

**Współpraca
jednostek samorządu terytorialnego
narzędziem wsparcia
polskiej polityki rozwoju**

Redakcja naukowa
Tomasz Potkański



**Współpraca
jednostek samorządu terytorialnego
narzędziem wsparcia
polskiej polityki rozwoju**

Praca zbiorowa pod redakcją
dr. Tomasza Potkańskiego

Poznań
2016

*Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia
polskiej polityki rozwoju*

Redaktor naukowy:

dr Tomasz Potkański

Zespół autorski:

dr Tomasz Potkański

Andrzej Porawski

dr Leszek Wanat

Janusz Szewczuk

Jarosław Komża

Anna Kudra

dr Grzegorz Kaczmarek

Jan Herbst

dr Jan Maciej Czajkowski

Marcin Bogusz

Recenzent:

dr hab. Jacek Nowak, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Redaktor statystyczny:

Magdalena Popek, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Redaktor wydania:

Alicja Grenda

Redaktorzy językowi:

Ewa Parchimowicz

Joanna Proniewicz

Projekt okładki:

Krzysztof Paczyński

Skład i łamanie:

Munda Maciej Torz

©Związek Miast Polskich, Poznań 2016

ISBN 978-83-933830-8-5

Wydawca:

Związek Miast Polskich

ul. Robocza 42

61-517 Poznań

www.zmp.poznan.pl

Druk i oprawa: Drukarnia Betmor-Poligrafia S.C.



MINISTERSTWO
ROZWOJU



Publikacja powstała dzięki wsparciu z funduszy EOG
pochodzących z Norwegii, Islandii i Lichtensteinu oraz środków krajowych

Spis treści

List Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju Pawła Chorążego	5
Wstęp: Konkursy Ministerstwa Rozwoju wspierające rozwój Miejskich Obszarów Funkcjonalnych w ramach POPT i MF EOG – Marcin Bogusz	7
1. Przed jakimi wyzwaniami stoją samorzady i dlaczego muszą współpracować? – Janusz Szewczuk	13
2. Ogólna charakterystyka stanu i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – Andrzej Porawski, Tomasz Potkański, Jan Maciej Czajkowski, Janusz Szewczuk	27
3. Uwarunkowania prawne współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej – Anna Kudra	43
4. Instrumenty wsparcia miejskich obszarów funkcjonalnych oraz partnerstw w regionalnych programach operacyjnych – Jarosław Komża	63
5. Charakterystyka partnerstw biorących udział w projektach wspieranych przez Ministerstwo Rozwoju i ich produktów – Tomasz Potkański, Andrzej Porawski	77
6. Kształtowanie relacji w partnerstwach – Grzegorz Kaczmarek, Jan Herbst	95
7. Integracja systemu zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych – rekomendacje metodologiczne – Janusz Szewczuk, Tomasz Potkański	117
8. Model współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym i narzędzie samooceny rozwoju partnerstw – Tomasz Potkański, Andrzej Porawski, Krzysztof Jaszczółt, Janusz Szewczuk, Łukasz Dąbrówka	127
9. Dobre praktyki współpracy międzysamorządowej – Leszek Wanat	141
Załączniki	
1. Przestrzenny rozkład partnerstw międzysamorządowych, które uzyskały wsparcie Ministerstwa Rozwoju konkursach POPT MOF i MF EOG – podział wg źródła finansowania	165
2. Przestrzenny rozkład partnerstw międzysamorządowych, które uzyskały wsparcie Ministerstwa Rozwoju w konkursach POPT MOF i MF EOG – uczestnicy projektu predefiniowanego	167
3. Narzędzie samooceny rozwoju partnerstw międzysamorządowych	169
4. Instrumenty wsparcia obszarów funkcjonalnych oraz partnerstw w regionalnych programach operacyjnych	183

Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce publikację podsumowującą prawie pięć lat wyężonej pracy na rzecz rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych i wsparcia w tym zakresie współdziałania międzysamorządowego i międzysektorowego. Z sukcesem przeprowadziliśmy dwa konkursy ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 dotyczące planowania miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF 1 i MOF 2), dzięki czemu samorzady zrealizowały 55 projektów. Z kolei w ramach środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) wdrażany jest Program Regionalny: *Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego*, z którego dofinansowana jest realizacja 18 projektów. Dzięki tym projektom obserwujemy duży wzrost świadomości samorządów w zakresie potrzeby współpracy w planowaniu inwestycji i podnoszenia jakości usług publicznych w miejskich obszarach funkcjonalnych.

Samorzady działając w partnerstwach muszą zarządzać obszarem funkcjonalnym w sposób zintegrowany, a planowane inwestycje powinny służyć całości, a nie mieć jedynie charakteru indywidualnego i punktowego. Tylko funkcjonalne i zintegrowane podejście zagwarantuje pełny rozwój społeczno-gospodarczy obszaru.

W organizacji powyższych konkursów przyświecała nam również potrzeba przygotowania jednostek samorządowych do efektywnej absorpcji środków z nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014-2020. Nie należy jednak zapominać, że środki te nie mogą stanowić dla samorządów podstawy do planowania i realizacji przedsięwzięć rozwojowych. Wyzwania finansowe, organizacyjne czy demograficzne, jakie stoją przed samorządami skłaniają do refleksji nad ich przyszłością. Organizując konkursy, które wymagały współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w miejskich obszarach funkcjonalnych, chcieliśmy wskazać, że współpraca poza oczywistymi korzyściami jest niezbędna w programowaniu funkcjonalnego rozwoju wspólnego obszaru.

Współdziałanie w partnerstwie, nie tylko międzysamorządowym, ale również międzysektorowym stało się podstawową zasadą w strategicznych dokumentach polskiej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego (m.in. w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego: regiony, miasta, obszary wiejskie, Krajowej Polityce Miejskiej, Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*). Partnerstwo w realizacji inwestycji czy świadczeniu usług wydaje się być warunkiem *sine qua non* dalszego rozwoju na wszystkich szczeblach

administracji. Szczególnie istotne jest to w przypadku jednostek małych i słabych finansowo. W perspektywie czasu mogą one nie być w stanie udźwignąć ambitniejszych i droższych zadań publicznych. Tylko w partnerstwie z innymi podmiotami, także z sektora pozarządowego, będą w stanie skutecznie wpływać na podniesienie jakości życia swoich mieszkańców.

Chciałbym Państwa serdecznie zachęcić do korzystania z doświadczeń i dorobku wypracowanego podczas wdrażania projektów w ramach konkursów na rzecz miejskich obszarów funkcjonalnych i Programu Regionalnego, w szczególności narzędzi przygotowanych przez Związek Miast Polskich (Beneficjenta Projektu Predefiniowanego Programu Regionalnego), na temat których informacje znajdują Państwo w niniejszej publikacji. Pomocnymi przy wdrażaniu partnerstw i zarządzaniu obszarem funkcjonalnym na pewno okażą się *Baza Dobrych Praktyk*, *Model Współpracy* czy *Poradnik współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej*. Proszę pamiętać również, że aby wspólnoty działały efektywnie, elastycznie, transparentnie i odpowiedzialnie, wymagane jest pobudzanie i monitorowanie ich rozwoju, a przede wszystkim ciągłe budowanie zaufania między partnerami.

Paweł Chorąży

Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Rozwoju

Marcin Bogusz

Konkursy Ministerstwa Rozwoju wspierające rozwój Miejskich Obszarów Funkcjonalnych w ramach POPT i MF EOG*

Zgodnie z założeniami dokumentów strategicznych, między innymi: *Strategii Europa 2020*, *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, *Regiony, Miasta, Obszary Miejskie* i *Krajowej Polityki Miejskiej*, miasta i ich obszary funkcjonalne zostały zdefiniowane jako motory wzrostu społeczno-gospodarczego, a współdziałanie między-samorządowe i międzysektorowe w tym kontekście można określić jako paliwo taki rozwój stymulujące.

W związku z takim podejściem Ministerstwo Rozwoju aktywnie wspiera jednostki samorządu terytorialnego w nawiązywaniu i wzmacnianiu współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych¹. Wyrazem takiego podejścia są konkursy realizowane zarówno ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 (POPT), jak i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG).

W poniższym tekście chcielibyśmy, poza zaprezentowaniem danych wynikających z przeprowadzonych konkursów i zrealizowanych projektów, pokusić się przede wszystkim o wyciągnięcie wstępnych wniosków na temat współpracy samorządów na rzecz tworzenia i rozwijania miejskich obszarów funkcjonalnych, pokazać korzyści z tego płynące i bariery, którym należy przeciwdziałać. Kolejne rozdziały niniejszej publikacji przybliżą w szczególności powyższą problematykę. Wskazane zostały również przykłady dobrych praktyk współdziałania na rzecz miejskich obszarów funkcjonalnych, wypracowane podczas wdrażania projektów konkursowych.

Głównym celem konkursów w ramach POPT było upowszechnienie podejścia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym oraz promocja zintegrowanego podejścia do problemów danego obszaru. Ponadto projekty realizowane w ramach

* Artykuł przygotowany przez Marcina Bogusza, pracownika Departamentu Programów Pomocowych Ministerstwa Rozwoju

¹ Miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie – Definicja na podstawie rozdziału 6.1 KPZK.

konkursów posłużyły stworzeniu warunków umożliwiających określenie granic miejskich obszarów funkcjonalnych poprzez: określenie zasięgu ich wpływu i potencjalnego kierunku rozwoju, sformułowanie kierunków rozwoju w postaci studium, strategii rozwoju oraz planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących całe obszary funkcjonalne. Z kolei konkurs w ramach MF EOG promuje współpracę między samorządową i międzysektorową w zakresie wspólnego rozpoznawania i rozwiązywania problemów o charakterze wykraczającym poza granice jednej gminy. Zgodnie z założeniem, że miasta i ich obszary funkcjonalne stanowią obecnie główne źródła rozwoju w regionach, obszary te wymagają niezbędnej interwencji w powyższym zakresie. Samorządy zyskały więc wsparcie w tworzeniu zintegrowanych strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, a zawiązane czy wzmocnione partnerstwa pozwolą również na poprawę jakości usług świadczonych przez administrację samorządową. Innymi słowy, głównym celem wszystkich konkursów było, poza rozpropagowaniem wśród samorządów partnerskiego podejścia do zarządzania obszarem funkcjonalnym na rzecz wspólnej realizacji przedsięwzięć temu obszarowi służących, również przygotowanie ich do realizacji projektów, wynikających z opracowanych planów i strategii rozwojowych, finansowanych ze środków nowej perspektywy UE. Aby to osiągnąć, inwestycje nie mogą stanowić jednostkowych, indywidualnych zadań, ale odnosić się muszą do rozwoju obszaru w szerokim kontekście społeczno-gospodarczym. Co więcej, nacisk musi zostać położony nie tylko na remonty istniejącej infrastruktury i tworzenie nowej, ale przede wszystkim na stymulowanie wzrostu gospodarczego, miejsc pracy, dochodów mieszkańców. Niepokojące w tym kontekście jest wybiórcze zainteresowanie samorządów poszczególnymi tematami konkursów. W konkursach ze środków POPT wyraźnie dominującym obszarem tematycznym składanych wniosków o dofinansowanie był spójny system inwestycyjny, w szczególności w zakresie infrastruktury drogowej i komunalnej (aż trzy czwarte wnioskodawców tych konkursów wybrało). Niemniej jednak wnioskodawcy wybierali też takie obszary jak: zatrudnienie i rynek pracy (49%), promocję obszarów funkcjonalnych i podniesienie ich atrakcyjności inwestycyjnej, wzmocnienie konkurencyjności gospodarki regionalnej (35%).² Jak podkreślają autorzy niniejszego opracowania, najczęściej strategii rozwoju samorządów skierowane są na rozwój i modernizację infrastruktury niezbędnej do bezpośredniej realizacji ich zadań. Takie myślenie jest jednak krótkowzroczne, ponieważ, pomimo poprawy jakości infrastruktury i chwilowego zadowolenia wyborców, nie zapewnia długookresowego rozwoju gospodarczego, stworzenia miejsc pracy i w efekcie zahamowania odpływu mieszkańców.

Niemniej ważnym aspektem dla samorządów był fakt, że powyższe konkursy wpięły się w prace związane z programowaniem nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014-2020 oraz koniecznością przygotowania się do realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) na miejskich obszarach funkcjonalnych. W związku z tym, że w nowym okresie programowania dużą wagę przywiązuje się do rozwoju terytorialnego i obszarów miejskich, również ministerialne konkursy wspierały te cele, a projekty w nich wyłonione, poprzez możliwość opracowania wspólnych i zintegrowanych dokumentów strategicznych i planistycznych, miały przygotować samorządy do racjonalnego zaplanowania inwestycji. Okres nowej perspektywy finansowej UE stawia

² Badanie ewaluacyjne pt. *Badanie efektywności konkursów dla samorządów*, zrealizowane przez Centrum doradztwa strategicznego s.c. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Kraków, sierpień 2014 r.

przed samorządami nowe wyzwania i wydaje się być trudniejszy na poziomie wdrażania, dlatego tak ważne jest ich właściwe przygotowanie do absorpcji środków.

W ramach środków POPT dwukrotnie przeprowadzono nabór wniosków do *Konkursu dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych* (MOF 1 i MOF 2). W pierwszym konkursie, który trwał od listopada 2012 r. do lutego 2013 r. zrealizowano 32 projekty (z 78 które aplikowały). W ramach MOF 2 (nabór trwał od czerwca do września 2013 r.) zrealizowano 23 projekty (z 91 które aplikowały). Z kolei w ramach środków MF EOG wdrażany jest Program Regionalny: *Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego*, który dofinansowuje realizację 18 projektów wdrażanych od początku 2014 r. (w tym Projektu Predefiniowanego realizowanego od 2012 r.). Łącznie pula środków finansowych przeznaczona na powyższe trzy konkursy wyniosła prawie 91 mln zł.

Zainteresowanie samorządów ubieganiem się o środki, czego wyrazem jest liczba złożonych aplikacji, za każdym razem przekraczająca kilkakrotnie dostępne alokacje, obrazuje potrzebę współpracy międzysamorządowej do rozwoju obszarów funkcjonalnych. Samorzady dostrzegły korzyści płynące z realizacji działań w partnerstwie, możliwość wypracowania modelu współpracy i nawiązania dobrych relacji z sąsiadującymi gminami. Jest to szczególnie istotne w kontekście wspólnego ubiegania się o środki na inwestycje w nowej perspektywy finansowej UE. Ponadto wyzwania, jakie w najbliższych latach stoją przed samorządami, m.in. niekorzystne zmiany demograficzne, a co za tym idzie spadek dochodów podatkowych samorządów, spadek popytu na usługi, wzrost wydatków na obsługę nowej infrastruktury czy wydatków na obsługę i spłatę zadłużenia, które powstało w związku z finansowaniem inwestycji, wręcz wymuszają na samorządach konieczność współdziałania. Dzięki temu połączone zasoby poszczególnych jednostek będą w stanie efektywniej odpowiadać na potrzeby mieszkańców i wyzwania rozwojowe.

Kolejnym efektem dodanym płynącym z organizacji przez Ministerstwo Rozwoju konkursów, a przede wszystkim starań samorządów w aplikowaniu o dofinansowanie norweskie, jest proces uczenia się i tworzenia dobrych praktyk współpracy międzysamorządowej. Jednostki samorządowe przygotowując się do procesu pozyskiwania środków, a później wdrażając projekty, budują potencjał merytoryczny czy organizacyjny (kompetentna kadra) do efektywnego ubiegania się o kolejne środki czy samodzielnie – we współpracy, ale bez wsparcia funduszy zewnętrznych, realizowania przedsięwzięć. Badanie efektywności konkursów dla samorządów³ pokazuje, że samorzady chcą brać udział w podobnych konkursach w przyszłości. Konkursy POPT i MF EOG spełniają więc swoją rolę i przygotowują samorzady do ubiegania się o środki pomocowe, a co więcej – uczą wspólnych działań w partnerstwie w celu rozwoju całego obszaru funkcjonalnego, a nie tylko jednej gminy. Narzędziem godnym polecenia w powyższym procesie jest niewątpliwie Baza Dobrych Praktyk (przygotowana przez Związek Miast Polskich – beneficjenta Projektu Predefiniowanego w ramach Programu Regionalnego), która ma służyć udokumentowaniu i promowaniu dobrych praktyk zarządzania w samorządach oraz doświadczeń w stosowaniu nowoczesnych narzędzi wspierających funkcjonowanie samorządów lokalnych i ich współpracę⁴.

³ Badanie ewaluacyjne pt. *Badanie efektywności konkursów dla samorządów*, zrealizowane przez Centrum doradztwa strategicznego s.c. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Kraków, sierpień 2014 r.

⁴ www.dobrepraktyki.pl

Ważnym elementem stymulującym współpracę międzysamorządową, w szczególności w miejskich obszarach funkcjonalnych, okazał się Projekt Predefiniowany (pt. *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego*), finansowany w ramach MF EOG i realizowany przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP oraz Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych. Celem tego projektu jest szeroko rozumiana pomoc doradcza partnerstwom samorządowym, które uzyskały granty z MF EOG i POPT. Ponadto przy wsparciu ze strony Projektu Predefiniowanego, Ministerstwo Rozwoju ma na celu identyfikację oraz usunięcie formalnych i nieformalnych barier w rozwoju współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce oraz rozpoznanie i upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie.

Pomimo finansowania wyłącznie ze środków norweskich, projekt ten służy samorządom, które podejmują, czy zamierzają podjąć, wspólne przedsięwzięcia w ramach środków MF EOG czy POPT. W początkowej fazie realizacji, w ramach Projektu Predefiniowanego, udzielono pomocy 61 lokalnym partnerstwom w dobrym przygotowaniu wniosków o dotacje w ramach Programu Regionalnego. 31 z tych 61 partnerstw skutecznie uzyskało dotacje na przygotowanie strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym 13 w ramach konkursu z MF EOG oraz 18 w równoległe ogłaszanych konkursach w ramach POPT. Dzięki projektowi partnerstwa mogą liczyć na pomoc doradczą, szkoleniową (warsztaty nt. komunikacji, warsztaty strategiczne i warsztaty wymiany doświadczeń) oraz działania informacyjne promujące projekt oraz ideę współpracy międzysamorządowej wśród wszystkich polskich samorządów. Ponadto w jego ramach realizowanych jest szereg przedsięwzięć wspomagających i promujących współpracę w obszarach funkcjonalnych, m.in.: *Model Współpracy* jako zestaw 10 standardów dobrej współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej; *Poradnik współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej*, który będzie zawierał kompendium wiedzy o celach, metodach i narzędziach współpracy; konkurs *Samorządowy Lider Zarządzania. Razem dla rozwoju*, którego dwie edycje już się odbyły; rekomendacje działań legislacyjnych, które pozwolą zwiększyć skuteczność współpracy w obszarze świadczenia usług publicznych i prywatnych.

Pomimo niewątpliwych korzyści, które płyną ze współdziałania i są dostrzegane przez samorządy, nadal istnieją przeszkody formalne i nieformalne, które takie procesy blokują czy spowalniają. Na podstawie regularnych badań ankietowych uczestników Projektu Predefiniowanego realizowanego w Programie Regionalnym, można wywnioskować, że jednostki samorządu terytorialnego potrzebują niejednokrotnie bodźca zewnętrznego do nawiązywania współpracy czy pomocy eksperckiej w tworzeniu takiego modelu. Z analizy Związku Miast Polskich wynika, że warsztaty z komunikacji i zarządzania strategicznego okazały się bardzo atrakcyjną formą wspierania partnerstw. Potrzeba współdziałania jest dostrzegana przez samorządy, jednak często brakuje lidera, który by taki proces zainicjował i prowadził, bądź mentora, który by podpowiedział jakich kompetencji samorządom brakuje, żeby współpraca była efektywna. Ponadto w przypadku wielu partnerstw nadal brakuje konsekwencji w działaniu na rzecz rozwoju całych obszarów funkcjonalnych. Pomimo planów i deklarowanego wstępnie działania dla wspólnego dobra, działania projektowe „dryfują” w kierunku indywidualnych inwestycji punktowych.

Analizując projekty realizowane w konkursach POPT czy MF EOG, wydaje się, że ciągle niewykorzystanym i zaniedbanym obszarem, który powinien znaleźć więcej uwagi w przyszłych działaniach rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego,

jest współpraca międzysektorowa. Często w partnerstwach funkcjonuje ona tylko na papierze, a włączenie organizacji pozarządowych, uczelni, lokalnych przedsiębiorców czy innych partnerów społeczno-gospodarczych, nie jest należycie zaakcentowane i wykorzystane. To duży potencjał i endogenny zasób, który musi być aktywnie włączony w programowanie wizji rozwoju obszaru funkcjonalnego. Chodzi nie tylko o konsultowanie z tymi podmiotami zapisów dokumentów strategicznych czy operacyjnych, ale również powierzenie im możliwości realizacji działań na rzecz społeczności lokalnej. Dzięki temu samorządy mogą być bliżej obywateli, rozumieć ich potrzeby i elastycznie na nie reagować.

Warto podkreślić, że w opinii ekspertów i samych partnerstw, konkursy MOF i Program Regionalny w znacznym stopniu przyczynią się do rozwoju mechanizmów efektywnej współpracy zarówno pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, jak również z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i biznesu w celu wspólnego podejmowania decyzji istotnych do rozwiązywania ważnych problemów danego obszaru funkcjonalnego. Wypracowanie mechanizmów efektywnej współpracy między partnerami i poszerzenie ich kręgu wpływa niewątpliwie pozytywnie na osiągnięcie lepszej spójności społecznej i gospodarczej na szczeblu lokalnym czy regionalnym. Ponadto, jak wskazano w dalszej części niniejszego opracowania, wsparcie dla partnerstw w miejskich obszarach funkcjonalnych zapoczątkowane poprzez ministerialne konkursy znajduje odzwierciedlenie i będzie kontynuowane poprzez zapisy 16 regionalnych programów operacyjnych.

Konkursy były w przypadku wielu samorządów istotnym bodźcem do nawiązywania partnerstwa i doświadczenia realizacji zadań projektowych w tej formule. Pozytywne efekty projektów oraz wypracowane metody współdziałania zachęcają partnerów do dalszej współpracy poza projektem, co deklaruje większość samorządów. Poza tym, sukcesy w aplikowaniu i realizacji projektów w partnerstwie zachęcają jednostki samorządu terytorialnego do wspólnego aplikowania po środki pomocowe.

Samorządy z myślą o przyszłości, nie tylko tej obejmującej nową perspektywę finansową UE, powinny potraktować współpracę partnerską jako narzędzie do wspólnego podejmowania różnych wyzwań, przede wszystkim: finansowych – możliwość wspólnego zapewnienia wkładu finansowego w projektach, rozwój finansowany z własnych, skumulowanych środków czy organizacyjnych – wspólna obsługa administracyjna czy świadczenie usług na rzecz mieszkańców całego obszaru funkcjonalnego.

Janusz Szewczuk

Przed jakimi wyzwaniami stoją samorządy i dlaczego muszą współpracować?

Abstrakt: Wobec zmieniających się uwarunkowań rozwoju lokalnego i regionalnego oraz szerszych zmian społeczno-gospodarczych i kulturowych zachodzących w Europie, do głównych czynników wyznaczających możliwości rozwoju lokalnego zaliczyć trzeba potencjał ludzki, konkurencyjność gospodarki lokalnej oraz jakość usług publicznych oferowanych mieszkańcom miast i otaczających je obszarów wiejskich. W niniejszym rozdziale podjęto refleksję nad tymi uwarunkowaniami i konsekwencjami zmian dla lokalnych społeczności, poszukując odpowiedzi na pytanie, dlaczego współpraca międzysamorządowa i międzysektorowa stanowi konieczny element polskiej polityki rozwoju.

Słowa kluczowe: polityka spójności, polityka regionalna, rozwój lokalny, zmiany demograficzne, czynniki rozwoju miast, współpraca międzysamorządowa, współpraca międzysektorowa, samorząd terytorialny, zarządzanie terytorialne

Zmiana uwarunkowań rozwoju lokalnego i regionalnego

1.

W ostatnich latach zmieniły się zasadniczo uwarunkowania rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Największy wpływ na ten proces mają:

- zmiany kulturowe i zmiany aspiracji liderów samorządowych oraz oczekiwań mieszkańców,
- zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej,
- rozwój nowych technologii,
- zmiany sytuacji finansowej samorządów i gospodarstw domowych.

Potencjał ludzki, konkurencyjność lokalnej gospodarki i atrakcyjność usług dla mieszkańców miasta i otaczających je gmin, to główne czynniki które wyznaczają możliwości rozwoju lokalnego, niezależnie, czy patrzymy na to z punktu widzenia jednej z gmin, powiatu czy subregionu.

Sukcesywnie wyczerpują się zasoby, które były główną podstawą rozwoju lokalnego i regionalnego w ostatnich dwudziestu latach w Polsce – takie jak: dochody generowane przez tradycyjne sektory działalności gospodarczej, wolne tereny i obiekty, niewykorzystane zasoby ludzkie. Podstawą finansowania programów rozwoju nakierowanych na rozwój infrastruktury i poprawę jakości usług dla mieszkańców – były i do dzisiaj pozostają – dochody ze sprzedaży majątku w warunkach względnej koniunktury gospodarczej oraz środki unijne, ale i zaciągane kredyty – a więc dochody jednorazowe lub krótkookresowe. Jednocześnie zwiększanie się zakresu zadań jednostek samorządu, dalsze zmiany strukturalne w gospodarce wynikające z procesów globalizacyjnych, starzenie się społeczności lokalnych i spadek liczby mieszkańców – to perspektywa, z jaką muszą się zmierzyć polskie samorządy w najbliższej przyszłości.

Zmiany demograficzne wynikające ze spadku przyrostu naturalnego i niekorzystnych tendencji migracyjnych są z jednej strony przyczyną, a z drugiej – skutkiem zmian kulturowych, ustrojowych i zmian strukturalnych w gospodarce. Potencjał ludzki staje się coraz bardziej kluczowym czynnikiem rozwoju. Młodzi, dobrze wykształceni mieszkańcy, którzy pozostają w danej społeczności lokalnej, to nie tylko gwarancja utrzymania bieżącego popytu na usługi (publiczne i rynkowe) i atrakcyjna oferta dla przedsiębiorców, to również gwarancja stabilnej przyszłości dla miasta. Pozyskiwanie i zatrzymanie przez zagwarantowanie atrakcyjnej oferty młodym, wchodzącym w dorosłe życie ludziom, to szansa na:

- powstanie nowych gospodarstw domowych – przyszłe dochody podatkowe,
- inwestowanie w nieruchomości – co pomnaża majątek lokalny, podnosi estetykę przestrzeni publicznej i prywatnej,
- wzrost albo przynajmniej brak spadku popytu na usługi publiczne i rynkowe,
- wzrost liczby dzieci w szkołach i w konsekwencji stabilny poziom populacji miasta czy gminy.

Przyszłe dochody podatkowe, dochody ze sprzedaży usług publicznych, przychody z tytułu różnych subwencji zależne są coraz bardziej od ilościowego i jakościowego czynnika ludzkiego. Co ważniejsze, warunkują one nie tylko możliwość utrzymywania w przyszłości (wydatki bieżące) coraz bardziej rozbudowywanej oraz kosztownej infrastruktury technicznej, ale przede wszystkim są źródłem finansowania dalszego rozwoju. W celu zrównoważenia negatywnych tendencji zachodzących w demografii potrzebne są jakościowe zmiany konkurencyjności lokalnych gospodarek, tak aby w jak najmniejszym stopniu finansować przyszłe potrzeby samorządów, zwiększając podatki lokalne i opłaty za usługi. To bowiem przy niskich płacach w gospodarce (poza największymi ośrodkami miejskimi) jest czynnikiem sprzyjający decyzjom o migracji.

Analizując zjawiska zachodzące w gospodarkach lokalnych, dostrzegamy równoczesne działanie szeregu czynników i procesów o różnym charakterze i przyczynach, ale o skutkach negatywnych dla tych lokalnych gospodarek. Oczekiwanie coraz szerszego zakresu i wyższej jakości usług prowadzi do wzrostu kosztów utrzymania infrastruktury i usług – zarówno dla samorządów, jak i mieszkańców (wyższe stawki opłat za usługi, np. za wodę i ścieki itp.). Zmiany ustrojowe w Europie to przede wszystkim coraz większa swoboda przemieszczania i osiedlania, integracja rynków oraz unifikacja prawa. Zmiany demograficzne dynamicznie wpływają na popyt na poszczególne usługi i zasoby siły roboczej. Postępująca globalizacja zawęża przestrzeń rozwoju dla lokalnych firm, o ile nie są w forpoczcie innowacyjnej gospodarki. W efekcie w wielu społecznościach lokalnych następuje osłabienie działalności gospodarczej, co powoduje obniżenie dochodów samorządów i mieszkańców. Zjawiska te mają charakter uniwersalny i z różną intensywnością zachodzą w całej Europie. W rezultacie wiele samorządów ma problemy z:

- dopasowaniem podaży świadczonych usług do dynamicznie zmieniającego się zapotrzebowania na usługi publiczne (np. szkoły z małą liczbą uczniów, przewymiarowane oczyszczalnie i stacje uzdatniania wody, niskie wykorzystanie infrastruktury publicznej itp.);
- efektywnością świadczenia usług – wzrastające koszty jednostkowe, co jest konsekwencją finansową wyżej opisanej sytuacji,
- utrzymaniem bilansu dochodów i wydatków bieżących – problem zarówno praktyczny, jak i ryzyko niespełnienia warunków z ustawy o finansach publicznych – co uniemożliwia uchwalenie budżetu jednostki samorządu.

Chcąc sprostać nowym wyzwaniom, Unia Europejska i poszczególne kraje zmieniły strategię rozwoju i zasady programowania. Podstawą unijnej polityki rozwoju na lata 2014-2020, wyrażonej w *Strategii Europa 2020*, stało się m.in. zintegrowane podejście do rozwoju obszarów powiązanych siecią wspólnych usług (obszary funkcjonalne) i oparcie rozwoju na lokalnych zasobach i współdziałaniu z lokalnymi partnerami¹. Zmianie uległy też priorytety rozwoju, a akcent został położony na:

- rozwój lokalnych firm,
- obniżenie zużycia energii (wymiar kosztów bieżących!) oraz obniżenie emisji zanieczyszczeń,
- wykorzystanie alternatywnych i odnawialnych źródeł energii,
- wykorzystanie innowacyjnych technologii w świadczeniu usług publicznych,
- włączenie do aktywnego życia społecznego osób trwale wykluczonych,
- przeciwdziałanie biedzie i ubóstwu (koszt indywidualny i społeczny, dezintegracja społeczna),
- kształcenie ustawiczne i zawodowe – dopasowane do potrzeb lokalnych rynków pracy.

Takie podejście wymusza zasadniczą zmianę w stosunku do:

- definiowania celów rozwoju jednostek samorządu wszystkich szczebli,
- metod programowania rozwoju,
- metod świadczenia usług publicznych,
- metod współdziałania z partnerami lokalnymi.

Poniższe opracowanie ma na celu rozpoznanie zachodzących zmian w otoczeniu i wskazanie metod przystosowania się interesariuszy rozwoju lokalnego do nowej sytuacji.

Zmiana oczekiwań mieszkańców i odbiorców usług

2.

Pierwotne znaczenie w procesie zmian mają zmiany kulturowe kształtujące oczekiwania i aspiracje zarówno mieszkańców, jak i liderów samorządowych. Kiedy mówimy o zmianach kulturowych, to należy mieć na uwadze zmiany systemu wartości indywidualnych ludzi, jak i całych społeczności, a także osłabienie lokalnych więzi społecznych,

¹ S. Dühr, C. Colomb, V. Nadin: *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Londyn, Routledge, 18.10.2010, s 53, https://books.google.pl/books?id=r_EYpVrrVkQC&hl=pl&source=gbs_navlinks_s, źródła w zasobach Internetu, [dostęp 16.04.2016].

zmiany modelu i roli rodziny w społeczności. Młode pokolenia mają inne cele życiowe niż ich rodzice i dziadkowie. Bezpośrednim skutkiem tych zmian jest zmiana modelu rodziny:

- zanikanie tradycyjnego modelu trzypokoleniowej rodziny wielodzietnej,
- aktywność zawodowa obojga małżonków,
- osłabienie trwałości małżeństwa,
- wzrost liczby związków i urodzeń pozamałżeńskich,
- wzrost liczby gospodarstw domowych prowadzonych przez jednego z rodziców.

Zmiany kulturowe prowadzą do zmiany zapotrzebowania na przestrzeń mieszkalną, zakres dostępnych usług, większą mobilność mieszkańców, niższy poziom zakorzenienia lokalnego. Prowadzi to w konsekwencji do osłabienia poczucia wspólnoty lokalnej i przyjmowanie postawy klienckiej w relacji z samorządem (oczekiwanie na inwestycje – „należy się” zamiast „czy nas na to stać”, „co jest naprawdę priorytetem, a co zbytnim luksusem w obecnej sytuacji”, „koszty nas nie interesują – to sprawa samorządu”) przez coraz większą część społeczności – coraz częstsze migracje w poszukiwaniu oferty gwarantującej lepsze warunki życia. Kolejną konsekwencją jest zmiana modelu życia na bardziej konsumpcyjny, wzrost potrzeb wydatkowych i zmiana struktury wydatków gospodarstw domowych – w efekcie osoby pracujące mają jeszcze mniej czasu na udzielanie się w życiu społeczności lokalnej, a osoby pozostające bez pracy i o niskich dochodach są zagrożone różnymi rodzajami wykluczenia społecznego, ekonomicznego i np. cyfrowego, co dalej obniża poziom integracji w społecznościach lokalnych.

3. Zmiana sytuacji społeczno-ekonomicznej

Pogłębionej analizie wymaga ocena zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej tworzących się obszarów funkcjonalnych. Dysponując danymi za okres wydatkowania poprzedniego unijnego budżetu, w którym po raz pierwszy w pełni uczestniczyły polskie samorzady, czyli za lata 2007-2013, warto dokonać oceny oddziaływania realizowanych interwencji publicznych na sytuację społeczno-ekonomiczną obszaru. Drugim problemem jest zdolność samorządów do utrzymania zwiększonego zakresu usług i możliwości finansowania kolejnych przedsięwzięć rozwojowych. Staje się coraz bardziej oczywiste, że nie jest tak, iż im więcej uzyskujemy dotacji, tym lepiej. Samorzady coraz lepiej uświadamiają sobie, że środki zewnętrzne mogą się przyczynić zarówno do rozwoju, jak i do stagnacji lub wręcz kryzysu w procesie rozwoju danego obszaru. Wszystko zależy od tego, na co i jak wykorzystane są otrzymane środki zewnętrzne. W jakim stopniu pozyskane środki zostały przeznaczone na modernizację i rozbudowę infrastruktury służącej jakości życia, a w jakim przyczyniły się do rozwoju gospodarczego obszaru i wzrostu dochodów mieszkańców oraz samorządów. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury prowadzi do zwiększenia zakresu i poprawy jakości usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców, ale wiąże się także ze wzrostem wydatków bieżących samorządów i mieszkańców. Dla równowagi rozwój musi być oparty na rozwoju miejscowych firm i tworzeniu nowych miejsc pracy. Bez wzrostu dochodów mieszkańców i samorządów, wynikającym z rozwoju aktywności gospodarczych, nie ma możliwości bilansowania rosnących wydatków na utrzymanie rozbudowywanej infrastruktury i zwiększanie zakresu czy jakości usług.

Zmiany demograficzne

3.1.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju mają zmiany demograficzne:

- spadek liczby urodzeń i wskaźnika dzietności do poziomu niegwarantującego utrzymania społeczności lokalnych i regionalnych,
- wydłużenie życia mieszkańców,
- wzrost mobilności i migracji mieszkańców.

Zmiany demograficzne w dużej mierze wynikają ze zmian kulturowych i ekonomicznych. Spadek poziomu dzietności i migracje młodych mieszkańców prowadzą do gwałtownych zmian w całej Europie. Coraz bardziej widoczne są różnice pomiędzy miastami i regionami, gdzie są skierowane strumienie migracji i obszarami, z których odpływają młodzi mieszkańcy. Trwale zmienia się struktura osiedleńcza wielu regionów. Małe i średnie miasta, które są centrami usług dla terenów wiejskich, tracą potencjał i zdolność obsługi mieszkańców otaczających je terenów wiejskich. Szczególnie alarmujące są wyniki projektu badawczego ESPON poświęcone długoterminowym scenariuszom rozwoju w Europie, które określają sytuację w wielu regionach Europy jako potrójną demograficzną bombę zegarową:

- zbyt mało dzieci,
- coraz więcej osób starszych,
- za dużo wyjazdów młodych ludzi.

W efekcie w miastach i regionach dotkniętych tymi zmianami spada liczba ludności, a lokalne społeczności w coraz większej części to osoby starsze, co widać już w dużej części miast i gmin wiejskich w wielu regionach. Spadek dzietności do najniższego w świecie poziomu (ok. 1,3 co plasuje Polskę na 212 miejscu na 224 sklasyfikowane), migracje młodych mieszkańców oraz starzenie się wielu społeczności lokalnych trwale obniża potencjał rozwoju małych miast i obszarów wiejskich.

Zmiany strukturalne w gospodarce

3.2.

Zarówno w Polsce, jak i w większości krajów europejskich, szczególnie Europy Środkowej i Wschodniej, obserwujemy postępujący proces przejmowania przez zewnętrzne sieci korporacyjne coraz większej części lokalnej gospodarki. Wypieranie lokalnych firm produkcyjnych, handlowych i usługowych prowadzi do spłaszczania i zmniejszania lokalnych rynków pracy oraz ograniczania dochodów dla lokalnej gospodarki z wynagrodzeń pracowniczych.

Przez spłaszczanie rozumiemy likwidację stanowisk kadry kierowniczej i eksperckiej (które przenoszą się do większych ośrodków) na rzecz stanowisk kadry bezpośrednio wykonującej pracę czy usługi i kadry nadzoru średniego – co skutkuje niższymi wynagrodzeniami i niższymi udziałami w podatkach od wynagrodzeń dla JST. Ponadto taka spłaszczona struktura zatrudnienia ogranicza możliwości awansu i rozwoju zawodowego – w warunkach typowych osoba, która chce awansować, musi wyjechać do większego ośrodka. Kolejnym procesem, który przyczynia się do zmian potencjału rozwoju obszarów funkcjonalnych, jest zanikanie działalności przemysłowej w mniejszych ośrodkach miejskich w głębi regionów. Należy oczywiście zauważyć, że niektóre samorządy skutecznie wspierają rozwój innowacyjnych branż na swoim terenie i tam procesy te kształtują się odmiennie, ale są to nadal wyjątki. O tym więcej w rozdziale nr 8.

Deindustrializacja części obszarów regionu skutkuje:

- zmniejszeniem liczby miejsc pracy na lokalnym rynku,
- zmniejszeniem dochodów gospodarstw domowych,
- zmniejszeniem popytu lokalnego rynku na usługi,
- ograniczeniem rozwoju lokalnych firm usługowych (tradycyjnych branż),
- zmniejszeniem dochodów podatkowych samorządów,
- odpływem młodych mieszkańców,
- zmniejszeniem się popytu na usługi publiczne i rynkowe,
- zmniejszeniem dochodów budżetów samorządów z transferów z budżetu centralnego (np. niższa subwencja z powodu spadku liczby dzieci w wieku szkolnym).

Jeśli lokalne firmy nie osiągną dochodów, nie będzie zjawiska kumulacji kapitału w ich rękach i nie ma szans na rozwój lokalnego (endogennego) potencjału gospodarczego. Dochody z działalności gospodarczej poprzez podatek od nieruchomości oraz podatki dochodowe PIT i CIT stabilizują dochody budżetowe samorządów, gwarantując środki na świadczenie usług i finansowanie rozwoju. Rozwój lokalnego rynku pracy jest podstawą dochodów gospodarstw domowych i wspiera proces zatrzymywania oraz przyciągania mieszkańców.

3.3. Zmiana popytu na usługi publiczne

Zmiany demograficzne są główną przyczyną zmian popytu na usługi publiczne i rynkowe. Gwałtowne zmiany liczebności poszczególnych grup wiekowych wpływają na zmiany zapotrzebowania na konkretne usługi i rodzaje infrastruktury. W efekcie starzenia się społeczności lokalnych następują:

- spadek zapotrzebowania w takich sferach jak edukacja dla dzieci, usługi komunalne,
- wzrost zapotrzebowania na usługi dla osób starszych oraz na edukację i kształcenie zawodowe dla dorosłych.

Zmiany ekonomiczne oddziałują na popyt na usługi zmieniając dochody odbiorców usług i dochody budżetowe samorządów. Dla samorządów oznacza to bolesną konieczność dopasowania świadczonego zakresu usług do zmniejszającego się popytu (spadek liczby mieszkańców) i spadku dochodów². Sytuację dobrze obrazują zmiany w oświacie i gospodarce komunalnej. Dla wielu samorządów spadek o blisko połowę liczby uczniów w okresie dziesięciu lat spowodował:

- kilkakrotny wzrost kosztów jednostkowych w oświacie w przeliczeniu na ucznia,
- spadek łącznej kwoty subwencji w efekcie spadku liczby uczniów, nierównoważony wzrostem jednostkowym kwoty subwencji przypadającej na ucznia,
- wzrostem wydatków ze środków własnych na ucznia.

Wiele inwestycji gmin w ostatnich latach było związanych z modernizacją i rozbudową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. W efekcie tych działań nastąpił:

- wzrost długości sieci wodociągowych i kanalizacyjnych,
- wzrost liczby mieszkańców podłączonych do instalacji,
- wzrost długości sieci przypadającej na odbiorcę usług,
- wzrost kosztów utrzymania infrastruktury,
- wzrost opłat jednostkowych dla odbiorców.

² T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] Intercathedra, nr 27/4, Poznań 2011, ss. 45-52.

Wzrost opłat jednostkowych dla mieszkańców w wielu przypadkach spowodował redukcję poboru wody i zrzutu nieczystości płynnych do kanalizacji, co uruchamia konieczność kolejnej podwyżki poziomu opłat dla odbiorców lub wzrostu dopłat do utrzymania sieci z budżetu gminy (w blisko 20 gminach w Polsce dopłata z budżetu wynosi już po ok. 20-30 zł do 1m²!). W obu przypadkach obniżenie efektywności wykorzystania infrastruktury prowadzi do niekorzystnych zjawisk dla budżetów samorządowych i odbiorców usług. Wzrost kosztów pogarsza efektywność świadczenia usług i ich atrakcyjność dla mieszkańców. Może to prowadzić do konieczności ograniczenia dostępności usług lub pogorszenia ich jakości.

W rezultacie ograniczenia dochodów z lokalnej gospodarki do dochodów z wynagrodzenia za niskopłatną pracę (niższe podatki od firm i niska aktywność na rynku nieruchomości, czyli niski podatek PCC) zmniejsza się popyt na usługi rynkowe i odpłatne usługi publiczne. Wzrost liczby mieszkańców o niskich dochodach prowadzi do zwiększonego zapotrzebowania na usługi związane z opieką społeczną.

Zmiana struktury osiedleńczej regionów

3.4.

Silne procesy migracyjne i deindustrializacja powodują w regionach trwałe zmiany potencjału różnych ośrodków miejskich. Przepływy potencjałów społeczno-ekonomicznych między obszarami wiejskimi i małymi miastami a centrami regionów sprawiają, że zmienia się rola poszczególnych ośrodków miejskich i dostęp do usług publicznych oraz rynkowych dla mieszkańców poszczególnych obszarów funkcjonalnych w regionach. Wzmacniają się centra regionalne i tereny przyległe, a mniejsze miasta w głębi regionów i tereny wiejskie mają coraz większe kłopoty z pozyskaniem inwestorów i utrzymaniem mieszkańców. W obszarach przyległych do dużych miast notowany jest duży napływ mieszkańców i następują szybkie procesy urbanizacyjne. Rozwój budownictwa mieszkaniowego na terenach wiejskich powoduje gwałtowny wzrost zapotrzebowania na infrastrukturę i niedostępne wcześniej na tych terenach usługi. Mimo wzrostu dochodów gminy podmiejskie nie zawsze są w stanie finansować szybko rodzące się nowe potrzeby. Dodatkowe napięcia społeczne powstają w efekcie zmian struktury lokalnych społeczności i konfliktów przestrzennych pomiędzy starymi i nowymi funkcjonalnościami obszaru. Odpływ młodych mieszkańców z wielu mniejszych ośrodków miejskich w głębi regionów sprawia, że zasadne staje się postawienie pytania o to, w którym momencie przestaną być miastami w wymiarze funkcjonalnym, zachowując co najwyżej swój status formalny. Zupełnie nowa sytuacja ma też miejsce na obszarach wiejskich. Dotychczas były one podstawą piramidy demograficznej Polski. Obecnie wyludniają się i „starzeją” oraz maleje ich potencjał społeczno-ekonomiczny i zdolność zapewnienia dostępu do podstawowych usług publicznych i rynkowych mieszkańcom. Tymczasem podaż usług publicznych często rośnie niezależnie od zmian popytu. Należy pamiętać, że infrastruktura amortyzuje się co najmniej 25 lat, podczas gdy w wielu przypadkach nowo budowane obiekty już dzisiaj nie mają wystarczającej liczby odbiorców, nie mówiąc już o tym, jak zmieni się sytuacja w ciągu następnego ćwierćwiecza. Doprowadza to do stanu, w którym poszczególne obszary tracą samowystarczalność ekonomiczną i nie mają dostatecznego strumienia dochodów do utrzymania się gospodarstw domowych oraz do zapewnienia świadczenia usług w wybudowanej przez samorządy infrastrukturze.

Kluczowym problemem dla zrównoważonego rozwoju regionu jest wzmocnienie potencjału mniejszych miast, które mają coraz słabszy potencjał rozwojowy i mniejszą zdolność do bycia centrum usług dla otaczających je terenów wiejskich.

3.5. Zmiany możliwości finansowania usług i rozwoju

W latach 2007-2013 samorządy polskie miały możliwość korzystania na bardzo dogodnych warunkach ze wsparcia środków unijnych. Obecna sytuacja finansowa polskich samorządów w dużej mierze wynika z realizacji bardzo ambitnego programu inwestycyjnego i efektów tych przedsięwzięć. W poprzednim okresie programowania (2007-2013) JST w Polsce zrealizowały inwestycje, których wartość sięgnęła 259 mld zł. Były one w części sfinansowane ze środków unijnych. Na ich przeprowadzenie pozyskano z programów UE – 85 mld zł (33%). Największą część programu inwestycyjnego sfinansowano ze środków budżetów gmin – 130 mld zł (50%). Pozostała część – 42 mld zł (17%) – została sfinansowana ze środków zwrotnych, czyli kredytów i obligacji³.

Ocena zdolności finansowania dotychczas świadczonych usług i zdolność finansowania nowych inwestycji przez samorządy w kolejnych latach powinna być jednym z punktów wyjścia do definiowania polityki regionalnej w nowym okresie programowania. Podstawowe znaczenie ma ocena potencjału finansowego i analiza przyczyn obecnego stanu finansów samorządowych w konkretnych jednostkach. Nie należy patrzeć na sytuację jedynie z punktu widzenia formalnych wskaźników. Dotychczas obowiązujące limity odnosiły się do długu i kosztów jego obsługi. W wielu samorządach dominowało bardzo proste podejście do polityki finansowej samorządów, opierające się na stanowisku, że gdy dług nie wynosi 60% dochodów budżetu samorządu, to jest wszystko w porządku i można się zadłużać dalej, aż po ten limit.

Obecnie sytuacja zmieniała się w sposób zasadniczy. Wróciliśmy do podstawowej zasady ekonomii obowiązującej na poziomie gospodarstwa domowego czy przedsiębiorstwa – „podmiot może zbankrutować nie dlatego, że ma duży dług, ale wtedy, gdy wydaje więcej niż zarabia”. Nowe wskaźniki limitów finansowych opierają się na bilansowaniu dochodów i wydatków bieżących oraz nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku z wydatkami na spłatę i obsługę zadłużenia.

Nowe wskaźniki wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego zmianę polityki finansowej i mają konsekwencje dla możliwości finansowania nowych projektów rozwojowych. U progu nowego okresu programowania UE należy zadać sobie pytanie, czy samorządy mogą wykazać się odpowiednim stanem środków własnych i taką zdolnością inwestycyjną, żeby zaciągnąć uzupełniający dług na współfinansowanie kolejnych dostępnych programów unijnych oraz wzrost wydatków bieżących związany z utrzymaniem nowych obiektów i usług. Odpowiedź na te pytania zmieni postrzeganie długofalowej zdolności utrzymania płynności finansowej gmin.

Analizy prowadzone przez autora oraz Związek Miast Polskich pokazują, że zdolność absorpcyjna wielu samorządów ulega poważnemu zmniejszeniu. Trudna sytuacja samorządów zaczyna się ujawniać w postaci mniejszej zdolności długofalowego finansowania rozwoju, ale są też sytuacje, w których jednostki samorządowe tracą bieżącą płynność finansową. Aby zobrazować tę sytuację, posłużymy się przykładem gmin województwa zachodniopomorskiego. Prezentowane poniżej dane, to kwoty łączne dla

³ Obliczenia Związku Miast Polskich w oparciu o dane Ministerstwa Finansów.

gmin tego województwa⁴. Przeanalizujemy, jak zmieniały się podstawowe parametry finansowe gmin w trakcie poprzedniego okresu programowania. W pierwszych latach okresu programowania 2007-2013 łączny dług gmin wynosił 900 milionów zł, a na koniec tego okresu dług wzrósł do poziomu 3 mld zł. Działo się to jeszcze w ramach poprzednich limitów finansowych, gdy głównym punktem odniesienia był limit 60% długu ogółem w relacji do budżetu i 15% kosztów obsługi do dochodów budżetu w danym roku. Część gmin wykorzystywała te możliwości, a część nawet te limity przekroczyła. Jak wyglądają konsekwencje tego stanu rzeczy? Przyjrzyjmy się najpierw kosztom obsługi zadłużenia, czyli tej części, którą trzeba na bieżąco regulować. Na początku okresu roczne koszty obsługi długu wynosiły 50 mln zł, a w 2013 była to kwota 120 mln zł. Koszty odsetek od długu wzrosły zatem ponad dwukrotnie. Ważnym czynnikiem oceny tego stanu rzeczy jest niski poziom odsetek od kredytów i obligacji w chwili obecnej (średnio 2-3%). W związku z tym nie można przyjąć założenia, że kredyt będzie tak tani przez następne kilka, kilkanaście lat, bowiem średni koszt kredytu w długich okresach czasu, to poziom ok. 4-7% rocznie, a sytuacja na rynkach finansowych jest niestabilna. Gdyby tylko koszt kredytu zmienił się do ok. 5,0 – 5,5% rocznie, to wówczas koszt obsługi zadłużenia może się podwoić, bez wzrostu samej kwoty długu. Oznacza to, że kwota 120 mln zł w perspektywie kolejnych lat, może ulec zwiększeniu. Dla niektórych gmin już sam ten czynnik może mieć bardzo negatywne skutki.

W 2008 roku na spłatę zadłużenia przeznaczono 360 mln zł, a w roku 2013 – już 500 mln zł. A należy pamiętać, że w 2013 roku nie wszystkie kredyty były jeszcze spłacane ze względu na okresy karencyjne. Zatem wartości łącznych spłat rat kredytów mogą jeszcze rosnąć nawet bez zaciągania nowych zobowiązań. W 2013 roku łączne obciążenie z tytułu obsługi i spłaty zadłużenia wynosiło ok. 640 mln zł i był to wzrost w relacji do początku analizowanego okresu o ponad 50%. Nie stanowiłoby to problemu, gdyby zobowiązania równoważone były odpowiednio wysoką nadwyżką budżetową i stałymi, wysokimi dochodami ze sprzedaży mienia. Nadwyżka operacyjna budżetów gmin w skali województwa zachodniopomorskiego w roku 2008 wyniosła 600 mln zł, w 2013 roku – 618 mln zł, a dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 250 mln zł w 2008, zaś w 2013 tylko 167 mln zł. Łączna kwota nadwyżki i dochodów ze sprzedaży majątku w 2008 wyniosła 850 mln zł, a w 2013 tylko 680 mln zł. Ta dostrzegalna tendencja jest generalnie reprezentatywna dla pozostałych lat w tym okresie.

Podstawową zasadą polityki finansowej jest utrzymanie długofalowej zdolności bilansowania dochodów i wydatków bieżących oraz generowanie odpowiedniej nadwyżki operacyjnej. Odnieśmy to raz jeszcze do zasady biznesowej – „jeśli wydajemy więcej niż zarabiamy – ryzykujemy bankructwem”. I to jest element kluczowy w analizie finansowej. Można mieć duży dług i nie zbankrutować, a zarazem posiadając mały dług można nie mieć zdolności, aby go spłacić. Przyjrzyjmy się zatem, jak kształtuje się w gminach województwa zdolność obsługi i spłaty już zaciągniętych zobowiązań i możliwości zaciągania nowych na współfinansowanie kolejnych programów rozwoju. Drugi wskaźnik limitujący zdolność zadłużania (art. 243 Ustawy o finansach publicznych) jest tak skonstruowany, że w mianowniku są dochody historyczne i planowane, a w liczniku – nadwyżka i dochody ze sprzedaży oraz spłata i obsługa zaciągniętych zobowiązań. Samorządy mają nadzieję, że dochód unijny z dotacji tak powiększy wskaźnik z jednej strony, że w liczniku z drugiej strony zmieści się nam znowu nowy dług oraz nowa obsługa i nasza zdolność kredytowa wzrośnie – jednak tylko jednorazowo w momencie dotacji unijnej. Formalne

⁴ Obliczenia własne w oparciu o dane Ministerstwa Finansów.

wykonanie wskaźnika będzie miało miejsce, ale faktyczne wykonanie wskaźnika wymaga zapewnienia ekonomicznej bazy do zapewnienia długofalowej zdolności obsługi zadłużenia w planowanych latach spłaty kredytu. Ciekawych informacji dostarcza analiza sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych pomniejszonych o spłatę i obsługę zadłużenia. Dla gmin całego województwa wynosiła ona w 2008 roku czterysta milionów, było to koło zamachowe do współfinansowania środków unijnych na początku poprzedniego okresu programowania. Na koniec poprzedniego okresu, a równocześnie na początek nowego okresu programowania unijnego, tym kołem zamachowym jest w 2013 roku kwota 41 mln zł – spadek niemal dziesięciokrotny. Z roku na rok rośnie liczba gmin, gdzie wynik tego równania jest ujemny, czyli nadwyżka i dochody ze sprzedaży majątku są mniejsze niż koszty spłaty i obsługi zadłużenia, co może oznaczać, że nie mają one długofalowej zdolności do finansowania rozwoju, a ich płynność finansowa może być zagrożona.

Te niekorzystne tendencje dostrzeżone przez autora na przykładzie danych z jednego z województw można zestawić z wynikami aktualnej (dane za rok 2015) analizy dr. Jana M. Czajkowskiego z Biura Związku Miast Polskich⁵ dla wszystkich JST w kraju z podziałem na różne ich kategorie – dotyczącej relacji między kwotą nadwyżki operacyjnej a kwotą spłaty rat i wykupu obligacji przypadających na ten sam rok. W oparciu o wyniki analizy można stwierdzić, że w latach 2016-2019 średnio 20-30% jednostek samorządu terytorialnego w kraju będzie miało nadwyżkę operacyjną, pozostałą po spłacie przypadających na dany rok kwot rat kredytów i wykupu obligacji, mniejszą niż 1% (jeden procent!) prognozowanych dochodów budżetu i to przy aktualnych niskich stopach procentowych. Tak niewielka „kwota rozporządzalna” nadwyżki operacyjnej powoduje, że te jednostki samorządu nie będą mogły nie tylko współfinansować inwestycji unijnych, ale także będzie im trudno realizować własne inwestycje, bez zaciągania nowych zobowiązań (które też trzeba będzie obsługiwać i spłacać). Co prawda mogą sprzedawać majątek, ale popyt na nieruchomości gminne na terenach wiejskich jest ograniczony i zmienny, a od niego właśnie będzie w tej chwili zależała zdolność do prowadzenia inwestycji. Ta analiza pokazuje, że przy podejmowaniu nowych inwestycji jednostki samorządu powinny uważnie analizować swoje przyszłe koszty utrzymania, aby móc utrzymać przyszłe wydatki bieżące pod kontrolą. Konkretnie rozwiązania dotyczące tych kwestii, wypracowane w trakcie realizacji projektu, zostały omówione w rozdziale 8.

4. Kluczowe czynniki rozwoju miast w kolejnych latach

W ostatnich dwudziestu latach priorytetem dla polskich samorządów było wyrównanie luki cywilizacyjnej w stosunku do Europy Zachodniej poprzez budowę i modernizację infrastruktury technicznej. System zarządzania rozwojem, który się rozwinął w tych latach, był oparty na długofalowych strategiach rozwoju i średniookresowych programach realizacyjnych – Wieloletnich Planach Inwestycyjnych (WPI) i Wieloletnich Prognozach Finansowych (WPF).

⁵ Obliczenia na podstawie danych Ministerstwa Finansów, materiał powielany Biura Związku Miast Polskich.

Zmiany zachodzące w otoczeniu jednostek samorządu terytorialnego, ich własny rozwój instytucjonalny i wzrost doświadczenia kadry oraz wstąpienie do Unii Europejskiej spowodowały, że w ostatnich latach możliwe było:

- opracowywanie polityk sektorowych i całościowych programów rozwoju,
- podejmowanie zadań wychodzących poza proste projekty inwestycyjne,
- skierowanie uwagi na poprawę jakości życia i funkcjonowania oraz rozwoju zarówno mieszkańców, jak i lokalnych firm,
- wchodzenie we współpracę z sąsiednimi samorządami, innymi instytucjami publicznymi, przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi.

Aby móc efektywnie funkcjonować w nowych uwarunkowaniach, władze samorządowe muszą usprawnić system zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Jakościowa zmiana kultury zarządzania rozwojem zależy w dużej mierze od wdrożenia zintegrowanego podejścia do rozwoju obszaru. Punktem wyjścia do budowy zintegrowanego zarządzania rozwojem terytorialnym jest wdrożenie systemu monitorowania umożliwiającego ocenę zmian zachodzących wewnątrz społeczności lokalnej i w całym obszarze funkcjonalnym. Taki system umożliwia:

- ocenę potencjału gminy w ramach własnego obszaru funkcjonalnego,
- zdefiniowanie na tej podstawie roli gminy we własnym obszarze funkcjonalnym,
- ciągłe dopasowywanie oferowanych usług i infrastruktury do dynamicznie zmieniających się potrzeb i roli gminy w obszarze funkcjonalnym.

Skutkiem tego procesu jest też zdefiniowanie na nowo kluczowych problemów i wyzwań, z jakimi muszą zmierzyć się polskie samorzady w nadchodzących latach:

- przechodzenie tradycyjnej gospodarki do gospodarki opartej na wiedzy,
- odpływ najzdolniejszych mieszkańców do innych miast i regionów,
- odpływ bogatych mieszkańców na obszary podmiejskie (przypadek dużych miast),
- potrzeba utworzenia nowego systemu edukacji przez całe życie, aby stale dopasowywać potencjał siły roboczej do zmian strukturalnych rynku pracy,
- narastanie procesu rozwarstwienia społecznego, które jest efektem wykluczenia technologicznego, ekonomicznego i kulturowego dużych części społeczności regionów,
- potrzeba poprawy jakości życia mieszkańców nie tylko poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej, ale przede wszystkim poprzez wzrost oferty i jakości dostępnych usług,
- potrzeba współdziałania w wymiarze regionalnym pomiędzy wszystkimi poziomami samorządów oraz partnerów społecznych i przedsiębiorców.

Richard Florida w swojej książce *Who is your city?* [Kim jest twoje miasto] stawia tezę, że o możliwościach rozwoju miasta decyduje zdolność przyciągania młodych mieszkańców. „Miasta i regiony, które przyciągają młodych ludzi wygrywają w konkurencji z innymi miastami o lepszą przyszłość. W trudnej sytuacji są miasta, gdzie oczekuje się, że młodzi, którzy wyjechali po przygodę, wrócą przed trzydziestką, aby się ustatkować i założyć rodziny. Miasta, które raz straciły młodych ludzi, nie będą miały zbyt dużych szans na podniesienie się i raczej muszą liczyć się z długotrwałym spowolnieniem rozwoju. Zwycięskie miejsca to te, które stają się atrakcyjne dla młodych ludzi powyżej dwudziestego roku życia”⁶.

⁶ R. Florida: *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, San Francisco, 2009, ss. 20, 98, 120, wydanie elektroniczne (źródła w zasobach Internetu): http://www.creativeclass.com/_v3/whos_your_city/overview/ [dostęp 16.04.2016].

Rich Karlgaard, wydawca magazynu Forbes mówi wprost, że najbardziej wartościowym zasobem w XXI wieku są umysły, a najzdolniejsi ludzie są zwykle bardziej mobilni od pozostałych. Należy obserwować, gdzie oni się przemieszczają, bo tam właśnie następuje gwałtowny rozwój.

Pozytywnym zmianom sprzyja również zmiana polityki unijnej. Nowa strategia *Europa 2020* przyjmuje 11 priorytetów i na kilku z nich koncentruje swoje wsparcie w wymiarze finansowym. I tak w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) – będącego głównym źródłem finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego – aż 50% środków przeznaczonych jest na trzy priorytety:

- konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw,
- badania i działalność innowacyjna,
- efektywność energetyczna i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Akcent na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw to mocne wsparcie tworzenia i rozwijania lokalnych firm oraz rozwoju lokalnych rynków pracy. Wykorzystanie badań i nowych technologii ma pozwolić na poprawę efektywności świadczenia usług publicznych we współdziałaniu z partnerami (innowacje procesowe) i z wykorzystaniem nowych technologii (innowacje produktowe). Zastosowanie energo-efektywnych rozwiązań i odnawialnych źródeł energii przyczyni się do ochrony klimatu i obniżenia kosztów wykonywania usług publicznych, a także do upowszechniania podejścia innowacyjnego w zarządzaniu w sferze publicznej.

Kolejne 20 % EFRR i 20 % Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) zostało przeznaczone na wsparcie następujących priorytetów:

- włączenie do aktywnego życia społecznego i zawodowego osób trwale wykluczonych,
- przeciwdziałanie ubóstwu,
- kształcenie zawodowe i ustawiczne przez całe życie.

Powrót do kształcenia zawodowego ma wspierać osoby, które mimo ukończenia szkół nie znalazły miejsca na rynku pracy, z powodu niedopasowania swoich kwalifikacji do rzeczywistych potrzeb pracodawców. Przeciwdziałanie biedzie i ubóstwu ma pomagać osobom nieosiągającym dochodów pozwalających na pokrycie minimalnych kosztów egzystencji. Włączenie osób trwale wykluczonych to przeciwdziałanie skutkom długotrwałych procesów kryzysowych w dotkniętych tym problemem regionach.

Sprostanie wyzwaniom i wykorzystanie nowych możliwości wynikających ze zmiany polityki Unii Europejskiej będzie w pełni możliwe, jeżeli priorytety w strategiach rozwoju JST będą obejmować:

- pozyskiwanie i zatrzymywanie mieszkańców,
- podnoszenie konkurencyjności firm,
- podnoszenie kwalifikacji siły roboczej,
- podnoszenie atrakcyjności obszaru dla przyjezdnych,
- poszerzanie bazy podatkowej,
- utrzymywanie pod ścisłą kontrolą wzrostu kosztów dostarczania usług.

Potencjalnie najbardziej skuteczną formą realizacji tych celów jest współpraca międzysamorządowa i międzysektorowa w miejskich obszarach funkcjonalnych – obejmujących miasta i ich otoczenie. W Polsce – w warunkach silnie chronionej autonomii zarządczej JST oraz prawnej ochronie ich niezależności – kompetencje do współpracy międzysamorządowej oraz równoległe międzysektorowej, są szczególnie potrzebne. Promowaniem narzędzi i metod tego podejścia zajmował się Projekt Predefiniowany, w ramach którego powstało niniejsze opracowanie, oraz cały Program Regionalny EOG i konkursy POPT 2007-2013 na strategię miejskich obszarów funkcjonalnych.

Wychodząc od przedstawionej diagnozy i wskazanych kierunków działania, w rozdziale 8 przedstawimy propozycję podejścia zintegrowanego do zarządzania rozwojem w jednostkach samorządu terytorialnego i społecznościach lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania terytorialnego, czyli współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w miejskich obszarach funkcjonalnych.

Bibliografia:

1. S. Dühr, C. Colomb, V. Nadin: *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, London, Routledge, 18.10.2010. s 53, https://books.google.pl/books?id=r_EYpVrrVkQC&hl=pl&source=gbs_navlinks_s, źródła w zasobach Internetu, [dostęp 16.04.2016].
2. R. Florida: *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, San Francisco, 2009, http://www.creativeclass.com/_v3/whos_your_city/overview/ [dostęp 16.04.2016].
3. T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] Intercathedra, nr 27/4, Poznań 2011, ss. 45-52.

Rozdział 2

Andrzej Porawski, Tomasz Potkański,
Jan Maciej Czajkowski, Janusz Szewczuk

Ogólna charakterystyka stanu i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu w Polsce

Abstrakt: W niniejszym rozdziale dokonano charakterystyki uwarunkowań i form prawnych współpracy międzysamorządowej w Polsce. Przeprowadzono również analizę porównawczą kluczowych cech oraz wskazano różnice, zidentyfikowane w obrębie głównych form zinstytucjonalizowanej współpracy, podjętej przez jednostki samorządu terytorialnego. Na tle typologii i delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych podjęto próbę wypracowania metodologii oceny i analizy potencjału konkurencyjnego obszarów funkcjonalnych, z wykorzystaniem Syntetycznego Wskaźnika Rozwoju gminy.

Słowa kluczowe: miejskie obszary funkcjonalne, stowarzyszenia jednostek samorządu, związki komunalne, związki metropolitalne, zespoły współpracy terytorialnej, partnerstwa terytorialne, potencjał konkurencyjny partnerstwa, Syntetyczny Wskaźnik Rozwoju

Wprowadzenie

Twórcy obu etapów polskich reform ustrojowych (1990, 1998-1999) zaproponowali w nich rozwiązania, które sami określali jako partnerski model samorządu terytorialnego, do którego w latach 2000. dodano partnerstwo z sektorem pozarządowym, a nieco później, z sektorem prywatnym (PPP). Wzorem rozwiązań międzynarodowych w ramy ustawy o samorządzie gminnym „wbudowano” możliwości szerokiej współpracy między jednostkami samorządu w postaci instytucji porozumień administracyjnych, związków międzygminnych (tzw. komunalnych) i stowarzyszeń gmin¹. Obok tego, na podstawie kodeksu cywilnego, jednostki samorządu mogły zawiązywać porozumienia o charakterze cywilno-prawnym, w ramach których zobowiązywały się do współpracy w zakresie realizacji swych zadań.

¹ Od 1999 r. możliwość tworzenia związków rozszerzono na powiaty, zawierania zaś porozumień i tworzenia stowarzyszeń zarówno na powiaty, jak i województwa samorządowe.

W miarę upływu lat katalog został poszerzony o kolejne struktury, takie jak: spółki prawa handlowego realizujące zadania publiczne, Lokalne Grupy Działania, Lokalne Organizacje Turystyczne, czy wreszcie inne zwyczajowe formy porozumień cywilno-prawnych – konsorcja, klastry, itp., służące koordynacji działań na rzecz rozwoju gospodarczego w wymiarze lokalnym, subregionalnym lub regionalnym. Zmianie ulegają uwarunkowania i potrzeby, których analizie poświęcono niniejszą pracę.

1. Formy, uwarunkowania i skala współpracy międzysamorządowej w Polsce

Każda z dostępnych form instytucjonalnych współpracy międzysamorządowej jest dostosowana do realizacji określonego typu działań, jednak żadna nie ma charakteru uniwersalnego. Część funkcjonuje jako struktura instytucjonalna dostarczania usług publicznych (porozumienie, związek komunalny, spółka prawa handlowego), a inne służą koordynacji działań planistycznych, promocyjnych lub też obronie wspólnych interesów (stowarzyszenia JST). Kolejna grupa rozwiązań jest dedykowana podejmowaniu inicjatyw, służących celom rozwoju gospodarczego lub społecznego na danym terytorium, jak np. spółki prawa handlowego, konsorcja/klastry, LGD/LOT-y i wreszcie różne porozumienia cywilno-prawne.

Niestety przez ostatnie 26 lat od chwili reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego, rozwój prawnych form współpracy nie nadążał za zmianami uwarunkowań i wyzwaniem, jakie niosą nowe zjawiska społeczno-gospodarcze, w tym globalizacja i swobodny przepływ kapitału, zwłaszcza ludzkiego oraz wynikającymi z tego potrzebami w zakresie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. W roku 2015, po blisko 10 latach od rozpoczęcia debaty publicznej o potrzebie uregulowania zarządzania aglomeracyjnego, Sejm uchwalił ustawę o związkach metropolitalnych. Zabrakło mu jednak determinacji, aby wprowadzić do polskiego porządku prawnego model nieobligatoryjnego partnerstwa w postaci tzw. zespołów współpracy terytorialnej. Wobec nieprzyjęcia tej regulacji oraz braku rozporządzeń wykonawczych do przyjętej ustawy o związkach metropolitalnych, która likwiduje niektóre bariery zarządzania terytorialnego, przynajmniej w odniesieniu do największych miast, obecny stan prawny nadal nie ułatwia podejmowania współpracy w wymiarze zintegrowanym w miejskich obszarach funkcjonalnych różnej wielkości.

Podstawowe istniejące i postulowane formy zinstytucjonalizowanej współpracy jednostek samorządu terytorialnego zestawiono w tabeli 1. Wskazano różnice między analizowanymi formami oraz konsekwencje tych różnic dla procesu zarządzania w obszarach funkcjonalnych i organizacji dostarczania usług².

² Szerszy opis form prawnych zamieszczono w rozdziale 3.

