

Jarosław Komża

Powiaty w polityce rozwoju



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Jarosław Komża

Powiaty w polityce rozwoju

Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Jarosław Komża

Powiaty w polityce rozwoju

Maj 2018
Warszawa

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Wersja elektroniczna znajduje się na stronie www.zpp.pl

Opracowanie redakcyjne:

Rafał Rudka

Korekta i skład:

Dawid Kulpa

Tomasz Smaś



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1,
www.zpp.pl

ISBN

978-83-62251-36-0

ISBN (wersja elektroniczna)

978-83-62251-39-1

Spis treści

Słowo wstępne	7
Wprowadzenie	9
1. Uwarunkowania rozwoju i wyzwania stojące przed samorządami lokalnymi	11
1.1. Wyludnianie się wsi i miast, niska dzietność, starzenie się mieszkańców, emigracja	11
1.2. Ubóstwo, dochody, zmiany struktury gospodarki – konsekwencje dla rynku pracy	20
1.3. Sytuacja finansowa samorządów	23
1.4. Zróżnicowania terytorialne	27
2. Dobre praktyki powiatowe	29
3. Wymiar programowy i wymiar prawny roli samorządu lokalnego w polityce rozwoju kraju	49
3.1. Wymiar programowy – samorząd w rządowej perspektywie polityki rozwoju	50
3.2. Polityka regionalna – samorząd województwa inicjatorem i integratorem, samorząd lokalny udziałowcem i partnerem, rząd dysponujący wsparciem	61
3.3. Wymiar legislacyjny – zmiany dokonane i zapowiedziane	65
Podsumowanie	68

Słowo wstępne

**Szanowni Czytelnicy,
Drogie Koleżanki, Drodzy Koledzy,**

Oddajemy do Waszych rąk kolejną publikację, opracowaną i wydaną przez biuro Związku Powiatów Polskich. Niniejsze opracowanie ma z jednej strony pokazać wyzwania natury społecznej i gospodarczej, jakie stoją obecnie przed samorządem lokalnym, oraz przedstawić wybrane praktyki powiatów, które zainicjowały niestandardowe działania rozwojowe, odpowiadające tym wyzwaniom. Z drugiej strony postaramy się przekazać Państwu aktualne informacje dotyczące planowanej przez administrację rządową polityki regionalnej oraz przedstawimy jaką rolę w jej realizacji może odegrać samorząd powiatowy, dzięki swojemu doświadczeniu.



Współczesne uwarunkowania rozwoju – z jednej strony specyfika lokalnego potencjału społeczno-gospodarczo-przestrzennego i kondycji samorządu, a z drugiej kryzys demograficzny, nierozwiązane i narastające problemy społeczne, zmiany organizacji i charakteru działalności gospodarczej oraz często niekorzystne rozwiązania systemowe – generują w konsekwencji konglomerat uwarunkowań natury społecznej, gospodarczej, przestrzennej oraz prawnej, które w dużym stopniu determinują możliwości lokalnego rozwoju. Do tego należy dołączyć znaczne w skali kraju, a nawet wewnątrz poszczególnych regionów zróżnicowania terytorialne.

W przypadku obszarów miejskich i wiejskich położonych peryferyjnie wobec metropolii i ośrodków o randze regionalnej nasilenie problemów może w znaczący sposób utrudnić lokalny rozwój, prowadząc do społeczno-gospodarczej degradacji obszaru i jego marginalizacji.

Aby sprostać współczesnym wyzwaniom, potrzeba zintegrowanych działań administracji rządowej i samorządowej, podejmowanych i realizowanych w duchu

partnerstwa i odpowiedzialności za wspólne dobro. Administracja rządowa musi planować i wdrażać bardziej efektywną i skuteczną politykę rozwoju regionalnego. Należy przy tym dostrzegać kluczową rolę samorządu wojewódzkiego, jako animatora i koordynatora tej polityki oraz rolę samorządów lokalnych, jako partnerów i udziałowców tej polityki na każdym jej etapie.

Z kolei my, liderzy samorządowi, musimy być gotowi do podejmowania często niestandardowych działań, wykraczających poza bieżące administrowanie i wypełnianie podstawowych zadań ustawowych. Władze, zarówno władze centralne, jak i administracja samorządowa muszą przeorientować sposób myślenia i działania na bardziej strategiczny i otwarty na podejmowanie inicjatyw współpracy z przedstawicielami różnych lokalnych środowisk, jak i z sąsiednimi samorządami. My, samorządowcy powiatowi, dzięki doświadczeniu w rozwiązywaniu wielu, często skomplikowanych problemów, mamy bogaty potencjał i możliwości, by w naszych wspólnotach odgrywać rolę animatorów lokalnego rozwoju.

Życząc sukcesów w codziennej pracy, pozostaję z poważaniem,

Ludwik Węgrzyn

Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich

Wprowadzenie

W przypadku obszarów miejskich i wiejskich położonych peryferyjnie wobec metropolii i ośrodków o randze regionalnej nasilenie problemów może w znaczący sposób utrudnić lokalny rozwój, prowadząc do społeczno-gospodarczej degradacji obszaru i jego marginalizacji.

Aby sprostać współczesnym wyzwaniom administracja rządowa musi planować i wdrażać bardziej efektywną i skuteczną politykę rozwoju regionalnego. Należy przy tym dostrzegać kluczową rolę samorządu wojewódzkiego, jako animatora i koordynatora polityki rozwoju regionu, oraz rolę samorządów lokalnych, jako partnerów i udziałowców tej polityki na każdym jej etapie.

Z kolei samorząd terytorialny, zarówno regionalny, jak i lokalny, musi być gotów podejmować działania wykraczające poza bieżące wypełnianie podstawowych zadań ustawowych. Władze i administracja samorządowa muszą przeorientować sposób myślenia i działania na bardziej strategiczny i otwarty na podejmowanie inicjatyw o charakterze niestandardowym, gdzie współpraca z przedstawicielami różnych lokalnych środowisk, jak i sąsiednimi samorządami, jest dostrzegana jako warunek podstawowy.

Niniejsza publikacja ma z jednej strony pokazać wyzwania, jakie stoją obecnie przed samorządem lokalnym oraz przedstawić wybrane dobre praktyki powiatów, które zainicjowały niestandardowe działania rozwojowe, odpowiadające tym wyzwaniom. Z drugiej strony postaramy się przekazać aktualne informacje dotyczące planowanej przez administrację rządową polityki regionalnej oraz przedstawimy jaką rolę w jej realizacji może odegrać samorząd powiatowy, dzięki swojemu doświadczeniu.

1.1. Wyludnianie się wsi i miast, niska dzietność, starzenie się mieszkańców, emigracja

Panuje powszechna zgoda wśród badaczy, polityków i samorządowców, że podstawowym problemem krajowym rodzącym wiele konsekwencji bezpośrednich i pośrednich, jest obecnie kryzys demograficzny. Problem ten ma różnorodne przejawy: od niskiego stopnia dzietności (poprawiającego się nieco w ostatnim roku), który nie zapewnia tzw. zastępowalności pokoleniowej, przez starzenie się populacji, po falę migracji wewnętrznej i przede wszystkim migracji zagranicznej.

Według raportu Rządowej Rady Ludnościowej z 2016 r.¹ Polska znalazła się w kryzysie demograficznym. W naszym kraju utrzymuje się od kilku lat rzeczywisty ubytek ludnościowy (po wzroście w latach 2008-2011). W 2014 r. liczba mieszkańców wynosiła 38,5 mln, a w połowie 2015 r. spadła o 22 tys. osób. Ubytek to skutek rosnącego od 2008 r. ujemnego salda migracji zagranicznych i malejącej liczby narodzin.

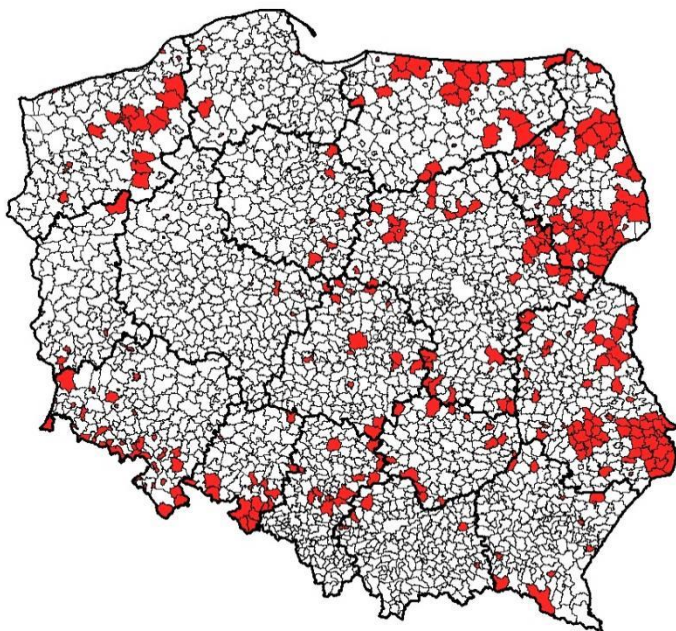
Patrząc w ujęciu terytorialnym w latach 2012-2014 utrata ludności następowała w tych województwach, które dotykała wcześniej, tj. w: opolskim, łódzkim, śląskim, świętokrzyskim, lubelskim, podlaskim. Z kolei największe aglomeracje zyskiwały mieszkańców. Głównie były to obszary metropolitalne Warszawy, Trójmiasta, Poznania, Bydgoszczy i Torunia, Wrocławia, czy Krakowa.

Zgodnie ze skorygowanymi przez GUS w sierpniu 2017 r. i zawartymi w *Prognozie ludności gmin na lata 2017–2030*² założeniami prognostycznymi, spośród 2478 gmin w Polsce spadek ludności do 2030 r. będzie miał miejsce w 1665, w tym w 1007 gminach ubytek ludności wyniesie powyżej 5 proc., a w 322 powyżej 10 proc.

¹Perspektywy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej Polski, Warszawa 2016, https://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/461/1/1/perspektywy_demograficzne_jako_wyzwanie_dla_polityki_ludnosciowej_polski.pdf

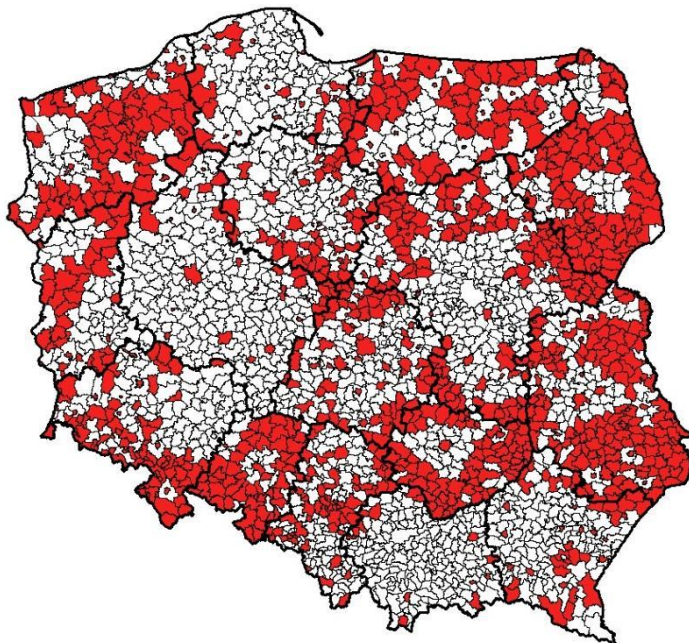
²<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html>

Ryc. 1. Gminy o ubytku ludności powyżej 10 proc. do 2030 r.



Źródło: GUS

Ryc. 2. Gminy o ubytku ludności powyżej 5 proc. do 2030 r.



Źródło: GUS

Gminą o najwyższym przewidywanym spadku ludności (29 proc. w ciągu czternastu lat) jest Hel. Przy czym powiat pucki (jak i całe województwo pomorskie) odznacza się stosunkowo dobrą sytuacją demograficzną. Gmina Hel charakteryzuje się od wielu lat szczególnie wysokim, ujemnym saldem migracji. W latach 2000-2016 ludność Helu zmniejszyła się o 22 proc.

Większość gmin, dla których przewidywany jest duży spadek ludności (powyżej 10 proc.) znajduje się na obszarze tzw. Polski Wschodniej. Dziewięć spośród dziesięciu gmin o najwyższym prognozowanym spadku ludności do 2030 r. znajduje się w dwóch województwach: podlaskim (najwięcej stracą trzy gminy w powiecie siemiatyckim) i lubelskim (najwięcej stracą: dwie gminy w powiecie hrubieszowskim: Dołhobyczów - 21,8 proc. i Trzeszczany - 18,9 proc. oraz w powiecie tomaszowskim gmina Telatyn - 20,5 proc.).

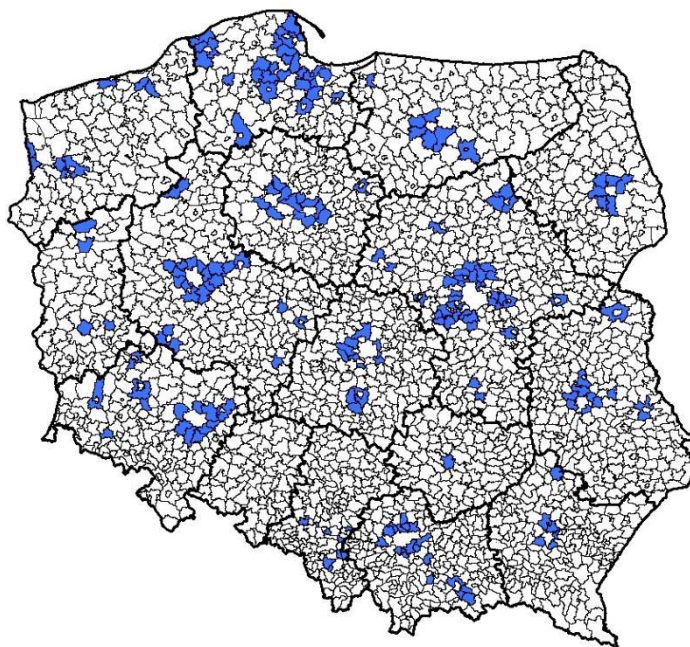
Szczególne koncentracja tego typu gmin ma miejsce w województwie podlaskim, stanowią one aż 44 proc. gmin w regionie. Z kolei w południowej części województwa lubelskiego – 28 proc., w warmińsko-mazurskim (przy granicy z Rosją) – 22 proc., w województwie opolskim – 22 proc., w zachodniopomorskim 14 proc. Natomiast relatywnie dobrą sytuacją demograficzną będą charakteryzować się obszary położone w województwach małopolskim, pomorskim, wielkopolskim oraz centralna część województwa mazowieckiego (aglomeracja warszawska wraz z przyległymi gminami). Badacze podkreślają, że warto zwrócić uwagę na województwo podkarpackie, w którym, pomimo położenia odsetek gmin o znacznym spadku ludności będzie stosunkowo niewielki.

Natomiast **największym wzrostem liczby ludności** będą z kolei charakteryzować się przede wszystkim gminy położone w bezpośrednim sąsiedztwie największych ośrodków miejskich. Wynika to z siły przyciągania wielkich aglomeracji, jako atrakcyjnych rynków pracy i ich tzw. rozlewania się miast na sąsiadujące z nimi tereny. Proces suburbanizacji dotyczy również miast średniej wielkości.

Według prognoz, w 2030 r., podobnie jak obecnie, najbardziej korzystne saldo migracji wystąpi w gminach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie największych miast (powyżej 100 tys. mieszkańców). Ale podobnie jak w przypadku ubytku ludności, GUS zaleca ostrożność, gdyż dane przedstawiają tylko oficjalnie zarejestrowane migracje na pobyt stały. Podobnie można przypuszczać, że odpływy ludności z powiatów charakteryzujących się znacznym ujemnym saldem migracji są większe od oficjalnie zarejestrowanych. Koncentracja gmin z wyraźnie ujemnym saldem wystąpi w województwach lubelskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim oraz na peryferyjnych obszarach województwa mazowieckiego. Obszary te, z wyjątkiem południowej części województwa warmińsko-mazurskiego, charakteryzować się będą ponadto ujemnym przyrostem naturalnym, z tego też względu zarówno proces starzenia się ludności jak i ubytku ludności będzie na tych terenach przebiegał w sposób szczególnie intensywny.

Spadek liczby mieszkańców odnotuje większość głównych ośrodków miejskich. Spośród 39 miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców jedynie w sześciu wystąpi wzrost liczby ludności (Rzeszów, Warszawa, Gdańsk, Kraków, Wrocław oraz Zielona Góra); przy czym tylko w Rzeszowie i Warszawie będzie to wzrost powyżej 5 proc. (odpowiednio o 7,2 proc. oraz o 5,1 proc.). Jak podkreślają autorzy prognozy, należy jednak zachować dużą ostrożność przy interpretacji tych wyników. W prognozie uwzględniono wyłącznie dane dotyczące oficjalnie zarejestrowanych migracji. W związku z tym zakładając, że suburbanizacja jest typem migracji, który znajduje odzwierciedlenie w oficjalnych rejestrach, można przyjąć iż efekty tego procesu zostały ujęte w wynikach prognozy. Natomiast migracje osób przybywających do wielkich miast w celu np. nauki lub/i w poszukiwaniu pracy, które znacznie rzadziej dokonują wymeldowania w starym miejscu zamieszkania, mogły zostać pominięte zaniżając prognozowane wielkości.

Ryc. 3. Gminy o przyroście ludności do 2030 r. większym niż 10 proc.



Źródło: GUS

Portal [wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org/wiki/List%C5%84stw_%C5%9Bwiata_wed%C5%82ug_wsp%C3%B3%C5%82czynnika_dzietno%C5%9Bci) publikuje³ listę 224 państw na świecie i przyporządkowuje im wartości wskaźnika dzietności z roku 2014. Polska zajmuje w tym zestawieniu pozycję 212, z wartością wskaźnika dzietności na poziomie 1,33. Przypomnijmy, że według demografów, aby zapewnić tzw. zastępowalność pokoleniową, mówiąc obrazowo, by naród mógł przetrwać, wskaźnik dzietności

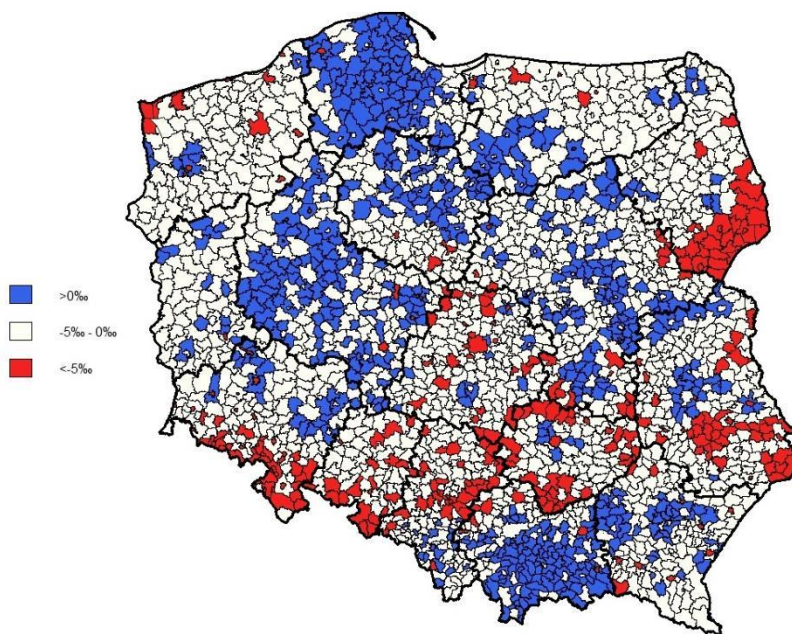
³https://pl.wikipedia.org/wiki/List%C5%84stw_%C5%9Bwiata_wed%C5%82ug_wsp%C3%B3%C5%82czynnika_dzietno%C5%9Bci, dostęp 2018.01.25.

(liczba urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę) powinien wynosić od 2,1 do 2,2.

