Model współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zintegrowanego planowania przestrzennego

w Legnicko – Głogowskim Obszarze Funkcjonalnym

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, zrealizowany w ramach „Konkursu dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych" ogłoszonego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Instytut Rozwoju Terytorialnego
ul. Świdnicka 12/16
50-068 Wrocław
www.irt.wroc.pl
tel.: (+48) 71 374 95 00
fax: (+48) 71 374 95 13

Dyrektor
Maciej Zathey
maciej.zathey@irt.wroc.pl

Zastępca Dyrektora
Magdalena Belof
magdalena.belof@irt.wroc.pl

Zastępca Dyrektora
Przemysław Malczewski
przemyslaw.malczewski@irt.wroc.pl

Koordynator projektu
Agnieszka Wałęga
agnieszka.walega@irt.wroc.pl

Autor:
Piotr Drzewiński

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013

WROCŁAW, MARZEC 2015 r.

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP TEORETYCZNY _____ 4

2. FORMY WSPÓŁPRACY _____ 7

3. LEGNICKO-GŁOGOWSKI OBSZAR FUNKCJONALNY – BADANIA WSPÓŁPRACY _____ 9

4. MODEL ZARZĄDZANIA LEGNICKO - GŁOGOWSKIM OBSZAREM FUNKCJONALNYM _____ 13

1. WSTĘP TEORETYCZNY

Obszary funkcjonalne rozpatrywać można w dwóch wymiarach: materialno-przestrzennym i organizacyjno-prawnym. Pierwszy z nich dotyczy m.in. rozwoju infrastruktury technicznej, wpływającej na spójność obszaru oraz zagospodarowania terenu, które prowadzić powinno do racjonalnego rozmieszczenia różnego typu funkcji. Drugi wymiar obejmuje system planowania, administrowania i zarządzania rozwojem. W warunkach polskich rozmieszczenie infrastruktury technicznej, szczególnie transportowej, jest głównym przedmiotem zainteresowania i możliwej współpracy władz samorządowych z obszarów funkcjonalnych. Koordynacja rozmieszczenia różnych funkcji, szczególnie tych przynoszących wpływy do budżetów gmin, jest ważna ze względu na zrównoważony rozwój całego obszaru funkcjonalnego. Jednocześnie rozważając możliwość współpracy w zakresie planowania przestrzennego należy wyjść od modelu zarządzania obszarem funkcjonalnym. Bowiem najpierw trzeba określić kierunk, cele i zadania związane z rozwojem obszaru funkcjonalnego jak i mechanizmy je wdrażające.

Struktura materialno-przestrzenna a także typ, forma i intensywność zabudowy powinny odpowiadać funkcjom pełnionym przez obszar i sprzyjać jego rozwojowi. Niezgodność pełnionych funkcji ze sposobem zagospodarowania obszaru zwiększa koszty użytkowania terenu (finansowe, społeczne) a przede wszystkim może prowadzić do powstawania różnych konfliktów przestrzennych. Skuteczne zarządzanie i planowane, powinny więc dotyczyć – o ile to możliwe - całego obszaru funkcjonalnego. Zarzadzanie terytorialne polega na formułowaniu i realizacji polityk publicznych, programów i projektów rozwojowych, które dotyczą określonego miejsca lub terytorium. Przejawia się to w integrowaniu polityk sektorowych, koordynacji działalności różnych aktorów reprezentujących różne poziomy rządzenia, usprawniania wielopoziomowego rządzenia, mobilizacji i włączaniu do rządzenia interesariuszy. Rozwój rozumiany jest jako poprawa efektywności funkcjonowania układu terytorialnego, wzrost równości w dostępie do dóbr i usług oraz poprawa jakości środowiska przyrodniczego określonego miejsca lub terytorium.

Można wyróżnić dwie główne osie charakteryzujące model zarządzania obszarem funkcjonalnym. Każda z tych osi „rozciąga" się pomiędzy dwoma przeciwstawnymi typami „idealnymi". Pierwsza oś dotyczy stabilności form zarządzania i obejmuje: typ uporządkowany, który można nazwać dobrze ustrukturyzowanym i drugi - typ labilny. W przypadku tego pierwszego mamy do czynienia z dobrze zdefiniowaną strukturą, jasno określonymi zasięgami przestrzennymi działania, jednoznacznie przypisanymi do poszczególnych poziomów kompetencjami. Drugi typ charakteryzuje się zmiennością, określaną jako tzw. kreatywny nieporządek. W jego przypadku również istnieją formalne struktury, ale system podlega ewolucyjnym zmianom, które są wynikiem poszukiwania sposobów radzenia sobie z problemami rozwoju. Typ labilny posiada duży potencjał związany z zarządzaniem terytorialnym ze względu na elastyczność. Warunkiem funkcjonalności tego typu jest wysoki poziom profesjonalizmu i standardy zawodowe kadr administracji. Wymaga on także długiej tradycji współpracy pomiędzy podmiotami oraz wysokiego poziomu zaufania, niezbędnego gdy wiele zadań wprost nie będzie sformalizowanych.

Druga oś dotyczy dylematu efektywności struktur zarządzania obszarem funkcjonalnym: typu zintegrowanego i zdecentralizowanego. W przypadku typu zintegrowanego kwestie rozwoju gospodarczego postrzegane są w skali ponadlokalnej. Podobnie podchodzi się do tworzenia i funkcjonowania sprawnej administracji, której celem jest m.in. koordynacja działań prorozwojowych, mająca prowadzić do harmonii w rozwoju i kształtowania ładu przestrzennego

w skali ponadlokalnej. Model zintegrowany stwarza szanse lepszego wykorzystania efektu aglomeracji. Problematyczną kwestią, niejako wpisaną w ten typ, jest konieczność rezygnacji przez poszczególne gminy działań, których jedynym beneficjentem będą one same, a które mogą wywierać negatywne skutki uboczne na inne jednostki samorządu. Typ ten stawia nacisk na harmonijny i równy rozwój całego obszaru funkcjonalnego, nawet kosztem ograniczenia rozwoju poszczególnych jego części.

Typ zdecentralizowany odwołuje się w swych założeniach do teorii *public choice* (tzw. teoria wyboru publicznego), a tym samym podkreśla znaczenie rywalizacji między jednostkami samorządu terytorialnego. Rywalizacja stymuluje zmiany w jednostkach i całym układzie. Efektywność działania pojedynczych jednostek administracyjnych sprzyja sprawności funkcjonowania całego układu. Ten typ szczególne znaczenie nadaje rozwojowi w ujęciu jednostkowym, zakładając, iż rozwój jednego elementu obszaru funkcjonalnego sprzyja w dłuższej perspektywie trendom prorozwojowym całego obszaru. Gminy porozumiewają się głównie co do podstawowych kierunków i zasad współpracy. Porównując oba typy można stwierdzić, że - poza podstawowymi założeniami - różni je przede wszystkim sposób koordynacji działań i autonomii poszczególnych jednostek wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego.