Tabela 1. Porównanie cech oraz identyfikacja różnic między głównymi formami zinstytucjonalizowanej współpracy międzysamorządowej

Cecha	Związek celowy	Stowarzyszenie JST	Mechanizm typu „zespół współpracy terytorialnej” – np. związki metropolitalne
Cel utworzenia (wg ustawy)	Wspólne wykonywanie zadań publicznych (np. wspólna infrastruktura techniczna).	Wspieranie idei ST , obrona wspólnych interesów (ustawa o samorządzie gminnym), działalność niezarobkowa związana z realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego zadaniami (odpowiednio stosowana ustawa Prawo o stowarzyszeniach).	Współpraca sąsiadujących JST w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru.
Zakres uprawnień władczych	Przejmuje pełną odpowiedzialność – organy związku zastępują organy członków związku , które w całości tracą uprawnienia na rzecz związku.	Stwarza możliwość miękkiego współdziałania , na zasadzie dobrej woli członków; bardzo ograniczony (formalnie żaden) zakres wpływu na działania członków.	Stwarza pełne możliwości koordynacji oraz daje elastyczność w zakresie przekazywania uprawnień władczych w odniesieniu do poszczególnych członków.
Zakres zadań	Całość zadania (zadań), jakie członkowie przekazują związkowi; jest on tworzony w celu wspólnej realizacji tego zadania własnego, np. zagospodarowanie odpadów, komunikacja publiczna, gospodarka wodno-ściekowa, itp.	Działania mieszczące się w celach powołania stowarzyszenia (bez możliwości realizacji zadań w zastępstwie członków stowarzyszenia)	Koordinacja rozwoju danego obszaru; zadania „własne” umożliwiające zarządzanie terytorialne (np. przyjmowanie <u>ramowego studium przestrzennego</u>); inne zadania określone indywidualnie dla konkretnego partnerstwa, np. koordynacja oświaty, transportu lokalnego, rynku pracy, itp.
Finansowanie	Budżet identyczny jak budżety gmin. W statucie ustala się zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku. Nadzór RIO.	Składki członkowskie (dochody „własne” stowarzyszenia); środki pozyskane z innych źródeł (dotacje, darowizny itp.)	Zasady gospodarki finansowej jak w JST. Składki członkowskie, dotacje i „wpłaty” z innych źródeł. Nadzór RIO.

Źródło: Opracowanie własne.

Opierając się na analizie porównawczej warto zauważyć, że związki celowe gmin/powiatów (komunalne) służą przede wszystkim dostarczaniu konkretnych usług publicznych (jednej lub maksimum kilku). Tworząc związek jednostki samorządu terytorialnego wyzbywają się uprawnień i odpowiedzialności za te sfery usług – jedynie kontrolując związek poprzez swoich przedstawicieli w jego organach.

Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 marca 2016 r., z 319 związków komunalnych (313 międzygminnych i 6 powiatowych) zarejestrowanych w Polsce od 1990 r., tylko 220 jest obecnie aktywnych (a ściśle – nie zostało

wyrejestrowanych, bo do Ministerstwa Finansów sprawozdania przesyła tylko 145). Uczestniczy w nich (formalnie) ponad 1440 gmin, zamieszkałych łącznie przez ponad 60% populacji kraju. Ze względu na wspomniane ograniczenia i sztywne procedury działania nie jest to idealne narzędzie równoczesnej koordynacji szeregu polityk rozwojowych wielu jednostek samorządu, połączonej z integracją lub koordynacją dostarczania szeregu usług i bez wyzbywania się nad nimi bezpośredniej kontroli. Wszyscy członkowie związku muszą przenieść takie same zadania do związku, nadto z konsekwencją, że tracą możliwość ich samodzielnego (poza związkiem) wykonywania. Nie można być członkiem związku bez spełnienia tego wymogu. W efekcie tam, gdzie związki komunalne powinny „naturalnie” powstać, bardzo często nie powstają. Mimo, że istnieje w Polsce grupa dobrze działających związków komunalnych, nie jest to narzędzie uniwersalne, powszechne i dostosowane do aktualnych wyzwań zarządzania rozwojem w wymiarze terytorialnym³.

Z drugiej strony, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego jest typowym narzędziem obrony lub promocji interesów członków, nie służy ono jednak do realizacji usług publicznych w imieniu członków. Pozwala co najwyżej koordynować ich samodzielne działania w ramach realizacji zadań własnych. Jeśli stowarzyszenie JST dostarcza usługi, to nie czyni tego subsydiarnie (w zastępstwie członków), lecz robi to w imieniu własnym. Forma ta nie umożliwia wspólnej realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego z podmiotami spoza sektora samorządowego, choć mogą być oni członkami wspierającymi stowarzyszenia lub na mocy innych ustaleń koordynować wspólne działania poza ramami organizacyjnymi stowarzyszenia. Stowarzyszenia samorządowe są bardzo popularną formą współpracy JST, choć nie zawsze o charakterze terytorialnym⁴. Jednak w tym ostatnim znaczeniu jest to forma zinstytucjonalizowanej współpracy JST na danym terenie, dostosowana do koordynacji planowania rozwoju i koordynacji indywidualnych działań JST. Nie umożliwia ona jednak przeniesienia zadań publicznych na stowarzyszenie przez tworzące je jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że nie jest dopuszczalne przeniesienie zadań do właściwości stowarzyszenia, jeśli łączyłoby się to z przeniesieniem praw i obowiązków jednostek samorządu na stowarzyszenie. Innymi słowy, nie jest możliwe przeniesienie na stowarzyszenie kompetencji władczych, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej. Z tego powodu stowarzyszenie nie jest narzędziem integracji dostarczania usług przez jednostki samorządu, nie

³ Pomimo wprowadzenia w roku 2015 pozytywnie odbieranych zmian w ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym dot. uproszczenie procedur rejestracji związków komunalnych, dokonywania zmian w ich statutach oraz ułatwień w likwidacji, nasze organizacje postulują o dokonanie dalszych ułatwień, m.in. polegających na dookreśleniu kompetencji, jakie mogą zostać przeniesione na związki samorządowe, określeniu zasad występowania jednostek samorządu terytorialnego ze związków, uregulowaniu procedury likwidacji związków, uelastycznieniu zasad funkcjonowania organów związków, a także wprowadzeniu podstawy prawnej do zawierania przez związki porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych. Proponowane zmiany ułatwią realizację obecnych zadań związków komunalnych.

⁴ Skala uczestnictwa JST w stowarzyszeniach jest bardzo duża, ale brakuje ścisłych danych o charakterze oficjalnym. Na próbie 989 JST, które odpowiedziały na ankietę ZMP (2012) można określić, że średnio każda JST jest członkiem co najmniej jednego stowarzyszenia samorządowego (krajowego, lokalnego, lub międzynarodowego). Zapotrzebowanie na tę formę miękkiej współpracy terytorialnej i koordynacji działań stabilnie rośnie i jest ona często wybierana przez nowe partnerstwa JST. Kilka stowarzyszeń powstało jako wynik Programu Regionalnego MF EOG i projektów wspartych przez POPT 2007-2013.

mogąc w konsekwencji odgrywać operacyjnej roli w zakresie porządkowania gospodarki przestrzennej, co jest główną bolączką w miejskich obszarach funkcjonalnych.

Dlatego od kilku lat postulujemy przyjęcie, jako rozwiązania fakultatywnego i dobrowolnego, pośredniej formy organizacyjnej, która połączy kluczowe cechy obu poprzednich – tj. umożliwi współpracę sąsiadujących JST, szczególnie w zakresie **zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć** i zadań mających znaczenie dla całego obszaru. W tej koncepcji poszczególni członkowie mogą odrębnie dla każdej usługi podjąć decyzję o przekazaniu jej do „zespołu współpracy czy związku” lub pozostawieniu władztwa w tym zakresie w kompetencjach własnej gminy i jego realizacji poprzez własne struktury. Takie rozwiązanie stwarza z jednej strony pełne możliwości **koordynacji działań rozwojowych** (jak stowarzyszenie JST), a z drugiej pozwala członkom na dobranie zestawu usług (określi je statut), które razem chcą wykonywać poprzez „zespół/związek” – tak jak związek komunalny. Jednak potem na etapie realizacyjnym każdy członek może indywidualnie przekazać kompetencje do „zespołu/związku” lub je wycofać, z zachowaniem procedur wspólnie ustalonych w statucie. Pozwoli to łatwiej zmieniać raz podjętą decyzję – wyższa będzie elastyczność form działania. W zakresie uzgodnionym między członkami, nie tracą oni uprawnień władczych wobec poszczególnych rodzajów usług wstępując do „zespołu/związku” – tzn. nie muszą się ich wszystkich pozbywać na rzecz tego nowego podmiotu, mogą zaś dokonać wyboru i uczestniczyć w innych formach działań wspólnych.

Dwie cechy takiej konstrukcji prawnej zasługują na podkreślenie. **Jedną jest zdefiniowanie – jako jedyne obowiązkowe zadania własnego** – wykonywania **ramowego studium przestrzennego zagospodarowania** na terenie objętym obszarem „zespołu/związku”, którego ustalenia będą w określonym zakresie obowiązujące dla gmin, które zdecydują się wejść do „zespołu/związku”. Jest to szansa na świadome i planowe uporządkowanie planowania przestrzennego w obszarze funkcjonalnym, szczególnie ważna dla miast metropolitalnych. **Drugą cechą, już przywołaną, jest stworzenie warunków do połączenia wspólnego planowania rozwoju z dostarczaniem wybranych usług w sposób, który umożliwi poszczególnym gminom bardziej elastyczne decyzje**, bez potrzeby występowania z „zespołu” lub „związku”, jeśli chcą utrzymać daną kompetencję wyłącznie dla siebie lub ją z powrotem przejąć. Jest to rozwiązanie nowoczesne, dostosowane do zmiennych uwarunkowań zewnętrznych i dające gminie wysoką kontrolę nad tym procesem, przy utrzymaniu sprawności całego „zespołu/związku” w zakresie działań wspólnych.

W październiku 2015 roku Sejm przyjął, a Prezydent podpisał ustawę związkach metropolitalnych⁵, która tworzy podstawą prawną ich funkcjonowania. Jest to przeniesienie na grunt największych polskich miast wyżej opisanych rozwiązań. Szersze informacje o związkach metropolitalnych znajdują się w rozdziale nr 3. Niezależnie od tego, że opóźnia się wydanie rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy, należy postawić postulat rozszerzenia stosowania tych rozwiązań na inne aglomeracje miejskie, również średnie i mniejsze – bowiem bez tego rodzaju instytucji, dostosowanej do bardzo dynamicznych zmian w otoczeniu – władze samorządowe w miejskich obszarach funkcjonalnych nie będą miały adekwatnych narzędzi do przygotowywania i egzekwowania lokalnych lub subregionalnych polityk wobec rozwoju przestrzennego i usług na funkcjonalnie połączonych obszarach miast i otaczających je terenach wiejskich.

Bardzo ważnym instrumentem współpracy międzysamorządowej, a także międzysektorowej, są spółki prawa handlowego. Skalę współpracy w tym zakresie opisano szerzej

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1890 z późn. zm.

w Raporcie *Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby* przygotowanym przez zespół ZMP w roku 2013⁶. Odgrywają one ważną rolę gospodarczą i społeczną i pozwalają w sposób najpełniejszy realizować postulat maksymalnej efektywności dostarczania usług.

W tym kontekście ważną z punktu widzenia współpracy samorządów i dotychczas nierozstrzygniętą przez ustawodawcę kwestią pozostają zasady funkcjonowania i organizacji spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie utrzymuje się od lat model instytucjonalny różnicujący możliwości współdziałania w tej formie jednostek samorządu różnych szczebli. W konsekwencji, za niezbędne uznać należy zmiany służące ujednoczeniu obecnie obowiązujących w tej materii przepisów prawnych. Ponadto, z uwagi na potrzebę większej aktywności samorządów w prowadzeniu rozwoju gospodarczego i społecznego, uzasadnionym jest rozszerzenie możliwości uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w spółkach prawa handlowego o możliwość tworzenia i przystępowania samorządów do spółek istotnych z punktu widzenia realizowanych przez samorządy programów rozwoju. W kontekście współpracy samorządów w ramach spółek potrzebne są również pilne zmiany dotyczące ich finansowania i sposobu powierzania realizacji zadań. W odniesieniu do pierwszego obszaru, potrzebna jest ustawowa rewizja dotychczas stosowanych w praktyce zasad oceny dokapitalizowania spółek własnych z punktu widzenia reżimu pomocy publicznej. W odniesieniu do drugiego, ZMP popiera prowadzony aktualnie w parlamencie proces legislacyjny mający na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego doktryny zamówień *in-house* zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie dyrektywami unijnymi, pod warunkiem usankcjonowania jej zastosowania w każdej sferze usług publicznych świadczonych przez samorządy.

Pozostałe formy współpracy, oparte o umowy zawierane zgodnie z kodeksem cywilnym, nie wymagają istotnej modyfikacji. Samodzielność prawna jednostki samorządu pozwala jej elastycznie i skutecznie wykorzystywać te powszechnie dostępne rozwiązania i nie one są ograniczeniem. Są nimi raczej niedostosowane do specyfiki współpracy w partnerstwach – szczególnie zawieranych w oparciu o umowy cywilno-prawne – procedury kontrolne, czy zasady finansowania lub rozliczania projektów dofinansowanych ze środków unijnych. Zarówno dla regionalnych izb obrachunkowych, urzędów skarbowych, jak i sądów administracyjnych jest to nowa i dynamicznie rozwijająca się problematyka, w której nie mają potrzebnego doświadczenia.

Z zadowoleniem należy przyjąć pozytywne zmiany w konstrukcji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, który dopuścił miasta do 20 tys. mieszkańców, będące centrami lokalnych miejskich obszarów funkcjonalnych, do wspólnego planowania rozwoju wraz z otaczającymi je terenami wiejskimi w ramach programu LEADER. W ten sposób zrobiono ważny krok w integracji programowania i realizacji polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich na najniższym lokalnym poziomie. Ważne jest też uruchomienie instrumentu RLKS⁷ w dwu pilotażowych województwach, w tym objęcie miast możliwością tworzenia trójsektorowych Lokalnych Grup Działania, co tworzy warunki do większej partycypacji społecznej w zarządzaniu na szczeblu lokalnym. Ważne byłoby rozszerzenie tego instrumentu na inne województwa.

⁶ A. Porawski (red.): *Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby. Raport przygotowany w ramach projektu „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”*, Związek Miast Polskich, Poznań, 2013. Zob.: <http://www.partnerstwa.jst.org.pl/baza-wiedzy/325-raport-o-stanie-wspolpracy-pomiedzy-samorzadami> [dostęp 26.04.2016].

⁷ Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność.

Niezależnie od omówionych wyżej instrumentów polityki regionalnej, powodzenie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej zależy także od szeregu ustaw sektorowych, które utrudniają lub uniemożliwiają skuteczną współpracę, podwyższając koszty dostarczania usług i uniemożliwiając ich integrację w wymiarze terytorialnym. W tym kontekście nadal aktualne są rekomendacje ZMP i pozostałych organizacji samorządowych dotyczące zmian legislacyjnych w ustawach o systemie oświaty, o pomocy społecznej i w ustawie o wspieraniu rodziny. Celem proponowanych zmian jest rezygnacja z odgórnie narzuconych przez ustawodawcę usztywnień dotyczących sposobu realizacji zadań własnych, w tym zwłaszcza o charakterze organizacyjnym, co umożliwi realizację tych zadań poprzez współpracę międzygminną (obecnie nie jest to możliwe lub jest utrudnione).

Typologia i delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych

2.

Dyskusja nad zarządzaniem obszarami funkcjonalnymi, szczególnie miejskimi, odbywa się w ramach pojęciowych, wyznaczonych przez z jednej strony politykę zagospodarowania przestrzennego, a z drugiej – politykę rozwoju i jej narzędzia. Ta ostatnia, wraz z konsekwencjami dla partnerstw terytorialnych, będzie szerzej omówiona w rozdziale 4. Tutaj skoncentrujemy się na pierwszej perspektywie jako punkcie wyjścia do analizy.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK)⁸ definiuje obszar funkcjonalny jako zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. Użyta terminologia pochodzi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zaproponowane podejście wynika ze zmieniającego się usytuowania polityki rozwoju w systemie prawnym i strukturach państwa, w tym z wysiłków na rzecz prowadzenia jej w sposób zintegrowany, przy ściślejszym powiązaniu planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym.

Jednak podejście to nie znajduje wciąż wystarczającego oparcia w zmianach legislacyjnych, co mocno utrudnia podejmowanie współdziałania na rzecz rozwoju przez podmioty i środowiska, które angażują się w te przedsięwzięcia.

Poza tym podejście to nie wyczerpuje możliwych kontekstów myślenia o terytorialnym występowaniu określonych zjawisk i związanych z nimi funkcji, co jest wyraźnie widoczne w rozmaitych konkretnych przypadkach prowadzenia działań rozwojowych. Obserwuje się wyraźny wzrost liczby i znaczenia hybrydowych partnerstw terytorialnych⁹ podmiotów z różnych sektorów, które kreują lokalną, subregionalną lub regionalną politykę rozwoju, z udziałem partnerów publicznych, społecznych i gospodarczych.

⁸ Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 (KPZK), przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 roku.

⁹ A. Noworól: *Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądanых zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*. Ekspertyza dla MliR, Kraków, 2014.

Typologia przyjęta w KPZK ma oczywisty związek z polityką regionalną państwa, która różne działania w ramach tej polityki określa jako „interwencję publiczną”, przypisując konkretnym podmiotom tej polityki określone kompetencje i narzędzia, w tym dotyczące delimitacji tych obszarów. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju koncentruje się przy tym na dwóch poziomach prowadzenia działań rozwojowych: krajowym i regionalnym – niesłusznie marginalizując znaczenie działań subregionalnych i lokalnych. Tezę, iż to podejście nie oddaje stanu faktycznego, ilustruje poniższa tabela, w której zestawiono wydatki majątkowe budżetu państwa (bez funduszy celowych), budżetów województw, powiatów oraz gmin (w tym miast na prawach powiatu). Wynika z niej, że pomijając linie kolejowe, autostrady i drogi ekspresowe, finansowane z funduszy celowych – Polskę zmieniają przede wszystkim gminy.

Tabela 2. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa [mln zł.]

	1991	1995	1999	2004	2009	2014
Gminy ogółem	1 169,6	4 657,7	10 637,5	12 181,5	29 092,0	30 010,9
Powiaty (od 1999)			633,4	1 265,5	4 075,7	3 492,6
Województwa (od 1999)			1 036,1	1 741,7	9 959,0	7 846,8
Razem wydatki JST	1 169,6	4 657,7	12 307,1	15 188,7	43 126,7	41 350,3
<i>Budżet Państwa wydatki (bez dotacji dla JST)</i>	<i>1 677,4</i>	<i>4 006,7</i>	<i>5 150,5</i>	<i>9 143,7</i>	<i>23 557,3</i>	<i>33 399,0</i>

Źródło: Opracowanie własne

KPZK wyróżnia trzy typy obszarów funkcjonalnych, wyliczając w każdym z nich kilka podtypów:

- 1) Miejskie obszary funkcjonalne, w tym:
 - a) MOF miast wojewódzkich,
 - b) MOF ośrodków regionalnych (100-300 tys. mieszk.),
 - c) MOF ośrodków subregionalnych (50-100 tys. mieszk.),
 - d) MOF ośrodków lokalnych (poniżej 50 tys. mieszk.);
- 2) Wiejskie obszary funkcjonalne, w tym:
 - a) WOF powiązane z dużym miastem,
 - b) WOF wymagające wsparcia;
- 3) Specjalne obszary funkcjonalne, podlegające różnym rodzajom interwencji:
 - a) OF szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej,
 - b) OF kształtowania szczególnego potencjału rozwojowego,
 - c) OF wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji.

Zaproponowana typologia została powszechnie zaakceptowana i jest stosowana w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych, choć do celów analizy zróżnicowania partnerstw, jakie powstały ze wsparciem Ministerstwa Rozwoju, prezentujemy je w podziale na 3 grupy opisane w rozdziale 4. Będą to: (1) partnerstwa metropolitalne, skupione wokół ośrodków o znaczeniu wojewódzkim, (2) partnerstwa o zasięgu subregionalnym skupione wokół ośrodków o znaczeniu regionalnym i subregionalnym oraz (3) partnerstwa lokalne. Po analizie instrumentów wsparcia wymiaru terytorialnego polityki spójności na poziomie województw (patrz rozdział 4), dostrzegamy wyraźnie,

że dla tych trzech typów partnerstw zarezerwowano w 16 regionalnych planach operacyjnych podobne rozwiązania. W załączniku nr 4 przytoczono zestawienie tych instrumentów w podziale na trzy wymienione wyżej poziomy.

Ciekawe jest zróżnicowanie przesłanek, na których oparto tworzenie specjalnych obszarów funkcjonalnych w różnych regionach, oraz tzw. obszarów strategicznej interwencji (OSI). Wynika ono z odmiennej specyfiki regionalnej, a także jest pozytywnym rezultatem przyznania województwom dużej autonomii w kształtowaniu własnych strategii rozwoju – co między innymi pozwoliło władzom wojewódzkim kontynuować wsparcie dla inicjatyw współpracy wokół ośrodków subregionalnych i lokalnych, jakie się wykształciły ze wsparciem grantów Ministerstwa Rozwoju przyznanych ze środków POPT MOF i MF EOG.

Odmienne przedstawia się kwestia **delimitacji obszarów funkcjonalnych**. Od roku 2013 nie udało się uzgodnić projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków określenia obszarów funkcjonalnych i ich granic (wg delegacji z art. 49d ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)¹⁰. W odniesieniu do OF miast wojewódzkich samorządy województw kierują się w tym zakresie opracowaniem metodycznym MRR z lutego 2013¹¹. Wyznaczając obszary strategicznej interwencji autorzy strategii i programów regionalnych zwykle stosują subiektywnie dobierane kryteria i odniesienia, rzadko kiedy uwzględniając rzeczywistą wolę współdziałania między jednostkami samorządu lokalnego i jej motywy. W efekcie często występuje sytuacja, w której poszczególne jednostki lub inne podmioty na danym obszarze zgłaszają do ogłoszonych konkursów swoje czysto partykularne projekty, tracąc szansę na ewentualny efekt synergiczny działań wspólnie zaplanowanych i realizowanych, wzmacniających potencjał całego obszaru funkcjonalnego. Należy jednak podkreślić, że w ramach większych miejskich obszarów funkcjonalnych, szczególnie wokół miast wojewódzkich, jest miejsce na współdziałanie mniejszych grup samorządów, które mają swoją lokalną specyfikę i mogą wpisać się w wysiłek rozwojowy całego większego obszaru. Kluczowa jest jednak ścisła merytoryczna koordynacja tych inicjatyw.

Nie zawsze są też pomocne liczne w tym zakresie opracowania eksperckie, które charakteryzują się bardzo autorskim podejściem. Dostarczają one szeroką i merytorycznie istotną wiedzę o różnych zjawiskach na badanych obszarach, dlatego powinny być z uwagą rozpatrywane przy budowaniu planów współdziałania dla rozwoju. Zdarza się jednak, że niektóre z nich są uznawane za jedynie słuszną podstawę podejmowania decyzji rodzących konsekwencje prawne i finansowe, a decydenci niemal ignorują inne punkty widzenia bądź lokalną albo regionalną specyfikę. Tak stało się na przykład z opracowaniem prof. P. Śleszyńskiego dla MRR z 2012 roku¹².

Na tym tle wyróżnia się zwłaszcza podejście samorządu województwa małopolskiego, który kilka lat wcześniej, doceniając wzrastające znaczenie miast jako ośrodków rozwoju i regionalnej polityki miejskiej, opublikował opracowanie o trendach

¹⁰ Projekt MRR z dnia 2 sierpnia 2013, wydanie on-line (źródła w zasobach Internetu): https://bip.mir.gov.pl/Prawo/Projekty_ustaw/Documents/UZPPR_pomost_RM_rozp-MRR_02082013_BIP.pdf [dostęp 26.04.2016].

¹¹ *Kryteria delimitacji MOF miast wojewódzkich*, MRR, Warszawa, luty 2013, tekst (źródła w zasobach Internetu): https://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/wiadomosci/zit/dokumenty/kryteria_delimitacji.pdf [dostęp 26.04.2016].

¹² P. Śleszyński: *Delimitacja MOF stolic województw*. Ekspertyza dla MRR, Warszawa, 8 października 2012. Zob. omówienie [w:] *Przegląd geograficzny*, nr 85, 2, 2013, ss. 173-197.

rozwojowych miast Małopolski¹³, na podstawie analizy powiązań funkcjonalnych miast. Autorzy nie wyznaczyli sztywnych granic OF dla żadnego z miast w województwie, wskazali natomiast, że – w zależności od analizowanych funkcji – obszar ten można wyznaczyć elastycznie, biorąc pod uwagę rozmaite kryteria i uwarunkowania. Takie podejście:

- wyposażyło samorząd województwa i samorządy lokalne w wiedzę potrzebną do programowania rozwoju,
- stworzyło merytoryczną płaszczyznę współdziałania z miastami w tworzeniu strategii i programów operacyjnych,
- umożliwiło stworzenie regionalnej polityki miejskiej w partnerstwie z miastami.

3. Procesy rozwojowe w partnerstwach – analiza zmian potencjału rozwoju (Syntetyczny Wskaźnik Rozwoju JST)

Współpraca jednostek samorządu w ramach obszarów funkcjonalnych ma dwa podstawowe cele. Jednym jest zbudowanie przewagi konkurencyjnej własnego obszaru funkcjonalnego (OF) nad podobnymi o tym samym charakterze i położeniu (np. wśród metropolitalnych OF, subregionalnych/regionalnych lub wśród lokalnych OF). Będzie to decydowało o potencjale rozwojowym tego OF i szansach na wzrost dochodów mieszkańców, podmiotów gospodarczych i samorządów, co zapewni możliwości sfinansowania rozwoju. Drugim celem współpracy partnerskiej w ramach obszaru funkcjonalnego jest integracja wewnątrz OF – tak społeczna, jak i gospodarcza, która uruchomi zasoby niezbędne dla rozwoju (np. ludzkie – nowi mieszkańcy lub zatrzymanie migracji wyjazdowych, finansowe – poprzez obniżenie kosztów dostarczania usług i nowe inwestycje, społeczne – poprzez włączenie grup wykluczonych). Oba wymiary przełożą się na jakość życia ogółu mieszkańców.

Jednym z kluczowych elementów **Modelu współpracy międzysamorządowej** (patrz rozdział 9) – wypracowanego w Projekcie Predefiniowanym – jest postulat dokonywania okresowej:

- 1) **diagnozy konkurencyjności obszaru funkcjonalnego** względem innych, szczególnie tych, które mogą korzystać z tych samych zasobów (jak wyżej: np. ludzkich, finansowych, itd.), oraz
- 2) **analizy powiązań funkcjonalnych** w zakresie usług publicznych na terenie danego obszaru funkcjonalnego.

W ramach Projektu Predefiniowanego zdecydowaliśmy się przetestować **narzędzie wspomagające takie analizy**. Jest to Syntetyczny Wskaźnik Rozwoju (SWR), składający się z 7 wskaźników bazowych, z których każdy oddaje ważny wymiar potencjału rozwojowego gminy. Wypadkowa tych 7 wymiarów (opis poniżej) pozwala śledzić

¹³ *Potencjał i trendy rozwojowe miast w województwie małopolskim*. Publikacja wyników badań projektu *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, wykonanych przez Uniwersytet Jagielloński na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków, 2010.

zmianę wynikowego potencjału rozwoju gminy i to w relacji do pozostałych gmin tego OF oraz gmin podobnych OF.

Został on wypracowany w roku 2010 wspólnie przez Związek Miast Polskich (ZMP) i Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin (SRGG), z takim zamysłem, aby odzwierciedlał główne czynniki rozwoju lokalnego i mógł być uznany za **syntetyczny**. Założeniem było uzyskanie wskaźnika w miarę **prostego**, którego składowe byłyby powszechnie zrozumiałe i akceptowane. Potencjalnych kryteriów rozwoju jest wiele (niektóre trudno mieralne), postanowiliśmy więc uwzględnić te, które są obserwowane z poziomu lokalnego i odnoszą się do kluczowych zjawisk związanych z różnymi płaszczyznami rozwoju, stanowiąc ich miarę.

W sensie analitycznym składa się on z 7 wskaźników podstawowych opisanych poniżej w tabeli. Odnoszą się one do takich wymiarów jak (1) zasobność mieszkańców, (2) stopień rozwoju gospodarczego, (3) produktywność przestrzeni z punktu widzenia rozmieszczonej w niej infrastruktury, (4) stan lokalnego rynku nieruchomości, (5) potencjał demograficzny ludzi młodych wchodzących na rynek pracy (tzw. wskaźnik R. Floridy), (6) społeczny wymiar stanu gospodarki lokalnej oraz (7) obciążenie demograficzne.

Tabela 3. Zestawienie wskaźników cząstkowych tworzących Syntetyczny Wskaźnik Rozwoju gminy

Lp.	Wskaźnik cząstkowy	Charakter	Znaczenie
1.	PIT na mieszkańca	Stymulanta	Zasobność mieszkańców
2.	CIT na mieszkańca	Stymulanta	Rozwój gospodarczy
3.	Podatek od nieruchomości (PN) na mieszkańca	Stymulanta	Produktywność przestrzeni na rzecz infrastruktury
4.	Podatek od czynności cywilnoprawnych PCC-P na mieszkańca	Stymulanta	Stan lokalnego rynku nieruchomości
5.	Potencjał demograficzny (liczba osób w wieku 25-34 na 1000 mieszkańców)	Stymulanta	Nawiązuje do wskaźnika kreatywności R. Floridy
6.	Bezrobocie (udział bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym)	Destymulanta	Społeczny wymiar stanu gospodarki lokalnej
7.	Obciążenie demograficzne (ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym)	Destymulanta	Obciążenie demograficzne wg GUS

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Biura SRGG i Biura ZMP, 2010.

Wskaźnikiem tym posługiwaliśmy się do tej pory wyłącznie dla pojedynczych jednostek samorządu, a i w tym przypadku wymaga on pogłębionych analiz tworzących go wskaźników bazowych w kolejnych latach – dla prawidłowej interpretacji. Tym bardziej będzie to wymagane dla relacji wewnątrz partnerstwa.

Punktem wyjścia do analiz i interpretacji jest założenie, że wskaźniki nr 1, 2, 3, 4 i 5 mają charakter stymulant, zaś wskaźniki nr 6 i 7 pełnią funkcję destymulant. Wartość wskaźnika syntetycznego wyliczono jako sumę odchyłeń standardowych dla poszczególnych wskaźników przyjętych do zestawienia. Dla wskaźników 5 i 6 przyjęto wartości odwrotne. Wszystkie wskaźniki cząstkowe potraktowano jednakowo, nie nadając im żadnych wag odzwierciedlających ewentualne różnice w sile ich oddziaływania (tzw. metoda **Z-scores**, polegająca na budowie syntetycznego indeksu, będącego sumą standaryzowanych wartości wskaźników cząstkowych).

Wskaźnik syntetyczny rozwoju gminy jest sumą/wypadkową 7 wskaźników bazowych, przyjętych jako jego podstawa. Standaryzacja wskaźników o różnych nominacjach została przeprowadzona w oparciu o odchylenie standardowe tych wskaźników. Wartości wskaźnika w poszczególnych latach stanowią sumę odchyłeń standardowych wskaźników bazowych danej gminy. Wartości dodatnie wskaźnika oznaczają, że w danym roku jego wartość dla danej gminy kształtowała się powyżej średniej dla wszystkich gmin, które włączono do analizy, zaś wartości ujemne wskaźnika oznaczają, że dany samorząd uplasował się poniżej średniej. Analizując zmiany wartości wskaźnika w czasie należy pamiętać, że odchylenie standardowe jest odzwierciedleniem relacji względnych, pomiędzy badanymi w danym momencie wielkościami. Wzrost lub spadek wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju w kolejnych latach oznacza, że zmieniła się pozycja gminy w relacji do średniej dla wszystkich gmin w porównywalnych latach. Dla przykładu, wzrost wartości wskaźnika w czasie może oznaczać, że:

- wartość wskaźnika dla danej gminy wzrosła więcej niż średnia dla porównywanych gmin,
- wartość wskaźnika nie zmieniła się, ale średnia wartość wszystkich gmin spadła,
- wartość wskaźnika spadła, ale średnia wartość wskaźnika pozostałych gmin spadła jeszcze bardziej.

Na wartość wskaźnika w kolejnych latach wpływ miały zachodzące zmiany społeczno ekonomiczne oraz zmiany prawa, które wywarły wpływ na zmienność wartości wskaźników bazowych w poszczególnych gminach. Od 2009 roku dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) obniżyły się w wyniku zniesienia III progu podatkowego i wprowadzenia tzw. ulgi prorodzinnej na wychowanie dzieci. Obniżenie dochodów nie dotknęło równomiernie wszystkich gmin i zależało od liczby podatników PIT, wydajności tego źródła podatków w danej populacji oraz dodatkowo migracji osób w wysokimi podatkami z obszarów miejskich do otaczających obszarów podmiejskich. Dlatego szczegółowa analiza dla pojedynczej gminy i dla zespołu gmin wchodzących w skład danego obszaru funkcjonalnego musi uwzględniać te lokalne uwarunkowania, odrębnie dla każdego z 7 wskaźników częściowych. Analizie powinny podlegać zarówno wartości wskaźnika syntetycznego, jak i wartości bazowe wskaźników częściowych. Pełną i wyczerpującą analizę w skali gminy mogą wykonać jedynie przedstawiciele danej społeczności lokalnej, a analizy dla partnerstwa – przedstawiciele poszczególnych gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego. Należy pamiętać, że wskaźnik obrazuje zjawiska mierzone na poziomie gminnym, a nie powiatowym (nawet poziom bezrobocia powinien charakteryzować daną gminę), dlatego obszar powiatu jest opisywany jako suma obrazów gmin z tego powiatu.

Opierając się na danych pierwotnych, opracowanych przez Związek Miast Polskich, przygotowano zestaw danych wyjściowych, zawierający wartości wskaźników syntetycznych oraz map obrazujących przestrzennie zmiany tych wskaźników dla lat 2009, 2011, 2014. Zestawiono je dla wszystkich 67 partnerstw, które otrzymały wsparcie w postaci grantów Ministerstwa Rozwoju ze środków POPT MOF i MF EOG, na przygotowanie analiz i strategii miejskich obszarów funkcjonalnych. Dane te zostaną udostępnione w suplemencie do niniejszego opracowania, na stronach internetowych Związku Miast Polskich (www.zmp.poznan.pl i www.sas24.pl), w portalu Projektu Predefiniowanego (www.partnerstwa.jst.org.pl) oraz w portalu wiedzy, dedykowanym współpracy partnerstw samorządowych (www.partnerstwasamorzadowe.pl). Narzędzie to umożliwi członkom partnerstw dokonanie analizy kluczowych zjawisk w oparciu w własną wiedzę i doświadczenie, opierając się na zaproponowanej przez

zespół badawczy metodologii. Dane te będą okresowo aktualizowane przez Biuro Związku Miast Polskich. Wydaje się, że zaproponowane narzędzie może z powodzeniem uzupełnić katalog typowych narzędzi **diagnozy konkurencyjności danego OF** i narzędzi **analizy powiązań funkcjonalnych** w zakresie usług publicznych na terenie danego obszaru funkcjonalnego. Umożliwi to partnerstwom **stały lokalny monitoring opisywanych zjawisk**, a zarazem wspomogą **monitoring realizacji strategii rozwoju OF**.

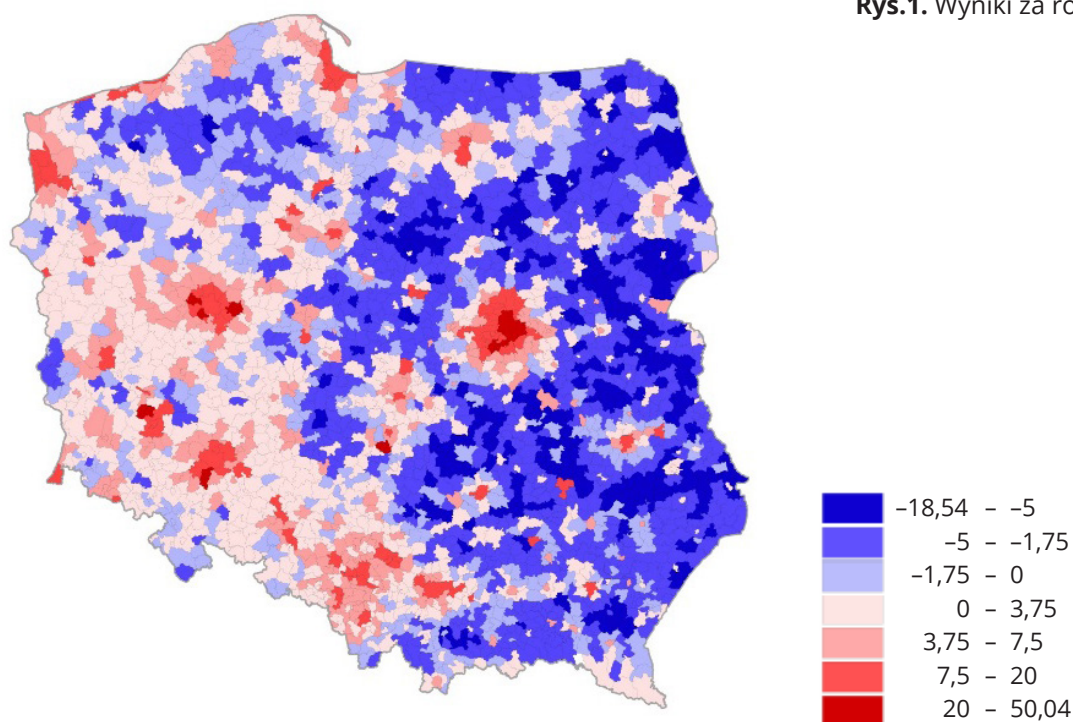
W powiązaniu z zaproponowanym **modelem współpracy** (zob.: rozdział 8) okresowy monitoring i aktualizacja strategii OF powinna obejmować co najmniej wewnętrzną aktualizację diagnozy konkurencyjności OF oraz analizy powiązań funkcjonalnych w zakresie usług (patrz: standardy 2, 3, 4 i 7 modelu).

Chcąc zachęcić przedstawicieli partnerstw do dokonania, a potem powtarzania pogłębionej analizy danych własnych, zaprezentowano wartości Syntetycznego Wskaźnika Rozwoju dla wszystkich gmin w Polsce.

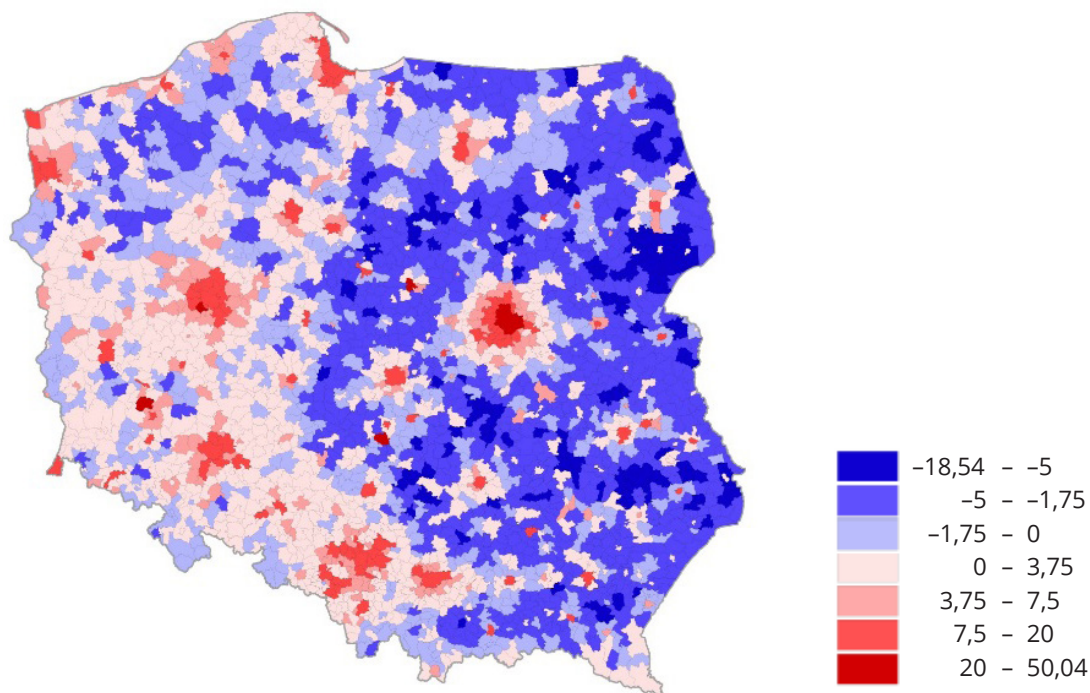
Analizie poddano dane za lata 2008, 2011 i 2014 (w odstępach trzyletnich). Dane dla badanych gmin w Polsce są porównywane pomiędzy sobą w każdym z lat analizy, ale skala odwzorowywania kolorów jest stała we wszystkich trzech latach. W efekcie obraz graficzny w poszczególnych latach może być przedmiotem porównywania. Standardyzacja wskaźnika dotyczy wszystkich gmin miejskich i wiejskich w Polsce. Wzrost lub spadek wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju w kolejnych latach dla danej gminy oznacza, że zmieniła się pozycja gminy w relacji do średniej dla wszystkich gmin w porównywanych latach.

Legendy do mapek dla danego roku zawierają stałe przedziały wartości. Obok zróżnicowania wartości Syntetycznego Wskaźnika Rozwoju dla wszystkich gmin w kraju dla każdego z lat analizy, równie istotne będą zmiany wartości wskaźnika (obrazowane kolorem) pomiędzy odwzorowaniami dla poszczególnych lat 2008, 2011 i 2014.

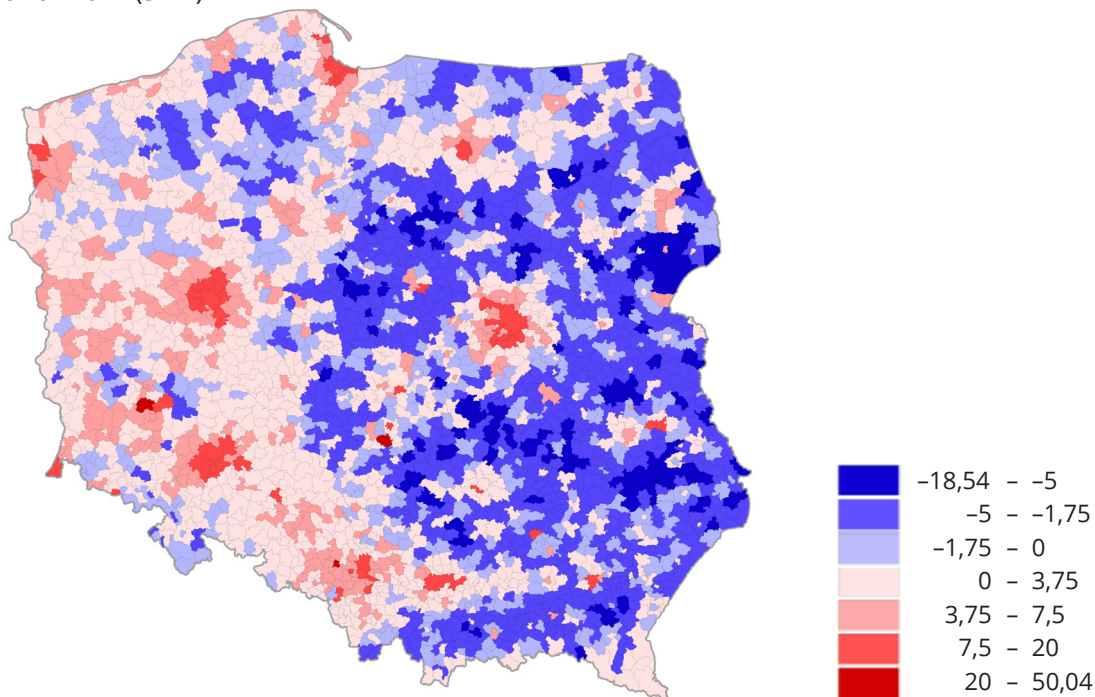
Rys.1. Wyniki za rok 2008 (SWR)



Źródło: Opracowanie własne

Rys. 2. Wyniki za rok 2011 (SWR)

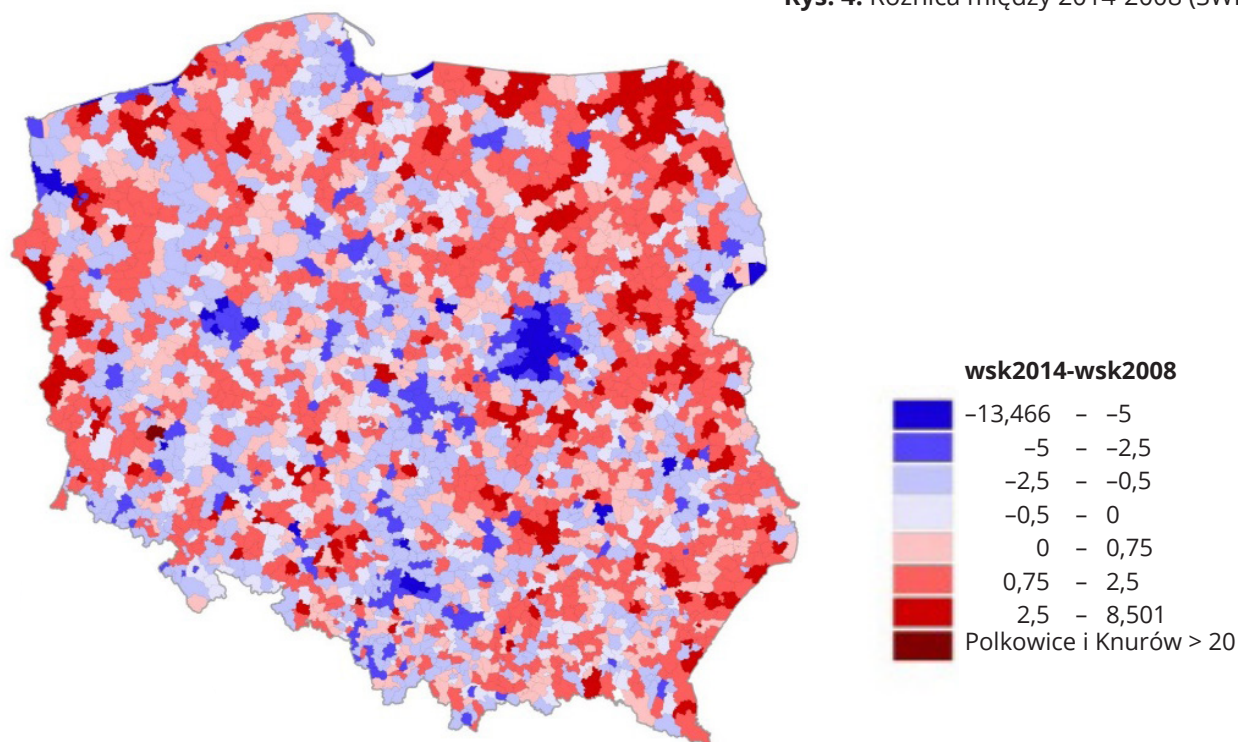
Źródło: Opracowanie własne

Rys. 3. Wyniki za rok 2014 (SWR)

Źródło: Opracowanie własne

Pomoc w analizie może stanowić zamieszczona na rys. 4. mapa obrazująca różnice w wartościach wskaźnika w ciągu trzech przedziałów lat w badanym okresie (2008-2014).

Rys. 4. Różnica między 2014-2008 (SWR)



Źródło: Opracowanie własne

Pierwsze obserwacje, sformułowane na podstawie zamieszczonego zestawienia wyników (rys. 4), są następujące:

Na przestrzeni analizowanych 6 lat zaobserwowano spadek wartości wskaźnika rozwoju dla 1152 gmin (w tym 47 – głęboki), a dla 1327 gmin wzrost (w tym 12 – znaczny). Wzrost ten dotyczy przede wszystkim gmin wiejskich. Dla gmin miejsko-wiejskich sytuacja nie uległa istotnej zmianie, natomiast dla miast wskaźnik znacząco spadł, co zanotowano przede wszystkim aż dla 60 miast na prawach powiatu.

Wstępna analiza wartości bezwzględnych wskaźników składowych pozwala na wskazanie dwóch zjawisk, identyfikowanych szczególnie w dużych miastach: w latach 2008-2011 nie nastąpił praktycznie żaden wzrost wartości udziału PIT na mieszkańca (po zmianach w ustawie), natomiast w całym okresie, w tym zwłaszcza w latach 2011-2014 bardzo silnie wzrósł wskaźnik obciążenia demograficznego.

Zmiany te winny być obserwowane w odniesieniu do całych obszarów funkcjonalnych. Przykładowo, równoległe z brakiem wzrostu udziału PIT w miastach w latach 2008-2011, można zaobserwować wzrost tego wskaźnika – mimo tej samej sytuacji „ustawowej” – w niektórych gminach podmiejskich, co wskazuje, że (niezależnie od uwarunkowań globalnych) nastąpiło w tym czasie przesunięcie „produktywności” podatkowej z miast na część obszarów z nimi sąsiadujących. Przymuszczenie

Zmiana wskaźnika	Liczba gmin
Spadek o więcej niż 5 [-13 – -5]	47
Spadek o mniej niż 5 [-5 – 0]	1105
Wzrost o mniej niż 5 [0 – +5]	1315
Wzrost o ponad 5 [+5 – +28]	12

Kategoria JST	Spadek	Wzrost
Miasta na prawach powiatu	60 (91%)	6 (9%)
Gminy miejskie (pozostałe)	188 (79%)	50 (21%)
Gminy miejsko-wiejskie	307 (50%)	304 (50%)
Gminy wiejskie	597 (38%)	967 (62%)

jest to wynik wcześniejszych migracji lokalnych i następujących w związku z tym zmian w deklarowanym w rozliczeniach PIT-u miejscu zamieszkania. Oczywiście osobno należałoby analizować sytuację każdej z gmin. Obserwacjom tym powinna towarzyszyć refleksja dotycząca potencjału podatkowego całego OF, połączona z próbą oceny sytuacji w kontekście wspólnych przedsięwzięć.

Podsumowanie

Należy ocenić, że analiza sytuacji partnerstw międzysamorządowych przy użyciu jednego tylko wskaźnika nie jest wystarczająca, gdyż zachodzące zmiany wymagają stałej obserwacji na tle wielu aspektów sytuacji społeczno-gospodarczej. Ważnym wyzwaniem jest wzrastająca potrzeba prowadzenia diagnoz i analiz wspólnie dla całych obszarów funkcjonalnych, to znaczy takich, w których poszczególne gminy (społeczności lokalne) w coraz większym stopniu współzależą od siebie. Dziś nadal jeszcze dominuje podejście indywidualistyczne, które z jednej strony jest łatwe i pozornie atrakcyjne, jednak staje się ono coraz bardziej kosztowne (choćby koszty infrastruktury rozlewających się bez kontroli miast) i mniej efektywne społecznie. W konkluzji można postawić tezę, że przyszłość miejskich obszarów funkcjonalnych należy do tych, którzy pierwsi przekonają współobywateli i sąsiadów, iż prawdziwym motorem rozwoju jest współdziałanie i łączenie potencjałów dla wspólnego dobra.

Bibliografia:

1. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011 r.
2. *Kryteria delimitacji MOF miast wojewódzkich*, MRR, Warszawa, luty 2013, tekst (źródła w zasobach Internetu): https://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/wiadomosci/zit/dokumenty/kryteria_delimitacji.pdf [dostęp 26.04.2016].
3. A. Noworól: *Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądanых zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*. Ekspertyza dla MliR, Kraków, 2014.
4. A. Porawski (red.): *Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby. Raport przygotowany w ramach projektu „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”*, Związek Miast Polskich, Poznań, 2013. Zob.: <http://www.partnerstwa.jst.org.pl/baza-wiedzy/325-raport-o-stanie-wspolpracy-pomiedzy-samorzadami> [dostęp 26.04.2016].
5. *Potencjał i trendy rozwojowe miast w województwie małopolskim*. Publikacja wyników badań projektu *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, wykonanych przez Uniwersytet Jagielloński na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków, 2010.
6. P. Śleszyński: *Delimitacja MOF stolic województw*. Ekspertyza dla MRR, Warszawa, 8 października 2012. Zob. omówienie [w:] *Przegląd geograficzny*, nr 85, 2, 2013, ss. 173-197.
7. Ustawa o związkach metropolitalnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 1890 z późn. zm.

Anna Kudra

Uwarunkowania prawne współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej

Abstrakt: W polskim systemie prawnym brak jest kompleksowych regulacji, porządkujących zagadnienia współpracy jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w aspekcie międzysamorządowym, jak i międzysektorowym. Ustawodawca nie stwarza uniwersalnej formuły współpracy instytucjonalnej, która mogłaby być z sukcesem przeniesiona na grunt każdego partnerstwa z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, lecz przewiduje kilka różniących się od siebie formuł prawnych współpracy. W tej perspektywie określenie uwarunkowań prawnych, niezbędnych do zawiązywania i realizacji współpracy, wymaga analizy wielu różnorodnych aktów legislacyjnych. W niniejszym rozdziale podjęto próbę charakterystyki dopuszczonych przez ustawodawcę form współpracy z punktu widzenia zasad ich organizacji i funkcjonowania, których uwzględnienie jest niezbędne przy podejmowaniu decyzji w zakresie wyboru docelowego modelu prawnego partnerstwa z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: prawo, związek metropolitalny, związek jednostek samorządu terytorialnego, polityka regionalna, partnerstwa międzysamorządowe, partnerstwa międzysektorowe

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty władzy publicznej mogą działać jedynie w granicach i na podstawie prawa. W konsekwencji, ich swoboda w wyborze i kształtowaniu modelu współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz podmiotami spoza sektora samorządowego jest znacznie ograniczona w porównaniu do swobody, jaką dysponują w tym zakresie podmioty prawa działające w ramach sektora prywatnego.

W systemie prawa polskiego brak jest regulacji, która w sposób kompleksowy regulowałaby kwestie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego odtworzenie ram prawnych, koniecznych do zawiązywania i realizacji takiej współpracy wymaga sięgnięcia do szeregu uregulowań ustawowych.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa przewidują kilka tzw. zinstytucjonalizowanych form współpracy z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, do których zaliczyć należy: związki jednostek samorządu terytorialnego, związki metropolitalne, porozumienia jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (w tym lokalne grupy działania) oraz spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Dla pojedynczych projektów współpraca może być także zawiązywana w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W praktyce wykształciło się ponadto kilka form współpracy opartych o cywilistyczną zasadę swobody zawierania umów, np. konsorcja, klastry, umowy o wzajemnej współpracy i wymianie doświadczeń, jednak ich zastosowanie, ze względu na szczególny status jednostek samorządu terytorialnego, ma ograniczony przedmiotowo charakter.

Ustawodawca nie stwarza uniwersalnej formuły instytucjonalnej współpracy, która mogłaby być z sukcesem przeniesiona na grunt każdego partnerstwa z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Poszczególne formy współpracy, w których uczestniczyć mogą jednostki samorządu terytorialnego, różnią się między sobą m.in.:

- wyznaczonym przez ustawodawcę dopuszczalnym składem partnerstwa i trybem wyłaniania partnerów,
- celami, dla których partnerstwa mogą być zakładane,
- stopniem związania partnerów wzajemnymi zobowiązaniami i ich odpowiedzialnością za realizowane w partnerstwie zadania,
- dopuszczonymi przez przepisy sposobami finansowania ze środków publicznych wspólnie realizowanych przedsięwzięć,
- pozostawionym przez ustawodawcę zakresem swobody w określeniu przez partnerów organizacji partnerstwa i zasad, na jakich będzie odbywać się współpraca.

W związku z tym, uznać należy, że uwarunkowania prawne stanowią ważny czynnik przy podejmowaniu decyzji o zawiązaniu partnerstwa oraz decyzji dotyczącej wyboru docelowego modelu instytucjonalnego współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej.

1. Związek jednostek samorządu terytorialnego

Podstawą prawną współpracy w ramach związków jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym².

Zgodnie z obowiązującymi przepisami formuła prawna związku jest dedykowana trzem typom współpracy międzysamorządowej: międzygminnej, międzypowiatowej oraz powiatowo-gminnej. Ustawodawca nie rozstrzyga ani o minimalnej, ani o maksymalnej liczbie uczestników związku danego rodzaju. Przyjmuje się zatem, że związek winien mieć co najmniej 2 uczestników. Przepisy nie formułują także żadnych ograniczeń terytorialnych dotyczących uczestnictwa w związku samorządowym. Oznacza to, że w skład związku mogą wejść np. gminy z różnych województw.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn.zm.

Stosownie do wyżej poczynionych uwag, formuła prawna związku nie umożliwia wspólnej realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli (nie ma możliwości tworzenia związków województw, ani związków z udziałem województw), jak również współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami spoza sektora samorządowego. Nie wyklucza to rzecz jasna współpracy z tymi podmiotami poza strukturami organizacyjnymi związku w oparciu o inne przepisy, np. poprzez narzędzia konsultacyjne.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, związek jednostek samorządu terytorialnego jest tworzony do wspólnego wykonywania zadań publicznych. Współpraca w ramach związku samorządowego pozwala na podjęcie współdziałania w ramach każdego z zadań publicznych należących do właściwości gmin (powiatów), o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Tym samym w ramach związków samorządowych mogą być realizowane takie zadania, jak np.: gospodarka odpadami, transport zbiorowy, oświata, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, ochrona środowiska.

Nadto, od 1 stycznia 2016 r. w wyniku nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym³, związek samorządowy może zostać utworzony w celu wspólnej obsługi określonych ustawowo samorządowych jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych tworzących związek jednostek samorządu terytorialnego. Powierzenie związkowi realizacji wspólnej obsługi może towarzyszyć przekazaniu związkowi określonych zadań publicznych albo stanowić wyłączony cel, dla którego dany związek samorządowy jest powoływany. W przypadku skorzystania z omawianego instrumentu prawnego przez jednostki samorządu terytorialnego tworzące związek, zgromadzenie związku uzyskuje kompetencje do powołania w drodze uchwały centrum usług wspólnych lub kilku podmiotów o takim charakterze (w zależności od zakresu uzyskanego umocowania od jednostek samorządu terytorialnego oraz wypracowanej przez zgromadzenie związku koncepcji wspólnej obsługi). Powołane w tym trybie centrum usług wspólnych stanowi wyodrębnioną jednostkę organizacyjną związku samorządowego do realizacji określonych zadań i usług, np. księgowości, zamówień publicznych, obsługi prawnej lub kadrowej, usług IT, świadczonych na rzecz jednostek funkcjonujących w samorządach wchodzących w skład związku. Jednostki samorządu terytorialnego tworzące związek mają szeroko zakrojoną swobodę w określeniu zakresu wspólnej obsługi, która będzie zapewniana przez związek zarówno w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Oznacza to, że samorządy tworzące związek mają w szczególności prawo wyboru specjalizacji tworzonych przez związek centrów usług wspólnych (np. ograniczając ją do zarządzania kadrami), jak i obszaru ich działalności (np. obejmując nim jedynie placówki opieki zdrowotnej). Skorzystanie z możliwości współpracy przy organizacji wspólnej obsługi, jaką stwarza związek samorządowy, pozwala na uzyskanie szeregu oszczędności (m.in. zmniejszenia kosztów operacyjnych i specjalizacji), sprzyja poprawie jakości procesów organizacyjnych towarzyszących realizacji zadań publicznych poprzez ich standaryzację oraz umożliwia bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami objętymi wspólną obsługą.

Uczestnictwo w związku samorządowym zwalnia gminy (powiaty) z nałożonych na nie przez ustawodawcę obowiązków oraz konsekwencji prawnych za ich wykonywanie (niewykonywanie). Podmioty, które ze związkiem łączą stosunki tak cywilnoprawne, jak i administracyjnoprawne, mogą żądać zaspokojenia ewentualnych roszczeń

³ Dokonanej na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045).

wyłącznie od związku, a nie od gmin (powiatów) tworzących związek. Związek posiada odrębną od swych członków osobowość prawną i ponosi odpowiedzialność za własne działania swoim majątkiem. Związek ponosi więc wszelkie publicznoprawne i majątkowe konsekwencje swoich działań.

Formuła prawna związku samorządowego sprawdza się w praktyce, w szczególności przy wspólnej realizacji zadań nakładających na samorządy obowiązek wybudowania określonej infrastruktury (np. oczyszczalni ścieków), świadczenia usług specjalistycznych (np. z zakresu energetyki cieplnej) oraz realizacji zadań z zakresu reglamentacji administracyjnej (np. poboru i wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

Cechą charakterystyczną związku samorządowego, odróżniającą go od innych form współpracy, jest to, że umożliwia on wspólne realizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego kompetencji władczych w ramach przekazanych na związek zadań, w tym w szczególności tworzenia prawa miejscowego i sprawowania jurysdykcji administracyjnej. W konsekwencji, związki samorządowe stanowią formułę współpracy nie tylko właściwą do wspólnej organizacji świadczenia usług użyteczności publicznej, ale również do ujednoczenia reglamentacji administracyjnej na określonym terenie.

Jedyną inną niż związek samorządowy formą prawną współpracy charakteryzującą się ww. cechą jest porozumienie samorządowe. Formuła związku w przeciwieństwie jednak do porozumień samorządowych, zapewnia realny i bieżący udział przedstawicieli wszystkich gmin (powiatów) członkowskich w podejmowaniu decyzji poprzez ustawowo zagwarantowany udział przedstawicieli jednostek samorządu lokalnego w organach związku. Ma to szczególnie istotne znaczenie w przypadku stanowienia aktów prawa miejscowego w ramach współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego, tworzone w ramach związku, mają mocniejszą legitymację niż akty prawa miejscowego tworzone w związku z zawartym porozumieniem w tym znaczeniu, że w ich tworzeniu uczestniczą przedstawiciele wszystkich społeczności lokalnych. Udział przedstawicieli wszystkich gmin (powiatów) w podejmowaniu decyzji zwiększa nadto poziom ich akceptowalności, co może przekładać się na wykonalność dokonywanych ustaleń.

Przepisy prawa przewidują wysoce sformalizowaną procedurę tworzenia związku samorządowego. Ma ona wieloetapowy charakter i jest poddana ściśłemu nadzorowi państwowemu. W pierwszej kolejności jednostki samorządu lokalnego zamierzające utworzyć związek opracowują projekt statutu przyszłego związku, który podlega tzw. przedwstępnej kontroli dokonywanej przez wojewodę. Zgodnie z przepisami, w postępowaniu przed wojewodą nie uczestniczą wszystkie jednostki samorządu terytorialnego z osobna, lecz zamierzające utworzyć związek jednostki reprezentuje wyłoniony przez nie przedstawiciel. W przypadku tworzenia związku międzygminnego gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje wójt jednej z gmin upoważniony przez wójtów pozostałych gmin, w przypadku tworzenia związku powiatów – starosta jednego z powiatów upoważniony przez starostów pozostałych powiatów, zaś w przypadku związku powiatowo-gminnego – starosta jednego z powiatów albo wójt jednej z gmin upoważniony przez starostów i wójtów pozostałych powiatów i gmin. Zgodnie z przepisami wojewoda uzgadnia projekt statutu związku w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. W sytuacji, gdy wojewoda nie zajmie stanowiska w tym terminie, projekt statutu uznaje się za uzgodniony w przedłożonym brzmieniu. Po zakończeniu tego etapu, rada każdej z jednostek samorządu terytorialnego z osobna podejmuje dwie uchwały – o utworzeniu związku oraz o przyjęciu statutu związku. Uchwały podejmowane przez rady poszczególnych jednostek samorządu lokalnego muszą mieć

charakter aktów jednobrzmiących. Przepisy przewidują szczególny tryb ich podjęcia, wymagając bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady każdej z jednostek zamierzających utworzyć związek. Podjęte uchwały podlegają ogólnej procedurze nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym na zasadach ogólnych wojewoda może zakwestionować prawidłowość podjętych uchwał, o ile będą one sprzeczne z prawem. Kolejnym etapem procedury tworzenia związku jest jego rejestracja. Jednostki samorządu terytorialnego tworzące związek zgłaszają jego utworzenie do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku. Podobnie jak w przypadku procedury uzgadniania projektu statutu związku, tak na etapie rejestracji związku, jednostki samorządu terytorialnego tworzące związek reprezentuje upoważniony przez nie wójt czy starosta. Reprezentant jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek przekazuje wojewodzie informację o utworzeniu związku. Wojewoda, w terminie 30 dni od dnia otrzymania pozbawionej braków formalnych informacji o utworzeniu związku, przekazuje zgłoszenie w sprawie rejestracji związku do organu prowadzącego rejestr (ministra właściwego do spraw administracji publicznej). Na podstawie otrzymanego zgłoszenia minister dokonuje rejestracji związku. O rejestracji związku zawiadamia reprezentanta jednostek samorządu terytorialnego zamierzających utworzyć związek, wojewodę oraz właściwą miejscowo regionalną izbę obrachunkową. Wojewoda, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o rejestracji związku, zarządza ogłoszenie statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu. Od tego dnia związek zaczyna swój byt prawny, co oznacza, że z tym dniem na związek przechodzą prawa i obowiązki tworzących go jednostek samorządu lokalnego. Całość procedury tworzenia związku trwa średnio od 6 do 10 miesięcy.

Związek metropolitalny

2.

Podstawą prawną współpracy w ramach związków metropolitalnych są przepisy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych⁴.

Formuła prawna związku metropolitalnego przewidziana została do współpracy jednostek samorządu terytorialnego położonych w obszarach metropolitalnych. Zastosowanie tej formy współpracy jest ograniczone zatem terytorialnie do granic poszczególnych obszarów metropolitalnych, które ma wyznaczyć wydane przez Radę Ministrów rozporządzenie. Za obszar metropolitalny w świetle przepisów ustawy o związkach metropolitalnych może zostać uznana spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, która charakteryzuje się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych i zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych oraz jest zamieszkała przez co najmniej 500 000 mieszkańców. Zastosowanie omawianej formy współpracy jest także ograniczone podmiotowo do jednostek samorządu lokalnego – gmin i powiatów – położonych w granicach wyznaczonych obszarów metropolitalnych. Powiat może wejść

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1890 z późn. zm.

w skład związku metropolitalnego w sytuacji, gdy co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego leży na obszarze tego powiatu. Współpraca w ramach związku metropolitalnego nie umożliwia zatem wspólnej realizacji zadań z udziałem województwa samorządowego i podmiotów spoza sektora samorządowego. Nie wyklucza to współpracy z tymi podmiotami poza strukturą organizacyjną związku metropolitalnego. Związek metropolitalny może w szczególności realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego.

Związek metropolitalny stanowi partnerstwo o charakterze ściśle terytorialnym. Nie jest możliwe utworzenie związku metropolitalnego na obszarze niespełniającym warunków obszaru metropolitalnego. Równocześnie, utworzenie związku metropolitalnego skutkuje obligatoryjnym objęciem jego jurysdykcją wszystkich jednostek samorządu lokalnego położonych na tym obszarze. Oznacza to, że nie może funkcjonować związek metropolitalny, w skład którego nie wejdzie któraś spośród jednostek samorządu lokalnego położonych na obszarze metropolitalnym, ani też związek, w skład którego wejdzie jakakolwiek jednostka samorządu lokalnego spoza tego obszaru.

Ze względu na *stricte* terytorialny charakter omawianego partnerstwa, współpraca w ramach związku metropolitalnego jest dedykowana ściśle określonym zadaniom uznanym przez ustawodawcę za rdzeń tzw. zarządzania aglomeracyjnego. Są nimi: kształtowanie ładu przestrzennego, publiczny transport zbiorowy na obszarze związku, rozwój obszaru związku, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocja obszaru metropolitalnego. Katalog zadań przypisanych do właściwości związku metropolitalnego czyni z tej formy współpracy platformę do koordynacji terytorialnej działań jednostek samorządu lokalnego, zapobiegając z jednej strony ich niezgodności (tak w aspekcie gospodarczym, jak i społecznym), z drugiej zaś strony zwiększając ich efektywność.

W przeciwieństwie do klasycznej formuły związku samorządowego, realizacja ustawowo określonych zadań przez związek metropolitalny nie oznacza przejęcia zadań publicznych od tworzących związek jednostek samorządu lokalnego, lecz wykonywanie własnych zadań tego związku z określonymi prawnie konsekwencjami dla realizacji zadań przez jednostki tworzące związek. Na przykład, przyjmowane przez związek metropolitalny ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania związku metropolitalnego nie zastępuje studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin tworzących związek. Konsekwencją przyjęcia studium ramowego jest natomiast związanie nim wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy uczestniczącej w związku metropolitalnym przy sporządzaniu studium tej gminy.

Poza ustawowo określonym katalogiem zadań własnych, związek metropolitalny może realizować również inne zadania publiczne przekazane mu przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze porozumienia. Pozwala to na szersze wykorzystanie omawianej formuły współpracy. Związek może przejąć do realizacji każde spośród zadań publicznych pozostających we właściwości jednostek samorządu terytorialnego – na zasadach właściwych dla formuły porozumienia samorządowego.

Niewątpliwie zaletą związku metropolitalnego jest także fakt ustawowego zagwarantowania źródeł jego dochodów własnych, w tym m.in. udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego (wysokość udziału wynosi 5%) oraz obligatoryjne składki od gmin wchodzących w skład związku.

Związek posiada odrębną od swych członków osobowość prawną i ponosi odpowiedzialność za własne działania swoim majątkiem. Oznacza to, że jednostki samorządu lokalnego nie ponoszą majątkowych, ani publicznoprawnych konsekwencji za działania związku.