Według danych GUS z końca roku 2017 wynika, że po sierpniu i wrześniu 2017 r., w których to miesiącach urodziło się mniej więcej tyle samo dzieci co w roku 2016, w październiku urodziło się już o 2,8 tys. dzieci więcej niż w tym samym miesiącu roku 2016. We wspomnianej wyżej, zmienionej w sierpniu 2017 r. przez GUS prognozie ludności do 2030 r.⁴ napisano, iż w latach 2014-2016 współczynnik dzietności (oraz liczba urodzeń) był znacząco wyższy niż zakładano w prognozie z 2014 r. W szczególności w 2016 r. liczba urodzeń była wyższa o 33,5 tys. od przewidywanej (współczynnik dzietności wyniósł 1,36 wobec zakładanego 1,24), stąd też zasadna była korekta prognozowanych współczynników dzietności dla poszczególnych jednostek podziału terytorialnego. Wartość współczynnika dzietności obserwowana w ostatnich trzech latach (w szczególności w ostatnim roku) zdaje się wskazywać, że wzrost może być szybszy i wyższy niż zakładano wcześniej. GUS zwiększył przewidywane współczynniki dzietności do 2030 r. Jednak i tak prognozy ludności gmin wskazują, że współczynnik przyrostu naturalnego w Polsce w 2030 r. będzie ujemny. Wyniesie -2,5‰ (w prognozie z 2014 r. zakładano wartość -3,3‰). Liczba urodzeń będzie większa od liczby zgonów w 599 spośród 2478 gmin. Gminy z wyższym wskaźnikiem urodzeń niż zgonów będą skupione głównie na Pomorzu, w Małopolsce i Wielkopolsce, w województwie kujawsko-pomorskim, w północnej części województwa podkarpackiego, południowej województwa warmińsko-mazurskiego oraz centralnej województwa mazowieckiego. Natomiast szczególnie niskim przyrostem naturalnym (poniżej -5‰) będą się charakteryzować obszary położone na Podlasiu, Lubelszczyźnie, Śląsku, w województwie świętokrzyskim oraz na obszarach górskich południowo-wschodniej Polski. Większość gmin leżących w bezpośrednim sąsiedztwie większych miast (powyżej 50 tys. mieszkańców), niezależnie od tego, w którym województwie się znajdują odnotuje dodatnie wartości współczynnika przyrostu naturalnego.

⁴<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html>, dostęp 2018.01.23.

Ryc. 4. Współczynnik przyrostu naturalnego w gminach w 2030 r.



Źródło: GUS

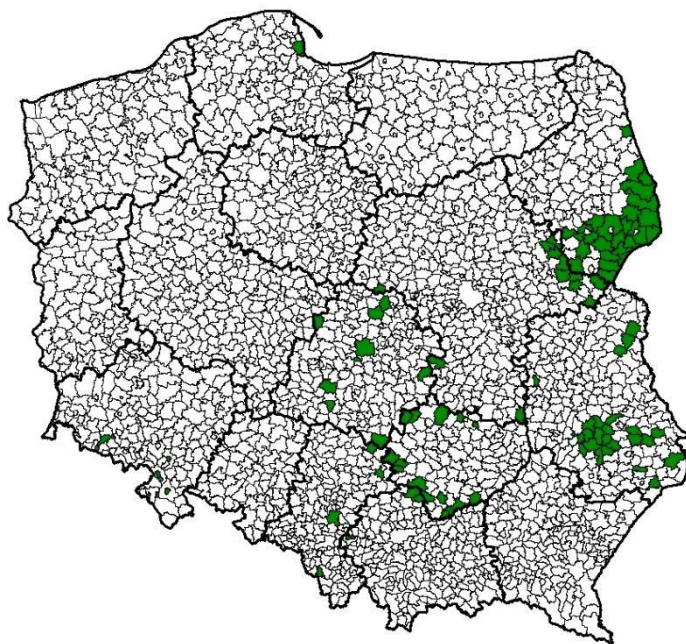
Z kolei liczba zgonów utrzymuje się na mniej więcej podobnym poziomie rocznym, od 370 do 390 tys. Poziom ten nie zależy od charakteru obszaru (miejski, wiejski). Poziom umieralności wykazuje jednak znaczne zróżnicowanie regionalne.

Innym aspektem kryzysu demograficznego jest starzenie się społeczeństwa. Jak wyjaśniają badacze proces ten jest wynikiem z jednej strony korzystnego zjawiska, jakim jest wydłużanie trwania życia, a z drugiej negatywnego zjawiska, jakim jest niski poziom dzietności. Liczba młodych, mogących zastąpić osoby w wieku produkcyjnym będzie maleć, natomiast liczba starszych, wymagających wsparcia i opieki, będzie rosnąć. Polska jest krajem, w którym ta zmiana będzie szczególnie drastyczna (*„Regionalne zróżnicowanie procesu starzenia się ludności Polski w latach 1990-2015 oraz w perspektywie do 2040 r.”*⁵). Z jednego obecnie z najmłodszych krajów Unii Europejskiej nasz kraj stanie się w 2060 r. najstarszym. Proces ten jest, według demografów, nieuchronny i w najbliższych kilkudziesięciu latach nieodwracalny. W tym samym raporcie o regionalnych zróżnicowaniach czytamy, iż zmiany te postępują z różnym natężeniem w poszczególnych województwach oraz zróżnicowane są też kierunki zmian. Wzmocnieniu ulega potencjał demograficzny regionów będących tzw. biegunami wzrostu i tym silniej

⁵ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/regionalne-zroznicowanie-procesu-starzenia-sie-ludnosc-polski-w-latach-1990-2015-oraz-w-perspektywie-do-2040-r-,28,1.html>,
dostęp: 2018.01.25.

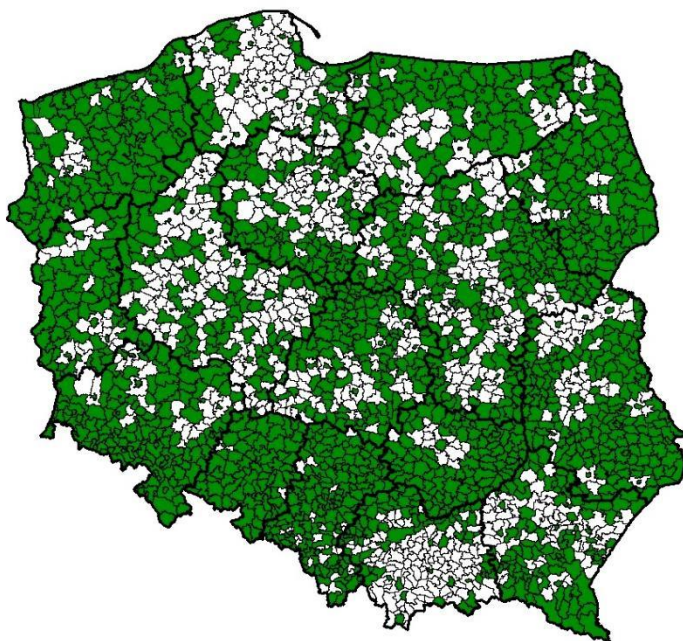
ulegają osłabieniu obszary problemowe. W 2016 r. odsetek osób w wieku 65 i więcej lat był wyższy niż 20 proc. w 107 (ok. 4 proc.) gminach. Gminy te były położone przede wszystkim w województwie podlaskim oraz lubelskim. Ale problem ten dotyczy nie tylko tych gmin. Negatywnie w tym zakresie wyróżnia się również miasto Łódź (udział ludności w wieku poprodukcyjnym powyżej 25 proc.), ale należy zaznaczyć, że większość miast wojewódzkich odnotowuje wysokie wartości tego wskaźnika – powyżej 22 proc.. W 2030 r. gminy z udziałem osób starszych – przekraczającym 20 proc. – będą stanowiły już prawie dwie trzecie wszystkich gmin w Polsce. Najmłodsze demograficznie będą obszary położone na Pomorzu i w Małopolsce, w których gmin z wysokim odsetkiem osób w wieku 65 i więcej lat będzie stosunkowo niewiele. W 2016 r. w 1185 gminach w Polsce było więcej osób w wieku przedprodukcyjnym (poniżej 18 r. życia) niż poprodukcyjnym (mężczyźni w wieku 65 i więcej lat, kobiety w wieku 60 i więcej). Przewiduje się, że do 2030 r. liczba takich gmin zmniejszy się do zaledwie 160 i będą one zlokalizowane przede wszystkim w województwach pomorskim oraz małopolskim.

Ryc. 5. Gminy, w których odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej przekracza 20 proc. (2016 r.)



Źródło: GUS

Ryc. 6. Gminy, w których odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej przekracza 20 proc. (2030 r.)



Źródło: GUS

Analizując procesy demograficzne nie można pominąć zjawiska emigracji. W ocenie ekspertów GUS i Rządowej Rady Ludnościowej skala tego zjawiska jest znacząca i w ostatnich latach istotnie wzrosła (na rok 2015 szacowana była na 2,4 mln osób).

Według *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁶ współczesne trendy demograficzne oddziałują na niemal wszystkie sfery życia gospodarczego i społecznego. Wymuszają one nie tylko przeobrażenie rynku pracy, ale również wpływają na kształt struktury gospodarki, rozwój jej poszczególnych części bądź stagnację innych. Starzejące się społeczeństwo to m.in. możliwy spadek tempa wzrostu produktywności, wzrost udziału wydatków na opiekę zdrowotną i długotrwałą opiekę nad osobami w zaawansowanym wieku, a tym samym ograniczenie puli środków na inwestycje. Równocześnie otwierają one perspektywy rozwoju sektora usług opiekuńczych, technologii dostosowanych do użytkowników i zastosowania inteligentnych maszyn.

⁶ Monitor Polski z 15.03.2017 r. poz.260 <http://www.monitorpolski.gov.pl/mp/2017/260/1>

Niewątpliwie niekorzystne zmiany demograficzne znajdują swoje odbicie w bazie dochodowej gmin i powiatów.

Konsekwencje procesów demograficznych dla JST są wielorakie. Na szczęście coraz częściej się o nich mówi, także na forum rządu i parlamentu. Prof. Józefina Hrynkiewicz przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej i jednocześnie pośtanka obecnej kadencji, podczas drugiego posiedzenia Komitetu Społecznego Rady Ministrów 13 lutego br. zaprezentowała najnowszy raport demograficzny za lata 2016-2017. Wynika z niego generalny wniosek, iż wyludnianie niektórych gmin może doprowadzić do ich niewydolności finansowej⁷. W nieodległej przyszłości wzrośnie liczba gmin peryferyjnych, które zamieszkiwać będą głównie starsze osoby. W 2016 r. tylko w 107 polskich gminach osób w wieku 65+ było więcej niż 20 proc. Według prognoz, w 2030 roku takich gmin będzie aż 1664, czyli ponad 15 razy więcej. Prognozy wskazują, że wiele gmin położonych we wschodniej i północno-wschodniej Polsce, na Pomorzu Zachodnim oraz obszarach górskich południowo-zachodniej Polski, znajdzie się w niezwykle trudnej sytuacji spowodowanej odpływem młodych ludzi. W opinii przewodniczącej Rządowej Rady Ludnościowej, *taki stan rzeczy będzie wymuszał m.in. dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób starszych, a także przemodelowanie systemu opieki zdrowotnej. Wyludnianie niektórych gmin może też doprowadzić do niewydolności finansowej samorządów. Nie możemy planować tak, jakbyśmy mieli nieograniczone zasoby pracy. Projekty inwestycyjne muszą być silnie skorelowane z sytuacją demograficzną*⁸. Na posiedzeniu Komitetu Społecznego Rady Ministrów, jego przewodnicząca wicepremier Beata Szydło podkreśliła, że *konieczne jest podjęcie działań, które złagodzą skutki nieuniknionego: starzenia się społeczeństwa i odpływu młodych ludzi z mniejszych miejscowości do dużych aglomeracji. Jeśli tak się nie stanie, Polska będzie się wyludniać, a społeczeństwo starzeć*.

Przy Komitecie Społecznym Rady Ministrów ma zostać powołany zespół ds. strategii polityki społecznej, który ma opracować strategię polityki społecznej na lata 2020-2030. Do zespołu mają zostać zaproszeni także samorządowcy.

⁷ <https://www.premier.gov.pl/mobile/wydarzenia/aktualnosci/komitet-spoeczny-rady-ministrow-o-wyzwaniach-demograficznych.html>

⁸ http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/181033/Zagrozone-finanse--Zmiany-demograficzne-uderza-w-finanse-wielu-gmin,

1.2. Ubóstwo, dochody, zmiany struktury gospodarki – konsekwencje dla rynku pracy

Jak czytamy w raporcie resortu rozwoju⁹, w Polsce wskaźniki zróżnicowania zjawisk społecznych w ramach województw oraz w podziale miasto-wieś są znaczące, chociaż mniejsze niż w przypadku wskaźników obrazujących potencjał gospodarczy. Wynika to z różnego rodzaju transferów. Zagrożeniem jest pojawienie się syndromu „zakłętego kręgu zacofania”, czyli eliminowania niektórych obszarów z obiegu życia społecznego i gospodarczego (trwała marginalizacja), co przekłada się na wykluczenie społeczne i migracje z tych regionów.

Według analiz Komisji Europejskiej¹⁰ **poziom ubóstwa w Polsce szybko się zmniejsza**. Również według krajowych analityków sytuacja materialna gospodarstw domowych stopniowo się poprawia, pomimo to ubóstwo ekonomiczne ze wszystkimi jego konsekwencjami stanowi w Polsce nadal istotny problem. W ostatnich latach znacznie zmniejszył się odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W 2015 r. wynosił on 23,4 proc. i był nieco niższy niż unijna średnia wynosząca 23,7 proc. Jednocześnie wskaźnik ubóstwa pracujących dla osób w wieku powyżej 18 lat utrzymywał się w 2015 r. na poziomie 11,2 proc. (1,7 pkt proc. powyżej średniej UE). Dotyczy to głównie osób samozatrudnionych oraz sektora rolniczego. Zjawisko ubóstwa pracujących występuje najczęściej wśród osób zatrudnionych na umowy o pracę na czas określony. Z analiz wykonanych na potrzeby Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju wynika, że w 2015 r. stopa ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej minimum egzystencji) wynosiła 6,5 proc. (w 2014 r. 7,4 proc.), zaś stopa ubóstwa relatywnego sięgała 15,5 proc. Według Europejskiego Badania Warunków Życia w 2014 r. niemal 11 proc. osób w Polsce żyło w gospodarstwach domowych poniżej przyjętego progu ubóstwa dochodowego (tzw. biedni pracujący, czyli osoby, które pracują i zarazem mają roczny ekwiwalent dochodu do dyspozycji poniżej progu zagrożenia ubóstwem). Ponad 60 proc. osób żyjących w naszym kraju w skrajnym ubóstwie to mieszkańcy wsi. W 2014 r. poniżej minimum egzystencji (skrajne ubóstwo) żyło w Polsce 7,4 proc. ludności kraju, ale na wsi wskaźnik ten wynosił 11,8 proc., zaś w dużych miastach (pow. 500 tys. mieszkańców) tylko 1 proc. Najwyższa stopa ubóstwa występuje w województwie warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim¹¹. Jednak od tego czasu poziom tzw. skrajnego ubóstwa maleje. W roku 2015 wynosił on 6,5 proc. W 2016 - 4,9 proc. A w roku 2017 - 4,3 proc. Najbardziej znacząca poprawa nastąpiła wśród dzieci w wieku 0-17.

⁹Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym; MR 2016
https://www.muir.gov.pl/media/22487/Raport_o_rozwoju-bez1.pdf

¹⁰Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, Europejski semestr 2017 r., sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r., 2017.02.22
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-poland-pl.pdf>

¹¹Źródło: <http://www.fdp.org.pl/polska-wies-2016-raport-o-stanie-wsi-informacja-prasowa>, dostęp 2018.01.23

Analizy GUS¹² z 2015 r. za lata 2008, 2009, 2011 wskazują, że powiaty o największej skali problemu ubóstwa skoncentrowane są we wschodniej i południowej części kraju. Sporo występuje ich także na Mazowszu. Jednak trudna sytuacja spotykana jest nie tylko tam. Także powiaty w Łódzkiem, w Wielkopolsce oraz na Dolnym Śląsku należą do grupy najsilniej zmagających się z tym problemem. Z kolei najmniejsze wartości analizowanego miernika (a zatem świadczące o najmniejszych rozmiarach ubóstwa) da się zaobserwować przede wszystkim w zachodniej i północnej Polsce, a także na Górnym Śląsku. Na pozostałych terenach do tej klasy należą jedynie duże miasta na prawach powiatu (jak Olsztyn w województwie warmińsko-mazurskim, Białystok w województwie podlaskim, Lublin w województwie lubelskim czy Rzeszów w województwie podkarpackim). Jedynym powiatem ziemskim w tym obszarze, który zalicza się do najlepszych pod względem redukcji ubóstwa jest powiat giżycki w województwie warmińsko-mazurskim, co należałoby prawdopodobnie wiązać z jego walorami turystycznymi mogącymi stanowić siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego tamtejszego obszaru.

Z kolei z raportu GUS „*Jakość życia w Polsce*”¹³ wynika, że brak możliwości pokrycia nieoczekiwanego wydatku deklaruje w 2017 r. 38 proc. gospodarstw domowych. Ale zaległości w opłatach miało w tym roku tylko 4,7 proc. Wskaźnik dobrej samooceny budżetu domowego ma wartość 15,3 proc, a zły 25,4 proc. **Wskaźnik zatrudnienia** (procentowy udział osób pracujących <ogółem lub danej grupy> w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej <ogółem lub danej grupy>) wyniósł w 2016 r. **52,8 proc.**, stopa bezrobocia 6,2 proc., długotrwałego 1,7 proc. Ponad 62 proc. Polaków zadowolonych jest z sytuacji zawodowej. Przeciętny rozporządzalny dochód gospodarstwa domowego w 2016 r. wyniósł 1893 zł. Z kolei inny wskaźnik - mediana wynagrodzeń (połowa zatrudnionych zarabia miesięcznie brutto poniżej tej kwoty, a połowa – powyżej) wyniosła 3511 zł (czyli ok. 2,5 tys. zł netto). Natomiast dominanta wynagrodzeń, czyli najczęściej powtarzające się wynagrodzenie wyniosła 2074,03 zł brutto, a więc ok. 1,5 tys. zł netto. Spośród zatrudnionych na umowy o pracę w 2016 r - 17,5 proc. zarabiało do 2,2 tys. zł brutto miesięcznie. Dalsze 26,7 proc. zatrudnionych zarabiało od 2,2 do 3,2 tys. zł brutto. Kolejne 22 proc. od 3,3 do 4,3 tys. zł brutto miesięcznie. Dalsze 13,7 proc. zatrudnionych zarabiało od 4,3 do 5,3 tys. zł brutto. Wyniki te można porównać z danymi europejskimi, opublikowanymi w raporcie *GfK Purchasing Power Europe 2017*¹⁴. Mieszkaniec tzw. Starego Kontynentu ma rocznie do dyspozycji kwotę 13.937 euro, czyli ok. 60 tys. zł. W Warszawie średnia rocznego dochodu stanowi jedynie 89,5 proc. unijnej. Za stolicą są: powiat piaseczyński oraz Sopot (po 70 proc. unijnej średniej).

¹² Pomiar ubóstwa na poziomie powiatów (LAU 1) – etap II”, GUS 2015

¹³ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/jakosc-zycia-w-polsce-edycja-2017,16,4.html>

¹⁴ <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/arttykul/polska-bogata-europa,176,0,2392496.html>, dostęp 2018.01.26.

Jednym z głównych problemów polskiego rynku pracy, w tym regionalnych i lokalnych rynków pracy, są **niewykorzystane zasoby**. Zwłaszcza wśród grup najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne i bezrobocie długoterminowe, tj.: osób młodych, osób starszych, osób niepełnosprawnych i kobiet oraz osób odchodzących z rolnictwa. Wskaźniki zatrudnienia dla tych grup plasują się na bardzo niskim poziomie na tle średniej w UE. Według Eurostatu, w 2015 r. wskaźnik zatrudnienia wśród osób młodych w wieku 20-24 lata wyniósł w Polsce 44,5 proc. i uplasował się poniżej średniej dla UE-28, która wyniosła ponad 50 proc. Biorąc pod uwagę płeć również widać duże dysproporcje w zatrudnieniu. Wskaźnik zatrudnienia (wiek 20-64 lata) wynosi dla mężczyzn 74,7 proc., a dla kobiet 60,9 proc. (średnia w UE dla mężczyzn – 75,8 proc., dla kobiet – 64,2 proc.). W Polsce mamy do czynienia ze zjawiskiem wskaźnika zatrudnienia kobiet niższego od średniej UE przy niższej od średniej unijnej stopie bezrobocia wśród polskich kobiet. Zjawisko to wyjaśniane jest nieaktywnością zawodową kobiet „z wyboru”.

Kolejnym elementem uwarunkowań lokalnego potencjału społeczno-gospodarczego jest **zmieniająca się struktura gospodarki** z punktu widzenia generowania zatrudnienia. Przede wszystkim rośnie rola usług i maleje znaczenie produkcji. Według GUS¹⁵ w roku 2016 w rolnictwie pracowało 16 proc. zatrudnionych, w przemyśle i budownictwie 26 proc., w handlu i usługach 58 proc. Struktura rolnictwa w Polsce charakteryzuje się wielkim rozdrobnieniem gospodarstw. Zaledwie 30 proc. użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach większych obszarowo (powyżej 50 ha), podczas gdy w wielu krajach UE udział ten wynosi 80-90 proc. W minionych latach ubywało gospodarstw najmniejszych (1-10 ha), a rosła liczba gospodarstw o obszarze 30 ha i więcej. To te gospodarstwa są obecnie dostawcami większości towarowej produkcji rolnictwa. Z kolei produktywność pracy w polskim rolnictwie wynosi zaledwie ok. 30 proc. przeciętnego poziomu w rolnictwie UE-28. Osobnym problemem w tej grupie czynników jest malejące zatrudnienie w rolnictwie, co ma wpływ na lokalne i regionalne rynki pracy. W przedstawianych na konferencjach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich opiniach analityków Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, ponad 60 proc. mieszkańców wsi nie ma już żadnego związku z rolnictwem. W związku z tym potrzeba dla tych osób innych miejsc pracy w branżach pozarolniczych.