Śledząc zarówno założenia teoretyczne, jak i faktycznie prowadzone działania, można wyróżnić trzy modelowe rozwiązania. Pierwszy to przekształcenie obszaru funkcjonalnego w jedną jednostkę samorządową. Drugi model oparty jest o dobrowolną współpracę gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego. Trzeci model to powołany ustawowo obligatoryjny związek gmin. Oczywiście, pierwszy model wzbudza najwięcej kontrowersji i oporów. W państwach o długich tradycjach samorządowych nie jest to rozwiązanie dobrze widziane. Takie rozwiązania stosowane są w przypadku stosunkowo małych obszarów, których sytuacja wymaga planowania z wyjściem poza granice miasta centralnego. Prawidłowe funkcjonowanie drugiego modelu uwarunkowane jest zrozumieniem wspólnych interesów i wolą współdziałania. Trzeci model zakłada powołanie do życia pomocniczej struktury, która przynajmniej częściowo przejmuje zadania innych jednostek podziału terytorialnego. Zazwyczaj jej główne zadania dotyczą planowani, koordynacji współpracy w różnych obszarach. W modelu pierwszym i trzecim mamy do czynienia z pewną utratą kompetencji czy też samodzielności. Utrata ta jednak jest często pozorna, gdyż w przypadku zastosowania odpowiednich struktur i procedur cele, na których zależy gminie, są osiągane, tyle tylko, że droga do ich osiągnięcia jest inna. Od przyjętego modelu organizacji obszaru funkcjonalnego zależeć będzie struktura zarządzania i rozwiązania dotyczące podejść i procedur planistycznych. Powszechnie uważa się, że warunkiem sukcesu obszarów funkcjonalnych jest przejście od klasycznego rządzenia do współrządzenia (*governance*), co wiąże się z uspołecznieniem planowania i włączeniem wielu aktorów w działania prorozwojowe.

Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych poprzedzone musi być podjęciem decyzji o kryteriach delimitacji obszaru funkcjonalnego oraz zadaniach, jakie powinny być realizowane w tej skali. Kluczowy jest *consensus* dotyczący wspólnych interesów i celów rozwoju. Decydowanie o rozwiązaniach ustrojowych i organizacyjnych, bez osiągnięcia tego *consensusu*, skazuje inicjatywy takie na porażkę. Przykładem mogą być Włochy, gdzie w 1990 roku przyjęto ustawę wprowadzającą instytucję samorządu metropolitalnego w 9 aglomeracjach. Samorządy te miały być wybierane bezpośrednio przez mieszkańców, przejąć funkcje wypełniane dotychczas przez rządy prowincji, zaś obszar miast centralnych miał zostać podzielony na mniejsze dzielnice - gminy. Ale wdrożenie tych założeń okazało się zbyt trudne. Przez ponad 10 lat od przyjęcia ustawy nie powstał ani jeden taki

samorząd. Ustawa nakazywała regionom ustalenie szczegółowych granic obszarów metropolitalnych. Jednak już to zadanie wywołało tak dużo konfliktów, że nie udało się przystąpić do kolejnych etapów reformy.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że udana współpraca między samorządami lokalnymi, wchodzącymi w skład obszarów funkcjonalnych, dość rzadko pojawia się spontanicznie. Na ogół wymaga interwencji płynących z centrum. Jeżeli brakuje takich zachęt, to gminy są zazwyczaj słabo zmotywowane do podejmowania współpracy, bez względu na to, jak byłaby ona korzystna z przyczyn ekonomicznych. Trzeba pamiętać, że skuteczna współpraca międzygminna łączy się z rozmaitymi kosztami. Uzgodnienie kompromisów, dotyczących interesów poszczególnych gmin oraz częsta konieczność rezygnacji z ambicji poszczególnych liderów czy partykularnych gminnych interesów, to koszty o charakterze politycznym. Istotne są także koszty organizacyjne, wiążące się ze wspólnym zarządzaniem i wykonywaniem zadań. Pojawiają się też problemy związane z przejrzystością procesów decyzyjnych i legitymizacją złożonych, pośrednich struktur organizacyjnych utworzonych dla prowadzenia współpracy międzygminnej.

Jednym z instrumentów zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych jest planowanie przestrzenne. Umiejscowienie kompetencji planistycznych oraz rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne zależą w dużej mierze od modelu zarządzania obszarem funkcjonalnym. Problemy związane z planowaniem przestrzennym w obszarach funkcjonalnych stanowią więc pochodną przyjętych rozwiązań organizacyjnych. Niemniej jednak wspólne planowanie przestrzenne jest istotnym instrumentem zarzadzania obszarem funkcjonalnym. Przekłada ono uzgodnione założenia polityk na wymiar przestrzenny, podstawowy w przypadku tych obszarów.

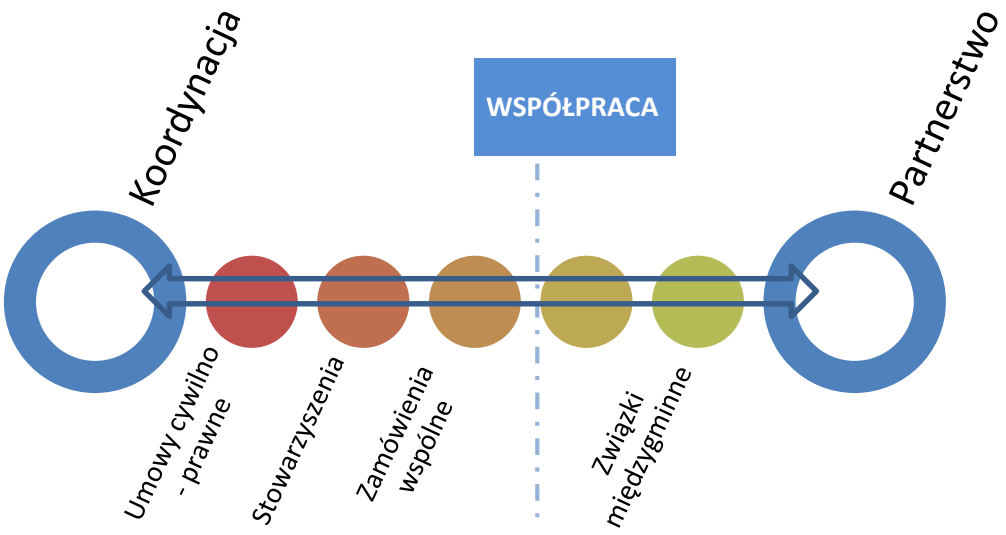
W praktyce planistycznej krajów Unii Europejskiej stosowane są cztery kategorie instrumentów zarządczych:

1. Instrumenty o charakterze indykatywno-kontrolnym. Zaliczyć do nich można planowanie przestrzenne, służące kontroli intensywności zagospodarowania (liczba i charakter funkcji, intensywność wykorzystania terenu), zmian w użytkowaniu terenów i sposobach wykorzystania terenów zdegradowanych, sekwencji zmian prowadzących do osiągnięcia planowanych rezultatów (konieczność wyposażenia w infrastrukturę przed podjęciem kolejnych inwestycji).
2. Inwestycje publiczne: przedsięwzięcia wynikające z planów rozwojowych i szerokiej wizji rozwoju zagospodarowania przestrzennego.
3. Stymulanty natury ekonomicznej: zniechęcające podatki i zachęcające subsydia. Służą one wymuszaniu czynnikami ekonomicznymi odpowiednich zachowań przestrzennych ludzi i podmiotów gospodarczych. Prowadzić też mogą do regeneracji urbanistycznej, zmian na rynku mieszkaniowym, zwiększających atrakcyjność mieszkania w mieście w porównaniu z suburbiami. Podatki *ad valorem* to najbardziej znany instrument finansowy sterowania rozwojem. Zachęty finansowe mogą też prowadzić do odnawiania obszarów opuszczonych i zdegradowanych, nie tylko poprzemysłowych.
4. Instrumenty miękkie: lobowanie za współpracą gmin, edukacja mobilizująca mieszkańców i radnych do działania zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, wprowadzanie nowych form zarządzania rozwojem i większe uspołecznienie procesu planowania przestrzennego.