Formuła związku metropolitalnego zapewnia realny i bieżący udział przedstawicieli wszystkich gmin i powiatów członkowskich w podejmowaniu decyzji strategicznych i operacyjnych przez związek poprzez ustawowo zagwarantowany udział przedstawicieli tych jednostek w zgromadzeniu związku oraz określony przepisami sposób głosowania na zgromadzeniu. Udział przedstawicieli wszystkich gmin i powiatów w podejmowaniu decyzji zwiększa poziom ich akceptacji, co może przekładać się na lepsze wykonanie poczynionych przez związek ustaleń.

Związek metropolitalny jest tworzony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują dwa tryby utworzenia związku metropolitalnego: z urzędu oraz na wniosek. Pierwszy z wymienionych jest inicjowany i przeprowadzany przez organy administracji rządowej. Drugi jest podejmowany z inicjatywy co najmniej jednej jednostki samorządu lokalnego zainteresowanej współdziałaniem w ramach związku metropolitalnego. W przypadku, gdy podmiotem inicjującym procedurę utworzenia związku jest jednostka samorządu lokalnego, ciężar przeprowadzenia wszystkich czynności poprzedzających zawiązanie związku spoczywa na tej jednostce. Zainteresowana wystąpieniem z wnioskiem o utworzenie związku metropolitalnego jednostka samorządu lokalnego może działać samodzielnie, tzn. nie musi współdziałać w realizacji swojej inicjatywy z innymi jednostkami samorządu lokalnego położonymi w granicach obszaru metropolitalnego przed złożeniem wniosku o utworzenie związku. Przepisy prawa nie stoją jednak na przeszkodzie temu, by przed wdrożeniem procedury utworzenia związku, jednostki samorządu lokalnego z obszaru metropolitalnego przeprowadziły wspólne analizy dotyczące zasadności utworzenia związku oraz wypracowały główne założenia w sprawie kształtu przyszłej współpracy. Zgodnie z przepisami, procedurę utworzenia związku metropolitalnego na wniosek otwiera podjęcie przez radę zainteresowanej jednostki samorządu lokalnego uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem o utworzenie związku metropolitalnego. Gmina występująca z wnioskiem o utworzenia związku metropolitalnego ma obowiązek wystąpić do gmin z obszaru metropolitalnego o przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami w kwestii utworzenia związku. Konsultacje z mieszkańcami są przeprowadzane zgodnie z obowiązującymi w danych gminach uchwałami w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. W przypadku, gdy mimo ww. wezwania któraś z gmin nie przeprowadzi konsultacji z mieszkańcami, przyjmuje się, że wymóg ich przeprowadzenia jest spełniony po upływie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o przeprowadzenie konsultacji. Kolejnym etapem procedury jest uzyskanie wymaganych przepisami opinii. Gmina występująca z wnioskiem o utworzenia związku metropolitalnego ma obowiązek wystąpić o udzielenie opinii w sprawie utworzenia związku do rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego, rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego, sejmiku województwa oraz wojewody. W przypadku niewyrażenia opinii w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania ww. wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Zgodnie z przepisami wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia w obszarze metropolitalnym związku metropolitalnego wymaga pozytywnej opinii: rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego, rad co najmniej 70% gmin niemających statusu miasta na prawach

powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego oraz rad co najmniej 50% powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Po przeprowadzeniu konsultacji i uzyskaniu wymaganych opinii, zainteresowana gmina występuje z wnioskiem o utworzenie związku metropolitalnego. Wniosek rozpatruje Rada Ministrów. W razie spełnienia przez wniosek wszystkich wymogów prawnych i uznania zasadności utworzenia związku metropolitalnego, Rada Ministrów wydaje rozporządzenie powołujące związek do życia. Rozporządzenie jest wydawane nie później niż do dnia 30 kwietnia. Związek metropolitalny jest tworzony z dniem 1 lipca, z tym że realizację zadań oraz uzyskiwanie niektórych spośród ustawowo wskazanych dochodów związek rozpoczyna z dniem 1 stycznia roku następnego. Po wydaniu rozporządzenia organy administracji rządowej wdrażają procedury służące przygotowaniu organizacyjnemu i prawnemu przyszłego związku metropolitalnego. Prezes Rady Ministrów wyznacza w tym celu pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego, natomiast wojewoda przekazuje utworzonemu związkowi metropolitalnemu mienie nieruchomości Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na siedzibę organów związku metropolitalnego.

3. Porozumienia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

Podstawą prawną współpracy w ramach porozumień z udziałem jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶ oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷.

Formuła prawna porozumienia samorządowego umożliwia współpracę jednostek samorządu terytorialnego zarówno tego samego, jak i różnych szczebli. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami jest możliwe zawieranie porozumień: międzygminnych, powiatowych, wojewódzkich, gmin z powiatami, gmin z województwami oraz powiatów z województwami. W odniesieniu jednak do porozumień wertykalnych (zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli) ustawodawca dopuszcza jedynie jednokierunkowy transfer zadań w ramach porozumień ze szczebla wyższego na szczebel niższy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie uprawniają gminy do powierzenia wykonywania należących do niej zadań publicznych powiatowi czy województwu, podobnie przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie umożliwiają powierzenia wykonania należących do właściwości powiatu zadań publicznych województwu samorządowemu.

Współpraca w ramach porozumienia samorządowego nie umożliwia także wspólnej realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego z podmiotami spoza sektora samorządowego. Podobnie jak w przypadku związków samorządowych, nie wyklucza to współpracy z tymi podmiotami poza formą porozumienia, np. poprzez narzędzia konsultacyjne.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn.zm.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.

Przedmiotem porozumień, podobnie jak i związków samorządowych, są zadania publiczne. Zgodnie z ustawami ustrojowymi celem zawarcia porozumienia przez jednostki samorządu terytorialnego jest przeniesienie wykonania (realizacji) zadania na inną jednostkę samorządu terytorialnego, niż ta, do której należało wykonanie określonego zadania. Porozumienie samorządowe pozwala na podjęcie współpracy przy realizacji każdego z zadań publicznych należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw), o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Tym samym w ramach porozumień samorządowych mogą być realizowane takie zadania, jak np.: gospodarka odpadami, transport zbiorowy, oświata, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, ochrona środowiska. Instytucja porozumień samorządowych sprawdza się w szczególności w sytuacjach, gdy jedynie jeden z partnerów dysponuje określoną infrastrukturą techniczną i zapleczem kadrowym, które umożliwiają realizację zadań na rzecz szerszego grona partnerów.

Ponadto, porozumienia samorządowe mogą być zawierane na analogicznych zasadach jak w przypadku związków samorządowych, w celu zapewnienia wspólnej obsługi określonych ustawowo samorządowych jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego – stron porozumienia.

Porozumienie ma charakter dwustronny, tworząc wzajemne zobowiązania pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego przejmującą zadanie publiczne do realizacji a jednostką samorządu terytorialnego przekazującą zadanie. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby porozumienie liczyło więcej niż dwie strony, przy czym po stronie jednostki przejmującej realizację zadań może wystąpić wyłącznie jeden podmiot.

Porozumienie samorządowe umożliwia przeniesienie pomiędzy kontraktującymi stronami kompetencji władczych, co sprawia, że ta forma współpracy jest właściwa nie tylko do wspólnej organizacji usług użyteczności publicznej, ale również do sprawowania zadań z zakresu reglamentacji administracyjnej.

Ze względu na to, że w ramach porozumienia samorządowego dochodzi do przeniesienia realizacji zadania z jednej jednostki samorządu terytorialnego na inną jednostkę, formuła ta nie daje partnerom możliwości uczestniczenia w bieżącym wykonywaniu zadań publicznych, ani kontroli nad ich wykonywaniem. W przypadku porozumień jednostka przejmująca wykonuje zadania poprzez swoje organy i swoje jednostki organizacyjne. Ewentualne uregulowanie w porozumieniu zasad współuczestnictwa jednostki samorządu terytorialnego przekazującej zadanie w podejmowaniu decyzji przez jednostkę samorządu terytorialnego przejmującą zadanie do realizacji ogranicza się wyłącznie do możliwości przyznania jednostce przekazującej zadanie prawa do wyrażania niewiążących opinii czy stanowisk.

Wadą porozumienia samorządowego jest także jego niska elastyczność dotycząca określenia form finansowania wspólnie realizowanych zadań. Przepisy wymagają corocznie ustalanych dotacji celowych, co znacznie usztywnia współpracę i rzutuje na jej relatywnie niską trwałość.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują wprost, jak ma to miejsce w przypadku związków samorządowych i związków metropolitalnych, procedury zawierania porozumień samorządowych, co czyni z tej formy współpracy model stosunkowo elastyczny. Nie ulega wątpliwości, że zawarcie porozumienia poprzedzać muszą negocjacje w sprawie przyszłej współpracy stron porozumienia. Ich forma może mieć dowolny charakter – zarówno cyklicznych spotkań decydentów z poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i ustaleń

korespondencyjnych. Zważywszy, że zawarcie porozumienia samorządowego prowadzi do zmian kompetencyjnych, warunkiem utworzenia partnerstwa jest podjęcie stosownych uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (przyszłych stron porozumienia) w kwestii wyrażenia zgody na współpracę w ramach porozumienia samorządowego. Przedmiotowe uchwały podlegają ogólnej procedurze nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym na zasadach ogólnych wojewoda może zakwestionować prawidłowość podjętych uchwał, o ile będą one sprzeczne z prawem. W oparciu o uchwałę wyrażającą zgodę na zawarcie porozumienia organy reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego zawierają porozumienie poprzez jego podpisanie. Gminę przy zawieraniu porozumienia reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie lub z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą. Powiat reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd, a województwo samorządowe – marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, jeżeli statut województwa nie stanowi inaczej. Ostatnim etapem procedury jest publikacja zawartego porozumienia samorządowego we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym. Od dnia publikacji jest liczony termin wejścia w życie zobowiązań stron określony w porozumieniu. Średni okres przeprowadzenia opisanej procedury wynosi około 6 miesięcy.

4. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego

Podstawą prawną współpracy w ramach stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰ oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹¹.

Obowiązujące przepisy prawa stwarzają możliwość współpracy w ramach stowarzyszenia dla jednostek samorządu terytorialnego zarówno tego samego, jak i różnych szczebli. Forma ta nie umożliwia natomiast wspólnej realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego z podmiotami spoza sektora samorządowego. Podkreślić jednak trzeba, że podmioty niewchodzące w zasadniczy skład stowarzyszenia mogą angażować się w jego działalność na zasadzie mniej lub bardziej sformalizowanego członkostwa wspierającego.

Stowarzyszenie mogą założyć co najmniej 3 jednostki samorządu terytorialnego. Zawiązane stowarzyszenie stanowi odrębny od tworzących go jednostek podmiot prawa. Uzyskuje ono osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Stowarzyszenia jednostek samorządowych są wpisywane do rejestru stowarzy-

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn.zm.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.

szeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego stanowią partnerstwa strategiczne, służąc inicjowaniu działań prorozwojowych w danym obszarze, wspólnej reprezentacji interesów jednostek tworzących stowarzyszenie w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego i politycznego oraz wspomaganiu ich w realizowanych przez nie zadaniach. Stowarzyszenia są predysponowane w szczególności do prowadzenia działalności informacyjno-edukacyjnej, do udziału w tworzeniu aktów normatywnych istotnych z punktu widzenia uczestników stowarzyszenia, do inicjowania wymiany doświadczeń pomiędzy swymi członkami oraz do koordynowania sposobów realizacji zadań przez swych członków.

Współpraca w ramach stowarzyszeń nie umożliwia przeniesienia przez tworzące je jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych na stowarzyszenie, w tym sensie że nie jest dopuszczalny transfer zadań na stowarzyszenie, który łączyłby się z przeniesieniem praw i obowiązków samorządowych na stowarzyszenie. Innymi słowy, jednostka samorządu terytorialnego przekazująca stowarzyszeniu realizację zadania nie zrzeka się samodzielnej możliwości jego realizacji, ani odpowiedzialności za to zadanie (w przeciwieństwie np. do realizacji zadania przekazanego związkowi). W konsekwencji, nie jest możliwe wyposażenie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w kompetencje władcze, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej.

Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach, w tym z poszanowaniem zasad określonych przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹². Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Stowarzyszenie może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym spółki prawa handlowego.

Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mają ustawowo określony szkielet struktury wewnętrznej, który daje członkom stowarzyszenia możliwość rzeczywistego wpływania na działalność partnerstwa. Równocześnie, ramowy charakter obowiązujących rozwiązań prawnych pozwala na dostosowanie organizacji stowarzyszenia do specyfiki danego partnerstwa.

Procedura zawiązania stowarzyszenia ma mieszany, publiczno-prywatny charakter. Przed wdrożeniem etapu rejestracyjnego – właściwego dla każdego ze stowarzyszeń rejestrowych – organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego zamierzających utworzyć stowarzyszenie podejmują uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie jednostki samorządu terytorialnego do stowarzyszenia, które podlegają na zasadach ogólnych nadzorowi właściwego wojewody. Podjęte uchwały stanowią podstawę do przeprowadzenia zgromadzenia założycielskiego, podczas którego jego uczestnicy podejmują trzy kategorie uchwał w sprawie: przystąpieniu do stowarzyszenia, przyjęcia statutu stowarzyszenia oraz powołania komitetu założycielskiego. Następnie stowarzyszenie podlega rejestracji na zasadach ogólnych w Krajowym Rejestrze Sądowym prowadzonym przez właściwy terytorialnie sąd rejestrowy, którym jest sąd rejonowy (sąd gospodarczy). W tym celu komitet założycielski składa do sądu rejestrowego wnioski o rejestrację wraz ze statutem, listą założycieli, protokół z wyboru komitetu założycielskiego, a także informację o adresie tymczasowej siedziby stowarzyszenia. Wniosek o wpis

¹² Dz. U. 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.

do rejestru winien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od posiedzenia komitetu założycielskiego. Zgodnie z przepisami, wniosek o zarejestrowanie stowarzyszenia sąd rejestrowy rozpoznaje niezwłocznie, a rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Średni czas wymagany na założenie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mieści się w przedziale 6-8 miesięcy.

5. Lokalne Grupy Działania

Podstawą prawną współpracy w ramach lokalnych grup działania są obecnie przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności¹³, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006¹⁴ oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁵.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, lokalna grupa działania (LGD) jest formą instytucjonalnego, wyodrębnionego organizacyjnie i względnie trwałego trójsektorowego partnerstwa. Początkowo omawiana formuła współpracy była dedykowana jedynie partnerstwom zawiązywanym na obszarach wiejskich, obecnie lokalne grupy działania mogą powstawać także w miastach.

W skład LGD wchodzi obowiązkowo przedstawiciele trzech sektorów: władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy zachowaniu parytetu reprezentacji na poziomie maksymalnym 49% dla każdego z sektorów. Z uwagi na zadania samorządu województwa dotyczące realizacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, z możliwości bycia członkiem zwyczajnym LGD są wyłączone z mocy prawa województwa.

Zakres terytorialny działalności LGD nie zamyka się w granicach administracyjnych konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. LGD mają stanowić zgodnie z przepisami partnerstwa terytorialne, których celem jest rozwój określonego, spójnego przestrzennie obszaru, dla którego zidentyfikowano wspólne problemy wymagające podjęcia interwencji publicznej. W konsekwencji, jest możliwe tworzenie LGD zrzeszających kilka jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego – gmin i powiatów.

Formą prawną omawianego partnerstwa jest obecnie stowarzyszenie „specjalne” posiadające osobowość prawną. Cechą charakterystyczną LGD jako stowarzyszenia jest to, że jej członkiem zwyczajnym, w przeciwieństwie do stowarzyszeń funkcyjnych

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 378 z późn.zm.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.

cych na zasadach ogólnych, mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego.

LGD to forma współpracy dedykowana *ex lege* prowadzeniu polityki rozwoju lokalnego przy współfinansowaniu ze środków z programów unijnych. Ustawowym celem powołania LGD jest opracowanie i realizacja Lokalnej Strategii Rozwoju. W konsekwencji, ze swojej istoty LGD jest partnerstwem o charakterze strategicznym. Za pośrednictwem LGD są realizowane konkretne przedsięwzięcia projektowe wynikające z LSR.

Cechą charakterystyczną LGD jest to, że działania podejmowane przez partnerstwo nie stanowią działań podejmowanych w imieniu i na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład LGD, lecz działania komplementarne do działań podejmowanych samodzielnie przez jednostki samorządu terytorialnego. LGD nie działa w konsekwencji na zlecenie wchodzących w jej skład JST, ani w ich zastępstwie.

Współpraca w ramach LGD nie umożliwia przeniesienia na stowarzyszenie kompetencji władczych, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej. Realizacja zadań publicznych przez LGD nie zwalnia uczestniczących w nim jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku ich samodzielnej realizacji i odpowiedzialności za ich wykonywanie.

Forma prawna lokalnej grupy działania, choć najbardziej zbliżona do partnerstwa modelowego, nie jest pozbawiana wad, do których zaliczyć należy m.in. wysoki stopień zbiurokratyzowania i funkcjonowania LGD, wynikający ze skomplikowanych regulacji unijnych i krajowych.

Procedura zawiązania Lokalnej Grupy Działania, podobnie jak procedura utworzenia stowarzyszenia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, ma mieszany, publiczno-prywatny charakter. Warunkiem skutecznego przystąpienia przez jednostki samorządu terytorialnego do Lokalnej Grupy Działania jest podjęcie przez ich organy stanowiące uchwał w sprawie wyrażenia zgody na współpracę w ramach stowarzyszenia. Uchwały te podlegają ogólnej procedurze nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kolejnym etapem procedury zmierzającej do zawiązania Lokalnej Grupy Działania jest przeprowadzenie tzw. zgromadzenia założycielskiego. Jak sama nazwa wskazuje stanowi ono posiedzenie reprezentantów wszystkich przyszłych uczestników stowarzyszenia (zarówno ze strony samorządowej, jak i podmiotów spoza sektora samorządowego). Celem zgromadzenia założycielskiego jest podjęcie uchwał w sprawie: przystąpienia do stowarzyszenia, przyjęcia statutu stowarzyszenia oraz powołania komitetu założycielskiego. Na zgromadzeniu założycielskim mogą zostać także wybrane pierwsze władze stowarzyszenia. Lokalna Grupa Działania jak każde stowarzyszenie rejestrowe podlega rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym prowadzonym przez właściwy terytorialnie sąd rejestrowy, którym jest sąd rejonowy (sąd gospodarczy). Komitet założycielski składa do sądu rejestrowego wnioski o rejestrację wraz ze statutem, listą założycieli, protokół z wyboru komitetu założycielskiego, a także informację o adresie tymczasowej siedziby stowarzyszenia. Wniosek o wpis do rejestru powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od posiedzenia komitetu założycielskiego. Zgodnie z przepisami, wniosek o zarejestrowanie stowarzyszenia sąd rejestrowy rozpoznaje niezwłocznie, a rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Całość procedury zmierzającej do zawiązania Lokalnej Grupy Działania wynosi średnio od 6 do 8 miesięcy.

6. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

Podstawą prawną współpracy w ramach spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁷, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁸ oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁹. O ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej [np. ustawy o samorządzie gminnym/powiatowym, o gospodarce komunalnej, przepisy antykorupcyjne], do tworzenia i funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego są stosowane przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁰.

Formuła spółki prawa handlowego pozwala na współpracę jednostek samorządu terytorialnego pomiędzy sobą, jak również współpracę jednostek samorządu terytorialnego z przedstawicielami sektora gospodarczego. Tym samym spółka może być ujmowana zarówno jako forma współpracy międzysamorządowej, jak również międzysektorowej.

Spółki stanowią zgodnie z obowiązującymi przepisami jedną z form prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządowe, a zatem mają służyć przede wszystkim zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w spółkach prawa handlowego jest zunifikowana wyłącznie w odniesieniu do sfery użyteczności publicznej. Poza sferą użyteczności publicznej, w obecnym stanie prawnym, zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych są silnie zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu, do których się odnoszą. I tak:

- gminy posiadają najszerszy zakres swobody udziału w spółkach spośród wszystkich jednostek samorządowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami mogą poza sferą użyteczności publicznej tworzyć lub wstępować do spółek handlowych, w sytuacji gdy: jest to uzasadnione względami społecznymi, tzn. gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty na rynku lokalnym, przy jednoczesnym wysokim poziomie bezrobocia ujemnie wpływającym na poziom życia mieszkańców gminy, albo gdy występuje ryzyko niegospodarności, tzn. zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową, albo gdy spółka zajmuje się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, wreszcie gdy spółka jest ważna dla rozwoju gminy;
- powiaty są pozbawione możliwości udziału w spółkach działających poza sferą użyteczności publicznej;
- województwa mają możliwość tworzenia i wstępowania do spółek pod warunkiem że spółka wykonuje czynności promocyjne, edukacyjne lub wydawnicze służące rozwojowi województwa.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn.zm.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn.zm.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.

W praktyce, spółki są najczęściej wykorzystywane do realizacji zadań infrastrukturalnych i usługowych w sferze użyteczności publicznej (np. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, transport zbiorowy, energetyka i ciepłownictwo), co nie wyklucza powoływania spółek prorozwojowych (np. w dziedzinie rewitalizacji czy promocji).

Współpraca w ramach spółek nie umożliwia przeniesienia na spółkę kompetencji władczych, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej.

Ze względu na gospodarczą naturę spółek handlowych nie jest to forma adekwatna do zadań o charakterze koordynacyjnym i programowym.

Formuła spółki prawa handlowego, jako podmiotu gospodarczego, pozwala na osiągnięcie lepszych ekonomicznie efektów przy wspólnej realizacji usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, często wspólnie z podmiotami z sektora prywatnego. Równocześnie, jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące kapitałowo w spółce nie ponoszą odpowiedzialności majątkowej za zobowiązania spółki (która posiada odrębną od jednostek samorządu terytorialnego osobowość prawną).

Bezpośredni wpływ partnerów na funkcjonowanie spółki jest realizowany za pośrednictwem instrumentów nadzoru właścicielskiego. Jego zakres może być w zasadzie swobodnie ukształtowany w umowie spółki/akcie założycielskim w zależności od specyfiki konkretnego partnerstwa.

Wadami omawianej formy współpracy są przede wszystkim: trudności w bezpośrednim finansowaniu działalności spółki przez partnerów samorządowych (ze względu na reżim pomocy publicznej), brak możliwości prowadzenia w ramach współpracy działalności uzupełniającej poza sferą użyteczności publicznej, która pozwoliłaby na uzyskanie pożądanego efektu ekonomicznego (poza nielicznymi wyjątkami określonymi ustawowo), a także wątpliwości prawne dotyczące trybu powierzania spółce realizacji zadania przez jednostki samorządu terytorialnego na zasadach odpłatności (brak uregulowania zasady zamówień *in house* w polskim porządku prawnym).

Utworzenie spółki prawa handlowego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego składa się z dwóch etapów: samorządowego oraz rejestracyjnego. Całość procedury zajmuje średnio od 4 do 8 miesięcy. W ramach pierwszego z etapów tworzenia spółki organy uchwałodawcze właściwych jednostek samorządu terytorialnego podejmują uchwały wyrażające zgodę na objęcie przez gminę (powiat, województwo samorządowe) udziałów czy akcji w tworzonej spółce. Podjęte uchwały podlegają ogólnej procedurze nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym na zasadach ogólnych wojewoda może zakwestionować ich prawidłowość, o ile będą one sprzeczne z prawem. W oparciu o uchwałę wyrażającą zgodę na utworzenie spółki organy reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego zawiązują spółkę poprzez podpisanie umowy spółki z o.o. lub aktu założycielskiego spółki akcyjnej. Gminę przy dokonywaniu tej czynności reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie lub z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą. Powiat reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd. Województwo samorządowe przy zawieraniu umowy spółki czy podpisywaniu statutu spółki reprezentuje marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, jeżeli statut województwa nie stanowi inaczej. Ze względu na doniosłość czynności prawnej, jaką jest zawarcie umowy spółki czy podpisanie statutu spółki ustawodawca określił szczególną formę, w jakiej powinna zostać ona dokonana. Jest to forma aktu notarialnego. Zawarcie umowy spółki czy podpisanie statutu spółki

powoduje podwójny skutek w postaci powstania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji czy spółki akcyjnej w organizacji (tzw. przedspółki), która posiada zdolność prawną. Kolejnym krokiem jest powołanie zarządu i rady nadzorczej spółki jako obligatoryjnych organów spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wniesienie wkładów na pokrycie kapitału zakładowego spółki według zasad przewidzianych dla spółki określonego typu. Ostatnim etapem jest zgłoszenie spółki do Krajowego Rejestru Sądowego, które powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy spółki czy podpisania aktu założycielskiego. Uchybienie 6-miesięcznemu terminowi powoduje rozwiązanie spółki z mocy prawa. Obowiązek zgłoszenia spółki do sądu rejestrowego właściwego ze względu na siedzibę spółki obarcza zarząd. Procedurę kończy wpis spółki do rejestru. Z chwilą wpisu do rejestru spółka w organizacji staje się spółką właściwą i nabywa osobowość prawną. Proces rejestracji trwa (w zależności od obciążenia organizacyjnego sądu rejestrowego) od 2 tygodni do 2 miesięcy.

7. Partnerstwo publiczno-prywatne

Podstawą prawną współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym²¹

Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi formę współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym do realizacji konkretnego, uprzednio zdefiniowanego, jednostkowego przedsięwzięcia. W konsekwencji, formuła PPP może być wykorzystywana z powodzeniem jako partnerstwo projektowe. Nie jest natomiast modelem odpowiednim dla partnerstw rozwojowych ze względu na ograniczone ramy czasowe trwania umowy PPP oraz jej zamknięty podmiotowo charakter.

Partnerstwo publiczno-prywatne w przeciwieństwie do klasycznych zamówień publicznych wymaga współdziałania podmiotu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, co umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego zachowanie bieżącego wpływu na określoną umownie sferę realizacji przedsięwzięcia oraz na łączenie komplementarnych potencjałów obu stron umowy.

Partnerstwo może obejmować zarówno przedsięwzięcia inwestycyjne i eksploatacyjne, jak również działania o charakterze niegospodarczym. W praktyce, formuła PPP jest wykorzystywana zazwyczaj przy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych.

Współpraca w ramach PPP jest nawiązywana zarówno w niewielkich przedsięwzięciach, zakładających kilkuletnią współpracę, jak i znacznych projektach inwestycyjnych realizowanych wspólnie przez kilkadziesiąt lat.

Podkreślenia wymaga, że formuła PPP nie stanowi mechanizmu przekazania odpowiedzialności za realizację zadań samorządu sektorowi prywatnemu. Innymi słowy, jednostka samorządu terytorialnego współpracująca w ramach PPP nie zrzeka się odpowiedzialności za realizowane przez partnera prywatnego zadanie publiczne (w przeciwieństwie np. do realizacji zadania przekazanego związкови).

Uzasadnieniem dla wyboru formuły PPP jest lepsza efektywność wydatków na realizację zadań publicznych. Formuła PPP pozwala na wykorzystanie nie tylko wie-

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm.

dzy i doświadczenia partnera prywatnego, ale również jego kapitału oraz zdolności finansowych, co przy ograniczonych możliwościach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego pozwala na szybszą realizację inwestycji oraz zwiększenie jakości świadczonych usług użyteczności publicznej.

Realizacja wspólnego przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego pozwala na stosunkowo elastyczne ukształtowanie wzajemnych relacji pomiędzy jego uczestnikami. Przejawia się to w szczególności w swobodzie kształtowania wynagrodzenia podmiotu prywatnego oraz dostosowania podziału ryzyka i zadań związanych z realizacją przedsięwzięcia do stwierdzonych w toku prac przedrealizacyjnych możliwości i potrzeb podmiotu publicznego.

Wadą omawianej formy współpracy jest przede wszystkim wysoki stopień skomplikowania i kosztowności procedur poprzedzających zawarcie umowy PPP, a także brak zainteresowania partnerów prywatnych inwestycjami o niskiej rentowności lub odłożonej w czasie perspektywie zysku.

Procedura zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego składa się zasadniczo z dwóch etapów – koncepcyjnego oraz wyłonienia partnera prywatnego. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wymagają wprost przeprowadzenia szczegółowych analiz przedrealizacyjnych przy wdrażaniu projektu w formule PPP, jednak obserwacja praktyki pokazuje, że od tego, na jakim poziomie podmiot publiczny przygotowuje planowany projekt do realizacji w formule PPP, zależy rzeczywisty sukces tego przedsięwzięcia. W związku z tym przed przystąpieniem do wyboru partnera prywatnego jednostka samorządu terytorialnego powinna przeprowadzić szereg analiz mających na celu z jednej strony potwierdzenie zasadności podjęcia współpracy w modelu PPP, z drugiej – wypracowanie założeń przyszłej współpracy. O ile obecnie obowiązujące regulacje prawne nie determinują sposobu przeprowadzenia etapu koncepcyjnego, o tyle w sposób szczegółowy regulują sposób wyłonienia partnera projektu PPP. Zgodnie z nimi, aby wyłonić partnera prywatnego, jest możliwe zastosowanie trybu przewidzianego w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi²², ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³ albo w art. 4 ust. 3 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wybór trybu nie jest jednak pozostawiony całkowitej swobodzie jednostki samorządu terytorialnego, gdyż jest on uzależniony od zakładanego modelu wynagrodzenia partnera prywatnego. Zgodnie z przepisami, jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego ma być prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo jest to wynagrodzenie o charakterze mieszanym, którego głównym składnikiem jest prawo do pobierania pożytków, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (w zakresie nieuregulowanym ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, która ma w tym wypadku pierwszeństwo). W pozostałych przypadkach do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (w zakresie nieuregulowanym ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym). Jeżeli jednak w danym przypadku nie ma zastosowania ani ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, ani ustawa Prawo zamówień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób, gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu

²² Dz. U. z 2015 r. poz. 113 z późn. zm.

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.

przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴. Etap wyboru partnera prywatnego kończy podpisanie umowy PPP, które może nastąpić po upływie ustawowych terminów na zakwestionowanie przez pozostałych oferentów procedury wyłonienia partnera prywatnego. Gminę przy zawieraniu umowy PPP reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie, lub z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą. Powiat reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd, a województwo samorządowe – marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, jeżeli statut województwa nie stanowi inaczej. W sytuacji, gdy model partnerstwa publiczno-prywatnego zakłada zawiązanie przez zamawiającego i wykonawcę spółki w celu realizacji przedmiotu partnerstwa, po zawarciu umowy PPP jest wdrażana procedura zawiązania spółki celowej. Jest ona przeprowadzana na podstawie odpowiednich regulacji ustawowych dotyczących tworzenia spółek przez jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce najczęściej są to regulacje dotyczące tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

8. Cywilnoprawne formy współpracy z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

Obok omówionych wcześniej form współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, w praktyce funkcjonuje szereg innych modeli partnerstw, których forma instytucjonalna jest mniej lub bardziej determinowana przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W ostatnich latach obserwowany jest wzrost popularności form współpracy międzysektorowej opartych o cywilistyczną zasadę swobody zawierania umów (wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁵). Należą do nich m.in. klastry, konsorcja, umowy partnerskie, umowy o współpracy i wymianie doświadczeń, różnego rodzaju porozumienia intencyjne. Część cywilistycznych form współpracy z udziałem jednostek samorządu terytorialnego znajduje swoje podstawy w przepisach szczególnych, np. zawarcie umowy partnerskiej przewiduje art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁶ oraz art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020²⁷.

Zakres zastosowania cywilnoprawnych form współpracy jest stosunkowo szeroki i może obejmować w zasadzie każdą sferę aktywności samorządu. Ich zaletą jest przede wszystkim możliwość zadeklarowania politycznej woli współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz z podmiotami spoza sektora samorządowego (organizacjami społecznymi,

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.

²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 z późn. zm.

²⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1146 z późn. zm.

przedsiębiorcami, instytucjami naukowymi itp.) do osiągania wspólnych celów społecznych, gospodarczych czy kulturalnych.

Kształtowanie stosunku prawnego za pośrednictwem umowy jest objęte cywilistyczną zasadą swobody umów. Zasada ta będzie jednak znajdować swoje pełne zastosowanie jedynie w odniesieniu do kształtowania treści praw i obowiązków podmiotów spoza sektora samorządowego. Zauważyć bowiem trzeba, że o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, w ramach umowy cywilnoprawnej jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zostać zobowiązane do podejmowania określonych działań prawnych, ani ponoszenia ciężarów finansowych z tytułu uczestnictwa w partnerstwie – poza nielicznymi wyjątkami, jakimi są m.in. partnerstwa zawiązywane do realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa i odpowiednimi programami pomocowymi. Obowiązki partnerów samorządowych wynikające z umów cywilnoprawnych mają w konsekwencji zazwyczaj formułę deklaracji podejmowania określonych działań, z zachowaniem wymaganych prawem procedur, które będą służyć osiągnięciu wypracowanym przez partnerstwo celom, np. uwzględniania w politykach publicznych wypracowanego przez partnerstwo stanowiska w określonej sprawie.

Współpraca realizowana w ramach omawianych form współpracy, mimo jej koordynacyjnego i programowego charakteru, może przynieść wiele wymiernych korzyści. W szczególności może służyć:

- wymianie wiedzy i doświadczeń,
- inicjowaniu wspólnych projektów (realizowanych następnie w oparciu o odpowiednie procedury prawne),
- wspólnemu wypracowywaniu kierunków polityk publicznych,
- wyznaczaniu kierunków działań podejmowanych przez współpracujących partnerów, których łączny efekt przyniesie określoną wartość dodaną z punktu widzenia celów partnerstwa.

Forma cywilnoprawna współpracy może stanowić także forum, w ramach którego będzie dochodzić do sieciowania współpracy pomiędzy uczestnikami partnerstwa cywilnoprawnego w przyszłości dla realizacji celów wypracowanych przez to partnerstwo.

Ze względu na duże zróżnicowanie partnerstw opartych o schemat umowy cywilnoprawnej, trudno wskazać na jednolity wzorzec postępowania zmierzającego do zawarcia tego typu umowy. W sytuacji, gdy umowa nie rodzi po stronie jednostki samorządu terytorialnego żadnych zobowiązań prawnych, w szczególności zobowiązań finansowanych, stanowiąc polityczną deklarację współpracy w określonym przedsięwzięciu, jej zawarcie nie musi zostać poprzedzone podjęciem uchwały przez właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W odmiennych przypadkach, uprzednie wyrażenie zgody przez organ stanowiący na podjęcie współpracy w formie umownej w drodze stosownej uchwały jest niezbędne. Umowa, aby być ważna i skuteczna, wymaga podpisania. Gminę przy zawieraniu umowy reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie lub z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą. Powiat reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd, a województwo – marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, jeżeli statut województwa nie stanowi inaczej. Zawarcie umowy cywilnoprawnej o współpracy jednostek samorządu terytorialnego między sobą lub z innymi podmiotami prawa nie wymaga podjęcia żadnych dodatkowych czynności formalnych, np. ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej).

Bibliografia:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2015 r. poz. 113 z późn. zm.
14. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz. U. z 2014 r. poz. 1146 z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, Dz. U. z 2015 r. poz. 378 z późn. zm.
16. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1045.
17. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 1890 z późn. zm.

Jarosław Komża

Instrumenty wsparcia miejskich obszarów funkcjonalnych oraz partnerstw w regionalnych programach operacyjnych

Abstrakt: W niniejszym rozdziale przeanalizowano, jak wymiar terytorialny i zasada partnerstwa, na których oparte zostały regulacje unijnej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju regionalnego na lata 2014-2020, których upowszechnienie było wspierane przez programy Ministerstwa Rozwoju, a obecnie w ramach regionalnych programów operacyjnych, wpłynęły na rozwój współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce.

Słowa kluczowe: polityka spójności, polityka regionalna, miejskie obszary funkcjonalne, zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), partnerstwa międzysamorządowe, partnerstwa międzysektorowe, regionalny program operacyjny

Wprowadzenie

Współpraca między sąsiadującymi jednostkami samorządu lokalnego w celu planowania i realizacji wybranych przedsięwzięć inwestycyjnych z funduszy unijnych, a w dalszej kolejności do wspólnego organizowania świadczenia lokalnych usług publicznych – staje się coraz powszechniejsza. Ponad 70 tego typu inicjatyw w skali kraju otrzymało wsparcie Ministerstwa Rozwoju z funduszy Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2017-2013 oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Lokalni liderzy samorządowi po latach ostrej rywalizacji decydują się na współpracę z dwu przyczyn: by przygotować się do absorpcji funduszy unijnych w latach 2014-2020 i by sprostać wyzwaniom rozwoju społeczno-gospodarczego¹ (zob. rozdz. 1).

Wkrótce jednostki samorządu dostarczające usługi tak jak dotychczas – tj. samodzielnie lub bez wystarczającej koordynacji z sąsiadami – mogą mieć trudności z zapewnieniem płynnego ich finansowania. Powodów jest kilka. Jednym z nich jest niski wskaźnik dzietności i postępujące starzenie się społeczeństwa, powodujące wraz

¹ T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] Intercathedra, nr 27/4, Poznań 2011, ss. 45-52.

z migracjami ekonomicznymi spadek liczby mieszkańców, a co za tym idzie – osłabienie dynamiki wzrostu dochodów własnych, przede wszystkim wpływów z podatku od osób fizycznych. Kolejnym powodem, powiązany z poprzednim, są rosnące koszty utrzymania wybudowanej wcześniej infrastruktury, które pokrywa mniejsza liczba mieszkańców. Obrazu dopełniają rosnące koszty finansowania zadań własnych i zleconych przez rząd. Dzieje się tak z wielu przyczyn, których wyjaśnienie wykracza poza zakres niniejszej analizy.

Przesłanki do podejmowania współpracy widać również w regulacjach obecnej polityki rozwoju regionalnego oraz w zasadach unijnej polityki spójności na lata 2014-2020, które sprzyjają współdziałaniu w ramach partnerstwa terytorialnego jednostek samorządu, bowiem fundusze tej polityki pozostają wciąż najważniejszym zewnętrznym źródłem finansowania ich rozwoju w Polsce.

Zarówno dotychczasowa polska polityka rozwoju, jak i przygotowywana jej aktualizacja, zapowiedziana w *Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* wicepremiera Mateusza Morawieckiego, kładą silny nacisk na konieczność integracji działań rozwojowych, partnerstwo i współodpowiedzialność podmiotów różnych sektorów za rozwój oraz na podejście terytorialne w formułowaniu i realizacji polityki publicznej². **Zasada partnerstwa** staje się podstawowym wyznacznikiem metody oraz stylu zarządzania publicznego, także – przez analogię – na poziomie lokalnym.

Planowanie rozwoju regionalnego, subregionalnego i lokalnego powinno opierać się na lokalnym oraz odpowiednio subregionalnym i regionalnym potencjale. Wymaga to właściwego zidentyfikowania tego potencjału oraz planowania rozwoju i świadczenia usług publicznych – nie z perspektywy granic administracyjnych jednostki terytorialnej, ale ze względu na zakres powiązań funkcjonalnych w dostarczaniu usług sektora publicznego i prywatnego na obszarze kilku sąsiadujących jednostek. Stąd właściwym podmiotem i adresatem zarządzania publicznego staje się dziś nie jednostka administracyjna, a **obszar funkcjonalny**, który tworzyć może kilka takich jednostek, w zależności od stopnia i skali powiązań funkcjonalnych. Należy podkreślić, że w tym rozumieniu każda jednostka osadnicza jest częścią jakiegoś obszaru funkcjonalnego i co najwyżej jej władze mogą tego nie dostrzegać. W interesie lokalnej społeczności władza każdej gminy czy powiatu powinna być otwarta na sąsiedzką współpracę i aktywnie uczestniczyć w planowaniu rozwoju tego obszaru.

1. Wymiar terytorialny i partnerstwo w polskiej polityce regionalnej i unijnej polityce spójności 2014-2020

1.1. Polska polityka rozwoju regionalnego

Polska polityka rozwoju regionalnego, sformułowana w przyjętej w 2010 r. *Krajowej strategii rozwoju regionalnego: regiony, miasta, obszary wiejskie*, zakłada nacisk na tery-

² *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, 13 lipca 2010; *Krajowa polityka miejska 2023*, Warszawa, październik 2015.

torialny wymiar polityki publicznej, tj. przejście w zarządzaniu rozwojem regionu od podejścia sektorowego (zwanego wertykalnym lub silosowym) do modelu zintegrowanego terytorialnie. Oznacza to integrowanie działań różnych podmiotów publicznych i środków w ich dyspozycji wobec terytoriów określonych nie tyle administracyjnie, ile funkcjonalnie, tj. charakteryzujących się podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi. Strategia wprowadziła pojęcie **obszaru strategicznej interwencji** (OSI), wskazując, że beneficjentami tej interwencji ze środków publicznych będą m.in.: obszary o najniższym stopniu rozwoju, obszary poza zasięgiem dużych ośrodków i ich usług oraz obszary pod różnym względem problemowe. W strategii określono pięć obowiązujących typów OSI, w tym trzy dla każdego regionu: miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji oraz obszary, w szczególności wiejskie, o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe. Oprócz tego specyficznymi ponadregionalnymi typami OSI są: obszary przygraniczne oraz makroregion Polska Wschodnia. Strategia pozostawiła władzom regionalnym możliwość wyznaczenia innego typu OSI, charakterystycznych dla regionu.

Przyjęta w roku 2011 *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju* wprowadziła pojęcie **obszaru funkcjonalnego** (OF), odtąd kluczowego adresata polityki przestrzennej na poziomie rządowym i samorządowym. Jednocześnie ustaliła jego typologię i metodykę wyznaczania. Definiuje ona OF jako zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów (odrębnych administracyjnie jednostek), charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju. Administracyjnie obszary funkcjonalne mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Celem delimitacji OF jest prowadzenie wobec nich zintegrowanej polityki rozwoju.

Oba kluczowe pojęcia programowe znalazły prawne ujęcie w dwu nowelizowanych aktach: ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 227 poz. 1658) oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80 poz. 717).

Jednocześnie *Krajowa strategia rozwoju regionalnego* (i nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) wprowadziła jako instrument krajowej polityki regionalnej *kontrakt terytorialny*. Jest to umowa między rządem a samorządem województwa, służąca poprawie efektywności działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, realizowanych przez różne podmioty publiczne. W praktyce sprowadza się do inwentaryzacji przedsięwzięć rozwojowych podmiotów rządowych i samorządowych w regionie, współfinansowanych z funduszy unijnych, budżetu państwa i budżetów JST.

Unijna polityka spójności

1.2.

Rozporządzenia wprowadzające unijną politykę spójności na lata 2014-2020 oprócz jedenastu priorytetów interwencji, zdefiniowały również dwa nowe instrumenty tej polityki, zwane instrumentami terytorializacji, ponieważ mają służyć wdrażaniu polityk ściśle dostosowanych do potrzeb konkretnych terytoriów (tj. obszaru szeregu jednostek administracyjnych). Instrumenty mają charakter fakultatywny, decyzję o ich użyciu pozostawiono krajom członkowskim. Pierwszy z nich, to **zintegrowane inwestycje terytorialne** (ZIT). Służą koncentracji interwencji funduszy strukturalnych oraz

integrowaniu jednostek administracyjnych na danym obszarze miejskim, ze względu na obowiązek przyjęcia wspólnej strategii rozwoju oraz określonych rozwiązań instytucjonalnych. Istotną zaletą tego mechanizmu, przesądzającą o jego stosowaniu, jest przeznaczenie na niego dodatkowej puli funduszy, tj. w skali kraju 5% tzw. rezerwy EFRR. Ma on, prócz zapewnienia skutecznego (ponieważ zintegrowanego) działania o charakterze rozwojowym, pomóc w przetestowaniu i wdrożeniu partnerów samorządowych do współpracy przy planowaniu i realizacji działań wdrożeniowych, oraz we włączeniu do tej współpracy różnych kategorii interesariuszy. Drugim instrumentem jest **rozwój lokalny kierowany przez społeczność** (RLKS). Polega on na dopuszczeniu stosowania w interwencji funduszy strukturalnych tzw. mechanizmu LEADER – czyli szerokiej współpracy podmiotów z trzech sektorów (publicznego, gospodarczego i społecznego) – funkcjonującego dotąd wyłącznie na obszarach wiejskich i małych miast, i finansowanego z funduszu wspólnej polityki rolnej.

Podstawą prawną stosowania **zasady partnerstwa** we wdrażaniu funduszy polityki spójności jest art. 5 ust. 1 tzw. rozporządzenia ogólnego Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.: *W odniesieniu do umowy partnerstwa i każdego programu państwo członkowskie organizuje, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi. Partnerstwo obejmuje także następujących partnerów: (a) właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne; (b) partnerów gospodarczych i społecznych; oraz (c) właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji.* Zasada partnerstwa opisana została również w dokumencie roboczym Komisji Europejskiej z 24 kwietnia 2012 r. oraz w tzw. kodeksie partnerstwa (*Rozporządzenie KE nr 240/2014 z 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*). W Polsce podmioty zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych obowiązują również *Wytyczne ministra infrastruktury i rozwoju w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020 z 28 października 2015 r.* Według tego dokumentu: *Realizacja zasady partnerstwa oznacza nawiązanie stałej i w miarę możliwości oraz potrzeb sformalizowanej współpracy między instytucjami uczestniczącymi w realizacji PO na lata 2014-2020 a partnerami, przybierającej różne formy dostosowane do zakresu podmiotowego i przedmiotowego tej współpracy. Zakres przedmiotowy współpracy oraz konfiguracja zaangażowanych w nią podmiotów są uwarunkowane przede wszystkim: (a) zakresem wsparcia przewidzianego w ramach poszczególnych PO oraz (b) specyfiką każdej z grup partnerów, z uwagi na różne uregulowania prawne dotyczące ich statusu oraz potencjał, jaki wnoszą do procesu realizacji polityki spójności UE, szczególnie w zakresie wiedzy i doświadczenia dotyczących obszarów i grup wspieranych ze środków funduszy polityki spójności UE.*

Zacytowane zapisy wskazują, że zasada partnerstwa rozumiana jest jako horyzontalna zasada współpracy przedstawicieli **różnych sektorów** w programowaniu, wdrażaniu i ewaluacji programów polityki spójności. Sprowadza się to głównie do uczestnictwa przedstawicieli podmiotów z różnych sektorów w Komitecie monitorującym dany program oraz do udziału partnerów spoza sektora publicznego w niektórych projektach systemowych krajowych programów operacyjnych. Warto zauważyć, że tzw. ustawa wdrożeniowa polityki spójności (*Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz.U. 2014, poz. 1146*) definiuje pojęcia projektu zintegrowanego i projektu partnerskiego.

Projekt zintegrowany: to co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Koordynacja polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu (art. 32 ust. 2).

Projekt partnerski: W celu wspólnej realizacji projektu, w zakresie określonym przez instytucję zarządzającą krajowym programem operacyjnym albo instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym, może zostać utworzone partnerstwo przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt, zwany dalej „projektem partnerskim”, na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie (art. 33, ust. 1). Kolejne ustępy regulują zakres umowy partnerstwa oraz przypadek wyboru partnera spoza sektora finansów publicznych.

W dalszych częściach tekstu przeanalizujemy zastosowanie w praktyce instrumentów polskiej polityki regionalnej oraz fakultatywnych instrumentów unijnej polityki spójności – na poziomie regionalnych programów operacyjnych.

Charakterystyka wyróżnionych typów miejskich obszarów funkcjonalnych i tworzących je partnerstw JST

2.

Obszary funkcjonalne i zawiązane w celu ich rozwoju partnerstwa samorządowe można usystematyzować ze względu na ich zasięg terytorialny. Funkcjonujące obecnie w Polsce partnerstwa – w tym uczestników obu projektów doradczych uruchomionych przez resort rozwoju regionalnego i finansowanych zarówno z Norweskiego Mechanizmu Finansowego (Program regionalny), jak i z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (POPT) – można podzielić na trzy zasadnicze kategorie: metropolitalne, subregionalne i lokalne.

Partnerstwa metropolitalne

2.1.

Skupione są wokół miast wojewódzkich jako rdzeni obszaru funkcjonalnego. Jednocześnie miasta te często pełnią funkcję koordynacyjno-zarządczą współpracy w partnerstwie (poza przypadkami współpracy w formie stowarzyszenia), gdyż mają potencjał instytucjonalno-administracyjny. Zasady funkcjonowania tych partnerstw – ze względu na wdrażanie instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych (związki ZIT, realizujące strategię wdrażania konkretnych projektów) uregulowanego w rozporządzeniach polityki spójności – zostały zdefiniowane w przepisach unijnych i krajowych. Jednakże odmienne podejścia i typologie miejskich obszarów funkcjonalnych o randze metropolitalnej implikują odmienne postrzeganie tych obszarów, nawet odmienne sposoby wyznaczania ich granic. Pierwsza z nich to typologia europejskich obszarów metropolitalnych, przyjęta przez Komisję Europejską i OECD. Regionem metropolitalnym w jej rozumieniu jest jednostka NUTS3, w której mieści się tzw. Larger Urban Zone (miasto

w granicach administracyjnych powiększone o strefę dojazdów do pracy), liczący co najmniej 250 tys. mieszkańców. Ta typologia (i wynikające z niej konsekwencje dla prowadzenia benchmarkingu europejskich obszarów metropolitalnych) różni się od przyjętej w 2011 r. (gdy typologia europejska była jeszcze dyskutowana) przez polskich autorów *Konceptji przestrzennego zagospodarowania kraju*. Jej następstwem są nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rządowy projekt (nadal dyskutowany) rozporządzenia w sprawie delimitacji obszarów funkcjonalnych. Wyznaczone na tej podstawie tzw. miejskie obszary funkcjonalne ośrodka wojewódzkiego mają inne granice, niż obszary (regiony) metropolitalne określone według pierwszej koncepcji. Prawdopodobnie ta lub podobna metodyka będzie musiała być zastosowana przy powoływaniu związków metropolitalnych (zgodnie z obowiązującą ustawą o związkach metropolitalnych). Trzecia systematyka wynika ze wspomnianego mechanizmu ZIT. To jedyny mechanizm, w ramach którego gminy obszarów metropolitalnych formalnie dziś współpracują³. W zależności od wybranej koncepcji metropolitalny obszar funkcjonalny będzie się różnił od innych granicami oraz mechanizmem funkcjonowania.

2.2. Partnerstwa subregionalne

Na podstawie analizy statystyki partnerstw, które zostały beneficjentami grantów z programu POPT i programu regionalnego NMF, można wyróżnić dwa podtypy obszarów subregionalnych. Pierwszy z nich tworzą obszary funkcjonalne – jak Aglomeracja Leszczyńska, OF Radomia czy Włocławka, OF Jeleniej Góry – których wyraźnym centrum (funkcjonalnym rdzeniem i jednocześnie koordynatorem współpracy, podobnie jak w partnerstwach metropolitalnych) jest miasto o randze subregionalnej, często o statusie miasta na prawach powiatu. W kilku przypadkach jest to aglomeracja rozpięta wokół dwu lub kilku miast (Aglomeracja Kalisko-Ostrowska, Aglomeracja Wałbrzyska, Koszalińsko-KołobrzESCO-Białogardzki OF). Otoczenie tych miast tworzą gminy należące do jednego, a czasami kilku powiatów.

Drugi podtyp partnerstwa obszarów subregionalnych wykracza poza granice aglomeracyjne. Obejmuje obszar złożony z gmin należących do kilku powiatów (często więcej niż dwóch). Wśród nich są takie, które (z założenia) odpowiadają obszarowi podregionu w rozumieniu jednostki statystycznej NTS (NUTS3). Szczególnie dobrze widać to na przykładach partnerstwa zawiązanego na obszarach subregionów Górnego Śląska – co ma dłużą tradycję jeszcze z okresu poprzedniej perspektywy finansowej UE (2007-2013). Innym zbliżonym przykładem będzie województwo opolskie, które obok ZIT opolskiego zapisało wydzielone alokacje finansowe dla 4 innych części województwa, określonych jako OSI lub potocznie „sub-regiony”.

Znaczenie obu typów obszarów funkcjonalnych w większości województw zostało docenione przez władze i w efekcie ich istotny w regionie status społeczno-gospodarczy znalazł odzwierciedlenie w RPO oraz dokumentach operacyjnych. Oznacza to, że obszary te mają wydzielone alokacje finansowe w ramach środków RPO i stanowią wyraźny instrument polityki regionalnej w wymiarze terytorialnym, często wymieniany obok ZIT-ów wojewódzkich jako przykład stosowania takich narzędzi.

³ Nie licząc porozumień międzygminnych, szczególnie w zakresie transportu publicznego oraz funkcjonującego od lat w aglomeracji śląskiej Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZP GOP).

Partnerstwa lokalne

2.3.

Większość partnerstw na poziomie lokalnym, podobnie jak jest w przypadku partnerstwa metropolitalnego oraz subregionalno-aglomeracyjnego, skupionych jest wokół centralnie położonego miasta (przeważnie liczącego 20-40 tys. mieszkańców). Część z nich zamyka się w granicach administracyjnych powiatu, a inne poza nie wychodzą.

Jednak są wśród nich również partnerstwa, których spoiwem współpracy lub kryterium oddolnej delimitacji jest specyficzny element geograficzny lub infrastrukturalny danego obszaru, często pozbawionego jednego rdzenia miejskiego, pełniącego funkcję koordynacyjno-zarządczą. Może to być element układu morfologicznego terenu – rzeka czy szczególnie cenny lub zdegradowany pas zieleni (np. projekt: *Zagłębiowski Park Linearny – rewitalizacja obszaru funkcjonalnego doliny rzek Przemszy i Brynicy*, obejmujące Dąbrowę Górniczą, Sosnowiec i cztery inne gminy). Innym wyróżnikiem może być dominujący element układu infrastrukturalnego obszaru (np. trasa szybkiego ruchu). Przykładem projektów partnerstwa budowanego wokół takich czynników, stanowiących naturalne spoiwo współpracy, są: *Złoczewski Obszar Funkcjonalny – projekt: Współpraca samorządów powiatów sieradzkiego i wieluńskiego w celu wykorzystania potencjału powstającej kopalni odkrywkowej „Złoczew” oraz drogi ekspresowej S8*) czy projekt: *Wyznaczenie miejskiego obszaru funkcjonalnego o charakterze transportowo-przemysłowym na terenie powiatu zduńskowolskiego i powiatu łaskiego wokół węzła drogi ekspresowej S8 Zduńska Wola Karsznice oraz magistrali kolejowej Śląsk Porty*. Innymi przykładami będą OF tworzone co prawda w granicach powiatu, ale z delimitacją określoną przez zasięg obszaru kryzysowego – np. projekt: *Porozumienie na rzecz zaopatrzenia w wodę mieszkańców ziemi olkuskiej*, jako próba zniwelowania oddziaływania na ten teren likwidowanego kombinatu górniczego. Innym przypadkiem będzie OF Szlaku Jana III Sobieskiego w województwie lubelskim, „budowany” przez samorządy 12 gmin, w tym trzech miejskich, położonych na terenie czterech powiatów, które widzą wspólne perspektywy rozwoju oparte na lokalnych zasobach turystycznych, przetwórstwie rolnym i inwestycjach OZE, i od kilka lat współpracują, przygotowując strategię rozwoju i projekty.

Z punktu widzenia tematyki rozdziału należy wskazać, że te obszary funkcjonalne są dostrzegane w polityce rozwoju poszczególnych województw, ale nie obejmuje ich wyodrębniona alokacja środków RPO. Jednakże większość z nich jest wspierana w ramach RPO w inny sposób: przez możliwość skorzystania z premiowania partnerstwa w kryteriach wyboru projektów albo z zasady tzw. projektu kluczowego (wtedy nie podlega on wyborowi konkurencyjnemu), czy też przez takie zdefiniowanie OSI w danym województwie, aby ten MOF mieścił się w nich w całości, aczkolwiek projekty z niego zgłaszane nie muszą najczęściej mieć zintegrowanego charakteru. Bardzo często dodatkowe punkty za partnerstwo podmiotów zgłaszających projekt lub wiązkę projektów także będą przydatne w realizacji opracowanych strategii.

Należy podkreślić, że właśnie te lokalne obszary funkcjonalne (jedno- lub wiele centryczne), które nie wynikają z dominującego w sensie rozwojowym charakteru większego ośrodka miejskiego, są najciekawszą emanacją nowej tendencji w zarządzaniu terytorialnym na poziomie lokalnym. Są dowodem, że lokalne władze dostrzegają konieczność współpracy i oddolnie identyfikują wzajemne zależności funkcjonalne, wspólne potencjały i przewagi rozwojowe, współdziałając dla ich rozwiązania. W sposób bezpośredni lub pośredni te plany i konkretne projekty będą wspierane w ramach RPO i programów krajowych, m.in. dzięki wcześniejszej pomocy MR ze środków POPT i EOG.

3. Instrumenty wsparcia wymiaru terytorialnego oraz realizacji zasady partnerstwa w regionalnych programach operacyjnych

3.1.

W ostatnich kilku latach w debacie programowej Unii Europejskiej zauważalny jest wyraźny nacisk na tzw. aspekt miejski polityki spójności – kluczowy do realizacji podejścia terytorialnego w zarządzaniu i interwencjach publicznych.

Odzwierciedleniem tego aspektu jest tzw. **agenda miejska UE**, czyli kolejne etapy (kamienie milowe) przygotowywania unijnej polityki miejskiej. Składają się na nią komunikaty Komisji Europejskiej i raporty Parlamentu Europejskiego, prace grupy roboczej oraz ostatni akcent: przyjęcie przez ministrów odpowiedzialnych za rozwój miast dokumentu polityki miejskiej EU podczas nieformalnego spotkania, 30 maja 2016 r. w Amsterdamie (stąd nazwa „pakt amsterdamski”). Głównym celem przyjęcia polityki miejskiej UE jest zwiększenie roli miast w programowaniu i wdrażaniu krajowych i unijnych polityk publicznych oraz realizacja strategii *Europa 2020* i planu Junckera. Działania w ramach agendy miejskiej UE koncentrować się mają na trzech instrumentach unijnej polityki: lepszym stanowieniu prawa (*better regulation*), lepszym dostępie do funduszy (*better funding*) oraz lepszej wymianie wiedzy (*better knowledge base and knowledge exchange*). Priorytety agendy miejskiej UE obejmują kwestie jakości powietrza, mobilności, mieszkalnictwa czy ubóstwa (wykluczenia). Jedną z form wdrażania agendy mają być partnerstwa tematyczne, skupione wokół wybranych problemów.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (główna instytucja doradcza organów UE) wydał 17 lutego br. opinię „w sprawie przyszłości programu UE dla miast, z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego”. W opinii zapisano m.in., że: *EKES postrzega pracę w ramach partnerstw [o których mowa w projekcie], jako skuteczny sposób podejścia do tych obszernych i skomplikowanych zagadnień. Dlatego ceni zasadę partnerstwa, która wreszcie jest stosowana w trakcie opracowywania i realizacji okresu programowania 2014-2020. [...] Partnerstwo, zarówno wertykalne, jak i horyzontalne, jest zasadą, na której opierają się nowoczesne usługi publiczne. [...] Jedno z wyzwań, przed którymi stanie program UE dla miast, będzie polegało na tym, w jaki sposób wdrożyć strategie opracowane przez partnerstwa tematyczne. Zasadnicze znaczenie ma zastosowanie podejścia oddolnego przy tworzeniu partnerstw oraz przy opracowywaniu i wdrażaniu strategii. Dlatego też EKES popiera podejście oddolne, które nie jest tym samym co podejście oparte na pracy grup ekspertów. Jest rzeczą istotną, aby wyjaśnić, w jaki sposób organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą współpracowały z zainteresowanymi stronami – jak będą składały sprawozdania, zasięgały opinii itp. [...] Przy opracowywaniu nowego programu UE dla miast równie ważne jak partnerstwa wertykalne (tematyczne) są partnerstwa horyzontalne. Będą one działały głównie na szczeblu lokalnym w miastach. Mają istotne znaczenie nie tylko ze względów myślenia strategicznego, lecz także dla zapewnienia wdrażania, monitorowania i oceny. Lokalne strategie opracowane przez lokalne partnerstwa znające miejscową sytuację to najlepszy sposób na uwzględnienie zaleceń z poziomu UE i na ich skuteczne wdrożenie. Jednym z narzędzi, jakie EKES zaleca w tym celu, jest rozwój lokalny kierowany przez społeczność.*

Opinię EKES przywołujemy na dowód, że problematyka partnerstwa, również na poziomie lokalnym, znajduje się w centrum uwagi przedstawicieli gremiów doradczych UE jako wartość i generalna zasada zarządzania publicznego (w tym zarządzania rozwojem), ale jest to odrębny instrument obok wsparcia dla wymiaru terytorialnego zarządzania publicznego, w tym zarządzania rozwojem.

Krajowe programy operacyjne, których instytucjami zarządzającymi i pośredniczącymi są poszczególne ministerstwa, nie uwzględniają podejścia terytorialnego, charakteryzuje je wyłącznie podejście sektorowe – ale realizują zasadę partnerstwa, w odniesieniu nie tylko do komitetów monitorujących, lecz także m.in. do realizacji niektórych projektów systemowych.

3.2.

Kontrakt terytorialny, projektowany jako instrument koordynowania realizacji polityk publicznych w regionie, w praktyce okazał się formą ewidencjonowania inwestycji infrastrukturalnych, których realizacja przewidziana została wcześniej w krajowych programach operacyjnych na terenie województwa, przede wszystkim w programie operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. Obecnie w resorcie rozwoju trwają prace ewaluacyjne nad tym instrumentem.

3.3.

W szesnastu programach regionalnych, ogólnie rzecz biorąc – zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami – **instrumenty wdrażania wymiaru terytorialnego i wsparcie dla terytorialnych partnerstw samorządowych zaprojektowano na każdym poziomie zarządzania: metropolitalnym, subregionalnym i lokalnym**. Jednak instrumenty wspierające podejście terytorialne są różne, podobnie jak skala ich stosowania. W jednym z programów napisano wprost „*podejście terytorialne w ramach RPO [...] nie zastępuje podejścia horyzontalnego, lecz służy jego wzmocnieniu*”. W wersji elektronicznej przedstawiamy analizę stosowanych w regionalnych programach operacyjnych mechanizmów wymiaru terytorialnego polityki regionalnej oraz sposobów wspierania partnerstw samorządowych (i międzysektorowych). Tu zaprezentowaliśmy wybrane obserwacje oraz zasadnicze wnioski.

3.4.

Poziom metropolitalny

Na tym poziomie we wszystkich regionach stosowany jest obowiązkowo instrument ZIT dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich. Wdrażanie integrowanych inwestycji terytorialnych jest obecnie w końcowej fazie opiniowania przez MR. Łącznie na poziomie metropolitalnym realizowanych będzie 17 strategii ZIT dla obszarów miast wojewódzkich. Instrument ten regulowany jest specjalnymi, jednolitymi dla wszystkich przepisami i procedurami (opiniowania, desygnowania, realizacji). Dlatego skupiliśmy się na obserwacji form nieobligatoryjnych – można powiedzieć, że autorских – zastosowanych przez władze samorządowe poszczególnych województw.

Poziom subregionalny

Analizując 16 regionalnych programów operacyjnych, można wyróżnić dwa główne podejścia zarządów województw – jako instytucji zarządzających programami – do wdrażania wymiaru terytorialnego na poziomie subregionalnym.

Pierwszym jest stosowanie na obszarach funkcjonalnych miast subregionalnych instrumentu ZIT – wprost, z całą jego specyfiką. Przykładami tego podejścia mogą być ZIT-y na poziomie subregionów województwa śląskiego (ZIT dla subregionu centralnego z Katowicami oraz trzy regionalne inwestycje terytorialne, analogiczne do ZIT, dla subregionów: północnego, południowego i zachodniego); czy ZIT-y: Kalisz–Ostrów, Koszalin–Kołobrzeg–Białogard, ZIT Jelenia Góra, Wałbrzych.

Drugim podejściem jest konstruowanie instrumentów w mniejszym lub większym stopniu **pochodnych ZIT**. W tym przypadku ofertę dla poziomu subregionalnego stanowi bezpośrednio wskazanie w RPO (za strategią rozwoju regionu i wojewódzkim planem zagospodarowania przestrzenne) obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych jako **obszarów strategicznej interwencji** (w rozumieniu *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*). Następnym krokiem jest zaprojektowanie mechanizmu wsparcia dla tego typu OSI. Mechanizm ten polega, najogólniej rzecz ujmując, z jednej strony na zobowiązaniu przez IZ RPO poszczególnych miast do przedstawienia strategii rozwoju ich obszarów funkcjonalnych (z załącznikiem w postaci pakietu zidentyfikowanych projektów w określonych zakresach, wybranych przez IZ RPO, np. efektywność energetyczna, transport miejski, rewitalizacja społeczno-gospodarcza, infrastruktura przedszkolna, szkolnictwo zawodowe), a z drugiej – na przygotowaniu sposobu wyboru zgłoszonych projektów. Ze względu na ograniczenia stosowania trybu pozakonkursowego w wyborze projektów, wymuszone przez Komisję Europejską w trakcie negocjacji RPO, trybem podstawowym jest tryb konkursowy. W praktyce pakiety przedsięwzięć, zgłaszane przez miasta subregionalne i ich obszary funkcjonalne, są poddawane selekcji (uzgodnieniu) przez IZ RPO (w niektórych przypadkach nazywa się ten etap „preselekcją” lub „niepełnym trybem konkursowym”). Następnie IZ RPO ogłasza w wybranych działaniach czy priorytetach inwestycyjnych quasi-dedykowane konkursy. Przykładami takiego rozwiązania może być RPO kujawsko-pomorski, z ofertą dla miast subregionalnych: Włocławka, Grudziądz i Inowrocławia.

Szczegółowy opis instrumentów zastosowanych we wszystkich RPO zawiera wspomniane zestawienie analityczne. Tu skoncentrujemy się na najpopularniejszych rozwiązaniach.

- Przykładem specjalnego mechanizmu dla obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych jest rozwiązanie przyjęte w RPO województwa pomorskiego dla ośmiu miast subregionalnych. Nazwano je **zintegrowanymi porozumieniami terytorialnymi (ZPT)**. Należy jednak podkreślić, że zostały one pomyślane jako mechanizm uniwersalny, tj. niezależny od rangi miasta w układzie osadniczym, a nastawiony na miejski obszar funkcjonalny, czyli wraz z otaczającymi JST. Jest to zatem inny sposób uzyskania tego samego efektu. W lipcu 2014 r. parafowano, a w czerwcu 2015 r. podpisano w woj. pomorskim porozumienia między IZ RPO a reprezentacjami MOF w sprawie 63 przedsięwzięć (pakietów projektów). Ich zakres przedmiotowy jest szeroki: transport zbiorowy, zagospodarowanie odpadów i wód opadowych, termomodernizacja budynków, aktywizacja zawodowo-społeczna, kształcenie zawodowe, edukacja przedszkolna, informatyzacja ochrony zdrowia. Przykład pomorski zasługuje na uwagę ze względu na przyjęte rozwiązanie, w którym – mimo obowiązywania trybu konkursowego – dopuszczono negocjacje (uzgadnianie zawartości pakietów) między reprezentacją MOF a IZ RPO. Trwały one ponad rok. Warunkiem wstępnym było podjęcie współpracy przez miejski ośrodek centralny oraz co najmniej połowę JST zlokalizowanych w granicach obszaru funkcjonalnego. Samorządy zlokalizowane w granicach MOF, które ostatecznie nie przystąpiły do jego reprezentacji, rezygnowały z udziału w negocjacjach i realizacji ZPT. Reprezentacja MOF musiała zdecydować jednomyślnie o liście przedsięwzięć tworzących pakiet realizacyjny ZPT. Przedsięwzięcia nieobjęte konsensusem nie były przedmiotem dalszych negocjacji z IZ RPO.
- Innym przykładem instrumentu wsparcia RPO dla miast subregionalnych jest rozwiązanie przyjęte przez województwo podkarpackie dla ośmiu miast subre-

gionalnych i ich OF (Krosno, Dębica–Ropczyce, Przemyśl, Mielec, Tarnobrzeg, Jarosław–Przeworsk, Sanok–Lesko, Stalowa Wola). Tu wybrano sposób **adresowanych konkursów** – w tych samych priorytetach, w których stosowany jest mechanizm ZIT.

- Z kolei województwo opolskie nie opracowywało specjalnego mechanizmu dla każdego z kilku OSI (o skali zarówno subregionalnej, jak i lokalnej), tylko w poszczególnych osiach priorytetowych RPO zapewniło alokacje na projekty kierowane przez wnioskodawców z tych obszarów. **Należy odnotować, że w opolskim RPO powszechnie premiowane jest partnerstwo** (nie tylko pomiędzy JST, lecz także wielosektorowe). Premiowanie odbywa się na poziomie kryteriów ogólnych, wspólnych dla wszystkich działań, oraz na poziomie kryteriów szczegółowych. Przyznana temu kryterium wartość wynosi od 0 do 3 p. (im więcej partnerów, tym wyższa punktacja), przy wadze 2 p. Podobną punktację (ale nieco wyższą wagę) ma kryterium „zintegrowany charakter projektu”. Oba kryteria (z taką punktacją) występują niemal we wszystkich działaniach, jak: mobilność miejska, systemy wczesnego reagowania, działania informacyjno-promocyjne w gospodarce komunalnej, infrastruktura drogowa, ochrona środowiska, dziedzictwo kulturowe, wod.-kan., ekonomia społ., edukacja przedszkolna i szkolna, włączenie społeczne, usługi zdrowotne.