¹⁵<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2017,7,5.html>

1.3. Sytuacja finansowa samorządów

Sektor samorządowy w Polsce jest ważnym publicznym usługodawcą i inwestorem. W 2014 r. wydatki samorządowe stanowiły 27,4% wydatków publicznych ogółem. Wyobrażenie o skali zaangażowania samorządów w rozwój dają dane o wydatkach inwestycyjnych podsektorów samorządowego i rządowego. **Wydatki inwestycyjne samorządów stanowią około 60% wszystkich wydatków inwestycyjnych w sektorze publicznym w Polsce.** Ponad 30% tych wydatków w 2014 r. było finansowanych poprzez dotacje inwestycyjne z UE. Utrzymuje się dominacja środków przeznaczanych na transport (przede wszystkim inwestycje drogowe). Od dwóch lat (2013-2014) jest to ponad 50% wszystkich dotacji. Stopniowo spada natomiast udział dotacji na gospodarkę komunalną, co można wiązać ze zmniejszającym się udziałem gmin w wykorzystywaniu funduszy unijnych. W ostatnich latach zmniejsza się także udział kultury fizycznej i sportu, co sugeruje, że często przywoływane przez media inwestycje w aquaparki stanowią niewielki odsetek prowadzonych projektów.

W rankingu zadłużenia samorządów, przygotowanym w 2017 r. przez redakcję pisma „Współnota”¹⁶ zestawiono średnią wartość nadwyżki operacyjnej w ostatnich trzech latach z wielkością dochodów budżetu JST. Wysokość wskaźnika przekraczająca 15 proc. oznacza, że zdolność kredytowa, definiowana przez art. 243 ustawy o finansach publicznych, jest wyższa niż wynikająca ze starych regulacji ustawowych. Samorządów z taką nadwyżką za rok 2015 było 323 (310 gmin, 7 powiatów, 4 miasta na prawach powiatu i 2 województwa). U czterech rekordzistów (wyłącznie gminy wiejskie) nadwyżka operacyjna przekracza 30 proc. rocznych dochodów.

Z informacji Ministerstwa Finansów dla sejmowej komisji samorządu terytorialnego przedstawionej na posiedzeniu podkomisji ds. finansów samorządowych 20 marca 2018 r. wynika, że JST planują na lata 2018-2020 **spadek poziomu zadłużenia** (z 31,8% w dochodach ogółem do 30,8% w 2020 r.). Wśród nich łączne zadłużenie powiatów jest w ujęciu bezwzględny najmniejsze. Liczba powiatów, które nie będą spełniać obecnie obowiązującej ustawowej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosi: w roku 2017 – 7, w roku 2018 – 6, 2019 – 4, 2020 – 4. Jednocześnie samorządy prognozują **wzrost nadwyżki operacyjnej**.

Jednak według badań Związku Miast Polskich¹⁷ o ile nadwyżka operacyjna wszystkich JST w Polsce w 2015 r. wyniosła 17,9 mld zł (9,2 proc. dochodów JST wynoszących łącznie 196 mld zł), to kwota tej nadwyżki po odliczeniu spłat przypadających na rok 2015 rat zadłużenia wyniosła już łącznie tylko 9,4 mld zł,

¹⁶ <http://www.wspolnota.org.pl/ranking-zadluzenie-samorzadow/>

¹⁷ Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju, wyd. ZMP, 2016, <http://www.zmp.poznan.pl/uploads/attachment/file/749/Publikacja.pdf>

czyli (4,8 proc. dochodów JST). A to właśnie tą kwotą dysponują JST, jako swoim udziałem w finansowaniu projektów dofinansowanych z funduszy unijnych, czy jako całościowym finansowaniem inwestycji. Samorządy będą nią dysponowały przy założeniu, że nie będą zaciągały nowego długu i bez uwzględniania dochodów ze sprzedaży majątku. Kwota nadwyżki operacyjnej do dyspozycji rozkłada się bardzo nierówno w skali JST w kraju. Aż 20-30 proc. JST we wszystkich kategoriach rodzajowych (gminy miejskie, miejsko-wiejskie, miasta i miasta na prawach powiatu oraz powiaty i województwa) na lata 2016-2019 ma prognozowaną nadwyżkę operacyjną do dyspozycji (tj. po spłacie rat zadłużenia) mniejszą niż 1 proc.(!) Według tej prognozy liczba powiatów z kwotą dostępnych pozostałych środków bieżących mniejszych niż 1 proc. dochodów ogółem w roku 2017 to niecałe 140, natomiast w roku bieżącym spada do ok. 50. Wymusza to na tych samorządach (a szerzej na wszystkich) konieczność niezwykle ścisłego planowania przyszłych inwestycji i wydatków bieżących, aby zachować wymaganą ustawą o finansach publicznych równowagę finansową w nadchodzących latach. Będzie to miało bardzo duży wpływ na dostarczanie usług publicznych.

Z wspomnianej informacji MF wynika, że spośród wszystkich JST niemal połowa (1378, tj. 49,1 proc.) zamknęła rok 2017 nadwyżką. Wśród tych JST najwięcej jest województw (11 z 16, czyli 68,8 proc.). Na drugim miejscu są powiaty (171, tj. 54,5 proc.), potem gminy (1168, tj. 48,4 proc.), na końcu miasta na prawach powiatu (28, tj. 42,4 proc.). Utrzymuje się tendencja wyższych dochodów i wyższych wydatków. Przy czym o ile dynamika wzrostu dochodów w roku 2017 w porównaniu do roku 2016 i wcześniej w 2016 / 2015 jest niemal liniowa (z roku na rok dochody łączne rosły o ok. 13-14 mld), to dynamika wydatków jest skokowa. W roku 2016 w porównaniu do 2015 wydatki łączne wzrosły o ok. 9 mld, natomiast porównując 2017 z 2016, wzrost wydatków nastąpił o 24 mld, z 206 mld zł w 2016 r. na 230 mld zł w 2017 r. Przyczynę wzrostu wydatków widać w statystyce dochodów i wydatków na współfinansowanie projektów z funduszy unijnych. Dochody na współfinansowanie wzrosły w JST o niecałe 11 proc., a wydatki na JST na współfinansowanie w 2017 r. były wyższe od tych w 2016 r. o 123 proc.

W 2017 r. łączne planowane dochody zrealizowane zostały niemal w 99 proc. W strukturze dochodów JST dochody własne stanowiły 49,3 proc., dotacje 27,1 proc., subwencje 23,6 proc. Najszybciej w 2017 r. w porównaniu do 2016 rosły dotacje (o 15,6 proc.), natomiast dochody własne o 6,1 proc., a dochody z subwencji ogólnej o 2,3 proc. Gdy spojrzymy na rodzaje JST, to widać, że we wzroście dochodów własnych JST największy udział miały dochody własne gmin (stanowiły niemal połowę 48 proc.). Udział miast na prawach powiatu wyniósł 34 proc., powiatów 11 proc., województw 6,4 proc. Najważniejszym źródłem wpływów pozostaje PIT, udział z tego źródła wyniósł w 2017 r. 39,6 proc. dochodów własnych. Potem długo nic i na drugiej pozycji jest podatek od nieruchomości z udziałem 19,3 proc. Na trzecim miejscu są wpływy CIT - 7,4 proc. udziału w dochodach własnych ogółem. W stosunku do roku 2016 w największym stopniu wzrosły dochody z podatku od nieruchomości. Tu wpływy były wyższe od

tych w 2016 r. o 12,6 proc.. Z kolei wpływy z PIT były większe o 9,2 proc, a z CIT o 5,1 proc.

Niepokojącą jest informacja o utrzymującym się wysokim udziale wydatków bieżących (84,7 proc.) w wydatkach ogółem. Choć były one niższe od zaplanowanych o 4 proc., to w stosunku do 2016 r. wzrosły o 8 proc. Z kolei wydatki majątkowe, których udział w wydatkach ogółem wynosi 15,3 proc., miały niższe wykonanie od planowanych o 18 proc., ale i tak wzrosły w stosunku do 2016 r. o ponad 36 proc. Wydatki zostały zwiększone przede wszystkim przez gminy (o 14 proc.) i przez województwa (o 13,5 proc.). Dalej przez miasta na prawach powiatu o 9 proc. i tyle samo przez powiaty.

Zobowiązania JST w 2017 r. wyniosły tyle samo co w 2016 r., tj. 69 mld zł. Niemal na całą kwotę (93 proc.) samorządy wzięły kredyty i pożyczki. W ogólnej kwocie zadłużenia niemal połowę (47 proc.) stanowi dług miast na prawach powiatu (choć ich dług odrobinę, bo o 1,4 proc., zmniejszył się w stosunku do 2016 r.). na drugiej pozycji są gminy - 36 proc. udziału w ogólnej kwocie zobowiązań i ich dług przyszedł najwięcej – o 4 proc. Najmniejsze zadłużenie mają powiaty (8 proc. udział w całej kwocie). Niemal tak samo niski udział w zobowiązaniach sektora samorządowego w 2017 r. miały województwa i one w największym stopniu zredukowały swój dług (o 10 proc.).

Patrząc na relacje długu do dochodów ogółem w 2017 r. największą grupę (28 proc.) stanowiły samorządy z niskim zadłużeniem tj. w granicach od 10 do 20 proc. dochodów. Drugą grupą (23 proc.) były JST z relacją 20-30 proc., potem (20 proc.) te z bardzo niskim długiem, tj. poniżej 10 proc. Samorządów z relacją długu do dochodów powyżej 50 proc. było łącznie niecałe 4,5 proc. Patrząc na to od strony rodzajów JST, najwyższy wskaźnik relacji długu do dochodów mają miasta na prawach powiatu i województwa (41 proc.), a najniższy powiaty (22 proc.).

W kontekście finansowania usług przez samorządy warto wspomnieć o krytycznym raporcie Najwyższej Izby Kontroli z badania wykonywania i finansowania zadań zleconych przez administrację rządową¹⁸. Czytamy w nim, że w wyniku przeprowadzonych w latach 2015-2017 kontroli stwierdzono, iż przekazywanie dotacji o charakterze transferowym, dominujących kwotowo w systemie dotacyjnym, przebiegało na ogół we właściwy sposób, a kontrolowane samorządy otrzymywały pełne środki na dokonywanie wypłat na rzecz uprawnionych podmiotów. Natomiast w zakresie finansowania wydatków ponoszonych bezpośrednio przez jednostki samorządowe w związku z wykonywaniem przez nie zadań zleconych system dotacyjny działał nieprawidłowo. Wynikało to przede wszystkim z obowiązywania niespójnych oraz niejasnych regulacji, dotyczących zarówno planowania, jak i rozliczania dotacji.

¹⁸ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dotowaniu-zadan-zleconych-samorzadam.html>

NIK konkluduje, iż *biorąc pod uwagę problemy o charakterze systemowym oraz najważniejszych beneficjentów wykonywanych zadań, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie możliwości przekształcenia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań statych, w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.*

W raporcie ZPP „*Samorząd powiatowy w Polsce*”¹⁹, opracowanym jeszcze w roku 2013 czytamy, iż kwestią strategiczną dla przyszłości powiatów jest opracowanie i wdrożenie nowych rozwiązań kształtujących ich dochody, na poziomie adekwatnym do zakresu realizowanych zadań. Kształtując nowy model dochodów powiatowych należy wyposażyć je między innymi w realne dochody własne, co będzie wypełnieniem konstytucyjnego wymogu nierealizowanego obecnie w najmniejszym nawet zakresie (powiaty nie posiadają władztwa podatkowego).

Związek Powiatów Polskich opiniując w grudniu 2016 r. projekt „*Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*” zwrócił uwagę na usunięcie z poprzedniej wersji działania: *Zwiększenie znaczenia dochodów własnych w finansowaniu działalności JST w stosunku do transferów ze szczebla centralnego, aby zachęcać JST do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz usunięcie tego zapisu z brzmienia projektu strategicznego.* W opinii ZPP niezrozumiałe jest usunięcie pierwotnego brzmienia i zastąpienie go *wprowadzeniem mechanizmów służących aktywizacji samorządów do pozyskiwania wyższych dochodów własnych przeznaczonych na finansowanie zadań własnych, w tym rozwojowych.* Zmiana oznacza przekreślenie jednego z najważniejszych postulatów środowiska samorządowego od dawna przedstawianego. Uzasadnienie tego postulatu znajduje się w wielu stanowiskach, opiniach i wystąpieniach tak poszczególnych korporacji samorządowych oraz pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego, jak i wspólnych stanowiskach środowiska samorządu terytorialnego, kierowanych do ministra finansów i Prezesa rady Ministrów, w tym obecnej kadencji. Modyfikacja zapisów projektu koresponduje z wprowadzeniem do ostatecznej wersji strategii nowego kierunku interwencji „*Reforma systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w celu powiązania go z ich potrzebami rozwojowymi (obejmująca także instrumenty pozabudżetowe)*”. Wśród działań tego kierunku interwencji mówi się o uproszczeniu systemu, o nowym podsystemie korekcyjno-wyrównawczym, o zwiększeniu zróżnicowania źródeł dochodów własnych JST. Ale nie ma mowy o zwiększeniu dochodów własnych.

¹⁹ http://www.zwolenpowiat.pl/uploadf/raport_zpp

1.4. Zróżnicowania terytorialne

W strukturze przestrzennej kraju można wyróżnić obszary, które ze względu na koncentrację czynników społeczno-gospodarczych negatywnie wpływających na dynamikę ich rozwoju, nie w pełni wykorzystują swoje możliwości rozwojowe. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zalicza do nich makroregion Polski Wschodniej, obszary przemysłowe o trudnościach adaptacyjnych (Konurbacja Górnośląska), obszary wiejskie wokół małych miasteczek zagrożone trwałą marginalizacją, średnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz niektóre aglomeracje miejskie.

W polskiej przestrzeni zauważalne są **różnice pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi**. Jednak według autorów *Raportu o stanie wsi. Polska wieś 2016*²⁰ dystanse rozwojowe dzielące wieś i miasto zmniejszają się. Następuje proces upodabniania się najważniejszych wskaźników charakteryzujących poziom rozwoju społecznego i gospodarczego, poglądów politycznych, aspiracji edukacyjnych, wzorców konsumpcji, sytuacji demograficznej i wielu innych, między miastem a wsią w naszym kraju. Niemniej to właśnie te dwa typy obszarów – z jednej strony obszary wiejskie i małe miasta zagrożone marginalizacją, a z drugiej strony miasta średnie – zostały wybrane jako dwa podstawowe typy obszarów strategicznej interwencji państwa w ramach krajowej polityki regionalnej²¹.

Zgodnie z raportem na obszarach wiejskich mieszka prawie 40 proc. ludności kraju. Atrakcyjność wsi potwierdza trwający od 2000 r. wzrost liczby ludności wiejskiej, co oznacza że więcej osób migruje z miasta na wieś niż w odwrotnym kierunku. Przy czym należy odnotować, że mamy tu do czynienia głównie z tzw. suburbanizacją, tj. przesiedlaniem się mieszkańców miast na okoliczne tereny podmiejskie gmin formalnie wiejskich. Inaczej wygląda to na terenach peryferyjnych. Czynnikiem zmniejszającym ludność wsi jest migracja zewnętrzna (ocenia się, że jedną trzecią migrantów z Polski stanowią mieszkańcy wsi). Wieś jest w coraz mniejszym stopniu rolnicza. Wydłuża się wiek jej mieszkańców, czemu towarzyszy wzrost poziomu starzenia się ludności. Mimo tego, ludność wiejska w Polsce jest, średnio ujmując, młodsza niż w większości krajów UE. W opinii badaczy, nie potwierdzają się stereotypowe opinie o bardzo niskim poziomie kapitału społecznego, a zaangażowanie rolników w pracę społeczną jest większe niż średnio w kraju. Stosunkowo wysoki jest też ich udział w różnych organizacjach działających na wsi.

²⁰ *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2016* red. prof. dr hab. Jerzy Wilkin i dr Iwona Nurzyńska, IRWIR PAN, Wyd.: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa; <http://www.fdpa.org.pl/polska-wies-2016-raport-o-stanie-wsi-informacja-prasowa>, dostęp: 2018.01.23.

²¹ Autor odwołuje się tu do trwających prac nad aktualizacją Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego

Naukowcy z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk²² na podstawie przeprowadzonych badań wśród 255 miast zaliczonych do kategorii średnich (liczące powyżej 20 tys. mieszkańców oraz liczące 15 tys. i powyżej, ale będące stolicami powiatów) wytypowali 122 miasta i powiązane z nimi okoliczne gminy, które to obszary zagrożone są trwałą marginalizacją. W opinii badaczy charakteryzuje je kumulacja negatywnych zjawisk: spadek liczby ludności (zwłaszcza wykształconej, w wieku produkcyjnym) i starzenie się mieszkańców, niedopasowanie podaży do popytu na rynku pracy (przerost zatrudnienia w rolnictwie i brak oferty dla osób odchodzących z tego sektora) oraz niewystarczająca dostępność transportowa (powiązania z innymi miastami i regionami). Nagromadzenie problemów i ich natężenie prowadzą do znacznego osłabienia funkcji tych miasteczek, co ogranicza ich rolę jako lokalnych centrów społeczno-gospodarczych dla okolicznych gmin, oraz osłabia bazę ekonomiczną samorządów, co z kolei odbija się na dostępności i jakości usług publicznych. Uznano, że wobec nagromadzenia i skali negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych miasta te nie są w stanie same poradzić sobie z problemami i wymagają specjalnej i zintegrowanej interwencji z zewnątrz.

²² *Analiza sytuacji rozwojowej miast, w tym charakterystyka miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze; IGiPZ PAN, 2017*

2 | Dobre praktyki powiatowe

Wobec nowych wyzwań rozwojowych, które opisane zostały w poprzednim rozdziale, niektóre powiaty już od kilku lat wprowadziły do swojej praktyki zarządzania niestandardowe działania, starając się przeciwdziałać niekorzystnym trendom. Jedne z tych samorządów podjęły inicjatywy samodzielne, inne zaangażowały do tego partnerów z najbliższego lub dalszego sąsiedztwa. Samorządowcy ci wyszli bowiem z założenia, że współczesnym wyzwaniom rozwoju można stawić czoło jedynie w partnerstwie.

Spośród przykładów prezentujących powyżej opisane postawy samorządów - wybrane zostały dwa. Przedstawiają one przykłady współpracy samorządów o różnej skali, zainicjowanej przez władze powiatów i zmierzającej do poprawy warunków społeczno-gospodarczych. Jeden z przykładów prezentuje postawę przedsiębiorczego i perspektywicznie patrzącego lidera, potrafiącego zainicjować proces rozwoju gospodarczego w trudnych wydawałoby się warunkach i któremu udało się włączyć w ten proces nieufnie przyglądających się inicjatywom starosty wójtów gmin z terenu powiatu. Druga opisana praktyka jest przykładem współpracy „skazanych na siebie” położeniem, specyfiką i skalą problemów oraz uwarunkowaniami rozwoju kilkudziesięciu samorządów tworzących obszar funkcjonalny leżący z dala od stref oddziaływań ośrodka wojewódzkiego i innych ośrodków regionalnych. Informacje wykorzystane do opisu obu praktyk pochodzą z ogólnodostępnych źródeł oraz były konsultowane z władzami poszczególnych powiatów.

Niestety skala takich praktyk nie jest jeszcze duża. Jednak z pewnością w obu opisanych przykładach część samorządowców powiatowych rozpozna swoje własne doświadczenia. Świadczy to, iż coraz większa liczba liderów powiatowych zdaje sobie sprawę ze skali wyzwań oraz z tego, że poradzić sobie z nimi można angażując potencjał doświadczeń, jakimi z pewnością dysponują powiaty, podejmując inicjatywy wykraczające poza bieżące administrowanie i zapraszając do współpracy sąsiednie samorządy. Powiaty mogą odgrywać rolę zarówno inicjatorów, jak i animatorów i integratorów współpracy międzysamorządowej na poziomie lokalnym i subregionalnym.