2. FORMY WSPÓŁPRACY

W warunkach polskich, w kontekście zarządzania obszarem funkcjonalnym, ważną rolę odgrywają gminy, którym jednostkowo podlegają jedynie fragmenty całego wspomnianego obszaru. By zapełnić „lukę instytucjonalną" i zapewnić przynajmniej minimalną koordynację działań niezbędną dla skutecznego zarządzania obszarem funkcjonalnym, muszą one ze sobą współpracować. Dla opisania możliwości współpracy przedstawić można oś, na której jednym krańcu znajdują się działania koordynacyjne, a na drugim partnerstwo. Koordynacja obejmuje głównie harmonizację i ujednolicanie działań poszczególnych podmiotów. W prosty sposób umożliwia podjęcie współpracy, ale również jej porzucenie. Partnerstwo natomiast związane jest ze znacznie wyższym poziomem zinstytucjonalizowania, najczęściej wymagającym podpisania formalnej deklaracji. Partnerzy podejmują przy tym wspólne ryzyko, wynikające z zainicjowanych działań. Jest to forma bardziej złożona, wymagająca znacznie większych nakładów czasu i zasobów. W tym wypadku pojawia się zazwyczaj odrębny podmiot (tzw. agent), powołany dla realizacji części zadań w imieniu współpracujących podmiotów. Forma ta jest trudniejsza w tworzeniu, ale bardziej efektywna w prowadzeniu działań i osiąganiu rezultatów.

RYSUNEK 1. FORMY WSPÓŁPRACY MIĘDZYGMINNEJ



Sprawny przebieg takiej współpracy wymaga pewnej formy jej zinstytucjonalizowania, czyli sformalizowania na poziomie prawnym, jak i wypracowania pewnych powszechnie akceptowanych mechanizmów współpracy. Poniżej zaprezentowano zinstytucjonalizowane formy współpracy (występujące w polskim systemie prawnym), które wydają się być uzasadnione w przypadku realizacji działań w obszarach funkcjonalnych. Opisane są w kolejności od form bardziej zbliżonych do koordynacji do tych związanych z partnerstwem.

Umowy cywilno-prawne - Gminy mogą współpracować na podstawie umów cywilno-prawnych (np. listy intencyjne, umowy o współpracy, porozumienia). W takich wypadkach występują jako podmioty prawne (strony) podejmujące zobowiązanie. Tego typu porozumienia dotyczyć mogą tylko wybranych kwestii, egzekwowanie postanowień jest długie i skomplikowane (jedynie przed sądem). W kontekście sytemu zarządzania obszarem funkcjonalnym umowy zawierane przez poszczególne gminy mogłyby służyć koordynacji konkretnych działań.

Zaletą umów cywilno-prawnych jest niewątpliwie to, że stosunkowo łatwo je zawrzeć umawiającym się podmiotom, a później także dostosować je do zmieniających się warunków. Ich prostota to zarazem pewna wada: łatwe zawiązanie współpracy oznacza także proste jej rozwiązanie (tzw. efekt drzwi obrotowych). W przypadku większej grupy umawiających się podmiotów, nie udaje się zbudować atmosfery współpracy i stabilizacji, gdyż nigdy nie wiadomo, czy jedna z umawiających się stron nie wycofa się. W praktyce, w dłuższej perspektywie czasowej, poważnie ogranicza to możliwość prowadzenia projektów wymagających zainwestowania znacznych środków finansowych. Można założyć, że tego typu umowy zawierane będą co najwyżej na początkowym etapie realizacji projektu zarządzania obszarem funkcjonalnym, przy realizacji konkretnych działań inwestycyjnych.

Stowarzyszenia - Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855). Również w tym przypadku większość kwestii związanych z tworzeniem systemu zarządczego przypadałoby poszczególnym gminom. Stowarzyszenie funkcjonowałoby jako forum, na którym uzgadniano by pojawiające się kwestie oraz jako koordynator monitorujący działania gmin w zakresie systemu. Mogłoby także wydawać zalecenia czy propozycje realizowane następnie przez gminy.

Zaletą istnienia stowarzyszeń jest to, iż posiadają osobowość prawną i mogą wykonywać część zadań gminy. Mają możliwość bieżącej koordynacji współpracy pomiędzy różnymi jednostkami. Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. W doktrynie konsekwentnie wskazuje się, iż „stowarzyszenia gmin nie mogą powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych". Oznacza to, iż większość zadań związanych z systemem zarządczym gminy musiałyby wykonywać samodzielnie. Stowarzyszenia zaś pełniłyby raczej funkcję forum uzgadniania poszczególnych rozstrzygnięć, jak i koordynatora.

Zamówienia wspólne - Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych wspólne prowadzenie postępowania przetargowego polega na wyznaczeniu przez zainteresowanych zamawiających spośród własnego grona zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz. Następuje to w drodze zgodnego i dobrowolnego porozumienia stron, przyjmując zwykle postać dwu- lub wielostronnej umowy cywilno-prawnej. Co więcej, z powodu braku ustawowego zakazu, można założyć, że wyznaczony zamawiający może przeprowadzać postępowanie o udzielenie zamówienia także wyłącznie na rzecz i w imieniu innych zamawiających – wówczas pełni wyłącznie funkcję usługodawcą. W takim wypadku gminy mogą, po uzgodnieniu warunków przetargu, wyznaczyć ze swojego grona zamawiającego lub zlecić to np. powołanemu stowarzyszeniu.

Niewątpliwie pozytywną stroną zamówień wspólnych jest fakt, iż mogą wydatnie przyczynić się do obniżenia jednostkowych kosztów ponoszonych przez gminy w trakcie tworzenia różnego typu opracowań planistycznych, jak np. zintegrowanego planu rozwoju transportu. Stanowią one także względnie proste rozwiązanie, a co więcej, mogą być wiązane z innymi formami współpracy, takimi jak stowarzyszenia czy związki międzygminne. Minusem jest to, że – podobnie jak w przypadku umów – nie powstaje żaden trzeci podmiot (agent), który mógłby koordynować działania poszczególnych gmin, nadając całemu systemowi większą spójność i efektywność.