Poziom lokalny

Jako pierwsze rozwiązanie skierowane z założenia do poziomu lokalnego (analogicznie jak ZIT dla poziomu metropolitalnego i fakultatywnie – subregionalnego) należy wyróżnić **RLKS**⁴. Niestety, zarządy tylko dwóch województw (należy je przez to szczególnie wyróżnić i pochwalić: **kujawsko-pomorskiego i podlaskiego**) zdecydowały się na bezpośrednie wdrażanie tego mechanizmu z wykorzystaniem w RPO specjalnych osi priorytetowych, w ramach których finansowane będą z EFRR i EFS przedsięwzięcia podejmowane przez lokalne grupy działania. Jest to zatem przykład integracji interwencji wspieranej z wielu funduszy. Warto odnotować, że w przypadku obu RPO, oprócz bezpośredniej realizacji RLKS, samorząd województwa przewidział premiowanie projektów partnerskich, przy czym mogą to być partnerstwa zarówno między podmiotami publicznymi, jak i podmiotami z różnych sektorów (np. w projektach wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i innych), co jest sytuacją optymalną. Waga punktowa za realizację projektu w partnerstwie nie jest zwykle znacząca w skali całej punktacji.

Inny przykład podejścia na poziomie lokalnym znajdujemy w woj. zachodniopomorskim, gdzie zaprojektowano specjalny instrument wsparcia, promujący lokalne partnerstwa terytorialne. Warto wspomnieć, że nie jest to instrument przeznaczony dla określonych typów odbiorców, ale działający horyzontalnie. Nazwano go **kontraktami samorządowymi (KS)**. Podstawą formalną KS jest formuła projektu zintegrowanego w rozumieniu ustawy wdrożeniowej, a jego idea polega na zachęceniu do powstawania porozumień między co najmniej trzema lokalnymi JST. Przygotowują one pakiet zintegrowanych przedsięwzięć, możliwych do sfinansowania z kilku

⁴ RLKS – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność, instrument wsparcia współpracy międzysektorowej przewidziany w art. 32-35 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

działań RPO (uzbrojenie terenu, transport, oświetlenie, edukacja – przedszkolna, podstawowa i zawodowa, z naciskiem na ostatnią). W działaniach tych wydzielono alokację na finansowanie projektów w formule KS. Samorządy muszą przygotować projekty co najmniej z trzech działań, finansowanych zarówno z EFRR, jak i z EFS, oraz wykazać powiązanie między tymi przedsięwzięciami, które zweryfikują zaprojektowane kryteria oceny wniosków. Pierwszy etap, preselekcja w trybie konkursowym, już się odbył. Przyjęto osiem projektów zintegrowanych (pakietów przedsięwzięć) – z tego sześć na obszarze jednego powiatu i dwa ponadpowiatowe. Obecnie uzgadniane są szczegółowe zawartości pakietów KS do finansowania w trybie pozakonkursowym. Ponadto beneficjenci KS mogą wnioskować indywidualnie do RPO. Jeśli wykażą komplementarność wniosku z projektem realizowanym w formule KS, otrzymują dodatkowe punkty.

Trzecim sposobem realizacji wymiaru terytorialnego dla poziomu lokalnego jest organizowanie **konkursów** adresowanych do potencjalnych beneficjentów z wybranych typów obszarów (ustanowionych jako OSI) oraz stosowanie w wybranych osiach priorytetowych preferencji w postaci dodatkowych punktów za „**pocho-dzenie**” projektu, tj. jego lokalizację na wybranym obszarze. Rozwiązanie to nie wspiera wprost podejścia partnerskiego, służy alokowaniu funduszy wspomagających rozwój w wybranych obszarach regionu. Warto jednak odnotować, że niektóre IZ RPO opracowują dla samorządów lokalnych instrukcje (schematy) przygotowania, dofinansowania i realizacji projektów zintegrowanych (w rozumieniu ustawy wdrożeniowej), np. mających na celu tworzenie nowych miejsc przedszkolnych.

Należy zwrócić uwagę, że niemal we wszystkich RPO zaprojektowano (w mniejszej lub większej skali) sposoby wsparcia (premiowania) partnerstw międzysamorządowych i międzysektorowych. Są to rozwiązania horyzontalne, wspierające partnerstwa jako takie, nieadresowane do konkretnego poziomu zarządzania, choć najczęściej będą wykorzystywane na poziomie lokalnym, co podkreśliliśmy przy omawianiu instrumentów wymiaru terytorialnego.

Wnioski

- 1) W programach regionalnych można wyróżnić rozwiązania wymiaru terytorialnego dla każdego z poziomów zarządzania: powszechne (obowiązkowe) stosowanie instrumentu ZIT na poziomie metropolitalnym i w niektórych regionach na poziomie subregionalnym; zastosowanie dla OF miast subregionalnych instrumentów wzorowanych na ZIT; organizowanie konkursów adresowanych do beneficjentów z wybranych obszarów oraz dodawanie punktów za lokalizację projektu.
- 2) Niezależnie od wybranego w województwie wariantu wdrażania wymiaru terytorialnego, widoczne jest wsparcie wymiaru partnerstwa w programach regionalnych w zdecydowanej większości RPO. Najczęściej polega ono na premiowaniu projektów partnerskich, przez uznanie partnerstwa za jedno z kryteriów oceny. Takie kryterium występuje w ocenie projektów finansowanych zarówno z EFRR, jak i z EFS. W obu przypadkach należy ono do kryteriów merytorycznych przy opisie działań. Niezależnie od rodzaju projektu, partnerstwo jest podobnie war-

tościowane punktowo, tj. można uzyskać za nie kilka punktów, co w porównaniu z wagą innych kryteriów pokazuje, że nie należy do najbardziej wartościowych. Np. w projektach infrastrukturalnych daje jeden dodatkowy punkt (na maksymalnie cztery); w innym RPO, w projektach finansowanych z EFS jest jednym z kryteriów premiujących od 5 do 10 punktów: premia za realizację projektu w partnerstwie wynosi 5 p. (dla porównania: kryterium merytoryczne zgodności z celem RPO – 20 p., skierowanie do grupy docelowej – 10 p.). Są i takie RPO, w których proporcje udziału wagi premii za partnerstwo są jeszcze bardziej niekorzystne.

- 3) Uwarunkowaniem istotnym z punktu widzenia zarówno instytucji zarządzających RPO, jak i potencjalnych beneficjentów, są dwa niezależne od nich czynniki. Po pierwsze, wymóg negocjowania z Komisją Europejską formalnego wydzielenia w RPO puli funduszy dotacyjnych poza ZIT. Po drugie, ze względu na zalecenia KE najczęściej stosowanym trybem wyboru projektów jest tryb konkursowy, niezależnie od poziomu i mechanizmu wsparcia. Urzędnicy KE, jak się wydaje, sami nie zrozumieli, że konkurs (tj. rywalizacja) między uczestnikami partnerstwa jest zaprzeczeniem idei oddolnego wypracowania priorytetowych przedsięwzięć przez partnerów. W efekcie zmusili oni większość województw (choć nie wszystkie, ponieważ po stronie KE negocjacje z województwami prowadziły różne osoby!) do przyjęcia trybu konkursowego jako dominującego – co wydaje się kontrproduktywne, ale jest faktem. Siłą rzeczy uwarunkowania te mogą negatywnie wpłynąć na mechanizmy partnerskie, wręcz wymuszając nie współpracę, a konkurencję między samorządami lokalnymi należącymi do jednego obszaru funkcjonalnego. Taki obszar teoretycznie może być obszarem strategicznej inwestycji o ukierunkowanym wsparciu, ale warunki udzielenia tego wsparcia mogą w praktyce studzić motywację uczestników do współpracy. Władze regionalne radzą sobie z niekorzystnymi uwarunkowaniami narzuconymi przez KE na dwa sposoby. Pierwszym jest dobór kryteriów wyboru projektów, w tym stosowanie kryterium partnerstwa i przewidywanie premii dla potencjalnych beneficjentów za podejmowanie wysiłku współpracy (kwestią do dyskusji jest, czy premie te są wystarczającej wysokości). Drugim jest omówione wyżej uzgadnianie zamierzeń samorządów lokalnych z władzami regionalnymi.
- 4) Instrumenty podejścia terytorialnego oraz narzędzia wspierania zasady partnerstwa w niektórych rozwiązaniach w części RPO wzmacniają się wzajemnie, a w innych istnieją równolegle lub samodzielnie.
- 5) Co warto podkreślić, rozwiązania przyjęte w 16 RPO – mimo że podejmowane niezależnie – **kontynuują w różnych formach wcześniejsze wsparcie Ministerstwa Rozwoju dla miejskich obszarów funkcjonalnych, które zawiązały się i rozpoczęły przygotowanie strategii działania dzięki dofinansowaniu ze środków POPT 2007-2013** (dwa konkursy dla miejskich obszarów funkcjonalnych) **oraz MF EOG**. Często powstawanie tych lokalnych inicjatyw było możliwe dzięki konkursowi organizowanemu przez MR – co było zgodne z celem POPT, jakim było wsparcie instytucjonalne polityki rozwoju administracji samorządowej. Właśnie na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych najłatwiej realizować zasady terytorialnego zintegrowania działań czy partnerstwa. Dopiero ich połączenie tworzy optymalne warunki rozwoju. Większość tych partnerstw chce kontynuować współpracę i dostrzega użyteczność zarządzania terytorialnego (zob. rozdz. 6).

Bibliografia:

1. Regionalne programy operacyjne publikowane na stronach internetowych instytucji zarządzających (źródła w zasobach Internetu).
2. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr: 1303/2013, 1301/2013, 1304/2013.
3. Szczegółowe opisy osi priorytetowych regionalnych programów operacyjnych (źródła w zasobach Internetu).
4. T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] Intercathedra, nr 27/4, Poznań, 2011, ss. 45-52.
5. Wytyczne Ministra Rozwoju i Infrastruktury w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020, 28 października 2015 r., MliR/H 2014-2020/8(02)/10/2015.

Rozdział 5

Tomasz Potkański, Andrzej Porawski

Charakterystyka partnerstw biorących udział w projektach współpracy partnerskiej wspieranych przez Ministerstwo Rozwoju i ich produktów

Abstrakt: W niniejszym rozdziale dokonano charakterystyki partnerstw samorządowych, które otrzymały dotacje z programów grantowych Ministerstwa Rozwoju (POPT 2017-2013 i MF EOG), a których celem było przygotowanie analiz i strategii miejskich obszarów funkcjonalnych. Analizę oparto na wynikach badań ankietowych opinii beneficjentów oraz danych wtórnych, udostępnionych przez Związek Miast Polskich. Badaniu poddano najważniejsze czynniki współpracy na kolejnych etapach ich ewolucji, od zawiązywania partnerstw, przygotowania projektów i ich realizacji, poprzez najważniejsze bariery oraz potencjalne, prognozowane korzyści. Ponadto przeprowadzono krytyczną analizę opinii przedstawicieli partnerstw samorządowych, dotyczących perspektyw trwałości i rozwoju współpracy, wykorzystując dane, zgromadzone w wyniku pogłębionego wywiadu. W konkluzji, stosując narzędzia analizy deskryptywnej, dokonano oceny użyteczności Projektu Predefiniowanego z perspektywy beneficjentów.

Słowa kluczowe: miejskie obszary funkcjonalne, programy grantowe, Ministerstwo Rozwoju, partnerstwa międzysamorządowe, Projekt Predefiniowany

W latach 2012-2013 Departament Programów Pomocowych Ministerstwa Rozwoju zorganizował cztery konkursy grantowe dla jednostek samorządu terytorialnego i ich partnerstw. Celem ogólnym konkursów było wsparcie realizacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz przygotowanie studiów i analiz, które ułatwią jednostkom samorządu przygotowanie projektów do nowej perspektywy Unii Europejskiej.

1. Programy grantowe Ministerstwa Rozwoju nakierowane na rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych

W ramach pierwszego konkursu w roku 2012 ze środków POPT 2007-2013 dofinansowano działania analityczne i planistyczne, mające na celu podniesienie jakości usług publicznych. Bezpośrednim celem tego konkursu nie było tworzenie partnerstw, stąd w dalszej części tego rozdziału nie analizujemy tych projektów, jednak ujawnione przy okazji pierwszego konkursu zainteresowanie samorządów partnerską formą współpracy zaowocowało lepszym ukierunkowaniem trzech kolejnych konkursów na promocję terytorialnego podejścia do planowania rozwoju.

Dwa kolejne konkursy w ramach POPT zostały przeprowadzone w roku 2013 i miały na celu wsparcie przygotowania strategii Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF) tworzonych przez partnerstwa międzysamorządowe. Realizacja tych projektów zakończyła się z końcem 2015 r.

W ramach konkursu MOF-1 dofinansowano 32 projekty, a w MOF-2 – kolejne 23 projekty. Równocześnie, w ramach Mechanizmu Finansowego EOG, Ministerstwo Rozwoju uruchomiło uzupełniający mechanizm – tzw. Program Regionalny (pełna nazwa: „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, 2013-2016”). Program składa się z komponentu grantowego dla partnerstw międzysamorządowych i międzysektorowych oraz z komponentu doradczego, zwanego Projektem Predefiniowanym i trwa do 2017 roku.

Wykonawcą Projektu Predefiniowanego (PP) jest partnerstwo Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Powiatów Polskich oraz Norweskiego Związku Władz Lokalnych i Regionalnych.

W „1 Fazie” Projekt Predefiniowany wspierał podmioty zainteresowane budową partnerstw w przygotowaniu wniosków aplikacyjnych do konkursu grantowego MR w ramach programu EOG. W wyniku otwartego naboru do PP zgłosiło się 61 partnerstw międzysamorządowych, które albo miały doświadczenia wcześniejszej współpracy, albo dopiero zainicjowały pracę nad utworzeniem takiego partnerstwa. Dzięki pomocy doradczej projektu 49 z nich złożyło wnioski aplikacyjne do komponentu grantowego EOG, zaś inne aplikowały o wsparcie w konkursach POPT MOF. Łącznie spośród nich dofinansowanie w ramach wszystkich trzech konkursów otrzymały 33 partnerstwa, które skorzystały ze wsparcia w ramach 1 Fazy PP (15 partnerstw otrzymało granty EOG, zaś 18 – dofinansowanie POPT w ramach obu konkursów MOF).

W „2 Fazie” projektu partnerstwa, które uzyskały dofinansowanie EOG, otrzymały intensywną pomoc doradczą i szkoleniową w procesie realizacji umów grantowych. Projekt Predefiniowany wspierał również projekty beneficjentów konkursów POPT (jako działanie uzupełniające – w znacznie mniejszym zakresie niż beneficjentów konkursu w ramach EOG) oraz działał na rzecz promocji zasad i narzędzi współpracy partnerskiej w skali całego kraju. Jednym z przykładów tych działań jest niniejsza praca.

W komponentie grantowym Programu Regionalnego EOG dotacje uzyskało 17 partnerstw (w tym ostatecznie 15 podmiotów, które brały udział w „1 Fazie” PP). Uwzględniając również dwa ostatnie konkursy POPT, na przestrzeni ostatnich 2 lat Ministerstwo Rozwoju wsparło realizację 72 odrębnych projektów, przygotowanych

przez 67 partnerstw¹. Projekty te obejmują przygotowanie ogólnej strategii rozwoju dla Obszaru Funkcjonalnego, opracowanie strategii sektorowych i/lub pakietów dokumentacji technicznej dla kluczowych przedsięwzięć inwestycyjnych.

W niniejszym rozdziale przedstawiono charakterystykę partnerstw, wdrażających projekty dofinansowane przez Ministerstwo Rozwoju. Powstał on w oparciu o analizę dostępnych danych pierwotnych i wtórnych², które się wzajemnie uzupełniają, tworząc całościowy obraz interwencji Ministerstwa Rozwoju na rzecz wsparcia procesu zarządzania rozwojem w układzie terytorialnym.

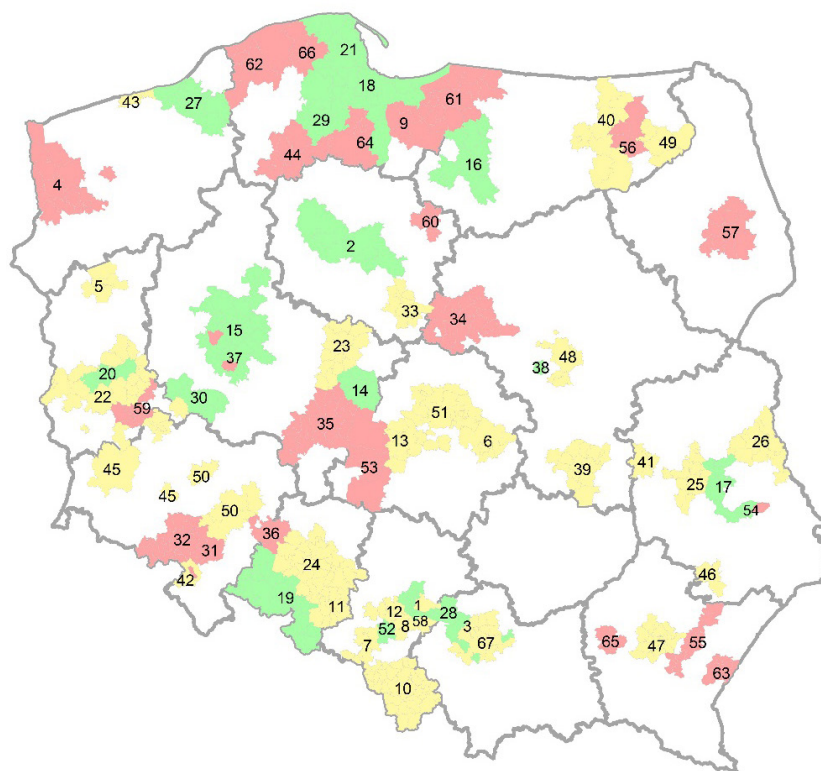
Po pierwsze skorzystano z wyników ankiety, jaką Instytut Rozwoju Miast³ przygotował i rozesłał w marcu 2016 r. do wszystkich realizatorów dotowanych projektów. Ankieta dotyczyła ich doświadczeń z okresu przygotowania i realizacji grantów oraz planów na przyszłość. Po drugie Związek Miast Polskich prowadzi stałe doradztwo dla 16 projektów, które otrzymały granty ze środków MF EOG oraz monitoring kolejnych 22 projektów, które dostały wsparcie z Projektu Predefiniowanego, ale indywidualne granty uzyskały ze środków POPT. Ta grupa będzie określona w badaniu jako uczestnicy Projektu Predefiniowanego (PP). Najbardziej szczegółowe dane autorzy posiadają w odniesieniu do projektów, które uzyskały indywidualne dotacje z MF EOG i te będą określane jako beneficjenci EOG.

Zamieszczona w pracy mapa (zob. Rys. 1) przedstawia przestrzenny rozkład położenia partnerstw⁴, które uzyskały granty MR w ramach 3 konkursów na dofinansowanie przygotowania strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych.

Patrząc na rozkład partnerstw na mapie oraz analizując listę uczestniczących w nich gmin i powiatów, można wyciągnąć dwa wnioski. Po pierwsze zwraca uwagę wysoka skala uczestnictwa w partnerskich przedsięwzięciach na rzecz rozwoju obszarów funkcjonalnych. W działaniach obejmujących analizę i planowanie rozwoju wzięło udział 67 odrębnych partnerstw, skupiających blisko 800 podmiotów, w tym ponad 700 jednostek samorządu terytorialnego oraz blisko 100 organizacji pozarządowych, stowarzyszeń przedsiębiorców, samych przedsiębiorców i uczelni

-
- ¹ Różnica wynika stąd, że 5 projektów realizują beneficjenci, którzy: (a) w późniejszym okresie połączyli się z innymi partnerstwami; (b) otrzymali dofinansowanie więcej niż jednego projektu.
 - ² Zastosowano zagregowane podejście do wnioskowania statystycznego, łączące elementy analizy ilościowej i jakościowej. Por.: M. Popek, L. Wanat, *Price versus non-price factors of sector competitiveness...*, [w:] Intercathedra, nr 30/2, Poznań 2014, ss. 71-77.
 - ³ Instytut Rozwoju Miast (IRM) z Krakowa, który był autorem i inicjatorem ankiety, wykonał ją w ramach swych zadań statutowych jako część działalności Obserwatorium Polityki Miejskiej. Na 96 rozesłanych ankiet odpowiedzi otrzymano od 91 partnerstw – ale włączając w tę liczbę także te, które uzyskały dotacje MR na analizy nakierowane na podniesienie jakości usług publicznych, a nie były nakierowane na wsparcie współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym. Korzystając z tych samych udostępnionych danych źródłowych ZMP przeanalizował odpowiedzi wyłącznie tych partnerstw, które otrzymały granty na przygotowanie strategii miejskich obszarów funkcjonalnych. W tej grupie na 72 partnerstwa, aż 70 odpowiedziało i nadesłało ankiety. Choć korzystamy z tego samego zestawu danych źródłowych, to aktualnie przygotowujemy raport z badań IRM obejmujący grupę 91 partnerstw, może się różnić w pewnym stopniu wynikami. Jest on jednak świadomie nakierowany na szerszą grupę projektów realizujących Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego i Krajową Politykę Miejską, ale nie wszystkie z nich miały na celu współpracę w partnerstwach. To wyjaśnia niewielkie różnice procentowe w wynikach.
 - ⁴ Lista partnerstw, które uzyskały dotacje z trzech konkursów Ministerstwa Rozwoju, wraz z numerami odpowiadającymi poszczególnym partnerstwom, zamieszczono w załączniku nr 1 i 2.

wyższych⁵. To bardzo optymistyczne, bowiem obok zupełnie nowego mechanizmu RLKS⁶ (w dwu województwach) i ugruntowanego już funkcjonowania ponad 300 Lokalnych Grup Działania (w ramach PROW), jest to trzeci praktyczny mechanizm współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w wymiarze terytorialnym.



Rys. 1. Rozkład terytorialny partnerstw, które uzyskały dotacje w ramach konkursów POPT-MOF i EOG

Źródło. Opracowanie własne, mapa Jan M. Czajkowski.

Po drugie, analizując rozkład terytorialny, widać wyraźnie mniejsze zainteresowanie współpracą partnerską samorządów w Polsce południowo-wschodniej oraz wschodniej. Podmioty z tego obszaru zgłosiły najmniejszą liczbę wniosków. Prawie wszystkie z nich uzyskały wsparcie. Można więc powiedzieć, że niewielka liczba projektów wynika z braku szerszego zainteresowania tą formą współpracy w regionach wschodnich i południowo-wschodnich. Gdyby dodać projekty, które uzyskały dotacje w ramach pierwszego konkursu POPT (dotyczącego podniesienia jakości usług publicznych), to w województwie lubelskim, podkarpackim i małopolskim na mapie przybyłoby kolejnych 7 grantobiorców. Natomiast z województwa świętokrzyskiego, we wszystkich czterech wspomnianych konkursach MR, pomimo bardzo szerokiej promocji, wpłynął tylko jeden projekt – z Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego. Nie otrzymał on dofinansowania w konkursie EOG, ale jako ZIT kielecki uzyskał wsparcie z POPT na przygotowanie strategii Związku ZIT, już poza omawianymi konkursami.

⁵ Uczestnictwo partnerów z innych sektorów było możliwe (z przyczyn formalnych, tj. treści programu operacyjnego POPT) wyłącznie w Programie Regionalnym EOG i tu zaowocowało blisko setką lokalnych partnerów w zaledwie 17 partnerstwach.

⁶ Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność

Charakterystyka ilościowa i jakościowa partnerstw

2.

Analizując od strony jakościowej partnerstwa, jakie wzięły udział w trzech konkursach Ministerstwa Rozwoju, możemy się posłużyć kryterium rangi miasta, które jest rdzeniem obszaru funkcjonalnego, jaki tworzą partnerstwa objęte badaniem⁷. Spośród 70 miast – centrów obszarów funkcjonalnych – 38% to ośrodki metropolitalne i wojewódzkie, kolejne 38% to ośrodki miejskie o znaczeniu regionalnym lub subregionalnym, a ostatnie 24% to ośrodki lokalne. Dostrzegamy zatem wyraźnie, że oddolne zrozumienie dla korzyści ze współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym jest udziałem władz samorządowych tworzących obszary funkcjonalne różnego typu. To obiecująca konstatacja z punktu widzenia perspektyw realizacji celów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, tym bardziej, że zaledwie ok. 1/3 z nich to obszary wokół miast wojewódzkich o największym potencjale rozwojowym, a większość inicjatyw pochodzi raczej z terenów peryferyjnych wobec głównych centrów wzrostu i jest próbą wypracowania sobie lepszej pozycji rozwojowej w oparciu o współpracę i zasoby lokalne, oraz dotację ze środków UE na działania infrastrukturalne.

Podobne wnioski nasuwają się po analizie wielkości partnerstw. Na 70 analizowanych partnerstw jedynie 6 (tj. 9% wszystkich) liczy więcej niż 20 gmin, kolejnych 18 (tj. 26%) – 11-20 gmin, a pozostałych 46 (tj. 65% wszystkich) – mniej niż 10 gmin, a więc można założyć, że uczestnicy procesu znają się osobiście i w obliczu wspólnych lokalnych priorytetów mają większą szansę na kontynuację współpracy.

Etap zawiązania partnerstw

3.

Analizując odpowiedzi udzielone na pytania ankiety IRM, należy wnioskować, że **wcześniejsza współpraca z sąsiadami** jest ważną przesłanką podejmowania współpracy w sformalizowanych projektach partnerskich, ale jak wynika z analizy innych odpowiedzi w dalszej części rozdziału – wcale nie najważniejszą. Na 70 przebadanych partnerstw, w 30% przypadków partnerstwo zostało zawiązane przez jednostki samorządu, spośród których wszystkie wcześniej współpracowały, a w przypadku kolejnych 34% partnerstw większość jednostek wcześniej współpracowała. Jedynie w przypadku ostatnich 36% partnerstwo zostało zawiązane bez wcześniejszych doświadczeń współpracy⁸.

Według opinii respondentów, **na określenie składu partnerstwa decydujący wpływ miał lider**, który inicjował i zapraszał do współpracy (aż 74% przypadków), co pokazuje, jak ważną rolę odgrywa lokalne przywództwo na rzecz rozwoju. W państwie zdecentralizowanym, gdzie wśród władz lokalnych jest szeroko rozbudzona i mocno ugruntowana potrzeba samodzielności i autonomii, lokalny lider

⁷ Wg klasyfikacji obszarów funkcjonalnych zawartej w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

⁸ Podobne wyniki i zależności zidentyfikowało badanie Fundacji „Stocznia”, które przedstawiono w rozdziale 6.

z inicjatywą jest niezbędny, aby zainicjować wspólny wysiłek rozwojowy, ale musi to być zrobione w taki sposób, żeby nie naruszyć poczucia autonomii władz pozostałych gmin czy powiatów. O znaczeniu budowania poprawnych relacji w partnerstwie, co nie wyklucza przyjęcia przez jednego z nich roli lidera takiego działania, traktuje szerzej rozdział 7.

Przy podejmowaniu decyzji odnośnie zadań, jakie mają być realizowane w projekcie – w 73% przypadków zastosowano metodę osiągnięcia konsensusu, w 3% zadecydowała większość w głosowaniu, zaś w 24% przypadków na decyzję największy wpływ miał lider i jego determinacja.

Odpowiedzi respondentów wskazują, że **skład partnerstw dość dobrze pokrywa się z zasięgiem obszaru funkcjonalnego**, jaki zdefiniowali i poddali analizie w trakcie projektu. Aż 66% partnerstw deklaruje, że wszystkie JST w obszarze funkcjonalnym (OF) uczestniczyły w projekcie, a kolejne 16% ocenia, że była to (jedynie) większość podmiotów samorządowych tworzących ich OF. Dlatego należy się spodziewać, że część partnerstw będzie myśleć o zaproszeniu innych jednostek samorządu do współpracy w przyszłości (zobacz również punkt 5.6.).

Z analizy **form instytucjonalnych współpracy**, w jakich pozostawali partnerzy, którzy uzyskali dotacje w konkursach MR, zaledwie 16% spośród nich (12 przypadków) było członkami stowarzyszenia JST, 7% (6 przypadków) członkami związku komunalnego, zaś 1% (1 przypadek) dotyczy sytuacji, gdy część partnerów była od lat członkami Agencji Rozwoju działającej w formie spółki z o.o. Jednak zdecydowanie najwięcej było tych, których współpraca nie była zinstytucjonalizowana i opierała się na porozumieniach tzw. umowach partnerskich, na wcześniejszym etapie – listach intencyjnych 73% (51 przypadków). Zatem „porozumienia” w rozumieniu kodeksu cywilnego są i pozostają podstawową formą organizowania współpracy. Jednak i wśród nich, w czterech przypadkach uczestnicy współpracowali w ramach subregionów województwa śląskiego, a w trzech dalszych znanych autorom przypadkach, współpracowali w ramach Lokalnych Grup Działania lub lokalnych forów burmistrzów co pokazuje, że wcześniejsza współpraca sprzyja podejmowaniu coraz bardziej ambitnych zadań wspólnych. Nie posiadamy ścisłych danych dla wszystkich 67 partnerstw, dotyczących planów instytucjonalizacji współpracy po zakończeniu projektu wspieranego przez MR. Jednak na próbie 17 partnerstw z programu EOG zanotowaliśmy, że trzy podjęły decyzję i już założyły stowarzyszenia JST, co należy pozytywnie widzieć w zestawieniu z trzema stowarzyszeniami, jakie funkcjonowały w tej grupie 17 partnerstw w momencie wejścia do projektu.

Ostatnim, ale bardzo ważnym zagadnieniem, są **powody powstania partnerstw**. Z analizy odpowiedzi wynika wyraźnie, że aż dla 47% partnerstw możliwość pozyskania środków była najważniejsza, a dla dalszych 35% bardzo ważna (razem 82%!). Jedynie dla 18% była średnio lub mało ważna. Inne potencjalne powody – jak np. chęć nawiązania lub kontynuacji współpracy z sąsiadami – były średnio lub mało ważne.

To prowadzi do **dwu ważnych wniosków**, szerzej rozwiniętych w rozdziale 4:

- 1) motywacja finansowa (dostępność środków unijnych na inwestycje) funkcjonuje w świadomości partnerów jako najważniejsza, gdy tymczasem na podstawie obiektywnej analizy strategicznej można ją uznać co najwyżej za uzupełniający cel zawiązywania partnerstw, a najważniejszy to integracja usług i infrastruktury po to, aby móc długofalowo mierzyć się z wyzwaniem dla rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym czy subregionalnym (patrz także: rozdziały 1 i 8);
- 2) gdyby Ministerstwo Rozwoju nie zorganizowało konkursów grantowych z POPT i EOG na przygotowanie strategii miejskich obszarów funkcjonalnych (z „dorozumianą” perspektywą łatwiejszego w przyszłości dostępu do środków na

inwestycje), można sądzić, że proces organizowania partnerstw byłby znacznie wolniejszy i być może w dużej mierze ograniczyłby się do obszarów wokół centrów metropolitalnych jako tych, które miały już odgórnie zagwarantowaną alokację 5% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach instrumentu ZIT.

Etap przygotowania projektów

4.

Odpowiedzi na pytanie o sposób doboru celów i zadań do realizacji w ramach projektu wskazują, że w przypadku 35 partnerstw (50% wszystkich) odpowiadał on rozpoznaniem wcześniej potrzebom (np. wynikającym z wcześniejszych analiz i ocen), zaś w przypadku 32 partnerstw (46% wszystkich) został dopiero wypracowany w trakcie przygotowywania wniosku aplikacyjnego – m.in. dzięki wsparciu Projektu Predefiniowanego.

W trzech przypadkach zadeklarowano, że urząd marszałkowski odegrał ważną rolę w doborze celów projektu, co należy interpretować jako kierowanie się przez partnerstwo priorytetami alokacji środków unijnych w danym RPO. Nie musi to być sprzeczne z własną oceną celów rozwojowych w tych obszarach funkcjonalnych, niemniej wskazanie urzędu marszałkowskiego w tej odpowiedzi jest symptomatyczne jako dowód na mocną z natury pozycję urzędników poziomu regionalnego w procesach planowania rozwoju na szczeblu lokalnym i subregionalnym. Z drugiej strony wskazuje to na ważną i katalityczną rolę konkursów na Strategie MOF i szerokie zainteresowanie tym narzędziem zarządzania terytorialnego w regionach – w procesie planowania strategii regionalnych i regionalnych programów operacyjnych.

Etap realizacji projektów

5.

W procesie zarządzania realizacją projektów partnerstwa powszechnie wykorzystywały struktury organizacyjne liderów. W efekcie koordynatorami byli najczęściej urzędnicy zatrudnieni u lidera. W większości partnerstw (67%) funkcjonowali również koordynatorzy prac u poszczególnych partnerów. W 73% przypadków funkcjonowały **wspólne zespoły robocze**, złożone z przedstawicieli lidera i partnerów, a więc najbardziej efektywna i prorozwojowa forma. Z zadowoleniem konstatujemy, że w przypadku projektów EOG, których uczestnicy otrzymali także szkolenia z pracy zespołowej i komunikacji międzyinstytucjonalnej – wspólne zespoły funkcjonowały w 90% partnerstw.

Kolejny blok pytań w ankiecie dotyczył prowadzenia **szerokich konsultacji społecznych** jako elementu realizacji projektu. Choć wszystkie partnerstwa prowadziły konsultacje kluczowych dokumentów w zakresie zgodnym z przepisami prawa, to jednak tylko 69% określiło je w ankiecie jako „szerokie konsultacje społeczne”. Wśród grantobiorców programu EOG wspieranych przez Związek Miast Polskich (ZMP) odsetek podmiotów, które określiły konsultacje jako szerokie, wzrósł

do 71%, choć projekty te jeszcze się nie zakończyły. Wg badań własnych zespołu ZMP, na koniec marca 2016 wszystkie partnerstwa w projekcie EOG przeprowadziły konsultacje publiczne na etapie diagnozy oraz konsultacje projektów dokumentów końcowych, z tym, że 5 partnerstw ograniczyło te konsultacje jedynie do członków partnerstwa (plus ogłoszenie na stronie www). Jednak pozostałe 11 partnerstw przeprowadziło szerokie zewnętrzne konsultacje projektów dokumentów wśród mieszkańców (38 dokumentów, w tym 14 planów strategicznych). W tych zewnętrznych konsultacjach wzięło udział 887 podmiotów (średnio 81 na partnerstwo i 23 na konsultowany dokument). Uczestnicy zgłosili łącznie 2062 postulaty (średnio 54 na dokument), z czego uwzględniono w ostatecznych przyjętych dokumentach 51%. Jest to niewątpliwie duże osiągnięcie z zakresu włączania mieszkańców w projektowanie przyszłych działań rozwojowych.

W tej samej kategorii znalazło się jeszcze pytanie o włączanie **podmiotów społecznych i gospodarczych w proces zarządzania projektem**. 18 partnerstw wśród 70 badanych określiło, że podmioty te aktywnie uczestniczyły w zarządzaniu. Pokazuje to, że można mieć formalnie partnerów z innych sektorów, ale z różnych powodów mogą się oni nie angażować w zarządzanie. Sam więc fakt spełnienia postulatu trójsektorowości nie wystarcza do dokonania oceny jakościowej. Jak zwykle wszystko zależy od ludzi.

Kolejnym zagadnieniem, badanym za pomocą kwestionariusza ankiety IRM, jest **(samo)ocena stopnia zaangażowania partnerów w realizację działań projektowych**. Najwięcej partnerstw (41%) deklarowało, że zaangażowanie wykazywała większość partnerów, kolejnych 34% deklarowało, że byli to wszyscy partnerzy (stan idealny), a 19% wskazywało, że tylko niektórzy partnerzy wykazywali zaangażowanie. Ostatnie 3% wskazywało tylko na lidera jako podmiot realnie zaangażowany. W tym zakresie jeszcze bardziej sprawdza się stara zasada, że niezależnie od narzędzi, jakimi się dysponuje, najwięcej i tak zależy od konkretnych osób i ich motywacji. Na ten nie do końca optymalny stan może się składać postawa pracowników, władz oraz ogólna kultura organizacyjna w jednostkach tworzących partnerstwo, szczególnie w odniesieniu do przypadku lidera, od którego powszechnie oczekuje się inicjatywy w tym zakresie.

Bardziej szczegółowo dostrzega się to zjawisko, badając **stopień zaangażowania członków władz poszczególnych jednostek samorządu** – członków partnerstwa w jego funkcjonowanie i rozwój. Według respondentów (byli nimi typowo pracownicy – koordynatorzy partnerstw, a nie osoby z pozycji lidera formalnego), w 60% partnerstw władze lokalne (u lidera) interesowały się przebiegiem projektu na bieżąco, a w kolejnych 34% – częściowo. Koordynatorzy w 3 partnerstwach (4% wszystkich) ocenili, że ich władze wiedziały o projekcie, ale nie angażowały się zbyt w jego przebieg. Nie dość, że brak zaangażowania przełożonych zmniejsza szansę na kontynuację współpracy w partnerstwie, która pozwoli wykorzystać szanse rozwojowe, to jeszcze poczucie braku wsparcia przełożonych znacząco obniża motywację pracowników. Na szczęście to tylko margines przypadków, do powstania którego mógł się także przyczynić wynik wyborów samorządowych i wymiana części z liderów.

Z innego fragmentu kwestionariusza ankiety, skojarzonego z agregacją otrzymanych odpowiedzi, wynikają spostrzeżenia o **czynnikach wpływających pozytywnie na zaangażowanie członków partnerstw**. Największą wagę respondenci przyznawali posiadaniu przez poszczególnych partnerów istotnego interesu (wspólnego lub indywidualnego). Wskazywało na to 82% respondentów. W dalszej kolejności zaangażo-

zowanie partnerów zależy od kompetencji i fachowości kadry urzędniczej (76% wskazujących odpowiedzi) oraz aktywności władz lokalnych (75% wskazań), a także od wcześniejszych doświadczeń współpracy (74% wskazań).

Z kolei za **główne bariery we współpracy partnerskiej** ankietowani uznali (według autorskich analiz zespołu IRM – dla wszystkich 91 partnerstw, które nadesłały odpowiedzi): procedury wyłonienia firm realizujących zadania analityczne i przygotowanie dokumentacji (3,45 w skali trudności 1-5), opóźnienia w harmonogramie tym spowodowane (3,25 w skali 1-5), określenie kryteriów pozacenowych w przetargach (3,20 w skali 1-5), oraz koordynację pracy osób z różnych jednostek samorządowych (2,90 – jw.) i postawy indywidualistyczne partnerów (2,84 – jw.). Dwie pierwsze bariery mają charakter proceduralny, a dwie kolejne wynikają z natury współpracy międzyinstytucjonalnej. We wszystkich 4 wypadkach jedynym realnym rozwiązaniem jest doskonalenie odpowiednich procedur formalnych oraz budowanie kompetencji i doświadczenia poszczególnych uczestników tego procesu.

Pogłębiając wątek barier, warto pochylić się nad szczegółowymi opiniami na temat **użyteczności kryteriów pozacenowych w ocenie ofert przetargowych**. Zmiana Prawa zamówień publicznych, obowiązująca od listopada 2014 roku, dokonała się w trakcie procesu realizacji grantów MR i znacząca część partnerstw musiała je już stosować. Jednak już na początku roku 2014 zespół Projektu Predefiniowanego przygotował i rozesłał do wszystkich partnerstw propozycję ramowych kryteriów pozacenowych, która została z powodzeniem wykorzystana przez szereg partnerstw. Udzielano też szeregu konsultacji indywidualnych. W ankietach przeprowadzonych metodą wywiadu telefonicznego przez Biuro ZMP w kwietniu 2016 ustalono, że na 37 partnerstw biorących udział w Projekcie Predefiniowanym, aż 26 (tj. 70,3%) stosowało kryteria pozacenowe i 22 spośród nich (85% wszystkich) było z tego zadowolone uznając, że pomogło to wybrać lepszych wykonawców. Tylko 1 partnerstwo wyraziło opinię negatywną (4%), a 3 (11%) nie miało zdania. Pozostałych 11 partnerstw przeprowadziło główne postępowania przetargowe przed wejściem w życie nowelizacji ustawy i nie stosowało kryteriów pozacenowych. W podsumowaniu wydaje się, że stosowanie tych kryteriów, pomimo obaw o to, jak będą odebrane przez wykonawców i organy kontrolne, okazało się wykonalne, użyteczne i jest dobrze oceniane.

Ostatni wymiar w tej części analizy stanowi **ocena korzyści ze współpracy, jakie dostrzegają partnerstwa**. Trzy najczęściej wybierane odpowiedzi dotyczyły wyższej skuteczności działań partnerstwa niż pojedynczego samorządu (67% wskazań), możliwości uzyskania dodatkowych środków zewnętrznych (56% wskazań) i przekonania, że razem można realizować duże projekty, większe niż indywidualne, a potrzebne do wywołania znaczącej zmiany (54% wskazań). Dopiero w dalszej kolejności plasuje się koordynacja lub integracja dostarczania usług publicznych (40%), ich wyższa jakość (33%) i niższy koszt (6%).

Wydaje się, że stopniowa ewolucja postrzegania partnerstw międzysamorządowych jako instrumentu integracji czy koordynacji usług oraz poprawy ich dostępności i jakości bez wzrostu kosztów, a nie jako prostego instrumentu zwiększającego dostęp do środków unijnych – jest jeszcze przed nami. Być może jest to naturalny proces, który już niedługo przejdzie w kolejną fazę, gdzie będzie się bardziej doceniać możliwości utrzymania w ryzach szybko rosnących kosztów dostarczania usług. Oba podejścia nie stoją ze sobą w sprzeczności, pod warunkiem ścisłej analizy przyszłych wydatków bieżących z tytułu nowo planowanych inwestycji, co promuje Projekt Predefiniowany.

6. Perspektywy przyszłości partnerstwa

Obecnie trudno przesądzić o trwałości współpracy w zawiązanych partnerstwach. Możemy jednak przeanalizować wyniki ankiety IRM w zakresie tego, jak respondenci z partnerstw (przypomnijmy – najczęściej byli to koordynatorzy projektu) **postrzegają perspektywy kontynuacji współpracy**. Aż 54% partnerstw deklaruje, że posiada już konkretne plany kontynuacji współpracy, a 33% wybrało odpowiedź, że jest wola dalszej współpracy, ale nie ma jeszcze konkretnych planów. 11% deklaruje, że jeszcze tego nie wiadomo lub że zależy to od czynników zewnętrznych (np. dostępności środków), a 1% z góry zakłada brak zainteresowania kontynuacją współpracy.

Na pytanie o **perspektywy rozszerzenia współpracy o innych partnerów** – 13 odpowiedzi (19% wszystkich) jest jednoznacznie twierdzących, kolejnych 21 (tj. 30% wszystkich) jest jednoznacznie negatywnych, a 36 respondentów, czyli aż 51%, po prostu nie wie tego na obecnym etapie. Oznacza to jedynie, że sytuacja w tym zakresie może być dynamiczna i będzie zależała od różnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych.

Znacznie bardziej pozytywnie, z punktu widzenia trwałości programu, ocenić należy opinie nt. perspektyw **poszerzenie zakresu współpracy o inne pola**. Aż w 22 przypadkach (31% wszystkich), takie poszerzenie jest rozpatrywane, a jedynie w 3 przypadkach (4% wszystkich) jest wykluczane. Jednak i w tym wypadku bardzo znacząca liczba respondentów wybrała opcję „nie wiem” – było to aż 45 uczestników ankiety, tj. 64%. Widać zatem, że świadomość osób merytorycznie odpowiadających za realizację projektów wzrasta, ale decyzję podejmą i tak politycy lokalni w oparciu o sytuację w otoczeniu zewnętrznym. Niemniej punktem wyjścia do tej decyzji będą już pozytywne doświadczenia kończącego się właśnie etapu.

Mając wiedzę o tym, że w regionalnym programie operacyjnym są **wydzielone alokacje środków unijnych na wsparcie działań partnerstw terytorialnych** (więcej o tym w rozdziale 4) można sądzić, że od tej strony, perspektywy kontynuacji współpracy są dobre. Spośród 14 partnerstw jednostek samorządu działających wokół ośrodków wojewódzkich (21% z 67 grantobiorców), zawiązanych lub wzmocnionych dzięki grantom POPT i EOG na przygotowanie strategii obszarów funkcjonalnych – wszystkie otrzymały już środki POPT na przygotowanie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Wszystkie one zaczynają realizować przyjętą strategię ZIT, która jest uszczegółowieniem lub wycinkiem strategii obszaru funkcjonalnego. Kolejnych 27 partnerstw zawiązanych wokół ośrodków o charakterze regionalnym lub subregionalnym z udziałem środków POPT i EOG (40% z wszystkich 67) także ma zagwarantowaną wydzieloną alokację środków w ramach swoich RPO. Jedynie ostatnich 26 partnerstw lokalnych (39% wszystkich) musi się starać o środki na zasadach pełnej konkurencji z jednostkami samorządu z innych części swego województwa. Ale i tutaj zarządy województw często przyjęły, że będą wspierać projekty partnerskie w trakcie oceny merytorycznej – poprzez kryteria promujące wymiar partnerski. Wydaje się, że wysiłek włożony w przygotowanie wspólnych strategii i zintegrowanych pakietów projektów nie będzie zmarnowany.

Na próbie 16 partnerstw – grantobiorców projektu EOG, wspieranych przez Projekt Predefiniowany, Biuro ZMP w sposób ścisły oceniło obecny stan i **perspektywy instytucjonalizacji ich współpracy**. Na analizowanych 16 partnerstwach 3 od początku funkcjonują w formie stowarzyszenia: Metropolia Poznań, Gdański Obszar Metropolitalny (dziś przekształcone w Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot) oraz Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Pomorza Środkowego. Natomiast

3 kolejne partnerstwa chcą założyć stowarzyszenie lub już to zrobiły – są to: Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów, Partnerstwo gmin Szlaku Jana III Sobieskiego oraz Partnerstwo Nysa 2020. Pozostałych 10 chce pozostać przy formule porozumień, które można szybko dostosować do nowych okoliczności, przez co jako formuła elastyczna pozostaje ona nadal atrakcyjną opcją.

Charakterystyka produktów przygotowanych przez partnerstwa

7.

Analiza produktów partnerstw została przeprowadzona na próbie 38 partnerstw, które były objęte Projektem Predefiniowanym, z wykorzystaniem wiedzy doradców partnerstw oraz wywiadów z koordynatorami projektów w tych partnerstwach. Obejmuje ona kluczowe produkty przygotowane przez partnerstwa, z tym że realizacja co najmniej 10 projektów MF EOG będzie trwała jeszcze 6-12 miesięcy, więc nie jest to katalog pełny i zamknięty.

W ramach 38 partnerstw, które uzyskały wsparcie z MF EOG oraz z POPT MOF, planowano i w większości już wykonano ponad 500⁹ dokumentów o bardzo zróżnicowanym charakterze i na ogół wysoko ocenianej dalszej przydatności. Ocena tej ostatniej była zróżnicowana w zależności od celu, dla którego dane opracowanie było wykonywane. Niektóre dotyczyły bardzo konkretnych prac studyjno-projektowych, inne – planów strategicznych o różnym zasięgu i charakterze – wówczas ich przydatność odnosiło do działań, które dopiero będą realizowane. Nasi rozmówcy podkreślali, że aktualnie wykorzystują je do przygotowania wniosków aplikacyjnych w różnych konkursach dotacyjnych lub do podejmowania inwestycji ze środków własnych. Ważnym elementem ich oceny powinno być to, że realizacja wszystkich będzie mogła się odbywać ze wsparciem środków polityki spójności UE.

Poniżej opisujemy ten zbiór dokumentów wg typologii funkcjonalnej.

Dokumenty strategiczne

Według informacji uzyskanych od przedstawicieli partnerstw, łącznie opracowano 31 zintegrowanych strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych oraz 8 programów strategicznych dla zintegrowanych inwestycji terytorialnych na poziomie województwa lub subregionu. Ponadto opracowano 95 strategii i programów sektorowych, w wielu przypadkach jako programy operacyjne do poszczególnych priorytetów

⁹ Na koniec kwietnia 2016 listę odrębnych dokumentacji o różnym charakterze na próbie 38 partnerstw oceniamy na 508, ale dokładna liczba wymaga uzgodnień metodologicznych dotyczących ścisłego sposobu ich kwalifikowania. Ponadto w projektach EOG, które są nadal realizowane (niektóre nawet przez kolejnych 12 miesięcy) oszczędności przetargowe lub wnioski merytoryczne z już zrealizowanych etapów pracy powodują, że ostateczna liczba odrębnych opracowań może się zmienić, każdorazowo za wiedzą Operatora Programu EOG. Operowanie średnią liczbą dokumentów na partnerstwo nie ma merytorycznego uzasadnienia ze względu na ich zróżnicowany charakter, dostosowany do potrzeb każdego partnerstwa.

zintegrowanych strategii rozwoju danego obszaru funkcjonalnego. Pośród nich wyróżniają się programy rewitalizacji (9), które są opracowywane dla całych obszarów funkcjonalnych albo ich wybranych części.

Listę produktów o charakterze strategiczno-operacyjnym uzupełnia 6 planów działania lub zarządzania danym zjawiskiem lub procesem (m.in. strategia marki i plan komunikacji marketingowej jednego z kluczowych produktów OF, plany marketingu społecznego w obrębie OF).

Opracowania diagnostyczno-koncepcyjne

W zależności od zakresu merytorycznego, opracowania strategiczne były często poprzedzane odrębnymi badaniami i opracowaniami diagnostycznymi, których powstało 31, a także uzupełniane opracowaniami koncepcyjnymi o różnym zasięgu terytorialnym (zwłaszcza dotyczącymi transportu) w liczbie 21. Zdarzały się również badania diagnostyczne, sporządzane w celu odpowiedniego przygotowania studiów wykonalności albo konkretnych przedsięwzięć czy planów działania. Opracowania te wspierały zatem wybór kierunków strategicznego działania lub wybór określonej opcji realizacji danego przedsięwzięcia.

Lista produktów o charakterze diagnostyczno-koncepcyjnym zawiera także 6 opracowań mających na celu dokonanie delimitacji obszaru funkcjonalnego na podstawie analiz istniejących powiązań funkcjonalnych.

Dokumenty z zakresu planowania przestrzennego

Pośród 95 dokumentów planistycznych przeważają zmiany istniejących lub opracowanie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). W samej Metropolii Poznań jest ich 60 i dotyczą zmian zagospodarowania terenów otaczających przystanki kolei metropolitalnej, zwłaszcza w kontekście powiązania kolei z innymi środkami komunikacji miejskiej. Z kolei w niewielkim OF Gmin Nadodrzańskich (składającym się z 3 gmin w woj. lubuskim) przygotowano 16 mpzp dla poszczególnych sołectw, co pozwala stworzyć lokalnym przedsiębiorcom i zewnętrznym inwestorom bardziej stabilne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej.

Jednak ważniejsze zdają się być wspólne założenia, koncepcje i studia kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni całych obszarów funkcjonalnych, w tym jedno studium stanowiące materiał wyjściowy do przyszłej zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Mają one niewątpliwie charakter strategiczny i mogą odegrać istotną rolę w tak potrzebnej koordynacji przestrzennego wymiaru polityki rozwoju. Powinny też stanowić przyczynek do oczekiwanej debaty o niezbędnych zmianach w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Studia wykonalności

Opracowano 9 studiów wykonalności, z których kilka dotyczyło programów sektorowych, kilka innych – konkretnych przedsięwzięć, a jedno – zorganizowania lokalnego funduszu poręczeń kredytowych oraz funduszu pożyczkowego dla miejscowych przedsiębiorców.

Dokumentacje techniczne

Największą grupę (co najmniej 203) wśród zakontraktowanych lub zapowiadanych opracowań stanowią dokumentacje techniczne. Realizacja wielu z nich trwa obecnie w projektach finansowanych z MF EOG stąd ostateczna liczba może ulegać zmianie. Dotyczą one konkretnych projektów lub rodzajów działań i mają bardzo szeroki zakres tematyczny, w zależności od wyznaczonych obszarów działania lub przyjętych priorytetów wynikających z wcześniej wypracowanych i przyjętych strategii. Pośród nich jest także kilka inwentaryzacji konkretnych typów obiektów lub obszarów, istotnych z punktu widzenia realizacji zaplanowanych w programach operacyjnych przedsięwzięć.

Inne opracowania

Zdarzają się też produkty zupełnie nietypowe, jak na przykład dwa narzędzia internetowe (baza ofert inwestycyjnych oraz ogólnodostępne narzędzie do monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczej w miastach OF), czy też wspólna dla całego obszaru funkcjonalnego ewidencja zabytków, której potrzeba wynika ze strategii rozwoju ruchu turystycznego jako formy działalności zarobkowej dla części mieszkańców.

Integracja narzędzi planistycznych w praktyce

Powyższe zestawienie porządkuje ten duży zbiór dokumentów wg kryteriów ich zasadniczej funkcji w systemie zarządzania strategicznego jednostką samorządu i obszarem funkcjonalnym, ale z punktu widzenia konkretnych obszarów funkcjonalnych oraz tworzących je gmin równie ważne są powiązania w obrębie poszczególnych sektorów, które umożliwiają merytoryczną komplementarność działań i dostęp do środków na ich realizację.

Można to poglądowo przedstawić na trzech przykładach zaczerpniętych z partnerstw NORDA, OF Gmin Nadodrzańskich w ramach projektu finansowanego z EOG i Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego (POPT):

Niewystarczająca **dostępność drogowa portu morskiego w Gdyni** została zidentyfikowana w trakcie prac partnerstwa NORDA jako czynnik, które wpływa na obniżenie efektywności obecnie realizowanych i planowanych inwestycji w przestrzeni portowej oraz ogranicza możliwość jego rozwoju. W efekcie budowa drogi łączącej port gdyński z siecią dróg krajowych została uznana przez partnerów (lider miasto Gdynia) za jeden z potencjalnie najsilniejszych impulsów rozwojowych Doliny Logistycznej, a szerzej Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta. W roku 2015 za zgodą Operatora Programu zdecydowano się przesunąć środki z innych działań i przygotować koncepcję techniczną realizacji tego przedsięwzięcia z uwzględnieniem różnych wariantów przebiegu planowanej drogi, a następnie opracować studium wykonalności przedsięwzięcia. W chwili obecnej koncepcja techniczna wraz ze studium wykonalności i analizą środowiskową dla przedsięwzięcia dotyczącego budowy drogi łączącej port morski w Gdyni z siecią dróg krajowych jest na etapie odbioru od wykonawcy. Po wykonaniu projektów będzie mogła być jako priorytet sfinansowana ze środków funduszy spójności.

Niewielki, liczący trzy gminy **OF Gmin Nadodrzańskich w woj. lubuskim** (liderem jest miasto i gmina Czerwieńsk) wykonał pełen i w tym sensie modelowy zestaw prac związanych z planowaniem strategicznym. Przygotowano wspólną strategię rozwoju OF z uwzględnieniem jego roli w Aglomeracji Zielonogórskiej, zidentyfikowano priorytety rozwoju i wykonano dla nich strategie sektorowe (rynkę pracy, oświaty, rozwoju turystyki) uwzględniając fakt, że w ramach zielonogórskiego ZIT (z jego odrębną strategią) będą możliwe inne działania na rzecz rozwoju gospodarczego. Planowanie strategiczne zostało uzupełnione o pełen wymiar planowania przestrzennego dla OF. Dla trzech gmin wykonano aktualizację studiów uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym studia są wykonywane i uchwalane przez pojedyncze gminy, w ramach partnerstwa uzgodniono, że najlepszym sposobem zapewnienia integracji planowania przestrzennego będzie powierzenie wykonania tej pracy jednemu wykonawcy, który był nadzorowany przez kierownika projektu we współpracy z personelem pozostałych gmin. Po przyjęciu aktualizacji studiów, zgodnej merytorycznie z kierunkami rozwoju strategicznego dla OF, na terenie wszystkich trzech gmin wykonano 16 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla sołectw z terenu tych gmin w miejscach, gdzie ich brak powodował utrudnienia dla lokalnych przedsiębiorców i potencjalnych zewnętrznych inwestorów. Ponadto, biorąc pod uwagę charakter obszaru i braki w wyposażeniu w infrastrukturę kanalizacyjną, wykonano projekt skanalizowania ostatniego fragmentu jednej z gmin członków partnerstwa, tak aby realizacja priorytetów przyjętej strategii mogła być możliwa. W małej skali wydaje się to być podejście modelowe. W trakcie ceremonii zakończenia projektu (kwiecień 2016) Burmistrz Czerwieńska podkreślał rolę doradców Projektu Predefiniowanego w takim skonstruowaniu całego projektu.

Jednym z przedsięwzięć w ramach projektu realizowanego przez **Lubelski Obszar Funkcjonalny** (lider miasto Lublin) w ramach projektu wspieranego ze środków POPT w ramach konkursu MOF-1, była analiza istniejących studiów uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego dla Lublina i gmin obszaru funkcjonalnego. W efekcie warsztatów przeprowadzonych we wszystkich gminach OF powstał dokument podsumowujący wyniki tej analizy i zalecenia do przyszłej aktualizacji, która uporządkuje planowanie przestrzenne w aglomeracji. Powstały też modele koncepcyjne dworców przesiadkowych łączących różne rodzaje komunikacji w trzech różnych gminach na obrzeżach Lublina. Modele te zostały wykorzystane jako punkt wyjścia do projektów planowanych do realizacji w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla LOF. Jest to część programu kompleksowych działań, poprawiających wewnętrzny układ komunikacyjny obszaru funkcjonalnego Lublina. Inne uzupełniające analizy i dokumentacja techniczna w tym zakresie zostały sfinansowane również ze środków POPT, ale w ramach odrębnego konkursu Ministerstwa Rozwoju w latach 2014-2015. Wszystkie te zintegrowane działania, realizowane w ramach różnych projektów, miały na celu przygotowanie gmin OF do dobrego wykorzystania środków ZIT i RPO w ramach nowej perspektywy unijnej.

Opisane trzy przypadki są dobrą ilustracją użyteczności działań z zakresu planowania strategicznego w wymiarze przestrzennym, planowania operacyjnego oraz ich produktów, finansowanych ze środków MF EOG i POPT MOF w kontekście realizacji strategii ZIT i strategii wojewódzkich finansowanych z RPO i krajowych programów

operacyjnych. Skala programu, kompleksowość omawianych projektów i liczba wytworzonych produktów są znaczące. Jeśli tylko będą skuteczną pomocą w staraniach o środki unijne, będzie można uznać programy MR za wysoce efektywne.

Ocena stopnia zaawansowania realizacji strategii przez partnerstwa

8.

Informacje o **stopniu zaawansowania realizacji przyjętej strategii** uzyskaliśmy z analizy danych zawartych w odpowiedziach na pytania wspomnianej ankiety Instytutu Rozwoju Miast z marca 2016 r. do wszystkich partnerstw, które otrzymały dotacje w konkursach z POPT 2007-2013, MOF i w konkursie MF EOG. Na 70 odpowiedzi odnoszących się do projektów, jakim udzielono wsparcia – aż 38 (tj. 54% ze wszystkich 70) wskazuje, iż strategię i plany/projekty z niej wynikające są już realizowane. W przypadku 9 kolejnych projektów (13 % wszystkich) tylko wybrane plany/strategie są już realizowane, a pozostałe czekają na swoją kolej. W grupie kolejnych 14 dofinansowanych projektów (20% wszystkich) plany/strategie nie są jeszcze realizowane, ale samorządy aktywnie zabiegają o środki na ich realizację. W odniesieniu do 9 projektów decyzje o wdrażaniu planów/strategii nie zostały jeszcze podjęte. Taki rozkład odpowiedzi wygląda dość optymistycznie w skali kraju, biorąc pod uwagę, że konkursy w ramach RPO rozpoczęły się niedawno.

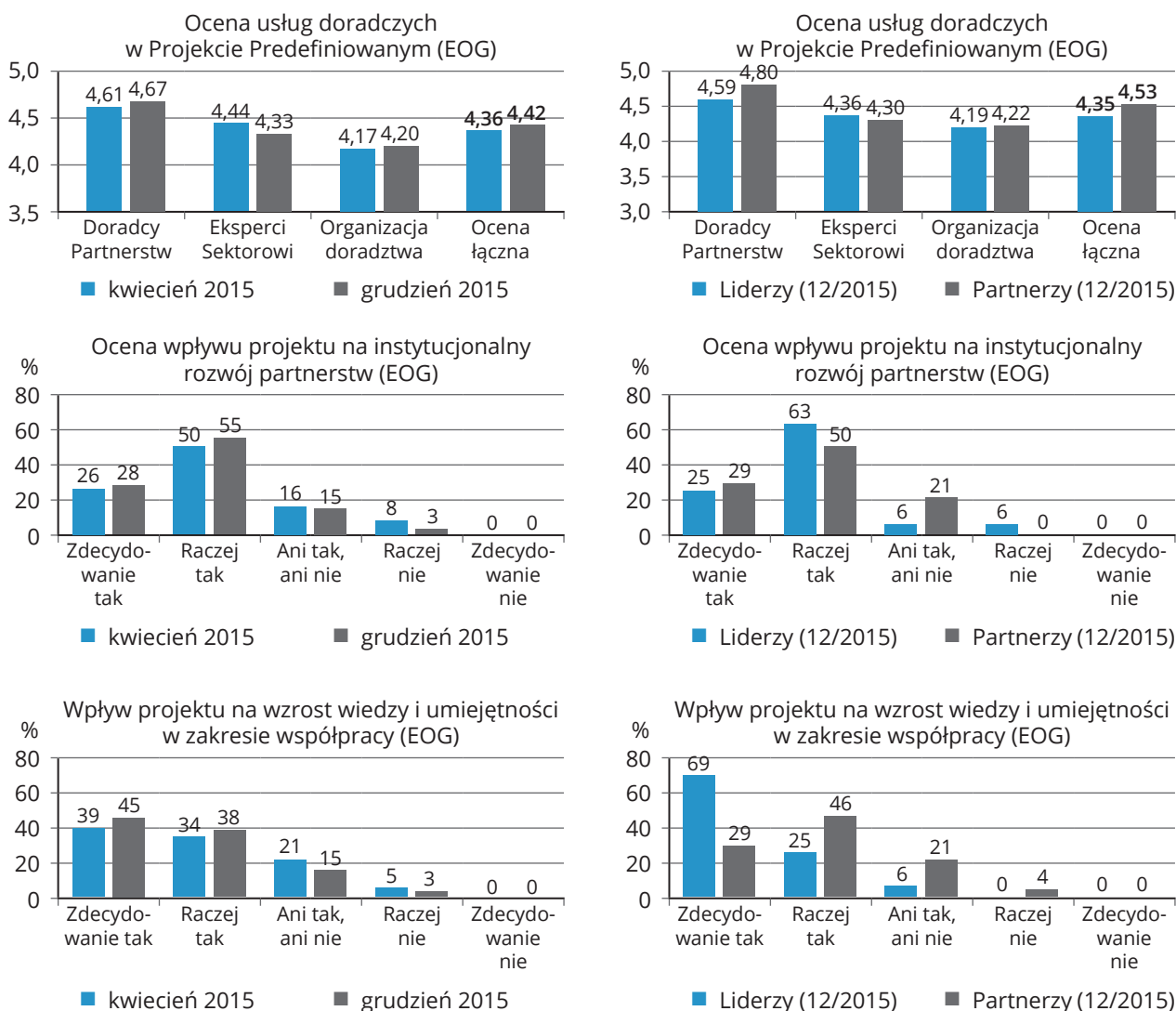
Odwrotne wnioski można wyciągnąć z analizy odpowiedzi na pytanie o możliwość **realizacji strategii i innych wypracowanych dokumentów ze środków własnych**. Żaden z respondentów nie zadeklarował, że strategia może być zrealizowana ze środków własnych, a zaledwie dziesięciu respondentów (tj. 13 % wszystkich) zadeklarowało, że ich budżet pozwala na realizację „większości założeń strategii/planów, ale nie wszystkich”. Najwięcej wskazań uzyskały odpowiedzi, że ich budżet pozwala na realizację „jedynie wybranych założeń planów/strategii” (30 przypadków stanowiących 43% wszystkich). Szansy na realizację „jakiegokolwiek części strategii bez udziału środków zewnętrznych” nie widzi kolejne 30 podmiotów (następne 43%). Z rozkładu tych odpowiedzi wynika zatem wysoki stopień uzależnienia w zakresie realizacji zadań przewidzianych w strategiach/planach od dostępności funduszy zewnętrznych.

Patrząc na to z pewnej perspektywy należy stwierdzić, że aspekt finansowy stanowi znaczący czynnik ryzyka realizacji strategii. Jednak właśnie po to był realizowany program grantowy MF EOG, POPT MOF-1 i MOF-2, aby skalę tego ryzyka zmniejszyć poprzez dobre i terminowe przygotowanie projektów oraz wniosków aplikacyjnych. Odrębnym pytaniem jest stopień wzajemnego zintegrowania planowanych projektów w ramach obszaru funkcjonalnego (patrz także – dyskusja w rozdziale nr 1 i nr 7), co przesądzi o długookresowej efektywności interwencji publicznej w tych partnerstwach. Wskaźnikiem powodzenia w długim okresie czasu będzie niewątpliwie relacja między stopą wzrostu dochodów bieżących w wyniku rozwoju gospodarczego na skutek (lub wspartych przez) realizację tych inwestycji, a stopą wzrostu obciążeń budżetów samorządowych wydatkami bieżącymi na skutek zwiększonych kosztów utrzymania nowej infrastruktury lub programów społecznych. Realizując Projekt Predefiniowany staraliśmy się promować wśród beneficjentów dotacji Ministerstwa Rozwoju tę właśnie perspektywę myślenia o rozwoju terytorialnym.

9. Ocena użyteczności Projektu Predefiniowanego z punktu widzenia potrzeb partnerstw

Na koniec warto przywołać ocenę użyteczności Projektu Predefiniowanego dokonaną przez same partnerstwa – uczestników i beneficjentów tego projektu w kolejnych 6 edycjach wewnętrznych badań ewaluacyjnych (zob. Rys. 2.). Zdecydowana większość respondentów wykazała nie tylko wysoką ocenę projektu, ale jego realny i konstruktywny wpływ na rozwój instytucjonalny partnerstw, a także na wzrost wiedzy i umiejętności jego uczestników w zakresie współpracy. W pełni potwierdziła to analiza wyników ankiety Instytutu Rozwoju Miast, w której można było wyodrębnić odpowiedzi partnerstw uczestniczących i nieuczestniczących w Projekcie Predefiniowanym.

Rys. 2. Zestaw zbiorczych ocen ewaluacyjnych Projektu Predefiniowanego



Źródło: K. Jaszczkołt, Raport z 6 edycji badania ewaluacyjnego, Projekt Predefiniowany, Archiwum projektu, 2014

Podsumowanie

Uczestnictwo w Projekcie Predefiniowanym wywarło istotny wpływ na wszystkie analizowane wymiary współpracy partnerstw, tzn. wyznaczenie celów, ocenę ich realizacji, powodzenie projektu oraz przyszłość partnerstwa¹⁰. Produkty projektu były i są promowane wśród wszystkich pozostałych jednostek samorządu terytorialnego w kraju, a więc dostęp do nich mieli wszyscy chętni. Przykłady innych partnerstw na terenie kraju¹¹, które zawiązały w roku 2015 porozumienia i przygotowują wspólne strategie oraz dokumenty operacyjne, ale już z własnych środków i bez wsparcia grantowego, pokazuje, że jest to droga atrakcyjna dla naśladowców. Można zatem powiedzieć, że Projekt Predefiniowany zrealizował założony cel strategiczny, jakim było *budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego*.

Bibliografia:

1. J. Herbst (red.), M. Olechowski, K. Starzyk: *Badanie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce. Raport końcowy z badania dla Związku Miast Polskich*, Fundacja Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, 2015. Wydanie internetowe: adresy: <http://www.partnerstwa.jst.org.pl/baza-wiedzy/680-wspolpraca-miedzysamorzadowa-i-międzysektorowa-w-polsce-raport-z-badania>, oraz tekst raportu [w:] http://www.miasta-polskie.pl/aktualnosc-1519-wspolpraca_miedzysamorzadowa_i.html [dostęp 26.04.2016].
2. K. Jaszczółt: *Raport z 6 edycji badania ewaluacyjnego*, Projekt Predefiniowany, Archiwum projektu, 2014.
3. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, uchwała Rady Ministrów nr 239 z 23 grudnia 2011, Monitor Polski, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej z 27 kwietnia 2012, poz. 252 Regionalne programy operacyjne publikowane na stronach internetowych instytucji zarządzających (źródła w zasobach Internetu).
4. M. Popek, L. Wanat: *Price versus non-price factors of sector competitiveness...*, [w:] Intercathedra, nr 30/2, Poznań, 2014.
5. T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] Intercathedra, nr 27/4, Poznań, 2011.

¹⁰ Zob.: T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] Intercathedra, nr 27/4, Poznań, 2011, ss. 45-52.

¹¹ Należą do nich między innymi: (1) Porozumienie gmin i powiatu przasnyskiego (woj. mazowieckie), które zawiązało Stowarzyszenie Królewiecki Obszar Funkcjonalny, oraz (2) zawiązanie przez gminę Tuczna i jej sąsiadów z terenu powiatu bialskiego tzw. Przygranicznego Obszaru Funkcjonalnego (POF), „Aktywne Pogranicze” (woj. podlaskie).