Krótką charakterystyka:

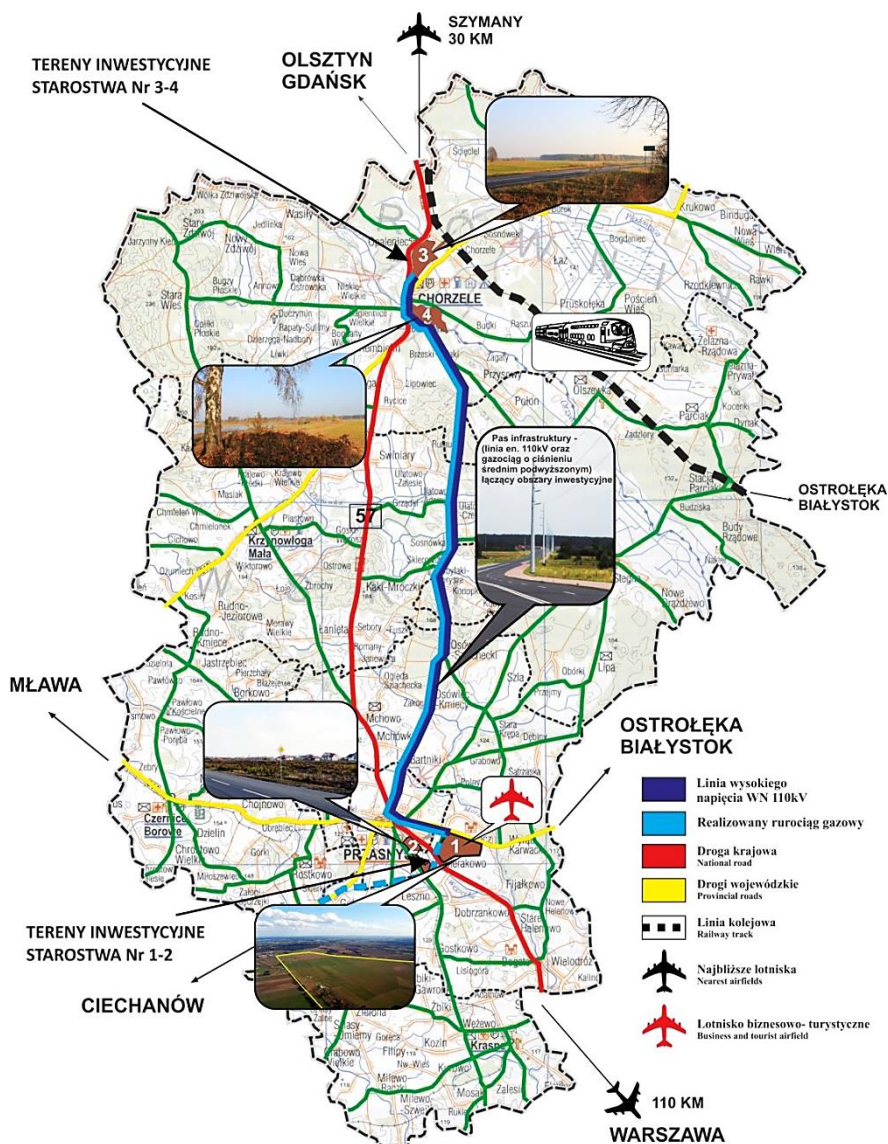
- położenie: w północnym krańcu województwa mazowieckiego; graniczy z powiatami ostrołęckim, makowskim, ciechanowskim, mławskim – w woj. mazowieckim oraz szczycieńskim, nidzickim – w woj. warmińsko-mazurskim
- liczba mieszkańców: 53 tys. (37 proc. miasto, 63 proc. wieś)
- charakter: obszar rolniczy
- budżet na 2018: 188,5 mln zł

Powiat przasnyski jest typowym powiatem rolniczym, położonym ponad 100 km od najbliższych metropolii, centrów akademickich i z dala od istniejących i planowanych korytarzy transportowych. Charakteryzuje się małym naturalnym potencjałem gospodarczym. Plasował on powiat przasnyski na ostatnim miejscu w województwie mazowieckim. Restrukturyzacja istniejących zakładów przemysłowych spowodowała spadek liczby osób zatrudnionych w przemyśle w relacji do pracujących ogółem o 50 proc. W 2004 r. rejestrowana statystycznie stopa bezrobocia wynosiła 23,3 proc. Szybko zmniejszała się liczba mieszkańców powiatu. Wszystkie odziedziczone po województwie ostrołęckim drogi powiatowe (424 km, w tym 120 km dróg nieutwardzonych) wymagały bezzwłocznej przebudowy, budowy lub modernizacji. Wszystkie budynki publiczne (szpital, szkoły, dps, urzędy, siedziby instytucji bezpieczeństwa publicznego itp.) nie spełniały podstawowych standardów budowlanych i były zagrożone zamknięciem. W pierwszych latach istnienia powiatu część oświatową subwencji powiat otrzymywał o 30 proc. niższą od średniej krajowej, ze względu na uwarunkowania historyczne. Jako powiat rolniczy, samorząd pozbawiony jest jakichkolwiek wpływów finansowych z działalności rolniczej. Całość podatków wpływa do kas gmin. Powiat przasnyski dysponował procentowo najmniejszymi dochodami własnymi w całym województwie mazowieckim i jednymi z najniższych w kraju (3 proc. dochodów całkowitych).

W 2000 r. 60 proc. terenu powiatu nie było dostępne dla inwestorów z powodu braku zapasu mocy energii elektrycznej, całkowitego braku dostępu do internetu oraz bardzo złego stanu dróg. Żadna z gmin powiatu nie posiadała terenów inwestycyjnych wyposażonych w podstawową infrastrukturę techniczną. Przedsiębiorcy nie chcieli inwestować na terenie powiatu, ponieważ wybudowanie niezbędnej infrastruktury wiązało się ze znacznym podwyższeniem kosztów inwestycji.

Czynniki te były istotnymi barierami rozwoju gospodarczego i społecznego.

Strefa przemysłowa



Źródło: Starostwo Powiatowe w Przasnyszu

Starosta Przasnyski Zenon Szczepankowski: *Sztandarowym projektem prorozwojowym było utworzenie Przasnyskiej Strefy Gospodarczej w Sierakowie i w Chorzelach. To był nie tylko plan na zmniejszenie bezrobocia, ale także plan na kompleksową przebudowę dróg i budowę innych rodzajów infrastruktury, takich jak: linia wysokiego napięcia, gazociąg czy kolej. Bez stref nie byłoby tych najbardziej wrażliwych i ważnych dla rozwoju gospodarczego i społecznego powiatu*

przedsięwzięć. Dzięki strefom również gminom łatwiej było zdobywać dotacje na drogi i ulice.

Z inicjatywy samorządu powiatowego, przy współpracy samorządów gminnych, w 2011 r. utworzona została, i od tego czasu jest sukcesywnie i konsekwentnie rozwijana, **Przasnyska Strefa Przemysłowa**. Początkowo teren inwestycyjny wyznaczono w jednej lokalizacji, a następnie w kolejnych. Tereny te były i są pozyskiwane i uzbrajane przy wykorzystaniu nakładów budżetu powiatu oraz dzięki pozyskaniu przez powiat znaczącego dofinansowania z UE.

Na początku, działania podjęto na obszarze Przasnysza (precyzyjniej: miejscowości Sierakowo, leżącej na terenie gminy Przasnysz, oddalonej od centrum miasta o 3,5 km) wzdłuż DK57. Obszarem strefy przemysłowej objęto 309 ha. W skład strefy wchodzi lotnisko biznesowo-turystyczne o pow. 109 ha, podstrefa *Tarnobrzесьkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* o pow. 55 ha oraz kilkadziesiąt działek o pow. od 30 arów do 2 ha przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod działalność produkcyjną, usługową, handlową. Samorząd powiatowy uzbroił teren we wszelką niezbędną infrastrukturę techniczną: sieć energetyczną o mocy 14 MW, oświetlenie, sieć telekomunikacyjną, kanalizację sanitarną i deszczową, wodociągi, drogi wewnętrzne i dojazdowe, ciągi pieszo-rowerowe, przyłącze gazowe o ciśnieniu średnim podwyższonym. Poniesione przez powiat przasnyski koszty wykupu od Skarbu Państwa prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz koszty ich przygotowania pod działalność gospodarczą wyniosły dotychczas 60 mln zł. Około 85 proc. kwoty udało się pozyskać z funduszy Unii Europejskiej.

Pierwsze przetargi na sprzedaż gruntu w Przasnyskiej Strefie Gospodarczej zakończyły się sukcesem: 17 inwestorów wykupiło 29 działek w cenie od 14 do 20 zł za m kw. Ogłaszane są kolejne przetargi. W pierwszym roku (2013) działalności strefy starostwo wydało pozwolenia na budowę 15 firmom, z czego 8 rozpoczęło działalność produkcyjną lub usługową.

Pewnym mankamentem funkcjonowania na tym obszarze strefy okazały się, niezależne od samorządu powiatowego, problemy (wstrzymania) z wydawaniem przez wojewodę mazowieckiego zgód na przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a dotyczyło to nieruchomości oferowanych przez powiat przedsiębiorcom. Uchylane były uchwały Rady Powiatu o sprzedaży gruntów. Doprowadziło to do długotrwałych sporów i spraw sądowych.

Kolejną inicjatywą powiatu, powiązaną z utworzeniem pierwszego terenu strefy przemysłowej, było przygotowanie w mieście Przasnysz ponad 100 uzbrojonych działek budowlanych w sąsiedztwie lasów, rzeki Węgierki i planowanego zalewu. W pierwszych przetargach sprzedano 30 działek. Pozostałe działki będą dostępne w miarę zainteresowania.

Następnie przyszedł czas na przygotowanie drugiego terenu Przasnyskiej Strefy Przemysłowej. Zlokalizowany jest on na przeciwległej, północnej części powiatu, w gminie Chorzele, oddalony od pierwszego terenu o 28 km, również w pobliżu osi jaką tworzy DK57. Tu przygotowano dwa tereny. Jeden przeznaczony na działalność produkcyjną i składową. Drugi na działalność sportowo-rekreacyjną.

- Pierwszy teren o powierzchni 100 ha stanowią działki wykupione przez samorząd powiatowy od właścicieli prywatnych. Obszar można powiększyć do 400 ha kontynuując wykupy gruntów. Atutem obszaru jest sąsiedztwo linii kolejowej nr 35 Ostrołęka – Chorzele – Olsztyn – porty w Gdańsku i Gdyni oraz drogi krajowej i wojewódzkiej. Teren przeznaczony jest pod budownictwo przemysłowe, usługowe i handlowe. Pod koniec 2017 r. powiat przasnyski pozyskał łącznie 30 mln zł z mazowieckiego Regionalnego Programu Operacyjnego na kilka przedsięwzięć, realizowanych w partnerstwie z gminami, ukierunkowanych na rozwój strefy przemysłowej i pobudzenie przedsiębiorczości. W tym 9 mln zł na kompleksowe uzbrojenie terenów inwestycyjnych podstrefy chorzelskiej. Dzięki temu projektowi pod koniec 2018 r. zostaną oddane do użytku uporządkowane tereny inwestycyjne przyległe do linii kolejowej Chorzele – Wielbark – Olsztyn (stanowiącej część linii Chorzele – Olsztyn – Gdańsk). Na terenie strefy wybudowane zostaną drogi wewnętrzne, sieć wodociągowa oraz kanalizacja sanitarna i deszczowa, linia telekomunikacyjna i infrastruktura przetłokowa. Realizacja projektu pozwoli na udostępnienie 80 ha terenów inwestycyjnych z przeznaczeniem na działalność gospodarczą, produkcyjną lub składową. Większość działek podstrefy chorzelskiej znalazła już nabywców. Na sprzedanych działkach zlokalizowane zostaną trzy fabryki i kilkanaście mniejszych zakładów.
- Drugi teren podstrefy chorzelskiej, o pow. 80 ha, przeznaczony jest pod działalność sportowo-rekreacyjną. Leży w pobliżu rzeki i zalewu tworzących historyczny szlak kajakowo-rowerowy. Mieści się tam infrastruktura Mazowieckiego Centrum Sportów Zimowych, na którego utworzenie powiat pozyskał 10 mln zł (na 12,8 mln kosztu inwestycji) z mazowieckiego RPO 2007-2013. Kompleks składa się z krytej pływalni, basenu sportowego i sali gimnastycznej.

Wszystkie obszary inwestycyjne powiatu zostaną połączone pasem infrastrukturalnym wzdłuż drogi powiatowej Przasnysz – Brzeski – Chorzele, w którym, zgodnie z oczekiwaniami inwestorów, umieszczona została linia wysokiego napięcia 110 kV, gazociąg o ciśnieniu średnim podwyższonym oraz światłowod. Linia wysokiego napięcia przystosowana jest do odbioru prądu z dwóch biogazowni, które powstaną w Przasnyszu i w Chorzelach oraz elektrowni wiatrowej. Rozpoczęto się już planowanie drugiej linii 110 kV Wielbark - Chorzele, zamykającej łącznik dwóch magistrali energetycznych: mazowieckiej i warmińsko-

mazurskiej. W międzyczasie PGE Warszawa przebudowała na terenie powiatu wiele linii średniego napięcia. Powiat i Polska Spółka Gazownicza współpracują w sprawie budowy gazociągu o ciśnieniu średnim podwyższonym. Dzięki uzbrajaniu terenów inwestycyjnych wszystkie miejscowości przyległe zostały wyposażone w gaz ziemny. Wykonana została nitka gazociągu głównego, łącząca strefy w Przasnyszu i Chorzelach. Aktualnie realizowanym etapem jest nitka Lekowo (powiat ciechanowski) - Sierakowo (strefa gospodarcza), którą gaz zostanie doprowadzony na teren powiatu. Na obu strefach będą funkcjonowały stacje redukcyjne. Kolejnym etapem gazyfikacji będzie doprowadzenie gazu na obszary miast i gmin powiatu. Trwają konsultacje z samorządami miast i gmin oraz przedstawicielami Polskiej Spółki Gazowniczej. Program gazyfikacji powiatu jest bardzo istotny, zarówno dla stref gospodarczych, jak i dla indywidualnych odbiorców.

Uzupełnieniem infrastruktury są plany reaktywacji linii kolejowej 35 Ostrołęka-Chorzele. Inwestycja wpisana została jako rezerwowa do kontraktu terytorialnego dla Mazowsza oraz do Krajowego Programu Kolejowego. Realizację linii nr 35 zaplanowano na lata 2018-2020.

Poza działaniami związanymi bezpośrednio z tworzeniem i uzbrajaniem strefy przemysłowej należy wspomnieć o przedsięwzięciach uzupełniających te kluczowe działania gospodarcze:

- Dzięki dofinansowaniu unijnemu, 13 mln zł zostanie przeznaczone na utworzenie Edukacyjnego Inkubatora Przedsiębiorczości na terenie gminy Chorzele w Zdziwójcu Nowym i Zdziwójcu Starym. Kolejne 7 mln zł pozwoli na modernizację budynku Starostwa Powiatowego w Przasnyszu i utworzenie tam Centrum Aktywizacji Biznesu.
- Modernizacja bazy dla edukacji zawodowej. Tu również zaowocowało partnerstwo samorządów. Miasto Przasnysz i powiat wymieniły się nieruchomościami. Na przekazanej przez miasto nieruchomości, powiat utworzył Centrum Kształcenia Praktycznego. Obiekt został doposażony i 2013 r. zmodernizowane centrum zostało oddane do użytku.

Efektem tych ponad siedmioletnich już działań samorządu powiatowego jest przygotowanie 400 ha uzbrojonych terenów inwestycyjnych. Oferta inwestycyjna przyniosła nowe miejsca pracy, powstałe na terenie powiatu, dzięki czemu zanotowano znaczący spadek bezrobocia. Według danych Powiatowego Urzędu Pracy w Przasnyszu²³ stopa bezrobocia w powiecie kształtowała się w kolejnych latach następująco (wykres poniżej). Drugim efektem podjętych działań jest przełamanie barier we współpracy samorządu powiatowego z samorządami gminnymi i powołania stowarzyszenia.

²³ http://www.pupprzasnysz.pl/urzed/stopa_bezrobocia.html, dostęp 2018.02.01.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Przasnyszu

Królewiecki Obszar Funkcjonalny – Porozumienie Przasnyskie



Drugą inicjatywą powiatu, która narodziła się naturalnie w konsekwencji współpracy przy tworzeniu terenów inwestycyjnych strefy przemysłowej, było zawiązanie pomiędzy samorządami powiatu przasnyskiego porozumienia, które można nazwać strategicznym.

Oprócz bardzo trudniej sytuacji społeczno-gospodarczej, opisanej we wstępie, wójtowie i burmistrzowie gmin nie dostrzegali w powiecie partnera do wspólnej realizacji zadań, a raczej konkurenta w pozyskiwaniu środków na rozwój gmin. Przy tym nastawieniu każda inicjatywa powiatu natrafiała na kontestację władz poszczególnych miast i gmin. W tej sytuacji władze powiatu zaproponowały program rozwoju oparty na przedsięwzięciach i projektach uwzględniających

potrzeby i aspiracje wszystkich gmin. Głównym elementem programu stały się działania zmierzające do wsparcia przedsiębiorczości. Zaowocowały one opisanymi wyżej działaniami tworzącymi strefę przemysłową.

W 2007 r. powiat wykupił od Skarbu Państwa zdegenerowany teren powojсковy. Opracowany został program jego zagospodarowania i wniosek do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 o jego dofinansowanie. Jak wspominają władze powiatu, inicjatywa początkowo wzbudziła całkowity opór wójtów i burmistrzów. Gminy traktowały strefy powiatowe jako ciało obce, podważające ich integralność, upatrując w nowym podmiocie samorządowym nie pomocnika w rozwiązywaniu społecznych problemów, ale nadzorcę i konkurenta. Ich współpraca była jednak niezbędna do osiągnięcia zamierzonego celu. Pozyskanie dofinansowania i konsekwencja władz powiatu w dążeniu do porozumienia z gminami doprowadziły do efektywnej współpracy. W wyniku cyklicznych narad władz powiatu z władzami miast i gmin oraz samorządem województwa mazowieckiego, wypracowano model wzajemnej współpracy i pozyskiwania środków unijnych na komplementarne projekty poszczególnych samorządów. Okazało się, że projekty gmin, wpisujące się bezpośrednio w realizowaną przez powiat koncepcję rozwoju gospodarczego, wzajemnie się wzmacniały zwiększając szansę na uzyskanie dofinansowania i realizację.

Wkrótce wszystkie gminy powiatu dostrzegły pole do współpracy i poprosiły o wsparcie kadrowe poprzez wymianę pracowników umożliwiającą upowszechnienie wiedzy zwłaszcza w zakresie przygotowania wniosków o dofinansowanie. W latach 1999-2008 do gmin na zasadzie porozumienia stron lub czasowego urlopowania przeszło 7 pracowników administracji powiatowej.

Z czasem okazało się, że istnieje potrzeba sformalizowania współpracy samorządów lokalnych, środowiska biznesowego, naukowego, organizacji pozarządowych i mieszkańców. W 2014 r. samorzady zawiązały stowarzyszenie pod nazwą *Królewiecki Obszar Funkcjonalny - Porozumienie Przasnyskie*. W skład powołanego stowarzyszenia weszli przedstawiciele powiatu przasnyskiego oraz przedstawiciele wszystkich miast i gmin z terenu powiatu przasnyskiego. Obejmuje ono obszar powiatu przasnyskiego (miasta Przasnysz, Miasta i Gminy Chorzele, Gminy Przasnysz, Gminy Jednorożec, Gminy Krasne, Gminy Czernice Borowe, Gminy Krzynowłoga Mała) z możliwością poszerzenia o powiaty, miasta i gminy sąsiadujące bezpośrednio lub pośrednio z drogą krajową nr 57. Do stowarzyszenia mogą również przystąpić zainteresowani przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe.

Stowarzyszenie stało się platformą określania wspólnych długofalowych celów, opracowania strategii dla całego obszaru funkcjonalnego oraz koordynacji wspólnych przedsięwzięć (w tym przede wszystkim związanych z opisanymi wyżej działaniami rozwojowymi) za pośrednictwem biura stowarzyszenia.

Stowarzyszenie inicjuje również kontakty i współpracę między przedsiębiorcami a administracją samorządową oraz udziela bezpłatnych porad dla przedsiębiorców z terenu powiatu przasnyskiego w zakresie realizacji projektów unijnych.

Założyciele stowarzyszenia uzgodnili finansowanie podstawowej działalności ze składek członkowskich przy jednoczesnym ustalaniu dodatkowych składek celowych na priorytetowe zadania. Składka członkowska uzależniona jest od liczby mieszkańców danej jednostki i wynosi 0,50 zł od jednego mieszkańca gminy. Samorząd powiatowy płaci stałą składkę w wysokości 8 tys. zł rocznie. Ustalono, że stowarzyszenie nie będzie prowadziło działalności gospodarczej.