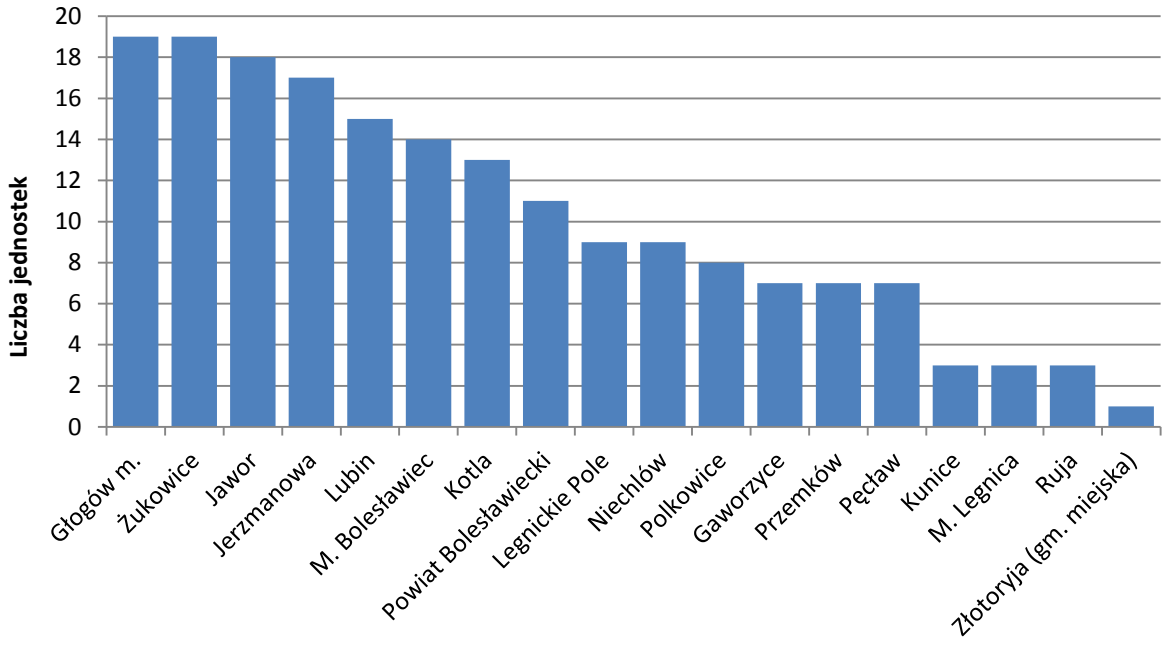
Związki międzygminne - W oparciu o Ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1998 Nr 162, poz. 1126) gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w drodze uchwały rad zainteresowanych gmin, mogą tworzyć związki międzygminne (art. 64. ust 1.). Są to wyodrębnione pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmioty, których główny cel stanowi realizacja wskazanych zadań publicznych. Oznacza to, że gminy, tworząc taki związek, mogą przekazać mu całość zadań związanych z systemem zarządzania obszarem funkcjonalnym.

Związek międzygminny umożliwia przekazanie realizacji zadań publicznych wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmiotowi, którego głównym celem ma być realizowanie tych zadań. Związek ma zatem *ex definitione* charakter zadaniowy. Wyodrębnienie pewnej kategorii zadań i przekazanie jej związkowi służy niewątpliwie profesjonalizacji i koordynowaniu ich realizacji na obszarze wykraczającym poza jednostkę podziału administracyjnego. Za jedną z najważniejszych zalet współpracy w ramach związku należy uznać osiąganie większej jednolitości w realizacji zadań publicznych na terenie wszystkich gmin (powiatów) wchodzących w skład związku. Co więcej, ze względu na to, że związek jest publiczno-prawną formą współpracy (w zależności od powierzonych związkowi zadań), może posiadać kompetencje do podejmowania działań w formie władczej - zarówno w zakresie prawa administracyjnego kompetencje prawotwórcze, jak i kompetencje do wydawania aktów indywidualnych (decyzji administracyjnych). Powyższe argumenty wskazują, że związki międzygminne wydają się być najlepszą formą współpracy międzygminnej przy tworzeniu systemu zarządzającego obszarem funkcjonalnym. Niewątpliwą wadą tej formy współpracy jest konieczność spełnienia sformalizowanej i długotrwałej procedury w procesie tworzenia struktury związku. Proces kształtowania związku ma charakter wieloetapowy. W praktyce samorządowej wskazuje się na duże trudności w zorganizowaniu związku, a przede wszystkim w osiągnięciu politycznego porozumienia między jego uczestnikami, zarówno co do zasadniczych, jak i wtórnych kwestii. Powstanie takiego podmiotu wymaga więc zazwyczaj długiej tradycji współpracy i dużego poziomu zaufania pomiędzy gminami.

3. LEGNICKO-GŁOGOWSKI OBSZAR FUNKCJONALNY – BADANIA WSPÓŁPRACY

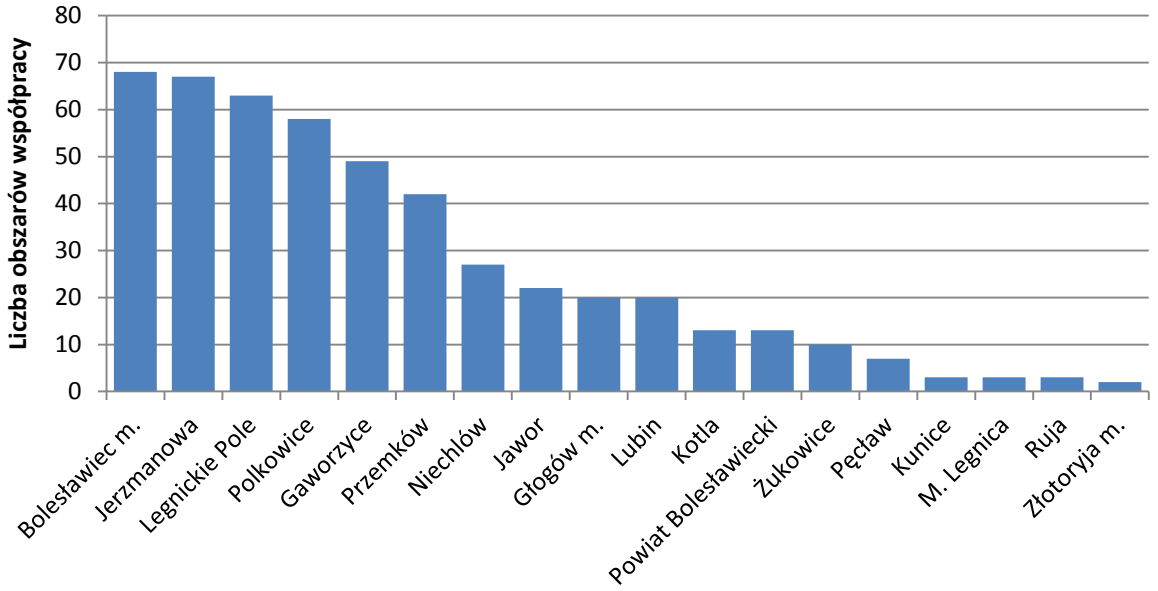
W ramach projektu „Zintegrowany system powiązań miast w Legnicko-Głogowskim Obszarze Funkcjonalnym (LGOF)" wysłano do gmin ankiety dotyczące współpracy międzygminnej. O wypełnienie ankiety poproszono pięćdziesiąt jednostek samorządu terytorialnego (JST). Na ankietę odpowiedziało trzydzieści JST. Pytania dotyczyły m.in. liczby podmiotów, z którymi dana gmina realizuje współpracę. Osiemnaście jednostek wskazało, że współpracuje z innymi podmiotami (Diagram 1.). Łącznie odnotowano 181 powiązań między jednostkami terytorialnymi. Dwie gminy: miasto Głogów i Żukowice wykazały najwięcej -po 19 - powiązań z innymi podmiotami, zaś średnia dla wszystkich gmin wynosi 10 powiązań.