Grzegorz Kaczmarek, Jan Herbst

Kształtowanie relacji w partnerstwach

Abstrakt: Problematyka relacji w partnerstwach jednostek samorządu terytorialnego, wraz z ich powiązaniem międzysektorowymi i sieciowymi, jest zagadnieniem podejmowanym w literaturze relatywnie rzadko. W niniejszej pracy zaproponowano analizę tych relacji, począwszy od ich struktury, poprzez czynniki sprzyjające współpracy, jej bariery, aż po komunikację i partycypację społeczną. Analizę deskryptywną oparto na raporcie wyników badania pogłębionego polskich partnerstw terytorialnych, uczestniczących w Projekcie Predefiniowanym Ministerstwa Rozwoju, wykonanego przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w Warszawie w 2015 roku. Obserwacje uzupełniono o analizę porównawczą, opartą na wynikach badań własnych i badań ankietowych Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie. Sformułowano hipotezę, mówiącą o konieczności odwrócenia „logiki” tworzenia partnerstw międzysamorządowych w Polsce, czyli przejścia od sytuacji, w której „projekty tworzą partnerstwa”, do stanu, w którym „zawiązane partnerstwa uruchamiają nowe projekty”.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, partnerstwa międzysamorządowe, partnerstwa międzysektorowe, relacje w partnerstwach samorządowych, partycypacja społeczna, drabina partycypacji, rozwój instytucjonalny, *New Public Governance*

Wprowadzenie

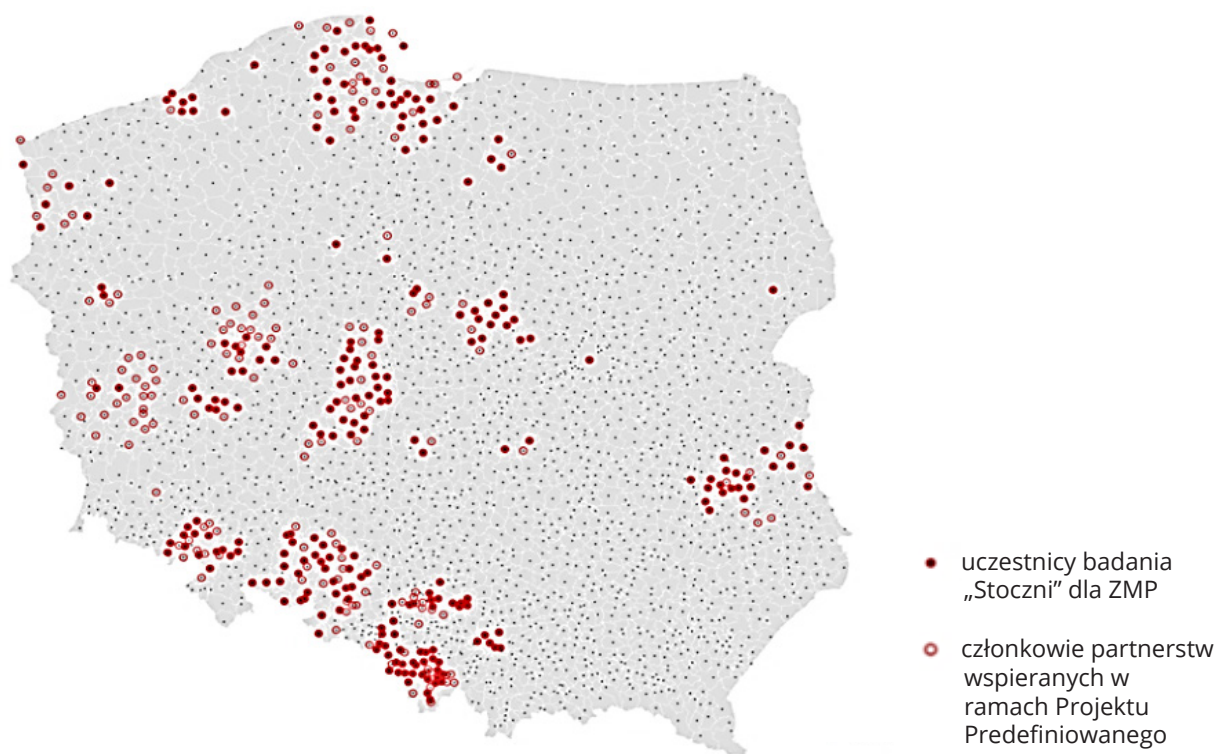
Projekt *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, jako narzędzi rozwoju lokalnego* – realizowany przez Związek Miast Polskich (ZMP), Związek Powiatów Polskich (ZPP) i Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGW RP) w ramach programu regionalnego Ministerstwa Rozwoju *Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego* – nie tylko w tytule kładzie duży nacisk na jakościowy aspekt współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) i związanych z nią relacji. Staraliśmy się z jednej strony badać tę sferę

zjawisk, a z drugiej promować stosowanie narzędzi współpracy przez szkolenia nakierowane na rozwój kompetencji i metodologię samooceny postępów w tym zakresie (patrz rozdział 8).

Niniejsza praca koncentruje się na problematyce relacji w partnerstwach: od ich struktury, przez czynniki sprzyjające lub niesprzyjające współpracy, po komunikację i partycypację społeczną. Prezentujemy wyniki badań własnych, podejmowanych w ramach projektu w latach 2012-2015 r.¹, bieżące analizy oraz monitoring². Uzupełniamy je wynikami badań ankietowych Instytutu Rozwoju Miast przeprowadzonych wiosną br.³. Korzystamy też z pozaźródłowej wiedzy, doświadczenia i eksperckich kompetencji zespołu zarządzającego projektem oraz doradców. Jednak podstawą źródłową tego rozdziału są wyniki pogłębionego reprezentatywnego badania partnerstw terytorialnych (319 partnerów z 36 partnerstw) uczestniczących w różnym zakresie w Projekcie Predefiniowanym – zleconego przez ZMP, a wykonanego przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w 2015 r. i zespół w składzie: Jan Herbst, Jakub Wygnański, Katarzyna Starzyk, Mateusz Olechowski⁴.

Obficie, lecz z konieczności wybiórczo, czerpiemy również z obszernego Raportu Fundacji „Stocznia” stanowiącego podsumowanie wyników tego badania⁵.

- 1 Większość danych ilościowych i jakościowych z 61 partnerstw pochodziła z dokumentacji złożonych w obu etapach programu: przy aplikacji do ZMP (jesień 2012) oraz w momencie składania wniosku do MRR (wiosna 2013). W tekście oznaczono je skrótowo, odpowiednio: „BW 2012” i „BW 2013”. Materiały niepublikowane (w archiwum projektu).
- 2 Krzysztof Jaszczołt: *Raporty ewaluacyjne (6 edycji) z badania ankietowego uczestników projektu «Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej...»*. Materiały niepublikowane (w archiwum projektu).
- 3 Badania ankietowe zrealizowane przez Instytut Rozwoju Miast, we współpracy ze Związkiem Miast Polskich w okresie luty–marzec 2016 r. Analiza wybranych czynników współpracy międzysamorządowej – badanie dla grupy 70 partnerstw, które otrzymały dotacje z POPT 2009-2013 oraz MF EOG na przygotowanie Strategii miejskich obszarów funkcjonalnych, na podstawie wyników ankiety internetowej przeprowadzonej przez IRM. Oznaczono je w tekście skrótowo „IRM/ZMP”. Wyniki tego badania omówiono szerzej, z nieco innej perspektywy, w rozdziale 5 niniejszej pracy.
- 4 *Badanie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce. Raport końcowy z badania dla Związku Miast Polskich*, Fundacja Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, oprac. Jan Herbst, Mateusz Olechowski, Katarzyna Starzyk, 2015. Zob.: pełny tekst [w:] www.partnerstwa.jst.org.pl/baza-wiedzy/680-wspolpraca-miedzysamorzadowa-i-międzysektorowa-w-polsce-raport-z-badania oraz [w:] www.miasta-polskie.pl/aktualnosc-1519-wspolpraca_miedzysamorzadowa_i.html (odniesienia w tekście pracy oznaczono skrótowo literą „R”).
- 5 Jan Herbst, Jakub Wygnański, Katarzyna Starzyk (2015): *Synteza raportu z badań partnerstw terytorialnych uczestniczących w projekcie ZMP. Najważniejsze ustalenia, wnioski, rekomendacje*. Zob.: wydanie internetowe, www.miastapolskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/news/news_1519/text/Raport%20synteza%20fin%20ost-okladka.pdf (odniesienia w tekście pracy oznaczono skrótowo literą „S”).

Rys. 1. Przestrzenny rozkład partnerstw objętych badaniem Fundacji „Stocznia”

Źródło: Raport Fundacji „Stocznia” dla ZMP, 2015, s. 12.

Charakterystyka relacji partnerstw

1.

Typ i formy prawne relacji w partnerstwach

1.1.

Niemal wszystkie partnerstwa obejmują zwarte obszary funkcjonalno-przestrzenne, a oczywistą podstawą współpracy 94% badanych są – terytorialne sąsiedztwo oraz (dla 82%), będąca jego skutkiem funkcjonalna współzależność i logika wspólnego działania. Obok racjonalnego i ekonomicznego uzasadnienia współpracy, w ostatnich latach dodatkową motywacją do jej podejmowania stają się coraz liczniejsze programy ukierunkowane na rozwój projektów międzysamorządowych i międzysektorowych (jak dedykowane partnerstwom miast wojewódzkich zintegrowane inwestycje komunalne [ZIT], konkursy Program Operacyjny Pomoc Techniczna Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego [POPT MOF] czy Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego [MF EOG], a wreszcie konkursy w ramach regionalnych programów operacyjnych [RPO]). Przekonanie, że współpraca w partnerstwach zwiększa szansę na pozyskiwanie środków zewnętrznych na realizację usług w nowej perspektywie finansowej (2014-2020) UE, podziela 66% partnerstw (BW 2013).

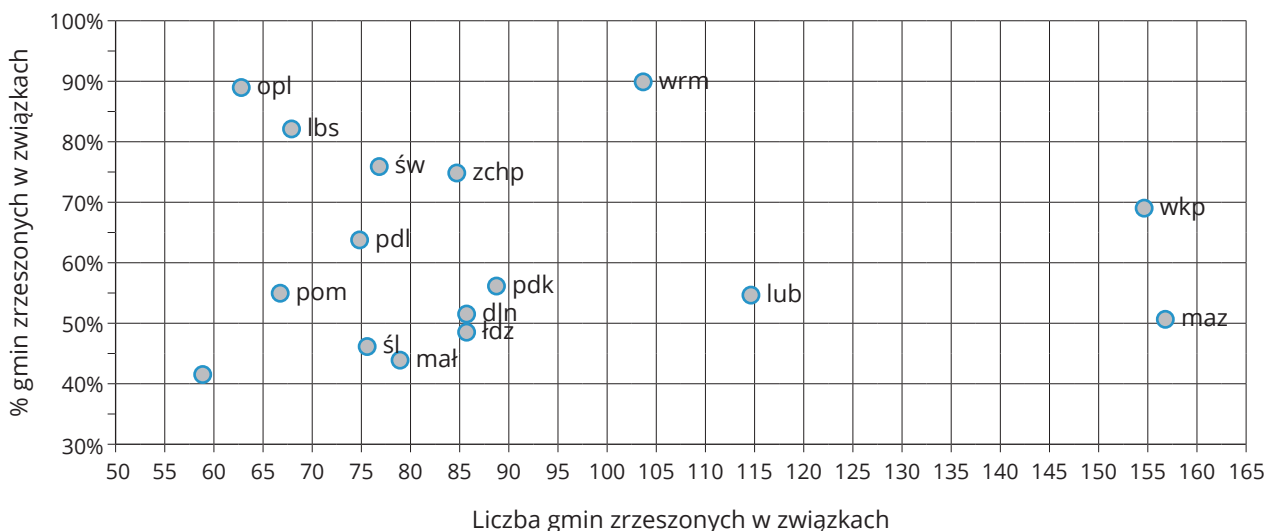
Dotychczas w Polsce dominował model współpracy JST przy realizacji konkretnych zadań lub usług publicznych oraz koordynacji działań w zamkniętych i mało elastycznych strukturach organizacyjnych. Wynika to z ram prawnych współdziałania

samorządów lokalnych określonych głównie w ustawach o samorządzie terytorialnym (gminnym, powiatowym). Przewidują one trzy główne formy współpracy: (a) związki komunalne, (b) porozumienia komunalne (umowy między dwoma lub więcej jednostkami samorządowymi związane z powierzaniem sobie realizacji określonych usług) oraz c) stowarzyszenia samorządowe. Samorzady mogą także współpracować (i relatywnie często to robią) przez powoływanie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych, a także innych organizacji, przyjmujących zwykle postać stowarzyszeń lub fundacji – taki status mają np. lokalne grupy działania (LGD) czy lokalne organizacje turystyczne (R. s. 17-18).

Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 marca 2016 r., z 319 związków komunalnych (313 międzygminnych i 6 powiatowych) zarejestrowanych w Polsce od 1990 r., tylko 220 jest obecnie aktywnych (a ściślej – nie zostało wyrejestrowanych). Uczestniczy w nich (formalnie) ponad 1440 gmin, zamieszkałych łącznie przez ponad 60 % populacji kraju i stanowiących podobną część jego powierzchni.

W grupie partnerstw objętych badaniem Fundacji „Stocznia” – grantobiorców Ministerstwa Rozwoju, a jednocześnie uczestników Projektu Predefiniowanego ZMP – procentowo najwięcej gmin uczestniczy w związkach komunalnych w województwach opolskim i warmińsko-mazurskim, a najmniej w województwach kujawskim, małopolskim i śląskim (R. s. 21-22).

Rys. 2. Liczebność i procentowy udział gmin należących do związków komunalnych wg województw



Źródło: Raport Fundacji „Stocznia” dla ZMP, 2015, s.22.

W Polsce ogółem związki komunalne tworzone są najczęściej wokół trzech kategorii celów i obszarów współpracy: 1) ochrony lub/i korzystania ze środowiska, 2) rozwoju gospodarczego gmin (zwłaszcza lokalnej gospodarki oraz komunikacji i transportu zbiorowego), 3) turystyki. Potwierdzają to nasze badania (BW 2012 i 2013) obejmujące szersze spektrum form współpracy. Jej ogólne cele najczęściej wskazywane przez 61 partnerstw, które przygotowywały się w 2013 r. do składania wniosków do Ministerstwa Rozwoju, to: poprawa jakości życia mieszkańców (74%), zwiększenie potencjału społeczno-ekonomicznego OF (72%), zwiększenie konkurencyjności (61%), koordynacja ponadlokalnych przedsięwzięć i inwestycji (49%). Wśród celów bardziej konkretnych na pierwszym miejscu były potrzeby związane z transportem i komunikacją (54%), wspólna promocja

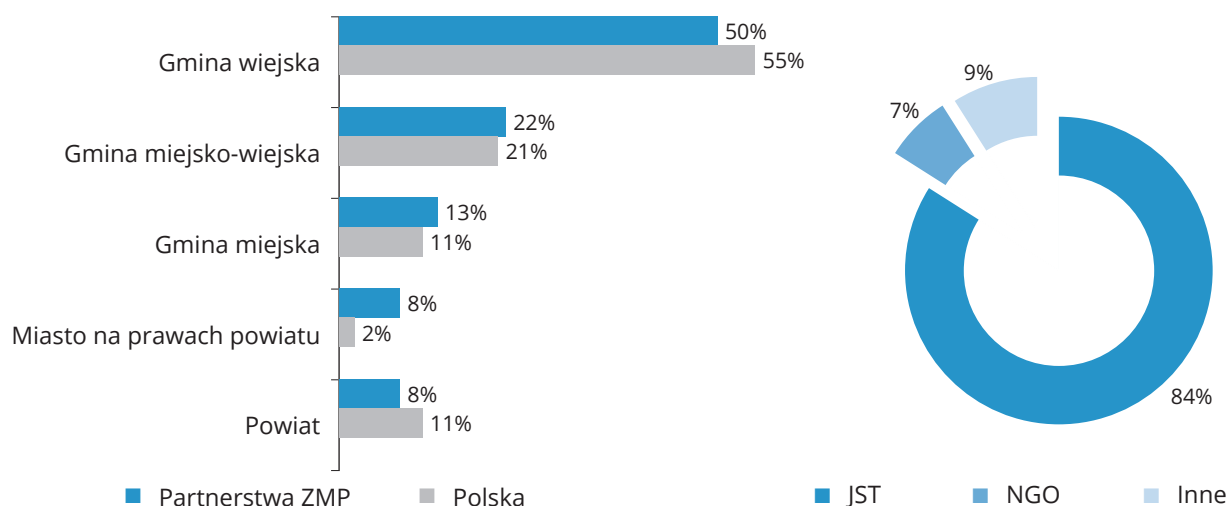
– głównie walorów turystycznych, rzadziej gospodarczych (46%), ochrona zasobów i środowiska naturalnego (33%). Połowa partnerstw istniała już w tym samym lub zbliżonym kształcie przed przystąpieniem do projektu (średni staż wynosił nawet kilkanaście lat), 23% także współpracowało już wcześniej, lecz ich skład został znacząco zmodyfikowany, prawie 28% powstało w związku z projektem (BW 2012 i 2013).

Niedobór prawnych i formalnych zachęt oraz stymulatorów współpracy spowodował, że sięgano po inne, bardziej elastyczne i mniej formalne rozwiązania. W 61 partnerstwach zbadanych przez ZMP przed złożeniem wniosków o granty do MR najczęstszą formą organizacyjno-prawną współpracy były „listy intencyjne” (47% partnerstw), które po przyznaniu grantu były uzupełniane bardziej formalnymi umowami. Dla 25% partnerstw podstawą była szczegółowa umowa o współpracy; 14,8% wybrało formułę stowarzyszenie JST (art. 84 ustawy o samorządzie gminnym [oznaczonej dalej skrótowo „usg”], art. 75 ustawy o samorządzie powiatowym [oznaczonej dalej skrótowo „usp”]); 13,1% tworzyło związek międzygminny (art. 64-73 usg, art. 74 usp) (BW 2013); wg badania IRM – około 30% ograniczało się do partnerów, którzy już wcześniej współdziałali; 34% zawiązało się na podstawie doświadczenia współpracy z różnymi samorządami i objęło nowych partnerów; 36% takiej praktyki nie miało, zostały zainicjowane dopiero wówczas, gdy pojawiła się możliwość realizowania projektu (IRM).

Ten pragmatyczny stosunek do współpracy ma decydujący wpływ zarówno na jej formy i ramy, jak i na rzeczywiste oraz deklarowane cele i, jak zobaczymy dalej, w zasadniczy sposób kształtuje relacje w partnerstwach.

Struktura członków badanych partnerstw z kategorii JST jest zbliżona do ogólnej struktury gmin i powiatów w Polsce. Jak wynika z badań „Stoczni” (które jednak dotyczyły tylko części partnerstw, objętych Projektem Predefiniowanym), wyraźnie nadreprezentowane są miasta na prawach powiatu (8%, podczas gdy w skali kraju jest ich zaledwie 2%), co wynika z tego, że właśnie one były często liderami obszarów funkcjonalnych (w tym metropolitalnych). Wśród trzech kategorii partnerów zdecydowanie dominują liczebnie JST (84%), z grupy NGO było tylko 7%, a pozostałych 9% – głównie z sektora gospodarczego. Należy podkreślić, że ta proporcja wynika prawdopodobnie z tego, że tylko w jednym na trzy konkursy (MF EOG) można było zaprosić partnerów z innych sektorów i było to jeszcze punktowane. Strukturę tę zobrazowano na rys. 3.

Rys 3. Struktura członków badanych partnerstw z kategorii JST w Polsce



Źródło: Raport Fundacji „Stocznia” dla ZMP, 2015, s.37.

Typowe (średnie) partnerstwo liczy 16 członków, ale są takie, które mają zaledwie kilku, choć w niektórych uczestniczy nawet 87 podmiotów. Ich liderami są najczęściej miasta na prawach powiatu (35%) oraz gminy miejskie (24%), bardzo rzadko – powiaty (5%) i związki międzygminne (5%) (R. s. 37). Według innego kryterium, zastosowanego przez IRM/ZMP w badaniach 70 partnerstw – 9% obejmowało powyżej 20 gmin, 26% – 11-20 gmin, a 65% najmniejszych – do 10 gmin.

Analizując wielkość partnerstw, należy brać pod uwagę, oprócz kryterium liczby mieszkańców, rozległość w sensie geograficznym. Przeciętna odległość dzieląca członków partnerstwa to ok. 25 km. Zdarzają się jednak i takie sytuacje, kiedy przekracza ona 250 km. Badanie IRM/ZMP pokazało ponadto, że 66% partnerstw obejmuje wszystkie jednostki samorządowe spójnego obszaru funkcjonalnego. Pozostałe – tylko część JST tego obszaru. Czynniki fizycznej odległości nie oddziałuje bezpośrednio na typ relacji (formalnych), choć ma wpływ na częstotliwość i charakter kontaktów. Nie przekłada się na nie w widoczny sposób przynależność partnerów do różnych stronnictw politycznych.

Innym kryterium istotnym do kształtowania relacji w partnerstwach jest zróżnicowanie ekonomicznego potencjału poszczególnych partnerów. Nie analizowaliśmy oddzielnie tego złożonego czynnika metodami badań społecznych, jedynie z pomocą wskaźnika syntetycznego potencjału rozwoju (patrz rozdział 2 i załącznik nr 4), ale jak wynika z raportu Fundacji „Stocznia” – wyraźnie uświadamiają go sobie i artykułują słabsi i mniejsi partnerzy.

Pojęcie „partnerstwa lokalne” odnosi się więc w praktyce do różnorodnych układów, co skutkuje równie złożonymi relacjami wewnętrznymi i zewnętrznymi (R. s. 38-39).

1.2. Stan organizacji i jakość relacji w partnerstwach

Chociaż codzienne realia są zdominowane przez doraźne przedsięwzięcia i projekty oraz pragmatyczne motywacje i orientacje partnerów (tzn. decydentów reprezentujących partnerów), rośnie świadomość potrzeby współpracy bardziej systemowej i strategicznej, obejmującej więcej zagadnień, z dłuższą perspektywą czasową, racjonalnej oraz społecznie użytecznej, wykraczającej poza rachunek ekonomiczny. Nasze badania potwierdzają wcześniejsze obserwacje, że mimo braku skutecznych prawnych, administracyjnych czy ekonomicznych stymulatorów współpracy między JST oraz JST z innymi podmiotami, praktyka samorządowa wymusza zmianę paradygmatu z konkurencyjnego na współpracujący i partnerski. Najczęściej (62%) postulowali to liderzy partnerstwa i miasta na prawach powiatu, relatywnie rzadziej (ok. 53-55%) gminy miejskie i miejsko-wiejskie, najrzadziej (38%) gminy wiejskie – tj. najmniejsi partnerzy (R. s. 40).

Z analizy odpowiedzi na ankietę IRM/ZMP w roku 2016 wynika, że połowa partnerstw budowała wspólne projekty zgodnie z rozpoznanymi wcześniej potrzebami i problemami, a w przypadku drugiej połowy, zostało to dopiero wypracowane w trakcie przygotowywania wniosku aplikacyjnego. Na początku 2016 r. 54% partnerstw już wdrażało te strategie i projekty, a kolejne 20% jedynie aktywnie zabiegało o środki na przygotowanie takich dokumentów (IRM/ZMP).

Lista cech partnerstw, które nie ułatwiają współpracy, jest długa, a należą do nich m.in.: zróżnicowany poziom lub brak standardów i procedur podejmowanych wspólnie działań i świadczonych usług; obawa przed poszerzaniem partnerstwa, zwłaszcza o partnerów z sektorów spoza JST (NGO i sektor komercyjny – PPP), głównie ze

względu na kwestie kontrolne; brak systematycznego przepływu i rzetelnej informacji, czy szerzej – wewnętrznej i zewnętrznej komunikacji oraz promocji; niechęć do społecznych konsultacji, otwartych debat i uspołecznienia procesów podejmowania decyzji ważnych dla mieszkańców. Wreszcie, brak praktyk (nawyku i świadomości konieczności) oceny działań partnerstwa oraz narzędzi służących monitoringowi i ewaluacji.

Kilkuletnie obserwacje funkcjonowania partnerstw upoważniają do wniosku, że relatywnie najsilniejszymi ich stronami, poza doświadczanymi ewidentnymi korzyściami płynącymi ze współpracy, są: rosnące zaangażowanie liderów (decydentów), coraz lepsze procedury zarządzania, dbałość o demokratyczne i partnerskie relacje między partnerami i personelem (BW 2013, stan obecny). Ten ostatni czynnik – ludzki, nie po raz pierwszy wydaje się rekompensować niedostatki organizacyjne i systemowe (prawne).

Kontakty w partnerstwach

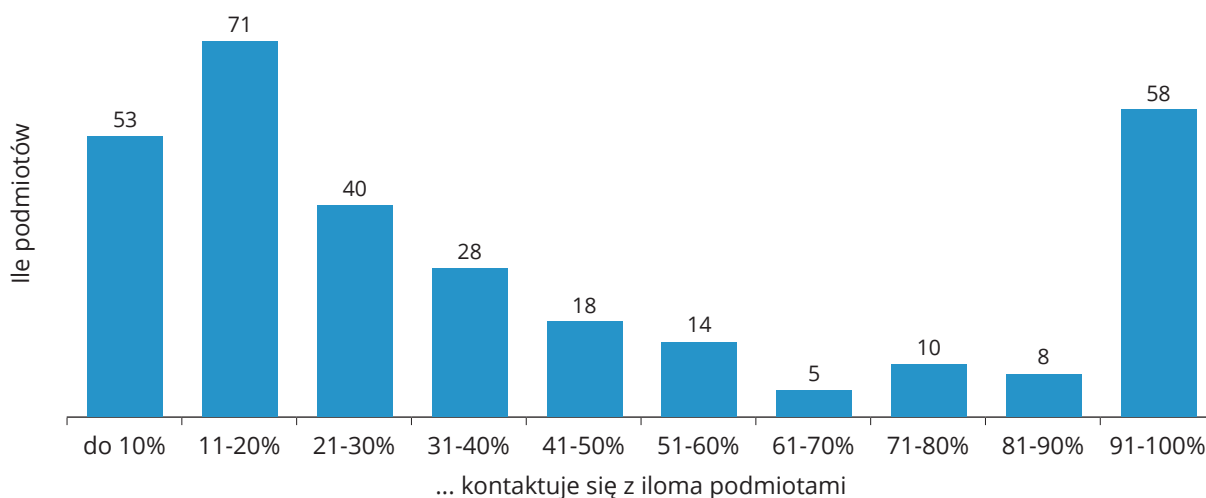
1.3.

Partnerstwo funkcjonuje jako sieć relacji. Kluczowe do jego powstawania, trwania i skuteczności są interakcje między tworzącymi je podmiotami. Kontakty te poszerzają ich możliwości działania i planowania, wymiany informacji, dostrzegania wspólnych problemów i interesów, nawiązywania pozytywnych relacji interpersonalnych i międzyinstytucjonalnych. Częstszy (głębszy) kontakt oznacza także szansę na łagodzenie konfliktów i nieporozumień oraz mniejszy partykularyzm. Ta część badań Fundacji „Stocznia” opiera się nie tylko na opiniach i deklaracjach, ale także na analizie danych nt. rzeczywistych kontaktów i powiązań w partnerstwach.

Jak wynika z deklaracji respondentów – partnerstwa wydają się funkcjonować bardzo dobrze. Zdecydowana większość członków wyraża zadowolenie tak z różnych aspektów ich działania, jak i z ogólnej jakości współpracy. Trzeba jednak pamiętać, że badanie dotyczące tych relacji było przedsięwzięciem wewnętrznym, zleconym przez instytucję odpowiedzialną za realizację projektu. To oraz charakter badania, obejmującego między innymi jakość kontaktów między poszczególnymi (wymienianymi z nazwy) partnerami, mogły ograniczać skłonność respondentów do formułowania krytycznych opinii. Niemniej brak bezpośrednich powodów do tego, żeby opinie te traktować jako nieszczerze. Normą są także deklaracje mocnego zaangażowania liderów w działania partnerstw oraz zapewnienia o ich priorytetowym znaczeniu dla poszczególnych partnerów i strategicznym, długofalowym charakterze współpracy.

Na podstawie wyników badania można powiedzieć, że przeciętny uczestnik partnerstwa utrzymuje kontakty z prawie połową wszystkich tworzących je podmiotów (41%), przy czym ponad połowa tych kontaktów (55%) ma charakter regularny⁶. Ich rozkład jest nierównomierny – jest grupa partnerów, którzy mają bliskie relacje ze wszystkimi lub niemal wszystkimi pozostałymi członkami danego partnerstwa (to w większości liderzy partnerstw), ale są też tacy, którzy utrzymują jedynie kontakty z liderem lub wybranym partnerem. Biorąc to pod uwagę, można powiedzieć, że połowa badanych podmiotów była w kontakcie z nie więcej niż 27% swoich partnerów. Strukturę kontaktów wszystkich podmiotów partnerstw przedstawia rysunek 4.

⁶ „Kontakt” został zdefiniowany w badaniu „Stocznia” jako spotkania, telefony lub wymiana korespondencji (poza e-mailami czy listami adresowanymi do całego partnerstwa).

Rys. 4. Zakres kontaktów wszystkich podmiotów partnerstw

Źródło: Raport Fundacji „Stocznia” dla ZMP, 2015, s. 46.

Większe partnerstwo umożliwia (lub wymusza) kontakt z większą liczbą partnerów, ale utrudnia kontakt wewnątrz całej sieci. Na podstawie wyników badań można zauważyć, że są dwa główne sposoby zaangażowania w partnerstwo. Z jednej strony jest większość, która traktuje je jako przestrzeń przede wszystkim lokalnej interakcji z podmiotami, z którymi wiążą ją bezpośrednie interesy. Wykazuje ona małe zaangażowanie w prace całej struktury i dużą aktywność w wybranych relacjach bilateralnych. Z drugiej strony mamy mniejszość złożoną przede wszystkim z dużych ośrodków miejskich i powiatów (w tym liderów partnerstw), która patrzy na partnerstwo jako na pewną całość, co wiąże się z potrzebą kontaktów ze wszystkimi lub prawie wszystkimi członkami. Częstotliwość tych kontaktów jest zróżnicowana. Niemal połowa partnerów (przeciętnie 45%) utrzymuje je raz na miesiąc lub rzadziej, znaczna część – raz na 2-3 tygodnie (dotyczy to przeciętnie 28% partnerów), nieco mniejsza (24%) – raz na kilka dni. Codzienny kontakt, wskazujący na bardzo intensywną współpracę między uczestnikami, dotyczy średnio co 20. podmiotu w danej sieci. Co interesujące, posiadanie większej liczby partnerów nie pociąga za sobą zmniejszenia intensywności kontaktów z nimi, lecz świadczy o większym zaangażowaniu danego podmiotu w działania partnerstwa jako takiego. Aktywność w sieci (częstotliwość kontaktów z innymi) jest uzależniona także w istotny sposób od oceny jakości partnerstwa – im jest ono lepiej oceniane (w szczególności – im lepiej oceniane są przez partnerów te jego aspekty, które uznają oni za ważne), tym intensywniejsze są relacje partnerów z innymi członkami sieci. Niższa ocena idzie w parze z mniejszą aktywnością, a w skrajnych przypadkach, z całkowitą alienacją partnerów (czysto formalnym udziałem w partnerstwie).

Relacje z największą liczbą członków partnerstw utrzymują miasta na prawach powiatu (80%) i powiaty (60%), co sugeruje ich ważną rolę jako liderów i podmiotów spajających przez rozległą sieć kontaktów. Bardziej rozbudowane relacje deklarują też te podmioty, w których do pracy przy partnerstwie oddelegowanych jest więcej urzędników. Można to traktować jako oczywisty sygnał, że większe zaangażowanie w partnerstwo oznacza zacieśnienie współpracy z jego członkami, ale także odwrotnie – że natężenie tych kontaktów jest wprost proporcjonalne do możliwości poszczególnych partnerów. Innymi słowy, że utrzymywanie rozbudowanych kontaktów w partnerstwie wymaga znacznej pracy i w związku z tym znacznego potencjału instytucjonalnego.

Relacje międzysektorowe w partnerstwach

1.4.

Wielosektorowość jest atutem partnerstw terytorialnych – zwłaszcza jeśli nie mają charakteru zadaniowego, lecz służą współpracy i dialogowi o strategii rozwoju obszaru. Wielosektorowość „ożywia” partnerstwa. Jeśli należą do nich organizacje pozarządowe, partnerzy statystycznie częściej deklarują wolę dalszej współpracy. Organizacje pozarządowe wydają się także najbardziej otwarte i aktywne. Aż 95% z nich deklaruje duże zaangażowanie swoich liderów w działania partnerstwa, a połowa wyraża chęć utrzymywania kontaktów z przynajmniej 90% pozostałych członków. Co jednak charakterystyczne, same są znacznie rzadziej wybierane jako przyszli partnerzy. Innymi słowy, organizacje pozarządowe relatywnie często zgłaszają chęć współpracy w ramach partnerstwa, ale niekoniecznie są pożądanymi partnerami dla innych sektorów, których zdaniem (ale po części i we własnej opinii) mają niewiele do zaoferowania. Są często postrzegane jako roszczeniowe, biedne i niekompetentne. Ich kompetencje społeczne, a często i merytoryczne, wyraźnie nie są doceniane.

Jeszcze słabsza (a przynajmniej mniej stabilna) jest w partnerstwie pozycja podmiotów nienależących ani do sektora pozarządowego, ani do samorządowego. Większość z nich to organizacje z otoczenia biznesu i samorządu gospodarczego, uczestniczące w partnerstwach jako swojego rodzaju łącznik między samorządami a przedsiębiorcami. Mogłyby mieć stałe miejsce w partnerstwach na takiej samej zasadzie, na jakiej przyznaje się je stronie społecznej. Choć nie różnią się one od innych pod względem intensywności kontaktów z pozostałymi partnerami, to same są wskazywane jako kontakty znacznie rzadziej. Zdecydowanie rzadziej są też wymieniane przez innych członków partnerstwa jako potencjalni współpracownicy. Wreszcie, co uderzające, deklarują znacznie słabsze zaangażowanie swych liderów. Tylko 45% (czyli niemal dwukrotnie mniej niż w przypadku samorządów i ponad dwukrotnie mniej niż w organizacjach pozarządowych) ocenia je jako duże lub bardzo duże. Ich pozycja w partnerstwach jest szczególna – mają zarówno ograniczone szanse, jak i stosunkowo małą ochotę na jej utrzymanie. Wyniki badania sugerują potrzebę ich silniejszego zintegrowania z innymi uczestnikami sieci.

W partnerstwach, prócz „oczywistej” dominacji partnerów sektora JST, mamy też do czynienia z pewną „segregacją” poszczególnych sektorów. Komunikacja wewnątrz nich jest zdecydowanie intensywniejsza niż między nimi. Tak więc JST najczęściej kontaktują się z innymi JST, NGO z NGO, inne podmioty utrzymują kontakt głównie ze sobą nawzajem, zdecydowanie rzadziej – z JST. Co przy tym symptomatyczne, dla każdego z tych rodzajów podmiotów hasło „kontakt” miało inny ciężar. Im większą część tych deklarowanych relacji stanowiły kontakty instytucji z otoczenia biznesu z jednostkami samorządu terytorialnego, tym rzadziej były one „odwzajemnione” – to znaczy, tym rzadziej domniemani partnerzy samorządowi sami wskazywali na dany podmiot z otoczenia biznesu jako na „swój” kontakt.

Relacje zewnętrzne partnerów – potencjał społeczny

1.5.

Jednym z niedocenianych, a ważnych kryteriów oceny potencjału podmiotów tworzących partnerstwo, czyli jego samego, jest zdolność do mobilizowania zasobów zewnętrznych – rozumianych nie tylko wąsko, jako zasoby materialne, lecz także szeroko, jako *know-how*, kontakty poza partnerstwem, możliwości jego poszerzania itp. Powiązania

zewewnętrzne poszczególnych uczestników stanowią kapitał, z którego mogą korzystać całe sieci oraz członkowie, którzy są takich powiązań pozbawieni. Typowy podmiot uczestniczący w partnerstwie współpracuje stale z czterema jednostkami samorządu terytorialnego, czterema organizacjami pozarządowymi oraz trzema podmiotami komercyjnymi. Te ostatnie relacje mają opinię niejednoznacznych, zapewne w związku z prawnymi (i etycznymi) uwarunkowaniami współpracy między samorządem a biznesem, zwykle ograniczającej się do wymiany usług między daną komórką administracji a konkretnym przedsiębiorstwem. Ponad 1/4 podmiotów uczestniczących w partnerstwach zaznaczała brak współpracy z jakimkolwiek przedsiębiorstwami, a drugie tyle wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”. Co oczywiste, większe jednostki (miasta na prawach powiatu) współpracują z większą liczbą zewnętrznych partnerów niż samorzady małe.

Częstotliwość i natężenie kontaktów między tymi środowiskami wskazują, że w znacznym stopniu są one „zwrócone do środka”. W języku teoretycznym tego rodzaju relacje z własną grupą odniesienia określa się niekiedy mianem „bliskich” lub „silnych” więzi. Są one bardzo ważne, ponieważ tworzą fundament zaufania w danej sieci partnerów, pomagają dochodzić do konsensusu i redukować niepewność w podejmowaniu decyzji oraz koszty związane z ich negocjowaniem. Równie ważne są jednak „słabe” więzi, a więc relacje wykraczające poza własną grupę (także zapośredniczone przez innych). Pozwalają one wypełnić tzw. dziury strukturalne – spajać klastry podmiotów połączonych silnymi więziami, transmitować informację oraz budować zaufanie między nimi. To właśnie one są kanałami, przez które rozprzestrzeniają się nowe dla tych klastrów idee, rozwiązania, procedury czy narzędzia. Wydaje się, że badane partnerstwa cierpią na deficyt takich połączeń – współpracują w znacznej mierze wewnątrz klastrów skomponowanych z podmiotów należących do tego samego sektora i podlegających podobnym uwarunkowaniom instytucjonalnym. Dotyczy to nie tylko aktualnej współpracy, ale także planów jej kontynuacji. Podział na centrum i peryferie w sieciach partnerskich powoduje, że obecne peryferie mają ograniczone szanse na pozostanie w nich na dłużej. Izolowane klastry partnerów będą w przyszłości (chyba że nowe okoliczności – w tym nowe programy – wymuszą zmiany strategii tworzących je podmiotów) jeszcze bardziej izolowane, a liderzy i podmioty centralne umocnią się na swych pozycjach – jeszcze bardziej obciążone i dominujące (w kategoriach koncentracji ich funkcji w partnerstwie). Trzeba „zdecentralizować” partnerstwa – uruchomić działania zmierzające do integracji różnych ich segmentów (np. dodatkowe mechanizmy komunikacji między partnerami) i bardziej zrównoważonego podziału odpowiedzialności, przez delegowanie zadań, wprowadzenie pośrednich szczebli ich koordynacji i realizacji itp. Przyszłość partnerstw (a może również ich istota i poniekąd największa wartość) leży w zdolności do wykorzystywania przez nie własnej struktury jako dodatkowego zasobu zwiększającego efektywność i elastyczność działań tworzących je podmiotów.

1.6. Akceleratory i bariery współpracy partnerskiej oraz dobrych relacji

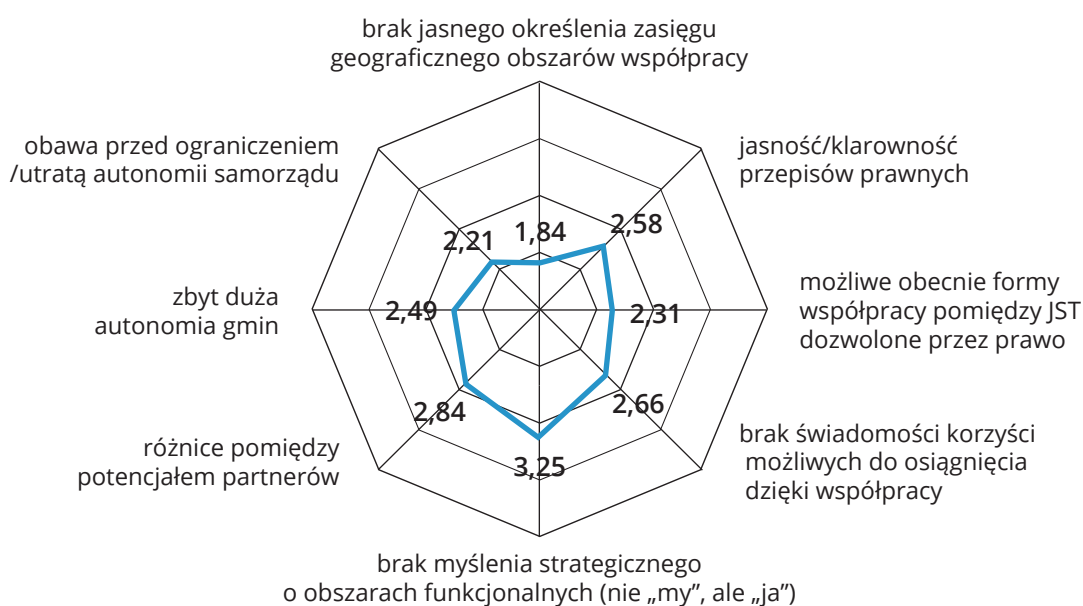
Oczywistą podstawą współpracy partnerskiej jest przekonanie partnerów o płynących z niej korzyściach, co z kolei determinuje aktywny udział w działaniach partnerstwa. Korzyści mogą być zarówno „wewnętrzne”, związane z wartością, jaką wnoszą do współpracy poszczególni partnerzy, jak i „zewewnętrzne” – związane z zachętami do

nawiązywania tego rodzaju relacji przez strony trzecie. W praktyce, co potwierdzają nasze badania (oraz doświadczenie respondentów i nasze eksperckie), na współpracę partnerską, a pośrednio na wielokierunkowe relacje w jej ramach wpływa wiele czynników. W opinii badanych szczególnie sprzyjające są: świadomość (czytaj diagnoza) wspólnych potrzeb i interesów, w połączeniu ze świadomością własnych (niekiedy odmiennych) oraz zdolność ich wyartykułowania – „małżeństwo z rozsądku” (82-85% wskazań); myślenie i działanie strategiczne, długie trwanie (48%); wizja, inicjatywność, zdolności przywódcze, kompetencje komunikacyjne i organizacyjne „lidera” (31%); dobre relacje między kluczowymi przedstawicielami partnerów (30%); dobra współpraca głównych partnerów z liderem tak w sensie instytucjonalnym, jak i w zakresie wspólnych celów i wizji rozwoju (28%); kompetencje osób bezpośrednio koordynujących prace partnerstwa (28%). Nie ma znaczenia przynależność decydentów (władz) do tych samych opcji politycznych (zarówno w opiniach uczestników partnerstw – tylko 3,3% wskazań, jak i w świetle analiz sieciowych związków między strukturą relacji w partnerstwach a afiliacjami politycznymi ich władz).

Z kolei głównymi problemami współpracy partnerskiej (poza przeciwieństwem wymienionych jej „akceleratorów”) są, zdaniem badanych: gra interesów i partykularyzm w partnerstwach (38%); bariery organizacyjne i komunikacyjne (36%); złe praktyki i nawyki (bariery mentalne) urzędników i partnerów (28%); brak (nieumiejętność) strategicznego, dalekosiężnego i wieloaspektowego (holistycznego) myślenia (25%); lokalne aspiracje i konflikty środowiskowe, polityczne, gospodarcze itp. (21%). Po 13% badanych wskazywało jeszcze na takie czynniki, jak: brak wyraźnego przywództwa – niekwestionowanego lidera; brak wizji rozwoju; bariery formalno-prawne. Obie kategorie czynników nie są w praktyce rozłączne, raczej się dopełniają i warunkują (BW 2013).

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wiosną 2016 r. przez IRM pokazują znaczenie czynników wpływających niekorzystnie na relacje, rozwój i pracę partnerstwa. Uczestnicy badań oceniali 8 wymiarów współpracy na skali 1-5, gdzie 1 odpowiada opinii „nie stanowi problemu”, a 5 oznacza „kluczową barierę”.

Rys. 5. Czynniki wpływające niekorzystnie na rozwijanie i pracę partnerstwa



Źródło: Badania IRM, 2016. Wyniki na próbie 91 partnerstw. Materiały niepublikowane, udostępnione przez IRM.

1.7. Inne czynniki i właściwości relacji partnerskich

Prawie połowa badanych partnerstw jest zadowolona z czytelnego podziału zadań i funkcji koordynacyjnych lidera. Około 20% jest przeciwnego zdania. Najlepiej oceniają partnerstwo i wewnętrzne w nim relacje partnerzy z JST. Znacznie bardziej krytyczni są przedstawiciele NGO, a zwłaszcza innych struktur (komercyjnych). Są oni też bardziej wstrzemięźliwi w deklaracjach kontynuacji współpracy partnerskiej. Uwarunkowania zadowolenia ze współpracy w partnerstwach i perspektyw jej rozwoju są ściśle związane z mechanizmami komunikacji oraz cechami samych partnerstw. Te złożone zależności przedstawiają badania Fundacji „Stocznia”, do których pełnego tekstu z konieczności odsyłamy.

Struktury decyzyjne w partnerstwach różnią się w zależności od ich formy organizacyjno-prawnej. W ok. 32% są to rady partnerstw lub komitety sterujące, a w stowarzyszeniach i związkach – walne zgromadzenia członków partnerów. Funkcje wykonawcze pełnią najczęściej zespoły robocze przedstawicieli partnerów (66%) bądź (w związkach i stowarzyszeniach) zarządy. Różne są też tryby i procedury podejmowania decyzji. Zdecydowana większość partnerstw stara się wypracowywać konsensus. Prawie 1/3 czyni to bezpośrednio przez organy decyzyjne (Radę Partnerstwa, Komitet Sterujący, Walne Zgromadzenie itp.). W 64% dokumenty robocze, jako podstawę ostatecznych decyzji, wypracowuje zespół roboczy. Tylko w ok. 4% decyduje głosowanie: według wag i „parytetów” głosów partnerów. Decyzje o znaczeniu strategicznym dla JST podejmowane są najczęściej w formie ich uchwał. Opisujemy tu stan na początku projektu (BW, 2013) i z pewnością ulega on zmianom w miarę rozwoju partnerstwa. Badania Fundacji „Stocznia” potwierdziły trudny do ujawnienia na podstawie deklaracji i ocen samych partnerów deficyt demokracji w sieciach partnerstw. Dotyczy on zwłaszcza słabszych partnerów z sektora JST oraz partnerów z innych sektorów. Wynika to przynajmniej częściowo z samego ustroju (systemu) sieci. Ich liderami są z reguły duże gminy czy miasta. Nie tylko odgrywają w nich główną rolę, lecz także na co dzień koordynują całość ich działań oraz spajają je wewnętrznie i komunikacyjnie. Taką strukturę mają partnerstwa, które powstały na potrzeby realizacji konkretnych projektów, tu: EOG lub POPT. Ten typ relacji nie zapewnia trwałości ani skuteczności, zwłaszcza w sytuacji, gdy partnerstwo ma opierać się na środkach i potencjałach własnych. Szansę rozwoju w stronę samodzielności mają partnerstwa bardziej skoncentrowane terytorialnie, tzn. takie, które lepiej wpisują się w logikę współpracy realnych obszarów funkcjonalnych – skupiają bowiem podmioty, którym łatwiej osiągnąć konsensus co do diagnozy sytuacji, celów, metod działania, podziału ról, wspólnych inwestycji (S. s. 7-9)

Badania nie wykazują istotnego związku składu partnerstw z ich działaniami i relacjami: atuty i specyfika poszczególnych sektorów nie przekładają się w widoczny sposób na to, jak w praktyce funkcjonują. Szczególne cechy oraz kultura tworzących je instytucji nie wpływają też wyraźnie na aktywność partnerstw jako całości. Uzasadniona jest więc hipoteza, że może to być skutek niebezpiecznego procesu izomorfizacji podmiotów tworzących partnerstwa – upodabniania się przez rezygnację z własnej specyfiki, nawyków i imperatywów wynikających z kultury instytucjonalnej pod wpływem dominującego partnera. Dotyczy to zwłaszcza organizacji gospodarczych i NGO, a także słabych JST. Zasadne jest też przypuszczenie, że mechanizm ten działa już w trakcie organizacji partnerstwa, kiedy rekrutowani są do nich tylko partnerzy reprezentujący zbliżoną kulturę instytucjonalną lub traktowani instrumentalnie. To JST (liderzy) mają zazwyczaj decydujący wpływ na dobór partnerów społecznych (w tym NGO) i komercyjnych (S. s.11).

Komunikacja partnerstwa z mieszkańcami: „uspołecznienie” procesów decyzyjnych i partycypacja społeczna

2.

W wielu środowiskach rośnie świadomość, że warunkiem realnej demokracji lokalnej jest przejście od tradycyjnego, hierarchicznego modelu zarządzania publicznego do modelu „współzarządzania” – *New Public Governance*⁷. Jego istotą jest zmiana filozofii działania samorządu – jako decydenta i hegemonu, a przynajmniej głównego „administratora” miejscowych działań, w kierunku roli organizatora i facylitatora społecznej energii na rzecz trwałego rozwoju. Chodzi o tworzenie i podtrzymywanie przez codzienne praktyki samorządu, rozumianego zgodnie z jego oryginalną definicją w założycielskiej ustawie z 1990 r., jako trwała wspólnota lokalnych aktorów, zdolnych do komunikacji, uzgadniania interesów, planów oraz działań i współpracy (R. s. 5).

Można obserwować powolne budowanie kultury i przewycięzanie oporów i złych nawyków na rzecz faktycznego i partnerskiego uczestnictwa mieszkańców oraz kręgów i środowisk zorganizowanych w NGO w planowaniu, programowaniu i współdecydowaniu w sferach publicznych. Jest to jednak proces powolny, wciąż na etapie początkowym, obciążony złymi praktykami z poprzednich lat, wzajemną nieufnością (urzędników do obywateli i *vice versa*). Najpowszechniejszą (w praktyce jedyną powszechnie występującą) formą partycypacji mieszkańców są różnorakie konsultacje. Z zasady nie mają one mocy wiążącej, a jedynie pełnią funkcje pomocnicze, a decyzje i tak podejmują „decydenci”, bowiem system prawny na nich nakłada odpowiedzialność za te decyzje. Jednak zdecydowanym mankamentem jest wybiórcze i socjotechniczne manipulowanie tymi konsultacjami – to urzędy najczęściej decydują, co, kiedy, w jakiej formie i z kim konsultować, a także, które ze zgłoszonych postulatów zostaną przyjęte i w jakiej formie, jeśli w ogóle, będzie to komunikowane. Innym złym nawykiem jest zbyt późne włączanie mieszkańców czy niezależnych ekspertów do konsultacji. Powinno się to odbywać na etapie jak najwcześniejszym, rodzenia się idei, i trwać przez całe „dzianie się” danego przedsięwzięcia. Skuteczna współpraca międzysektorowa, a nawet wewnątrzsektorowa (między JST i w strukturach samorządu oraz UM) jest wciąż sztuką trudną i rzadką. Nie tylko jako efekt wieloletnich złych nawyków i ducha konkurencyjności (rywalizacji zamiast współpracy i kooperacji, ale przede wszystkim braku systemowych zachęt i motywacji). Sytuacja ta nie sprzyja angażowaniu się mieszkańców w sprawy publiczne, a raczej powoduje i wzmacnia postawy bierności i roszczeniowości. Dlatego społeczna aktywność, co wielokrotnie i od lat diagnozujemy, jest w Polsce na wciąż bardzo niskim poziomie i zawężona do kilku dziedzin oraz najczęściej jest emanacją negatywnej motywacji: protestu, niezadowolenia, frustracji. Można powiedzieć, że jesteśmy dopiero na pierwszych szczeblach budowania społecznej „drabiny partycypacji”⁸.

⁷ Zob.: L. Wanat, T. Potkański: *Effective leadership as one of the pillars of development of knowledge-based economy*, [w:] Intercathedra, nr 26/2010, Poznań 2010, ss. 182-185.

⁸ Zob.: Sherry R. Arnstein: *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, <https://issuu.com/krytykapolityczna/docs/partycypacja> [dostęp 20.04.2016].

Partnerstwa wielosektorowe, ale także same JST mogłyby wiele skorzystać z potencjału społecznego zorganizowanych w NGO obywateli. Chodzi właśnie o kompetencje i doświadczenia w dziedzinie partycypacji i aktywizacji oraz edukacji społecznej, ale też o konkretne umiejętności w zakresie informacji, komunikacji, prowadzenia debat, kampanii i akcji społecznych, organizacji i animacji grup wsparcia czy samopomocowych. To organizacje pozarządowe są w rzeczywistości emanacją aktywności obywatelskiej i ich włączanie w struktury partnerstw stanowi realny wymiar społecznej partycypacji. Jak pokazały badania, jakość partnerstw „poprawia” już sama obecność partnerów społecznych, nie tylko ich aktywność. Organizacje pozarządowe są także najbardziej otwartymi na współpracę i zaangażowanymi członkami partnerstw. Jeśli relacje między samorządami i partnerami społecznymi mają stać się partnerskie, muszą być równe na starcie. Potrzebne są więc rozwiązania prawne umożliwiające podejmowanie współpracy na zasadach partnerskich, a nie relacji dworskich, niekiedy wręcz „feudalnych” (S. s. 11).

3. Przestrzeń dialogu i debaty między partnerami

Wśród najczęściej dostrzeganych problemów partnerstw pojawiła się przede wszystkim asymetria władzy dzielonej między silniejszych i słabszych (33%). W drugiej kolejności zwracano uwagę na bierność większości członków (27%) oraz pojawienie się w partnerstwach zamkniętych grup, komunikujących się ze sobą z pominięciem części partnerów (23%). Wszystkie te problemy silnie wiążą się z niedostatecznie transparentną i skuteczną komunikacją między członkami badanych sieci. Ten aspekt był również wymieniany jako problem, którego rozwiązanie znacznie poprawiłoby relacje w partnerstwach i skuteczność ich działania. Dotyczy to wszystkich relacji, tak między JST, jak i partnerami z innych sektorów. Organizacje pozarządowe i inne podmioty prywatne znacznie częściej skarżą się też, że mają ograniczoną wiedzę o motywacjach, interesach i celach pozostałych partnerów (brak wątpliwości w tej kwestii deklaruje połowa organizacji i mniej niż 1/3 innych podmiotów sektora prywatnego, w porównaniu z 65% wśród JST). Co trzecia organizacja pozarządowa (15% ogółu partnerów) uważa także, że nie ma żadnego wpływu na kierunek działań partnerstwa (R. ss. 69-70).

Badania partnerstw ujawniły skłonność liderów, zwłaszcza dużych i silnych, do zarządzania hierarchicznego typu monocentrycznego, a nie partycypacyjnego i sieciowego (partnerskiego). Rzeczywista (nie tylko deklaratywna) współpraca i partycypacja wymaga aktywności i gęstej sieci komunikacji wszystkich partnerów – wszystkich znaczących aktorów obszaru społecznego partnerstwa.

Dążąc do rozwoju partnerstw w ogóle, a wielosektorowych w szczególności, warto rozważyć działania zmierzające do lepszego „skomunikowania” różnych zamieszkujących je światów. Można to osiągnąć przez wprowadzenie narzędzi i procedur ułatwiających wymianę informacji o działaniach poszczególnych partnerów, ale przede wszystkim przez taki podział zadań (a wcześniej kompetencji), by przynajmniej część z nich była realizowana wspólnie przez partnerów reprezentujących różne sektory, a nawet powierzana konkretnym podmiotom z sektorów innych niż JST.

Rozwój partnerstwa może polegać zarówno na pogłębianiu i zacieśnianiu relacji, jak i na poszerzaniu ich zakresu o coraz to nowe sfery i dziedziny. Badania pokazały, że partnerstwa buduje się na fundamencie wcześniejszych stosunków, i że podstawą ich rozwoju są doświadczenia z dawniejszego współdziałania między partnerami. Pozytywne doświadczenia są ważne dla obecnej intensywności współpracy i jej trwałości. Dlatego w programach służących rozwojowi partnerstw równie istotne jak „twarde” rezultaty jest samo dochodzenie do nich.

Przestrzeń debaty i dialogu między partnerami oraz komunikacja wewnętrzna powinny obejmować i angażować na partnerskich zasadach wszystkich partnerów i głównych aktorów, wszystkie strategiczne i kluczowe zagadnienia i obszary. Tworzenie takiej przestrzeni wymaga z kolei dobrej komunikacji między partnerami, przejrzystej struktury organizacyjnej i instytucjonalnej oraz procedur decyzyjnych i tejże komunikacji (wewnętrznej i zewnętrznej). *Last but not least*: kompetentnej kadry tworzącej sieciowy, otwarty, partycypacyjny, prospołeczny i partnerski system relacji. Właśnie kadra – zwłaszcza personel szczebla wykonawczego, wydaje się najmocniejszą stroną badanych partnerstw. Poświadczają to badania i analizy ekspertów i doradców, jak też opinie samych partnerów o sobie (R. ss. 40-41, BW 2012 i 2013).

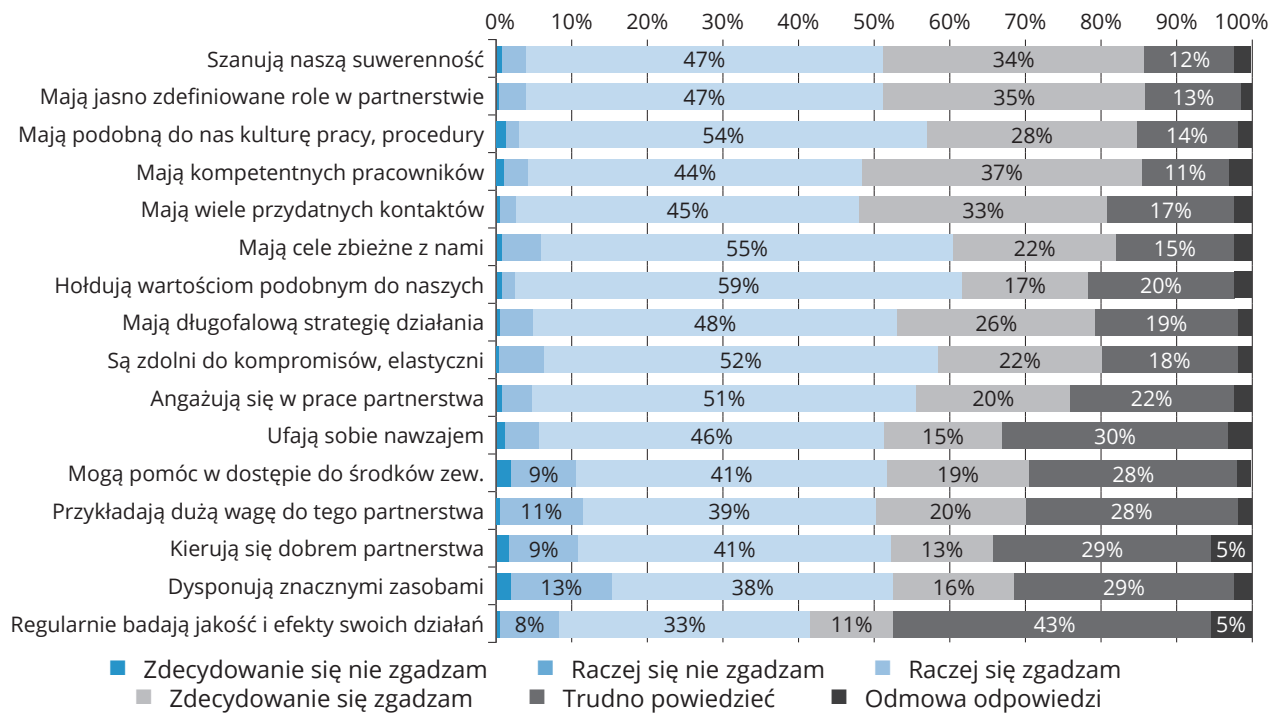
Ocena i samoocena partnerstw

4.

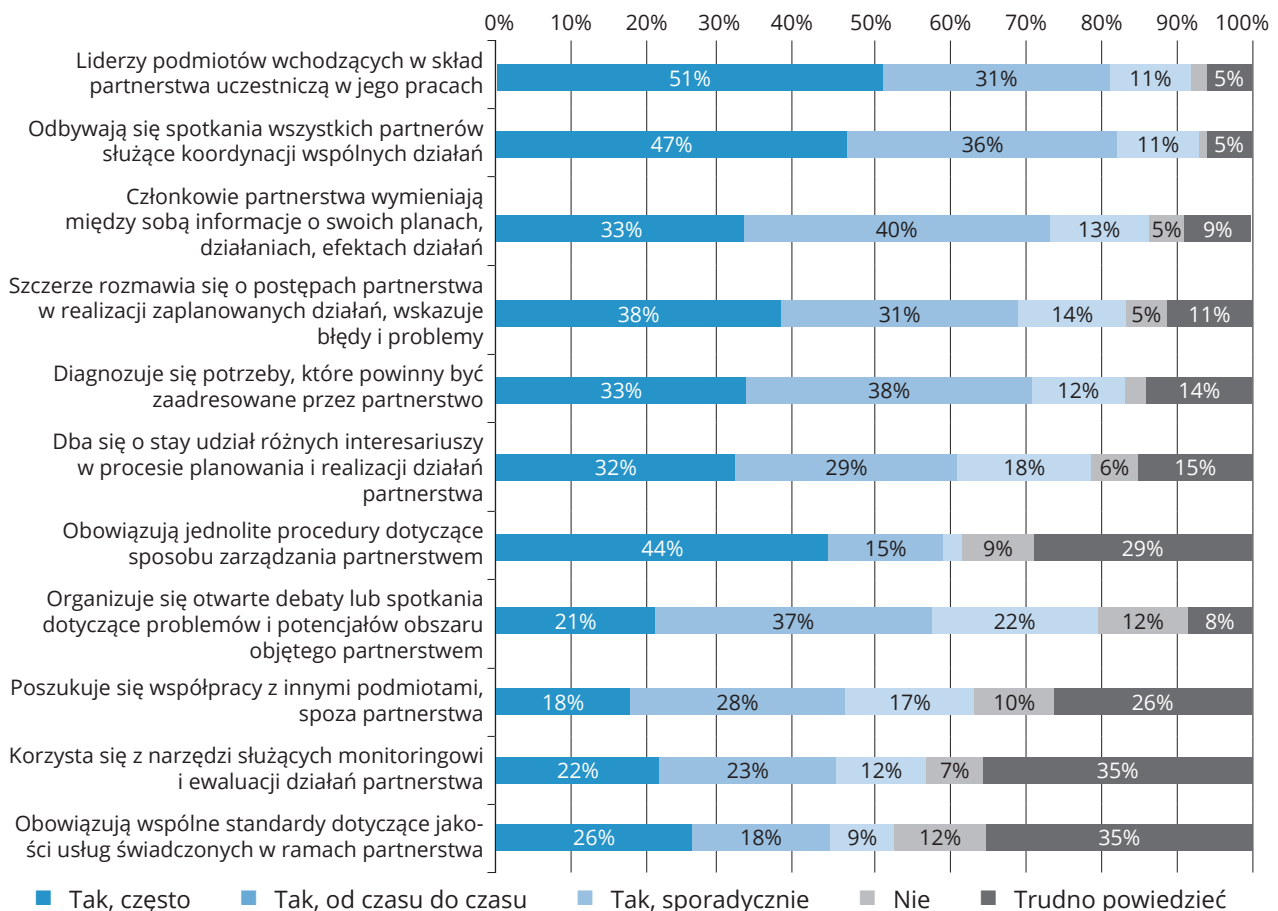
Ważnym probierzem jakości partnerstw, ich relacji oraz szans na dalsze trwanie jest ocenianie przez partnerów. Ocena ta wypada zaskakująco dobrze i po części wynika zapewne z poprawnego politycznie „urzędowego optymizmu”, zwłaszcza przedstawicieli – partnerów JST. Musimy także pamiętać, że referujemy tu opinie partnerstw z definicji afirmujących ten typ relacji i będących pionierami oraz niejako emisariuszami idei współpracy partnerskiej. Syntetyczny obraz zagadnienia dają dwa zestawienia odpowiedzi badanych członków, dotyczącej 27 różnych cech partnerstw i relacji między partnerami (rys. 6 i 7). Interpretację, z braku miejsca, pozostawiamy czytelnikowi i odsyłamy do pełnego raportu z badań Stoczni (R. ss. 77-91, *passim*).

Opinie te można przedstawić w postaci dwuwymiarowego wykresu (rys. 8), ukazującego relację między wagą przypisywaną danej cenie partnerstwa a opiniami dotyczącymi wypełniania tej cechy w otoczeniu respondentów.

Przedstawiciele partnerstw nie zawsze są zgodni w ocenie mocnych i istotnych stron sieci. W szczególności dotyczy to poglądów podmiotów niepublicznych niebędących organizacjami pozarządowymi (poglądy NGO są zbliżone do prezentowanych przez przedstawicieli samorządów). Przykładowo: tak organizacje pozarządowe, jak i samorządowcy za najważniejszą dla rozwoju partnerstw uznawali zbieżność celów partnerów, posiadanie długofalowej strategii oraz zdolność do kompromisu. Dla innych podmiotów niepublicznych pierwsze miejsce na liście takich cech zajmowali kompetentni pracownicy – 58% wskazań (R. s. 80-82).

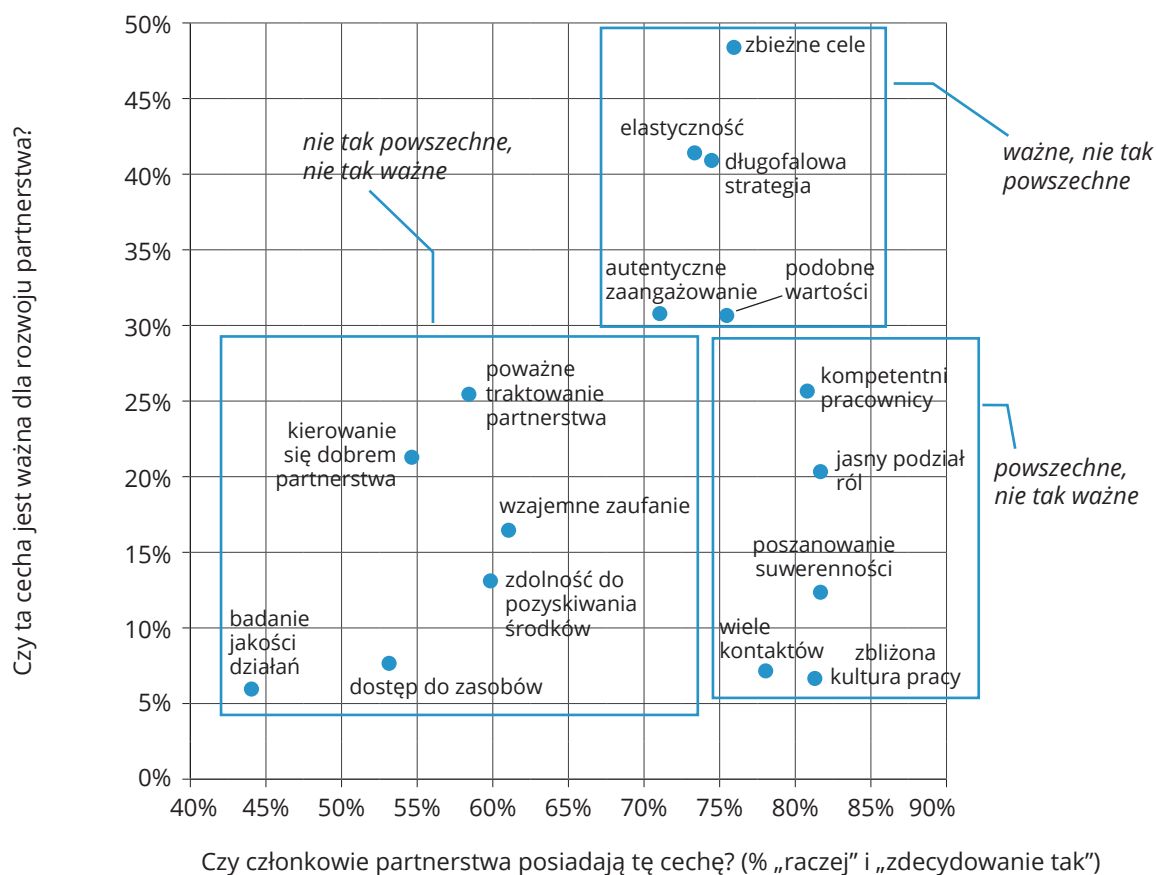
Rys. 6. Odpowiedzi na pytanie: Czy powiedział(a)by Pan(i), że członkowie tego partnerstwa:

Źródło: Raport Fundacji „Stocznia” dla ZMP, 2015, s. 78. (n=295).

Rys. 7. Analiza odpowiedzi respondentów na pytanie: „Czy w Państwa partnerstwie... ?”...

Źródło: Raport Fundacji „Stocznia” dla ZMP, 2015, s. 43. (n=295).

Rys. 8. Opinie o różnych aspektach współpracy i ich znaczeniu dla rozwoju partnerstw



Źródło: Raport Fundacji „Stocznia” dla ZMP, 2015, s. 80.

Zaufanie i konflikty

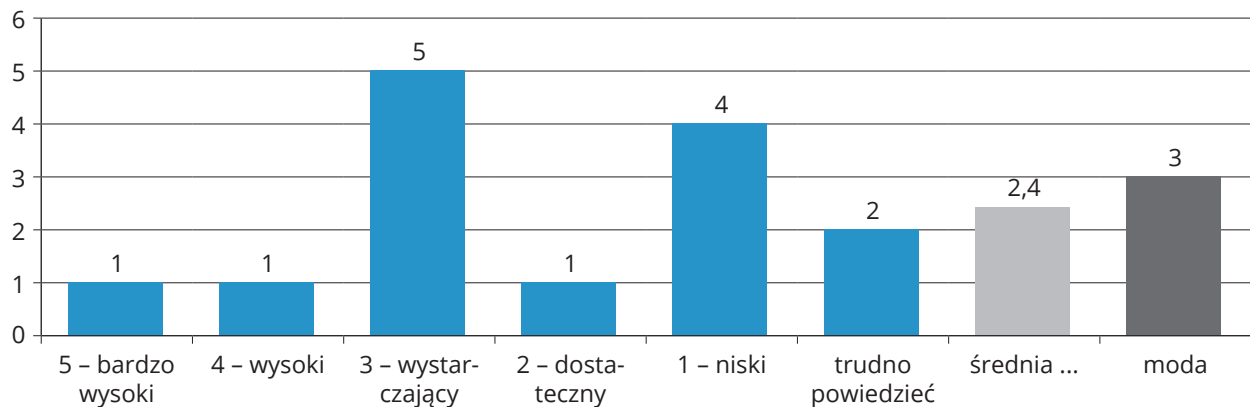
5.