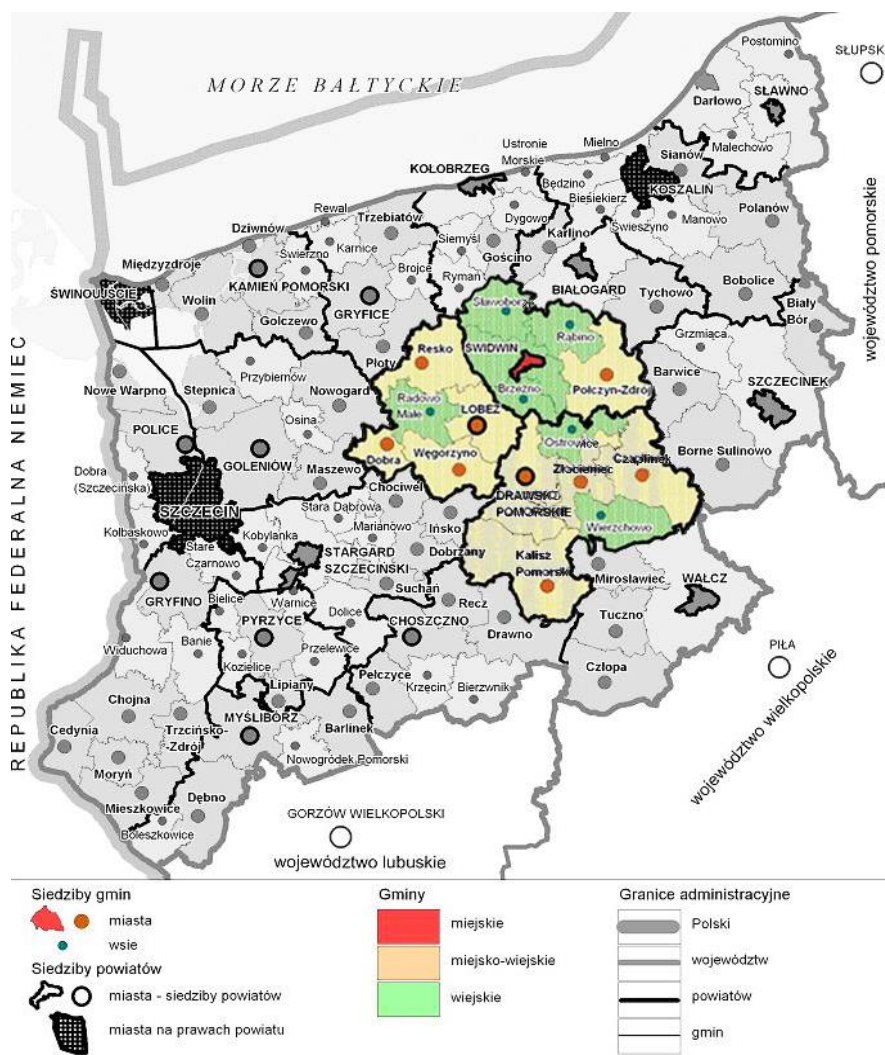
Na cyklicznych naradach, nie rzadziej niż raz na kwartał, zarząd ustala bieżące zadania, które realizuje utworzone w tym celu biuro stowarzyszenia. Mieści się ono w Przasnyszu, w budynku udostępnionym nieodpłatnie przez starostwo. Zatrudniona jest jedna osoba prowadząca biuro, niebędąca pracownikiem żadnego z członków stowarzyszenia. Biuro redaguje stronę internetową www.krolewieckiobszar.pl gdzie znajdują się bieżące informacje na temat jego działalności. Ponadto biuro korzysta z wdrożonego przez starostwo systemu mobilnej komunikacji z mieszkańcami, wysyłając komunikaty sms dotyczące bieżącej działalności, informacji o konferencjach i szkoleniach oraz konsultacjach społecznych. Korzysta również z dostępnego na stronie www.powiat-przasnysz.pl systemu interaktywnych ankiet, pozwalających na zbieranie informacji od mieszkańców.

PRAKTYKA 2: CENTRALNA STREFA FUNKCJONALNA WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Strefa Centralna to nazwa obszaru funkcjonalnego w środkowo-wschodniej części województwa zachodniopomorskiego i jednocześnie subregionalnego partnerstwa trzech powiatów: drawskiego, łobeskiego i świdwińskiego oraz wchodzących w ich skład siedemnastu gmin: Czaplinek, Drawsko Pomorskie, Kalisz Pomorski, Ostrowice, Wierzchowo, Złocieniec, Dobra, Łobez, Radowo Małe, Resko, Węgorzyno, Brzeźno, Rąbino, Sławoborze, Świdwin, Miasto Świdwin, Połczyn-Zdrój

Krótką charakterystyka:

- **położenie:** centralny obszar funkcjonalny województwa zachodniopomorskiego
- **liczba mieszkańców:** 145 tys. mieszk.
- **powierzchnia:** 4 tys. km², średnica 40 km
- **charakter:** obszar rolniczy



Źródło: Propozycje programowe do strategii rozwoju Centralnej Strefy Funkcjonalnej Województwa Zachodniopomorskiego

Sytuacja wyjściowa

Obszar Centralnej Strefy, mimo swojego centralnego położenia na mapie województwa, ma cechy peryferyjnego ze względu na oddalenie zarówno od stolicy regionu (Szczecina – 100 km) oraz miast o randze regionalnej Kołobrzeg (70 km) i Koszalina (90 km) oraz subregionalnej Wałcza – 80 km), Szczecinka – 90 km). Główne szlaki komunikacyjne regionu (DK 6, DK 10, DK 11) omijają obszar, ale przez Węgorzyno i Drawsko przechodzi DK 20, poza tym przez powiat łobeski biegnie linia kolejowa Szczecin-Gdańsk i linia lokalna Runowo Pomorskie-Szczecinek.

Gęstość zaludnienia wynosi 37 osób na km² i jest dwukrotnie mniejsza od średniej województwa. Na podstawie obecnie panujących trendów opracowana jest prognoza zmian liczby ludności na rok 2035, która zakłada spadek liczby ludności we wszystkich powiatach Strefy. Największy spadek (także w województwie) dotyczy powiatu świdwińskiego, gdzie zaludnienie zmaleje o prawie 27 proc. Najmniejszy spadek w skali obszaru nastąpić ma na terenie powiatu łobeskiego – około 15 proc.²⁴

Na obszarze Strefy zlokalizowanych jest dziesięć miasteczek, liczących od 2,5 do 15 tys. mieszkańców. Łącznie zamieszkuje w nich ponad 80 tys. mieszkańców, tj. niewiele ponad połowa ludności Strefy ogółem. To wskaźnik niższy od średniej dla województwa, która wynosi 68,8 proc. Na obszarze 4 tys. km kw. nie ma miasta średniej wielkości, pełniącego funkcję ośrodka ponadlokalnego z ofertą usług tworzącą centrum funkcjonalno-przestrzenne, które byłoby katalizatorem dla rozwoju miast ościennych. Trzy miasta pełnią rolę ośrodków administracji szczebla powiatowego i najistotniejsze ogniwo sieci osadniczej obszaru.

Na obszarze Strefy znajduje się 9 obszarów wiejskich w granicach gmin miejsko-wiejskich oraz 7 gmin wiejskich. Łączne zaludnienie tych obszarów jest niższe od miejskich i wynosi ok. 64 tys. mieszkańców, natomiast powierzchniowo dominują one stanowiąc niemal 90 proc. obszaru Strefy.

Obszar Strefy charakteryzuje się brakiem głównych szlaków transportowych. Jedynym istotnym powiązaniem jest szlak kolejowy łączący Szczecin z Gdańskiem przez Łobez i Świdwin oraz łącząca się z nim linia z Runowa Pomorskiego do Chojnic przez Węgorzyno, Drawsko Pomorskie, Złocieniec i Czaplinek. W analizach podkreśla się szczególnie istotne położenie Strefy na rozwidleniu szlaków ze Szczecina do Gdańska i Bydgoszczy oraz prostopadłego do niego korytarza z Poznania do Kołobrzegu i Koszalina. Przecięcie się obu tych połączeń mogłoby się stać ważnym impulsem dla rozwoju wielu działalności oraz dostępności obszaru do miast o znaczeniu ponadregionalnym. Dotyczy to szczególnie wschodnich części powiatów drawskiego i świdwińskiego.

Podstawową sieć transportu drogowego Strefy stanowią drogi wojewódzkie. Szczególnie istotne dla strefy są drogi wojewódzkie nr 151 z Gorzowa Wielkopolskiego do Świdwina i dalej do Kołobrzegu jako droga nr 162, droga nr 163 z Wątcza do Kołobrzegu oraz 152 i 172 łączące Szczecinek z Parłówkiem i dalej ze Świnoujściem. Z kolei drogi krajowe właściwie omijają obszar Strefy. Odcinek DK 20 z Gdyni do Stargardu Szczecińskiego przebiega przez Czaplinek, Złocieniec, Drawsko Pomorskie i Węgorzyno, a DK 10 ze Szczecina (Lubieszyna) do Warszawy (Płońska), przechodząca przez gminę i miasto Kalisz Pomorski, nie ma istotnego znaczenia dla Strefy. Podobnie DK 6 i DK 11.

²⁴ *Propozycje programowe do strategii rozwoju Centralnej Strefy Funkcjonalnej Województwa Zachodniopomorskiego*

Na obszarze powiatów świdwińskiego, drawskiego i łobeskiego funkcjonuje rozwinięty transport samochodowy, świadczony przez przedsiębiorstwo ze Szczecinka (oddział w Złocińcu) oraz Gryfic, bazujących na dawnym PKS. Dodatkowo ofertę przewozową uzupełniają dalekobieżne i w większości przelotowe połączenia autobusowe w kierunku Bydgoszczy, Białegostoku, Koszalina, Poznania, Jeleniej Góry, Zielonej Góry i Szczecina oraz przewoźnicy prywatni obsługujący krótsze odcinki oraz regularne połączenia do największych ośrodków ponadlokalnych.

Niski stopień dostępności transportowej Strefy oraz niska gęstość zaludnienia identyfikowane są w dostępnych analizach obszaru, jako główne jego słabości pod względem rozwoju gospodarczego. Reprezentowane są rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze oraz obróbka drzewa i usługi budowlane, a także rzemiosło i drobna wytwórczość. Dostrzega się tworzenie organizacji zrzeszających lokalnych przedsiębiorców²⁵. Z danych wynika, że poziom bezrobocia utrzymuje się na wysokim poziomie, przewyższającym średnią województwa (2017 – 8,7 proc.), z tym, że w ciągu 2017 roku wartość ta spadła utrzymując dalszą tendencję spadkową. Według danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie stopa bezrobocia 2017 r. wyniosła dla powiatu łobeskiego 21,3 proc. (2016 - 23,7 proc.), dla powiatu świdwińskiego 16 proc. (2016 – 17,9 proc.), dla powiatu drawskiego 16,6 proc. (17,7 proc.).

Podjęte działania

Potrzeba współpracy i koordynacji działań rozwojowych

W roku 2010, gdy powstał plan zagospodarowania przestrzennego województwa dokonano w nim wskazania pięciu stref funkcjonalnych w regionie. Jedną z nich była centralna strefa województwa. Planiści dostrzegli problemy środkowego obszaru regionu i wskazali go, jako obszar problemowy. Podkreślono przy tym potrzebę i wagę współpracy i interakcji pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi dla przełamania istniejących barier rozwojowych.

W 2012 roku Centralna Strefa Funkcjonalna znalazła swoje miejsce w projekcie badawczym „*URMA partnerstwa miejsko-wiejskie w obszarach metropolitalnych*”, realizowanym przez OECD do roku 2014. Strefę wybrano jako jeden z kilkunastu przykładów z całego świata badanych pod kątem możliwości wykorzystania potencjału partnerstw miejsko-wiejskich. Jak czytamy w publikacji „*Partnerstwa Miejsko-Wiejskie. Zintegrowane podejście do rozwoju gospodarczego. Strefa Centralna Województwa Zachodniopomorskiego*”, wydanej w ramach cyklu Przegląd Polityki Obszarów Wiejskich OECD, *delimitacja Strefy Centralnej w takim kształcie nie jest oczywista, biorąc pod uwagę, że inne obszary w pobliżu, jak*

²⁵ https://www.zlocieniec.pl/strona/menu/45_zrzeszenie_podmiotow_gospodarczych_w_zlociencu

Choszczno, Walcz i Szczecinek, posiadają podobne funkcje i koncentrują się na rozwoju turystyki i rolnictwa oraz mają podobne wyzwania w zapewnieniu usług. Osoby udostępniające informacje sugerują, że Strefa Centralna została wyznaczona jako obszar, ponieważ można do niej łatwo dotrzeć z obszarów przyległych, jak Choszczno, Walcz i Szczecinek, w ciągu 30 minut. Z punktu widzenia zapewnienia usług, obszar o populacji 140 000 ma sens i mieści się w dolnej części skali umożliwiającej wypracowanie strategicznego podejścia do usług, takich jak lokalna opieka zdrowotna i szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe. Nie mniej jednak, w obszarach takich jak Strefa Centralna, rozwiązywanie problemów strategicznych, związanych z rozwojem gospodarczym i zapewnieniem podstawowych usług wydaje się być nacechowane licznymi problemami. Dopasowanie zarządzania do funkcjonalności jest dla partnerstwa bardzo ważną kwestią. Wspólne wyzwania w obszarze gospodarki i świadczenia usług występują w całej Strefie Centralnej, ale chociaż jest ona opisywana jako „obszar funkcjonalny”, nie wykryła się jeszcze wyraźna funkcja tego obszaru. Zgodnie z dostarczonymi informacjami, partnerstwo skupione jest w mniejszym stopniu wokół funkcji, a w większym stopniu tworzy klastery miast „funkcjonalnych” lub poszukujących sposobów na wytworzenie „wielofunkcjonalności” w miastach”. W ramach projektu wypracowano diagnozę uwarunkowań oraz rekomendacje programowe dla rozwoju Strefy. Określone zostały kluczowe elementy wizji oraz zidentyfikowane kierunki rozwoju obszaru i kooperacji samorządów²⁶. Wypracowane rekomendacje przedstawiono w 2015 r. przedstawicielom gmin tworzących Strefę.

Ze względu na specyfikę uwarunkowań geograficznych i społecznych, planowanie działań rozwojowych Strefy Centralnej wybitnie powinno być wynikiem współpracy samorządów tworzących ten obszar funkcjonalny. Jednak z pewnością sytuacji nie ułatwiało uwarunkowanie, iż na obszarze Strefy funkcjonuje aż dwadzieścia samorządów lokalnych. Nie miały one wówczas doświadczeń we współpracy. Przykładem kooperacji może być inicjatywa zbudowania zakładu gospodarki odpadami obsługującego większość obszaru Strefy i wymagającego partnerstwa wiejsko-miejskiego. Obiekt przewidziano do obsługi populacji 100 000 mieszkańców. Po zbudowaniu obiektu pojawiły się napięcia wynikające ze zmiany prawa krajowego, co wymusiło zmiany granic obszarów gospodarki odpadami i rozszerzenie skali do 150 tys. mieszkańców, i to w okresie spadku liczby mieszkańców i nadmiernej wydajności lokalnych obiektów. To doprowadziło do kłopotów finansowych partnerstwa i wywołało dużą ostrożność w podejmowaniu podobnych inicjatyw w przyszłości. Kolejnym przykładem może być współpraca dwudziestu dwóch gmin położonych wzdłuż rzeki Parsęta, od Bałtyku do północno-wschodnich krańców Strefy Centralnej. Powołały one stowarzyszenie, którego głównym celem było zorganizowanie gospodarki wodno-ściekowej w dorzeczu. Za swoisty inkubator współpracy, co ważne trójsektorowej, można uznać partnerstwa wiejsko-miejskie zainicjowane i funkcjonujące w ramach lokalnych grup działania. LGD opracowują lokalne

²⁶ *Perspektywy strategiczne Krainy Czarnej Bzu*

strategie rozwoju, formalizują relacje partnerskie i pozyskują pieniądze na przedsięwzięcia. Na obszarze Strefy funkcjonują od 10 lat LGD: „Centrum Inicjatyw Wiejskich”, obejmująca teren powiatu łobeskiego; LGD „Partnerstwo Drawy” na terenie powiatu drawskiego (obecnie rozbudowana o gminy powiatów spoza Strefy - wateckiego i choszczeńskiego) i LGD powiatu świdwińskiego.

Powiatowe forum specjalizacji szkolnictwa zawodowego

W roku 2013 jeden z powiatów Strefy (łobeski) opracował strategię przeciwdziałania bezrobociu na lata 2013-2020²⁷. Zaznaczono w niej potrzebę specjalizacji szkolnictwa zawodowego i dostosowania edukacji do potrzeb rynku pracy, tworzenia elastycznego systemu, który w odpowiedni sposób będzie reagował na zmiany, poprawianie jakości kształcenia na wszystkich poziomach, powszechna edukacja ekonomiczna. Obok zmian w edukacji zawodowej, jako priorytetowe uznano również przygotowanie uzbrojonych i dobrze skomunikowanych terenów inwestycyjnych, w tym tworzenie i rozwijanie parków przemysłowych i technologicznych, poprawę stanu dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych, obiektów inżynierskich i torów kolejowych oraz tworzenie specjalnych stref ekonomicznych. Za istotne uznano rozbudowę układu komunikacyjnego powiatu łobeskiego (drogowego i kolejowego) oraz zapewnienie dostępu do nowych technologii: nawiązanie współpracy z ośrodkami badawczymi i uczelniami wyższymi. Poza tym, jednym z filarów uznano budowanie partnerstwa w celu pozyskania zewnętrznych funduszy.

Aby oddziaływać pozytywnie na subregionalny rynek pracy konieczne było porozumienie trzech powiatów również w zakresie kierunków edukacji zawodowej. Wychodząc od tego na jakim kierunku kształcenia zawodowego każdemu z powiatów zależy – ze względu na lokalne specyfiki (powiat łobeski – OZE, powiat drawski – przemysł drzewny, powiat świdwiński – mechanika samochodowa), starostowie ustalili jakie specjalizacje edukacji zawodowej będą wspierane i jaki będzie miało to wpływ na lokalnych przedsiębiorców we wszystkich trzech powiatach. Dokonano rzeczowej analizy stanu faktycznego. Dysponując pewną liczbą zróżnicowanych miejsc pracy i mając swoją naturalną specjalizację gospodarczą samorządy Strefy wzmocniły ją poprzez uzgodnienie kierunków edukacji zawodowej, w których poszczególne powiaty chcą się specjalizować.

Owocem zainicjowanych przez powiat drawski działań koordynujących szkolnictwo zawodowe na obszarze Strefy stały się zadania zaplanowane we wszystkich trzech powiatach i zintegrowane dwoma projektami. Pierwszy to *„Budowa zintegrowanego szkolnictwa zawodowego na terenie Strefy Centralnej”*. Drugi to *„Dostosowanie Infrastruktury szkolnictwa zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy na obszarze Strefy Centralnej”*. Obie wiązki projektów

²⁷ http://pup.lobez.ibip.pl/public/get_file_contents.php?id=255068, dostęp 2018.02.10

wchodzą w skład pakietu przedsięwzięć, na które samorządy Strefy otrzymały dofinansowanie w roku 2017 w ramach tzw. *kontraktu samorządowego* - instrumentu terytorialnego samorządu Województwa Zachodniopomorskiego (opisany w dalszej części). Pierwsza wiązka obejmuje działania wzmacniające specjalizacje regionalne szkolnictwa zawodowego we wszystkich trzech powiatach: łobeskim drawskim, świdwińskim. Finansowane są one z *Europejskiego Funduszu Społecznego* poprzez *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020*. Łączna wartość działań wynosi 9 mln zł.

- Na terenie powiatu łobeskiego²⁸ działania realizowane są w Zespole Szkół im. T. Kościuszki w Łobzie i skierowane do uczniów Technikum Zawodowego i Zasadniczej Szkoły Zawodowej (przekształconych w Szkołę Branżową I stopnia). Finansowane jest wyposażenie warsztatów praktycznej nauki zawodu (pracowni hotelarskiej i informatycznej) i gabinetu doradcy zawodowego, który ma być zatrudniony; staże i praktyki u przedsiębiorców, doksztalcanie uczniów, wyjazdy uczniów do przedsiębiorstw z branż, w których edukacji specjalizuje się powiat; doksztalcanie nauczycieli i instruktorów, organizacja targów pracy i poszukiwanie partnerów wśród pracodawców, wyjazdy studyjne. Aby wesprzeć uczniów i zmotywować do kształcenia zawodowego i osobistego rozwoju umiejętności w projekcie zaplanowano stypendia dla najzdolniejszych uczniów, płatne staże i praktyki;
- Na terenie powiatu świdwińskiego²⁹ działania skupiają się w Technikum Mechanizacji Rolnictwa i Agrotechniki oraz Zasadniczej Szkole Zawodowej. Obejmą doksztalcanie 150 uczniów i 17 nauczycieli; pomoc stypendialną dla uczniów szczególnie uzdolnionych w zakresie przedmiotów zawodowych; zdobycie dodatkowych uprawnień (prawo jazdy kat B i T, wózków widłowych z napędem silnikowym, obrabiarek, koparko-ładowarki); praktyki i staże zawodowe lub przedsiębiorców oraz doradztwo zawodowe.
- Na terenie powiatu drawskiego³⁰ działania obejmą sześć placówek: Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Czaplinek, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Czaplinek, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Drawsko, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Kalisz Pomorski, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Złocieniec, Powiatowe Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego Drawsko. Realizowane będą: bezpłatne kursy i szkolenia dla uczniów, staże i praktyki zawodowe (płatne, w tym zwrot kosztów dojazdów), doradztwo edukacyjno-zawodowe oraz zawodowe, stypendia, doksztalcanie nauczycieli przedmiotów zawodowych – studia podyplomowe, szkolenia; przygotowania na studia

²⁸ https://cms-files.superszkolna.pl/sites/1257/cms/szablony/41243/pliki/informacja_o_projekcie.pdf, dostęp 2018.02.10

²⁹ <http://www.powiatswidwinski.pl/index.php/pl/2-uncategorised/481-projekt-budowa-zintegrowanego-szkolnictwa-zawodowego-na-terenie-strefy-centralnej-poprzez-wzmocnienie-specjalizacji-regionalnych-na-obszarze-powiatu-swidwinskiego>, dostęp 2018.02.10

³⁰ <http://www.powiatdrawski.pl/aktualnosci/kontrakt-samorzadowy-strefy-centralnej-2014-2020.html>, dostęp 2018.02.10

(zajęcia na uczelniach wyższych), nawiązanie szerszej współpracy szkół z pracodawcami oraz szkołami wyższymi; udział w targach tematycznych. W projekcie do końca 2020 r. weźmie udział 400 uczniów oraz 23 nauczycieli praktycznej nauki zawodu.

Oprócz powyższych działań tzw. miękkich na terenie wszystkich trzech powiatów modernizowana jest infrastruktura szkolnictwa zawodowego (w tym np. wybudowana nowoczesna hala warsztatowa i platforma z urządzeniami pokazowymi OZE dla kierunku technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej). Podobnie jak w przypadku działań miękkich dzieje się to również poprzez koordynację zadań w ramach wiązki przedsięwzięć pod wspólną nazwą „Dostosowanie infrastruktury szkolnictwa zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy na obszarze Strefy Centralnej”. Zadania we wszystkich trzech powiatach Strefy mają łączną wartość 5,4 mln zł i finansowane są również z zachodniopomorskiego RPO.

Integracja transportu



Źródło: Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Strefy Centralnej

Kolejnym działaniem na rzecz rozwoju gospodarczego po uzgodnieniu powiatowych specjalizacji w kształceniu zawodowym była rozbudowa sieci połączeń transportu publicznego między miastami tej mini aglomeracji, jaką stanowi obszar Strefy Centralnej, aby ułatwić przemieszczanie się publiczną komunikacją uczniom oraz pracownikom.

Transport zbiorowy na terenie Strefy Centralnej świadczony jest przez PKS Złocieniec (spółkę utworzoną przez samorządy powiatu drawskiego, po przejęciu w 2013 r. placówki terenowej szczecińskiego PKS) oraz PKS Gryfice sp. z o.o., a także innych przewoźników komercyjnych.

W ankiecie wykonanej w ramach prac nad przyjętym w grudniu 2016 r. *Planem Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Strefy Centralnej*, 70 proc. ankietowanych mieszkańców odpowiedziało, iż nie korzysta z transportu zbiorowego. W przyjętym planie założono, że „*Strefa Centralna będzie modelowym przykładem współpracy samorządów lokalnych oraz jednostek prywatnych w zakresie rozwoju zrównoważonej mobilności. Wykorzystując szanse związane z potencjałem środowiskowym będzie charakteryzować się atrakcyjną przestrzenią dla ruchu niezmotoryzowanego. Transport publiczny zapewni alternatywę dla indywidualnej komunikacji samochodowej oraz podniesie mobilność osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Dzięki połączeniom zgodnym z preferencjami wszystkich uczestników, także przedsiębiorców, zapewni rozwój gospodarczy Strefy Centralnej*”. Za najistotniejszy cel uznano zwiększenie roli komunikacji zbiorowej w przemieszczaniu się ludności. Sieć linii autobusowych i kolejowych musi obsługiwać rejon obszaru o największych skupiskach ludności oraz uwzględniać odpowiednią liczbę bezpośrednich połączeń pomiędzy osiedlami a generatorami ruchu. W planie określono standardy poszczególnych aspektów usług transportowych oraz kierunki rozwoju i sposoby integracji. Określono również poszczególne inwestycje.

Jednym z projektów, na które samorządy partnerskie Strefy zdobyły dofinansowanie w ramach kontraktu samorządowego jest „*Stworzenie zintegrowanego, niskoemisyjnego systemu publicznej komunikacji miejskiej na obszarze Strefy Centralnej, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Złocieniec Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*”. Wartość projektu wynosi 7,7 mln zł. Dofinansowanie pozwoli m.in. na zakup taboru.

43 mln zł na rozwój

Korzystną okolicznością dla rozwoju Strefy Centralnej stał się tzw. *Zachodniopomorski Model Programowania Rozwoju*, jaki przygotowały władze województwa. Zarząd województwa zachodniopomorskiego wypracował od roku 2013 swój własny model programowania rozwoju. Opiera się on na trzech poziomach dokumentów strategicznych i operacyjnych. Jednym z kluczowych narzędzi modelu jest instrument terytorialny, który nazwano kontraktem samorządowym. Jego istotą jest koncentracja interwencji z poziomu administracji

regionalnej na wybranych sektorach usług publicznych (transporcie i edukacji), które są kluczowe dla rozwoju rynku pracy. Założono modelowo, że wsparcie będzie udzielane oddolnie organizującym się partnerstwom samorządów lokalnych z obszaru co najmniej trzech powiatów, które podejmą się wypracowania wspólnej diagnozy problemów i strategii rozwoju całego obszaru partnerstwa, realizowanej wspólnie z przedsiębiorcami, aktywnymi mieszkańcami oraz uczelniami wyższymi.

W efekcie blisko trzyletnich dyskusji, z silną rolą przedstawicieli departamentu zarządzania strategicznego zachodniopomorskiego urzędu marszałkowskiego, wynegocjowano i podpisano sześć *kontraktów samorządowych*. Stronami kontraktów są zespoły samorządów lokalnych (gminnych i powiatowych) z obszaru kilku powiatów, skupionych wokół miast subregionalnych lub współpracujących ze sobą jako aglomeracja małych ośrodków miejskich, oraz jeden szczególnie przypadek, jakim jest partnerstwo samorządów *Centralnego Obszaru Funkcjonalnego*. Na terenie województwa pozostały tylko dwa powiaty, w których żadna z gmin nie włączyła się w formę współpracy w ramach *kontraktu samorządowego*. Samorządy te nie wykazały wystarczającej woli współpracy z sąsiadami w rozwiązywaniu wspólnych problemów lub podejmowane próby kooperacji załamały się.

Samorządowcy z regionu zachodniopomorskiego świadomie przyjęli paradygmat współpracy i dzielenia się zadaniami, aby podnieść szanse rozwoju gospodarczego dla całego obszaru, który reprezentują. Powoli buduje się wzajemnie zaufanie pomiędzy administracją samorządową a podmiotami gospodarczymi i społecznymi. W prace nad mobilizacją lokalnych potencjałów na terenie województwa włączyły się również lokalne uczelnie wyższe, w tym prywatne. Na obecnym etapie wdrażania kontraktów samorządowych trudno jeszcze mówić o znaczących rezultatach w sensie mierzalnych efektów gospodarczych czy społecznych. Jednak zarówno w wymiarze identyfikacji subregionalnych specjalizacji gospodarczych, wdrażania uzgodnionych działań oraz w najtrudniejszym wymiarze, tj. komunikacyjno-instytucjonalnym, stosowane oddolne podejście – wspierane aktywnie przez administrację regionalną – przynosi potencjalnie trwałe efekty – samoorganizacji gmin i powiatów.

W czerwcu 2016 r. w siedzibie Starostwa Powiatowego w Drawsku Pomorskim odbyła się uroczystość podpisania kontraktu samorządowego dla Strefy Centralnej. Założeniem kontraktu jest wzajemne, ściśle powiązanie wszystkich projektów priorytetowych i komplementarnych a efektem jaki ma zostać osiągnięty po ich realizacji ma być osiągnięcie progospodarczych celów rozwojowych środkowej części województwa. Umowę podpisały powiaty: drawski, łobeski i iświdwiński oraz gminy wchodzące w skład wymienionych powiatów, łącznie 20 jednostek samorządu terytorialnego. Partnerem umowy jest również Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Złocieniec, które organizuje

niskoemisyjny system publicznej komunikacji miejskiej na obszarze Strefy Centralnej.

Kontrakt dla Strefy Centralnej jest największym w województwie zachodniopomorskim. Zarówno pod względem obszaru, jak i kwoty dofinansowania projektów. Łączne dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu uzbrojenia stref ekonomicznych, utworzenia ośrodka promującego naukę, z zakresu edukacji przedszkolnej, wczesnoszkolnej i szkolnictwa zawodowego oraz z zakresu transportu wyniesie 43,2 mln zł z *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020*.

Lista projektów objętych kontraktem samorządowym dla Strefy Centralnej

- Podnoszenie konkurencyjności gospodarczej strefy centrum poprzez dostosowanie infrastruktury technicznej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Łobzie (SSE) do potrzeb inwestorów strategicznych, gmina Łobez, wartość projektu 12,7 mln zł, dofinansowanie 7,2 mln zł;
- Utworzenie i uzbrojenie strefy aktywności biznesowej, powiat świdwiński, wartość projektu 3,2mln zł, wysokość dofinansowania 2 210 410,80 zł;
- Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Czaplinku znajdujących się pod patronatem Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Gmina Czaplinek, wartość projektu 2,5 mln zł, dofinansowanie 1,5 mln zł;
- Uzbrojenie terenów inwestycyjnych na potrzeby rozwoju działalności przemysłowej w m. Broczyno, Gmina Czaplinek, wartość projektu 3,7 mln zł, dofinansowania 2,5 mln zł;
- Stworzenie zintegrowanego, niskoemisyjnego systemu publicznej komunikacji miejskiej na obszarze Strefy Centralnej, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Złocieniec Sp. z o.o., wartość projektu 7,7 mln zł, dofinansowanie 5,3 mln zł;
- Stworzenie Centrum Popularyzującego Naukę na obszarze Strefy Centralnej w Świdwinie, Powiat Świdwiński, wartość projektu 4,8 mln zł, dofinansowanie 2 mln zł;
- Dostosowanie infrastruktury szkolnictwa zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy na obszarze Strefy Centralnej na terenie powiatu drawskiego, Powiat Drawski, wartość projektu 1,7 mln zł, dofinansowanie 1,4 mln zł;
- Dostosowanie infrastruktury szkolnictwa zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy na obszarze Strefy Centralnej na terenie powiatu świdwińskiego, Powiat Świdwiński, wartość projektu 2,1 mln zł, dofinansowanie 1,4 mln zł;
- Dostosowanie Infrastruktury szkolnictwa zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy na obszarze Strefy Centralnej na terenie powiatu łobeskiego, Powiat Łobeski, wartość projektu 1,6 mln zł, dofinansowanie 1,4 mln zł;

- Budowa zintegrowanego szkolnictwa zawodowego na terenie Strefy Centralnej, poprzez wzmocnienie specjalizacji regionalnych na obszarze powiatu świdwińskiego, powiat świdwiński, wartość projektu 2,7 mln zł, dofinansowanie 2,3 mln zł;
- Budowa zintegrowanego szkolnictwa zawodowego na terenie Strefy Centralnej, poprzez wzmocnienie specjalizacji regionalnych na obszarze powiatu drawskiego, powiat drawski, wartość projektu 4,5 mln zł, dofinansowanie 3,8 mln zł;
- Wsparcie edukacyjne uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych z terenu gminy Świdwin, Gmina Świdwin, wartość projektu 316 tys. zł, dofinansowanie 268,6 tys. zł;
- Kompleksowy program rozwoju edukacji przedszkolnej w Gminie Resko, Gmina Resko, wartość projektu 100 tys. zł, dofinansowania 85 tys. zł;
- Poprawa jakości i zwiększenie dostępności do placówek wychowania przedszkolnego w Gminie Rąbino, Gmina Rąbino, wartość projektu 302 tys. zł, dofinansowania 226 tys. zł;
- Podnoszenie kompetencji kluczowych i poziomu nauczania podstawowego i gimnazjalnego w Gminie Potczyn-Zdrój, Gmina Potczyn-Zdrój, wartość projektu 862 tys. zł, dofinansowania 733 tys. zł;
- Realizacja programów edukacyjnych skierowanych do uczniów świdwińskich szkół podstawowych i gimnazjum, Gmina Miasto Świdwin, wartość projektu 925 tys. zł, dofinansowanie 786 tys. zł;
- Kompleksowy program rozwoju edukacji w szkołach podstawowych i gimnazjalnych w Gminach Powiatu Łobeskiego, Gmina Resko, wartość projektu 450 tys. zł, dofinansowanie 382,5 tys. zł;
- Budowa zintegrowanego szkolnictwa zawodowego na terenie Strefy Centralnej, poprzez wzmocnienie specjalizacji regionalnych na obszarze powiatu łobeskiego, Powiat Łobeski, wartość projektu 1,8 mln zł, dofinansowanie 1,6 mln zł;
- Wygenerowanie nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Gminie Węgorzyno poprzez adaptację pomieszczeń w nowo budowanym budynku Przedszkola Publicznego w Węgorzynie, Gmina Węgorzyno, wartość projektu 747,6 tys. zł, dofinansowanie 635,5 tys. zł.

W pierwszym rozdziale omówione zostały wyzwania, jakie stoją przed liderami samorządowymi. Wyzwania te wynikają z zachodzących współcześnie procesów społecznych i gospodarczych. Z kolei zachodzące procesy kształtują lokalny potencjał i silnie oddziałują na warunki rozwoju. Dlatego liderzy samorządowi nie mogą nie zauważać tych procesów, nie przewidywać konsekwencji tych procesów oraz nie podejmować prób przeciwdziałania im. Przykłady praktyk, które zaprezentowane zostały w rozdziale drugim pokazują, że reakcje możliwe są nawet w najtrudniejszych sytuacjach, w których pozornie, pierwsza, powierzchowna analiza wskazuje, że nie ma punktu zaczepienia, nie ma czego się chwycić. Przykłady dowodzą, że zawsze jest taka możliwość.

Na warunki rozwoju obszarów, którymi zarządzają lokalni liderzy znaczący wpływ mają również uwarunkowania zewnętrzne: polityczne, programowe i prawne, przesądzające o konstrukcji ustrojowej samorządu terytorialnego, jego finansowaniu, czy sposobom organizacji świadczenia usług publicznych. W dalszej części przyjrano się tym razem tym uwarunkowaniom zewnętrznym, pozostawiając jednak pierwsze z nich (polityczne) własnej ocenie każdego z czytających, a próbując podsumować uwarunkowania natury programowej i prawnej. Przy czym nie będą omawiane wszystkie, a skoncentrowano się na tych, które determinują temat niniejszej pracy, czyli udział, rolę i możliwości kształtowania polityki rozwoju przez samorządy lokalne ze szczególnym uwzględnieniem powiatów.

3.1. WYMIAR PROGRAMOWY – SAMORZĄD W RZĄDOWEJ PERSPEKTYWIE POLITYKI ROZWOJU

Dostrzegając skalę i nasilenie współczesnych wyzwań rozwojowych, administracja państwa powinna odpowiedzieć na nie przemyślaną polityką rozwoju. Jej zarys znajduje się w przyjętej przez rząd w marcu 2017 r. ***Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*** (SOR), pełniącej funkcję głównej strategii rozwoju kraju. Z formalnego punktu widzenia SOR jest aktualizacją *Strategii rozwoju kraju 2020*, przyjętej uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r., zgodnie z wymogami *ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Nowa strategia zawiera rekomendacje dla polityk publicznych oraz stanowi podstawę dla aktualizacji obowiązujących dokumentów strategicznych

Nowy model rozwoju

W SOR czytamy, że w dotychczasowej polityce państwa w mniejszym zakresie skupiano się na działaniach wyprzedzających, ukierunkowujących rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego w taki sposób, by odpowiednio wcześniej zapobiegać negatywnym zjawiskom i wskazywać najbardziej pożądane kierunki i sposoby rozwoju wykorzystujące maksymalnie polskie potencjały rozwojowe. Państwo potrafiło mobilizować dostępne zasoby, aby doraźnie rozwiązywać pojawiające się problemy, ale nie potrafiło zapobiegać im lub minimalizować ich negatywne skutki. W codziennej praktyce rządzenia dominowały działania ad hoc, często podejmowane z opóźnieniem, nieskoordynowane i nie wpisujące się w spójną strategię planowanych zmian. W rezultacie podejmowane punktowe działania nie przynosiły efektu dla realizacji celów wskazanych w dotychczasowych strategiach. Nie zmieniały również struktury gospodarki tak, by mogła ona stać się bardziej innowacyjna, efektywnie wykorzystując dostępne zasoby kapitału, zasoby ludzkie, infrastrukturalne i społeczne.

Wychodząc od tej diagnozy, obecnie zdecydowano się przyjąć nowy model rozwoju. Zdefiniowano go, jako taki, który zapewnia korzyści z rozwoju dla wszystkich grup społecznych i w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. Rozwój nazywany odpowiedzialnym ma być realizowany w oparciu m.in. o poniższe założenia. Autorzy SOR proponują, by przy zachowaniu konstytucyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej zwiększyć odpowiedzialność instytucji państwa za kształtowanie procesów gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Instytucje państwa w nowym modelu mają aktywnie i jednocześnie selektywnie kreować warunki dla rozwoju, wpływać na jak najlepsze wykorzystanie przewag i budowanie podstaw stałego rozwoju na bazie własnych zasobów rozwojowych i rozwój nowych działalności. Instytucje państwa nie odpowiadają za decyzje biznesowe podmiotów prywatnych, jednak mają być

inspiratorem zachowań przedsiębiorców, umożliwiać rozwój nowych gałęzi w gospodarce i sprzyjać wykorzystaniu rynkowych mechanizmów stymulowania powstawania i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Rola państwa w gospodarce nie może sprowadzać się jedynie do bardziej lub mniej efektywnej redystrybucji środków finansowych. Tylko efektywne i skoordynowane instytucje publiczne nastawione na obywateli i przedsiębiorstwa mają potencjał do zarządzania politykami publicznymi tak, by skutecznie reagować na stojące przed społeczeństwem i gospodarką wyzwania.

Współpraca, partnerstwo i współodpowiedzialność

SOR zakłada, że warunkiem rozwoju jest kapitał społeczny. Zasada współpracy i partnerstwa oznacza zaangażowanie i szeroko zakrojone współdziałanie pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi, sektorem nauki i społeczeństwem obywatelskim na różnych etapach planowania i realizacji działań rozwojowych. Różne podmioty stają się nie tylko współuczestnikami działań rozwojowych, ale także je współtworzą, co wiąże się z budową poczucia współodpowiedzialności za przebieg procesów rozwojowych.

Podejście zintegrowane, ale terytorialnie zróżnicowane i zrównoważone

W nowym modelu rozwoju obowiązywać ma znane już i przynajmniej teoretycznie obowiązujące dotychczas tzw. podejście zintegrowane. Autorzy nowej strategii rozwoju kraju rozumieją je tak samo, jak dotychczas. Oznaczać ma ono koncentrację różnych działań podejmowanych przez poszczególne podmioty (rząd, samorząd, podmioty gospodarcze i partnerów społecznych) wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów mają być nie rozłączne, a oddziaływać na siebie. Oznacza to koordynację już na etapie programowania, a następnie na etapie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. W dokumencie zauważono, że równie ważne jest precyzyjne określenie podziału zadań pomiędzy administracją rządową i samorządową.

Z kolei podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych obszarów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych, finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów, będących adresatami polityki regionalnej. Takie podejście posłużyłoby zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami.

Dokument strategii wnosi również, że odpowiedzialny rozwój zakłada również wspomaganie tych obszarów, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych, nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego ze względu na ukształtowaną historycznie zależność gospodarczą od dominujących branż i sektorów lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze (brak odpowiednich zasobów rynku pracy czy problemy instytucjonalne). Rodzaj interwencji wobec takich obszarów zależeć będzie bezpośrednio od ich potrzeb i potencjałów. W dokumencie strategii padają w tym miejscu propozycje kluczowych, zdaniem autorów, czynników dla wzmacniania procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów: wykorzystanie specjalizacji regionalnych, rozwój przedsiębiorczości oraz mobilizacja istniejących zasobów kapitału - finansowego, środowiskowego, ludzkiego oraz społecznego.

Właściwie, można przyjąć, że powyższe założenia są już nam znane od lat. Zatem różnica może polegać na położeniu wyraźniejszego niż dotychczas akcentu na rolę państwa. Ma być ono aktywniejsze.

Cel główny rozwoju

W SOR celem głównym określono *„tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym”*. Dla porównania Strategia rozwoju kraju 2020 z 2012 r. (opracowana w tym samym ministerstwie przez ten sam departament), formułowała cel główny, jako *„wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności”*. Podobnie jak poprzedniczka, obecna strategia również posługuje się miernikami celu, jakimi są wartości PKB, przeciętnego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstw domowych i 1 mieszkańca, wskaźnik zagrożenia ubóstwem i inne.

Cele szczegółowe

Głównemu celowi mają służyć trzy cele szczegółowe. Pierwszy z nich to *„trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach”*, gdzie kluczowymi czynnikami są m.in. reindustrializacja, innowacje. Dwa pozostałe mają z punktu widzenia samorządu terytorialnego szczególne znaczenie: *II Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, *III. Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*.

Cel szczegółowy I: Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach

Samorząd terytorialny będzie zaangażowany w osiągnięcie celu pierwszego, ponieważ jednym ze środków służących osiągnięciu tego celu wskazano wdrożenie

kompleksowej polityki rozwoju kwalifikacji i umiejętności zawodowych. Celem reformy kształcenia zawodowego i ustawicznego na poziomie ponadgimnazjalnym ma być zwiększenie jego skuteczności i efektywności oraz zharmonizowanie z rynkiem pracy. Realizacji tego celu służyć ma m.in. współdziałanie szkolnictwa zawodowego z pracodawcami. *„Powinno być ono realizowane nie tylko na poziomie centralnym w ramach polityki oświatowej państwa, ale przede wszystkim na poziomie lokalnym, jako bezpośrednia współpraca szkoły z pracodawcami funkcjonującymi na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Jedną z form tej współpracy powinno być organizowanie dla uczniów zajęć praktycznych u pracodawców, aby nauka zawodu przebiegała w rzeczywistych warunkach pracy, w kontakcie z nowoczesną technologią”.*

Autorzy strategii zaplanowali w tym zakresie następujące działania: rozpowszechnienie kształcenia dualnego w edukacji zawodowej, łączącego nabywanie wiedzy w szkole z praktyczną nauką zawodu (opracowanie założeń, wdrożenie i realizacja); zwiększenie wpływu firm oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorstwa na funkcjonowanie systemu kształcenia zawodowego (formowanie podstaw programowych); monitorowanie rynku pracy pod kątem potrzeb polityki edukacyjnej, klasyfikacji zawodów, wprowadzania nowych zawodów i zawodów preferowanych pod przyszłe potrzeby; opracowanie systemu kształcenia kadr dydaktycznych z uwzględnieniem nowych potrzeb przemysłu.

Projektem strategicznym, który zidentyfikowano w ramach środków służących osiągnięciu omawianego pierwszego celu jest *„Kształcenie zawodowe dla Przemysłu 4.0”*. Za tym hasłem kryje się wypracowanie nowego modelu współpracy szkolnictwa zawodowego z przedsiębiorcami na rzecz kształcenia zawodowego, dostosowanego do potrzeb gospodarki i lokalnych rynków pracy. Inne działania z tego zakresu obejmować będą także rozwijanie modelu dualnego (kształcenie połączone z praktyką zawodową u pracodawcy), aktywny udział przemysłu w przygotowaniu planu nauczania, rozwój Centrów Kształcenia Praktycznego, modułowa oferta edukacyjna, kwalifikacyjne kursy zawodowe.

Cel szczegółowy II: Rozwój zrównoważony społecznie i terytorialnie

Według autorów dokumentu strategii, rozwój wszystkich obszarów kraju powinien być wspomagany poprzez *„wzmacnianie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe regionów zmagających się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym (makroregion Polski Wschodniej, Górny Śląsk), zmarginalizowanych obszarów wiejskich wraz z ich lokalnymi ośrodkami miejskimi, średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze”*. Wyjaśniono, że oznacza to m.in. prowadzenie skutecznej polityki regionalnej dostosowanej do specyfiki danego terytorium i obejmującej działania służące aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców, czy poprawie dostępu do usług publicznych z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek, jak

również własnych zasobów. W wymiarze instytucjonalnym, istotne będzie dalsze wzmacnianie zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Przewidywane jest również podjęcie wielu działań, których celem jest uwolnienie potencjału największych polskich aglomeracji dla dalszego dynamicznego rozwoju, promieniującego na ich funkcjonalne otoczenie.

Trudno w tych sformułowaniach odnaleźć zupełnie nowe akcenty, choć dostrzegalne jest pierwszeństwo wspierania obszarów w kryzysie nad wsparciem dla metropolii. Zakładanymi efektami tak określonych działań rozwojowych mają być przede wszystkim nowe miejsca pracy, przekładające się na wyższe dochody mieszkańców i większą bazę dochodową samorządów.

Autorzy strategii doszli do wniosku, że należy zredefiniować zakres interwencji polityki regionalnej i zastosować znacznie skuteczniejsze niż dotychczas mechanizmy wspierania rozwoju. Zaproponowano kilka kierunków działań.

- Zdecydowano o skoncentrowaniu polityki regionalnej na **obszarach, którym grozi marginalizacja**. Według przeprowadzonych analiz uznano, że są to skupiska małych miast (mniej niż 20 tys. mieszkańców) i otaczających je obszarów wiejskich, zlokalizowane głównie w północno-wschodniej Polsce. W strategii przewidziano opracowanie dla tej grupy obszarów specjalnego pakietu działań, który miałby być wdrożony jeszcze do 2020 r. Niestety do czasu pisania tej publikacji taki pakiet nie powstał.
- Drugą grupą obszarów, wobec których zaplanowano specjalną interwencję są **miasta średnie**. Według przeprowadzonych analiz zidentyfikowano 255 takich miast (powyżej 20 tys. mieszkańców oraz mniejszych, ale będących siedzibami powiatów), a wśród nich 122 tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Dla tej grupy obszarów również zdecydowano o przygotowaniu specjalnego pakietu wsparcia, podobnie jak dla obszarów zmarginalizowanych, i wdrożenie go do 2020 r. Pakiet dla miast średnich został przygotowany szybko i wdrożony. Obejmuje wsparcie finansowanie dla projektów przedsiębiorstw, a także wsparcie inwestycji samorządowych finansowanych z Polskiego Funduszu Rozwoju.
- Zarówno wobec miast średnich, jaki i obszarów zmarginalizowanych zdecydowano, że po 2020 r. opracowany zostanie dla nich specjalny ponadregionalny program, finansowany z funduszy polityki spójności oraz budżetu krajowego. Dofinansowanie z programu miałyby być kierowane na pakiety zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych.
- Przewidziano również kontynuację działań o charakterze horyzontalnym, skierowanych do wszystkich miast, bez względu na ich wielkość i położenie. Interwencje będą zmierzały przede wszystkim do wykorzystania potencjału aglomeracji dla utrzymania bądź

zintensyfikowania ich dalszego dynamicznego rozwoju, oddziałującego na otoczenie funkcjonalne i wzmacniającego regionalną konkurencyjność oraz średnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Przykładem działań tzw. horyzontalnych, skierowanych do wszystkich miast są: dostosowanie metodologii statystyki publicznej do potrzeb i analiz struktur wewnątrzmijskich umożliwiających diagnozę problemów i potencjałów rozwojowych na obszarze miasta i jego obszaru funkcjonalnego; rozbudowa lokalnych, regionalnych i krajowych centrów wiedzy; wypracowanie nowych, elastycznych form współpracy pomiędzy miastami; rozwijanie i upowszechnianie zasad partycypacji społecznej w procesie zarządzania; wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie organizacji i integracji transportu zbiorowego oraz ruchu pojazdów w obszarach aglomeracji; selektywne wsparcie aglomeracji borykających się ze szczególnie znaczącymi problemami strukturalnymi, w tym poprzez ukierunkowanie inwestycji bazujących na ich potencjale rozwojowym; tworzenie narzędzi służących poprawie zarządzania obszarem aglomeracji w oparciu o zasadę partnerstwa poprzez realizację wspólnych, uzgodnionych, celów rozwojowych danego obszaru; wzmocnienie roli miast w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych.

- Do SOR włączony został **pakiet dla obszarów wiejskich**, opracowywany już wcześniej przez resort rolnictwa i rozwoju wsi.
- Wobec **największych aglomeracji miejskich** zdecydowano o zwiększeniu efektywności i usprawnieniu wdrażania obecnie realizowanego instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w zmodernizowanej wersji pod nazwą „ZIT plus”. Przy czym wdrożenie koncepcji podzielono na dwa etapy. Do 2020 ma nastąpić usprawnienie wykorzystania obecnego mechanizmu, a po tym terminie wypracowane mają być zasady realizacji mechanizmu z funduszy unijnych oraz rozwiązań krajowych umożliwiających sprawną współpracę JST i realizację wspólnych strategii rozwojowych w miejskich obszarach funkcjonalnych, z zakresu kreowania rozwoju metropolitalnego, poprawy zarządzania, wypracowania usprawnień organizacyjnych w dostarczaniu usług aglomeracyjnych i prowadzenia analiz rozwojowych w miejskim obszarze funkcjonalnym, integrujących działania finansowane z różnych źródeł, w szczególności podejmowaniu działań wykraczających poza zadania dotyczące wdrażania funduszy unijnych. W SOR zapisano również zobowiązanie intensyfikacji prac nad rozwiązaniami prawnymi dla obszarów metropolitalnych, na bazie wniosków z wdrażanej ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Autorzy SOR podkreślili, iż realizacja polityk ukierunkowanych terytorialnie w zdecentralizowanym systemie zarządzania polityką rozwoju potrzebuje silnego **współdziałania rządu z samorządami** województw, które zgodnie z zasadą subsydiarności są odpowiedzialne za prowadzenie i koordynację polityki rozwoju w granicach regionów. Niezbędne jest jednak wzmocnienie systemu

współzarządzania procesami rozwojowymi tak, aby oprócz rządu i samorządu wojewódzkiego, odgrywających dotychczas kluczową rolę, włączyć w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej, a co się z tym wiąże ponoszenia współodpowiedzialności, także innych aktorów rozwoju. Przede wszystkim chodzi tutaj o **lokalne samorządy terytorialne**, ale także środowiska biznesu, szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie oraz przedstawiciele nauki. Na samorządach lokalnych spoczywać będzie większa niż dotąd odpowiedzialność. Niezbędny będzie wzrost aktywności także tych najstarszych jednostek w sferze gospodarczej oraz przełamywanie barier we współpracy między samorządami jak również poprawa dialogu z przedsiębiorcami i mieszkańcami. Natomiast na samorządach wojewódzkich spoczywać będzie rola aktywnego inicjatora, koordynatora i mentora działań rozwojowych w regionie, także w układach funkcjonalnych.

W SOR znalazła się uwaga, iż *„Wiele projektów realizowanych przez JST nie wynika z przemysłowej wizji rozwojowej, charakteryzuje się niską efektywnością oraz racjonalnością ekonomiczną”*. Stąd w ramach celu szczegółowego II przewidziano również działania zmierzające do podniesienia skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie. W ramach tego kierunku autorzy strategii mają na myśli: wzmocnienie sprawności administracyjnej samorządów terytorialnych oraz ich zdolności do współpracy z partnerami na rzecz rozwoju, poprawę organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym, wzmocnienie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym; zwiększenie efektywności finansowania polityk ukierunkowanych terytorialnie. Zaplanowano uruchomienie na poziomie resortu rozwoju specjalnych działań doradczych dla JST pod nazwą *Centrum Wsparcia Doradczego*. W komentarzach do projektu strategii przesłanych do Ministerstwa Rozwoju Związek Powiatów Polskich skomentował to zamierzenie, iż tworzenie kolejnej, do tego centralnej, instytucji doradczej dla JST, przy działającym już Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego, sprawnie działającym doradztwie korporacji samorządowych dla swoich członków, doradztwie uczelni wyższych i organizacji komercyjnych, uznać należy za zamiar chybiony. W ostatnim czasie, m.in. dzięki działaniom podjętym przez Ministerstwo Rozwoju we współpracy z korporacjami samorządowymi, znacznie podniósł się stopień świadomości potrzeby współpracy pomiędzy sąsiednimi samorządami w obszarze funkcjonalnym w celu sprawniejszego świadczenia usług publicznych dla lokalnej społeczności. Samorządy nie potrzebują kolejnej instytucji doradczej. Zbudowanie systemu kompleksowego doradztwa dla gmin w zakresie m.in. zamówień publicznych, prawa europejskiego, przygotowania inwestycji do realizacji, dostarczania dobrych praktyk (m.in. w zakresie konsultacji społecznych, partycypacyjnego planowania przestrzennego, budżetu partycypacyjnego, innowacyjnych sposobów dostarczania usług publicznych, współpracy z przedsiębiorcami czy oceny wpływu gospodarczego realizowanych przedsięwzięć z pewnością nie powinno odbywać się poprzez powoływanie kolejnej instytucji centralnej. Wystarczy partnerska współpraca pomiędzy reprezentacją administracji

rządowej oraz samorządowej (korporacje związkowe) oraz możliwość współfinansowania działań z funduszy unijnych i budżetu państwa.

Analitycy biura Związku Powiatów Polskich zwrócili uwagę, iż w ramach jednego z kierunków działań, nazwanych „zwiększeniem finansowania polityk ukierunkowanych terytorialnie” w toku kolejnych prac nad projektem SOR usunięto działanie pod nazwą *„Zwiększenie znaczenia dochodów własnych w finansowaniu działalności JST w stosunku do transferów ze szczebla centralnego, aby zachęcać JST do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi”*. A w to miejsce wpisano *„wprowadzenie mechanizmów służących aktywizacji samorządów do pozyskiwania wyższych dochodów własnych przeznaczonych na finansowanie zadań własnych, w tym rozwojowych”*. ZPP interweniował w tej sprawie w resorcie rozwoju, uznając usunięcie pierwotnego brzmienia za całkowicie niezrozumiałe.

Cel szczegółowy III: Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu

Trzecim celem szczegółowym w *„Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”* w perspektywie roku 2020, określono skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. W ramach tego celu strategia koncentruje się na poprawie jakości stanowionego prawa i jego stosowania, zwiększeniu efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, wzmocnieniu systemu strategicznego zarządzania procesami rozwojowymi, większym wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w zarządzaniu państwem i komunikacji z obywatelami oraz lepszym gospodarowaniu środkami publicznymi. Autorzy wyróżnili kilka tzw. obszarów w ramach nakreślonego celu, określili dla każdego z nich po kilka kierunków interwencji, a wśród nich zaplanowali konkretne działania.

W części diagnostycznej, dotyczącej obszaru finansów publicznych, autorzy odnotowali zmniejszenie deficytu podsektora samorządowego i jego zadłużenia. Przyczynę tego stanu zlokalizowano w relatywnym obniżaniu wydatków. Generalnie odnotowano niższe wydatki polskiego sektora publicznego od średniej europejskiej. Podkreślono znaczącą rolę instytucji rządowych i samorządowych w procesach inwestycyjnych. Choć znacznie większego udziału strony samorządowej już nie odnotowano, to w innym miejscu – w rozdziale dotyczącym źródeł finansowania strategii – czytamy: *„Zakłada się, że wydatki rozwojowe sektora JST wzrosną z ok. 94,1 mld zł w 2015 r. do ok. 104,4 mld zł w 2020 r. Ze względu na charakter powierzonych im zadań publicznych, samorzady są znaczącym inwestorem w Polsce. Realizują największe inwestycje z zakresu infrastruktury transportowej, społecznej, ochrony środowiska i edukacji”*.

Wśród wyznaczonych kierunków działań i konkretnych przedsięwzięć znalazły się m.in. **ocena funkcjonowania zasad finansowania jednostek**

samorządu terytorialnego. Zespół autorski przewidział opracowanie koncepcji i kierunków nowelizacji ustawy o dochodach JST i ustawy o finansach publicznych. Ocena ta stanowić będzie podstawę do wypracowania zmian, jak napisano, *„uwzględniających zwiększenie znaczenia dochodów własnych w finansowaniu działalności JST w stosunku do transferów ze szczebla centralnego (w tym zmiana algorytmu podziału środków dystrybuowanych w ramach mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego na wszystkich poziomach JST)”*.

Oprócz powyższego, zaplanowano również wprowadzenie **jednolitej klasyfikacji wydatków rozwojowych** dla instytucji obu podsektorów (rządowego i samorządowego), umożliwiającej monitorowanie wydatków rozwojowych oraz prowadzenie analiz efektywności wdrażanych polityk rozwojowych. W innym miejscu autorzy strategii przewidzieli wzmocnienie kontrolnej i pomocniczej funkcji regionalnych izb obrachunkowych.

Dla przykładu inne z kierunków zaplanowanych interwencji, to: doskonalenie systemu stanowienia prawa; redukcja barier prawnych i kosztów regulacyjnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej (obejmującej m.in. nowelizację prawa zamówień publicznych); usprawnienie procesów zarządzania w administracji oraz systemów zarządzania jakością w instytucjach publicznych (w tym samorządowych); wprowadzenie powszechnego, ogólnokrajowego systemu monitoringu usług publicznych, zbierającego dane z poziomu gminy.

Strategia przewiduje zasadniczą reformę funkcjonowania sfery zarządzania rozwojem. Dokumenty strategiczne i planistyczne mają zostać połączone na każdym poziomie zarządzania: krajowym, wojewódzkim, funkcjonalnym oraz lokalnym. Oprócz tego wypracowane mają być sposoby integracji obszarów na styku morza i lądu, tak aby planowanie przestrzenne w większym stopniu służyło osiągnięciu celów rozwojowych. Przewidziano przygotowanie koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju, która zaproponuje m.in. rozwiązania dotyczące sposobu przenoszenia treści planistycznych dotyczących inwestycji celu publicznego oraz roli krajowego dokumentu dotyczącego zagospodarowania przestrzeni w zintegrowanym systemie.

Autorzy przewidzieli również wprowadzenie mechanizmów zachęcających gminy do uchwalania planów miejscowych oraz likwidacji decyzji o warunkach zabudowy, a także, jak to ujęto *„mechanizmów fiskalnych uzależnionych od typu terenu inwestycyjnego oraz dostosowanie podatków i opłat odnoszących się do działań związanych ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzeni”*. Zaplanowano także reformę systemu ocen oddziaływania na środowisko w kierunku zwiększenia jego skuteczności i odpowiedzialności; upowszechnienie dobrych praktyk partycypacyjnego tworzenia lub zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz sformułowanie rekomendacji w zakresie roli konsultacji

społecznych na wczesnym etapie planowania przestrzennego do nowelizacji ustawy.

ZPP o Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Związek Powiatów Polskich dostrzegając wyzwania, jakimi są współczesne uwarunkowania rozwoju kraju oraz doceniając perspektywny wymiar odpowiedzi na te wyzwania, jaką jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, chce być partnerem administracji rządowej w sprostaniu tym wyzwaniom. Taką deklarację zawarto w stanowisku Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich z 6 marca 2017 r. ZPP przypomina w nim o wielowiekowych tradycjach powiatów, sięgających tzw. pierwszej Rzeczypospolitej. Potwierdzeniem potrzeby istnienia i roli powiatu w strukturze administracji państwa polskiego oraz celowości i trwałości jego osadzenia w historii lokalnych społeczności, jest terytorialny rozkład powiatów wprowadzony 1 stycznia 1999 r.

Analiza historycznych uwarunkowań istnienia powiatów prowadzi do wniosku potwierdzającego dwa mocne fundamenty ich funkcjonowania. Po pierwsze, powiat jako szczybel administracji publicznej ma wielowiekowe narodowe tradycje oraz ma znaczenie dla sprawności zarządzania państwem. Po drugie, powiaty są głęboko zakotwiczone w lokalnych społecznościach, odzwierciedlając ich tożsamość, identyfikację oraz funkcjonalne więzi. Te fundamenty oraz sprawność bieżącego zarządzania i wykonywania zadań publicznych stanowiły przesłankę do tezy, iż powiaty mogą być sprawnym instrumentem państwa i sprawdzonym partnerem administracji rządowej w realizacji strategii rozwoju kraju. Tak też było w realizacji *Średniookresowej strategii rozwoju kraju do roku 2020* (którą obecnie zastąpiła *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*) oraz pozostałych strategii spośród tzw. dziewięciu zintegrowanych strategii, składających się wraz z kluczowymi dla powiatów: *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2020* oraz *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego* na pakiet systemu dokumentów programujących rozwój kraju.

Jednakże do realizacji zarówno śmiałych wizji, jak i przewidzianych działań potrzeba odpowiednich instrumentów, w tym finansowych. Niestety w tym zakresie, środowisko samorządu powiatowego nie miało szczęścia. O ile założenia reformy administracyjnej, wdrożone w 1999 r., były pierwszym etapem, to niestety zabrakło drugiego, tj. wyposażenia tego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego w kompetencje i zasoby adekwatne do wypełniania nałożonych zadań i pełnionej przez nie roli dla wspólnoty lokalnej. Ten stan swoistego zawieszenia reformy administracyjnej pozostał i utrzymuje się do dnia dzisiejszego.

Związek Powiatów Polskich pozytywnie zaopiniował projekt strategii w zakresie, w jakim dokument dotyczy planowanych rozwiązań dla zarządzania

rozwojem regionalnym i lokalnym oraz podniesienia efektywności i skuteczności działania państwa. Powodem do niepokoju przedstawicieli powiatów jest natomiast to, że w ramach trzeciego celu szczegółowego dla obszaru „rozwój zrównoważony terytorialnie”, tj. podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie, w ostatnim kierunku interwencji „zwiększenie efektywności finansowania polityk ukierunkowanych terytorialnie” usunięto wcześniej przewidziane działanie „Zwiększenie znaczenia dochodów własnych w finansowaniu działalności JST w stosunku do transferów ze szczebla centralnego, aby zachęcać JST do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi”. Zapis ten usunięto również z brzmienia projektu strategicznego. Jednocześnie w opisie celu strategicznego III *Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*, we wprowadzonym nowym kierunku interwencji „Reforma systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w celu powiązania go z ich potrzebami rozwojowymi (obejmująca także instrumenty pozabudżetowe)”, wśród przewidzianych działań zabrakło zapisu o zwiększeniu dochodów własnych JST.

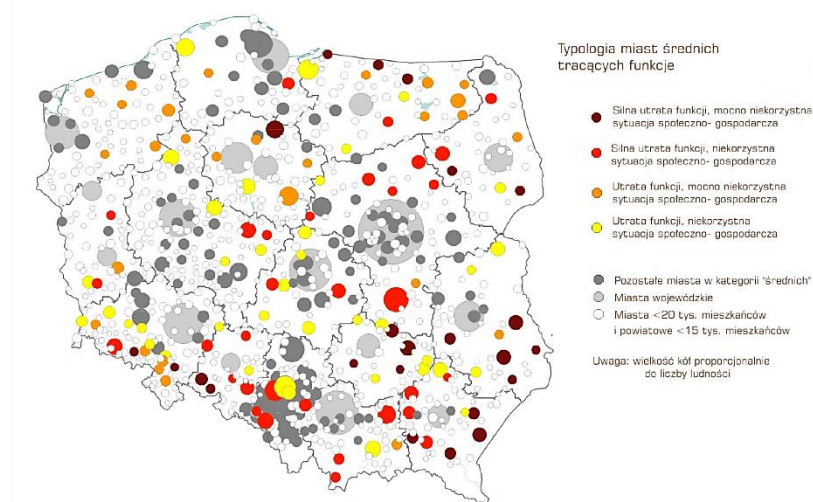
3.2. POLITYKA REGIONALNA – SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA INICJATOREM I INTEGRATOREM, SAMORZĄD LOKALNY UDZIAŁOWCEM I PARTNEREM, RZĄD DYSPONUJĄCY WSPARCIEM

Po przyjęciu przez rząd w lutym 2018 r. roku *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, resort rozwoju rozpoczął pracę nad aktualizacją dziewięciu krajowych strategii sektorowych oraz kluczowej z punktu widzenia *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (KSRR). Do prac aktualizacyjnych zaproszono przedstawicieli wszystkich regionów, a także przedstawicieli samorządów lokalnych, reprezentowanych przez ogólnopolskie korporacje, w tym Związek Powiatów Polskich.

Pogłębiające się dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego podregionów oraz kumulacja problemów społeczno-gospodarczych, szczególnie w obszarach peryferyjnych, położonych z dala od dużych ośrodków miejskich i na styku województw. To pierwsze ze zidentyfikowanych przez resort rozwoju problemów, na które odpowiedź musi znaleźć polityka regionalna. W opinii urzędników ministerialnych, ponadto należy wziąć pod uwagę starzenie się społeczeństwa i migracje oraz sytuację przedsiębiorstw (wciąż niską innowacyjność, ich koncentrację i sieciowanie), a także zmiany na regionalnych i lokalnych rynkach pracy.

W podejściu do aktualizacji *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* uznano, iż kluczowe jest **wypracowanie skutecznych mechanizmów współpracy władz samorządowych (regionalnych i lokalnych) oraz budowanie lokalnych partnerstw**. Przy wdrażaniu instrumentów polityki regionalnej istotna ma być ich **koncentracja geograficzna**, co oznacza wyznaczenie typów tzw. obszarów strategicznej interwencji, wobec których wsparcie ma być kierowane. Za postanowieniami *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* przyjęto, że głównymi typami obszarów wobec których będzie kierowane wsparcie będą **miasta średnie** (ryc.7), a wśród nich szczególnie te, które tracą swoje funkcje oraz **obszary zagrożone trwałą marginalizacją** (ryc.8).

Ryc. 7. Miasta średnie



Źródło: SOR, wymiar terytorialny: miasta średnie

Do analizy wykonanej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju przez zespół prof. Przemysława Śleszyńskiego z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, dołączona została lista tychże miast średnich³¹, a wśród nich wyróżniono 122 miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze³².

Ze względu na nadany priorytet w resorcie rozwoju w szybkim tempie opracowany został pakiet wsparcia dla miast średnich³³. Zbudowany jest on na dwóch filarach. Jeden z nich tworzy dodawanie w wielu naborach projektów do dofinansowania z funduszy unijnych niemal we wszystkich programach operacyjnych kryterium premiującego projekty realizowane na obszarze miast z listy 255 średnich lub 122 średnich tracących swoje funkcje. Dzięki temu przedsięwzięcia realizowane w miastach z list są preferowane. Drugim filarem pakietu jest możliwość finansowania różnych przedsięwzięć samorządowych przez rządowy Polski Fundusz Rozwoju. Pierwsze podpisane umowy dotyczą projektów wodno-kanalizacyjnych

Niestety, drugi typ obszaru strategicznej interwencji państwa, określony w SOR i przyjęty za nią w aktualizacji *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, tj. obszary zagrożone marginalizacją, nie doczekał się dotychczas takiego pakietu wsparcia jak beneficjenci pierwszego typu Obszaru Strategicznej Interwencji. Według ustaleń autora, obecnie (marzec 2018 r.) trwają prace nad bardziej precyzyjną delimitacją tych obszarów. Wyniki analizy będą podstawą do opracowania pakietu działań.

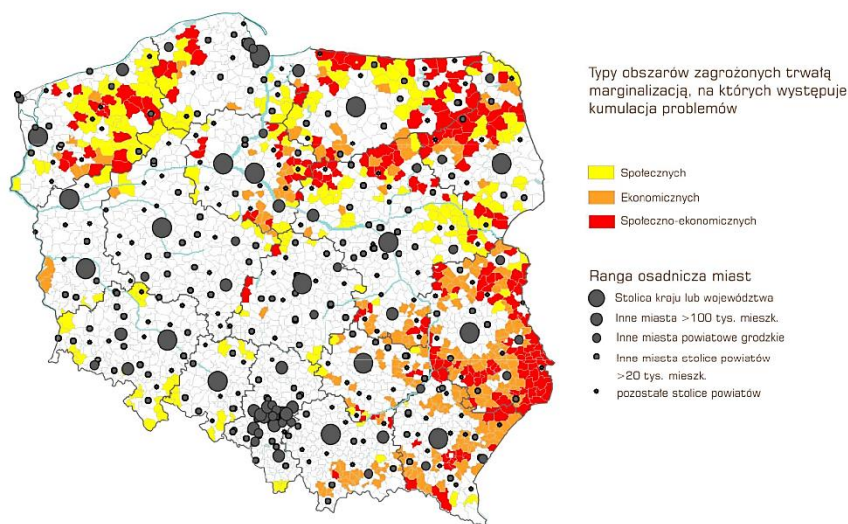
³¹ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/36253/Delimitacja_miast_srednich_SOR_Sleszynski_11.pdf

³² https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/36254/Delimitacja_miast_srednich_SOR_11.pdf

³³ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/36256/Pakiet_dla_miast_srednich_prezentacja.pdf

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* czytamy, iż w polskiej przestrzeni można wyróżnić ponadto skupiska gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast (tj. miast poniżej 20 tys. mieszkańców, z wyłączeniem miast 15 tys.-20 tys. będących stolicami powiatów, które zostały zaliczone do miast średnich), zagrożonych trwałą marginalizacją. Na obszarach tych występuje kumulacja problemów społecznych i ekonomicznych (głównie w pasie północnej i wschodniej części kraju). Problemy te są efektem niekorzystnej struktury powierzchniowej gospodarstw rolnych (rozdrobnienie agrarne w województwach wschodnich, spuścizna popegeerowska m.in. w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim), niskiej wartości nakładów kapitałowych, deficytów instytucjonalnych i finansowych. Obszary te charakteryzuje m.in. głębokie niezrównoważenie między popytem a podażą na rynku pracy związane m.in. z nadwyżkami siły roboczej w rolnictwie i niewielką liczbą miejsc pracy poza nim, nasiloną emigracją osób w wieku produkcyjnym oraz ograniczonym dostępem do usług. Pomimo znaczących inwestycji finansowanych w ostatnich latach, głównie ze środków UE, obszary wiejskie dotyka zjawisko postępującej marginalizacji, przejawiającej się niemożnością zaspokojenia podstawowych potrzeb ich mieszkańców w sferze społecznej i ekonomicznej. Niektóre z tych obszarów, postrzegane jako mało atrakcyjne miejsce do mieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, doświadczają dalszego wyludnienia i kurczenia zasobów.

Ryc. 8. Obszary zagrożone trwałą marginalizacją: 728 gmin, 104,8 tys. km², 6,1 mln mieszkańców,



Źródło: SOR, wymiar terytorialny: obszary zagrożone trwałą marginalizacją

Niezależnie czy mówimy o miastach średnich (w tym tracących funkcje społeczno-gospodarcze), czy o skupiskach gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miastach, stanowiących obszary zagrożone trwałą

marginalizacją, w obu tych nowych typach obszarów strategicznej interwencji państwa mamy do czynienia z **obszarami funkcjonalnymi**, tj. przekraczającymi granice administracyjne pojedynczych jednostek osadniczych. Zgodnie z wiedzą, że problemy nie uznają tych granic. W związku z tym interwencja publiczna, sposób rozwiązywania tych problemów również musi być dostosowany do tej specyfiki. Stąd tak duży nacisk na współpracę i partnerstwo pomiędzy samorządami lokalnymi tworzącymi obszar funkcjonalny. I stąd również decyzja o przyjęciu w polityce regionalnej modelu **interwencji zintegrowanej i dopasowanej do potrzeb konkretnego terytorium (obszaru)**. Formą tego wsparcia ma być **kontrakt** zawierany pomiędzy samorządem regionalnym a **partnerstwem samorządów lokalnych**, przewidujący wsparcie rozwoju obszaru, z wykorzystaniem dostępnych źródeł wsparcia krajowego oraz lokalnych zasobów, zgodnie z przemyślaną oraz przyjętą przez samorządy obszaru i uzgodnioną z samorządem województwa – strategią rozwoju obszaru. Do tworzenia i animacji tych partnerstw z pewnością przydadzą się dotychczasowe doświadczenia samorządów. Takie, jak opisane w niniejszej publikacji przykłady i wszystkie podobne praktyki. Liderzy powiatowi mogą odegrać kluczową rolę w integrowaniu swoich gmin oraz w animowaniu szerszych, ponadlokalnych partnerstw.

3.3. WYMIAR LEGISLACYJNY – ZMIANY DOKONANE I ZAPOWIEDZIANE

Zaprojektowane w wymiarze strategicznym rozwiązania mogą być stosowane w praktyce pod warunkiem ich przełożenia na prawne ramy funkcjonowania. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, jak i aktualizowana *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* przewidują nowelizację kluczowych ustaw, w tym zasadniczej dla polityki rozwoju *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, ale również istotnych i podstawowych dla funkcjonowania JST: *ustawy o finansach publicznych* oraz *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. W praktyce w tym zakresie dzieje się jeszcze niewiele, zdecydowaną większość zmian dopiero zapowiedziano. W jakim kierunku pójdą zmiany ustawy o zasadach realizacji polityki rozwoju za wcześniej przewidywać, gdy nie zakończone zostały jeszcze prace w wymiarze programowym, tj. nad aktualizacją *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Resorty rozwoju i finansów pracują również obecnie (marzec 2018 r.) nad nowym systemem wyrównawczo-korekcyjnym w finansowaniu JST. Czy środowisko samorządowe może również liczyć na zmiany w systemie dochodów samorządowych, w kierunku postulowanego zwiększenia dochodów własnych, również nie jest jeszcze jasne.

Warto jednak odnotować, że wiele rozwiązań umożliwiających współpracę samorządów zostało już wprowadzonych do obiegu prawnego. Związki samorządowe, porozumienia, czy stowarzyszenia to formuły kooperacji z powodzeniem już dziś stosowane.

Kwestię zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego reguluje wprost art. 172 Konstytucji RP zawarty w rozdziale VII „Samorząd terytorialny”. Przepis ten w ust. 1 stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się. Z kolei ust. 2 ustanawia prawo tych jednostek przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zasady korzystania z prawa, o jakim mowa w art. 172 ust. 1 Konstytucji określają ustawy ustrojowe.

Szczególną zmianą ustawy ustrojowej samorządu powiatowego było wprowadzenie do jej rozdziału 7, dotyczącego możliwości zawierania **związków powiatów i związków powiatowo-gminnych** oraz **stowarzyszeń i porozumień**. Powiaty mogą tworzyć związki z powiatami (art. 65 i nast.) oraz z gminami (art. 72a i nast.) w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, oraz w celu wspólnej obsługi. Przy czym powołany związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Poza tym powiaty mogą tworzyć (art. 75) stowarzyszenia z powiatami, gminami i województwami. Formuła prawna związku samorządowego sprawdza się w praktyce, w szczególności przy wspólnej realizacji zadań nakładających na samorządy obowiązek wybudowania określonej

infrastruktury (np. oczyszczalni ścieków), czy świadczenia specjalistycznych usług (np. z zakresu energetyki ciepłej) oraz realizacji zadań z zakresu reglamentacji administracyjnej (np. poboru i wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

Inną formą kooperacji samorządów są **porozumienia**, dla których podstawą prawną są również ustawy ustrojowe. Formuła prawna porozumienia samorządowego umożliwia współpracę JST zarówno tego samego, jak i różnych szczebli. Możliwe jest zawieranie porozumień: międzygminnych, powiatowych, wojewódzkich, gmin z powiatami, gmin z województwami oraz powiatów z województwami. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Z tym, że w przypadku porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami różnych rodzajów dopuszczono jedynie jednokierunkowy transfer zadań, tj. 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 województwu wykonania należących do powiatu zadań publicznych. Współpraca w ramach porozumienia samorządowego nie umożliwia także wspólnej realizacji zadań 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.

Kolejną, popularną formułą, współpracy JST jest **stowarzyszenie**. Przepisy ustrojowe umożliwiają współpracę w ramach stowarzyszenia dla jednostek samorządu terytorialnego zarówno tego samego, jak i różnych rodzajów. Stowarzyszenie mogą założyć co najmniej trzy jednostki samorządu terytorialnego. Zawiązane stowarzyszenie stanowi odrębny od tworzących go jednostek podmiot prawa. Uzyskuje ono osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Współpraca w ramach stowarzyszeń nie umożliwia przeniesienia przez tworzące je jednostki zadań publicznych na stowarzyszenie. Samorząd przekazujący stowarzyszeniu realizację zadania nie zrzeka się samodzielnej możliwości jego realizacji, ani odpowiedzialności za to zadanie (w przeciwieństwie np. do realizacji zadania przekazanego związkowi).

Powyższe (i inne) formy współpracy JST zostały szczegółowo opisane w publikacji *„Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju”*³⁴. Osobną, bo specjalną, formułą prawną współpracy JST i prowadzenia lokalnej polityki rozwoju są **związki metropolitalne**. Uchwalona 9 października 2015 r. przez Sejm ubiegłej kadencji ustawa metropolitalna³⁵,

³⁴ <https://www.zpp.pl/arttykul/95-wspolpraca-jednostek-samorządu-terytorialnego-narzedziem-wsparcia-polskiej-polityki-rozwoju>

³⁵ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001890>

przewidująca uniwersalne rozwiązania dla powstania związków metropolitalnych nie została w praktyce wdrożona. W 2017 r. Sejm obecnej kadencji uchwalił ustawę metropolitalną dedykowaną konkretnemu regionowi, konkretnemu obszarowi metropolitalnemu - *ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim* ³⁶. Na podstawie jej przepisów powstał pierwszy w Polsce związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Do związku należy czterdzieści jeden miast i gmin. Obszar o powierzchni 2,5 tys. km kwadratowych, charakteryzujący się wysokim stopniem urbanizacji i gęstości zaludnienia, zamieszkuje go łącznie 2,3 mln mieszkańców. W ślad za konurbacją górnośląską poszły inne partnerstwa samorządowe obszarów metropolitalnych, przygotowując swoje projekty ustaw powołujących związki metropolitalne, wzorowane na ustawie dla Śląska. Jako pierwszy zrobiło to trójmiejskie stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot. Większość przepisów jest niemal identyczna: od osobowości prawnej związku i wykonywania przez niego zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność; przez tworzenie związku w drodze rozporządzenia Rady Ministrów; po określenie władz związku i trybu ich wyboru; a także mienia; finansów i dochodów związku. Właściwie jedynym elementem odróżniającym znane projekty ustaw metropolitalnych od obowiązującej jest przewidywanie udziału w związku metropolitalnym zarówno gmin, jak i powiatów. Ustawa śląska nie przewiduje członkostwa powiatów. Jakie będą losy pozostałych projektów dotychczas nie wiadomo. Przedstawiciele resortu administracji wielokrotnie podkreślali, że z wprowadzaniem rozwiązań dla innych obszarów metropolitalnych należy wstrzymać się do momentu wyciągnięcia wniosków z funkcjonowania ustawy śląskiej.

³⁶ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000730>

Podsumowanie

W niniejszej publikacji staraliśmy się przekazać naszym Czytelnikom, że wyzwania, jakie obecnie i w perspektywie najbliższych lat stoją przed samorządami lokalnymi w Polsce, ze względu na ich zintegrowany, społeczno-gospodarczy charakter, wymagają niestandardowych odpowiedzi. Wyzwaniom tym można wyjść naprzeciw jedynie poprzez podejmowanie przez liderów samorządowych działań wykraczających poza bieżące administrowanie oraz poprzez angażowanie do współpracy na rzecz lokalnego rozwoju wielu partnerów. Zarówno w postaci lokalnych organizacji społecznych i przedsiębiorców, jak i sąsiednich samorządów.

Sukces opisanych w publikacji praktyk powiatowych świadczy o tym, iż samorządowcy powiatowi mają tę świadomość. Samorząd powiatowy, dzięki swoim doświadczeniom dysponuje niezbędnym potencjałem do podejmowania działań odpowiednich do współczesnych wyzwań. Dlatego można śmiało powiedzieć, iż samorząd powiatowy jest przygotowany do roli animatora lokalnego i ponadlokalnego rozwoju i może odegrać znaczącą rolę w projektowanej obecnie przez administrację rządową polityce rozwoju kraju.

Jednym z kluczowych wniosków z dotychczasowych doświadczeń, którym nadano rangę zasadniczych założeń polityki rozwoju na kolejne lata, jest konieczność prawdziwie partnerskiej współpracy zarówno sąsiednich jednostek samorządu terytorialnego, jak i przedstawicieli kolejnych poziomów zarządzania – od administracji rządowej poczynając przez administrację regionalną po samorząd lokalny. Założenia te znajdują swoje głębokie uzasadnienie w doświadczeniach pojedynczych samorządów powiatowych, jak i w badaniach prowadzonych przez ekspertów w skali ogólnokrajowej.

Ze względu na swoje dotychczasowe doświadczenie, obecny zakres kompetencji wynikających z ustawowo przydzielonych zadań publicznych oraz biorąc pod uwagę kapitał społeczny i instytucjonalny budowany dzięki podejmowanym niestandardowym działaniom, możemy postawić generalną tezę, iż polskie powiaty dysponują dziś bogatym potencjałem i możliwościami odegrania poważnej roli animatorów i koordynatorów ponadlokalnego rozwoju

Autor:

Jarosław Komża



Jarosław Komża – ekspert w biurze ZPP. Specjalizuje się w analizie uwarunkowań rozwoju lokalnego obszarów miejskich i wiejskich, polityce regionalnej państwa, funduszach unijnych oraz budowaniu partnerstw samorządowych. Przygotowuje analizy i reprezentuje stanowiska Związku na posiedzeniach różnych gremiów, m.in. zespołach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, komitetach monitorujących programy operacyjne polityki spójności oraz posiedzeniach komisji parlamentarnych. Bierze udział w działaniach doradczych biura ZPP dla samorządów członkowskich. W latach 1997-2010 pełnił różne funkcje w administracji samorządowej i pracował w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

Wydawca:

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki
(27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1

tel. +48 22 656 63 34

fax +48 22 656 63 33

ISBN

978-83-62251-36-0

ISBN (wersja elektroniczna)

978-83-62251-39-1