DIAGRAM 1. LICZBA JEDNOSTEK WSPÓŁPRACY WSKAZANYCH PRZEZ ANKIETOWANE GMINY, STAN NA GRUDZIEŃ 2014 ROKU.



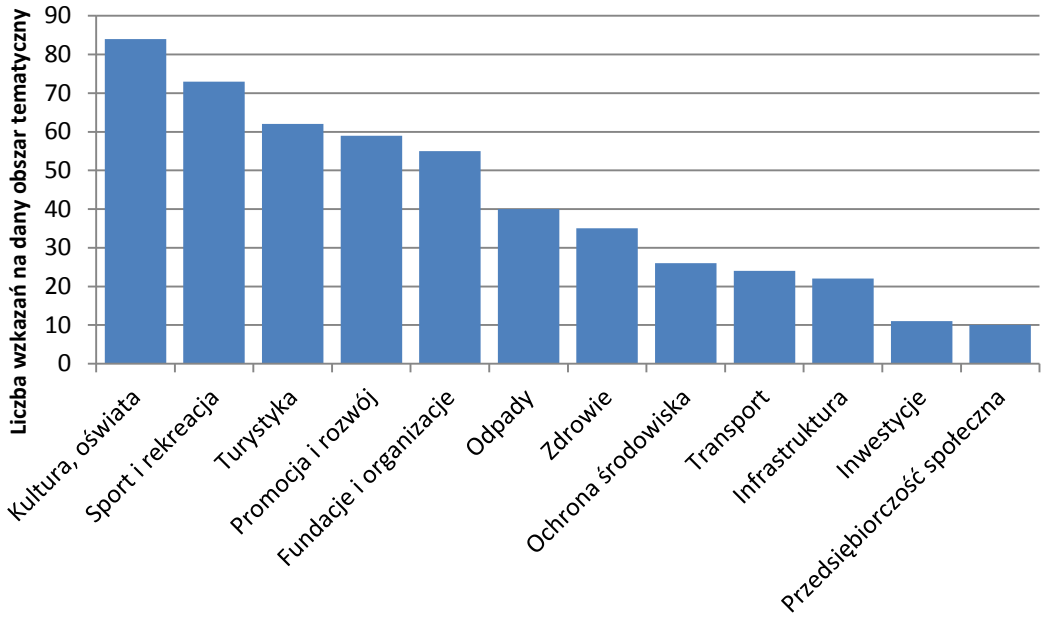
Przedstawiciele gmin zostali zapytani także o liczbę obszarów, w których współpracują. Najwięcej takich obszarów wskazała gmina miejska Bolesławiec - 68 oraz niewiele mniej gmina Jerzmanowa 67 (Diagram 2.). Najmniej obszarów współpracy wskazały: Kunice (3), miasto Legnica (3), Ruja (3) i miasto Złotoryja (2). Średnio liczba obszarów współpracy dla pojedynczej gminy wynosi 27.

DIAGRAM 2. LICZBA OBSZARÓW WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ WSKAZANYCH PRZEZ ANKIETOWANE GMINY, STAN NA GRUDZIEŃ 2014 ROKU.



Przeanalizowano także zakres tematyczny obszarów współpracy. W największej liczbie przypadków - aż 84 - gminy współpracują w zakresie kultury i oświaty, następnie sportu i rekreacji (73) oraz turystyki -62 (Diagram 3). Najmniej wskazań otrzymała infrastruktura (22), inwestycje (11) i przedsiębiorczość społeczna (10). Warto zwrócić uwagę, że gminy znacznie częściej współpracują w obszarach, które nie wymagają jakiegoś stałego i silnie angażującego współdziałania, a raczej skupiają się na jednorazowych (czasem cyklicznie powtarzanych) „wydarzeniach". W kontekście stworzenia jednolitego systemu zarządczego dla całego obszaru funkcjonalnego nie jest to pozytywne zjawisko.

DIAGRAM 3. DEKLAROWANY W ANKIETACH ZAKRES TEMATYCZNY WSPÓŁPRACY Z INNYM JEDNOSTKAMI TERYTORIALNYMI

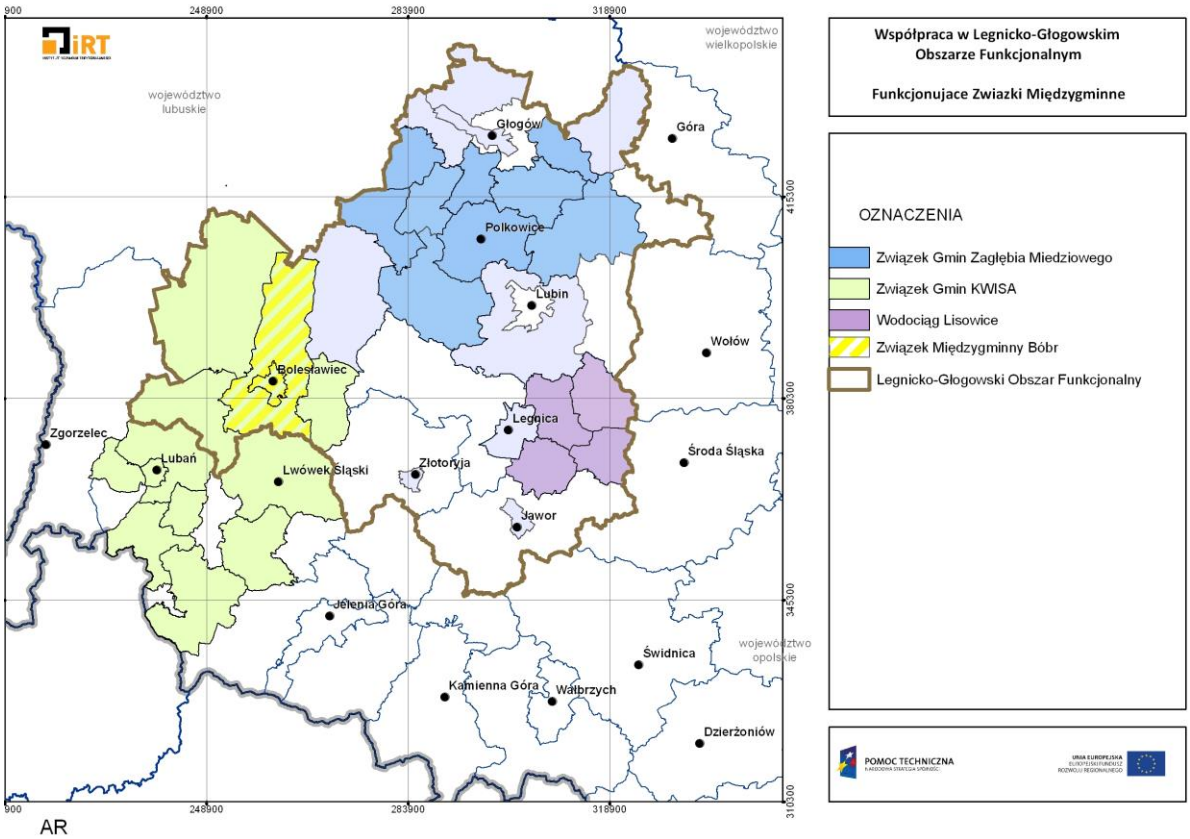


Gminy poproszono także o wskazanie dziedzin planowania przestrzennego, które powinny być realizowane wspólnie. Najczęściej wskazywano:

- transport kołowy, kolejowy, transport publiczny (ze szczególnym uwzględnieniem dziennych dojazdów do pracy),
- obszary inwestycji przemysłowych, usług, budownictwa,
- ochronę środowiska,
- sport i rekreację (regiony wypoczynkowe, atrakcje sportowe, stałe i okresowe imprezy kulturalne i sportowe),
- energetykę (OZE, energetyka cieplna),
- składowiska odpadów, gospodarkę odpadami, spalarnie.

Gminy z terenu Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego wskazały 16 różnego typów porozumień i listów intencyjnych, które podpisały w celach rozwoju wzajemnej współpracy. Wśród nich najwięcej sygnatariuszy posiadają: „Ramowe Porozumienie o Współpracy" zawarte 05 marca 2013 r. w Złotoryi, „Porozumienie Samorządowców Aglomeracji Legnickiej" z dnia 20 marca 2013 r., czy „List Intencyjny w Sprawie deklaracji Współpracy w Celu Realizacji Obwodnicy Głogowa".

MAPA 1. FUNKCJONUJĄCE NA TERENIE LEGNICKO–GŁOGOWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO ZWIĄZKI MIĘDZYGMINNE



Na terenie LGOF działają także cztery związki międzygminne. Najszerszy katalog zadań posiada Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, który zrzesza 8 gmin, w tym sześć gmin powiatu polkowickiego: Chocianów, Gaworzyce, Grębocice, Polkowice, Przemków i Radwanice oraz dwie gminy powiatu głogowskiego: Jerzmanowa i Pęcław. Obejmuje swym zasięgiem obszar 907 km kw., zamieszkały przez około 68,8 tysięcy mieszkańców. Na zlecenie Związku opracowano m.in. projekty założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gaz, program wykorzystania biomasy dla celów energetycznych. Przy współpracy gmin i Związku powstały gminne programy ochrony środowiska oraz projekt wspólnego planu gospodarki odpadami. Jednocześnie realizowano różne inwestycje, w tym poprawiające infrastrukturę turystyczną na obszarze 8 gmin. Obecnie głównym zadaniem ZGZM jest budowa wspólnego systemu gospodarki odpadami dla wszystkich gmin.

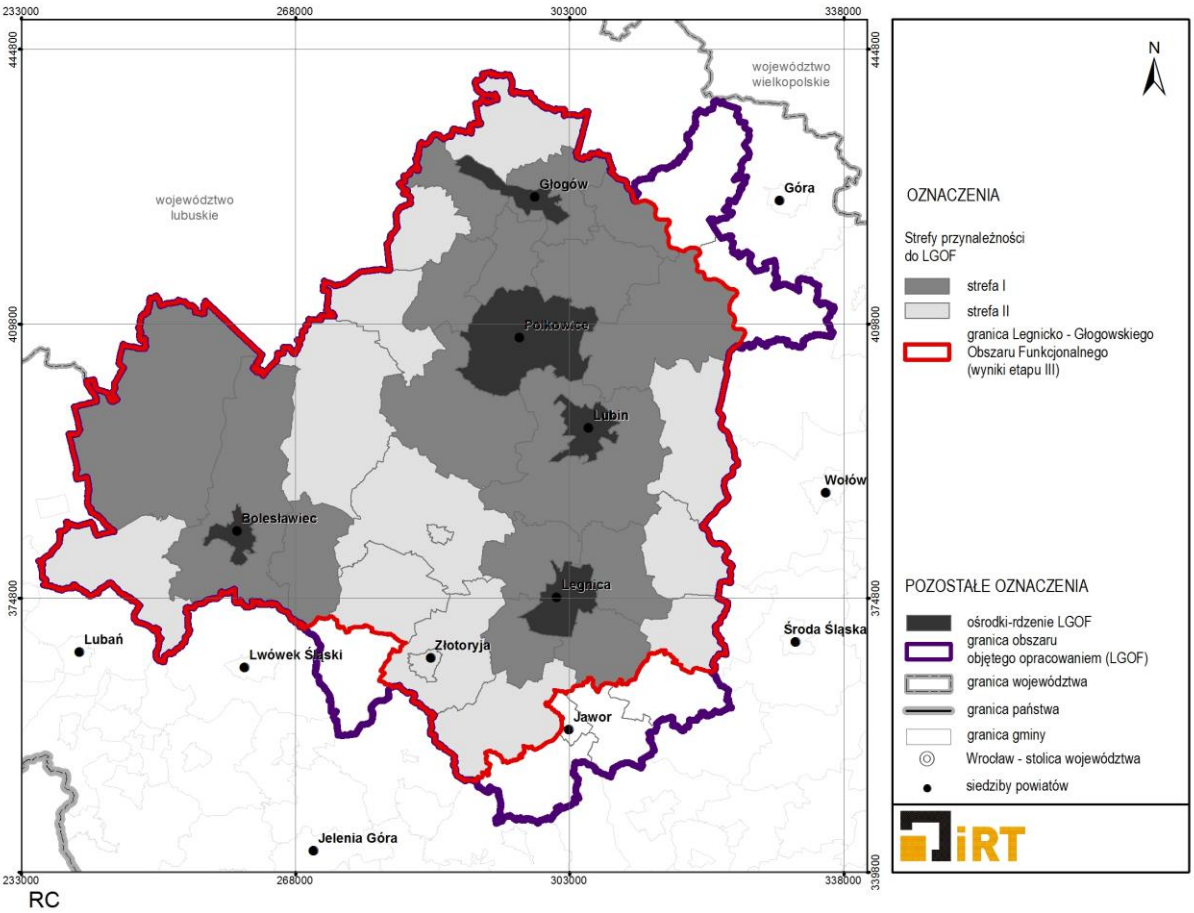
Pod względem zakresu zadań „węższy" jest Związek Gmin „KWISA", który z kolei obejmuje największą liczbę gmin. Obecnie w skład Związku wchodzi 14 JST (w tym 5 z LGOF), 2 miasta: Lubań, Bolesławiec; 7 jednostek miejsko-wiejskich: Leśna, Gryfów, Lubomierz, Mirsk, Olszyna, Nowogrodziec, Lwówek Śląski; 5 gmin wiejskich: Siekierczyn, Lubań, Osiecznica, Warta Bolesławiecka, Bolesławiec. Główny cel Związku stanowi wspólne działanie gmin, prowadzące do wszechstronnej ochrony środowiska naturalnego doliny rzek Kwisy i Bobru, ich dopływów, jak również prowadzenie schroniska dla małych zwierząt bezdomnych w Lubańskim Wielkim Lesie.

Ostatnie dwa związki są stosunkowo niewielkie. Związek Komunalny Wodociągi Lisowice (gminy: Kunice, Legnickie Pole, Prochowice, Ruja) zajmuje się dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków w czterech gminach. Podobne zadania posiada także Związek Międzygminny „Borów", który obsługuje dwie gminy Bolesławiec i Pieńsk.

4. MODEL ZARZĄDZANIA LEGNICKO - GŁOGOWSKIM OBSZAREM FUNKCJONALNYM

Na podstawie przeprowadzonej w ramach projektu analizy, wyznaczone zostały na tym terenie dwie grupy gmin, które można uznać za obszary ścisłych powiązań z ośrodkami-rdzeniami LGOF: Bolesławcem, Głogowem, Legnicą, Lubinem i Polkowicami.

MAPA 2. GRANICE ZASIĘGU ODDZIAŁYWANIA OŚRODKÓW-RDZENI LGOF



Do pierwszej grupy gmin należą cztery ośrodki-rdzenie LGOF: Głogów, Polkowice, Lubin i Legnica oraz położone w ich bezpośrednim otoczeniu gminy wiejskie: Żukowice, Głogów, Radwanice, Jerzmanowa, Grębocice, Chocianów, Rudna, Lubin, Miłkowice, Kunice, Krotoszyce, Legnickie Pole, Pęcław. Należy założyć, że pierwotna integracja związana z procesem zarządzania obszarem funkcjonalnym powinna zakładać zaangażowanie w pierwszej kolejności tych właśnie gmin.

Drugą grupę stanowi miejski ośrodek-rdzeń LGOF - Bolesławiec i trzy gminy wiejskie: Bolesławiec, Osiecznica i Warta Bolesławiecka.

Pozostałe gminy, wykazały słabsze związki funkcjonalno-przestrzenne z ośrodkami-rdzeniami niż gminy ze strefy I ale dużo silniejsze niż pozostałe gminy, nie zakwalifikowane do LGOF. W strefie tej znalazło się 14 gmin: Gromadka, Kotla, Męcinka, gmina miejska Chojnów, gmina wiejska Chojnów, Nowogrodziec, Prochowice, Ścinawa, Gaworzyce, Przemków, Zagrodno, gmina miejska Złotoryja, gmina wiejska Złotoryja, Ruja.

Tworzenie modelu zarządzania obszarem funkcjonalnym należy traktować jako ciągły proces zmian organizacyjnych „podążający" za zmianami w przestrzeni. Z tego powodu współpraca gmin powinna rozpoczynać się jako działania realizowane w ramach strefy I – ścisłych powiązań.

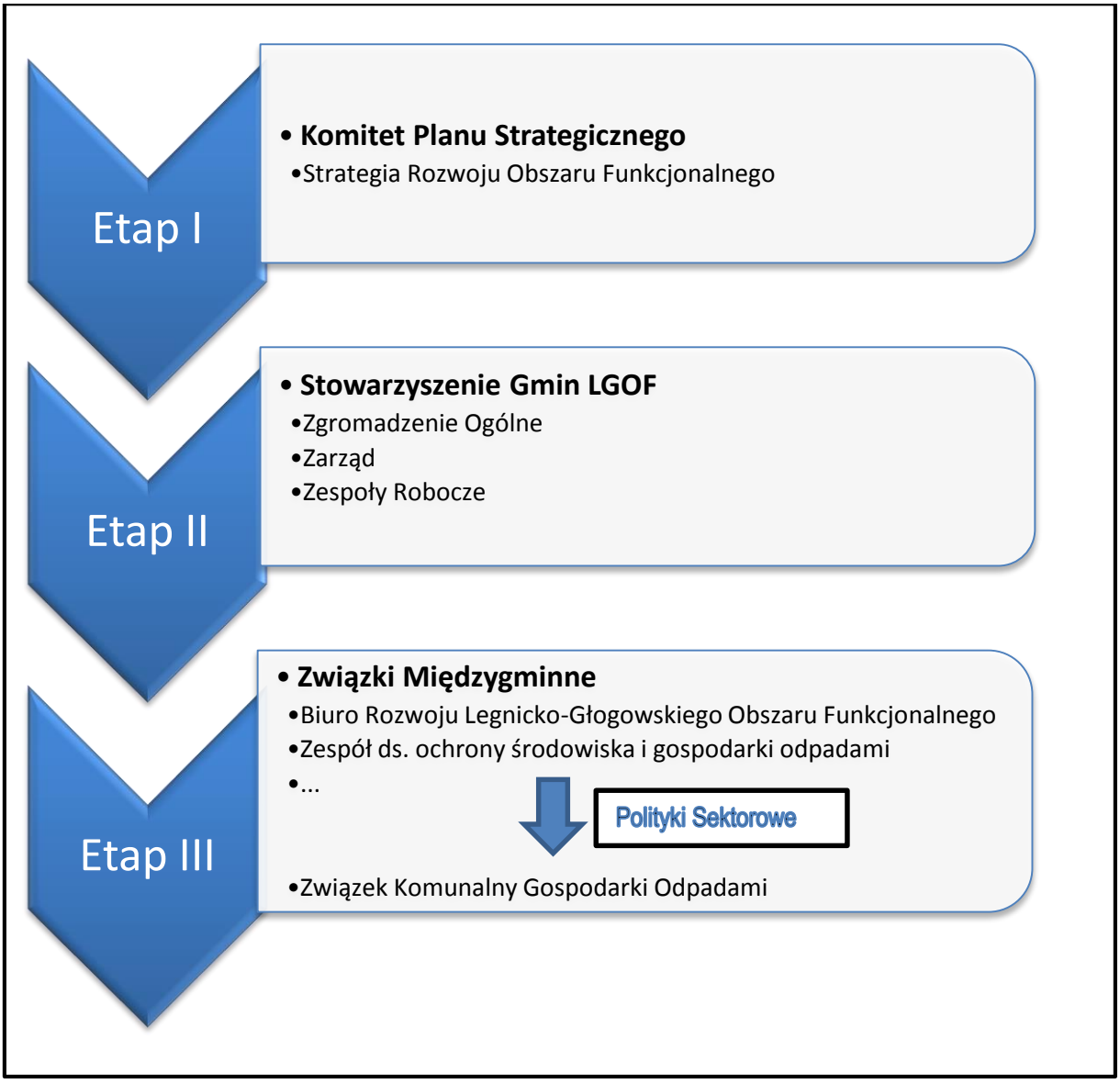
Pierwszy etap tworzenia modelu zarządzania obszarem funkcjonalnym dotyczyć powinien stworzenia Strategii Rozwoju Obszaru Funkcjonalnego czyli dokumentu normującego funkcjonalne relacje przestrzenne, określającego kierunki rozwoju wspomnianego obszaru. Głównym celem planowanej strategii byłoby połączenie całego obszaru w jeden sprawnie zorganizowany i dobrze funkcjonujący organizm. Zapewniłoby to wzrost jego konkurencyjności i rozwój przekładający się na korzyści zarówno dla całej grupy, jak i jej poszczególnych podmiotów. Ciałem tworzącym strategię mógłby zostać Komitet Planu Strategicznego nieposiadający osobowości prawnej, ale pełną dobrowolność członkostwa oraz nieformalny i oddolny charakter. Komitet składałby się z wójtów, burmistrzów i prezydentów (lub ich zastępców) gmin wchodzących w skład obszarów rdzeniowych. Zwoływany byłby regularnie, np. raz na miesiąc, a przewodniczyliby mu kolejno przedstawiciele poszczególnych gmin (np. w kolejności alfabetycznej). Dla zapewnienia spójności i płynności prac urzędnicy jednej wybranej gminy powinni pełnić funkcję Sekretariatu Komitetu, który zająłby się między innymi redakcją ostatecznej wersji dokumentu. Na spotkania zapraszani mogą być przedstawiciele: trzeciego sektora, biznesu, nauki czy istniejących związków i stowarzyszeń międzygminnych. Sama strategia powinna być względnie krótkim dokumentem zawierającym wspólnie wypracowane i zaakceptowane cele oraz zadania zapewniające rozwój społeczno-ekonomiczny całego obszaru. W ramach prac nad strategią we wszystkich gminach powinny zostać przeprowadzone konsultacje społeczne. Ważne jest by strategię zaakceptowały i podpisały wszystkie gminy wchodzące w skład komitetu oraz wskazane byłoby, aby towarzyszyła temu oficjalna uroczystość relacjonowana przez media.

Drugi etap dotyczyłby powołania Stowarzyszenia zrzeszającego wszystkie gminy biorące udział w przygotowaniu strategii. Innym rozwiązaniem mogłoby być wykorzystanie istniejących struktur Związku Gmin Zagłębia Miedziowego. W tym drugim wypadku należałoby go rozszerzyć o gminy wskazane jako obszar ścisłych powiązań ze szczególnym uwzględnieniem Legnicy, Lubina i Głogowa. Organizacja ta powinna posiadać Zgromadzenie Ogólne (składające się z reprezentantów wszystkich JST, każdy członek z jednym głosem) oraz wybieranego na cztery lata Zarządu. Przewodniczący Zarządu byłby wybierany przez sam Zarząd po akceptacji jego kandydatury przez Zgromadzenie Ogólne. W składzie Zarządu powinno znaleźć się przynajmniej jedno z miast klasyfikowane jako miasto-rdzeń obszaru funkcjonalnego. Stowarzyszenie posiadałoby także biuro i stałą siedzibę utrzymywaną ze składek członków (obliczanej jako np. 0,01% budżetu każdej z gmin). Zakładać należy także powstanie w każdym z samorządów funkcji koordynatora, którego zadaniem byłoby zapewnienie komunikacji między Stowarzyszeniem a jego macierzystymi jednostkami. W ramach stowarzyszenia powstałyby także Zespoły Robocze, których zadaniem byłoby opracowywanie, na podstawie Strategii, celów i zadań operacyjnych, a także wytycznych wdrożeniowych dla gmin. Zespoły mogłyby zlecać tworzenie ekspertyz i opracowań zewnętrznym specjalistom, jak i zapraszać na swoje posiedzenia osoby i instytucje posiadające wiedzę w danym obszarze (lub z nią związane – interesariusze zewnętrzni). Każdy z zespołów zajmowałby się odrębnym zakresem tematycznym, o czym mówią ich nazwy:

- Zespół ds. planowania przestrzennego,
- Zespół ds. edukacji,
- Zespół ds. komunikacji zbiorowej i indywidualnej,
- Zespół ds. społecznych i służby zdrowia,
- Zespół ds. turystyki i rekreacji,
- Zespół ds. rynku pracy,

- Zespół ds. finansowych,
- Zespół ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami.

W skład każdego z Zespołów Roboczych powinien wejść przedstawiciel każdej gminy (zajmujący się danym tematem). Członkowie zespołu wybieraliby ze swojego składu przewodniczącego i jego zastępcę. W celu koordynacji działań wszystkich Zespołów powstałaby Rada Koordynacyjna złożona z przewodniczących. Jednym z głównych zadań Zarządu Stowarzyszenia byłoby monitorowanie realizacji planów przez poszczególne gminy.

Trzeci etap polegałby na powołaniu przez gminy (niekoniecznie równocześnie) związków celowych, które realizowałyby zadania gmin w wybranych obszarach. Można założyć, iż powstałby związek międzygminny zajmujący się komunikacją zbiorową, inny podejmujący tematykę ochrony środowiska i gospodarki odpadami, a kolejny turystyką na obszarze całego związku. W ten sposób pewne sektorowe polityki wypracowywane na poziomie Zespołów Roboczych byłyby następnie realizowane poprzez konkretny związek celowy. Należałoby także zwiększyć rolę Zespołu do spraw planowania przestrzennego, który mógłby zostać przekształcony w Biuro Rozwoju lub Biuro Planowania Przestrzennego Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego, które samodzielnie opracowywałoby projekty zarówno dla całego LGOF jak i dla poszczególnych gmin np. studia gmin, plany miejscowe. Taka jednostka mogłaby prowadzić także system informacji o terenie, wykonywać analizy oraz, przy współpracy z Radą Koordynacyjną i Zarządem, monitorować realizację Strategii. Co więcej, co pięć lat należałoby przygotować aktualizację Strategii, którą przyjmowałoby Zgromadzenie Ogólne i gminy. Prace nad aktualizacją strategii powinny być powiązane z konsultacjami społecznymi i warsztatami z mieszkańcami przeprowadzonymi we wszystkich gminach przez Stowarzyszenie. W tym celu należałoby wprowadzić wspólne standardy i ujednolicić zapisy uchwał o konsultacjach społecznych we wszystkich JST. Ważnym zadaniem Biura Rozwoju Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego byłoby także opiniowanie wniosków, składanych przez gminy do Zarządu, o przyjęcie do Stowarzyszenia (głównym kryterium byłoby dostateczne funkcjonalne powiązanie). Zgodę na przyjęcie nowego członka do Stowarzyszenia powinno wydać Zgromadzenie Ogólne. Należy przypuszczać, iż wraz z rozwojem powiazań funkcjonalnych pomiędzy gminami, z czasem nastąpi włączenie wszystkich gmin z delimitowanego obszaru w jeden system zarządczy. Wtedy będzie można powiedzieć o zamknięciu procesu tworzenia jednolitego modelu zarządzania Legnicko – Głogowskim Obszarem Funkcjonalnym.

RYSUNEK 2. SCHEMAT ROZWOJU MODELU ZARZADZANIA OBSZAREM FUNKCJONALNYM