Poziom zaufania, jakim darzą się członkowie partnerstwa, powinien być najważniejszym zasobem współpracy w ogóle, a współpracy partnerskiej w szczególności, niezależnie od przyjętej formy organizacyjno-prawnej. Jeśli jest odpowiednio wysoki, wzmacnia i poszerza współpracę oraz ułatwia pokonywanie problemów, których nie brakuje przy współdziałaniu podmiotów funkcjonujących w polskich realiach i systemie prawnym. Zwłaszcza wtedy, kiedy brakuje regulacji i sprawdzonych procedur. Badania ujawniły swoistą nonszalancję w tej kwestii i jej niedoceniecie przez partnerów. Paradoksalnie wynikać to może z bardzo niskiego poziomu zaufania społecznego w Polsce w ogóle – w relacjach tak między ludźmi, jak instytucjami. Potwierdza to też samoocena 14 partnerstw w skali 1-5. Wypada ona, i to deklaratorywnie, zaledwie „średnio” – 2,4 pkt. (zob.: rys. 9).

Można powiedzieć, że (podobnie jak współpracy) partnerstwa uczą się dopiero zaufania i jego konstruktywnego społecznie wpływu, we wzajemnych relacjach. Sprzyjają temu: wzajemna (najlepiej długotrwała) znajomość partnerów; wspólne cele i działania; wspólne planowanie i projekty; podobieństwo problemów i ich definicji; duża częstotliwość i intensywność oraz wielowymiarowość i wieloaspektowość

kontaktów i relacji (formalnych i nieformalnych); związane z tym sprawne funkcjonowanie systemów informacji i komunikacji; istnienie jasnych, prostych reguł i procedur oraz ich przestrzeganie; istnienie wspólnych struktur i rozwiązań instytucjonalnych, a także faktyczna formuła sprawowanego przywództwa, styl zarządzania oraz kultura organizacyjna; zbliżone lub dopełniające się potencjały. Niemal symetrycznie działa to w drugą stronę, tzn. czynniki te budują wzajemne zaufanie między partnerami, a ich brak lub atrofia rodzą skutki odwrotne: uniemożliwiają lub ograniczają współpracę, rodzą nieufność i swoiste „dylematy więźnia”, paraliżujące lub zamrażające ich potencjały oraz szansę szybszego rozwoju.

Rys. 9. Samoocena poziomu zaufania w partnerstwach (n=14)



Źródło: Badania własne ZMP 2014.

Mimo wielu napięć partnerzy rzadko przyznają się otwarcie do konfliktów i rozbieżności interesów. Aż 45% respondentów twierdziło, że w ich partnerstwie nigdy nie wystąpiły nieporozumienia ani konflikty, u 25% występowały sporadycznie lub czasami. Aż 31% nie umiało udzielić odpowiedzi na to pytanie lub jej odmówiło. Znacznie częściej napięcia ujawniają się u większych partnerów (miastach na prawach powiatów) – którzy odgrywają najczęściej rolę liderów i biorą na siebie funkcje i relacje konfliktogenne – najrzadziej w małych gminach wiejskich. Badani chętniej wypowiadają się w kwestiach zdefiniowanych nie jako „konflikty”, ale „problemy” w relacjach. Do często wskazywanych należał brak jednolitych standardów działania i procedur zarządczych, a także nierówny wpływ poszczególnych członków partnerstw na decyzje. Często poruszano także kwestię braku motywacji i zaangażowania części partnerów (BW 2012 i BW 2013).

6. Wnioski

Do kluczowych czynników dobrego funkcjonowania i trwałego rozwoju partnerstwa należą: po pierwsze „kompetencja strategiczna” – czyli zdolność dostrzeżenia przez założycieli rzeczywistego problemu, którego rozwiązanie wymaga współdziałania ponad granicami administracyjnymi i/lub sektorowymi, względnie umiejętność

dostrzeżenia szansy rozwojowej w podjęciu takiej współpracy; po drugie, „kompetencja menedżerska”: mądre i aktywne przywództwo, zdolność do negocjowania interesów i kompromisu, umiejętności zarządcze, motywacyjne, techniczne, administracyjne; po trzecie, „kompetencje merytoryczne” – tak po stronie liderów, jak i personelu instytucji zaangażowanych w partnerstwa (wiedza związana z dziedziną objętą partnerstwem); po czwarte, „kompetencje kulturowe” (np. zdolności przywódcze, charyzma, potencjał wzajemnego zaufania, kooperatywność). Spoiwem partnerstw i warunkiem ich trwałości jest także dbałość o transmisję wiedzy i wiary w sens współpracy – w samym partnerstwie, ale także w uczestniczących w nim instytucjach – tak, by nie opierała się tylko i wyłącznie na liderze lub pojedynczych aktywnych podmiotach (S. s. 19)⁹.

Podstawowym warunkiem trwałości partnerstwa są wyraźne i odczuwalne korzyści z dotychczasowej współpracy. Kolejnym jest przekonanie uczestników o stałym i poważnym zaangażowaniu poszczególnych członków we wspólne działania. Dopóki zaangażowanie to jest realizowane „od projektu do projektu”, dopóty trudno im okrzepnąć. **Potrzebne jest odwrócenie typowej logiki tworzenia partnerstw w Polsce: przejście od sytuacji, w której to projekty tworzą partnerstwa, do takiej, w której partnerstwa uruchamiają projekty.** Oprócz odpowiednich regulacji prawnych, wymaga to pokazywania konkretnych przykładów – „świadczeń” użyteczności tak rozumianych partnerstw – realnych korzyści, jakie wynikają z trwałej, długofalowej współpracy i koordynacji działań. Przeanalizowanym gruntownie w badaniach „Stoczni” warunkiem trwałości partnerstw jest też wysoka (samo)ocena ich obecnej kondycji i brak przykrych doświadczeń związanych z dotychczasowym działaniem.

Jedną z głównych przyczyn trudności funkcjonowania partnerstw i główną przyczyną ich nietrwałości jest wciąż niski poziom ich rozwoju instytucjonalnego¹⁰. Chodzi o rozwiązania organizacyjne lub procedury budujące partnerstwa jako instytucje. W szczególności prawidłowość ta manifestowała się w przypadku: (a) wymiany informacji o działaniach, planach i osiągnięciach partnerów, rozmów o efektach działań, (b) spotkań wszystkich partnerów w celu koordynacji wspólnych działań oraz (c) diagnozy potrzeb, (d) istnienia jednolitych procedur zarządzania partnerstwem. Wyniki te można sprowadzić do stwierdzenia, że trwałość partnerstwa jest silnie powiązana z dostępem jego uczestników do informacji i z mechanizmami, które ten dostęp zwiększają (S. s. 20-21).

Podsumowanie

Dalszy rozwój współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce wymaga redefinicji relacji między różnymi podmiotami biorącymi udział w zarządzaniu publicznym: administracją samorządową, państwem, partnerami społecznymi i innymi interesariuszami. Obecny układ tych relacji utrudnia podejmowanie rzeczywistej, długofalowej współpracy. Kluczowym problemem jest tu przeregulowanie samorządów,

⁹ Zob.: T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] Intercathedra, nr 27/4, Poznań 2011, ss. 45-52.

¹⁰ Zob.: L. Wanat, T. Potkański: *Effective leadership as one of the pillars of development of knowledge-based economy*, [w:] Intercathedra, nr 26/2010, Poznań 2010, ss. 182-185.

które sprawia, że ich podstawową strategią staje się minimalizacja ryzyka związanego z podejmowanymi działaniami, a podstawową filozofią – filozofia „stosowania przepisów”. Uregulowania dotyczące pozyskiwania i rozliczania środków publicznych, a także potencjalne sankcje wynikające z podejmowania nowatorskich lub ryzykownych działań przekładają się na tendencję do „unikania ryzyka kary” (S. s.24).

Rozwój partnerstw, głównie międzysektorowych, wymaga przyznania ich stronom (partnerom) chociaż minimalnego poziomu autonomii i podmiotowości. W obecnym systemie prawnym, ale przede wszystkim w praktyce i przy skłonności (zwłaszcza liderów z sektora JST) do dominacji i hierarchizacji oraz centralizacji decyzji i kompetencji, trudno o takiej autonomii i podmiotowości mówić. Chcąc przeciwdziałać tej tendencji, należałoby „zdecentralizować” partnerstwa – uruchomić działania zmierzające do integracji ich różnych segmentów i sektorów (np. dodatkowe mechanizmy komunikacji między partnerami) i bardziej zrównoważonego podziału odpowiedzialności (delegowanie zadań, wprowadzenie pośrednich szczebli ich koordynacji czy realizacji). Przyszłość partnerstw (a może również ich istota i poniekąd największa wartość) leży w zdolności do wykorzystywania przez nie własnej struktury jako dodatkowego zasobu zwiększającego efektywność i elastyczność działań tworzących je podmiotów. Potrzebne są nowe rozwiązania umożliwiające instytucjonalizację partnerstw, np. zwiększenie kompetencji „związków komunalnych” o prerogatywy związane z prowadzeniem wspólnej polityki rozwoju terytorium, rozszerzanie ich składu o partnerów reprezentujących różne szczeble samorządu, ale też partnerów i podmioty z sektorów poza JST. Należy też stworzyć ustawowe zapisy zobowiązujące władze lokalne do prowadzenia polityki rozwoju oraz rozdzielić oceny wykonania budżetów i realizacji tej polityki.

Potrzebne są: przegląd, rewizja i pilna zmiana licznych przepisów (ale i praktyk „kreatywnie” uzupełniających takie przepisy) niekorzystnie wpływających, paraliżujących lub/i demotywujących tworzenie partnerstw lub ograniczających ich rozwój.

Należy też wyraźniej uświadomić różnicę między orientacją na rozwój relacji partnerskich w celu integracji struktur i obszarów funkcjonalnych (docelowo być może całkowicie stapiających się w jeden organizm) a orientacją na stosowanie partnerskiej metody realizacji precyzyjnie zdefiniowanych projektów i przedsięwzięć w ramach planów rozwoju obszarów funkcjonalnych, jak i w każdym innych okolicznościach; metody w konkretnym przypadku racjonalnie uzasadnionej, społecznie efektywnej i najbardziej ekonomicznie opłacalnej. Podejście takie (promujące współpracę partnerską) powinno być odpowiednio motywowane i premiiowane, np. poprzez kryteria i wagi stosowane w ocenie wniosków regionalnych i krajowych programów operacyjnych, czy szerzej i w ogóle – przy przyznawaniu środków publicznych, pomocowych itp.

Kluczowym narzędziem i środkiem kreowania i rozwoju współpracy partnerskiej w danym obszarze mogłoby być ustanowienie nowego formatu instytucji do stałej współpracy przy tworzeniu i realizacji strategii rozwoju obszaru zintegrowanego. Powinna to być struktura otwarta dla podmiotów wszystkich sektorów: samorządowego, komercyjnego i partnerów społecznych. Istotną rolę mogłyby tu odegrać istniejące już (mezo)struktury, zwłaszcza powiaty ziemskie – wciąż niewykorzystujące swojego uśpionego potencjału animacyjnego, koordynującego i funkcji kreatywnego „facylitatora” (S.s.24).

Badania potwierdziły pilną i powszechną potrzebę wsparcia partnerstw przez dostarczenie im wiedzy, umiejętności i konkretnych narzędzi współpracy. Pomoc ta powinna obejmować, po pierwsze, ułatwienie dostępu partnerów do informacji i wiedzy, a tym samym zwiększenie kompetencji w zakresie współpracy partnerskiej. Chodzi tu o umiejętności diagnozowania, analizowania, prognozowania i planowania na

podstawie rzetelnej, pełnej informacji o sobie i otoczeniu. Szczególnie zaniedbanymi obszarami kompetencji i praktyk są tzw. umiejętności „miękkie” (społeczne, negocjacyjne, motywacyjne, PR itp.) oraz umiejętności ewaluacyjne i monitoringu. Po drugie, potrzebne jest opracowanie i wprowadzenie jednolitych (kompatybilnych) mechanizmów zarządczych w partnerstwach, w tym w obszarach relacji, oraz standardów związanych z monitoringiem i ewaluacją. Po trzecie, istotne byłoby zwiększenie kompetencji kluczowych dla integracji wewnętrznej partnerstw: ich demokratyzacji, transparentności i zarazem otwartości, a tym samym zdolności do integracji zewnętrznej, pozyskiwania nowych partnerów, poszerzania obszarów i dziedzin współpracy.

Zrealizowanie tych zamierzeń wymaga wsparcia szkoleniowego na skalę znacznie większą niż Projekt Predefiniowany w ramach Programu Regionalnego MF EOG, realizowanego pod kierunkiem Ministerstwa Rozwoju. Przetarł on jednak szlak i wytyczył kierunki w sposób i na poziomie, który może być wzorem dla kolejnych projektów i programów promujących idee partnerskiej współpracy w sferze publicznej dla dobra lokalnych wspólnot i *pro publico bono*.

Bibliografia:

1. S. R. Arnstein: *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa, 2012. Pełny tekst (źródła w zasobach Internetu), zob. [w:] <https://issuu.com/krytykapolityczna/docs/partycypacja>, [dostęp 16.04.2016].
2. J. Herbst, M. Olechowski, K. Starzyk (red.): *Badanie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce. Raport końcowy z badania dla Związku Miast Polskich*, Fundacja Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, 2015. Pełny tekst (źródła w zasobach Internetu), zob.: [w:] www.partnerstwa.jst.org.pl/baza-wiedzy/680-wspolpraca-miedzysamorzadowa-i-miedzysektorowa-w-polsce-raport-z-badania, i [w:] www.miasta-polskie.pl/aktualnosc-1519-wspolpraca_miedzysamorzadowa_i.html, [dostęp 16.04.2016].
3. J. Herbst, J. Wygnański, K. Starzyk: *Synteza raportu z badań partnerstw terytorialnych uczestniczących w projekcie ZMP. Najważniejsze ustalenia, wnioski, rekomendacje*. Tekst (źródła w zasobach Internetu), zob. [w:] www.miastapolskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/news/news_1519/text/Raport%20synteza%20fin%20ost-okladka.pdf, [dostęp 20.04.2016].
4. K. Jaszczółt: *Raporty ewaluacyjne (6 edycji) z badania ankietowego uczestników projektu „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej...”*. Materiały niepublikowane (w archiwum projektu), Związek Miast Polskich, Poznań, 2015.
5. T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] *Intercathedra*, nr 27/4, Poznań 2011, ss. 45-52.
6. L. Wanat, T. Potkański: *Effective leadership as one of the pillars of development of knowledge-based economy*, [w:] *Intercathedra*, nr 26/2010, Poznań 2010, ss. 182-185.

Janusz Szewczuk, Tomasz Potkański

Integracja systemu zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych – rekomendacje metodologiczne

Abstrakt: Celem współpracy międzysamorządowej w obszarach funkcjonalnych jest integracja usług publicznych, optymalizacja zarządzania tymi usługami i efektywność ich dostarczania. Pozyskanie środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne, służące budowaniu pozycji konkurencyjnej obszaru funkcjonalnego w wymiarze gospodarczym i społecznym, powinno stanowić wyłącznie cel pośredni, choć zarazem to ono w największym stopniu inspiruje do inicjowania partnerskiej współpracy jednostek samorządu. Jedynie integracja świadczenia usług publicznych, a przynajmniej ich koordynacja w zakresie zarządzania rozwojem i usługami, stanowi szansę na podnoszenie jakości usług, dostarczanych przez jednostki samorządu terytorialnego, bez równoczesnego wzrostu cen za usługi lub znaczącego zwiększania dopłat i wydatków własnych na ten cel. W niniejszym rozdziale, bazując na analizie zjawisk integracyjnych, sformułowano rekomendacje metodologiczne.

Słowa kluczowe: obszar funkcjonalny, zarządzanie terytorialne, system zarządzania, rozwój instytucjonalny, integracja usług publicznych, zarządzanie finansami samorządowymi, partnerstwa międzysamorządowe, partnerstwa międzysektorowe

Podstawą programowania rozwoju regionalnego i lokalnego Unii Europejskiej w okresie 2014-2020 jest zintegrowane podejście do rozwoju obszarów funkcjonalnych, poprzez współdziałanie wszystkich interesariuszy i oparcie rozwoju przede wszystkim o własne zasoby.

Integracja systemu zarządzania rozwojem danego obszaru powinna obejmować kilka wymiarów:

- całościowe, a nie sektorowe podejście do rozwoju obszaru funkcjonalnego,
- wykorzystanie wszystkich zasobów dostępnych na terenie obszaru,
- współdziałanie wszystkich lokalnych partnerów,
- integrację międzysektorową prowadzonych działań,
- integrację programowania długookresowego z działaniami o charakterze średniookresowym.

Głównym i długofalowym celem współpracy międzysamorządowej w obszarach funkcjonalnych jest integracja dostarczania usług publicznych, zaś pozyskanie środków

unijnych na inwestycje infrastrukturalne, które będą służyły podnoszeniu konkurencyjności OF w wymiarze społecznym i gospodarczym – jest tylko celem pośrednim, pozwalającym na realizację celu głównego. Tylko poprzez integrację lub co najmniej poprzez koordynację w zakresie zarządzania rozwojem i usługami – jednostki samorządu mogą sprostać zadaniu podnoszenia jakości usług, bez podnoszenia opłat za usługi lub bez znaczącego zwiększania dopłat i wydatków własnych na ten cel.

Dla każdego rodzaju usług publicznych i rynkowych istnieje pewien naturalny obszar obsługi. Jest to obszar, którego mieszkańcy korzystają z wspólnego centrum dla danej usługi. To samo dotyczy zarówno usług publicznych, jak i w pełni rynkowych. Dla przykładu – takim obszarem funkcjonalnym dla szkoły podstawowej, świetlicy środowiskowej, biblioteki, sklepu spożywczego może być osiedle lub wieś. Do przedszkola, gimnazjum, ośrodka zdrowia, sklepu branżowego, prawnika, projektanta, lekarza często trzeba jechać do miasteczka lub sąsiedniego osiedla. Szkoła średnia, lekarz specjalista, kino, urząd pracy czy galeria handlowa są najczęściej ulokowane w centrum powiatowym. Szpital, sąd, szkoła zawodowa, klub sportowy, specjalistyczne usługi mają siłę oddziaływania często przekraczającą granice powiatu. Obszarem funkcjonalnym według *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* jest „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”¹. Innymi słowy obszar funkcjonalny to przede wszystkim teren powiązany wspólną siecią usług. Mieszkańcy przemieszczają się między gminami, aby mieć dostęp do poszczególnych typów usług. Rynkiem dla wielu usług stają się obszary przekraczające granice administracyjne poszczególnych gmin i powiatów. Na terenach wiejskich obszary funkcjonalne kształtują się w oparciu o miasta, które są centrami usług dla otaczających je obszarów wiejskich. Może to być jeden silny ośrodek miejski lub układ policentryczny kilku miast lub miasteczek, w których umiejscowione są centra usług. Wokół miast regionalnych, w efekcie silnych procesów migracyjnych i dynamicznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, następują procesy urbanizowania terenów wiejskich, ale centrum usług pozostaje nadal miasto centralne. Programowanie rozwoju należy zatem realizować dla obszarów powiązanych siecią usług i dysponujących masą krytyczną do efektywnego świadczenia i finansowania kosztów tych usług. Efektywne wykorzystanie istniejących zasobów i utrzymanie specjalistów zapewniających wysoką dostępność i jakość specjalistycznych usług jest możliwe dzięki współdziałaniu powiązanych funkcjonalnie gmin.

Dodatkowym czynnikiem wymuszającym integrację programowania rozwoju na dużych obszarach funkcjonalnych są zmiany demograficzne i społeczno-kulturowe, których charakter i konsekwencje opisano szczegółowo w rozdziale nr 1.

Najczęściej strategię rozwoju gmin i powiatów są skierowane na rozwój i modernizację infrastruktury niezbędnej do bezpośredniej realizacji zadań samorządu, a przedsięwzięcia włączane do strategii rozwoju są dobierane w oparciu o możliwości finansowania realizacji samych inwestycji. Przy takim podejściu i w perspektywie krótkookresowej pułap tych możliwości wynika z faktycznej dostępności dotacji zewnętrznych, poziomu nadwyżki operacyjnej budżetu samorządu i możliwości wykorzystania instrumentów dłużnych. W efekcie intensywnych programów inwestycyjnych realizowanych w poprzednim okresie programowania UE w wielu samorządach wyczerpują się możliwości kontynuacji takiej polityki. Realizowane działania w większości przypadków przy-

¹ *Konceptja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, s. 178, załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252).

czyniły się do wzrostu jakości życia mieszkańców w sensie dostępnej infrastruktury, ale w ich rezultacie wzrosły też wydatki na utrzymanie nowo zbudowanej infrastruktury i świadczenie usług. Mimo to w wielu społecznościach lokalnych nie udało się uzyskać oczekiwanego rozwoju gospodarczego i zahamować odpływu mieszkańców.

Z perspektywy długookresowej finansowanie rozwoju opiera się jednak na dochodach własnych samorządów i zdolności utrzymania zmodernizowanej infrastruktury oraz zapewnieniu ciągłości finansowania usług. Kluczowym czynnikiem potencjału rozwoju jest rozwój lokalnych firm i wzrost dochodów mieszkańców, które warunkują ich zdolność do ponoszenia rosnących kosztów usług publicznych i wyznaczają poziom dochodów własnych samorządów. Dochody mieszkańców są decydującym wyznacznikiem potencjału rozwoju obszaru. W nowej perspektywie programowania należy w większym stopniu definiować strategię przez pryzmat długofalowych efektów społeczno-ekonomicznych, a programowanie rozwoju należy oprzeć na wszystkich dostępnych zasobach lokalnych.

Samorzady dysponują tylko częścią zasobów, które można wykorzystać do rozwoju obszaru. Zasoby gospodarstw domowych, firm, innych instytucji publicznych włączone do procesów rozwojowych znacząco zwiększają potencjał rozwojowy obszaru. Połączenie potencjału kulturowego, ludzkiego, instytucjonalnego, ekonomicznego i finansowego dostępnego na obszarze funkcjonalnym pozwala realizować kompleksowe programy rozwoju całego obszaru, które są zorientowane na:

- integrację i budowanie poczucia przynależności do obszaru wspólnoty lokalnej,
- rozwój gospodarki i wzrost dochodów mieszkańców,
- poprawę jakości i dostępności usług oraz jakości życia mieszkańców,
- poprawę kondycji finansowej samorządów, jako gwaranta ciągłości usług publicznych.

Metody przydatne w identyfikacji różnorodnych zasobów, które mogą być wykorzystane w procesie programowania rozwoju, opisuje standard nr 3 (Analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie usług publicznych na terenie OF) w *Modelu współpracy* w rozdziale 8.

W programowanie rozwoju włączeni powinni być wszyscy interesariusze rozwoju lokalnego. Partnerstwo na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego powinno łączyć jednostki samorządu terytorialnego oraz funkcjonujące lokalnie organizacje, firmy i instytucje. Liderzy organizacji skupiających mieszkańców, przedsiębiorców, specjalistów wspólnie z liderami samorządowymi powinni uczestniczyć w procesie podejmowania kluczowych decyzji nt. kierunków rozwoju obszaru².

Dotychczas w wielu przypadkach strategię były przygotowywane przez samorzady bardziej „dla mieszkańców” niż z udziałem mieszkańców. Liderzy samorządowi starali się odczytać oczekiwania mieszkańców i projektowali przedsięwzięcia w mniejszym stopniu nastawione na rozwój gospodarczy tworzący przyszłe dochody, a bardziej na podniesienie jakości życia, w oczekiwaniu na poparcie społeczne w najbliższych wyborach. Taka sytuacja rodzi ryzyko wytworzenia się w samorządzie typowych dla sfery komercyjnej relacji i postaw klienckich. Zamiast udziału i współdecydowania oraz budowania poczucia współodpowiedzialności za przyszłość wspólnoty lokalnej – ze strony mieszkańców narasta oczekiwanie na oferty, „na promocje.” „Co nam możecie zaoferować” – pytają mieszkańcy nie tylko przed wyborami, ale stale. „Oświetlenie, drogę, salę widowiskowo-sportową, a nawet (przysłowiowe) aqua-park

² L. Wanat, T. Potkański: *Effective leadership as one of the pillars of development of knowledge-based economy*, [w:] Intercathedra, nr 26/2010, Poznań, 2010, ss. 182-185.

czy filharmonię” – odpowiadają władze samorządowe. Ze strony przeważającej części mieszkańców nie ma, niestety, myślenia „czy nas na to stać” i „czy to naprawdę jest nam potrzebne w pierwszej kolejności”. Stworzenie przestrzeni do debaty publicznej na ten temat jest obiektywnie trudne w warunkach lokalnej polityki i upartyjnienia debaty publicznej w ogóle. Niemniej jest to konieczne. Obecnie w wyścigu za rosnącymi oczekiwaniami mieszkańców samorządowcy częściej zbliżają się, a nie-liczni nawet przekraczają, granicę możliwości finansowych własnych samorządów, o czym świadczy nadmierne zadłużenie niewielkiej na razie grupy samorządów, ale też zupełnie symboliczna nadwyżka operacyjna w znaczącej części gmin i powiatów w Polsce.

Według analiz własnych Biura Związku Miast Polskich, prowadzonych w ramach Projektu Predefiniowanego, nadwyżka operacyjna wszystkich JST w Polsce w roku 2015 wyniosła 17,9 mld zł (9,2% dochodów JST wynoszących łącznie 196 mld zł). Jednak kwota tej nadwyżki po spłacie przypadających na rok 2015 rat zadłużenia wynosi już łącznie tylko 9,4 mld, czyli (4,8% dochodów JST) i tą kwotą rozporządzają jednostki samorządu na przyszłe cele rozwojowe (udział własny w projektach unijnych, inwestycje własne), oczywiście bez zaciągania nowego zadłużenia i bez uwzględniania dochodów ze sprzedaży majątku. Ta kwota „nadwyżki operacyjnej do dyspozycji” rozkłada się bardzo nierówno w skali JST w kraju. Aż 20-30% JST we wszystkich kategoriach rodzajowych (gminy miejskie, miejsko-wiejskie, miasta i miasta na prawach powiatu oraz powiaty i województwa) ma w latach 2016-2019 prognozowaną nadwyżkę operacyjną „do dyspozycji” (tj. po spłacie rat zadłużenia) mniejszą niż 1 %, co wymusza na nich konieczność niezwykle ścisłego planowania przyszłych inwestycji i wydatków bieżących, aby zachować wymaganą Ustawą o finansach publicznych (art. 242 i 243) równowagę finansową w nadchodzących latach.

Strategie rozwoju, zorientowane na szersze cele niż tylko bezpośrednie zadania samorządów, muszą być oparte na współdziałaniu wszystkich kluczowych partnerów. Debata publiczna o realnej sytuacji społeczno-gospodarczej i rzeczywistych problemach jest możliwa wyłącznie z udziałem bezpośrednio zainteresowanych. Szerokie włączenie do debaty mieszkańców i przedsiębiorców może pozwolić na redefinicję aktualnych strategii i wyrwanie się z błędnego koła oczekiwań i obietnic dotyczących szybkiego podnoszenia jakości życia, na rzecz koncentracji na kluczowych przedsięwzięciach, które będą miały największy wpływ na zatrzymanie migracji (młodych) mieszkańców i rozwój lokalnych firm. Do sukcesu takich strategii potrzebne jest współdziałanie samorządów w ramach obszarów funkcjonalnych. Nawet najbardziej trafne strategie pojedynczych gmin nie wystarczą, bowiem nie funkcjonują one już dzisiaj jako jednostki autonomiczne w sensie procesów społeczno-gospodarczych.

Jest to ważne wskazanie metodologiczne, wzmocnione wnioskami z Projektu Predefiniowanego, realizowanego przez Związek Miast Polskich wraz z partnerami w ramach programu Ministerstwa Rozwoju oraz z realizacji projektów strategii dla miejskich obszarów funkcjonalnych wspieranych przez Ministerstwo Rozwoju grantami ze środków MF EOG oraz POPT, 2007-2013.

Należy podkreślić, że włączenie zorganizowanych grup mieszkańców, liderów stowarzyszeń przedsiębiorców rozszerza lub modyfikuje listę priorytetów i celów o działania przyczyniające się do uzyskania efektów pożądaných przez partnerów. Ze względu na specyfikę pozyskiwania poszczególnych funduszy z programów europejskich, współdziałanie z lokalnymi partnerami pozwala sięgnąć po fundusze niedostępne dla jednostek samorządu samodzielnie. Współfinansowanie takich programów ze środków partnerów i pozyskanie dodatkowych środków z programów unijnych zwiększa potencjał rozwoju całego obszaru. Pozyskane środki finansowe są nie tylko jednorazowo wydatkowane na terenie OF na realizację projektów – przez co zwiększają dochody z podatków od wynagrodzeń, przyczyniają się do rozwoju infrastruktury publicznej i prywatnej – ale także zwiększają potencjał partnerów do działań rozwojowych na przyszłość.

Działania organizacji pozarządowych, które przyczyniły się do poprawy rozpoznawalności danego obszaru i przyciągnęły przyjezdnych oraz działania partnerów gospodarczych wspartych pomocą samorządów, które dały nowe dochody mieszkańcom – są dziś wyznacznikami najlepszej strategii rozwoju lokalnego. Proces włączania partnerów lokalnych w rozwój obszaru to proces długotrwały – wymaga zarówno dobrej współpracy między jednostkami samorządu, jak i włączania podmiotów z innych sektorów oraz aktywnych mieszkańców. Wymaga też budowy zaufania.

Metodologię i pryncypia wspólnego planowania rozwoju w OF opisują standardy nr 2 (Diagnoza zasobów i potrzeb rozwojowych OF), nr 3 (Analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie usług w OF) oraz nr 4 (Programowanie rozwoju OF) w *Modelu współpracy międzysamorządowej* (rozdział 8).

Prawidłowe planowanie rozwoju obszaru funkcjonalnego powinno prowadzić do większej integracji realizowanych programów i projektów. Dotychczas wiele strategii opierało się na przedsięwzięciach, które były definiowane sektorowo – np. poprawa gospodarki wodno-kanalizacyjnej, modernizacja i rozbudowa systemu komunikacyjnego, budowa świetlic itd. Autonomiczne sektorowe programy rozwoju niosą ryzyko nieefektywnych rozwiązań w wymiarze całościowym funkcjonowania jednostki samorządu i mogą się przyczyniać do znaczącego zwiększania przyszłych wydatków bieżących.

Już dziś obserwujemy, że spadek liczby uczniów powoduje coraz większe dopłaty do utrzymania oświaty z dochodów własnych gmin. Rozbudowa sieci wodno-kanalizacyjnej nie prowadzi do wzrostu sprzedaży usług, co powoduje konieczność podniesienia opłat za wodę i ścieki. Zamknięcie zakładów przemysłowych wymusza konieczność zmian systemu komunikacyjnego. Bilansowanie dostępnych usług komunalnych z polityką przestrzenną, mieszkaniową oraz programami edukacji i rynku pracy pozwala na uzyskanie efektu synergii i zagwarantowanie w dłuższej perspektywie czasu spójności dostępnych usług oraz dopasowanie ich do rzeczywistych potrzeb mieszkańców. Oznacza to, że w miarę upływu czasu i zmian sytuacji społeczno-gospodarczej należy dopasowywać plany zagospodarowania przestrzennego do rzeczywistych potrzeb, szczególnie jeżeli będzie to robione nie na obszarze pojedynczej gminy, ale dla całych obszarów funkcjonalnych, chociażby poprzez ramowe studia uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego (wyznaczające kierunki i pozwalające koordynować treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

Jednak nie tylko proces planowania rozwoju przesądzi o powodzeniu działań rozwojowych – ważny jest też sposób ich wdrożenia prowadzący do realnej integracji czy koordynacji realizacji usług i budowy infrastruktury w obszarach funkcjonalnych. W sensie pryncypiów i metodyki opisane jest to w standardzie nr 5 (Integracja usług

publicznych i infrastruktury w obszarach funkcjonalnych), będącym częścią *Modelu współpracy międzysamorządowej* – patrz rozdział 8.

Istota tego podejścia sprowadza się do stwierdzenia, że strategię rozwoju oraz systemy ich wdrażania w coraz większym stopniu muszą opierać się na kompleksowym podejściu do integracji wszystkich sfer usług publicznych w ramach OF. Efektywne finansowo świadczenie usług w OF będzie możliwe wtedy, gdy zminimalizuje się wydatki na utrzymanie nie w pełni wykorzystywanej infrastruktury i gdy ograniczy się dublowanie w sposób nieskoordynowany wydatków bieżących dotyczących świadczenia usług – w sąsiednich gminach. Po prostu już nas nie stać na to, aby to robić po staremu.

Najczęstszą bolączką jest, i pewnie pozostanie, problem niewystarczających środków finansowych w wielu obszarach zadań publicznych. Oprócz oczywistych czynników obiektywnych, często także wynika on z braku priorytetów i rozproszenia kierunków wydatkowania środków na zasadzie „wszędzie brakuje więc wszędzie po trochu”. Integracja między różnymi rodzajami usług powinna się opierać na tożsamości obszaru i priorytetach strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego. Koncentracja środków i współdziałanie wszystkich instytucji i służb publicznych na rzecz realizacji wybranych wspólnie priorytetów powinna być osią integracji międzysektorowej. Poszczególne służby odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych dysponują określonymi kompetencjami, specjalistami, infrastrukturą i środkami finansowymi, które w połączeniu pozwolą na efektywne ich wykorzystanie i realizację najważniejszych celów rozwoju obszaru funkcjonalnego.

Kluczowa do osiągnięcia zamierzonych celów rozwoju obszaru funkcjonalnego jest integracja samego systemu zarządzania rozwojem. Połączenie programowania długookresowego i średniookresowego, w wymiarze rzeczowym i finansowym, z realizacją konkretnych projektów przez partnerów, będzie jedynym sposobem umożliwiającym osiągnięcie zamierzonych celów. Zasady te odnoszą się zarówno do pojedynczej jednostki samorządu, jak i w sensie koordynacji działań do poziomu partnerstwa w OF.

Wdrożenie takiej organizacji i procedur zarządzania zintegrowanego, które łączy długofalowe cele strategiczne ze średniookresowymi planami realizacyjnymi oraz pojedynczymi projektami i bieżącymi zadaniami samorządu, będzie stanowiło impuls do mobilizacji wszystkich środowisk zainteresowanych świadomym i aktywnym kreowaniem rozwoju lokalnego.

Należy podkreślić, że takie działanie powinno mieć charakter permanentny. Stąd uzasadniona jest potrzeba stworzenia stałych struktur w ramach partnerstwa obszaru funkcjonalnego i wdrożenia cyklicznych procesów programowania rozwoju, realizacji programu rozwoju oraz monitorowania i aktualizacji programu rozwoju OF i poszczególnych partnerów. Jest o tym mowa w standardach nr 5 (Integracja usług publicznych i infrastruktury w OF) oraz nr 7 (Monitoring i ewaluacja działań partnerstwa).

W skrócie można to przedstawić następująco – u podstaw powodzenia integracji systemu zarządzania jednostką samorządu leży przyjęcie następujących założeń:

- uzyskano konsensus społeczny co do kluczowych wartości dla wspólnoty lokalnej,
- wizja i cele wspólnoty lokalnej są zidentyfikowane,
- proces planowania rozwoju jest kierowany potrzebami i preferencjami partnerów społecznych i odbiorców usług,
- system zarządzania jest oparty na przełożeniu wizji i celów strategii w priorytety planów realizacyjnych i rezultaty przeprowadzonych projektów,
- kompetencje są precyzyjnie rozłożone pomiędzy polityków, profesjonalistów i partnerów społecznych i gospodarczych,
- plany realizacyjne do strategii są corocznie aktualizowane,

- wskaźniki realizacji zamierzeń są oparte na celach strategicznych i oczekiwaniach społecznych,
- efektywny system monitorowania i aktualizacji jest oparty na powtarzalnym procesie,
- następuje pełna integracja przygotowania budżetu rocznego i planu realizacji strategii,
- wdrożony jest system zarządzania projektami i pracy zespołów międzysektorowych,
- zdefiniowana jest odpowiedzialność personalna i wdrożony jest system szkoleniowy pracowników,
- rozwój instytucjonalny do wdrażania działań rozwojowych jest wsparty dbałością o wysoką motywację pracowników JST, a ta oparta jest, m.in. na dobrej komunikacji wewnętrznej i otwartej komunikacji zewnętrznej z interesariuszami.

Te same zasady, odpowiednio dostosowane, odnoszą się do współpracy JST w obszarach funkcjonalnych. Rozwój społeczno-gospodarczy jest podstawowym celem strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego. Wzrost konkurencyjności i dochodów lokalnych firm, wzrost wynagrodzeń i liczby miejsc pracy, wzrost dochodów i stabilności ekonomicznej gospodarstw domowych, wzrost dochodów samorządów leży w interesie każdego z mieszkańców i przedsiębiorców. Do programowania rozwoju należy włączyć wszystkich liczących się liderów lokalnych środowisk, a to oznacza również wyjście z tą ofertą do aktualnej opozycji³.

Lista uczestników procesu przygotowania programu obejmuje reprezentantów:

- mieszkańców,
- kluczowych środowisk gospodarczych,
- instytucji publicznych odpowiedzialnych za rozwój obszaru,
- samorządowców, lokalnych polityków,
- organizacji pozarządowych – zwłaszcza społeczno-gospodarczych.

Do pozyskania opinii interesariuszy nieuczestniczących bezpośrednio w pracach nad programem rozwoju należy prowadzić cykliczne badania ankietowe. Corocznie muszą być też aktualizowane i oceniane dane nt. zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej obszaru. Taki rodzaj współdziałania stanowi sedno metody partycypacyjnej, uznawanej za najbardziej skuteczną. Gwarancją skuteczności prac nad programem rozwoju jest taki rozdział kompetencji, który pozwala specjalistom realizować prace analityczne i koncepcyjne, zaś politykom i partnerom społecznym stwarza pole do dokonywania ocen, artykułowania preferencji i podejmowania decyzji.

W oparciu o wnioski z analiz i wyniki badań ankietowych należy zidentyfikować:

- kluczowe dla rozwoju obszaru i stabilności ekonomicznej gospodarstw domowych produkty,
- kluczowe czynniki rozwoju obszaru,
- konkurencyjność obszaru w relacji do podobnych obszarów funkcjonalnych,
- kluczowe problemy, których rozwiązanie umożliwia zwiększenie potencjału rozwoju obszaru.

Zintegrowany pakiet programu rozwoju obszaru funkcjonalnego powinien zawierać:

- strategię rozwoju obszaru funkcjonalnego,
- programy sektorowe,

³ A. Lipska: *Wójt, burmistrz, prezydent – lokalni liderzy polityczni czy menadżerowie*. [w:] red.: Michałowski S., Kuć-Czajkowska K.: *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2008, ss. 488-489.

- średniookresowe programy realizacyjne strategii,
- programy integracji usług publicznych.

Strategia rozwoju obszaru funkcjonalnego ma wieloletni horyzont czasowy i powinna określać kierunki rozwoju całego obszaru funkcjonalnego. Średniookresowy horyzont realizacji strategii rozwoju jest oparty na kroczących Wieloletnich planach inwestycyjnych (WPI) i Wieloletnich prognozach finansowych (WPF). Przygotowanie wspólnego dla całego obszaru funkcjonalnego WPI i WPF pozwala zbilansować potrzeby i możliwości realizacji strategii rozwoju przez wszystkie uczestniczące w programowaniu rozwoju obszaru funkcjonalnego jednostki samorządu. To jest stan docelowy, który należy osiągnąć z czasem, bowiem na razie idea wspólnego WPF i WPI jest jeszcze zbyt innowacyjna i za bardzo odbiega od działań dotąd stosowanych, ale w niedalekiej przyszłości będzie konieczna.

Na ten moment priorytetem jest zatem doskonalenie zarządzania finansami pojedynczej JST, w tym m.in. każdorazowo szacowanie wpływu poszczególnych planowanych projektów z dofinansowaniem unijnym czy nawet ze środków własnych (tj. związanych z nimi dochodów i wydatków bieżących w latach przyszłych) na utrzymanie długookresowej równowagi finansowej jednostki samorządu.

Można do tego wykorzystać nową funkcję oprogramowania Ministerstwa Finansów o nazwie BeSTi@ (czyt. BESTIA), które służy w JST do okresowego raportowania finansowego poprzez Regionalne Izby Obrachunkowe, do Ministerstwa Finansów. Z inicjatywy Związku Miast Polskich i w oparciu o prototyp przygotowany przez ZMP, Ministerstwo Finansów zleciło wykonanie poszerzenia funkcjonującego dziś oficjalnego oprogramowaniu BeSTi@ o nowy wewnętrzny moduł analityczny – „Symulacje WPF”, w ramach którego zespół w JST może do własnych celów (nie raportowych!) analizować wpływ każdego ewentualnego planowanego projektu na wieloletnią równowagę finansową. Stosowanie takich narzędzi – do czysto wewnętrznej analizy – może uchronić JST przed popełnieniem błędu przeinwestowania lub rozwinięcia którejś z usług własnych ponad miarę aktualnie możliwą do sfinansowania i utrzymania w dłuższym okresie.

Kiedy pojedyncze JST będą potrafiły w sposób świadomy i ścisły analizować oraz planować swoje programy inwestycyjne i rozwojowe, łatwiej będzie je koordynować między jednostkami samorządu. W chwili obecnej oba procesy należy prowadzić równolegle. Służyć temu powinien m.in. standard nr 6 w *Modelu współpracy* (Integracja dokumentów strategicznych czy operacyjnych partnerstwa i partnerów), który został opisany w kolejnym rozdziale.

Podsumowując należy jednoznacznie podkreślić, że integracja zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych musi prowadzić do integracji dostarczania usług publicznych. Jest to konieczność ekonomiczna i społeczna wobec realnych procesów zewnętrznych i wewnętrznych, jakie zachodzą w społecznościach lokalnych i ich otoczeniu. W zależności od rodzajów usług poddawanych integracji, proces ten może trwać nawet wiele lat. Do przygotowania integracji usług należy opracować wspólne programy dla konkretnych usług, które w sensie kolejności działań rozpoczną się od dobrej koordynacji dostarczania usług w sąsiadujących gminach (aby lepiej wykorzystać już ponoszone wydatki), a potem stopniowo prowadzić działania pozwalające na wspólne wykonywanie usług.

Wspólna realizacja usług może być efektem zlecenia realizacji usług, np.:

- jednemu lub kilku z samorządów w ramach partnerstwa – przez pozostałych,
- wspólnej firmie lub wspólnie powołanej organizacji,
- organizacji pozarządowej,
- wspólnie wybranemu podmiotowi gospodarczemu.

To właśnie trwała integracja świadczenia usług publicznych, a nie uzyskanie jednorazowych środków unijnych na inwestycje infrastrukturalne jest głównym celem współpracy jednostek samorządu w obszarach funkcjonalnych. Pozwala na skuteczne wykorzystanie dostępnych zasobów i efektywne kosztowo świadczenie usług publicznych – niezbędne warunki do utrzymania procesów rozwojowych w społecznościach lokalnych i ponadlokalnych.

Na zakończenie należy podkreślić, że stosowanie nawet najbardziej zaawansowanych narzędzi zintegrowanego zarządzania strategicznego jednostką samorządu i całym partnerstwem międzysamorządowym, nie przyniesie spodziewanych efektów bez położenia równoczesnego nacisku na zarządzanie relacjami w partnerstwie. Zaniedbanie tego „miękkiego” wymiaru może spowodować, że całe instrumentarium strategii, planów i analiz finansowych będzie traktowane formalistycznie i nie przełoży się na działania realne, wsparte rzeczywistym zaangażowaniem zmotywowanych uczestników.

Sfera zarządzania relacjami dotyczy zarówno komunikacji partnerstwa z mieszkańcami i innymi interesariuszami w OF, o czym traktuje standard nr 8 w *Modelu współpracy JST* (rozdział 8), jak i tworzenia przestrzeni debaty i dialogu między partnerami oraz dobrej komunikacji wewnętrznej (standard nr 9). Ostatni ze standardów – nr 10 – dotyczy konieczności budowania wzajemnego zaufania między partnerami – tak samorządowymi, jak i pochodzącymi z innych sektorów. Budowa zaufania jest trudna, czasochłonna i cały czas poddawana próbom, ale jest to najcenniejszy zasób rozwojowy, jaki może posiadać partnerstwo. Odnosi się to zarówno do dobrego zarządzania w jednej jednostce samorządu, jak i pomiędzy partnerami w ramach OF, w tym partnerami z różnych sektorów

Model współpracy międzysamorządowej, przedstawiony w kolejnym rozdziale, jest typowym modelem idealnym, do realizacji którego należy dążyć i sam ten proces będzie najcenniejszą wartością w konkretnej jednostce samorządu, jak i w konkretnym partnerstwie w danym obszarze funkcjonalnym.

Bibliografia:

1. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, s. 178; Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252).
2. A. Lipska: *Wójt, burmistrz, prezydent – lokalni liderzy polityczni czy menadżerowie*. [w:] red.: Michałowski S., Kuć-Czajkowska K.: *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2008, ss. 488-489.
3. L. Wanat, T. Potkański: *Effective leadership as one of the pillars of development of knowledge-based economy*, [w:] Intercathedra, nr 26/2010, Poznań, 2010, ss. 182-185.

Rozdział 8

Tomasz Potkański, Andrzej Porawski,
Krzysztof Jaszczółt, Janusz Szewczuk, Łukasz Dąbrówka

Model współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym i narzędzie samooceny rozwoju partnerstw

Abstrakt: W rozdziale przedstawiono autorski model współpracy partnerstw jednostek samorządu terytorialnego oraz powiązane z nim narzędzia i techniki współpracy, które można stosować, realizując każdy z 10 standardów modelu współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym. Odnoszą się one do zarządzania strategicznego w ramach partnerstw i do zarządzania relacjami między partnerami i interesariuszami. Scharakteryzowano także narzędzie samooceny stanu rozwoju współpracy, umożliwiające analizę funkcjonowania partnerstwa, zidentyfikowanie elementów wymagających korekty oraz zaplanowanie koniecznych działań usprawniających.

Słowa kluczowe: model współpracy, partnerstwa międzysamorządowe, narzędzia samooceny rozwoju partnerstw

Model współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym został opracowany w Projekcie Predefiniowanym pn. „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”, z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju. Został przetestowany w trakcie dwóch rund ogólnokrajowego konkursu *Samorządowy Lider Zarządzania „Razem dla rozwoju”* i odrębnie przez partnerstwa będące beneficjentami konkursu MF EOG.

Celem modelu jest usystematyzowanie wiedzy i sposobu myślenia praktyków samorządowych, społecznych i gospodarczych nt. planowania, organizacji i wdrażania wspólnych działań na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego. Przedmiotem modelu jest partnerstwo strategiczne, realizowane poprzez wieloletnią współpracę wielu podmiotów działających na wspólnym terytorium i zainteresowanych jego rozwojem. Model został opracowany i sformułowany z perspektywy współpracy jednostek samorządu jako instytucji władzy publicznej

szczebla lokalnego, na których ciąży obowiązek tworzenia warunków do współuczestnictwa podmiotów społecznych i gospodarczych. Model podpowiada, a metodologia samooceny weryfikuje, czy tak opisana rola podmiotów publicznych jest efektywnie realizowana^{1,2}.

Konieczność wykształcenia mechanizmów zintegrowanego, partnerskiego podejścia do zarządzania rozwojem terytorialnym staje się coraz pilniejsza. Wiąże się ona z powiększającą się luką między rosnącymi aspiracjami społeczeństwa a możliwościami zaspokojenia tych potrzeb w warunkach ograniczeń budżetowych i narastających problemów strukturalnych (zmiany demograficzne, bezrobocie wśród młodzieży, migracje itp.). Strategiczne partnerstwo podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych, połączonych wspólną wizją rozwoju swojego terytorium pozwala spojrzeć na obszar funkcjonalny z szerszej perspektywy, zbudować silne poparcie dla podejmowanych działań oraz zrealizować korzyści wynikające z ekonomii skali³.

Model współpracy oraz powiązane z nim techniki diagnostyczne (np. narzędzie samooceny stanu rozwoju współpracy – opisane w końcowej części rozdziału) pozwalają na analizę sposobu funkcjonowania partnerstwa, zidentyfikowanie elementów wymagających korekty oraz zaplanowanie koniecznych działań usprawniających.

Model składa się z 10 standardów, opisujących pożądany, docelowy kształt relacji i mechanizmów organizujących współpracę partnerów w kluczowych wymiarach funkcjonowania partnerstwa. Jest uzupełniony metodologią samooceny stanu rozwoju w tym zakresie – w końcowej części rozdziału.

Siedem standardów dotyczy strategicznego zarządzania rozwojem terytorialnym, zaś trzy pozostałe odnoszą się do operacyjnego zarządzania relacjami w partnerstwie.

Działania partnerów muszą być prowadzone w obu wymiarach: strategicznym i operacyjnym, zaś końcowy sukces partnerstwa – tj. utrzymanie się na ścieżce rozwoju – uwarunkowany jest możliwie równomiernym rozwojem wszystkich 10 kluczowych aspektów współpracy.

¹ Metoda samooceny stanu rozwoju partnerstwa znajduje inspirację w metodologii Rozwoju Instytucjonalnego gmin i powiatów wypracowanej przez zespół Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej UEK, z udziałem części autorów, w latach 2002-2003 oraz rozwiniętej w latach 2009-2011 (produkt POKL 5.2). Patrz: M. Zawicki (red.), *Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, 2010

² T. Potkański, J. Nowak: *Metoda Rozwoju Instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, przygotowana i wdrożona w ramach projektu MSWiA „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej”*, [w:] Samorząd Terytorialny, nr 1-2. Wydawnictwo Samorządowe MUNICIPIUM, 2002, ss. 5-18.

³ J. Nowak: *Rozwój form i zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zewnętrznymi*. [w:] *Prace z gospodarki przestrzennej. Zjawiska i procesy współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2012. ss. 146-160.

Standardy modelu współpracy

1.

Wymiar zarządzania strategicznego w partnerstwie (standardy nr 1-7)

1.1.

Standard 1. Skład partnerstwa dostosowany do celów współpracy

Partnerska współpraca na danym terytorium zawiązuje się do realizacji założonych celów publicznych i skupia podmioty z 3 sektorów (publicznego, społecznego i gospodarczego).

Właściwy skład partnerstwa jest czynnikiem warunkującym możliwość osiągnięcia założonych celów. Podejmowane przedsięwzięcia mogą się okazać nieskuteczne, jeśli w grupie partnerów zabraknie części samorządów lub podmiotów posiadających unikalne zasoby, niezbędne do realizacji planowanych działań – wiedza, kapitał, dostęp do danych, rozwiązania technologiczne, kompetencje społeczne, zaufanie określonych środowisk interesariuszy itp. Z jednej strony należy zatem dążyć do włączenia do współpracy podmiotów pochodzących z różnych sektorów i środowisk, gdyż dzięki temu zwiększa się reprezentatywność i potencjał partnerstwa. Z drugiej strony nadmierny wzrost liczby uczestników niesie ze sobą ryzyko konfliktów, podnosi wymagania związane z zarządzaniem i może ostatecznie doprowadzić do spadku efektywności działania. Uwzględniając oba czynniki powinniśmy dążyć do optymalizacji składu partnerstwa z punktu widzenia jego celów i potrzeb.

Dążąc do stworzenia **optymalnego układu instytucjonalnego**, inicjatorzy partnerstwa mogą korzystać z następujących przykładowych **narzędzi**, pozwalających na:

Wstępną identyfikację kluczowych kierunków rozwoju obszaru funkcjonalnego, z wykorzystaniem:

- metody delimitacji granic obszaru funkcjonalnego,
- przeglądu istniejących dokumentów strategicznych i diagnostycznych,
- uproszczonej analizy SWOT lub innych analogicznych bardziej zaawansowanych metod,
- warsztatów z wykorzystaniem metod partycypacyjnych itp.

Rozpoznanie i analizę istniejących zasobów, grup interesu i kluczowych aktorów, poprzez:

- metody identyfikacji interesariuszy oraz analizy ich potrzeb i zasobów,
- metody aktywizacji mieszkańców i włączania ich w proces planowania rozwoju.

Pozyskanie wiedzy nt. zasad tworzenia partnerstwa i zarządzania współpracą, w tym na temat:

- typów partnerstw – strategiczne / projektowe, wewnątrz- / międzysektorowe i inne,
- prawnych i praktycznych uwarunkowań współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej (*Raport o stanie współpracy pomiędzy samorządami*, Raport z badania: *Współpraca międzysamorządowa i międzysektorowa w Polsce*),

- analizy funkcjonalnej ról partnerów – podział ról i odpowiedzialności,
- diagnozy różnych wariantów składu partnerstwa (Narzędzie samooceny rozwoju partnerstw).

■ **Standard 2. Diagnoza zasobów i potrzeb rozwojowych obszaru funkcjonalnego**

Partnerska współpraca na danym terytorium opiera się na rzetelnych i okresowo aktualizowanych diagnozach dotyczących problemów, zasobów i konkurencyjności obszaru funkcjonalnego oraz kluczowych cech partnerów i całego partnerstwa.

Punktem wyjścia do opracowania (lub aktualizacji) trafnej i skutecznej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego jest rzetelna analiza zasobów społeczno-ekonomicznych, identyfikacja kluczowych problemów oraz ocena potencjału rozwojowego i konkurencyjności danego terytorium względem innych, podobnych obszarów. Działania diagnostyczne powinny być regularnie powtarzane i pozwalać na systematyczne monitorowanie zmian, jakie zachodzą na danym terytorium na tle jego otoczenia.

Warunkiem prawidłowej realizacji tego standardu jest korzystanie z narzędzi pozwalających na:

Wybór odpowiedniej metodologii, gwarantującej wysoką jakość badań i analiz oraz włączanie w proces diagnozy możliwie szerokiej grupy partnerów, przedstawicieli różnych grup interesu oraz mieszkańców, w tym:

- procedury projektowania, zlecania i oceny projektów badawczych,
- partycypacyjne metody diagnostyczne.

Identyfikację i analizę dostępnych zbiorów informacji własnych i obcych, poprzez:

- bazy danych posiadane przez partnerów,
- katalog dostępnych źródeł informacji publicznej (statystyka publiczna, rejestry i dane administracyjne),
- definiowanie wskaźników, ciągów czasowych i grup porównawczych dla przeprowadzenia analizy.

Pozyskanie niezbędnych, dodatkowych informacji (dane pierwotne) od mieszkańców, poprzez:

- badania potrzeb i aspiracji kluczowych interesariuszy OF,
- badania reprezentatywnych grup mieszkańców.

Prezentację i analizę wniosków z badania i uzgodnienie kierunków działań, z wykorzystaniem:

- warsztatowych (włączających) metod analitycznych,
- techniki prowadzenia konsultacji.

Zapewnienie trwałości i porównywalności cykli diagnostycznych, z wykorzystaniem:

- rozwiązań instytucjonalizujących potencjał analityczny partnerstwa.

Standard 3. Analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie usług publicznych na terenie OF

Kluczowym elementem diagnozy sytuacji partnerstwa działającego na danym terytorium jest analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie dostarczania usług publicznych i rynkowych w granicach OF.

Jednym z elementów zapewniających zrównoważony rozwój jest oszczędne gospodarowanie zasobami i koncentrowanie środków na przedsięwzięciach o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru. Warunkiem koniecznym do osiągnięcia takiego efektu jest dobre zdiagnozowanie istniejących powiązań funkcjonalnych między systemami świadczenia usług publicznych jednostek znajdujących się na terenie OF. Integracja tych systemów prowadzi do wykorzystania ekonomii skali przy jednoczesnej poprawie jakości i dostępności usług w obrębie całego obszaru funkcjonalnego. W konsekwencji przyczynia się do podniesienia jakości życia mieszkańców i zwiększa atrakcyjność danego terytorium. Analiza powiązań funkcjonalnych, która pozwoli planować takie działania, powinna być prowadzona regularnie, uwzględniać zmiany demograficzne, migracje i ewolucję potrzeb oraz dążyć do zbilansowania popytu i podaży na usługi w ramach całego obszaru funkcjonalnego.

W analizie powiązań funkcjonalnych usług publicznych przydatne będą m.in.:

Analiza podaży i popytu na usługi publiczne i rynkowe w OF, w tym m.in. wolumen usług, struktura klientów, przychody a koszty, opinie i preferencje klientów (wg sektorów usług):

- oświata,
- zdrowie,
- sport i rekreacja,
- usługi administracyjne,
- transport,
- wodno-kanalizacyjne i inne.

Analiza przepływu mieszkańców obszaru funkcjonalnego w zakresie:

- rynku pracy,
- rynku usług publicznych,
- rynku usług rynkowych.

Analiza obecnie istniejących standardów wybranych usług publicznych (jakościowych i ilościowych).

Porównawcza analiza strategii i programów sektorowych dotyczących rozwoju kluczowych usług w JST znajdujących się na terenie OF.

Procedury organizacji badań zapewniające trwałość i porównywalność wyników kolejnych cykli badawczych.

Do analizy można i należy wykorzystać także narzędzia opisane w rozdziale 2 w części 3 – t.j. Syntetyczne Wskaźniki Rozwoju Partnerstw – do analizy spójności wewnętrznej w obrębie partnerstwa.

Standard 4. Programowanie rozwoju obszaru funkcjonalnego

Cele partnerskiej współpracy na danym terytorium osiąga się poprzez przygotowanie i realizację strategii rozwoju oraz programów sektorowych dla obszaru funkcjonalnego.

Zintegrowane podejście do rozwoju obszaru funkcjonalnego przejawia się poprzez długoterminową strategię, która wyznacza wspólne cele oraz określa sposób wykorzystania dostępnych zasobów na rzecz ich realizacji. Strategia rozwoju OF potwierdza wolę współpracy partnerów oraz ich zaangażowanie w działania na rzecz osiągnięcia wyznaczonych rezultatów. Jako taka, powinna być dokumentem aktualnym, a więc okresowo aktualizowanym oraz służyć jako platforma umożliwiająca wewnętrzną i zewnętrzną komunikację partnerstwa.

Dopełnieniem ogólnej strategii rozwoju OF powinny być sektorowe programy operacyjne oraz Wieloletni Plan Inwestycyjny podbudowany Wieloletnią Prognozą Finansową dla członków całego partnerstwa, która wykaże, na ile poszczególne samorzady są w stanie partycypować w różnych projektach rozwojowych w wymiarze inwestycji i kosztów ich utrzymania, tworząc realistyczne ramy wykonawcze.

Dokumenty wyznaczające kierunki rozwoju OF należy przygotować z zachowaniem zasad partycypacji społecznej, zaś ich wdrażanie powinno być systematycznie monitorowane i poddane regularnej ocenie.

W procesie programowania rozwoju OF partnerzy mogą korzystać z następujących narzędzi:

Planowanie rozwoju w wymiarze rzeczowym:

- analiza spójności dokumentów planistycznych (zgodność programów i prognoz z ogólną strategią OF),
- koncepcyjne metody warsztatowe (definiowanie misji i wizji, wybór priorytetów rozwojowych, analiza wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań, wskaźniki, ustalanie celów w zestawieniu z grupą porównawczą JST itp.),
- procedury włączania mieszkańców i interesariuszy OF w proces planowania rozwoju.

Planowanie rozwoju w wymiarze finansowym i zarządzania majątkiem trwałym na terenie OF:

- analiza wykorzystania zasobów majątkowych w JST jako czynnika rozwoju OF czy możliwości finansowych partnerstwa (zdolność inwestycyjna, zdolność pokrycia wydatków bieżących),
- metody oceny i priorytetyzacji projektów inwestycyjnych (wieloletnie planowanie inwestycji) z punktu widzenia potrzeb rozwojowych i skutków czy możliwości finansowych w wymiarze OF,
- metody montażu środków publicznych i prywatnych na poziomie JST i łącznie OF.

Ewaluacja postępów w realizacji planów:

- systemy monitorowania i oceny procesu wdrażania planów strategicznych,
- mechanizmy aktualizacji programów i strategii.

Standard 5. Integracja usług publicznych i infrastruktury w OF

Miarą długofalowego sukcesu partnerskiej współpracy w wymiarze terytorialnym będzie stopień koordynacji czy integracji zarządzania usługami publicznymi i infrastrukturą w OF.

Efektem dążenia do zwiększenia spójności obszaru funkcjonalnego powinna być stopniowa integracja infrastruktury i systemów dostarczania usług publicznych. Nie chodzi tu jedynie o liczbę i skalę przedsięwzięć inwestycyjnych czy organizacyjnych podejmowanych przez pojedyncze jednostki, ale o wspólne projekty, których celem jest koordynacja, wzrost efektywności oraz zapewnienie odpowiednich parametrów usług na terenie całego OF. Istotnym elementem takiego podejścia jest zapewnienie zgodności podejmowanych działań z przyjętą strategią rozwoju i odpowiednimi programami sektorowymi. Niemniej ważne jest wyposażenie systemu świadczenia usług w skuteczne mechanizmy pozwalające monitorować i oceniać jego działanie.

W integrowaniu procesów świadczenia usług publicznych w OF mogą być pomocne następujące narzędzia:

Metody doskonalenia jakości usług, w tym:

- sieci współpracy i wymiany doświadczeń (dostawcy usług),
- badania satysfakcji odbiorców usług publicznych,
- stosowanie wskaźników skuteczności, efektywności i dostępności do wybranych kategorii usług (standardy usług),
- porównawcza analiza usług świadczonych wewnątrz OF i w porównaniu z innymi obszarami (benchmarking),
- inicjatywy służące koordynacji działań dostawców usług (np. wspólny kalendarz imprez, uzgodnienie przebiegu linii komunikacji publicznej i rozkładów jazdy, wspólny bilet, punkty przesiadkowe, koordynacja kierunków kształcenia zawodowego) oraz tworzenie wspólnych inkubatorów, agencji rozwoju, stref aktywności gospodarczej, promocja lokalnego biznesu itp.

Działania diagnostyczno-planistyczne podejmowane w skali całego OF, takie jak:

- analiza rynku różnych sektorów usług (prognozowanie zmian popytu i podaży) prowadzona w skali całego OF,
- długoterminowa strategia rozwoju rynku usług w OF,
- analiza wykonalności czy opłacalności integracji odrębnych systemów świadczenia usług.

Programy (plany) integracji usług publicznych w obszarze funkcjonalnym:

- ustalanie i wykorzystanie wspólnych standardów do wdrażania działań integracyjnych,
- wspólna polityka taryfowa,
- integracja świadczenia usług z efektywnym wykorzystaniem istniejącej infrastruktury w OF.

Narzędzia instytucjonalizujące współpracę dostawców usług w układzie terytorialnym:

- partnerskie projekty podejmowane przez kilka podmiotów w celu rozwoju lub lepszego wykorzystania infrastruktury technicznej i społecznej,
- katalog rozwiązań i form prawnych, umożliwiających współpracę w dostarczaniu usług,
- działania restrukturyzacyjne zmierzające do koordynacji lub połączenia odrębnych systemów świadczenia usług.

Standard 6. Integracja dokumentów strategicznych i operacyjnych partnerstwa i partnerów

Partnerska współpraca na danym terytorium do swej skuteczności wymaga dostosowania odpowiednich dokumentów strategicznych i operacyjnych poszczególnych partnerów do wspólnie tworzonych dokumentów strategicznych i operacyjnych partnerstwa.

Prawidłowo wyznaczony obszar funkcjonalny posiada własną specyfikę, potrzeby i logikę rozwoju. Jest czymś więcej niż sumą jednostek terytorialnych, z których się składa. Wartość dodana, wynikająca z podjęcia współpracy przez interesariuszy danego OF, może powstać tylko wtedy, jeśli uczestnicy ustalą wspólną wizję rozwoju (całościową lub w danym sektorze usług), a następnie każdy z nich zapewni zgodność swoich dokumentów planistycznych ze strategią i programami sektorowymi opracowanymi dla całego OF. Istotny efekt współpracy uzyskamy wtedy, gdy koncepcje tworzone dla całego obszaru i poszczególnych jednostek będą się wzajemnie uzupełniać i wspierać. Uzgadnianie strategii partnerstwa i indywidualnych partnerów jest procesem skomplikowanym, który wymaga czasu. Ważne jest jednak, aby działania w tym zakresie zostały zaplanowane i uruchomione.

Przy wdrażaniu tego standardu możemy korzystać z następujących narzędzi:

Narzędzia systemowe, np.:

- procedury udostępniania informacji publicznej,
- wspólna baza lokalnych aktów prawnych i dokumentów planistycznych,
- zasady obiegu dokumentów w partnerstwie i tworzących je podmiotach,
- metody badania dokumentów JST pod kątem spójności z dokumentami partnerstwa.

Metody działania i procedury integracji strategicznych dokumentów planistycznych, np:

- studiów uwarunkowań i planów zagospodarowania przestrzennego,
- strategii rozwoju,
- programów operacyjnych i finansowych,
- programów wspólnego świadczenia usług.

Standard 7. Monitoring i ewaluacja działań partnerstwa

Partnerska współpraca na danym terytorium powinna być poddana systematycznemu monitoringowi i okresowej ocenie, zwłaszcza pod względem adekwatności do potrzeb, skuteczności realizacji celów i efektywności działań.

Partnerska współpraca ze swej natury angażuje wiele instytucji. Członkowie partnerstwa różnią się poziomem zaangażowania w jego działania i mają różną wiedzę o wyznaczonych celach, postępach prac i planach na przyszłość. Odpowiednio zaprojektowany system monitorowania i oceny, obok podstawowej funkcji związanej z weryfikacją postępów, pełni w partnerstwie ważną funkcję komunikacyjną oraz integruje partnerów wokół wspólnej misji.

Prawidłowa realizacja zadań w zakresie monitorowania i oceny postępów wymaga zastosowania szeregu narzędzi na etapie planowania, wdrażania i oceny działań partnerstwa. Są to np.:

Faza planowania:

- struktura logiczna celów,
- wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania,
- narzędzia pozyskiwania i analizy danych, analiza ryzyka.

Faza wdrażania:

- plan monitoringu,
- procedury, formularze i bazy danych z monitoringu,
- sprawozdania z postępów, narzędzia zarządzania ryzykiem.

Faza oceny:

- badania i raporty ewaluacyjne,
- przeglądowe spotkania partnerów,
- samoocena jakości współpracy,
- aktualizacja strategii czy programu zgodnie z wnioskami z ewaluacji,
- monitoring wdrażania zaleceń ewaluacyjnych.

Wymiar zarządzania relacjami w partnerstwie (standardy nr 8-10)

1.2.

Standard 8. Komunikacja partnerstwa z mieszkańcami i innymi interesariuszami OF

Partnerska współpraca na danym terytorium opiera się na rzetelnej wymianie informacji i opinii między partnerami a mieszkańcami i innymi interesariuszami, budując poczucie wspólnoty w OF.

Sprawność systemu komunikacji z otoczeniem ma istotny wpływ na zdolność partnerstwa do reagowania na zmieniające się potrzeby, a w efekcie – na skuteczność podejmowanych przez nie działań. Bezpośredni kontakt i włączenie mieszkańców w prace partnerstwa daje dostęp do wiedzy nt. problemów OF oraz pozwala mobilizować lokalne środowiska do poparcia dla podejmowanych inicjatyw. Regularna, bogata komunikacja posiada również duży potencjał edukacyjno-promocyjny. Może on zostać wykorzystany do uświadomienia mieszkańcom gmin istnienia wspólnych, ponadlokalnych interesów oraz wzmocnienia ich poczucia identyfikacji z OF.

Aby optymalnie budować komunikację, partnerzy mogą korzystać z różnych dostępnych narzędzi:

Planowanie działań informacyjnych, np.:

- strategia informacyjna (cele, grupy docelowe, kanały komunikacji, koordynacja itp.),
- plan komunikacji partnerstwa (narzędzia, terminy, budżet),
- organizacja przepływu dokumentów w partnerstwie,
- zasady wizualizacji (logotypy, grafiki, hasła itp.).

Realizacja działań informacyjnych, np.:

- osoba czy komórka odpowiedzialna za realizację polityki informacyjnej,
- strona internetowa partnerstwa czy partnerów,
- biuletyn lub newsletter,
- konto w mediach społecznościowych i/albo blog,
- publikacje – prasa, media elektroniczne i inne.

Realizacja działań integracyjnych, służących budowie poczucia wspólnoty w OF, np.:

- działania medialne (kampanie informacyjne, edukacyjne, promocyjne),
- imprezy sportowe i rekreacyjne (zawody, olimpiady, biegi masowe itp.),
- inicjatywy gospodarcze (targi, misje gospodarcze, promocja inwestycji w OF),
- wydarzenia kulturalne (koncerty, wystawy, konkursy itp.),
- imprezy plenerowe (integracyjne, patriotyczne, religijne itp.).

Realizacja działań konsultacyjnych, np.:

- konferencje i seminaria,
- grupy i fora dyskusyjne,
- spotkania z mieszkańcami (warsztaty, grupy robocze, debaty publiczne),
- badania preferencji czy opinii o usługach publicznych lub o kierunkach rozwoju.

Ocena:

- wskaźniki sukcesu i narzędzia oceny działań komunikacyjnych,
- badania skuteczności działań informacyjnych,
- przeglądy i korekty polityki informacyjnej (na podstawie wyników badań).

Standard 9. Przestrzeń debaty i dialogu między partnerami oraz komunikacja wewnętrzna

Dobra współpraca w ramach partnerstwa terytorialnego wymaga budowy i wzmocnienia przestrzeni debaty i dialogu między partnerami, poszerzenia zakresu i form ich świadomego oraz odpowiedzialnego uczestnictwa w procesach planowania i zarządzania.

Każde partnerstwo zawiązuje się wokół jakiejś idei – ogólnego pomysłu zaproponowanego przez inicjatorów współpracy. Z czasem wizja ta krystalizuje się i rozszerza na kolejne podmioty, a w końcu przyjmuje realne kształty w postaci podejmowanych wspólnie działań. Zarówno wizja, jak i zakres współpracy w sposób naturalny mogą ewoluować. Proces ten nie byłby możliwy bez wewnętrznej komunikacji i merytorycznej debaty partnerów. Umiejętność prezentacji ogólnej wizji, uzgodnienia jej z partnerami i przełożenia na konkret działań operacyjnych jest w pierwszej kolejności zadaniem lidera. Specyfika projektów opartych na współpracy wymaga jednak, aby komunikacja nie była jednostronna, lecz miała charakter interaktywnego procesu, w którym biorą udział wszyscy uczestnicy partnerstwa. Zorganizowanie systemu, który gwarantuje zarówno terminowy przepływ informacji bieżących, jak też możliwość prowadzenia pogłębionego merytorycznego dialogu, jest zadaniem trudnym, ale koniecznym. Bez niego trudno sobie wyobrazić rozwój współpracy opartej na wzajemnym zrozumieniu i zaufaniu.

Przy wdrażaniu tego standardu możemy korzystać z narzędzi, które:

Zapewniają terminowy przepływ bieżących informacji między partnerami, np.:

- zasady obiegu dokumentów w partnerstwie (w tym sprawozdania partnerów),
- baza danych monitoringowych, pozwalająca agregować informacje od partnerów,
- okresowe raporty lidera z postępów partnerstwa (i zasady ich dystrybucji),
- wewnętrzne biuletyny i newslettery,
- intranet czy podstrona partnerstwa dostępna tylko dla partnerów.

Sprzyjają merytorycznej debacie partnerów, np.:

- regulamin Rady Partnerstwa (skład, częstość spotkań, zasady podejmowania decyzji),
- zewnętrzna ewaluacja działań partnerstwa (jako okazja do strategicznej dyskusji),
- spotkania przeglądowe – samoocena postępów pod kątem celów partnerstwa, analiza optymalności składu partnerstwa z punktu widzenia celów,
- mieszane grupy robocze czy zadaniowe (udział wielu partnerów),
- procedury wewnętrznych konsultacji w gronie partnerów.

Standard 10: Wzajemne zaufanie partnerów

Partnerska współpraca na danym obszarze wymaga wzajemnego zaufania, partnerskiego i podmiotowego traktowania się partnerów oraz współodpowiedzialności za stan i rozwój OF.

Specyfiką partnerstwa jest możliwość nawiązania współpracy przez podmioty małe i duże, pochodzące z różnych sektorów, cechujące się różną kulturą pracy i odmiennym stylem zarządzania. Tak skomplikowane i wielowątkowe relacje wymagają wyjścia poza rutynowe schematy, wykazania się dobrą wolą, dojrzałością oraz koncentracją na zasadniczych, długookresowych celach współpracy. Do tego potrzebne jest wzajemne zaufanie. Jego budowa jest trudna, czasochłonna i cały czas poddawana próbom.

Budowaniu relacji opartych na wzajemnym zaufaniu sprzyjają następujące narzędzia:

- okresowe, anonimowe badania opinii partnerów – w celu oceny stanu w tym zakresie,
- wspólne wyjazdy czy spotkania integracyjne,
- tematyczne sieci współpracy i wizyty studyjne budujące wspólną wiedzę partnerów,
- mechanizmy zapewniające transparentność procesów decyzyjnych (dostęp do dokumentów i budżetu, wewnętrzne konsultacje itp.).

2. Narzędzie samooceny rozwoju partnerstw międzysamorządowych

Metodę samooceny rozwoju partnerstw opracowano w ramach Projektu Predefiniowanego pn. *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej* realizowanego przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP w ramach programu Ministerstwa Rozwoju ze środków MF EOG. Jest ona **częścią Modelu współpracy międzysamorządowej** i służy do monitorowania postępów w rozwoju partnerstwa i jakości współpracy. Narzędzie używane regularnie – np. raz lub dwa razy do roku – pozwala na dokumentowanie zmian w okresach pomiędzy badaniami, identyfikowanie działań priorytetowych i zaplanowanie działań rozwojowych.

Zasada dokonywania samooceny: Do każdego z 10 standardów modelu zaprojektowano tabelę zawierającą uproszczony opis 5 stadiów (od 1 do 5), w ramach których zawarto listę narzędzi lub sposobów ich wykorzystania – czyli warunki szczególne charakteryzujące dane stadium – od najprostszyc do spełnienia (stadium nr 1) do najbardziej zaawansowanych – stadium nr 5). **Zawartość wszystkich stadiów dla 10 standardów została umieszczona w załączniku nr 2 na końcu publikacji** i można ją stosować nawet w tej formie papierowej. Równobrzmiąca wersja elektroniczna tego narzędzia (*on-line*), ale bardziej wygodna w użyciu, jest dostępna pod adresem <http://samoocenapartnerstw.jst.org.pl/> oraz www.partnerstwasamorzadowe.pl,

wraz z instrukcją obsługi wersji on-line. Związek Miast Polskich może także udostępnić wersję narzędzia w oprogramowaniu Excel.

Metoda oceny: Około dwugodzinny warsztat z udziałem przedstawicieli partnerów. Proponujemy, aby decyzje były osiągane metodą konsensusu, ale zawsze w oparciu o potwierdzone fakty. Celem samooceny jest nie tylko dokonanie pomiaru (określenia aktualnego stanu), ale także doprowadzenie do wyrównania wiedzy i do wspólnego postrzegania danego zagadnienia szczegółowego oraz całościowych celów partnerstwa. Następnym krokiem powinno być określenie niezbędnych działań tak, aby w każdym z kryteriów oceny (części z nich) przesunąć się w kolejnym roku do wyższego stadium. Efektem takiego zintegrowanego podejścia będzie rozwój instytucjonalny partnerstwa pozwalający na podejmowanie się coraz bardziej ambitnych działań dla rozwoju społeczności lokalnych. Kolory w tabelach ułatwiają śledzenie stopnia zaawansowania partnerstwa w obrębie zagadnień szczegółowych o jednolitym charakterze.

Narzędzie samooceny opracował zespół autorski: dr Tomasz Potkański, Andrzej Porawski, Krzysztof Jaszczółt, Janusz Szewczuk, dr Grzegorz Kaczmarek, Jarosław Komża, Łukasz Dąbrówka, Ewa Kipta, Aldo Vargas. Było ono testowane i jest wykorzystywane przez 16 partnerstw, które realizują projekty współfinansowane ze środków MF EOG.

Zachęcamy do podejmowania i kontynuowania samooceny z wykorzystaniem wersji *on-line*. Została ona opracowana w formie kwestionariusza, w którym wypełniający udzielają odpowiedzi „TAK/NIE” na poszczególne pytania. Wyniki odpowiedzi są automatycznie przeliczane i wyświetlane w formie graficznej. Dostęp możliwy jest wyłącznie z zastosowaniem indywidualnego hasła do własnego konta. Inne funkcje: możliwość przyznania przez lidera partnerstwa (w założeniu administratora konta) dostępu wielu użytkownikom – partnerom, możliwość archiwizowania poszczególnych ewaluacji i ich podglądu, możliwość automatycznego raportu wskazującego aktualną fazę rozwoju w poszczególnych kryteriach oraz listę zadań, które nie zostały jeszcze zrealizowane, z opcją wydruku w formacie PDF. Zakładamy, że administratorem konta jest lider partnerstwa, ale partnerzy mogą się umówić, że będzie to kto inny. Samo zakładanie konta i korzystanie z metodologii samooceny rozwoju partnerstw jest otwarte dla wszystkich zainteresowanych i mamy nadzieję, że będzie służyło promowaniu wzrostu profesjonalizmu i kultury zarządzania w partnerstwach terytorialnych, a poprzez to lepszej współpracy.

Bibliografia:

1. J. Nowak: *Rozwój form i zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zewnętrznymi*. [w:] *Prace z gospodarki przestrzennej. Zjawiska i procesy współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2012.
2. T. Potkański, J. Nowak: *Metoda Rozwoju Instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, przygotowana i wdrożona w ramach projektu MSWiA „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej”*, [w:] Samorząd Terytorialny, nr 1-2. Wydawnictwo Samorządowe MUNICIPIUM, 2002.
3. M. Zawicki (red.), *Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, 2010
4. <http://samoocenapartnerstw.jst.org.pl/> (źródła w zasobach Internetu).
5. www.partnerstwa.jst.org.pl (źródła w zasobach Internetu).
6. www.partnerstwasamorządowe.pl (źródła w zasobach Internetu).

Leszek Wanat

Dobre praktyki współpracy międzysamorządowej

Abstrakt: Problematyka doboru narzędzi rozwoju instytucjonalnego, skutecznie wspierających rozwój partnerstw międzysamorządowych, stanowi jeden z istotnych obszarów zainteresowania osób zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego. W tym kontekście instrumenty te wspierają osiągnięcia nauki i praktyki. Poszukując efektywnych metod aktywizujących współpracę samorządów, a zarazem adekwatnych do ich wielkości, charakterystyki i struktury, warto sięgnąć po najlepsze praktyki partnerstw międzysamorządowych.

Słowa kluczowe: dobra praktyka, model współpracy, obszar funkcjonalny, partnerstwo samorządowe, rozwój instytucjonalny

Wprowadzenie

Do istotnych narzędzi wsparcia rozwoju instytucjonalnego partnerstw międzysamorządowych należą dobre praktyki zarządzania współpracą, obejmujące zarówno relacje między jednostkami samorządu terytorialnego, jak również podmiotami z sektorów publicznego, społecznego i gospodarczego. O wyborze narzędzia, a w konsekwencji o efektach jego stosowania, decydują nie tylko uwarunkowania endo- i egzogeniczne¹, ale również trudne do skwantyfikowania czynniki indywidualne, niekiedy nawet personalne. Miarą efektywności dobrych praktyk będzie więc nie tylko stopień i skala ich replikacji, ale również towarzysząca praktykom dyfuzja różnorodnych czynników, stymulujących tworzenie się i wzmacnianie partnerstw w obszarach funkcjonalnych².

¹ P. Churski: *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku. Nauki ekonomiczne. T. XIX. Z.3. Gospodarka regionu na Jednolitym Rynku Europejskim. Wybrane zagadnienia. Włocławek 2005.

² L. Wanat, W. Lis: *Promotion of best practices – project proposal...*, [w:] Intercathedra, nr 25, Poznań 2009, ss. 151-155.

Wybrane przykłady najlepszych praktyk, w tym wyróżnione w ramach konkursów Projektu Predefiniowanego „Samorządowy Lider zarządzania – Razem dla rozwoju”, zaprezentowano na tle dziesięciu standardów modelu współpracy. Obejmują one zarówno działania w perspektywie zarządzania strategicznego (standardy nr 1-7), jak również w wymiarze relacyjnym, ukierunkowanym na zarządzanie relacjami w partnerstwie (standardy nr 8-10). Stanowią one, choć w nieco skondensowanej z konieczności formie, studia przypadków przedsięwzięć podejmowanych przez partnerstwa międzysamorządowe.

1. Skład partnerstwa

Standard nr 1 w *modelu współpracy*: Skład partnerstwa dostosowany do celów współpracy

Partnerska współpraca na danym terytorium zawiązuje się dla realizacji założonych celów publicznych i skupia podmioty z trzech sektorów: publicznego, społecznego i gospodarczego

■ KOŚCIERZYNA

Kościerskie Partnerstwo na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego promotorem współpracy między sektorem samorządowym, organizacjami pozarządowymi i instytucjami otoczenia biznesu

Rola lidera w subregionie kaszubskim, jaka urzędowo przypadła Kościerzynie od czasu wprowadzenia reformy samorządowej, nie jest obecnie kwestionowana, mimo próby jej degradacji w strategiach wojewódzkich, uprzednio wyznaczających miastu niewielkie, zaledwie potencjalne znaczenie dla rozwoju lokalnego³. W odpowiedzi Kościerzyna skutecznie zainicjowała działania ponadgminne, inspirując sąsiednie samorządy do lepszego wykorzystania posiadanych potencjałów. Reakcją na bariery rozwoju, wynikające z małej aktywności gospodarczej, wysokiego wskaźnika bezrobocia i charakterystycznej monokultury turystycznej regionu, stało się Kościerskie Partnerstwo na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego. Szansą na koordynację tych działań w skali powiatu okazał się Projekt Predefiniowany.

Początkowo do partnerstwa przystąpiły trzy podmioty: gmina miejska Kościerzyna, powiat kościerski oraz otaczająca miasto gmina wiejska o tej samej nazwie,

³ Por.: Kościerzyna jako „potencjalny ośrodek II rzędu”, tj. ośrodek, który może dysponować wielkością i potencjałem rozwojowym, o ile dokona integracji odpowiednio rozległych obszarów funkcjonalnych, poprzez systemy transportu publicznego, infrastruktury i skoordynowanej polityki przestrzennej [w:] *Strategia rozwoju województwa pomorskiego*, 2009.

a następnie rozszerzyło się ono na obszar całego powiatu⁴. Wśród szesnastu sygnatariuszy listu intencyjnego, przyjętego pod koniec 2012 roku, obok kompletu partnerów samorządowych wystąpiła także liczna grupa aktywnych organizacji pozarządowych⁵, tworząc razem potencjał o znaczącej sile oddziaływania. Partnerstwo zawiązано w regionie specyficznym, w którym 54 % powierzchni zajmują tereny objęte ochroną przyrody, o dużym podobieństwie problemów społeczno-gospodarczych, a równocześnie o znacznym zróżnicowaniu potencjałów poszczególnych gmin.

W tym kontekście skala i formuła partnerstwa ma charakter optymalny, stanowiąc zespół równorzędnych partnerów – gmin jednego powiatu wraz z silnym liderem – miastem Kościerzyna oraz instytucją scalającą ten obszar funkcjonalny, czyli powiatem samorządowym, a grupę tę uzupełniają pozostali partnerzy, działający na rzecz lokalnych społeczności⁶. Skład partnerstwa odpowiada nadrzędemu celowi, za jaki uznano „*utworzenie platformy współpracy pomiędzy samorządami powiatu kościerskiego, organizacjami społecznymi i gospodarczymi regionu zmierzającej do rozwoju społeczno-gospodarczego kościerskiego obszaru funkcjonalnego oraz utworzenia na jego terenie stref aktywności gospodarczej*”⁷. Wymiernym efektem działania partnerstwa jest powołanie Kościerskich Stref Aktywności Gospodarczej.

W Kościerzynie wytypowano wspólne dla obszaru funkcjonalnego obszary problemowe: przedsiębiorczość, ekologię (w tym efektywność energetyczną i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii), integrację społeczną oraz jakość przestrzeni publicznej. W odróżnieniu od partnerstw tworzonych doraźnie (w celu realizacji jednego projektu, *ad hoc*), kościerskie partnerstwo stanowi przykład trwałej i perspektywicznej współpracy. Partnerzy podjęli decyzję, że na obecnym etapie nie będą instytucjonalizować współpracy – np. poprzez powołanie stowarzyszenia, bowiem każdorazowo podpisywane porozumienia wystarczą, przy wysokim poziomie zaufania, do skutecznej realizacji przedsięwzięć, a formuła stowarzyszenia nie pozwala na równorzędny status partnerów z innych sektorów.

⁴ Partnerami samorządowymi Kościerzyny zostały: powiat kościerski, gmina wiejska Kościerzyna, gmina Dziemiany, gmina Karsin, gmina Stara Kiszewa, gmina Liniewo, gmina Nowa Karczma, gmina Lipusz.

⁵ Partnerami społecznymi Kościerzyny zostały: Kaszubski Instytut Rozwoju w Kościerzynie; Lokalna Organizacja Turystyczna „Serce Kaszub” z siedzibą w Kościerzynie, związek „Pracodawcy Pomorza Gdańsk” w Gdańsku; Stowarzyszenie Przedsiębiorcy Kościerzyny z siedzibą w Kościerzynie, Regionalna Izba Gospodarcza Pomorza z siedzibą w Gdańsku; Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych z siedzibą w Słupsku.

⁶ Warto zauważyć, że choć porozumienie partnerskie zostało zawarte w celu przystąpienia do Projektu Predefiniowanego *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego*, to jednak oparto je na gruncie rzeczywistych powiązań funkcjonalnych między partnerami samorządowymi, społecznymi i otoczenia gospodarczego.

⁷ Zob.: <http://miastokoscierzyna.pl/portal?id=901552> [dostęp 29.03.2016].

PRZASNYSZ

Królewiecki Obszar Funkcjonalny - Porozumienie Przasnyskie jako model lokalnego partnerstwa samorządów

Partnerstwo wspierające inicjatywy w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego zainicjowali samorządowi liderzy powiatu przasnyskiego. W ciągu ostatnich 16 lat od reformy powiatowej wypracowano model wzajemnej współpracy i pozyskiwania środków unijnych w oparciu o komplementarne projekty poszczególnych samorządów. W praktyce zweryfikowano, że aktywny i podejmujący nowe inicjatywy powiat, realizując zasadę pomocniczości, nie ogranicza uprawnień ani autonomii burmistrzów i wójtów gmin partnerskich.

Podejmując wyzwanie, do urzędów gmin delegowano pracowników administracji powiatowej. Powierzono im zadanie wsparcia procesu przygotowania projektów unijnych w ramach programu rozwoju obszaru funkcjonalnego powiatu przasnyskiego. Osią koncepcji stały się przedsięwzięcia wspierające lokalną przedsiębiorczość. Za główny cel uznano kompleksowe przygotowanie terenów aktywności gospodarczej, ułatwiających lokalizację przedsięwzięć biznesowych. Powiat przasnyski wykupił od Skarbu Państwa niewykorzystany teren powojenny, opracował plan zagospodarowania i w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego uzyskał dofinansowanie (jest liderem polskich powiatów w wydatkach *per capita* z dotacji unijnych). Na terenie dwu stref przemysłowych zlokalizowano nowe zakłady, których funkcjonowanie znacząco wpływa na obniżenie poziomu bezrobocia w powiecie. Jednocześnie zidentyfikowano potrzebę instytucjonalizacji partnerstw.

Zadanie to realizuje powołane w roku 2014 Stowarzyszenie Królewiecki Obszar Funkcjonalny – Porozumienie Przasnyskie⁸ (KOF). Jego liderem jest starosta przasnyski Zenon Szczepankowski, który potrafił do zintegrowanej koncepcji przekonać sceptycznych początkowo partnerów. Skład partnerstwa dostosowano do nakreślonych celów współpracy. Należy do nich „*inicjowanie i opiniowanie strategicznych projektów gospodarczych, dotyczących działalności wspólnej zrzeszonych podmiotów oraz obszarów ich działania*”⁹. Stowarzyszenie tworzą: Starostwo Powiatowe w Przasnyszu, Urząd Miasta Przasnysz, Urząd Miasta i Gminy Chorzele oraz urzędy gmin w Przasnyszu, Jednoróżcu, Krasnem, Czernicach-Borowem i Krzynowłodze Małej, czyli wszystkie gminy powiatu. Działalność podstawowa KOF finansowana jest ze składek członkowskich, a działalność dodatkowa ze składek celowych. Za realizację zadań odpowiada biuro stowarzyszenia. Opierając się na uzyskanych efektach współpracy przystąpiono do opracowania średniookresowej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego, uwzględniającej kierunki rozwoju wszystkich partnerów. Koszty opracowania i konsultacji strategii pokryto solidarnie. Celem nadrzędnym Królewieckiego Obszaru Funkcjonalnego jest koordynacja działań partnerów i podmiotów z sektorów publicznego, społecznego i gospodarczego powiatu przasnyskiego na rzecz rozwoju subregionu.

⁸ Zob.: <http://www.krolewieckiobszar.pl/> [dostęp 29.03.2016].

⁹ Por.: *Statut Stowarzyszenia „Królewiecki Obszar Funkcjonalny – Porozumienie Przasnyskie”*, [w:] <http://www.krolewieckiobszar.pl/statut/> [dostęp 29.03.2016].

Potencjał partnerstwa

2.

Standard nr 2 w *modelu współpracy*: Diagnoza zasobów i potrzeb rozwojowych obszaru funkcjonalnego

Partnerska współpraca na danym terytorium opiera się na rzetelnych i okresowo aktualizowanych diagnozach dotyczących problemów, zasobów i konkurencyjności obszaru funkcjonalnego oraz kluczowych cech partnerów i całego partnerstwa

SZCZECIN

Model partycypacyjnego planowania zintegrowanego rozwoju w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym

Partnerstwo, którego liderem jest Szczecin, przyjęło formę instytucjonalną¹⁰, działając pod nazwą Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny (SSOM). Należą do niego miasta Szczecin, Stargard i Świnoujście, powiat policki, gminy Nowe Warpno, Police, Dobra, Kołbaskowo, Gryfino, Stare Czarnowo, Stargard, Kobylanka, Goleniów i Stepnica, województwo zachodniopomorskie oraz partnerzy współpracujący¹¹.

Przed wdrożeniem nowych metod działania Stowarzyszenie pełniło wobec swoich członków jedynie rolę informacyjno-administracyjną. To właśnie skromne zasoby kadrowe biura stały się impulsem do oparcia procesu planowania zintegrowanego rozwoju Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SOM) o sieć ekspertów, współpracujących stale, bądź doraźnie a reprezentujących partnerów, w tym społecznych i gospodarczych. Takie podejście zaprocentowało podczas prac nad dokumentami strategicznymi organizacji. Budowano kompetencje do współdziałania samorządów, opartego na zasadzie partnerstwa i wzajemnym uczeniu się, zmierzając do zacieśnienia instytucjonalnych i funkcjonalnych powiązań. Dekada współpracy pozwoliła na

¹⁰ Działalność zinstytucjonalizowaną rozpoczęto w formule *Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej*, które powołano dnia 15 kwietnia 2005 roku na mocy Uchwały nr 1/2005 Zebrania Założycielskiego Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej. Dnia 11 grudnia 2009 roku Stowarzyszenie zmieniło nazwę na „*Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego*” – Uchwała Walnego Zebrania nr 1/2009.

¹¹ Partnerami współpracującymi z SSOM są: Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pomerania, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP o/Szczecin, IHK Neubrandenburg, Północna Izba Gospodarcza, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Warszawski, Doradztwo Ekonomiczne – Dariusz Zarzecki, „TRAKO” Wierzbicki i wspólnicy s.j., Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin, Sieć Europejskich Regionów i Obszarów Metropolitalnych METREX.

wypracowanie w SSOM modelu partycypacyjnego planowania zintegrowanego rozwoju SOM. Konstrukcja modelu opiera się na sprawdzonych mechanizmach partnerstwa, obejmujących między innymi: podejmowanie decyzji (elastyczność procesu, zwiększająca możliwości rozwiązywania problemów partnerów na szczeblu gminy), konsultacje (wspólne wypracowywanie koncepcji przedsięwzięć przy partycypacji partnerów społeczno-gospodarczych) oraz racjonalizację wydatków (transparentne zarządzanie finansami i aktywne pozyskiwanie środków zewnętrznych).

Warto zauważyć, że SSOM tworzy wspólnotę partnerów miejsko-wiejskich. Dlatego partnerstwo, wspierając proces kooperacji, promuje szanse rozwojowe mniejszych wspólnot samorządowych, wzmacniając budowanie ich tożsamości lokalnej w obszarze funkcjonalnym. Członkowie Stowarzyszenia dążą do stałego usprawniania mechanizmów współpracy, wspierając aktywność przedstawicieli różnych sektorów w procesie kreowania polityk publicznych oraz rozwiązywania problemów lokalnych. Szczeciński model partycypacji zastosowano w trakcie prac nad dokumentami strategicznymi SOM. Należą do nich: „Strategia rozwoju SOM 2020”, „Zintegrowana Strategia rozwoju transportu publicznego na lata 2014-2020”, „Zintegrowany Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla SOM”, a także „Koncepcja funkcjonalno-użytkowa zintegrowanego systemu ścieżek rowerowych SOM”, które wdrażane są z powodzeniem¹².

BYDGOSZCZ/TORUŃ

Metoda partycypacyjnego planowania zintegrowanego rozwoju w Bydgosko-Toruńskim Obszarze Metropolitalnym

Partnerstwo bydgosko-toruńskie, by realnie zaistnieć, pokonało wiele barier instytucjonalnych, mentalnych, a nawet historycznych. Ostatecznie jednak, nie bez wsparcia narzędzi Projektu Predefiniowanego, w 2012 roku zawiązано Bydgosko-Toruńskie Porozumienie Partnerskie¹³.

„Naturalna” współpraca Bydgoszczy i Torunia wynika z bezpośredniego sąsiedztwa obu miast oraz uwarunkowań urbanistyczno-przestrzennych tego obszaru funkcjonalnego, a także zachodzących w jego obrębie zjawisk. Dotyczą one w szczegól-

¹² Zob. Portal Stowarzyszenia Szczeciński Obszar Metropolitalny: <http://www.som.szczecin.pl> [dostęp 29.03.2016].

¹³ Podstawą rozpoczęcia współpracy stało się „Porozumienie o współpracy partnerskiej Miasta Bydgoszczy i Miasta Torunia oraz powiatów ziemskich – bydgoskiego i toruńskiego”. Zawarto je w dniu 28 września 2012 roku, w celu przystąpienia do Projektu Predefiniowanego „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego” w ramach Programu Regionalnego MF EOG. Inicjatorem porozumienia było miasto Toruń, którego Wydział Rozwoju i Programowania Europejskiego monitoruje programy dostępne dla samorządu. Uznano, że Projekt Predefiniowany jest okazją uzyskania realnego, finansowego wsparcia dla realizacji planowanych zadań. Zob.: http://www.bip.powiat.bydgoski.pl/?p=document&action=show&id=1531&bar_id=610, [dostęp 29.03.2016].

ności intensywnej suburbanizacji oraz eksurbanizacji (*urban sprawl*), czyli procesu rozlewania się miasta poza jego granice i migracji mieszkańców miast do okolicznych gmin. Zakres kluczowych projektów wspólnych obejmuje między innymi: infrastrukturę komunikacyjną (na przykład projekt szybkiej kolei metropolitalnej, tzw. BIT City), gospodarkę komunalną, ochronę środowiska; inwestycje strategiczne (w tym budowę spalarni odpadów komunalnych) oraz współpracę w obszarach bezpieczeństwa, nauki, ochrony zdrowia. W tle tych strategicznych planów tli się nadal spór, związany z aspiracjami obu miast do roli lidera regionu.

Z tej perspektywy należy z uznaniem przyjąć inicjatywę „Bydgosko-Toruńskiego Partnerstwa na rzecz zrównoważonego transportu”, którego liderem jest miasto Toruń. Fundament powodzenia tego przedsięwzięcia stanowi metoda partycypacyjnego planowania zintegrowanego rozwoju w zdefiniowanym obszarze współpracy, które tworzą powiaty bydgoski i toruński oraz gminy: Kowalewo Pomorskie, Łabiszyn, Nakło nad Notecią i Szubin. Katalog produktów partnerstwa zawiera m.in.: zintegrowaną strategię rozwoju w wymiarze sektorowym „Studium zrównoważonego rozwoju systemów transportowych powiatów bydgoskiego i toruńskiego ze szczególnym uwzględnieniem miast Bydgoszczy i Torunia” oraz dokumentację projektową dla zadań wynikających ze studium¹⁴.

W metodzie wyodrębniono elementy zintegrowanego podejścia do programowania polityki transportowej, którym objęto wszystkie gałęzie transportu (drogową, kolejową, lotniczą, wodną, rowerową, zbiorowy transport publiczny i ruch pieszy), partycypację partnerów, społeczeństwa i specjalistów. W oparciu o paradygmat myślenia strategicznego analizie poddano trzy scenariusze rozwoju gospodarczego (optymistyczny, zrównoważony i pasywny) oraz trzy okresy prognozy (etap I – 2016-2020; etap II – 2020-2030 i etap III – lata powyżej 2030). W ramach konsultacji społecznych przeprowadzono ponad 18 tys. ankiet, badających zachowania transportowe mieszkańców, uwzględniono niemal 300 uwag do projektowanych dokumentów oraz przeprowadzono szereg spotkań i dyskusji „eksperckich” z udziałem prawie 200 uczestników¹⁵.

Skuteczne wdrożenie metod planowania strategicznego sprawia, że partnerstwo rozwija się. Rozwojowi towarzyszy zaś ocieplenie „klimatu” w relacjach między obydwooma miastami, wyrażone choćby ciekawym hasłem partnerstwa. Zainspirowało ono młodzież obu miast do licznego udziału w konkursie plastycznym, promującym ambitne hasło „Nowoczesny transport łączy ludzi”.

¹⁴ Zob. Portal partnerstwa: <http://www.bydgoskotorunskiepartnerstwo.pl/aktualnosci.php> [dostęp 29.03.2016].

¹⁵ Narzędziem komunikacji, choć niestety niezbyt często odwiedzanym, jest aktywny fanpage bydgosko-toruńskiego partnerstwa, zob.: <https://www.facebook.com/bydgoskotorunskiepartnerstwo> [dostęp 29.03.2016].

3. Sieć powiązań funkcjonalnych

Standard nr 3 w *modelu współpracy*: Analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie usług publicznych na terenie obszaru funkcjonalnego

Kluczowym elementem diagnozy sytuacji partnerstwa, działającego na określonym terytorium, jest analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie dostarczania usług publicznych i rynkowych w granicach obszaru funkcjonalnego

GDAŃSK

Narzędzia zarządzania strategicznego wsparciem dla rozwoju powiązań funkcjonalnych w Obszarze Metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot

Trójmiejski obszar metropolitalny zawiązało 55 samorządów w 2011 roku. Po zmianie statutu i nazwy obejmuje on swym zasięgiem obszar 5 tys. km² powierzchni i ponad 1,5 mln mieszkańców. Partnerstwu nadano charakter zinstytucjonalizowany, przyjmując formułę „Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot”¹⁶.

Podstawę analizy powiązań funkcjonalnych w partnerstwie stanowiła diagnoza relacji pomiędzy kluczowymi partnerami metropolii na poziomie sześciu sektorów, w tym trzech publicznych: samorządów lokalnych, samorządu województwa i sektora rządowego oraz sektora nauki, biznesu i sektora społecznego. Identyfikacja kluczowych partnerów społeczno-gospodarczych pozwoliła na włączenie ich przedstawicieli do procesu programowania dokumentów strategicznych, a także do działań bieżących w komisjach, zespołach problemowych i uczestnictwa w warsztatach. Głównym wyzwaniem dla partnerstwa stało się dopracowanie formuły identyfikacji i trwałej partycypacji partnerów w strukturach obszaru funkcjonalnego Trójmiasta.

Punktem wyjścia do szczegółowych analiz sieci powiązań funkcjonalnych stała się diagnoza zasobów i potrzeb rozwojowych partnerstwa. W ramach projektu *Strategia 2030* opracowano diagnozę ogólną obszaru metropolitalnego oraz dziesięć diagnoz tematycznych, obejmujących obszary: demografii i osadnictwa, rozwoju społecznego, gospodarczego, przestrzennego, transportu i środowiska. Za główne wyzwanie uznano potrzebę prowadzenia cyklicznych badań oraz usprawnienie przepływu informacji między partnerami. Zidentyfikowano również obszary problemowe, wskazując między innymi na funkcjonowanie w trójmiejskiej metropolii wielu niekompatybilnych systemów monitoringu.

Rezultatem analiz powiązań funkcjonalnych w zakresie usług publicznych było nadanie im priorytetu w opracowywanym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego¹⁷. Dostrzeżono konieczność przeniesienia efektów badań

¹⁶ Zob.: Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, <http://www.metropoliagdansk.pl/> [dostęp 29.03.2016].

¹⁷ Stanowi on w sensie formalnym część *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego 2030*, zob.: <http://pbpr.pomorskie.eu/documents/294485/916467/Projekt+PZPOM+2030.pdf/25a67e49-a6be-4fe6-8916-500d33a39aa4> [dostęp 29.03.2016].

prowadzonych przez poszczególnych partnerów lokalnie – na wymiar metropolitalny. Wnioski wykorzystano w procesie programowania rozwoju obszaru funkcjonalnego. Wyodrębniono cele strategiczne: rozwój społeczny, innowacyjną i konkurencyjną gospodarkę oraz zrównoważoną przestrzeń. Przystąpiono do porządkowania wszystkich realizowanych przedsięwzięć i włączenia ich w jeden plan działania. Partnerzy dostrzegli szansę rozwoju, starając się przekraczać ramy narzucone przez delimitację obszaru ZIT, wskazując mieszkańcom korzyści z integracji metropolitalnej.

Nakreślono również cele integracji usług publicznych i infrastruktury na obszarze partnerstwa. Zaliczono do nich: pełną integrację transportu zbiorowego, wspólną promocję i planowanie wydarzeń kulturalnych, wspólne zamówienia publiczne oraz wspólne standardy w planowaniu przestrzennym i tworzeniu metropolitalnych stref przemysłowo-usługowych. Wyzwaniem dla tych przedsięwzięć jest koordynacja działań partnerów w wielu obszarach oraz próba włączenia do współpracy partnerów z poza rdzenia obszaru metropolitalnego. W procesie tym rolę szczególną odgrywa stały monitoring sieci powiązań funkcjonalnych, często przekraczających dotychczas wyznaczone granice, co sprzyja efektywności powiązań, zapobiegając zarazem ich wykluczeniu. Partnerstwo trójmiejskie rozwija się, ale – jak mówi Michał Glaser, Dyrektor Biura Związku ZIT w Gdańsku, cytując Henry’ego Forda – „*Połączenie sił, to początek, pozostanie razem to postęp, wspólna praca to sukces*”.

Programowanie rozwoju

4.

Standard nr 4 w *modelu współpracy*: Programowanie rozwoju obszaru funkcjonalnego

Cele partnerskiej współpracy na danym terytorium osiąga się poprzez przygotowanie i realizację strategii rozwoju oraz programów sektorowych dla obszaru funkcjonalnego

WAŁBRZYCH

Tworzenie programów rozwoju obszaru funkcjonalnego w duchu partnerstwa, dialogu i debaty między partnerami i interesariuszami w Aglomeracji Wałbrzyskiej

Agglomerację Wałbrzyską, zawiązaną w celu poprawy spójności społeczno-gospodarczej subregionu pozostającego w cieniu metropolitalnego Wrocławia, tworzą obecnie 22 gminy zlokalizowane w południowej części województwa dolnośląskiego. Należą one do czterech powiatów: wałbrzyskiego, kamiennogórskiego, świdnickiego oraz kłodzkiego. Porozumienie wypracowano poprzez dialog przedstawicieli gmin, skupionych wokół inicjatora i lidera – miasta Wałbrzych, na czele z jego prezydentem Romanem Szelemejem, *spiritus movens* partnerstwa.

Rozpoczęto od opracowania koncepcji rozwoju Wałbrzyskiego Obszaru Aglomeracyjnego (luty 2012) i podpisania przez 14 gmin Deklaracji Aglomeracji Wałbrzyskiej (kwiecień 2012). Efektem porozumienia było opracowanie ze środków własnych, przy partycypacji

mieszkańców, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców, strategii rozwoju aglomeracji. Przełomem w rozwoju partnerstwa było przystąpienie dwóch „brakujących” gmin sąsiednich, a następnie sześciu gmin powiatu świdnickiego (2014). W celu skutecznej realizacji programów rozwoju powołano Radę Aglomeracji Wałbrzyskiej. Ma ona charakter interdyscyplinarny – gospodarczy, samorządowy, naukowy, społeczny i pozarządowy. Wspierana przez partnerów społeczno-gospodarczych z powodzeniem opracowuje programy operacyjne dla aglomeracji, korzystając ze środków pozyskanych z POPT. Podjęto również inicjatywę uzyskania instrumentu finansowego, wspierającego rozwój subregionu wałbrzyskiego, dla perspektywy finansowej 2014-2020¹⁸.

Radę Samorządową, tworzącą rzeczywistą przestrzeń dialogu i debaty w partnerstwie, przekształcono w 2014 roku w Komitet Sterujący ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej. Utworzono również jednostkę budżetową gminy Wałbrzych, pod nazwą „Instytucja Pośrednicząca Aglomeracji Wałbrzyskiej” (IPAW), która zarządza realizacją zadań ZIT i rozlicza wszystkie projekty. W praktyce IPAW zajmuje się organizowaniem konkursów i przyznawaniem środków unijnych w ramach programu ZIT¹⁹ i rozliczaniem beneficjentów. Warto podkreślić, że dzięki klimatowi partnerstwa, dialogu i poszanowania podmiotowości interesariuszy – samorządowych, społecznych i gospodarczych – udało się w subregionie wałbrzyskim, tylko w okresie czterech lat współpracy, wypracować spójne dokumenty strategiczne i operacyjne wraz z mechanizmem współfinansowania inwestycji, a przede wszystkim zbudować atmosferę zaufania.

BRWINÓW

Partnerstwo trójsektorowe jako narzędzie rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Podwarszawskiego Trójmiasta Ogrodów (Brwinów-Milanówek-Podkowa Leśna)

Wzajemne powiązania społeczne, gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe skłoniły trzy podwarszawskie gminy do podjęcia aktywnej współpracy. Zawarto kolejno umowę o współdziałaniu (2010) i umowę partnerską (2013). Partnerów dopingowały dążenia zmierzające do poprawy spójności Obszaru Funkcjonalnego Podwarszawskiego Trójmiasta Ogrodów w zakresie polityki społecznej, kształtowania przestrzeni publicznej, gospodarki wodnej i komunikacji. Podjęto realizację przedsięwzięcia, dofinansowanego ze środków EOG, którego liderem, obok równoprawnych udziałowców Milanówka i Podkowy Leśnej, jest miasto Brwinów. Impulsem do aktywizacji współpracy był dla podwarszawskich „zielonych” miast Projekt Predefiniowany.

Inicjatorem programowania rozwoju obszaru funkcjonalnego stał się lider partnerstwa, który zaprosił do współpracy partnerów publicznych, społecznych, w tym trójsektorową Lokalną Grupę Działania, gospodarczych, w tym Warszawską Kolej Dojazdową oraz edukacyjnych. Porozumienie uregulowało między innymi: system finansowania, reprezentację i koordynację działań oraz mechanizm podejmowania decyzji (każdemu

¹⁸ Inicjatywę ostatecznie zatwierdziły władze województwa w trakcie prac nad Strategią Województwa Dolnośląskiego, którą opracowano później niż Strategię Aglomeracji Wałbrzyskiej. Zob.: <http://aglomeracja-walbrzyska.pl/> [dostęp 29.03.2016].

¹⁹ Instytucja Pośrednicząca Aglomeracji Wałbrzyskiej jest jedyną w Polsce instytucją, posiadającą pełny zakres kompetencji do zarządzania działaniami w ramach instrumentu ZIT. Zob.: <http://aglomeracja-walbrzyska.pl/> [dostęp 30.03.2016].

z partnerów przysługuje jeden równoważny głos²⁰. Partnerstwo tworzą 53 podmioty, w tym 20 organizacji pozarządowych. Obejmuje ono również działania pozafinansowe, w tym wymianę informacji i zaangażowanie pracowników samorządowych, przekraczające zwykły zakres obowiązków służbowych.

Przyjęcie otwartej koncepcji współpracy szerokiej reprezentacji partnerów lokalnych okazało się silnym mechanizmem wsparcia partnerstwa. Z powodzeniem przeprowadzono diagnozę sytuacji, wyznaczono *Wspólne kierunki rozwoju dla obszaru funkcjonalnego Podwarszawskiego Trójmiasta Ogrodów* oraz opracowano strategię sektorowe: transportu i komunikacji, regulacji stosunków wodnych, rozwoju i ochrony terenów zieleni, a także zintegrowanej strategii rozwiązywania problemów społecznych²¹. Priorytetem stała się integracja mieszkańców, ich identyfikacja z miejscem zamieszkania, wspierająca w naturalny sposób przygotowanie i wdrażanie strategii partnerstwa, ukierunkowanych na realizację potrzeb wszystkich zaangażowanych środowisk Podwarszawskiego Trójmiasta Ogrodów.

Integracja usług i infrastruktury

5.

Standard nr 5 w *modelu współpracy*: Integracja usług publicznych i infrastruktury w obszarze funkcjonalnym

Miarę długofalowego sukcesu partnerskiej współpracy w wymiarze terytorialnym stanowi stopień koordynacji i integracji zarządzania usługami publicznymi i infrastrukturą w obszarze funkcjonalnym

PRZYTYK

Partnerstwo Paprykowy Szlak – integracja działań wokół promocji „Papryki Przytyckiej” – Markowego Produktu Mazowsza

Partnerstwo przytyckie stanowi przykład naturalnej współpracy sektorów samorządowego, gospodarczego i społecznego. Zawiązano je na rzecz wsparcia rozwoju lokalnego wokół wiodącego w tym regionie produktu – papryki przytyckiej. Trafna identyfikacja celu zmobilizowała do współpracy jednostki samorządu terytorialnego,

²⁰ Decyzje w sprawach bieżących są podejmowane większością głosów. Jednakże w najważniejszych sprawach merytorycznych i finansowych zastrzeżono warunek jednogłośnego podejmowania decyzji. Dopuszcza się zaś, w przypadku braku porozumienia, by w sprawach finansów publicznych decyzje zapadały większością głosów, liczoną w oparciu o procentowy udział każdego z partnerów w finansowaniu przedmiotowego projektu. Zob. również: <http://www.trojmiasto-ogrodow.eu> [dostęp 30.03.2016].

²¹ Zob.: Dokumenty strategiczne Podwarszawskiego Trójmiasta Ogrodów w portalu: http://www.trojmiasto-ogrodow.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=43&Itemid=135&lang=pl [dostęp 30.03.2016].

organizacje rolnicze, lokalne grupy działania, ośrodki naukowe, przedsiębiorców, w tym przede wszystkim rolników oraz organizacje pozarządowe. Liderem partnerstwa jest Lokalna Grupa Działania – Stowarzyszenie „Razem dla Radomki”. Sieć współpracy tworzy siedem gmin (Jedlińsk, Przytyk, Przysucha, Wieniawa, Wolanów, Wyśmierzyce, Zakrzew), Starostwo Powiatowe w Radomiu, Mazowiecka Izba Rolnicza, Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Związek Gmin „Radomka” oraz rolnicy, producenci papryki (około 60 osób), Partnerstwo jest promotorem działań organizacyjnych, infrastrukturalnych, promocyjnych oraz integracji usług na rzecz rozwoju Produktu Tradycyjnego „Papryka Przytycka”, obejmującego jego wytwarzanie, sprzedaż, promocję oraz rejestrację Chronionego Oznaczenia Geograficznego przez Komisję Europejską. Z obszaru partnerstwa pochodzi niemal 80% krajowej produkcji papryki, która znajduje się w pierwszej dziesiątce ulubionych polskich warzyw. Mimo ewidentnego ekonomicznego „sukcesu” papryki, fakt ten nie wystarczył do aktywizacji i integracji lokalnych interesariuszy. Impulsem prorozwojowym stała się inicjatywa lidera partnerstwa.

Przywództwo i determinacja Lokalnej Grupy Działania doprowadziła do zawiązania współpracy wszystkich sektorów: społecznego, gospodarczego i samorządowego, których siła porozumienia determinuje rozwój przytyckiego obszaru funkcjonalnego. Równość podmiotów, kolegalność podejmowanych decyzji oraz efektywność ekonomiczna składają się na powodzenie partnerstwa. Warto podkreślić, że dzięki aktywnej partycypacji samorządu lokalnego, powstała nowoczesna infrastruktura Centrum Dystrybucji i Przetwórstwa Rolnego²². Jest to pierwsze, sprawnie zorganizowane miejsce handlu w regionie i zarazem jedna z największych regionalnych inwestycji rolnych. Znakiem firmowym partnerstwa pozostaje produkt lokalny – papryka przytycka, aktywnie promowana w mediach i publikacjach elektronicznych²³, stanowiąc przykład dźwigni rozwoju lokalnego. Modelowa inicjatywa nie byłaby możliwa bez aktywnej partycypacji podmiotów z trzech sektorów, działających w oparciu o instytucjonalną strukturę Lokalnej Grupy Działania.

DZIERŻONIÓW

Partnerstwo dla zintegrowanego transportu publicznego Ziemi Dzierżoniowskiej

Począwszy od 2010 roku członkowie dzisiejszego „Partnerstwa JST Ziemi Dzierżoniowskiej” – przeprowadziły udaną integrację usług publicznych w obszarze funkcjonalnym, obejmującym obszar powiatu dzierżoniowskiego i sześciu gmin (Bielawy, Pieszyc, Piławy Górnej, gmin wiejskich Dzierżoniów i Łagiewniki oraz gminy miejsko-wiejskiej Niemcza).

Wymiernym efektem rozwijanej od 2010 roku współpracy było zapewnienie mieszkańcom sprawnej komunikacji miejskiej i lokalnej. Do końca 2009 roku na terenie powiatu dzierżoniowskiego funkcjonowały, często na tych samych trasach, dwie lokalne komunikacje, dzierżoniowska i bielawska. Mieszkańcy musieli kupować odrębne bilety i zwracać

²² Obecnie jest to nie tylko ośrodek handlu produktami rolnymi, ale także centrum przetwórstwa, co angażuje kolejne lokalne podmioty, w tym przede wszystkim nowych przedsiębiorców. Jest to przykład inicjatywy, opartej o trafne rozpoznanie i wykorzystanie lokalnych zasobów – na rzecz rozwoju przytyckiego obszaru funkcjonalnego.

²³ Zob. Portal internetowy partnerstwa: <http://www.paprykaprzytycka.eu/> [dostęp 30.03.2016].

uwagę, czy korzystają z właściwego autobusu. To drogie i nieefektywne rozwiązanie stało się impulsem do zawiązania partnerstwa integrującego transport lokalny. Z inicjatywy burmistrza Dzierżoniowa powołano komisję złożoną z przedstawicieli zainteresowanych gmin, która w okresie czterech lat funkcjonowania wypracowała i wdrożyła modelowy system organizacji komunikacji lokalnej i miejskiej w Dzierżoniowie, Bielawie i powiecie dzierżoniowskim. Zawarto bilateralne porozumienia o organizacji komunikacji między wszystkimi zainteresowanymi gminami i wyłoniono jednego operatora. Kluczowym zapisem w porozumieniach było oddzielenie funkcji operatora od przewoźnika. Porozumienia te wyprzedziły zapisy projektu ustawy „o publicznym transporcie zbiorowym”, uchwalonej 16 grudnia 2010 roku.

Tymczasem już od początku 2010 roku na terenie powiatu dzierżoniowskiego istnieje wspólna komunikacja lokalna i miejska. Wyłoniono jednego operatora – gminę Bielawa. Pasażerowie nie muszą się martwić o zakup właściwego biletu, ujednociono też rozkłady jazdy. Gminy ponoszą jednakowe dopłaty, uzależnione od ilości kilometrów, które przejadą autobusy po ich terenie. Wdrożono rozwiązanie proste, użyteczne i przyjazne dla mieszkańców. Pomocą w rozwoju i optymalizacji tego przedsięwzięcia stał się Projekt Predefiniowany i grant Ministerstwa Rozwoju POPT MOF-2 na Opracowanie Strategii Rozwoju OF, 4 programów sektorowych w tym opracowanie „Programu Rozwoju Transportu Ziemi Dzierżoniowskiej na lata 2014-2020”.²⁴ Obecnie zakończono działania na rzecz instytucjonalizacji partnerstwa w formie „Stowarzyszenia Ziemia Dzierżoniowska”²⁵.

Integracja i operacjonalizacja strategii

6.

Standard nr 6 w *modelu współpracy*: Integracja dokumentów strategicznych/operacyjnych partnerstwa i partnerów

Partnerska współpraca na danym terytorium dla swej skuteczności wymaga dostosowania odpowiednich dokumentów strategicznych i operacyjnych poszczególnych partnerów do wspólnie tworzonych dokumentów strategicznych i operacyjnych partnerstwa

WROCLAW (Powiat Wrocławski)

System Informacji Przestrzennej Powiatu Wrocławskiego „wroSIP” jako narzędzie partnerstwa dla rozwoju lokalnego

Gminy Powiatu Wrocławskiego, w tym: Czernica, Długołęka, Jordanów Śląski, Kąty Wrocławskie, Kobierzyce, Mietkowo, Siechnice, Sobótka oraz Żórawina podjęły i zrealizowały,

²⁴ Zob.: http://www.dzierzoniow.pl/sites/default/files/pliki/urząd/program_rozwoju_transportu_ziemi_dzierzoniowskiej1op.pdf [dostęp 23.04.2016].

²⁵ Zob.: <http://www.stowarzyszeniezd.pl/> [dostęp 18.04.2016].

wraz ze swoim liderem, ambitne przedsięwzięcie, wspierające lokalną gospodarkę przestrzenną. Opracowano i wdrożono system informatyczny, umożliwiający gromadzenie, przetwarzanie i aktualizację danych na obszarze powiatu. System Informacji Przestrzennej Powiatu Wrocławskiego „wroSIP” pozwala na udostępnianie danych partnerom i interesariuszom za pośrednictwem sieci Internet²⁶.

Proces integracji danych przestrzennych, tworzenia serwisu map oraz budowania przestrzeni współpracy rozpoczęto z inicjatywy Zarządu Powiatu Wrocławskiego w 2002 roku. Dwa lata później zawiązano partnerstwo na rzecz utworzenia Systemu Informacji Przestrzennej Powiatu Wrocławskiego. Tenże powiat i sześć gmin, do których w 2005 roku przyłączyły się kolejne trzy, zawarły porozumienie, regulujące zasady funkcjonowania i finansowania przedsięwzięcia.

Rezultat działań jest imponujący. W 2007 roku doprowadzono do pełnego pokrycia obszaru powiatu wektorową mapą ewidencyjną. Narzędzie, integrujące w partnerstwie usługi gospodarki przestrzennej, umożliwia administracji gminnej i powiatowej bezpośrednio zarządzanie mapami, danymi geodezyjnymi nieruchomości oraz pozostałymi informacjami w zakresie ewidencji gruntów i budynków. Dzięki takiej infrastrukturze, funkcjonującej na rzecz partnerskich gmin, znacznie uproszczono realizowane w ostatnich 3 latach prace analityczne, planistyczne i wdrożeniowe w ramach Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego²⁷.

POZNAŃ

Zintegrowana koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań

Stowarzyszenie Metropolia Poznań skupia 22 podmioty. Należą do nich: lider – miasto Poznań, powiat poznański i jego 16 gmin. Dodatkowo partnerstwo współtworzą cztery gminy zewnętrzne: Oborniki, Skoki, Szamotuły i Śrem. Obszar utworzonego w 2011 roku stowarzyszenia obejmuje niemal 30% mieszkańców Wielkopolski, stanowiąc zarazem 11% powierzchni województwa wielkopolskiego.

Punktem wyjścia w planowaniu rozwoju przestrzennego regionu była „Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej - Metropolii Poznań 2020”, określając kierunki działania samorządów lokalnych w perspektywie długookresowej. Następnie opracowano „Studium Uwarunkowań Rozwoju Przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej”. W Studium scharakteryzowano elementy struktury przestrzennej aglomeracji: podział terytorialny, środowisko przyrodnicze i krajobraz rolniczy, rynek nieruchomości, walory turystyczne, rozmieszczenie i strukturę ludności, sieć osadniczą oraz zabudowę mieszkaniową. Dokument prezentuje funkcje gospodarcze obszaru funkcjonalnego, w tym te o znaczeniu metropolitalnym, infrastrukturę transportową, techniczną i społeczną. Zawiera również dokumenty planistyczne oraz syntezę kierunków rozwoju przestrzennego aglomeracji.

²⁶ Zob.: System Informacji Przestrzennej Powiatu Wrocławskiego, <http://wrosip.pl/> [dostęp 28.03.2016].

²⁷ W rezultacie znacznie usprawniono realizację i obniżono koszty prac m.in. nad delimitacją obszaru funkcjonalnego, a w następnym etapie nad Strategią ZIT i kolejnymi dokumentami wdrożeniowymi WOM.

Kontynuację prac strategicznych partnerstwa stanowi „*Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*”²⁸. Zdiagnozowano w niej główne zagadnienia rozwoju przestrzenno-funkcjonalnego. Zidentyfikowano również problemy wynikające z braku spójności polityki przestrzennej na obszarze metropolitalnym. Studium miało charakter diagnostyczny. Wykonane zostało dla obszaru miasta Poznania i gmin powiatu poznańskiego. Diagnozę zaktualizowano po roku 2010, uwzględniając przystąpienie do stowarzyszenia nowych członków.

Zintegrowana *Koncepcja* stanowi dokument wspierający działania planistyczne gmin na rzecz trwałego, zrównoważonego rozwoju metropolii. Wypełnia lukę pomiędzy wciąż słabo zdefiniowanym planowaniem metropolitalnym, będącym w kompetencjach samorządu województwa, a planowaniem lokalnym, realizowanym w gminach. *Koncepcja* może zostać wykorzystana jako instrument polityki rozwoju Stowarzyszenia Metropolia Poznań w zakresie gospodarki przestrzennej²⁹.

Monitoring i ewaluacja

7.

Standard nr 7 w *modelu współpracy*: Monitoring i ewaluacja działań partnerstwa

Warunkiem skutecznej realizacji i partnerskiej współpracy na określonym terytorium jest jej stały monitoring i okresowa ocena, uwzględniająca adekwatność do potrzeb, skuteczność realizacji celów i efektywność działań.

PŁOCK

Utworzenie Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Płockiej na bazie doświadczeń Związku Gmin Regionu Płockiego

Płockie partnerstwo międzysamorządowe ma charakter zinstytucjonalizowany, rozwijając się wokół Związku Gmin Regionu Płockiego. Wyzwaniem dla kolejnych działań projektu „*Współpraca w ramach Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Płockiej kluczem do zintegrowanego rozwoju subregionu*”, współfinansowanego z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (2007-2013), jest jego monitoring i ewaluacja. Głównym celem przedsięwzięcia była integracja działań publicznych i utrwalenie potencjału rozwojowego Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Płockiej (OFAP). Zidentyfikowano zasięg obszaru funkcjonalnego, określono perspektywy rozwoju i niezbędną dokumentację

²⁸ Zob.: *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, portal internetowy partnerstwa, <http://www.planowanie.metropoliapoznan.pl/> [dostęp 28.03.2016].

²⁹ Zgodnie ze swoim statutem (art. 11), Stowarzyszenie Metropolia Poznań „*prowadzi działania wspierające wdrażanie wspólnie wypracowanej strategii rozwoju*” oraz „*monitoring procesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych*”, <http://www.aglomeracja.poznan.pl/> [dostęp 28.03.2016].

(diagnoza, strategie, dokumentacje techniczne), a także, w oparciu o doświadczenia dotychczasowej współpracy samorządów, zaplanowano jego monitoring. Promowano zintegrowane oddziaływanie na sferę gospodarczą, społeczną, środowiskową i przestrzenną. Jego oczekiwanym rezultatem powinien być trwały rozwój aglomeracji, oparty na Płocku jako centrum gospodarczym obszaru funkcjonalnego oraz integracja gmin³⁰, wchodzących w skład OFAP.

Warto zauważyć, że prowadzone w partnerstwie dość systematyczne badania i analizy (ankiety, wywiady, opinie, raporty okresowe), stanowią punkt odniesienia dla formułowania kierunków rozwoju OFAP (projektowanych w perspektywie do 2025 roku) w postaci programów sektorowych. Wspomniane, integrujące partnerstwo przedsięwzięcie POPT, ukierunkowano na przeciwdziałanie społecznym problemom rozwoju aglomeracji. Podjęto działania mające zapobiegać depopulacji tego obszaru, wspierać jakość kapitału ludzkiego oraz sprzyjać rozwojowi jego funkcji gospodarczych, chroniąc przy tym środowisko naturalne. Relatywnie duża skala przedsięwzięcia – znaczny obszar działania oraz szeroki zakres strategii tematycznych – sprawiły, że realizację projektu oparto na umowie partnerskiej. Określono w niej podział ról i obowiązków oraz skład organów decyzyjnych. W strukturze partnerstwa ustanowiono zespół projektowy, zespół konsultacyjny oraz zarząd³¹. Struktura ta umożliwia sprawne zarządzanie i ewaluację przedsięwzięć partnerstwa, których rozwój zapowiada się perspektywicznie. Należy podkreślić, że celem Związku (komunalnego) Gmin Regionu Płockiego jest także gospodarka odpadami, co powoduje, że zadania z zakresu planowania rozwoju są połączone z integracją usług publicznych.

³⁰ W skład OFAP wchodzi Powiat Płocki oraz gminy: Gmina Miasto Płock, Miasto i Gmina Drobin, Miasto i Gmina Gąbin, Gmina i Miasto Wyszogród, Gmina Bielsk, Gmina Bodzanów, Gmina Brudzeń Duży, Gmina Bulkowo, Gmina Czerwińsk nad Wisłą, Gmina Gostynin, Gmina Nowy Duninów, Gmina Łąck, Gmina Radzanowo, Gmina Pacyna, Gmina Słupno, Gmina Stara Biała, Gmina Staroźreby oraz Gmina Szczawin Kościelny. Zob.: Obszar Funkcjonalny Aglomeracji Płockiej, <http://www.drobin.pl/index.php/58-ofap/309-obszar-funkcjonalny-aglomeracji-plockiej> [dostęp 28.03.2016].

³¹ Szczegółowy podział struktury partnerstwa zawiera:

- a) Zespół Projektowy – organ wykonawczy, składający się z pracowników lidera (3 osoby: koordynator projektu, specjalista ds. przetargów, specjalista ds. księgowości) oraz wyznaczonych przedstawicieli partnerów,
- b) Zespół Konsultacyjny – organ decyzyjny w zakresie opiniowania dokumentów powstających przy realizacji projektu oraz rekomendacji Zarządowi ZGRP inwestycji kluczowych dla całego obszaru funkcjonalnego wraz z ustaleniem priorytetów tych zadań inwestycyjnych, składający się z:
 - przedstawicieli władz poszczególnych partnerów (po jednym przedstawicielu każdej z gmin oraz dwóch reprezentantów powiatu),
 - przedstawicieli organizacji pozarządowych (3 osoby), organizacji zrzeszających przedsiębiorców (3 osoby) oraz nauki, w tym szkół wyższych i jednostek badawczo-rozwojowych (2 osoby);
- c) Zarząd ZGRP – organ statutowy ZGRP – organ decyzyjny zatwierdzający dokumenty diagnostyczne i strategiczne oraz dokonujący wyboru inwestycji kluczowych, dających największe efekty mnożnikowe dla całego obszaru funkcjonalnego. Zob.: <http://zgrp.pl/> [dostęp 28.03.2016].

Relacje zewnętrzne

8.

Standard nr 8 w *modelu współpracy*: Komunikacja partnerstwa z mieszkańcami i innymi interesariuszami obszaru funkcjonalnego

Współpracę partnerską na określonym terytorium oparto na rzetelnej wymianie informacji oraz konsultacji opinii między partnerami, mieszkańcami i innymi interesariuszami obszaru funkcjonalnego

CZERWIEŃSK

Sołtysi – jako kluczowy element łańcucha komunikacji z mieszkańcami w procesie przygotowania dokumentów strategicznych i planistycznych Partnerstwa Gmin Nadodrzańskich

Trzy gminy województwa lubuskiego: Czerwieńsk, Sulechów i Dąbie, podjęły współpracę w przedsięwzięciu „Rozwój społeczno-gospodarczy gmin nadodrzańskich”, dofinansowanym z funduszy Norweskiego Mechanizmu Finansowego (obszar obejmuje 47 tys. mieszkańców). Zaplanowano przygotowanie dokumentów strategicznych oraz projektów technicznych, przedsięwzięć wspierających rozwój obszarów lokalnych w dorzeczu Odry. Kluczem do powodzenia partnerstwa stała się partycypacja mieszkańców w procesie planowania strategicznego i przestrzennego.

Aktywizację gmin partnerskich, programowaną w „Strategii Partnerstwa Nadodrzańskich Gmin”³², oparto na współdziałaniu położonych na obszarze funkcjonalnym szesnastu sołectw. W naturalny sposób łącznikami pomiędzy gminą i mieszkańcami, a w szczególności emisariuszami informacji o projekcie i jego postępach, zostali sołtysi. Dlaczego właśnie sołtysi? Są gospodarzami na „swoim” terenie, znają wszystkich mieszkańców, którzy mają do nich zaufanie. Ponadto, utożsamiając się z projektem, są wiarygodni w motywowaniu do dyskusji i kreatywnego działania. Szefowie sołectw regularnie kontaktują się z gminnymi urzędami, a także posiadają i pogłębiają wiedzę w zakresie sprawnego zarządzania funduszami sołectkimi. Fundamentem dobrej komunikacji stała się akceptacja sołtysów dla idei przedsięwzięcia i wzajemne zaufanie. Liderzy wiejskich samorządów pomocniczych zapewnili nie tylko dwustronny przepływ informacji, ale skutecznie motywowali „swoich” mieszkańców do udziału w konsultacjach społecznych i w warsztatach strategicznych. W praktyce okazało się, że takie podejście przesądziło o powodzeniu przedsięwzięcia. Sołtysi stali się w krótkim czasie głównymi aktorami procesu komunikacji samorządów gmin z mieszkańcami. Obecnie zajmują oni kluczowe miejsce w przestrzeni dialogu i w debatach między partnerami.

Partycypacja sołtysów przyczyniła się do skutecznego wdrożenia procesu opracowania wspólnej polityki przestrzennej (ekofizjografii, wspólnego studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gmin) w obszarze funkcjonalnym,

³² Zob.: Strategia Partnerstwa Nadodrzańskich Gmin, <http://2ba.pl/strategia-partnerstwa-gmin/> [dostęp 29.03.2016].

a potem opracowania 16 różnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przyjęcia ich bez lokalnych sprzeciwów. Sołtysi przyczynili się do dobrego klimatu dla realizacji idei Centrum Usług Wspólnych, integrujących działania partnerów samorządowych w zakresie oświaty, opieki społecznej i sportu. Uzyskiwane efekty potwierdzają, że rzetelna wymiana informacji i komunikacja z mieszkańcami, stanowi gwarancję powodzenia przedsięwzięć w czerwińskim partnerstwie³³.

PIASKI

Partycypacja w praktyce na rzecz priorytetów rozwoju gmin w obszarach spójności: społecznej, gospodarczej i terytorialnej w województwie lubelskim

Partnerstwo gmin Szlaku Jana III Sobieskiego w województwie lubelskim skorzystało z potencjału regionalnej marki, zaczerpniętej z narodowej tradycji historycznej. Postać jednego z najwybitniejszych królów polskich, który trwał ślady obecności pozostawił na ziemi lubelskiej, połączyła ideę współpracy jedenastu miast i gmin³⁴ i stała się świadomie wykorzystywanym narzędziem marketingowym. Partnerstwo obejmuje spójny obszar funkcjonalny, pomiędzy miastami Łęczna, Piaski a Krasnymstawem, w środkowo-wschodniej części województwa lubelskiego. W ramach przedsięwzięcia podjęto próbę wdrożenia dwutorowego modelu partycypacji obywatelskiej.

Pierwsza płaszczyzna partycypacji dotyczyła wypracowania kierunków rozwoju obszaru funkcjonalnego w zakresie turystyki, przetwórstwa i energetyki. Uczestniczyli w niej przedstawiciele jedenastu samorządów partnerstwa oraz praktycy. Do dialogu i debaty zaproszono przedsiębiorców lokalnych, przetwórców, specjalistów branży energetycznej i odnawialnych źródeł energii oraz branży turystycznej.

W efekcie opracowano „Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Szlaku Jana III Sobieskiego w zakresie kształtowania przestrzeni publicznej”³⁵ oraz trzy plany operacyjne, w zakresie: przetwórstwa, turystyki i energetyki. Te właśnie dziedziny stały się platformą współpracy gmin na rzecz wzmacniania spójności obszaru funkcjonalnego. Fundamentem działania uczyniono ideę zinstytucjonalizowanego partnerstwa i współpracy z podmiotami z innych sektorów. Uchwałę o powołaniu Stowarzyszenia gmin podjęto we wrześniu 2015 roku.

³³ Zob.: Partnerstwo Gmin Nadodrzańskich, dokumentacja w portalu internetowym lidera partnerstwa, http://www.czerwiensk.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&menu=108&strona=1&privatnosc=tak#gora_tytul [dostęp 28.03.2016].

³⁴ W skład partnerstwa gmin Szlaku Jana III Sobieskiego wchodzi jednaście jednostek samorządu terytorialnego, w tym: Gmina Piaski, Gmina Łęczna, Miasto Krasnystaw, Gmina Krasnystaw, Gmina Gorzków, Gmina Rybczewice, Gmina Mełgiew, Gmina Milejów, Gmina Ludwin, Gmina Spiczyn i Gmina Wólka [dostęp 25.03.2016].

³⁵ Zob.: *Zintegrowana Strategia Rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Szlaku Jana III Sobieskiego w zakresie kształtowania przestrzeni publicznej*, portal OF, <http://www.ofszlaksobieskiego.pl/index.php/pl/strategia> [dostęp 28.03.2016].

Druga płaszczyzna partycypacyjna objęła konsultacje społeczne z mieszkańcami. Metodę dialogu społecznego dostosowano w każdej z gmin do specyfiki planowanych inwestycji, stanowiących równocześnie jej priorytet rozwoju. Agregacja wyników konsultacji stała się wsparciem lokalnej polityki spójności Obszaru Funkcjonalnego Szlaku Jana III Sobieskiego. Wykorzystano instrumenty konsultacyjne: *planning for real* i *charette*, metody planowania partycypacyjnego oraz planowania przyszłościowego. Spotkania z mieszkańcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych i przedsiębiorcami pozwoliły na rozpoznanie i analizę opinii oraz ocenę planów rozwojowych gmin.

Realnym wsparciem partnerstwa okazało się aktywne uczestnictwo lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w procesie planowania przyszłości obszaru funkcjonalnego, co powinno zaowocować analogicznym zaangażowaniem w trakcie realizacji przedsięwzięć.

Przestrzeń dialogu i komunikacja w partnerstwie

9.

Standard nr 9 w *modelu współpracy*: Przestrzeń debaty i dialogu między partnerami oraz komunikacja wewnętrzna

Dobra współpraca w ramach partnerstwa na określonym terytorium wymaga trwałej przestrzeni debaty między partnerami. Stałe kształtowanie przestrzeni dialogu społecznego wpływa na poszerzanie zakresu, form i jakości odpowiedzialnego uczestnictwa partnerów w procesach planowania i zarządzania.

NYSA

Partnerstwo Nyskie 2020 – model dialogu między partnerami

Partnerstwo Nyskie zainicjowano w celu identyfikacji i wdrożenia mechanizmów trwałej, długofalowej współpracy, dotyczącej skutecznego rozpoznawania i rozwiązywania problemów przekraczających granice jednej tylko gminy. Zadanie to podjęło siedemnastu partnerów z przygranicznej, południowej części województwa opolskiego, tzw. subregionu nyskiego³⁶.

³⁶ Partnerstwo Nyskie 2020 tworzą 3 powiaty: głubczycki, nyski i prudnicki oraz 14 gmin: Biała, Branice, Głubczyce, Głuchołazy, Grodków, Kietrz, Korfantów, Nysa, Otmuchów, Paczków, Prudnik, Lubrza, Łambinowice i Skoroszyce, Zob. także: <http://www.partnerstwo-nyskie2020.pl/> [dostęp 28.03.2016].

Organizację przestrzeni dialogu partycypacyjnego przygotowano w zespole lidera – miasta Nysa oraz przedstawicieli trzech powiatów, opierając ją na koordynacji poszczególnych działań w procesie przygotowania dokumentów strategicznych. W tym celu partnerzy powołali biuro projektu, wyznaczając miasto Nysę oraz trzy powiaty na odpowiedzialnych za każdą ze strategii sektorowych. Do pracy w zespołach roboczych zaproszono przedstawicieli partnerów. Taki model pozwolił na połączenie operacjonalizacji zadań i trafny podział nakładów w poszczególnych obszarach tematycznych, zapewniając każdemu z partnerów partycypację we wszystkich działaniach.

W ramach przedsięwzięcia opracowano katalog programowania dokumentów planistycznych dla Obszaru Funkcjonalnego Partnerstwo Nyskie 2020: strategii ogólnej, trzech strategii sektorowych (rozwoju społecznego, rynku pracy i transportu) oraz Koncepcji Systemu Zintegrowanego Transportu Publicznego³⁷. Założono równorzędne traktowanie partnerów i ich potrzeb w procesie projektowania dokumentów strategicznych, uzgadniając zarazem równy podział kosztów i korzyści.

Za kluczowy element współpracy uznano sprawny proces wymiany informacji w partnerstwie. Tworzony model zarządzania oparto na strategii wewnętrznej komunikacji. Narzędziem wsparcia stała się „sieć” komunikacyjna w łańcuchu zwrotnym lider-partnerzy, opracowana i zarządzana przez biuro projektu. Do zarządzania komunikacją w partnerstwie delegowano pracowników jednostek poszczególnych partnerów. Opracowano bazy kontaktów w obrębie każdego z zespołów tematycznych. Ustalono procedury komunikacji i przekazywania informacji, nadając odpowiednie priorytety sprawom pilnym i bieżącym.

Wzorowy dialog między partnerami przedsięwzięcia zaowocował powołaniem w lutym 2016 roku stowarzyszenia „Subregion Południowy”³⁸. Stanowi ono zinstytucjonalizowaną formę partnerstwa, nawiązanego w 2013 roku w celu realizacji projektu „Partnerstwo Nyskie 2020”, zrzeszając trzy powiaty: nyski, głubczycki i prudnicki oraz dwanaście gmin.

³⁷ Programowanie procesu planowania strategicznego przedstawiono w portalu partnerstwa, w zakładce „Strategie”. Zob.: <http://www.partnerstwo-nyskie2020.pl/index.php/strategie> [dostęp 28.03.2016].

³⁸ Zob.: http://www.nysa.eu/aktualnosc-1-8543-walne_zgromadzenie_stowarzyszenia.html [dostęp 28.03.2016].

Przestrzeń zaufania i odpowiedzialności

10.

Standard nr 10 w *modelu współpracy*:

Wzajemne zaufanie

Fundamenty partnerskiej współpracy na określonym obszarze stanowią: wzajemne zaufanie, partnerskie i podmiotowe relacje między partnerami oraz współodpowiedzialność za stan i rozwój obszaru funkcjonalnego

WŁODAWA

Zarządzanie partnerstwem w oparciu o model współpracy w zespołach rozproszonych we Włodawskim Obszarze Funkcjonalnym

Partnerstwo włodawskie powstało w 2013 roku, jako skutek przystąpienia do realizacji projektu „Włodawski Obszar Funkcjonalny – nowy wymiar partnerstwa w polityce regionalnej”. Współpracę rozpoczęło dziesięć gmin położonych w północno-wschodniej części województwa lubelskiego oraz powiat włodawski³⁹.

Skuteczną realizację przedsięwzięcia, współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (2007-2013), zapewniło elastyczne podejście do zarządzania partnerstwem. W dialogu i komunikacji wykorzystano model współpracy w zespołach rozproszonych, zwanych także zespołami wirtualnymi. Kluczem okazało się zbudowanie zespołu pracowników średniego szczebla – koordynatorów, nadzorującego działania na terenie każdej z gmin i zapewniającego szybki przepływ informacji, w tym sprawną komunikację zwrotną. Fundamentem modelu stał się silny zespół zarządzający partnerstwem na poziomie operacyjnym. Mimo, że gminy delegowały do współpracy osoby o różnym doświadczeniu i motywacji, pracujące zarazem na zróżnicowanych stanowiskach, organizacja „centrum zarządzania wirtualnego” zakończyła się sukcesem.

Koordynatorom wyznaczono zadania: zapewnienie sprawnej komunikacji w partnerstwie, nadzór nad terminowym przygotowaniem dokumentów, zmierzający do efektywnego podejmowania decyzji, składających się na proces realizacji zadań i ich monitorowania. Okazało się, że wdrożone rozwiązanie wzmacnia zaangażowanie partnerów, wyzwalając dodatkową inicjatywę. Zespół koordynatorów cieszył się stałym wsparciem liderów samorządowych, którzy świadomie delegowali kompetencje, decentralizując proces bieżącego zarządzania. Model wdrożono w jednostkach samorządowych, które w większości tworzą małe gminy (poniżej 15 tys. mieszkańców) na obszarach wiejskich.

Strukturę współpracy ambitnie oparto na atrybutach zespołu idealnego. Zalicza się do nich: zaufanie, zaangażowanie, kreatywność, współpracę, różnorodność,

³⁹ Partnerstwo Włodawskiego Obszaru Funkcjonalnego tworzą gminy: Gmina Miejska Włodawa, Gmina Włodawa, Gmina Ruda-Huta, Gmina Hanna, Gmina Hańsk, Gmina Urszuli, Gmina Sosnowica, Gmina Stary Brus, Gmina Wola Uhrusk, Gmina Wiryki) oraz powiat włodawski. Zob. także portal partnerstwa: <http://wof.wlodawa.eu/> [dostęp 28.03.2016].

a także silne przywództwo lidera, wspomagającego pracę członków zespołu⁴⁰. Metoda ta w praktyce okazała się skuteczna także w zespołach wirtualnych, na terenach wiejskich Włódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, skazywanych raczej na peryferyjność. Na efektywność tych działań znaczący wpływ wywarły również szkolenia w ramach Projektu Predefiniowanego. We włódzskim modelu zarządzania zespołami rozproszonymi podmiotami partnerstwa stali się konkretni, zaangażowani ludzie, którzy w konsekwencji decydują o powodzeniu międzysamorządowej współpracy.

Podsumowanie

Zaproponowany scenariusz wykorzystania dobrych praktyk w partnerstwach międzysamorządowych i międzysektorowych, choć w pewnym tylko zakresie spełnia założenia zaprojektowanego modelu współpracy, może w konkretnych przypadkach stanowić skuteczne narzędzie wsparcia procesów zarządzania i rozwoju. Co więcej, narzędzie to może okazać się bardziej wiarygodne, niż metody sformalizowane, skutkujące zwykle rezultatem krótkotrwałym, często odległym od planów i potrzeb.

Znaczenie *best practices* dla rozwoju współpracy międzysamorządowej potwierdzają również wyniki analiz statystycznych, zaprezentowane w rozdziale piątym, zarówno w kontekście prac Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie, jak i badań własnych⁴¹. Rezygnacja z procedur skomplikowanej inżynierii zarządzania na rzecz metod prostych, transparentnych, ma również istotne znaczenie społeczne, ograniczając nadużycia, ryzyko zjawisk korupcyjnych, porządkując rynek, stymulując rozwój instrumentów nowej ekonomii instytucjonalnej⁴².

Sprawdzone w praktyce narzędzia wsparcia partnerstw samorządowych stanowią najlepszą rekomendację dla ich potencjalnej replikacji. Nie zawsze jednak możliwe jest zastosowanie zaprezentowanych rozwiązań wprost. Najczęściej muszą być one odpowiednio adaptowane do konkretnej sytuacji. Ich rolą jest zainspirowanie Państwa do podjęcia podobnych działań w Waszych środowiskach i wspólnotach lokalnych.

⁴⁰ T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki, *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] Intercathedra, nr 27/4, Poznań, 2011, ss. 45-52.

⁴¹ M. Popek, L. Wanat: *Price versus non-price factors of sector competitiveness...*, [w:] Intercathedra, nr 30/2, Poznań 2014, ss. 71-77.

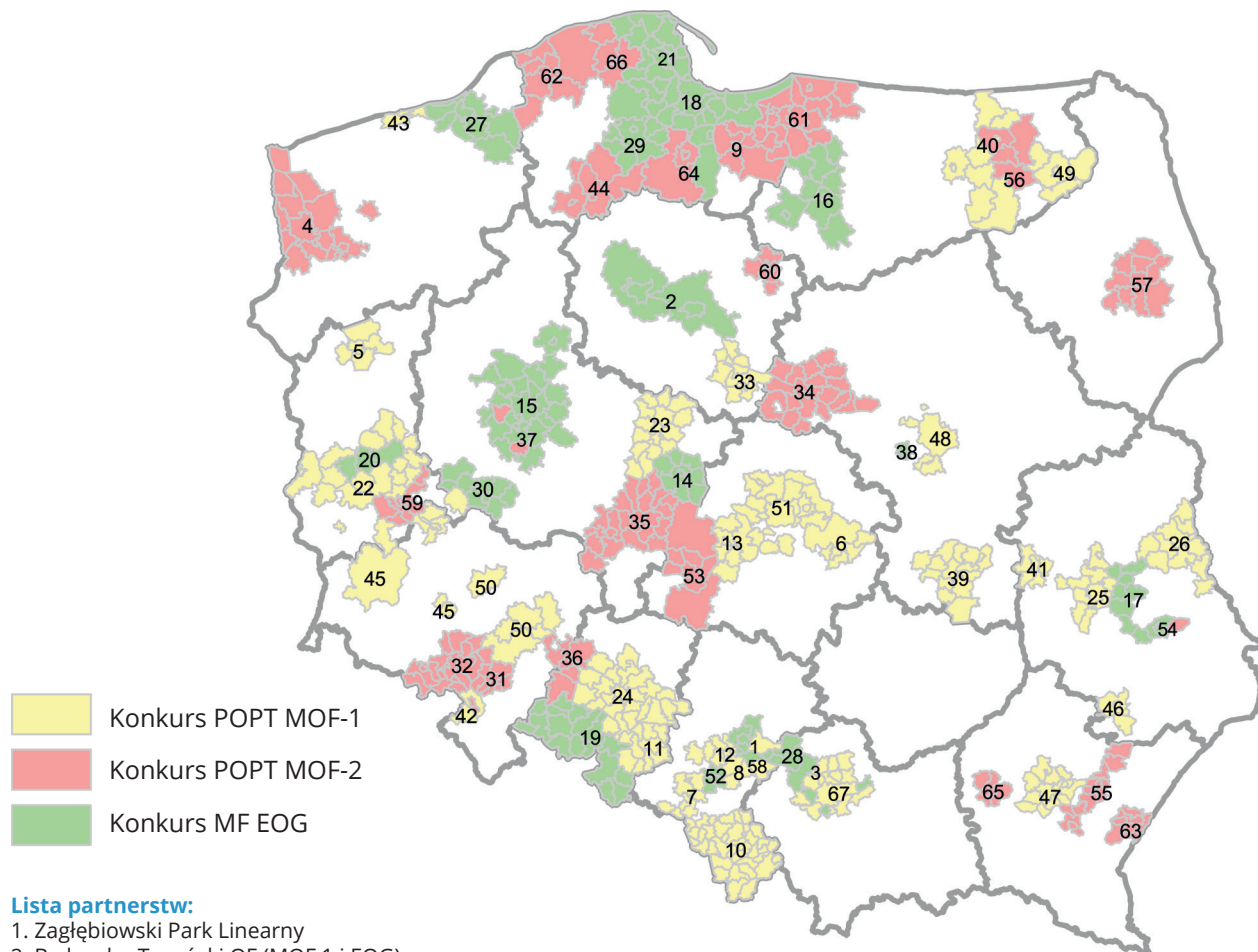
⁴² L. Wanat: *Ekonomiczna analiza prawa i perspektywy jej stosowania w warunkach polskich...* [w:] *Gospodarka globalna. Technologia. Społeczeństwo*, nr 12, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, ISSN: 1689-8877, ss. 146-157.

Bibliografia:

1. P. Churski: *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku. Nauki ekonomiczne. T. XIX. Z.3. Gospodarka regionu na Jednolitym Rynku Europejskim. Wybrane zagadnienia. Włocławek, 2005.
2. A. Lipska: *Wójt, burmistrz, prezydent – lokalni liderzy polityczni czy menadżerowie*. [w:] red.: Michałowski S., Kuć-Czajkowska K.: *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2008.
3. M. Popek, L. Wanat: *Price versus non-price factors of sector competitiveness...*, [w:] *Intercathedra*, nr 30/2, Poznań, 2014.
4. T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki: *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, [w:] *Intercathedra*, nr 27/4, Poznań, 2011.
5. L. Wanat: *Ekonomiczna analiza prawa i perspektywy jej stosowania w warunkach polskich...* [w:] *Gospodarka globalna. Technologia. Społeczeństwo*, nr 12, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, 2013.
6. L. Wanat, W. Lis: *Promotion of best practices – project proposal...*, [w:] *Intercathedra*, nr 25, Poznań, 2009.
7. www.dobrepraktyki.pl [dostęp: 26.04.2016].

Załącznik 1

Mapa 1. Przestrzenny rozkład partnerstw międzysamorządowych, które uzyskały wsparcie Ministerstwa Rozwoju w konkursach grantowych POPT MOF i EOG – podział wg źródła dofinansowania



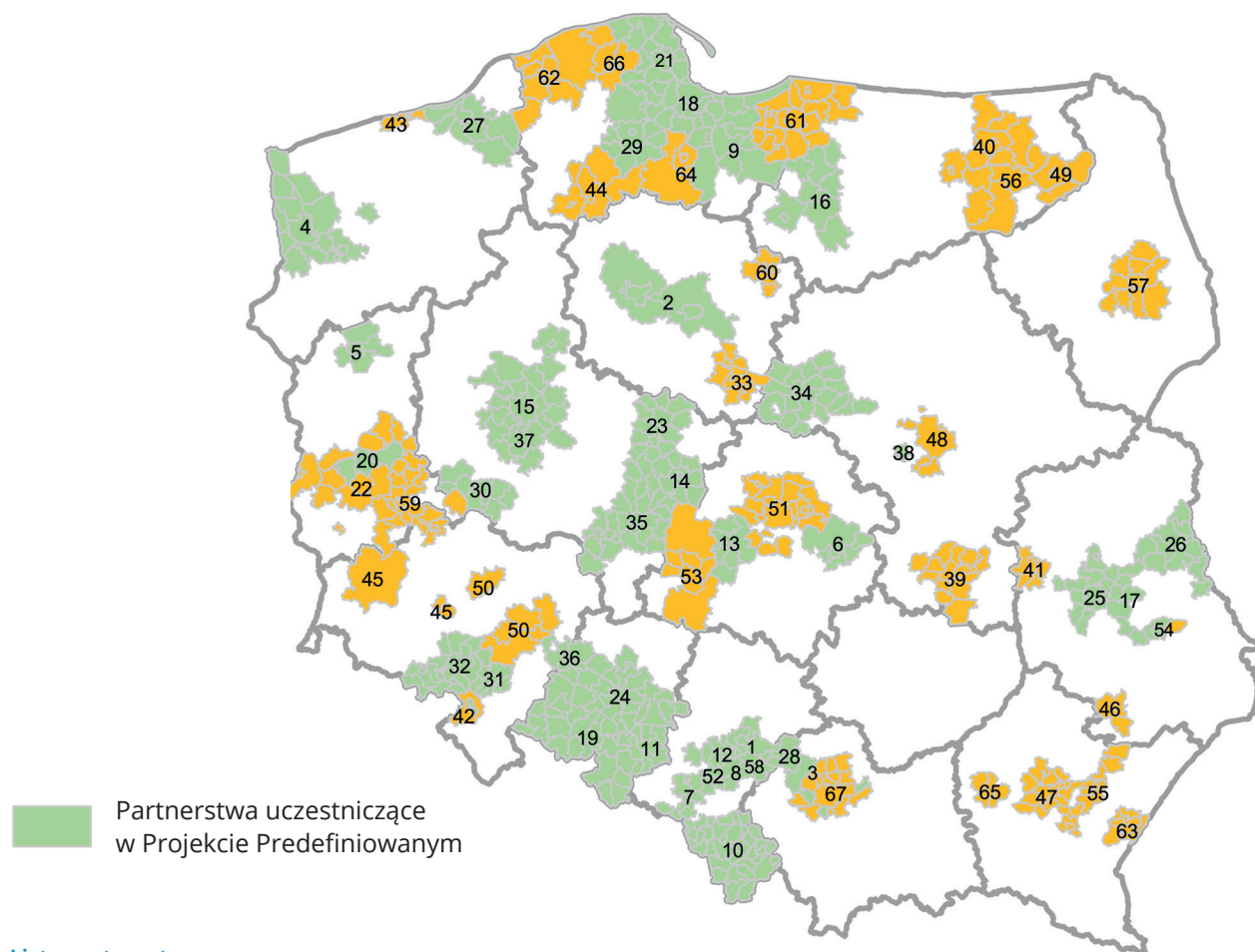
- Konkurs POPT MOF-1
- Konkurs POPT MOF-2
- Konkurs MF EOG

Lista partnerstw:

1. Zagłębiowski Park Linearny
2. Bydgosko-Toruński OF (MOF 1 i EOG)
3. OF Blisko Krakowa
4. Szczeciński Obszar Metropolitalny
5. Aglomeracja Gorzowska
6. Partnerstwo na rzecz rozwoju OF Doliny Rzeki Pilicy w powiecie tomaszowskim
7. Subregion zachodni woj. śląskiego
8. Górnośląski Związek Metropolitalny
9. MOF Malborka
10. Subregion południowy woj. śląskiego
11. OF Kędzierzyn-Koźle
12. MOF Chorzów-Świętochłowice-Ruda Śląska
13. OF na terenie powiatów zduńskowolskiego i łaskiego
14. Aglomeracja Turecka
15. Metropolia Poznań (MOF 1 i EOG)
16. Ostródzko-Iławski Obszar Funkcjonalny
17. OF Szlaku Jana III Sobieskiego
18. Stowarzyszenie Gdańsk-Gdynia-Sopot (G-G-S)
19. Partnerstwo NYSA 2020
20. OF Gmin Nadodrzańskich
21. NORDA
22. Aglomeracja Zielonogórska
23. Aglomeracja Konińska
24. Aglomeracja Opolska
25. Lubelski Obszar Funkcjonalny
26. Włodawski Obszar Funkcjonalny
27. Koszaliński Obszar Funkcjonalny
28. OF Ziemi Olkuskiej
29. OF Ziemi Kościerskiej
30. Aglomeracja Leszczyńska
31. Partnerstwo JST Ziemi Dzierżoniowskiej
32. Aglomeracja Wałbrzyska
33. Włocławski Obszar Funkcjonalny
34. Płocki Obszar Funkcjonalny
35. Aglomeracja Kalisko-Ostrowska
36. Obszar Funkcjonalny Subregionu Brzeskiego
37. Stowarzyszenie Gmin Mikroregionu Wielkopolskiego Parku Narodowego
38. Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów
39. Radomski Obszar Funkcjonalny
40. OF Krainy wielkich jezior mazurskich
41. MOF Puławy
42. Partnerstwo Noworudzko-Radkowskie
43. MOF Kołobrzegu
44. Chojnicko-Człuchowski MOF
45. Legnicko-Głogowski OF
46. MOF Biłgoraju
47. Rzeszowski OF
48. Warszawski Obszar Metropolitalny – Projekt PROM
49. MOF Ełku
50. Wrocławski Obszar Funkcjonalny
51. Łódzki Obszar Metropolitalny
52. OF Powiatu Mikołowskiego
53. Złoczewski Obszar Funkcjonalny
54. OF Krasnystaw PLUS
55. Przeworsko-Dynowski Obszar Wsparcia
56. OF wokół drogi łączącej Krainę Wielkich Jezior Mazurskich z Pojezierzem Etckim i Kanałem Augustowskim
57. Białostocki Obszar Funkcjonalny
58. OF miast Mysłowice, Jaworzno, Sosnowiec
59. Nowosolski Obszar Funkcjonalny
60. Brodnicki OF
61. Elbląski OF
62. Słupski OF
63. Przemyski MOF
64. Starogardzki Miejski Obszar Funkcjonalny
65. Partnerstwo Dębickiego Obszaru Funkcjonalnego
66. Obszar Funkcjonalny Ziemi Lęborskiej
67. Krakowski Obszar Metropolitalny

Załącznik 2

Mapa 2. Przestrzenny rozkład partnerstw międzysamorządowych, które uzyskały wsparcie Ministerstwa Rozwoju w konkursach grantowych POPT MOF i EOG – uczestnicy Projektu Predefiniowanego



Lista partnerstw:

1. Zagłębiowski Park Linearny
2. Bydgosko-Toruński (MOF 1 i EOG)
3. OF Blisko Krakowa
4. Szczeciński Obszar Metropolitalny
5. Aglomeracja Gorzowska
6. Partnerstwo na rzecz rozwoju OF Doliny Rzeki Pilicy w powiecie tomaszowskim
7. Subregion zachodni woj. śląskiego
8. Górnośląski Związek Metropolitalny
9. MOF Malborka
10. Subregion południowy woj. śląskiego
11. OF Kędzierzyn-Koźle
12. MOF Chorzów-Świętochłowice-Ruda Śląska
13. OF na terenie powiatów zduńskowolskiego i łaskiego
14. Aglomeracja Turecka
15. Metropolia Poznań (MOF 1 i EOG)
16. Ostródzko-Iławski Obszar Funkcjonalny
17. OF Szlaku Jana III Sobieskiego
18. Stowarzyszenie Gdańsk-Gdynia-Sopot (G-G-S)
19. Partnerstwo NYSA 2020
20. OF Gmin Nadodrzańskich
21. NORDA
22. Aglomeracja Zielonogórska
23. Aglomeracja Konińska
24. Aglomeracja Opolska
25. Lubelski Obszar Funkcjonalny
26. Włodawski Obszar Funkcjonalny
27. Koszaliński Obszar Funkcjonalny
28. OF Ziemi Olkuskiej
29. OF Ziemi Kościuskiej
30. Aglomeracja Leszczyńska
31. Partnerstwo JST Ziemi Dzierżonowskiej
32. Aglomeracja Wałbrzyska
33. Włocławski Obszar Funkcjonalny
34. Płocki Obszar Funkcjonalny
35. Aglomeracja Kalisko-Ostrowska
36. Obszar Funkcjonalny Subregionu Brzeskiego
37. Stowarzyszenie Gmin Mikroregionu Wielkopolskiego Parku Narodowego
38. Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów
39. Radomski Obszar Funkcjonalny
40. OF Krainy wielkich jezior mazurskich
41. MOF Puławy
42. Partnerstwo Noworudzko-Radkowskie
43. MOF Kołobrzegu
44. Chojnicko-Człuchowski MOF
45. Legnicko-Głogowski OF
46. MOF Biłgoraja
47. Rzeszowski OF
48. Warszawski Obszar Metropolitalny – Projekt PROM
49. MOF Elku
50. Wrocławski Obszar Funkcjonalny
51. Łódzki Obszar Metropolitalny
52. OF Powiatu Mikołowskiego
53. Złoczewski Obszar Funkcjonalny
54. OF Krasnystaw PLUS
55. Przeworsko-Dynowski Obszar Wsparcia
56. OF wokół drogi łączącej Krainę Wielkich Jezior Mazurskich z Pojezierzem Elckim i Kanalem Augustowskim
57. Białostocki Obszar Funkcjonalny
58. OF miast Mysłowice, Jaworzno, Sosnowiec
59. Nowosolski Obszar Funkcjonalny
60. Brodnicki OF
61. Elbląski OF
62. Słupski OF
63. Przemyski MOF
64. Starogardzki Miejski Obszar Funkcjonalny
65. Partnerstwo Dębickiego Obszaru Funkcjonalnego
66. Obszar Funkcjonalny Ziemi Lęborskiej
67. Krakowski Obszar Metropolitalny

Załącznik 3

Narzędzie samooceny rozwoju partnerstw międzysamorządowych



MINISTERSTWO
ROZWOJU



Norweski Związek
Władz Lokalnych
i Regionalnych



Lista kryteriów samooceny:

- Kryterium oceny nr 1 Skład partnerstwa z punktu widzenia jego potrzeb
- Kryterium oceny nr 2 Diagnoza zasobów i konkurencyjności obszaru funkcjonalnego
- Kryterium oceny nr 3 Analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie usług publicznych na terenie obszaru funkcjonalnego (OF) jako element diagnozy
- Kryterium oceny nr 4 Programy rozwoju dla obszaru funkcjonalnego (OF)
- Kryterium oceny nr 5 Integracja usług publicznych i infrastruktury w OF
- Kryterium oceny nr 6 Stopień integracji między dokumentami strategicznymi partnerów samorządowych, a odpowiadającymi im dokumentami partnerstwa
- Kryterium oceny nr 7 Monitoring i ewaluacja działań partnerstwa
- Kryterium oceny nr 8 Komunikacja partnerstwa z mieszkańcami i innymi interesariuszami OF
- Kryterium oceny nr 9 Przestrzeń debaty i dialogu między partnerami oraz komunikacja wewnętrzna
- Kryterium oceny nr 10 Wzajemne zaufanie

Metodę samooceny opracowano w ramach projektu pn. *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej* realizowanego przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP w ramach programu Ministerstwa Rozwoju ze środków EOG. Jest ona częścią Modelu współpracy międzysamorządowej i została przetestowana w trakcie oceny zgłoszeń do ogólnokrajowego konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania: Razem dla rozwoju” w latach 2014 oraz 2015.

Zasada dokonywania samooceny: w ramach każdego z 10 kryteriów oceny partnerstwo znajduje się na tym poziomie (w skali 1-5), dla którego wszystkie warunki szczegółowe zostały spełnione. Równobrzmiąca wersja elektroniczna tego narzędzia jest dostępna pod adresem <http://samoocenapartnerstw.jst.org.pl/>

Metoda oceny: **około dwugodzinny warsztat z udziałem przedstawicieli partnerów. Proponujemy aby wszystkie oceny ustalać metodą konsensusu**, ale zawsze w oparciu o potwierdzone fakty. Celem samooceny jest nie tylko dokonanie pomiaru (określenia aktualnego stanu), ale także doprowadzenie do wyrównania wiedzy i do wspólnego postrzegania danego zagadnienia szczegółowego oraz całościowych celów partnerstwa. Następnym krokiem powinno być określenie niezbędnych działań, tak aby w każdym z kryteriów oceny (części z nich) przesunąć się w kolejnym roku do wyższego stadium. Efektem takiego zintegrowanego podejścia będzie rozwój instytucjonalny partnerstwa pozwalający na podejmowanie coraz bardziej ambitnych działań dla rozwoju społeczności lokalnych. Kolory ułatwiają śledzenie stopnia zaawansowania partnerstwa w obrębie zagadnień szczegółowych o jednolitym charakterze.

Zespół autorski: Andrzej Porawski, dr Tomasz Potkański, Krzysztof Jaszczółt, Janusz Szewczuk, dr Grzegorz Kaczmarek, Jarosław Komża, Łukasz Dąbrówka, Ewa Kipta, Aldo Vargas.

Kryterium oceny nr 1. Skład partnerstwa z punktu widzenia jego potrzeb

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<p>- Partnerstwo zostało utworzone przez kilka jednostek samorządu terytorialnego, które pierwsze wykazały inicjatywę i podjęły działania organizacyjne.</p>	<p>- W skład partnerstwa zdecydowała się wejść większość jednostek samorządu lokalnego, które tworzą ten obszar funkcjonalny (OF).</p>	<p>- W skład partnerstwa wchodzi wszystkie jednostki samorządu lokalnego tworzące OF a także niektóre zainteresowane organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, organizacje przedsiębiorców i/lub inne podmioty.</p>	<p>- Skład partnerstwa obejmuje szeroką reprezentację partnerów społecznych i gospodarczych, których statutowe zainteresowania koncentrują się w zakresie działania partnerstwa (organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy i/lub ich organizacje);</p> <p>- W skład partnerstwa wchodzi także inne podmioty publiczne, których działania mogą wspomóc realizację celów partnerstwa, oraz (ewentualnie) inne zainteresowane podmioty</p> <p>- Skład partnerstwa jest optymalny z punktu widzenia kompleksowo zdiagnozowanych potrzeb OF.</p>	<p>- Skład partnerów jest dostosowywany do zmieniających się potrzeb – na podstawie wyników okresowej aktualizacji diagnozy problemów OF.</p>

Kryterium oceny nr 2. Diagnoza zasobów i konkurencyjności obszaru funkcjonalnego (OF)

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<ul style="list-style-type: none"> - Przeanalizowano posiadane w urzędach dane obrabiające sytuację społeczno-ekonomiczną obszaru funkcjonalnego (OF); - Przeprowadzono wstępną uproszczoną ocenę kluczowych problemów rozwoju obszaru funkcjonalnego (OF). 	<ul style="list-style-type: none"> - Powołano wspólny zespół specjalistów ds. oceny potencjału OF; - Zidentyfikowano dostępne źródła informacji publicznej (dane GUS, dane administracyjne, inne źródła) nt. sytuacji społeczno-ekonomicznej OF; - Zgromadzono dane statystyczne z tych źródeł dla ostatnich min. 3 lat; - Poddano analizie dane statystyczne nt. sytuacji społeczno-ekonomicznej OF; - Zidentyfikowano kluczowe problemy rozwoju OF; - Wnioski z diagnozy wykorzystano przy pracach nad co najmniej jednym wspólnym projektem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zgromadzono dane statystyczne z dostępnych źródeł informacji publicznej (GUS, administracyjne, inne) nt. sytuacji społeczno-ekonomicznej OF dla ostatnich min. 5 lat; - Przeprowadzono badanie opinii * niektórych interesariuszy w obrębie OF; - Umożliwiono otwarty dostęp do wyników badań i analiz wszystkim interesariuszom; - Wnioski z diagnozy wykorzystano w pracach nad wspólnymi projektami lub nad wspólnym programem / strategią rozwoju OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zgromadzono dane statystyczne z dostępnych źródeł informacji publicznej (GUS, administracyjne, inne) za okres co najmniej 10 ostatnich lat, są na bieżąco gromadzone i aktualizowane. - Przeprowadzono badania opinii * większości kluczowych interesariuszy - Dokonano oceny konkurencyjności obszaru funkcjonalnego; - Wyniki diagnozy poddano debacie publicznej; - Wnioski z diagnozy wykorzystano w pracach nad wspólnymi projektami oraz nad wspólnym programem / strategią rozwoju OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sformalizowano system powtarzalnego (corocznie lub co dwa lata) diagnozowania potencjału OF; - Ustalono harmonogram powtarzania i ścisłą metodologię diagnozy OF; - Dane statystyczne z dostępnych źródeł informacji publicznej (GUS, administracyjne, inne), za okres co najmniej 10 ostatnich lat, są na bieżąco gromadzone i aktualizowane. - Prowadzona jest cykliczna analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej OF na tle podobnych obszarów w regionie / kraju (analiza benchmarkingowa); - Cyklicznie prowadzone są badania kluczowych interesariuszy w obrębie OF; - Cyklicznie weryfikowane są kluczowe problemy rozwoju obszaru; - Cyklicznie dokonywana jest ocena konkurencyjności obszaru funkcjonalnego; - Każda kolejna aktualizacja diagnozy poddawana jest debacie publicznej; - Wnioski z diagnozy wykorzystano w pracach nad kolejnymi wspólnymi projektami; - Wnioski z diagnozy wykorzystano przy monitorowaniu i aktualizacji programów / strategii rozwoju obszaru.

* Badania opinii interesariuszy – typowe metody to; wywiady indywidualne / grupowe, ankiety, zapisy dyskusji z udziałem interesariuszy, itp.

Kryterium oceny nr 3. Analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie usług publicznych na terenie OF jako element diagnozy

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<ul style="list-style-type: none"> - Zebrano dane statystyczne znajdujące się w urzędach JST; - Wykonano wstępną analizę powiązań funkcjonalnych wybranych rodzajów infrastruktury publicznej (tj. technicznej i społecznej) w OF; - Zidentyfikowano możliwe projekty służące integracji infrastruktury publicznej obszaru funkcjonalnego (OF). 	<ul style="list-style-type: none"> - Zebrano dane statystyczne znajdujące się w GUS; - Wykonano wstępną analizę powiązań funkcjonalnych wybranych rodzajów usług publicznych w OF; - Zidentyfikowano główne problemy w zakresie powiązań funkcjonalnych i na tej podstawie zdefiniowano projekty o kluczowym znaczeniu dla integracji infrastruktury publicznej obszaru funkcjonalnego; - Zidentyfikowano możliwości koordynacji / integracji usług publicznych w OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Powołano wspólny zespół specjalistów dla oceny powiązań funkcjonalnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, programowania rozwoju, stanu infrastruktury i koordynacji / integracji podstawowych ** usług publicznych; - Zebrano dane statystyczne dostępne poza JST i GUS; - Przeprowadzono badania i wykonano pogłębioną analizę*** powiązań funkcjonalnych wybranych rodzajów infrastruktury publicznej oraz wybranych rodzajów usług publicznych; - Wnioski z analizy powiązań funkcjonalnych uwzględniono w dokumentach strategicznych; - Zdefiniowano konkretne projekty dotyczące koordynacji / integracji wybranych usług publicznych w OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Przeprowadzono analizę spójności studiów uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego JST w OF; - Przeprowadzono badania stopnia integracji usług publicznych w OF; - Zidentyfikowano kluczowych interesariuszy dla poszczególnych usług publicznych i użytkowników infrastruktury publicznej; - Zdefiniowano szeroki program (-y) integracji podstawowych usług publicznych** w OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Przeprowadzane są cykliczne badania powiązań podstawowych usług publicznych i infrastruktury technicznej / społecznej; - Stworzono system stałego monitorowania powiązań funkcjonalnych zagospodarowania przestrzennego, programowania rozwoju, integracji infrastruktury i usług publicznych w obszarze funkcjonalnym; - Zdefiniowano metodologię i harmonogram cyklicznego badania powiązań funkcjonalnych obszaru; - Realizowane są projekty o kluczowym znaczeniu wynikające z szerokiego programu integracji infrastruktury publicznej i usług publicznych.

* Infrastruktura publiczna – oznacza infrastrukturę służącą dostarczaniu usług technicznych (dostarczanie wody, odbiór ścieków, zagospodarowanie odpadów, drogi i publiczny transport zbiorowy, mieszkalnictwo, ciepłownictwo i dostarczanie energii el. i gazowej, prowadzenie cmentarzy, itp.) oraz społecznych (m.in. oświata, kultura, pomoc społeczna, aktywizacja zawodowa i przeciwdziałanie bezrobociu, itp.);

** Pojęcie podstawowe usługi publiczne obejmuje: wod.-kan., gosp. odpadami, transport (drogownictwo i publiczny transport zbiorowy), oświata, pomoc społ., kultura;

*** Narzędzia do badań i analiz powinny być każdorazowo dostosowane do uwarunkowań danego sektora usług i partnerstwa, ale preferowane jest łączenie wyników badań danych statystycznych pochodzących z jednostek administracji publicznej (w tym GUS), z wynikami badań opinii odbiorców usług (badania ankietowe użytkowników, badania fokusowe, inne).

Kryterium oceny nr 4. Programy rozwoju dla obszaru funkcjonalnego (OF)

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<ul style="list-style-type: none"> - Zaplanowano opracowanie strategii rozwoju dla OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trwają prace nad strategią rozwoju dla OF; - Zaplanowano opracowanie co najmniej jednej strategii / programu sektorowego dla OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategia rozwoju dla OF została opracowana; - W trakcie pracy nad strategią rozwoju dla OF uwzględniono zagadnienia spójności przestrzennej w ramach OF oraz wykorzystano metody partycypacji społecznej; - Trwają prace nad co najmniej jedną strategią / programem sektorowym dla OF; - W trakcie pracy nad strategią / programem sektorowym wykorzystano metody partycypacji społecznej; - Zaplanowano opracowanie wspólnego WPI (lub WPF) dla OF; - Opracowano dokumentację dla co najmniej jednego projektu realizującego Strategię OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategia rozwoju dla OF oraz co najmniej jedna strategia sektorowa zostały uchwalone; - W ramach diagnozy sytuacji dokonano bilansu popytu i podaży na główne kategorie usług – z punktu widzenia sytuacji demograficznej i zdiagnozowanych oczekiwań mieszkańców / interesariuszy, w tym przeprowadzono badania opinii; - Trwają prace nad wspólnym WPI (lub WPF) dla OF; - Opracowano dokumentację dla co najmniej kilku projektów realizujących Strategię OF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategia rozwoju dla OF oraz co najmniej jedna strategia sektorowa są uchwalone, wdrażane, monitorowane oraz poddawane okresowej ocenie i ew. uaktualniane z wykorzystaniem wyników badań opinii interesariuszy w OF; - Wspólny WPI (lub WPF) dla OF został przyjęty, jest realizowany, regularnie monitorowany i uaktualniany; - Przyjęte do realizacji programy (przedsięwzięcia) realizacyjne są wdrażane w sposób zintegrowany, zaś ich postępy są monitorowane.

Kryterium oceny nr 5. Integracja usług publicznych i infrastruktury w OF

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<p>- Partnerzy zadeklarowali chęć współdziałania w celu integracji rozwoju lub koordynacji funkcjonowania infrastruktury technicznej i/lub społecznej na terenie OF*.</p>	<p>- Partnerzy zadeklarowali chęć współdziałania w celu integracji / koordynacji usług publicznych na terenie OF*;</p> <p>- Partnerzy są w trakcie przygotowania co najmniej 1 wspólnego projektu** budowy, modernizacji lub koordynacji funkcjonowania infrastruktury technicznej i/lub społecznej w OF.</p>	<p>- Partnerzy rozpatrując możliwości integracji / koordynacji usług, przeanalizowali parametry jakościowe i ilościowe przynajmniej 1 podstawowej usługi publicznej *, dostarczonej przez jednostki samodzielnie;</p> <p>- Partnerzy przygotowali i realizują przynajmniej 1 wspólny projekt** budowy lub modernizacji lub koordynacji funkcjonowania infrastruktury technicznej / społecznej w OF. Projekt przewidziano w dokumentach strategicznych partnerstwa.</p>	<p>- Partnerzy powierzyli realizację przynajmniej 1 podstawowej usługi publicznej * wybranemu podmiotowi (jednemu z partnerów, lub wspólnie wybranej / utworzonej instytucji), w oparciu o uzgodnione parametry jakościowe;</p> <p>- Jakość przynajmniej 1 powierzonej usługi jest poddawana monitorin- gowi i podlega ocenie przez odbiorców, z wykorzystaniem różnych dostępnych narzędzi;</p> <p>- Partnerzy przygotowali i realizują przynajmniej 2 wspólne projekty** budowy, modernizacji lub koordynacji funkcjonowania infrastruktury technicznej / społecznej w OF. Projekty te przewidziano w dokumentach strategicznych partnerstwa.</p>	<p>- Partnerzy powierzyli realizację przynajmniej 2 podstawowych usług publicznych * wybranemu podmiotowi (jednemu z partnerów, lub wspólnie wybranej / utworzonej instytucji), w oparciu o uzgodnione parametry jakościowe;</p> <p>- Jakość przynajmniej 2 powierzonej usługi jest poddawana monitorin- gowi i podlega ocenie przez odbiorców, z wykorzystaniem różnych dostępnych narzędzi;</p> <p>- Partnerzy zrealizowali i rozliczyli przynajmniej 3 wspólnych projektów** budowy, modernizacji lub koordynacji infrastruktury technicznej / społecznej w OF. Projekty te przewidziano w dokumentach strategicznych partnerstwa.</p>

* *Podstawowe usługi publiczne to: wod-kan, gosp. odpadami, transport (drogowictwo, transport publiczny), oświata, kultura, pomoc społeczna, zdrowie.*

** *„Wspólny projekt” oznacza przedsięwzięcie inwestycyjne lub organizacyjne, które spełnia następujące warunki: (a) jest istotne dla partnerów w sensie merytorycznym i/lub budżetowym, oraz (b) jest zarządzane przez partnerstwo lub utworzoną / wybraną przez partnerstwo instytucję*

Kryterium oceny nr 6. Stopień integracji między dokumentami strategicznymi partnerów samorządowych, a odpowiadającymi im dokumentami partnerstwa

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<p>- Co najmniej kilka JST podjęło działania, aby zaznajomić odpowiedni personel i radnych z dokumentami strategicznymi partnerstwa</p>	<p>- Co najmniej w kilku JST wykonano przegląd dokumentów strategicznych (w tym <i>mpzp</i> i <i>studium</i>) i operacyjnych, pod kątem spójności* z odpowiednimi dokumentami partnerstwa oraz określono działania niezbędne dla uspołniczenia własnych dokumentów z dokumentami partnerstwa;</p> <p>- Wszystkie JST podjęły działania, aby zaznajomić odpowiedni personel i radnych z dokumentami strategicznymi partnerstwa.</p>	<p>- Co najmniej w kilku JST wykonano systematyczne przeglądy** dokumentów strategicznych (w tym <i>mpzp</i> i <i>studium</i>) i operacyjnych, pod kątem spójności* z odpowiednimi dokumentami partnerstwa oraz określono działania niezbędne dla uspołniczenia własnych dokumentów z dokumentami partnerstwa;</p> <p>- Co najmniej 1 JST monitoruje kluczowe dokumenty swoich sąsiadów i przekazuje im własne strategie i plany, dążąc do zminimalizowania konfliktów i niespójności w działaniach podejmowanych na terenie OF</p>	<p>- W większości JST wykonano systematyczne przeglądy** dokumentów strategicznych (w tym <i>mpzp</i> i <i>studium</i>) i operacyjnych, pod kątem spójności* z odpowiednimi dokumentami partnerstwa oraz określono działania niezbędne dla uspołniczenia własnych dokumentów z dokumentami partnerstwa;</p> <p>- Co najmniej kilka JST monitoruje kluczowe dokumenty swoich sąsiadów i przekazuje im własne strategie i plany, dążąc do zminimalizowania konfliktów i niespójności w działaniach podejmowanych na terenie OF</p>	<p>- W większości JST dokumenty partnerów są na bieżąco dostosowywane do zmian wprowadzanych w dokumentach strategicznych i operacyjnych partnerstwa;</p> <p>- W większości JST systematyczny monitoring spójności programów strategicznych i operacyjnych z dokumentami partnerstwa prowadzony jest w oparciu o ustaloną procedurę;</p> <p>- Większość JST w partnerstwie monitoruje kluczowe dokumenty swoich sąsiadów i przekazuje im własne strategie i plany, dążąc do zminimalizowania konfliktów i niespójności w działaniach podejmowanych na terenie OF.</p>

* Spójność rozumiana jest jako co najmniej brak sprzeczności. Docelowo chodzi o wzajemne merytoryczne uzupełnianie się planów i synergię działań partnerów w obrębie OF

** „Systematyczny przegląd” to działanie planowe, już co najmniej dwukrotnie powtórzone, które uwzględni wszystkie kluczowe dokumenty – strategie rozwoju, WPF, plany przestrzenne, itp.

Kryterium oceny nr 7. Monitoring i ewaluacja działań partnerstwa

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<ul style="list-style-type: none"> - Określono ogólny cel partnerstwa oraz działania które mają doprowadzić do jego realizacji; 	<ul style="list-style-type: none"> - Określono wymierne wskaźniki, pozwalające zmierzyć stopień realizacji planowanych efektów i rezultatów; - Wyznaczono osobę / zespół odpowiedzialny za koordynację działań monitoringowych; - Rozpoczęto monitoring działań partnerstwa i opracowano co najmniej 1 raport nt. postępów prowadzonych działań; - Zorganizowano przynajmniej jedno przeglądowe spotkanie partnerów, służące ocenie postępów względem celów partnerstwa; 	<ul style="list-style-type: none"> - Zadania związane z monitoringiem zostały zaplanowane; - Raporty nt. postępów partnerstwa opracowane są nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy i zawierają informację o zrealizowanych wartościach wskaźników produktu; - Zorganizowano przynajmniej dwa przeglądowe spotkania partnerów, służące ocenie postępów względem celów partnerstwa; - Wykonano przynajmniej 1 badanie ewaluacyjne*; - Raporty ewaluacyjne wykorzystywane są w ramach systemu sprawozdawczości (dla sponsorów) i przekazywane partnerom; - Członkowie dokonali co najmniej 1 raz samooceny stanu rozwoju partnerstwa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Opracowano procedury i narzędzia do monitorowania postępów; - Raporty nt. postępów partnerstwa opracowane są nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy i zawierają informację o zrealizowanych wartościach wskaźników rezultatu; - Wykonano przynajmniej 2 badania ewaluacyjne*, w tym co najmniej 1 zlecono ewaluatorowi zewnętrznemu; - Sprawozdania i raporty ewaluacyjne są upubliczniane w ograniczonym zakresie – wśród partnerów i wybranych podmiotów zewnętrznych; - Członkowie partnerstwa dokonują corocznie samooceny stanu rozwoju partnerstwa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Raporty nt. postępów partnerstwa opracowane są nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy i zawierają informację o zrealizowanych wartościach wskaźników oddziaływania. - Przeglądowe spotkania ewaluacyjne partnerów odbywają się regularnie, nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy; - Badania ewaluacyjne* wykonywane są regularnie (nie rzadziej niż raz na rok), zwykle przez zewnętrznych ewaluatorów; - Udokumentowano przykłady usprawnień wdrożonych w efekcie podjętych działań ewaluacyjnych. - Sprawozdania i raporty ewaluacyjne są upubliczniane bez ograniczeń – są dostępne dla wszystkich zainteresowanych.

* 3 kluczowe obszary tematyczne badań ewaluacyjnych to: (1) Badanie potrzeb / satysfakcji odbiorców usług publicznych; (2) Analiza wpływu partnerstwa na rozwój społeczno-gospodarczy OF; (3) Analiza rozwoju partnerstwa i jego wpływu na współpracujące podmioty. Ta ostatnia może być wykonana np. metodą samooceny – wg niniejszego schematu, lub z wykorzystaniem dodatkowych badań ankietowych opinii członków partnerstwa, ew. z udziałem ewaluatora zewnętrznego.

Kryterium oceny nr 8. Komunikacja partnerstwa z mieszkańcami i innymi interesariuszami OF

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<ul style="list-style-type: none"> - Partnerzy samorządowi samodzielnie informują mieszkańców i podmioty ze swego terenu o wybranych wydarzeniach z zakresu realizowanych działań; - Informacje ukazują się nieregularnie, zgodnie z kalendarzem ważniejszych wydarzeń - w sposób zwyczajowo przyjęty; - Informacje są ogólne i są skierowane do wszystkich mieszkańców danej JST. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informacje ukazują się w lokalnych mediach *, a także na stronach własnych partnerów; - Głównym źródłem informacji zwrotnej są konsultacje przygotowanych już przez partnerstwo dokumentów planistycznych / strategicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> - Przekazywane informacje dotyczą wszystkich kluczowych wydarzeń związanych z działaniami partnerstwa; - Informacje ukazują się regularnie, w ustalonych i zadeklarowanych wcześniej odstępach czasu (np. stała rubryka itp.); - Wyznaczono osobę odpowiedzialną za koordynację działań informacyjnych partnerstwa; - Podjęto pracę nad wspólną polityką informacyjną, która będzie identyfikowała potrzeby informacyjne różnych grup odbiorców; - Funkcjonuje wspólna strona www oraz (ewentualnie) inne wspólne narzędzia **; - Rozwiązania techniczne umożliwiają interesariuszom z OF przekazywanie informacji zwrotnej; - Partnerstwo konsultuje treść kluczowych dokumentów strategicznych / planistycznych już na etapie tworzenia założeń / projektów dokumentów. 	<ul style="list-style-type: none"> - Własne działania informacyjne partnerów uzupełniają wspólną regularną informację firmowaną przez partnerstwo; - Przygotowano i przyjęto wspólną politykę informacyjną; - Dostarczana jest informacja sprofilowana do zainteresowań poszczególnych grup odbiorców; - System informacji wykorzystuje różne narzędzia komunikacyjne **, w tym co najmniej biuletyn partnerstwa lub narzędzia spełniające równorzędne funkcje; - System informacji zawiera rozwiązania pozwalające i zachęcające do przekazywania informacji zwrotnej oraz przekazywania własnych informacji przez interesariuszy z OF; - Partnerstwo w ramach swojego działania prowadzi regularne badania *** dot. oczekiwań mieszkańców i podmiotów nt. kierunków rozwoju i opinii o usługach publicznych; - Odbywają się debaty publiczne na najważniejsze tematy wspólne dla mieszkańców OF; - Partnerstwo w pewnych przypadkach włącza w swoje prace przedstawicieli beneficjentów usług. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wspólna informacja wykracza poza bezpośrednią tematykę aktualnie realizowanych działań; - Wspólna polityka informacyjna partnerstwa jest realizowana i okresowo oceniana, z wykorzystaniem opinii partnerów oraz interesariuszy z terenu OF. Wnioski z oceny są wykorzystywane w praktyce; - Wspólna polityka informacyjna jest okresowo porównywana z praktyką stosowaną przez inne partnerstwa; - Prowadzona jest dwustronna komunikacja między partnerstwem i jego interesariuszami; - Partnerstwo wykorzystuje informację zwrotną dostarczoną w ramach systemu komunikacji; - Partnerstwo wykorzystuje wyniki przeprowadzonych badań i wkład przedstawicieli beneficjentów usług w celu doskonalenia swoich działań.

* Pojęcie „lokalne media” obejmuje także wydawnictwa papierowe i elektroniczne, dla których wydawcą jest samorząd;

** Typowe narzędzia polityki informacyjnej: (a) konferencja / seminarium; (b) spotkanie z mieszkańcami; (c) edycja papierowego biuletynu lub elektronicznego newslettera; (d) wydanie publikacji książkowej; (e) opublikowanie artykułu w prasie / internecie; (f) zorganizowanie imprezy kulturalnej, sportowej, społecznej dla osób spoza bezpośrednich reprezentantów partnerów, (g) inna znacząca forma – np. ankieta (internetowa / papierowa), funpage, blog, itp

*** Badania – np. ankiety, fokusowe, wywiady pogłębione, profesjonalne debaty tematyczne, inne.

Kryterium oceny nr 9. Przestrzeń debaty i dialogu między partnerami oraz komunikacja wewnętrzna

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<ul style="list-style-type: none"> - W skład partnerstwa wchodzi Jednostki Samorządu Terytorialnego; - Przedmiotem merytorycznej debaty między partnerami są: ogólna strategia rozwoju OF lub koordynacja działań w przynajmniej 1 obszarze usług; - Rada Partnerstwa * spotyka się nie rzadziej niż raz na dwa lata; - Istotne opracowania i dokumenty dystrybuowane są wśród wszystkich partnerów oraz omawiane na spotkaniach partnerstwa; - Bieżąca komunikacja między partnerami prowadzona jest w oparciu o podstawowe narzędzia ** przepływu informacji; - Informacje lidera nt. stanu prac i bieżących planów przekazywane są partnerom okazjonalnie i w różnorodnej formie. 	<ul style="list-style-type: none"> - W skład partnerstwa wchodzi JST oraz organizacje pozarządowe albo przedsiębiorcy lub ich stowarzyszenia; - Przedmiotem merytorycznej debaty między partnerami są: ogólna strategia rozwoju OF oraz koordynacja / integracja działań w przynajmniej 1 obszarze usług; - Rada Partnerstwa spotyka się nie rzadziej niż raz na rok; - Decyzje strategiczne podejmowane są w drodze głosowania i poprzedzone dyskusją - Partnerzy mają możliwość merytorycznej dyskusji na etapie formułowania założeń i wstępnych koncepcji dokumentów i planów; - Partnerzy nie rzadziej niż raz na rok dokonują oceny postępów działań partnerstwa względem założonych celów; - Informacje lidera nt. stanu prac i bieżących planów przekazywane są wszystkim partnerom regularnie, choć mogą przybierać różne formy. 	<ul style="list-style-type: none"> - W skład partnerstwa wchodzi JST, organizacje pozarządowe lub ich stowarzyszenia; - Przedmiotem merytorycznej debaty między partnerami są: ogólna strategia rozwoju OF oraz koordynacja / integracja działań w przynajmniej 2 obszarach usług; - Partnerstwo tworzy mieszane zespoły robocze. W pracach zespołów uczestniczą przedstawiciele różnych partnerów; - W bieżącej komunikacji między partnerami, obok podstawowych wykorzystywana jest również co najmniej jedno dodatkowe ***; 	<ul style="list-style-type: none"> - Przedmiotem merytorycznej debaty między partnerami są: ogólna strategia rozwoju OF oraz koordynacja / integracja działań w przynajmniej 3 obszarach usług; - Rada Partnerstwa spotyka się nie rzadziej niż dwa razy w roku; - Partnerstwo tworzy mieszane grupy robocze. W pracach takich zespołów uczestniczą przedstawiciele większości partnerów; - W bieżącej komunikacji między partnerami, obok narzędzi podstawowych wykorzystywane są również co najmniej dwa narzędzia dodatkowe; - Informacje lidera nt. stanu prac i bieżących planów przekazywane są wszystkim partnerom regularnie w ustalonej, powtarzalnej formie (np. okresowe sprawozdanie lub przegląd spraw). 	<ul style="list-style-type: none"> - W skład partnerstwa wchodzi JST, organizacje pozarządowe lub ich stowarzyszenia oraz inne instytucje publiczne i/lub ośrodki naukowe; - Przedmiotem merytorycznej debaty między partnerami są: ogólna strategia rozwoju OF oraz koordynacja / integracja działań w więcej niż 3 obszarach usług; - Decyzje strategiczne podejmowane są w drodze konsensusu; - Jakość systemu wewnętrznej komunikacji w partnerstwie jest okresowo oceniana przez partnerów.

* Rada Partnerstwa – nazwa przyjęta dla określenia najwyższego organu decyzyjnego partnerstwa, w którym są reprezentowani wszyscy członkowie partnerstwa.

** Podstawowe narzędzia komunikacji wewnętrznej w partnerstwie – spotkania bezpośrednie, telefon, poczta elektroniczna i tradycyjna.

*** Dodatkowe narzędzia komunikacji wewnętrznej w partnerstwie – np. wewnętrzny biuletyn informacyjny, obieg sprawozdań tworzonych przez partnerów i lidera, wspólny kalendarz wydarzeń, zamknięte forum internetowe, grupy dyskusyjne.

Kryterium oceny nr 10. Wzajemne zaufanie

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
Niski poziom zaufania między partnerami	Dostateczny poziom zaufania między partnerami (pozwalający na podejmowanie wspólnych działań)	Wystarczający (do skutecznego współdziałania) poziom zaufania między partnerami	Wysoki poziom zaufania między partnerami	Bardzo wysoki poziom zaufania między partnerami

* przedstawił każdego z partnerów wybiera jedną odpowiedź (Skala 1-5 gdzie: niski – 1, dostateczny – 2, wystarczający – 3, wysoki – 4, bardzo wysoki – 5)

Wybrana ocena (odpowiedź w skali 1-5):

O wyniku samooceny całego partnerstwa przesądza wartość średnia z odpowiedzi, jakie udzielili na pytanie o **poziom zaufania** w partnerstwie reprezentanci partnerów w **anonymowej ankiecie przeprowadzanej raz na rok** – w trakcie spotkania rady partnerstwa (lub odpowiadającego mu nazwą najwyższego organu partnerstwa – zgodnie z formą prawną i zapisami umowy między partnerami). Należy zapewnić warunki pełnej anonimowości przy wypełnianiu ankiety. Wyniki ankiety powinny zostać przedyskutowane – od razu lub na następnym spotkaniu rady.

Proponowane przedziały średniej z ocen wskazanych przez przedstawicieli partnerów – do celów ustalenia wyniku:

Niski poziom zaufania	Dostateczny poziom zaufania	Wystarczający poziom zaufania	Wysoki poziom zaufania	Bardzo wysoki poziom zaufania
1,00 >= średnia ocena < 2,00	2,00 >= średnia ocena < 3,00	3,00 >= średnia ocena < 4,00	4,00 >= średnia ocena < 4,50	4,50 >= średnia ocena

Bezpośrednio przed przeprowadzeniem oceny w formie anonimowej ankiety warto odczytać uczestnikom następujące pytania pomocnicze, które pozwolą im na świadome i przemyślane oddanie głosu na jedną z pięciu opcji w tym badaniu.

Pytania kierunkowe:

- czy partnerzy mają wzajemnie przekonanie, że w trakcie współpracy żaden z nich nie będzie dążył do realizacji korzyści dla własnej jednostki / instytucji, ze szkodą dla interesów pozostałych partnerów i/lub bez brania pod uwagę interesu pozostałych?
- czy fakt, że partnerzy reprezentują podmioty z różnych sektorów, a tym samym mają obiektywnie różne interesy, nie powoduje obniżenia zaufania między nimi?
- jaka jest ogólna atmosfera w partnerstwie i dominujący typ relacji między jego członkami?
- czy daje się odczuć, że wśród partnerów są „bardziej” i „mniej” ważni – z wyłączeniem oczywistego wymiaru różnej odpowiedzialności finansowej partnerów (np. poziom współfinansowania projektów, odpowiedzialność formalna przed sponsorem, odpowiedzialność za przebieg procedur zamówień publicznych itp.)?
- czy partnerzy w równym stopniu poczuwają się do współodpowiedzialności za przebieg, wyniki i sukces współpracy?
- czy zadeklarowany w umowie (statucie) sposób podejmowania decyzji jest ściśle przestrzegany, nie tylko w sensie prawnym, ale również w sensie „zachowania ducha współpracy i współodpowiedzialności”?

Załącznik 4

**Instrumenty wsparcia obszarów
funkcjonalnych oraz partnerstw
w regionalnych programach operacyjnych**

INSTRUMENTY WSPARCIA OBSZARÓW FUNKcjONALNYCH ORAZ PARTNERSTW W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH			
region	poziom metropolitalny obszar → dedykowany instrument	poziom subregionalny obszar → dedykowany instrument	poziom lokalny obszar → dedykowany instrument
Zachodnio-pomorskie	Szczeciński Obszar Metropolitalny → ZIT Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzki Obszar Funkcjonalny → ZIT	<p>Wsparcie partnerstwa: sposób premiowania, preferowania</p> <p>Kontrakty Samorządowe (KS) – Formuła projektu zintegrowanego w rozumieniu ustawy wdrożeniowej. Zakłada porozumienie min. trzech JST w celu realizacji projektów z określonego w RPO zakresu. Zidentyfikowano wstępnie 6 tzw. koncepcji KT, w tym 4 na obszarze jednego powiatu i 2 ponadpowiatowe: tzw. <i>Mezopolitalny OF Strefa Centralna</i>: (Drawsko Pomorskie, Złocieniec, Czaplonek, Połczyn-Zdrój, Świdwin i Łobez) oraz <i>OF Barlinek-Mysłibórz-Choszczno</i>. Podpisano jeden KT – szczeciński.</p>	Specjalna Strefa Włączenia (obszary wiejskiej o najniższym poziomie rozwoju, poza SOM i KK-BOF) → dedykowane konkursy
	Pomorskie	<p>Wsparcie partnerstwa: Poza mechanizmem KS nie ma innych preferencji dla partnerstw.</p> <p>Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot → ZIT</p>	<p>Wsparcie partnerstwa: Poza mechanizmem KS nie ma innych preferencji dla partnerstw.</p> <p>Zintegrowane Porozumienia Terytorialne – Mechanizm dedykowany MOF bez względu na poziom (subregionalny czy lokalny). Objęto nim MOF: Słupsk, Chojnice-Człuchów, Kwidzyn, Lębork, Malbork, Starogard Gdański, Kościerzyna, Bytów.</p> <p>Reprezentacje MOF negocjują z IZ RPO zawartość pakietów realizacyjnych (listę przedsięwzięć). Wzrostem wstępnym jest podjęcie oferty współpracy przez miejski ośrodek centralny oraz co najmniej połowę JST zlokalizowanych w granicach obszaru funkcjonalnego.</p> <p>Wsparcie partnerstwa: Brak specjalnych mechanizmów partnerskich międzysamorządowych. Partnerstwo międzysamorządowe jest premiowane w projektach (zintegrowanych) rewitalizacyjnych</p>

Kujawsko-Pomorskie	Bydgosko-Toruński OF → ZIT	OSI MOF subregionalne (Włocławek, Grudziądz, Inowrocław) i OSI obszary społeczno-gospodarcze (17 powiatów) → konkursy w różnych działaniach dedykowane samorządom z OSI
Warmińsko-Mazurskie	Wsparcie partnerstwa: Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) w formule bezpośredniej oraz premiowanie projektów partnerskich w konkursach dedykowanych wszystkim wnioskodawcom (nie ograniczonych do OSI), preferencje mają być określone na etapie ogłaszania regulaminów konkursów Agglomeracja Olsztyńska → ZIT	Wsparcie partnerstwa: Wydzielone alokacje na realizację strategii partnerstw oraz projekty pozakonkursowe w RPO. OSI ośrodki subregionalne (Elk, Elbląg) → ZIT Mechanizm niemal tożsamy z ZIT, poza przyjęciem funkcji IP przez miasta OSI TYGRYS WARMIŃSKO-MAZURSKI → preferencje w kryteriach oceny (lokalizacja projektu w OSI) pozostałe OSI → preferencje w kryteriach (lokalizacja projektu w OSI)
Podlaskie	Wsparcie partnerstwa: Wydzielone alokacje na realizację strategii partnerstw oraz projekty pozakonkursowe w RPO. Białostocki Obszar Funkcjonalny → ZIT	OSI miasta subregionalne (Bielsk Podlaski, Suwałki, Łomża) – dodatkowe punkty w ocenie za lokalizację projektu na terenie miasta OSI miasta powiatowe → dodatkowe punkty w ocenie za lokalizację projektu na terenie miasta OSI miasta i dzielnice do rewitalizacji → dodatkowe punkty w trybie konkursowym OSI obszary wiejskie / Natura 2000 → dedykowane działania oraz kryteria premiujące
Lubuskie	Wsparcie partnerstwa: RLKS w formule bezpośredniej oraz projekty międzysektorowe przewidziane w kilku działaniach MOF Zielona Góra → ZIT MOF Gorzów Wlk. → ZIT	OSI miasta subregionalne, OSI miasta lokalne, OSI obszary wiejskie → Kontrakt Lubuski Instrument polegający na dofinansowaniu (w trybie konkursowym, z preferencjami) zintegrowanych, kompleksowych przedsięwzięć w celu wzmocnienia powiązań funkcjonalnych na danym obszarze. IZ RPO podpisała porozumienia na realizację KL z 4 partnerstwami: Nowosolski OF, Żarsko-Żagański OF; Partnerstwo Powiatu Żagańskiego, Partnerstwo Powiatu Międzyrzeckiego oraz warunkowo – partnerstwo gmin: Witnica, Kostrzyn n. Odrą.
	Wsparcie partnerstwa: Dodatkowe punkty w kryteriach oceny projektów.	

region	poziom metropolitalny obszar → dedykowany instrument	poziom subregionalny obszar → dedykowany instrument	poziom lokalny obszar → dedykowany instrument
Wielkopolskie	Metropolia Poznań → ZIT	<p>Wsparcie partnerstwa: sposób premiowania, preferowania</p> <p>Aglomeracja Kalisko-Ostrowska → ZIT</p> <p>OSI MOF subregionalne: Gniezno, Konin, Leszno, Pila → Mandat Terytorialny Przyznana alokacja dla każdego OSI w określonych osiach i ich działaniach (wybranych przez JST z OSI). Projekty z OSI muszą przejść ocenę w trybie konkursowym w konkursach albo dedykowanych tylko dla OSI, albo z zagwarantowaną dla OSI pulą</p>	<p>OSI miasta i dzielnice do rewitalizacji (pow. 10 tys. mieszcz. oraz wszystkie mniejsze leżące na OF ośrodków subregionalnych) → dwa dedykowane działania (EFRR i EFS)</p> <p>OSI problemowe (obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych, w tym wiejskie) → preferencje punktowe w kryteriach wyboru projektów w konkretnych działaniach za realizację projektów na tych obszarach (poza ZIT i poza OSI subregionalnymi)</p>
		Wsparcie partnerstwa: Premiowane w kryteriach wyboru projektów (zarówno w EFRR, jak i EFS), nie we wszystkich działaniach	
Łódzkie	Łódzki Obszar Metropolitalny → ZIT	Mechanizm dla wszystkich OSI → w określonych osiach preferencje (dodatkowe punkty) w kryteriach wyboru projektów, za lokalizację projektu na terenie OSI	
	Wsparcie partnerstwa: W kilku osiach priorytetowych dodatkowy 1 punkt za realizację projektu w partnerstwie		
Mazowieckie	Warszawski Obszar Funkcjonalny → ZIT	Subregiony (NTS3): radomski, płocki, ciechanowski, ostrołęcki, siedlecki → Regionalny Instrument Terytorialny (RIT) Mechanizm początkowo planowany dla MOF, ale po negocjacjach z KE ostatecznie dla subregionów (NT3). Polega na zawiązaniu dowolnej formy partnerstwa (potwierdzonej podpisaniem listu intencyjnego), tworzonym w celu realizacji RIT obejmującego JST bezpośrednio zaangażowane w realizację inwestycji lub takie, na które inwestycje oddziałują. Partnerstwa przygotowują (koordynacja miasto regionalnego lub subregionalnego) plany działań RIT, złożone z diagnozy obszaru oraz wskazania powiązanych ze sobą projektów ora planu finansowego i harmonogramu. Na finansowanie projektów z formuły RIT, IZ RPO wydzieliła (zarezerwowała) alokację euro z EFRR + niedookreśloną na tym etapie kwotę z EFS. Finansowanie projektów odbywać się będzie w trybie konkursowym	
	Wsparcie partnerstwa: Partnerstwo rozumiane jako międzysektorowe, bez obowiązku uczestniczenia JST. Premiowanie poprzez dodatkowe punkty w ocenie		

Lubelskie	Lubelski Obszar Funkcjonalny → ZIT	OSI ośrodki subregionalne: Biała Podlaska, Chełm, Puławy, Zamość → <i>Strategiczne Inwestycje Terytorialne</i> Mechanizm polegający na realizacji przez wskazane miasta więzi projektów wzajemnie powiązanych, zmierzających do osiągnięcia celów wskazanych w dokumentach strategicznych miast subregionalnych. IZ RPO zarezerwowała na projekty zintegrowane alokację w określonych osiach priorytetowych i ich działaniach (EFRR i EFS)	<p>OSI obszary wiejskie → preferencje w kryteriach wyboru projektów w wybranych osiach priorytetowych na wybranych obszarach</p> <p>Inne obszary interwencji → przedsięwzięcia zintegrowane – wiązka zadań realizowanych w różnych obszarach tematycznych i przez różnych partnerów, w dedykowanych konkursach</p>
Dolnośląskie	Wrocławski Obszar Funkcjonalny → ZIT	<p>Aglomeracja Wałbrzyska → ZIT</p> <p>Aglomeracja Jeleniogórska → ZIT</p>	<p>OSI obszary wiejskie → nabory dedykowane lub w oparciu o preferencje w niektórych priorytetach inwestycyjnych</p>
Opolskie	Wsparcie partnerstwa: W przypadku niektórych działań EFRR i EFS dodatkowe punkty za partnerstwa ponadregionalne	<p>Aglomeracja Opolska → ZIT</p>	<p>OSI miasta subregionalne i ich OF (Brzeg, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Nysa), OSI Miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji, OSI Obszary wiejskie o najtrudniejszej sytuacji rozwojowej, OSI Depopulacja, OSI Obszary przygraniczne) → wydzielone pule w osiach za pomocą dedykowanych OSI poddziałań, wybór projektów w trybie konkursowym, wśród kryteriów – premiujące pochodzenie z danego OSi</p>
Śląskie	Wsparcie partnerstwa: Partnerstwo jest jednym z kryteriów ogólnych, wspólnych dla wszystkich działań oraz kryterium szczegółowym dla niemal wszystkich działań	<p>OF Metropolii Górnośląskiej (Subregion Centralny) → ZIT</p> <p>Subregion Północny (Agglomeracja Częstochowska), Subregion Zachodni (Agglomeracja Rybnicka), Subregion Południowy (Agglomeracja Bielska) → Regionalne Inwestycje Terytorialne Mechanizm tożsamy z ZIT</p>	<p>OSI miasta i dzielnice do rewitalizacji (Bytom, Radzionków) → wydzielona alokacja, wybór projektów w trybie pozakonkursowym i konkursowym</p> <p>OSI obszary wiejskie → wydzielona alokacja w konkretnych działaniach</p>
	Wsparcie partnerstwa: Partnerstwo premiowane jest na etapie oceny merytorycznej, jako kryterium dodatkowe, niemal we wszystkich działaniach.		

region	poziom metropolitalny obszar → dedykowany instrument	poziom subregionalny obszar → dedykowany instrument	poziom lokalny obszar → dedykowany instrument
Małopolskie	Metropolia Krakowska → ZIT	<p>Wsparcie partnerstwa: sposób premiowania, preferowania</p> <p>Subregiony: Krakowski Obszar Metropolitalny, Tarnowski, Sądcki, Podhalański, Małopolska Zachodnia → Subregionalny Program Rozwoju</p> <p>Wsparcie z kilku osi i ich działań poprzez wyodrębnienie w nich alokacji dla każdego subregionu (tzw. szczególna forma trybu konkursowego) na projekty partnerskie, zgłaszane przez samorządy lokalne subregionów, wybierane w trybie konkursowym, w konkursie dedykowanym danemu subregionowi</p>	<p>OSI miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji → wyodrębniona alokacja w jednej z osi oraz dodatkowo projekty z tych obszarów (miast powiatowych oraz miast powyżej 15 tys. mieszkańców) będą premiowane preferencjami na etapie oceny</p> <p>OSI obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu do usług + miasta do pięciu tys. mieszkańców → wsparcie horyzontalne w kilku priorytetach inwestycyjnych</p> <p>Ponadto 12 innych typów OSI → preferencje w kryteriach oceny projektów</p>
		Wsparcie partnerstwa: Wśród kryteriów oceny brak kryterium partnerstwa	
Świętokrzyskie	Aglomeracja Kielce → ZIT	OSI miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze: Starachowice, Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna → dedykowane konkursy w kilku działaniach	OSI Obszary wiejskie, OSi Góry Świętokrzyskie, OSi Uzdrowiska → dedykowane konkursy
Podkarpackie	Wsparcie partnerstwa: Premii za partnerstwo brak.		
	Rzeszowski Obszar Funkcjonalny → ZIT	OSI MOF subregionalne: Krosno, Dębica-Ropczyce, Przemysł, Mielec, Tarnobrzeg, Jarosław-Przeworsk, Sanok-Lesko, Stalowa Wola → Dedykowane konkursy (z osobnymi kryteriami) w priorytetach inwestycyjnych, dla których stosowany jest mechanizm ZIT. Wymóg posiadania strategii MOF, a zgłaszany projekt musi być realizowany przez min. 3 partnerów (szeroko rozumianych, nie tylko JST)	<p>OSI Obszary wymagające szczególnego wsparcia (11 powiatów) → dedykowane konkursy (z osobnymi kryteriami) w dwóch osi priorytetowych</p> <p>OSI Błękitny san – specjalny program (finansowany z dwóch osi) → dodatkowe punkty za pochodzenie terytorialne projektu</p> <p>OSI Bieszczady – specjalny program (finansowany z dwóch osi) → dodatkowe punkty za pochodzenie terytorialne projektu</p>
	Wsparcie partnerstwa: Premie za partnerstwo kilku samorządów lub partnerstwa publiczno-prywatnego, w wybranych obszarach tematycznych i geograficznych		



Podjęcie nietatwej i jednocześnie niezwykle aktualnej tematyki współpracy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i przeprowadzenie jej wnikliwej analizy na gruncie nauk ekonomicznych, jak również w aspekcie użytkowym, nadto w perspektywie interdyscyplinarnej, stanowi interesujące wyzwanie badawcze.

Przedsięwzięcie zrealizowane przez zespół autorski pod kierunkiem doktora Tomasza Potkańskiego, zakończyło się powodzeniem, uzupełniając lukę zarówno w obszarze nowej ekonomii instytucjonalnej, jak też w wymiarze praktycznym.

Publikacja może stanowić użyteczne narzędzie wsparcia polskiej polityki rozwoju w jej wymiarze terytorialnym, a zarazem służyć jako kompendium wiedzy dla liderów samorządowych i pracowników jednostek samorządu terytorialnego, podejmujących współpracę.

Pragnę Państwu zarekomendować tę książkę wyrażając przekonanie, że stanie się ona inspiracją do dalszych badań tej ważnej problematyki, ale przede wszystkim zachęci do nawiązywania trwałej współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, służącej rozwojowi naszych lokalnych ojczyzn.

Z recenzji naukowej prof. Jacka Nowaka

Więcej informacji na temat współpracy jednostek samorządu terytorialnego
- w portalu www.partnerstwasamorzadowe.pl



MINISTERSTWO
ROZWOJU



Wsparcie udzielone
przez Norwegię,
Islandię i Lichtenstein



projekt
„Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej
i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”

w ramach programu Ministerstwa Rozwoju „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego”

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie