

Metody współpracy na obszarze metropolitalnym w kontekście Strategii Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030

Tomasz Komornicki
Jacek Zaucha
Karolina Lipińska
Piotr Siłka

Warszawa – Gdańsk 2015



Obszar Metropolitalny
Gdańsk Gdynia Sopot



Strategia
2030

Podręcznik został opracowany w ramach realizacji projektu „INTIS. Integracja i Synergia. Strategia Rozwoju Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2014-2030”, finansowanego w ramach Regionalnego Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014.



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

ROZWÓJ MIAST
poprzez wzmocnienie kompetencji
jednostek samorządu terytorialnego,
dialog społeczny oraz
współpracę z przedstawicielami
społeczeństwa obywatelskiego



Spis treści

Spis treści	3
Wstęp	5
1. Obszary metropolitalne – teoria i doświadczenia zagraniczne	6
1.1. Definicje i metody delimitacji OM	6
1.2. Formy organizacyjno-prawne metropolii	9
1.3. Dobre praktyki współpracy metropolitalnej	14
2. Proces budowania Strategii 2030	18
2.1. Znaczenie planowania strategicznego	18
2.2. Przebieg prac nad Strategią	19
2.3. Wizja i cele Strategii	20
3. Wdrażanie Strategii	22
4. Możliwe formy współpracy metropolitalnej	24
4.1. Nawiązywanie partnerstw	24
4.2. Mechanizmy partycypacji społecznej w tworzeniu partnerstw	29
4.2.1. Związki komunalne	29
4.2.2. Porozumienia	31
4.2.3. Spółki komunalne	32
4.2.4. Partnerstwo publiczno-prywatne	34
4.2.5. Stowarzyszenia	35
4.2.6. Partnerstwa	36
4.2.7. Partnerstwa projektowe	39
4.3. Działania w ramach Strategii 2030	41
Literatura:	54

Wstęp

*Najważniejszy w każdym działaniu jest początek
Platon*

Metropolie są we współczesnym świecie najważniejszymi ośrodkami usług, innowacji, nauki i kultury, a także głównymi węzłami transportowymi. Przyszłość krajów i kontynentów jest zależna od tego, jak prężne są ich metropolie. Można powiedzieć, że to one właśnie tworzą globalną gospodarkę. Znany hiszpański socjolog Manuel Castells wręcz stwierdza, że to metropolie rządzą światem. Wyzwania rozwojowe, a także uwarunkowania prawne (w tym unijne) mobilizują jednostki do poszukiwania innych form współpracy, w tym wspólnego planowania strategicznego.

Obszar metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot podjął to wyzwanie i od kilku lat prowadzi aktywne działania mające na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy 54 samorządami należącymi do tego obszaru. Niniejszy podręcznik jest jednym z elementów projektu realizowanego w latach 2014 – 2016, którego celem jest opracowanie dokumentu kompleksowej i długoterminowej Strategii Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030. Strategia opiera się na diagnozie OM w kluczowych obszarach społeczno-gospodarczych, wskazuje wizję rozwoju OM do 2030 roku wraz ze spójnym zestawem celów do realizacji.

Podręcznik, którego lekturą Państwo rozpoczynają, przedstawia najważniejsze zagadnienia merytoryczne dotyczące obszarów metropolitalnych, przykłady podobnych inicjatyw na całym świecie a także przedstawia możliwe formy współpracy w obecnych uwarunkowaniach prawnych w Polsce. Znajdą tu Państwo informacje o kolejnych etapach powstawania Strategii, a także podsumowanie najważniejszych ustaleń i celów w niej zawartych. Mamy nadzieję, że niniejszy materiał pozwoli Państwu na lepsze zrozumienie zagadnień związanych z obszarami metropolitalnymi a także stanie się początkiem wielu ciekawych inicjatyw.

Życzymy udanej lektury i owocnej współpracy.

1. Obszary metropolitalne – teoria i doświadczenia zagraniczne

1.1. Definicje i metody delimitacji OM

Określenie metropolia choć ma długą historię (sięgające czasów antycznej Grecji¹) to szczególną popularność zyskało w ostatnich kilku dekadach. Jest to spowodowane wzrostem globalnej liczby ludności oraz coraz większej ich koncentracji na obszarach miejskich (54% światowej ludności zamieszkiwało obszary miejskie w roku 2014²). Mimo to termin ten nie doczekał się precyzyjnej definicji prawnej czy też statystycznej. Najbardziej rozpowszechnione jest kryterium ilościowe, które dotyczy liczby mieszkańców. Powinna ona przekraczać milion osób (takich miast jest obecnie na świecie ponad 400), choć próg ten jest zmieniany w zależności od skali analizy. Jednak większość badaczy skłania się do brania pod uwagę także cech morfologicznych i funkcjonalnych (Smętkowski i inni, 2012). Struktura morfologiczna aglomeracji składa z trzech obszarów: jądra, przedmieść i strefy podmiejskiej (rozciągającej się od kilkunastu do kilkudziesięciu kilometrów). Funkcjonalny wymiar metropolii skupia się przede wszystkim na zjawiskach związanych z umiędzynarodowieniem i globalizacją (Jałowicki 1999). Zwraca się także uwagę, że określenia te dotyczy ośrodków miejskich, które pełnią funkcję o zasięgu ponad krajowym (Czyż 2009). Wśród wielu definicji warto wspomnieć jedną przyjętą w międzynarodowym programie *International Metropolitan Observatory*, która stanowi iż, obszary metropolitalne to „zwarłe obszary obejmujące miasto centralne i strefę podmiejską zamieszkałe przez co najmniej 200 tysięcy osób i odznaczające się znaczną siłą wewnętrznych powiązań. Powiązania te wyrażają się przede wszystkim w dojazdach do pracy, a także w innego rodzaju związkach o charakterze ekonomicznym” (Swianiewicz i Klimska 2005).

Z powyższych względów pojęcie obszaru metropolitalnego³ będące następstwem rozważań na temat metropolii ma także problemy definicyjne. Jedną z pierwszych definicji została sformułowana już w 1961 (stąd niskie wartości progowe) na konferencji ONZ w Sztokholmie. Według niej obszar metropolitalny to:

- obszar zamieszkały przez co najmniej 100 tys. osób;
- zawierający co najmniej 1 miasto liczące 50 tys. osób;
- przylegające do głównego miasta jednostki administracyjne mają charakter metropolitalny.

W polskiej literaturze naukowej jedną z pierwszych definicji przedstawił P. Korcelli (1974) stwierdzając, że „obszar metropolitalny tworzy miasto główne, nazywane ośrodkiem metropolitalnym lub metropolią, oraz zbiór jednostek osadniczych silnie z nim zintegrowanych funkcjonalnie i przestrzennie. Stanowi on układ powiązań opartych na przepływach ludzi, dóbr, kapitału, informacji i jest obszarem dyfuzji zjawisk społecznych i gospodarczych”. Kolejne definicje (m.in. Gontarski 1980, Czyż 2009, Nowak 2010; Gorzelak i Smętkowski 2005, Trafas 2011) modyfikują opis na różne sposoby i z biegiem czasu coraz mocniej akcentują wymóg obecności w sieci powiązań z innymi metropoliami na świecie.

Najbardziej rozpowszechniona definicja autorstwa T. Markowski i T. Marszał (2006) określa obszar metropolitalny jako wielkomiejski układ osadniczy (monocentryczny lub policentryczny, złożony z

1 Starogrecki termin metropolis (meter - matka, polis - miasto) oznaczał miasto matkę, czyli miasto macierzyste w stosunku do założonych przez siebie miast kolonii, z którymi łączyły je stosunki gospodarcze, religijne i kulturalne (Kuć-Czajowska, 2014).

2 Raport ONZ: World Urbanization Prospects 2014.

3 Nie powinno się tego pojęcia stosować zamiennie z określeniami obszar aglomeracyjny czy też aglomeracja miejska, które akcentują aspekt morfologiczny struktury, w przeciwieństwie do obszaru metropolitalnego, które są stosowane w koncepcjach reprezentujących ujęcie funkcjonalne (Korcelli, 1974). Przy tej okazji warto wspomnieć o wielu badaczach zajmujących się aglomeracji miejskimi. Oprócz wyżej wymienionego byli to m.in. K. Dziwoński K., P. Eberhardt, Z. Rykiel.

wielu jednostek osadniczych oraz terenów o wysokim stopniu zurbanizowania) oraz:

- obejmujący strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu codziennego oddziaływania (miejsca pracy i zamieszkania) oraz tereny potencjalnych możliwości rozwojowych;
- gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających (substytucyjnych) metropolitalne funkcje ośrodka centralnego (lokalizacja funkcji metropolitalnych);
- o dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej (silnych powiązaniach funkcjonalnych);
- z dobrze rozwiniętą siecią transportową.

Podstawową cechą obszaru metropolitalnego jest integracja funkcjonalna. Rozwój zarówno funkcji wewnętrznych jak i zewnętrznych, które są zlokalizowane w różnych częściach tego obszaru. Jednakże kryteriów delimitacji obszaru metropolitalnego może być o wiele więcej (Markowski i Marszał, 2006):

- kryteria funkcjonalne (najważniejsze z punktu widzenia delimitacji obszaru metropolitalnego) – związki funkcjonalne ośrodka metropolitalnego z otoczeniem, wspólnie pełnione funkcje, powiązania gospodarcze i społeczne poszczególnych jednostek wchodzących w skład zespołu metropolitalnego, zakres, rodzaj i zasięg funkcji egzogenicznych;
- kryteria demograficzne – liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, wielkość i dynamika migracji z ośrodka centralnego na tereny obszaru metropolitalnego;
- kryteria ekonomiczne – liczba i charakter działalności podmiotów gospodarczych, wysoki poziom i duża dynamika rozwoju gospodarczego;
- kryteria urbanistyczne – charakter użytkowania ziemi, rodzaj, stan, jakość, fizjonomia i standard zabudowy;
- kryteria techniczne – stopień rozwoju i nowoczesność rozwiązań infrastruktury technicznej;
- kryteria społeczne – wykształcenie, poziom warunków życia, struktura zawodowa ludności;
- kryteria wyznaczające obszar bezpośredniego ciężenia do metropolii, tzw. dzienny system miejski (ang. *daily urban system*), np. dojazdy do pracy i szkół;
- kryterium zarządzania, czyli wola polityczna potencjalnych podmiotów polityki metropolitalnej do jej koordynowania w obszarach uznanych wspólnie jako strategiczne dla danego obszaru;
- kryterium spójności przestrzennej (w tym także spójność systemów ekologicznych), zapobiegającej powstawaniu «wysp» i izolowanych obszarów.

Bezpośrednim następstwem kryteriów opisujących obszary metropolitalne są różne sposoby delimitacji czyli wyznaczenia zasięgu obszarów metropolitalnych. Powoduje to, że w zależności od przyjętych kryteriów powstawanie różnych propozycji jaki jest to obszar. Prekursorem w tym zakresie były Stany Zjednoczone, które już w 1910 roku utworzyły dystrykty metropolitalne (Smętkowski i inni, 2008) a w Europie badacz niemiecki Olaf Bousted, który stworzył model regionu miejskiego (Trafas 2011). Pierwszą próbę delimitacji w Polsce przedstawił Z. Gontarski (1972, 1980). Unia Metropolii Polskich⁴ zaprezentowała w 2003 roku swoją autorską koncepcję obszarów metropolitalnych opartych głównie na kryterium ludnościowym w układzie podregionów (NTS-3). Autorzy Swianiewicz, Klimska (2005) uwzględnili trzy wskaźniki w celu wyznaczenia obszarów metropolitalnych w układzie gmin: saldo migracji w latach 1998-2002 miało być nieujemne, gęstość zaludnienia w 2002 miała być wyższa od trzeciego kwartyła dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w tym samym województwie; stosunek zatrudnionych (łącznie z rolnikami) do liczby ludności w

4 <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/07/siec-region-metrop-wg-ump.pdf> (dostęp: 05-08-2015)

wieku produkcyjnym zamieszkałej w gminie był nie wyższy od trzeciego kwartyła dla danego województwa.

Kolejna próba delimitacji została podjęta przez zespół Smętkowski⁵, Jałowiecki i Gorzelak (2009), która także została oparta na gminach. W samym procesie delimitacji przyjęto następujące zasady: maksymalnej odległości (maksymalnie 50 km od ośrodka metropolitalnego), ciągłości, sąsiedztwa (uwzględniono wszystkie gminy wokół ośrodka metropolitalnego, bez względu na to czy spełniały kryteria), zwartości (włączano zatem gminy, które nie spełniały powyższych kryteriów ale sąsiadowały wyłącznie z gminami należącymi do obszaru metropolitalnego) i rozłączności. Autorzy bazując na uproszczonym modelu rozwoju gospodarczego układu lokalnego uwzględniali poziom i dynamikę rozwojową poprzez następujące kryteria delimitacyjne statyczne czyli dochody własne jednostki oraz dynamiczne (okres 4 letni) złożone z napływu spółek z udziałem kapitału zagranicznego, bilansu migracji oraz zmiany w liczbie przedsiębiorstwa prywatnych zarejestrowanych w REGON (Smętkowski 2007).

Należy także wspomnieć o miejskich obszarach funkcjonalnych⁶ (określanych też, jako szersze strefy miejskie), czyli tzw. LUZ (ang. *Larger Urban Zones*), które pod pewnymi warunkami mogą być utożsamiane w przypadku niektórych miast z obszarami metropolitalnymi. Obszary te zostały wyznaczone na nowo w 2012 roku przez GUS⁷ (wykorzystywane są także przez EUROSTAT) na podstawie jednego kryterium a mianowicie dojazdów do pracy. Według statystyków jest to obszar (złożony z gmin) z którego 15% i więcej populacji dojeżdża do miasta centralnego.

W ramach jednego z projektów ESPON⁸ wyznaczono obszary funkcjonalne FUA (ang. *Functional Urban Area*), a także Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu MEGA (ang. *Metropolitan European Growth Areas*)⁹. Jednym z wyników projektu jest delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) stolic województw (Śleszyński, 2013) przeprowadzona na poziomie gmin. Autor kierował się następującymi zasadami delimitacji: administracyjne (stolica województwa i nie przekraczanie granic województwa), topologiczne (warunek spójności i rozłączności) i spełnienie kryteriów ilościowych. W ramach ostatniej zasady przyjęto raczej niskie wartości, a optymalnym warunkiem było spełnienie 6 z 7 kryteriów. Przyjęto następujące kryteria podzielone na trzy grupy: funkcjonalne (dojazdy do pracy i zameldowania), społeczno-gospodarcze (pracujący w zawodach pozarolniczych, podmioty gospodarcze, usługi wyższego rzędu), morfologiczne (gęstość zaludnienia, mieszkania oddane do użytku). W niektórych przypadkach w celu zachowania spójności geograficznej i topologicznej dołączono jednostki spełniające mniej niż 6 kryteriów.

Na gruncie prawnej regulacji, definicja obszarów metropolitalnych znalazła się w uchwalonej 25 września 2015 roku ustawie o związkach metropolitalnych. Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców

W oficjalnych dokumentach po raz pierwszy propozycja delimitacji obszarów metropolitalnych pojawia się w **Zaktualizowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (2005)**. Postępowanie zaczęto od wyznaczenia miast rdzeniowych (lub kilku) na tyle dużych, by razem ze

5 Jest to rozwinięcie delimitacji M. Smętkowskiego z 2007 roku.

6 Autorskie koncepcje wyznaczenia tych obszarów zostały przedstawione przez zespoły: Korcelli i Śleszyński 2006, Komornicki i Śleszyński 2009.

7 <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/badania-regionalne/urban-audit-250/szersze-strefy-miejskie-luz-727/> (dostęp: 05-08-2015).

8 Study on Urban Functions, ESPON Study 1.4.3

9 Warszawa została zaliczona do potencjalna metropolia europejska (III rzędu, ang. potential MEGA), a pozostałe 7 ośrodków (bez Lublina) jako słabo wykształcone metropolie europejskie (IV rzędu, ang. weak MEGA)

swoim obszarem metropolitalnym, przekroczyły kryterium ludnościowe (500 tys. mieszkańców) a następnie wyznaczono gminy leżących w pobliżu, które charakteryzują się wysokim poziomem rozwoju oraz wysoką jego dynamiką (okres co najmniej kilkuletni). Zgodnie z przyjętymi zasadami wyróżniono 9 obszarów: bydgosko-toruński, krakowski, łódzki, poznański, śląski, szczeciński, trójmiejski, warszawski i wrocławski. W **Narodowym Planie Rozwoju 2007-2013** zaproponowano zaś by obszary metropolitalne były wyznaczone i ujęte w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego. W kolejnej i obecnie obowiązującej **Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030** (2011) wymieniono kryteria do wyznaczenia ośrodków metropolitalnych¹⁰, które powiększyły wyżej opisaną listę o miasto Lublin. Nie określono jednak dokładniejszych kryteriów wyznaczania granic obszarów metropolitalnych (traktowanych w dokumencie jako obszarów funkcjonalnych) wskazując, że zostaną one opracowane w przyszłości przez zespoły rządowo-samorządowe.

Pierwszej próby delimitacji obszaru metropolitalnego dla jednego konkretnego ośrodka w Polsce dokonał Gawryszewski z zespołem (1998), którzy analizowali funkcji metropolitalne Warszawy na tle jej obszaru metropolitalnego (utożsamianego z ówczesnym woj. warszawskim), na podstawie analizy lokalizacji usług wyższego rzędu. Podejmowane są także próby delimitacji obszarów metropolitalnych przez organy samorządowe województw. Takie dokumenty zostały opracowane dla Krakowa, Warszawy, Poznania, Szczecina, Rzeszowa, Wrocławia. Przegląd różnych podejść do delimitacji obszarów metropolitalnych w województwach zawiera praca T. Markowskiego (2005). Ich cechą wspólną jest analiza większej liczby wskaźników (kryteriów) społeczno-gospodarczych w ujęciu statycznym jak i dynamicznym.

Poza bardziej naukowymi próbami określenia zasięgu obszarów metropolitalnych tworzone są także bardziej formalne struktury w celu usprawnienia funkcjonowania poszczególnych obszarów funkcjonalnych, nazywanych zwykle „aglomeracjami”, „obszarami metropolitalnymi” lub po prostu „metropoliami”. W większości przypadków przynależność do tego typu partnerstw jest dobrowolna i zwykle nie ma nic wspólnego z faktycznym obszarem funkcjonalnym odgrywającym rolę zaplecza dużego ośrodka miejskiego. Obecnie funkcjonuje kilkanaście takich podmiotów w Polsce¹¹.

1.2. Formy organizacyjno-prawne metropolii

Ramy prawne obszarów metropolitalnych umożliwiają sprawne funkcjonowanie obok siebie obszarów miejskich i podmiejskich, tworzonych przez różne jednostki administracyjne, mające swój budżet i swoje cele i plany. Coraz większe wyzwania jakie stoją przed obszarami metropolitalnymi powodują, że starsze modelu współpracy międzygminnej muszą być dostosowywać się do zmian i szczególnie praktyki metropolitalnego współzrządzenia. Nie ma jednak jednego wzorcowego modelu organizacyjno-prawnego dla obszaru metropolitalnego. Przy tworzeniu czy modyfikowaniu

10 Cytat ze str. 188 „Do wyznaczenia ośrodków metropolitalnych (i położonych wokół nich obszarów funkcjonalnych) przyjęto następujące kryteria (dane za 2009 rok): liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców; zatrudnienie w sektorze usług rynkowych (pośrednictwo finansowe oraz obsługa nieruchomości i firm) powyżej 40 tys., liczba studentów kształcących się w danym mieście w roku akademickim 2007/2008 powyżej 60 tys., współpraca instytucji naukowo-badawczych w 5. i 6. Programie ramowym UE, lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski, lokalizacja hoteli cztero- i pięciogwiazdkowych, międzynarodowe wystawy w obiektach działalności wystawienniczej w latach 2006-2008.”

11 Są to.: Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej, Stowarzyszenie Metropolia Poznań, Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, Stowarzyszenie Metropolia Bydgoska, Stowarzyszenie Metropolia Krakowska, Stowarzyszenie „Metropolia Warszawa”, Metropolia Silesia - Górnośląski Związek Metropolitalny, Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny, Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

ustroju obszaru metropolitalnego z jednej strony należy mieć na uwadze specyfikę danego obszaru m.in. zakres i jakość dotychczasowej współpracy, rodzaje i siłę powiązań funkcjonalnych, charakter rdzenia (monocentryczny, policentryczny) a z drugiej bardzo ważne jest istniejące otoczenie prawne, dające ramy do możliwych form współpracy. Według *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) na terenie Unii Europejskiej znajduje się 76 obszarów o charakterze metropolitalnym (MEGA)¹², gdzie często nawet w obrębie jednego kraju występują różne modele współpracy, stąd trzeba mieć świadomość, iż przedstawiony przegląd doświadczeń europejskich jest tylko częściowy.

Najtrudniejszą formą ustrojową współpracy na obszarze metropolitalnym do wprowadzenia jest konsolidacja obszaru metropolitalnego jako jednej jednostki wyodrębnionej na najwyższym poziomie podziału terytorialnego. Rozwiązanie to wymaga ingerencji w istniejący podział administracyjny, co zawsze budzi duży opór wśród jednostek terytorialnych. W tym przypadku może to dotyczyć całego obszaru metropolitalnego jak to ma miejsce np. w Paryżu, Londynie czy Madrycie lub też samego rdzenia np. Berlin, Hamburg, Bruksela. **Wielka Brytania** ma największe doświadczenie w zakresie tej tematyki, czego przykładem może być długa historia różnych rozwiązań w zakresie stołecznego **Londynu**. Obecnie obszar ten funkcjonuje, jako *Greater London*, w którym władzę sprawuje *Greater London Authority* (burmistrz i 25 - osobowe *London Assembly*). W celu lepszej współpracy z obszarami wokół Londynu w 2009 roku burmistrz stolicy i przedstawiciele 33 gmin podpisali dokument *London City Charter*¹³ określający zasady oraz formy współpracy pomiędzy jednostkami. Jego celem było podniesienie efektywności wykonywania usług w zakresie transportu publicznego, planowania przestrzennego, polityki społecznej, rozwoju gospodarczego, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa oraz kultury. W wyniku tego dokumentu powołane dwa podmioty. Pierwszym jest *Congress of Leaders*, który składa się z liderów wszystkich gmin i burmistrza Londynu. Jego członkowie podczas spotkań (2 razy do roku) wyznaczają cele współpracy jak i plan jego realizacji. Drugi podmiot to *The London Charter Board* składający się z przedstawicieli pracowników administracyjnych każdej z jednostek funkcjonujących w ramach obszaru metropolitalnego. Spotykają się 4 razy w roku i sprawdzają jak są wykonywane wspólne zadania a także przygotowują materiały dla kongresu.

Wydzielenie metropolii jako jednostki terytorialnego może nastąpić w ramach niższego szczebla podziału terytorialnego. Przykładem ewolucji obszaru metropolitalnego, które obecnie tak funkcjonuje jest **Hannover**. Pierwsze rozwiązanie instytucjonalne powstały już w 1974 roku a mianowicie utworzono Związek Obszaru Wielkiego Hanoweru (miasto i 4 powiaty). Kolejne przekształcenia to podmioty: Związek Celowy Wielkiego Hanoweru, gminno-powiatowy Związek Komunalny Wielkiego Hanoweru by od 2001 roku przekształcić się w jednostkę terytorialną z bezpośrednio wybieranymi władzami. Na obszarze **Niemiec** występuje łącznie 9 różnych form organizacyjnych, co wiąże się z federalnym ustrojem Państwa.

Kolejne formy ustrojowe o zróżnicowanym stopniu trudności do stworzenia to: tworzenie związków celowych (do zarządzanie jedną lub wieloma usługami publicznymi), powoływanie jednostek pomocniczych czy też przekazywanie zadań publicznych innym podmiotom (OECD 2010). Rozwiązania te mogą ale nie muszą oznaczać modyfikacji istniejących relacji w podziale administracyjnym. W przypadku tworzenia związków to dobrym przykładem są zastosowane rozwiązanie we **Francji** (Pyka 2014). Reforma terytorialna z 2010 roku wprowadziła m.in. dwie nowe formuły współpracy, o których warto w tym miejscu wspomnieć. Tworzone są na zasadach dobrowolności i ustawodawca nie przewidział dodatkowych zachęt finansowych. Pierwsza to metropolie (obszary powyżej 500 tys. i Strasburg) w ramach których w imię

12 Z kolei METREX (The Network of METropolitan Regions and Areas) wymienia 120 obszarów metropolitalnych mających co najmniej 500 tysięcy mieszkańców.

13 <http://legacy.london.gov.uk/mayor/publications/2009/docs/london-city-charter.pdf>

interesu metropolitalnego można dokonać transferu kompetencji. Automatycznie przenoszone są kompetencje w zakresie: transportu szkolnego, dróg i strefy aktywności gospodarczej oraz promocja zagraniczna terytorium. Oprócz tego opcjonalnie mogą być przeniesione: kompetencje socjalne, gimnazja i dbanie o rozwój ekonomiczny. W ramach kompetencji regionalnych transfer automatyczny następuje w ramach promocji zagranicznej terytorium i przedsiębiorstw. Opcjonalnie może być przeniesiony nadzór nad liceami i rozwój ekonomiczny. Drugą formą zaproponowaną w reformie są bieguny metropolitalne. Bieguny są luźną formą współpracy, która może przyjąć następujące formy: wspólnot miejskich, wspólnot aglomeracji i ew. wspólnot gmin (związek gminny mieszany bez własnego opodatkowania). Zastosowano warunek, iż musi to być obszar zamieszany przez minimum 300 tysięcy mieszkańców (a jedna z jednostek co najmniej 150 tys.), jednakże nie ma wymogu ciągłości terytorialnej. Ustawodawca dał pełną swobodę co do ustanowienia statutu i zakresu kompetencji.

Portugalia jest jednym z bardziej scentralizowanych krajów w Europie, co dobrze pokazuje przykład stolicy. Obszar metropolitalny Lizbony (*Área Metropolitana de Lisboa*¹⁴) powstał w 1991 roku jako specjalna forma związku gmin (od 2004 w jej skład wchodzi 18 samorządów), posiadająca funkcje koordynacyjne (inwestycje w transporcie i gospodarce komunalnej), planistyczne i konsultacyjne. Ustrój oparty jest na trzech organach. Zgromadzenie metropolitalnego złożone jest z 55 radnych, wybieranych co 4 lata przez rady gmin spośród swoich członków. Zarząd to burmistrzowie gmin, którzy wybierają spośród siebie prezydenta i 2 wiceprezydentów. Rada Metropolitalna złożona z burmistrzów, prezydenta regionu oraz przedstawicieli resortów administracji rządowej koordynujące działania różnych szczebli administracji. Po ponad dekadzie funkcjonowania tych podmiotów szczególnie dwie krytyczne uwagi są podnoszone. Po pierwsze przedmiotem krytyki jest system wyborczy oparty na zasadzie pośredniości, przez co członkowie zgromadzenia blokują często decyzje sprzeczne z interesami swoich przełożonych. Po drugie obecność w Radzie urzędników administracji rządowej zbyt niskiego szczebla, przez co brak im kompetencji do podejmowania kluczowych decyzji (Kaczmarek i Mikuła 2007).

W **Niemczech** już w 1964 roku wprowadzono obowiązek tworzenia regionów (subregionów według polskiej terminologii) dla krajów związkowych (Kaczmarek i Mikuła 2007). Subregiony stanowią jednostkę pośrednią pomiędzy landem a powiatami ziemskimi, obejmując najczęściej obszar metropolitalny największych miast. Nie stanowią one jednak elementu podziału terytorialnego tylko najczęściej występują w formie regionalnych związków planistycznych z przedstawicielami władz lokalnych. Dokładniejsze regulacje różnią się w zależności od landów. W związku mogą być reprezentowane wszystkie samorzady danego regionu lub też w imieniu mniejszych gmin występują przedstawiciele odpowiednich powiatów. Także aparat wykonawczy (np. biuro planistyczne) może być przy regionalnych przedstawicielstwach władz lub funkcjonować jako samodzielna instytucja administracji samorządowej. W wielu przypadkach takie związki poszerzają zakres swoich działań także na inne dziedziny nie tylko planistyczną. Taką formę zastosowano na obszarze metropolitalnym **Stuggartu** gdzie powołano *Region Assembly*¹⁵ czyli podmiot decyzyjny, do którego członkowie są wybierani bezpośrednio i posiadający odrębny budżet na który składają się zarówno jednostki samorządowe różnego szczebla jak i administracja rządowa. Jego główne kompetencje to planowanie, świadczenie usług w zakresie transportu i ochrony środowiska a także wspieranie rozwoju ekonomicznego. Obecnie realizowane inwestycje to m.in. organizacja targów regionalnych, budowanie linii kolejowej Stuggart 21 oraz centrum ruchu towarowego Kornwestheim. Dla przykładu w **Holandii** obszar metropolitalny **BrabantStad**¹⁶ to tak naprawdę pięć miast:

14 <http://www.aml.pt/>

15 http://eu.region-stuttgart.de/en/stuttgart_region/regional_key_players.html

16 <http://www.brabantstad.nl/en/>

Eindhoven, Helmond, Tilburg, Breda, s'Hertogenbosch and North Brabant Province. Powołały one strategiczne partnerstwo (bez statutu), którego celem jest tworzenie wspólnej wizji rozwoju przestrzennego, wspólne przedstawicielstwo na poziomie krajowym i europejskim, realizacja programów inwestycyjnych i wspólnie świadczenie usług publicznych. Współpraca przebiega na kilku formalnych poziomach. Po pierwsze współpraca pomiędzy burmistrzami poszczególnych miast, po drugie komitet sterujący z przedstawicielami poszczególnych jednostek, po trzecie mały zespół wykonawczy zajmujący się organizacją prac podmiotu oraz po czwarte komitet doradczy, w którego skład wchodzi przedstawiciele świata nauki, przedsiębiorców, którzy w zależności od potrzeb są włączani do prac przy poszczególnych projektach. Taka forma współpracy jest niejako wynikiem porażki jaka nastąpiła w Holandii w zakresie prób wprowadzenia reformy podziału terytorialnego i prób dostosowania go do zasięgów oddziaływania metropolii. Trudność w dostawaniu do nowych wyzwań napotkano także we **Włoszech**. Zbyt silne władze regionalne znacząco utrudniają wykształcenie się tam struktur zarządzania na szczeblu metropolitalnym od ponad dwóch dekad (Mikuła 2010).

Według OECD (2010) najłatwiejsze formy współpracy do wprowadzenia to: nieformalna współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ramach projektów, wykonywanie zadań publicznych w ramach porozumień, powoływanie wspólnych podmiotów o wąskim zakresie działań czy też współpraca z podmiotami zewnętrznymi. Rozwiązanie te respektują istniejący system administracyjny.

Podział terytorialny **Hiszpanii** charakteryzuje się występowaniem bardzo małych gmin co utrudnia znacznie wprowadzenie zintegrowanego zarządzania na obszarach metropolitalnych. Wcześniej istniejące struktury zostały rozwiązane w latach 90. co miało wpływ na istnienie różnych rozwiązań w tym zakresie. Na obszarze metropolitalnym **Barcelony** obecnie funkcjonuje kilka podmiotów. Pierwsze dwa to międzygminne związki celowe w dziedzinie transportu publicznego – *Entitat Metropolitana del Transport* (18 gmin) oraz w zakresie wodociągów, kanalizacji i gospodarki odpadami *Entitat Metropolitana del Medi Ambient* (33 gminy). Oprócz tego powstała organizacja oparta na zasadzie dobrowolności *Mancomunitat de Municipis de l'Area de Barcelona* (30 gmin), której zadaniem jest wspieranie współpracy międzygminnej także na innych polach. Powołano także konsorcjum *ATM*, zajmujące się organizacją transportu publicznego na terenie 164 gmin. Nadzieje do bycia głównym podmiotem zarządzania na obszarze metropolitalnym ma Związek Gmin Obszaru Metropolitalnego Barcelony. Jest on oparty na zasadzie dobrowolnej współpracy i w 70% finansowany przez miasto stołeczne. W chwili obecnej przestrzennie ogranicza się do pierwszego pierścienia gmin wokół stolicy. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w **Madrycie** gdzie silną pozycję mają władze regionalne. Wspólnota Autonomicznego Madrytu (obejmuje 179 gmin i wcześniej była to prowincja Madrytu) mocno ogranicza rolę władz lokalnych. Istniejąca regionalna federacja gmin *Comunidad de Madrid* pełni tak naprawdę rolę konsultacyjną. Ciekawym przykładem współpracy w tym regionie jest konsorcjum Rada Transportu Metropolitalnego Madrytu, która koordynuje transport publiczny. Zrzesza ono bowiem różne rodzaje administracji opowiadające za poszczególne obszary infrastruktury transportowej czyli kolej (władze państwowe), metro (region) i autobusy miejskie (Madryt) a także przedstawiciele prywatnych operatorów autobusów podmiejskich.

Podobnie jest w **Szwecji** gdzie model zarządzania obszarem metropolitalnym **Sztokholmu** nie zmienia się od dłuższego czasu. Samo miasto w latach 70. zostało włączone do okręgu Sztokholm, gdzie rada okręgu jako jedyna w skali kraju otrzymała kompetencje w dziedzinie planowania regionalnego i transportowego. Dwie dekady później rozszerzono współpracę samorządową poza granice okręgu i powołano związek okręgów i gmin regionu Malar. Jego głównym celem stała się koordynacja

planowania przestrzennego w ramach szerszego obszaru oraz wzmocnienie pozycji regionu w kraju i Europie. Cechą charakterystyczną tego podmiotu jest niski stopień sformalizowania oraz oparcie współpracy na konsensusie, co czyni go raczej forum do wymiany poglądów.

Na terenie **Finlandii** jest tylko jeden obszar metropolitalny a mianowicie **Helsinki** w którego skład wchodzi 4 miasta. Z jednej strony miasta te konkurują ze sobą a z drugiej współpracują szczególnie występując w obronie własnych interesów w kontaktach z administracją rządową i innymi ośrodkami miejskimi w kraju. Bardziej formalna współpraca tych jednostek następuje w ramach Rady Obszaru Metropolitalnego, zajmującego się organizacją części usług publicznych i złożonego z dwóch organów. Zarząd składa się z 14 członków, gdzie siedmiu ma miasto Helsinki, po trzech miasta Espoo i Vantaa oraz jednego miasto Kauniainen. Podobne proporcje występują w drugim organie czyli radzie. Rada działa w dużej mierze poprzez wspólne kupowanie usług od firm prywatnych (m.in. gospodarka odpadami, transport). Warto w tym miejscu wspomnieć o powstawaniu na terenie Helsinek stowarzyszeń publiczno-prywatnych. Taki nieformalny komitet *Helsinki Klubi* składa się z burmistrzów miast, przedstawicieli środowisk biznesu, administracji publicznej, nauki i kultury. Jest to bardzo dobre forum do wymiany myśli, doświadczeń i budowania kapitału społecznego.

Zaprezentowane rozwiązania ustrojowe dla obszarów metropolitalnych potwierdzają tylko trudność tego przedsięwzięcia. Dla wielu europejskich obszarów metropolitalnych współpraca jednostek lokalnych ma kilkudziesięcioletnie tradycje, szczególnie w takich krajach jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy czy państwa skandynawskie. Z kolei w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej ten proces rozpoczął się dopiero w latach 90. XX w. Stąd należy mieć świadomość, że wypracowanie efektywnych form współpracy nie jest procesem obliczonym na lata ale na dekady. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można przyjąć, że istniejąc 4 podstawowe formy integracji zarządzania (Kaczmarek i Mikuła 2007):

- tworzenie kolejnego szczebla administracji terytorialnej poprzez nadanie obszarom metropolitalnym specjalnego statusu jednostki samorządowej (Londyn, Hannover),
- zawiązanie obligatoryjnej korporacji terytorialnej miasta z otoczeniem w celu wykonywania wspólnych zadań (Lizbona, Stuttgart),
- oddolne kształtowanie metropolitalnego obszaru współdziałania poprzez fakultatywne związki komunalne i porozumienie jednostek tworzących obszar metropolitalny (Barcelona, Madryt),
- powoływanie niesformalizowanych lub słabo ukonstytuowanych struktura współdziałania pełniących rolę informacyjną lub koordynacyjną (Helsinki, Sztokholm).

Z pewnością większe szansę na stworzenie udanej formuły obszaru metropolitalnego są gdy współpraca ta jest „oddolna”, a nie narzucona z góry. Takie budowanie porozumienia pozwala dodatkowo na gromadzenie wspólnych doświadczeń i przyczynia się do zrozumienia po stronie władz samorządowych, społeczności lokalnych jak i przedsiębiorców. Pozwala to na minimalizację często występujące obaw we współpracy dużych i mniejszych jednostek terytorialnych a także ograniczenie już na początku wielu potencjalnych konfliktów.

1.3. Dobre praktyki współpracy metropolitalnej

Współpraca metropolitalna może przebiegać na wielu poziomach a także dotyczyć różnych spraw. Tak naprawdę jej zakres jest uzależnionych od warunków formalno-prawnych danego państwa i woli współpracy poszczególnych partnerów. W dużej mierze współpraca ta jest oparta na samorządach lokalnych ale nie powinna się do nich ograniczać. Należy szczególną uwagę zwrócić na łagodzenie tzw. efektu wielkiego brata czyli dominacji głównego miasta z otaczającymi ją samorządami. Najczęstsze dziedziny współpracy jakie występują na obszarach metropolitalnych to:

- planowanie strategiczne i planowanie przestrzenne (głównie kontrola procesu suburbanizacji zachowanie ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego),
- zarządzanie „sieciovymi” usługami publicznymi (transport publiczny, budowa i utrzymanie infrastruktury drogowej, gospodarka wodno-kanalizacyjna itd.),
- tworzenie i utrzymywanie wspólnych instytucji obsługujących obszar metropolitalny (np. lotniska, parki technologiczne, obiekty kulturalne itd.)
- wspólny marketing terytorialny i promocja szczególnie wobec dużych inwestorów (korporacje międzynarodowe) a także wspieranie rozwoju gospodarczego na różne sposoby m.in. wspólny lobbying.

Poniżej przedstawiono wybrane dobre praktyki współpracy metropolitalnej. Autorzy starali się przedstawić przykłady z różnych dziedzin opisanych powyżej a jednocześnie prezentować praktyki, które wyróżniają się ciekawym pomysłem wśród innych podobnych projektów. Dodatkowo wybrane zostały takie praktyki, które są prezentowane także w ogólnodostępnych materiałach (strony internetowe), dzięki czemu osoby zainteresowane mogą w łatwy sposób uzyskać więcej informacji na temat danego projektu.

Jednym z najczęstszy form współpracy zachodzi w zakresie planowania strategicznego. Obszar metropolitalny **Glasgow** we współpracy z ośmioma jednostkami terytorialnymi tworzy instytucję *Clydeplan* czyli *Glasgow and Clyde Valley Strategic Planning Authority*¹⁷, która opracowuje plan dla całego obszaru metropolitalnego. W jej ramach funkcjonują trzy organy. Po pierwsze komitet nadzorujący prace instytucji. Spotyka się on średnio raz na kwartał i składa się z przewodniczących poszczególnych jednostek terytorialnych. Oprócz tego funkcjonuje zespół zarządzający składający się z planistów – reprezentantów poszczególnych jednostek biorących udział w pracach oraz główny zespół odpowiadający za koordynację i organizację współpracy i inne techniczne prace (w sumie jest to 9 osobowy zespół).

Obszar metropolitalny **Rosario** (Argentyna) przez długi czas cechował się niezbyt wielką integracją pośród jednostek terytorialnych. Dopiero po 2010 roku zostały powołane dwie instytucje, które to zmieniły¹⁸. Jako pierwsza powstała *Metropolitan Coordination Entity*, której zadaniem jest koordynacja jak i promocja wspólnie świadczonych usług publicznych a także tworzenie wspólnych nowych projektów. Porozumienie w tej sprawie podpisało 21 jednostek terytorialnych. Druga instytucja to *Metropolitan Unit for Strategic Planning and Management*, służąca do współpracy w zakresie planowania strategicznego i kontaktów z innym podmiotami. Współpraca ta przebiega w następujących zakresach: wspólne opracowanie i udostępnienie danych statystycznych dotyczących rozwoju społeczno-ekonomicznego całego obszaru, prowadzenie wielostronnych umów z podmiotami sektora publicznego i prywatnego, uzgadnianie wspólnego stanowiska w zakresie zasad i przepisów służących normalizacji działalności poszczególnych jednostek,

¹⁷ <http://www.clydeplan-sdpa.gov.uk/>

¹⁸ <http://policytransfer.metropolis.org/case-studies/metropolitan-governance-rosario>



wymiana doświadczeń i wsparcie mniej doświadczonych jednostek w realizacji projektów, wspólne identyfikowanie problemów i wyzwań dla całego obszaru metropolitalnego.

Na obszarze metropolitalnym **Wenecji** jednostki samorządu terytorialnego oddolnie wypracowały rozwiązania dotyczące gospodarki wodno-ściekowej. Powołany w 2007 roku podmiot VERITAS (*Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi*) jest przykładem swego rodzaju centrum usług wspólnych dla 25 gmin północnych Włoch, dzięki któremu samorządowe administracje lokalne odnoszą wymierne korzyści finansowe.

Ciekawą inicjatywę uruchomił obszar metropolitalny **Rotterdamu i Hagi**, który w ramach porozumienia 23 jednostek terytorialnych pod nazwą *The Metropolitan Region Rotterdam The Hague*¹⁹ stara się wzmacniać klimat przedsiębiorczości. Jednym z efektów współpracy jest zatwierdzenie wspólnej polityki w zakresie współpracy europejskiej a także przygotowanie i realizacja „mapy drogowej” udziału w możliwie dużej liczbie projektów międzynarodowych. Do tego celu została powołana grupa robocza, której celem jest wymiana wiedzy i doświadczenia w tym zakresie a także wspólne przygotowanie odpowiednich dokumentów. Dodatkowo grupa ta jest odpowiedzialna za przedstawicielstwo obszaru metropolitalnego w najważniejszych międzynarodowych sieciach współpracy.

Współpraca w regionie metropolitalnym **Hamburga**²⁰ przebiega na trzech podstawowych płaszczyznach: wzroście międzynarodowej konkurencyjności w zakresie przedsiębiorczości, nauki, turystyki i kultury, zagwarantowaniu wysokiej jakości usług użyteczności publicznej oraz współpracy w zakresie planowania regionalnego i zagospodarowania przestrzennego. Jest ona realizowana przez co najmniej kilkanaście wspólnych inicjatyw. W celu lepszej promocji regionu została stworzona specjalna baza danych GEFIS, zawierających informacje na temat wszystkich oferowanych terenów inwestycyjnych zarówno dla developerów jak i zakładów pracy. Stworzono system MUSIS, który gromadzi informacje od ponad 300 tysięcy podmiotów gospodarczych (członków izb gospodarczych i innych podobnych organizacji). Dane te są przedstawiane graficznie na mapach, dzięki czemu użytkownicy mają informacje na temat popytu i podaży w poszczególnych dziedzinach gospodarki a władze mają aktualny obraz sytuacji ekonomicznej obszaru.

Wspieranie rozwoju gospodarczego to także jeden z popularnych zagadnień współpracy metropolitalnej. Ciekawa inicjatywa funkcjonuje na obszarze metropolitalnym **Brukseli**, powołana oddolnie przez cztery organizacje biznesowe. We współpracy z innymi ważnymi instytucjami został stworzony dokument *Business Route 2018 for Metropolitan Brusselso* oraz powołana organizacja *Brussels Metropolitan*²¹ w celu jego realizacji. Co roku organizowane są targi pracy a także prowadzona jest wspólna promocja regionu w celu zachęcenia inwestorów zagranicznych.

Nieco inną formę zaangażowania sektora prywatnego zastosowano w obszarze metropolitalnym **Manchesteru**. Funkcjonujące na tym terenie stowarzyszenie jednostek terytorialnych *The Association of Greater Manchester Authorities* (współpraca w zakresie rozwoju gospodarczego, rewitalizacji oraz transportu) powołało ciało doradcze *Greater Manchester Local Enterprise Partnership*²². Instytucja ta bierze czynny udział w tworzeniu planów rozwojowych dla obszaru metropolitalnego, zapewniając także potrzebne wsparcie w realizacji projektów z innymi partnerami. W jej skład wchodzi 13 członków w tym dziewięciu jest przedstawicielami przedsiębiorstw. Większość decyzji podejmowanych jest na zasadzie konsensusu, lub w najgorszym wyjściu zwykłym głosowaniem. Spotkania grupy odbywają się cztery razy w roku.

Badacze zajmujący się turystyką zwracają uwagę na rosnące znaczenie turystyki dziennej, czyli

19 <http://mrdh.nl>

20 <http://english.metropolregion.hamburg.de>

21 <http://www.brusselsmetropolitan.eu/EN/index.php>

22 <http://www.gmlep.com/>

dostępnej w najbliższej okolicy. Z tego względu bardzo ważna jest promocja walorów przyrodniczych i kulturowych obszaru metropolitalnego wśród mieszkańców i nie tylko. Region Metropolitalny **Norymbergi** wyszedł naprzeciw temu trendowi i zaproponował inicjatywę *The Entdecker Pass*²³ czyli specjalną kartę dzienną. Pozwala on raz w ciągu roku na darmowy (lub ze znaczną zniżką) wstęp do wybranych obiektów rekreacyjnych w regionie. Oprócz tego posiadacz karty ma możliwość korzystania za darmo przez dzień z transportu publicznego, a także otrzymuje atrakcyjne zniżki do lokalnych restauracji, browarów i kawiarni. Do tej pory do akcji dołączyło ponad 120 partnerów. Karta jest sprzedawana w wielu punktach informacji turystycznej, ratuszu, biurach powiatowych czy po prostu kioskach.

Kolejny zakres współpracy może dotyczyć gospodarki odpadami. Jednym z bardziej oryginalnych projektów jest powołana we współpracy z obszarem metropolitalnym **Helsinki** organizacja pozarządowa *The Helsinki Metropolitan Area Reuse Centre*²⁴. Jej celem jest poprawa stanu środowiska poprzez zmniejszenie ilości odpadów i zwiększenie świadomości ekologicznej wśród mieszkańców. Organizacja przyjmuje czy też odbiera używane przedmioty a następnie sprzedaje je w jednym z pięciu sklepów na obszarze metropolitalnym lub też przekazuje na cele dobroczynne. Część dochodów ze sprzedaży jest przeznaczona na edukację ekologiczną dzieci, młodzieży, dorosłych i nauczycieli. Dodatkowo prowadzi także specyficzną politykę zatrudnienia wspierając szczególnie osoby długotrwale bezrobotne czy osoby niepełnosprawne.

Bardziej formalna współpraca dotycząca gospodarowania odpadami nastąpiła na obszarze metropolitalnym **Belo Horizonte** (Brazylia). W roku 2010 roku władze rządowe przekazały kompetencje w tym zakresie jednostkom terytorialnym, tak formułując przepisy by zachęcić do współpracy pomiędzy nimi. Niecałe dwa lata później 43 samorzady (z 50 należących do obszaru metropolitalnego) podpisały umowę dotyczącą wspólnego zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów²⁵. Dokument ten był elementem oferty przedstawionej rządowi, który odpowiadał za część finansowania.

Współpraca w zakresie usług transportowych na obszarze metropolitalnym miasta **Waszyngton** ma długą historię, bo już w roku 1967 powstało *Washington Metropolitan Area Transit Authority*²⁶ jako porozumienie kilku jednostek terytorialnych. W skład rady nadzorczej wchodzi przedstawiciele poszczególnych samorządów jak i rządu federalnego z prawem do głosowania. Instytucja ta zarządza metrem (6 linii z 91 stacjami), flotą autobusów (ponad 1,5 tys.) a także flotą pojazdów (ponad 600) w ramach usługi MetroAccess, czyli transport *door-to-door* dla osób niepełnosprawnych.

Nieco inny zakres współpracy w zakresie usług transportowych występuje na terenie bieguna metropolitalnego G4²⁷ czyli współpracy między związkami gmin, gdzie główną rolę pełni obszar metropolitalny **Saint-Etienne**. Jednostki te w porozumieniu stworzyły metropolitalny związek komunikacyjny, wspólną strefową taryfikację metropolitalną, rozbudowują systemu punktów przesiadkowych, wspólnie ustalają schemat transportu publicznego a także ściśle współpracują w lepszym wykorzystaniu jednego z nowych trendów w transporcie czyli wspólnym użytkowaniu aut (ang. *car-sharing*).

Miasta **Linköping** i **Norrköping** (Szwecja) przed długi czas konkurowały ze sobą, jednakże od niecałych dwóch dekad nastąpiła zmiana i coraz mocniej ze sobą współpracują tworząc obszar metropolitalny Östsam. Współpraca przebiega na wielu polach, ale w tym miejscu przytoczone zostanie zagadnienie świadczenia usług medycznych, które są częścią usług publicznych. W

23 <http://www.metropolregionnuernberg.de/en/services/entdecker-pass.html>

24 <http://www.kierratyskeskus.fi/>

25 <http://policytransfer.metropolis.org/case-studies/urban-solid-waste-management-in-mrbh>

26 <http://www.wmata.com/>

27 <http://www.poles-metropolitains.fr/presentation-des-poles/item/2-p%C3%B4le-m%C3%A9tropolitain-du-g4>



celu zapewnienia większej efektywności placówek medycznych zastosowano specjalizacje poszczególnych szpitali i przychodni w obrębę całego obszaru metropolitalnego. Także sama organizacja systemu opieki zdrowotnej została tak zmieniona, że ośrodki zdrowotne mają nad sobą managerów zajmujących się organizacją usług w ramach poszczególnych dziedzin (np. operacje, leczenie raka, choroby serca, pierwsza pomoc).

Powyższy przegląd to kilkanaście przykładów udanych projektów na obszarach metropolitalnych. Pokazują one jednak jak można w różny sposób podchodzić od podobnych pól współpracy. Takie działania jak gospodarka odpadami (Helsinki, Belo Horizonte) czy zarządzanie transportem (Waszyngton, Saint-Etienne) są często najbardziej naturalną formą współpracy. Z drugiej strony są to jednej z trudniejszych zagadnień do systemowego wdrożenia. Przedstawione historie pokazują, że wymaga to wielu lat, zanim osiągną ona oczekiwany poziom integracji. Z kolei wspólne planowanie strategiczne wymaga zaangażowanie pracowników różnego szczebla (Glasgow, Rosario, Hamburg), dzięki czemu zwiększa się szanse, że wspólne zapisy nie pozostają tylko na papierze. Wspólne świadczenie usług publicznych jest o wiele łatwiejsze przy jednej instytucji koordynującej i zamawiającej usługi dla większej liczby odbiorców (Wenecja), co pozwala na korzystanie z efektu skali czyli większych oszczędności finansowych. Bardzo mile widziane przez instytucje europejskie jest także wspólne przygotowywanie wniosków unijnych (Rotterdam i Haga) co często jest pierwszym etapem większej współpracy pomiędzy jednostkami. Ważne jest także angażowanie przedstawicieli biznesu (Bruksela, Manchesteru), gdyż często otwiera to nowe możliwości współpracy i urealnienia planowane cele. Nie zaszkodzi również twórcze podejście do znanych tematów i łączenia w ramach jednej inicjatywy kilku płaszczyzn współpracy (Norynberga, Hamburg) co zwiększa szansę na prawdziwą integrację zaangażowanych podmiotów.

Bardzo ważna jest aktywna obecność w międzynarodowych sieciach współpracy takich jak Purple; Eurocities; Metrex; EMTA; UITP; Errin; ENTP; CitaSlow, Metropolis. Jest to bardzo dobre forum do wymiany doświadczeń i podpatrywania wdrożonych już rozwiązań w innych obszarach metropolitalnych. Jednak należy wystrzegać się prostego kopiowania podpatrzonych praktyk, gdyż o wiele ważniejsze jest dopasowanie znanych rozwiązań do istniejących warunków współpracy.

2. Proces budowania Strategii 2030

2.1. Znaczenie planowania strategicznego

Wraz z rozpoczęciem transformacji systemowej w Polsce, słowo planowanie stało się negatywnym symbolem poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie wprowadzono pierwszą reformę samorządową. Upodmiotowiono jednostki podstawowe (gminy), co stało się fundamentem dla głębokiego zakorzenienia procedur demokratycznych. Gminom przekazano bardzo duże kompetencje w zakresie planowania przestrzennego. Przy braku polityki przestrzennej na poziomie krajowym oznaczało to de facto zakwestionowanie tradycyjnego hierarchicznego systemu planowania. Jednocześnie polityka przestrzenna na szczeblu regionalnym była utrudniona obowiązującym podziałem terytorialnym (49 małych województw stanowiących nadal wyłączną delegaturę władz centralnych). Polityka szczebla krajowego praktycznie wówczas nie istniała.

W 1999 przeprowadzono „drugą” reformę samorządową, będącą jednocześnie reformą podziału administracyjnego kraju. Liczbę województw zredukowano z 49 do 16, tworząc jednocześnie szczebel pośredni w postaci 379 powiatów (LAU1). Uformował się trójstopniowy podział administracyjny kraju. Powiatom nie przypisano kompetencji w zakresie planowania przestrzennego. W kompetencji województwa znalazło się m.in. przygotowanie dwóch podstawowych dokumentów strategicznych: a) Strategii Rozwoju województwa oraz b) Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (z czasem także planów dla potencjalnych obszarów metropolitalnych). Pozycja samorządowej władzy wojewódzkiej uległa wzmocnieniu po akcesji do Unii Europejskiej, kiedy stały się one dysponentami znacznej części środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (poprzez 16 Regionalnych Programów Operacyjnych). Stały się także jednostkami opiniującymi dokumenty szczebla centralnego, a nawet europejskiego.

Jednocześnie wraz z przebiegiem transformacji systemowej, a także w efekcie akcesji do Unii Europejskiej szybko wzrastało znaczenie planowania strategicznego także na niższych szczeblach samorządu terytorialnego. Było to m.in. wynikiem opisanego wcześniej upodmiotowienia jednostek, zwiększonego zainteresowania inwestorów, występującą konkurencją (o inwestora, turystę i migranta), a z czasem także wymogami Unii Europejskiej związanymi z wydatkowaniem środków z funduszy strukturalnych. Nie bez znaczenia był także fakt drastycznego zmniejszenia pokrycia terytorium kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (po unieważnieniu planów sprzed roku 1994 na mocy Ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym z roku 2003). Potrzeby w zakresie planowania strategicznego dla grup jednostek wystąpiły przede wszystkim w obrębie obszarów metropolitalnych.

W polskich metropoliach brak współpracy między jednostkami oraz brak wspólnego planowania strategicznego stał się z czasem jedną z istotnych barier rozwojowych. Wynikało to zarówno z faktu nie podejmowania współdziałania celem wzmocnienia pozycji metropolii na zewnątrz (np. wspólna promocja), jak też było uwarunkowane niemożnością przewyższenia wewnętrznych ograniczeń funkcjonalnych (np. w zakresie organizacji transportu, gospodarki odpadami itd.).

Planowanie strategiczne na poziomie lokalnym jest też ważnym elementem spójności terytorialnej oraz zintegrowanego rozwoju. Tematy były bardzo aktualne w ostatnich latach na poziomie Unii Europejskiej, a także na szczeblu krajowym. Jednym z głównych wątków polskiej Prezydencji w UE (2011) były zagadnienia przestrzenne związane ze spójnością terytorialną (operacjonalizacja Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2030; Bohme i in. 2011; Zaucha i in. 2014). Polska prezentowała przy tym poparcie dla terytorialnej integracji polityki rozwoju oraz ambitnie starała się powiązać cele rozwojowe zapisane w dokumencie Europa 2020 z celami polityki przestrzennej pochodzącymi z Agendy Terytorialnej (Faludi 2015).

2.2. Przebieg prac nad Strategią

Rozpoczęcie prac nad Strategią Obszaru Metropolitalnego było możliwe dzięki powstaniu we wrześniu 2011 Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny (GOM) oraz włączenia do tego projektu Gdyni i forum NORDA w lipcu 2014 r. Równolegle w końcu 2013 roku przy wsparciu Związku Miast Polskich oraz Związku Powiatów Polskich udało się pozyskać środki na wykonanie projektu Strategii. Już w trakcie prowadzonych prac, w maju 2015 roku, doszło do przyjęcia nowych członków i zmiany stowarzyszenia GOM na „Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot”.

Prace nad Strategią podjęto w czerwcu 2014 roku po wyłonieniu konsorcjum instytucji naukowych odpowiedzialnego za opracowanie diagnozy i eksperckiej wersji strategii. Członkami Konsorcjum były:

- Instytut Rozwoju z Sopotu,
- Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk z Warszawy.

Pierwszym etapem prac było opracowanie dziesięciu cząstkowych diagnoz sektorowych oraz diagnozy syntetycznej. Przygotowano następujące diagnozy sektorowe:

- Infrastruktura transportowa OM na tle uwarunkowań przestrzennych (autorzy: T. Komornicki, P. Rosik);
- Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko przyrodnicze (autorzy: M. Degórski, B. Degórska, A. Błażewicz-Stasiak);
- Włączenie i rozwój kapitału społecznego Obszaru Metropolitalnego (Autorzy: C. Obracht-Prondzyński, P. Śleszyński, K. Stachura, M. Stępiak, T. Grabowski, B. Zielińska);
- Przedsiębiorczość, innowacyjność, badania i rozwój (Autorzy: M. Przybyłowski, P. Tamowicz);
- Rola małych miast i obszarów wiejskich w rozwoju Obszaru Metropolitalnego (Autorzy; J. Bański, K. Czapiewski);
- Rozwój zasobów ludzkich Obszaru Metropolitalnego (Autorzy: K. Czapiewski, R. Wiśniewski, M. Stępiak, P. Siłka);
- Demograficzno-osadnicze uwarunkowania rozwoju Obszaru Metropolitalnego i migracje (Autorzy: P. Śleszyński, R. Wiśniewski);
- Zarządzanie Obszaru Metropolitalnego (Autorzy: M. Grochowski, T. Brodzicki, M. Wołek);
- Kluczowe i potencjalne motory rozwoju gospodarczego Obszaru Metropolitalnego (Autor T. Brodzicki, współpraca Jakub Kwiatkowski);
- Internacjonalizacja Obszaru Metropolitalnego (Autorzy: K. Gawlikowska-Hueckel, S. Umiński).

Autorami diagnozy syntetycznej byli: K. Gawlikowska-Hueckel, T. Komornicki i T. Brodzicki. Przeprowadzono dwie tury konsultacji obejmujących najpierw założenia Diagnoz sektorowych (czerwiec/lipiec 2014), a następnie ich końcowe wyniki (wrzesień/październik 2014).

Na podstawie diagnoz sektorowych, diagnozy syntetycznej oraz wyników konsultacji do czerwca 2015 powstała ekspercka wersja Strategii, której autorami byli: J. Zaucha, M. Dutkowski, T. Komornicki oraz W. Szydarowski (przy współpracy M. Degórskiego, P. Siłki i J. Kwiatkowskiego). Dokument ten był również dwukrotnie konsultowany na etapie założeń (marzec 2015) oraz po opracowaniu (maj-czerwiec 2015). W drugim wypadku konsultacje objęły także spotkania z szerokim kręgiem interesariuszy we wszystkich powiatach wchodzących w skład Obszaru Metropolitalnego. Ekspercka wersja strategii stała się podstawą opracowania dokumentu w jego ostatecznym kształcie.

2.3. Wizja i cele Strategii

Strategia Obszaru metropolitalnego wpisuje się w układ dokumentów rozwojowych już istniejących na tym obszarze. Jest to przede wszystkim Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego i Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa. Jest to również Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) opracowywana dla tego obszaru. Strategia OM jest wobec nich komplementarna, gdyż stawia na inne mechanizmy rozwoju oparte na oddolnej współpracy, wspólnym definiowaniu i redefiniowaniu celów strategicznych i polityk metropolitalnych, poszukiwaniu korzyści ze współpracy, wspólnego lobbingu wobec władz centralnych i unijnych i sterowania informacją jako narzędziem rozwoju. Komplementarność wynika także z odmiennych zakresów tematycznych. Strategia OM uzupełnia równocześnie dokumenty strategiczne gmin i powiatów OM o kwestie ponadlokalne. Na poziomie krajowym, UE i bałtyckim oferuje natomiast uszczegółowienie ogólnych celów i priorytetów Strategii UE Europa 2020, Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Bałtyckiego, Długookresowej Perspektywy Rozwoju VASAB, Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Długookresowej i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, a wreszcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Strategia ukazuje wkład OM do realizacji zapisanych w tych dokumentach priorytetów i działań.

Jak założyli Autorzy, Strategia OM jest różna od wyliczonych powyżej dokumentów. Jej celem nie jest bowiem pozyskiwanie i absorpcja środków UE. Jej bezpośrednim efektem nie będą spektakularne inwestycje tu i teraz. Koncentruje się na promowaniu realizacji tych kwestii i zadań, które wymagają ponadlokalnej współpracy. Ich wspólne wykonanie przyniesie korzyści wszystkim podmiotom OM. Jest ona forum i platformą uzgadniania między podmiotami OM tego, co je łączy, co trzeba wspólnie zrobić (przede wszystkim w oparciu o własne środki), aby uruchomić procesy rozwoju. W ten sposób strategia uzupełnia luki pozostałych procesów wspierania i inicjowania wzrostu na poziomie lokalnym, krajowym czy regionalnym o oddolne działanie w skali metropolitalnej.

Strategia OM ma za założenia charakter selektywny. Wybór celów i zadań wynikał z przeprowadzonej diagnozy szeroko skonsultowanej z podmiotami OM. Analizując materiał diagnostyczny, nacisk był kładziony na to, co podmioty OM powinny robić wspólnie, gdzie są korzyści ponadlokalnego działania. To pozwoliło pominąć kwestie ważne, ale niewymagające intensywnej współpracy. Stąd w strategii nie ma np. priorytetów w zakresie pomocy społecznej czy polityki aktywizacji osób starszych, gdyż są to kwestie ważne, ale ich specyfika sprawia, że powinny być rozwiązywane przede wszystkim na szczeblu lokalnym. Strategia ma sens tylko wtedy, gdy będzie realizowalna. Dokument ma być wdrażany przez adresatów ze względu na postrzegane przez nich korzyści, głównie przy wykorzystaniu własnych zasobów oraz pozyskanych z zewnątrz.

Główne problemy rozwoju OM zostały wybrane przez zespół ekspertów po przeanalizowaniu wniosków ogólnych oraz szczegółowych analiz cząstkowych – w tym wyników analiz SWOT (wykonywanych w ramach diagnoz sektorowych), a zwłaszcza słabych i silnych stron opisujących sytuację bieżącą. W wyniku tych prac zdiagnozowano następujące podstawowe problemy badanego obszaru:

- a) nieodpowiednia struktura demograficzna,
- b) niska dostępność zewnętrzna i wewnętrzna,
- c) niski potencjał innowacyjny i naukowy,
- d) niski poziom internacjonalizacji,
- e) brak ładu przestrzennego,
- f) niewystarczająca współpraca.

Na podstawie diagnoz sektorowych wskazano także na podstawowe prawidłowości w zakresie wewnętrznego zróżnicowania przestrzennego problemów OM oraz w zakresie występujących podstawowych trendów (w ujęciu scenariuszowym).

Przeprowadzona diagnoza stanu oraz analiza przyczyn i konsekwencji podstawowych problemów OM pozwoliła na określenie trzech celów strategicznych. Cele strategiczne są realizowane przez cele tematyczne, które dodatkowo zostały pogrupowane w priorytetowe obszary współpracy.

Cele strategiczne	Priorytetowe obszary współpracy	Cele tematyczne	
Rozwój społeczny	1. Edukacja	1.1	Rozwój i poprawa jakości edukacji
		1.2	Dopasowanie edukacji wyższej i zawodowej do potrzeb rynku pracy
	2. Mieszkańcy	2.1	Zwiększenie uczestnictwa w kulturze i wzmacnianie kompetencji społecznych
		2.2	Wsparcie dla rodzin i ograniczenie odpływu migracyjnego
		2.3	Przyciąganie i wsparcie nowych mieszkańców
		2.4	Doskonalenie profilaktyki, poprawa dostępności do usług medycznych i promocja zdrowego stylu życia
2.5		Poprawa dostępności i jakości usług publicznych	
Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka	3. Promocja i inwestycje	3.1	Tworzenie infrastruktury dla inwestycji i promocja gospodarcza, w tym produkcji przemysłowej
		3.2	Wspieranie lokalnych przedsiębiorstw na rynku globalnym
		3.3	Wspieranie powiązań sieciowych w ramach kluczowych klastrów (w tym klastra stocznioowego, transport-spedycja-logistyka oraz ICT) oraz regionalnych inteligentnych specjalizacji
	4. Innowacyjność i przedsiębiorczość	4.1	Promocja innowacyjności i przedsiębiorczości
		4.2	Zwiększenie efektywności działań badawczo - rozwojowych poprzez umiędzynarodowienie i komercjalizację wyników badań naukowych
		4.3	Wsparcie metropolitalnego rynku pracy
		4.4	Rozwój turystyki i przemysłów czasu wolnego (w tym promocja turystyki wewnętrznej w OM)
		Zrównoważona przestrzeń	5. Transport
5.2	Poprawa wewnętrznej dostępności transportowej oraz usprawnienie sieci transportu publicznego		
5.3	Poprawa zewnętrznej dostępności transportowej		
5.4	Usprawnienie zarządzania oraz priorytetyzacja metropolitalnego transportu zbiorowego, multimodalnego oraz mobilności aktywnej		
6. Planowanie przestrzenne	6.1		Poprawa efektywności zagospodarowania przestrzennego w oparciu o policentryczny system osadniczy
	6.2		Tworzenie stref przemysłowo-usługowych
7. Środowisko	7.1		Ochrona środowiska naturalnego oraz ograniczenie ryzyk środowiskowych
	7.2		Poprawa efektywności gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarki odpadami.
	7.3		Rozwój energetyki odnawialnej i podnoszenie efektywności energetycznej

Cele i priorytety pozostają ze sobą współzależne. Uznano, że warunkiem rozwoju OM jest komplementarne działanie w obrębie każdego z nich. Przestrzeń (w tym zasoby przyrody, transport) oraz demografia warunkują wyjściowo rozwój gospodarczy i społeczny. Gospodarka oraz edukacja i rozwój społeczny pozostają ze sobą w sprzężeniu zwrotnym. Mają także istotny wpływ na zagospodarowanie przestrzenne. Rozwój edukacji, gospodarki i technologii pozostaje zależny od jakości życia, której elementem jest zarówno stan środowiska (usługi ekosystemowe), jak i infrastruktura (transportowa, komunalna i społeczna).

Konsultacje społeczne potwierdziły słuszność wyboru przedstawionych powyżej priorytetów oraz celów tematycznych i szczegółowych. W ich toku sformułowane zostały zadania służące osiągnięciu tych celów wymagające współpracy (wspólnych działań) podmiotów OM.

3. Wdrażanie Strategii

Zarówno monitoring, jak i dalsza koordynacja szerokiej palety działań zaproponowanej w Strategii musi być oparta o konkretną strukturę. Organizacje mające za zadanie ogólną koordynację działań metropolitalnych były dotąd nietrwałe i nieskuteczne (np. Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej) przede wszystkim z powodu braku struktury organizacyjnej oraz stałych zasobów pozwalających na ich funkcjonowanie. Istniejące stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (OM G-G-S) reprezentuje wszystkie samorządy metropolii. Stowarzyszenie działa w oparciu o finansowanie poprzez składki członkowskie, dodatkowo w perspektywie finansowej UE 2014-2020 będzie otrzymywało pomoc techniczną na zapewnienie administracji Związku ZIT. Na czele stowarzyszenia OM G-G-S stoi wybrany w demokratycznych wyborach zarząd – reprezentujący wszystkie części OM.

Co należy silnie podkreślić, monitorowanie wdrażania Strategii i dokonywanie w niej kolejnych zmian wymaga zaangażowania wszystkich podmiotów tworzących metropolię.

Wdrażanie strategii będzie koordynowało Biuro OM G-G-S.

Bieżąca struktura OM G-G-S zapewni bieżące wdrażanie strategii. Roboczymi, stałymi forami odpowiadającymi za monitoring i ocenę realizacji poszczególnych polityk metropolitalnych będą komisje tematyczne stowarzyszenia. Będą one dokonywać corocznego przeglądu powierzonych im pieczy polityk i sugerują zarządowi niezbędne działania na przyszłość (np. potrzebę inicjowania nowych partnerstw). Jeśli zajdzie taka potrzeba, komisje mogą postulować powołanie przez stowarzyszenie OM G-G-S organizacji OM, takich jak np. Metropolitalne Biuro Planowania Przestrzennego lub też spotykających się regularnie metropolitalnych zespołów zadaniowych. Zasadą we wdrażaniu strategii jest jednak lepsze niż wykorzystanie dostępnych zasobów niż powoływanie nowych instytucji.

Podczas wdrażania strategii warto oprzeć się na funkcjonowaniu Otwartej Metody Koordynacji w UE. Komisje tematyczne stowarzyszenia są tu odpowiednikiem Rady UE (która obraduje w różnych składach w zależności od tematu), a zarząd odpowiednikiem KE. Komisja OM G-G-S ds. Strategii odpowiedzialna będzie dodatkowo za prowadzenie regularnego monitoringu współpracy między przedstawicielami 4 sektorów (publicznego – w tym regularne spotkania w składzie samorządowo-rządowym, biznesu, uczelni wyższych oraz organizacji pozarządowych). Liderzy projektów i programów będą uzgadniani przez członków partnerstwa. Mogą być to fora lub rady już istniejące (np. za jeden projekt może być odpowiedzialna inicjatywa Invest in Pomerania, a za kolejny – Klaster Logistyczno-Morski).

Wdrażanie strategii może się odbywać na 4 poziomach współpracy pomiędzy podmiotami tworzącymi metropolię. Są to: wymiana informacji, konsultacje, koordynacja oraz instytucjonalizacja. Forum wymiany informacji są komisje tematyczne oraz cykliczne spotkania o szerszej formule organizowane przez podmioty OM takie jak np. Kongresy Obywatelskie animowane przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Wymiana informacji wymaga powstania metropolitalnej bazy danych osób (stanowisk pracy), które powinny brać systematycznie udział w wymianie informacji w zakresie wskazanym w strategii OM. Baza taka musi być na bieżąco aktualizowana, a zadanie to może spełniać Sekretariat OM lub Sekretariaty Komisji.

Koordynacja to forma współpracy, w której dominującą rolę (tak jak w przypadku wymiany informacji) odgrywają podmioty OM wykonujące wszystkie działania w porozumieniu ze sobą, czyli w ramach partnerstw. Partnerstwo oznacza osiąganie celów OM przez dobrowolną, celową współpracę podmiotów OM i zainteresowanych stron. Partnerstwa określają najważniejsze sposoby realizacji celów szczegółowych w danej polityce. Konkretniejsze działania inicjowane przez te partnerstwa powinny przyjmować pewne ramy formalne, np. wspólnego projektu o jasno określonych celach, zadaniach i horyzoncie czasowym. Projektów może być kilka w ramach danego partnerstwa, jedne mogą się kończyć, inne zaczynać. Animatorem projektu, liderem, tak jak w większości tego typu przypadków, powinien być wybrany uczestnik danej komisji tematycznej. Niektóre projekty nie muszą mieć formalnych budżetów, wystarczą tylko zasoby ludzkie (np. projekty lobbingowe). Nie wszystkie cele, dla których wskazano jako formę współpracy koordynację, wymagają partnerstw. W przypadku celów mniej skomplikowanych wystarczą współpracujące ze sobą dedykowane tym zadaniom komórki w podmiotach OM. Jedną z tych komórek odgrywa rolę Koordynatora Metropolitalnego. Efekty pracy partnerstw, koordynatorów i efekty projektów powinny być sprawozdawane w ramach Rady Programowej OM.

Instytucjonalizacja różni się od partnerstwa powołaniem nowej instytucji, która staje się liderem programowym wdrażającym konkretne zadanie zapisane w strategii. Tego typu organizacje metropolitalne mogłyby posiadać osobowość prawną (np. związku komunalnego stworzonego przez podmioty OM) lub też w większości przypadków (np. Metropolitalny Zespół ds. Kultury, Metropolitalne Biuro Promocji) działać na zasadzie wyodrębnionej i finansowanej z budżetu stowarzyszenia OM G-G-S komórki przy istniejących organizacjach np. Sekretariacie OM, Agencji Rozwoju Pomorza, komisji tematycznej stowarzyszenia OM G-G-S. W pierwszym przypadku działalność taka byłaby finansowana ze składek podmiotów tworzących daną organizację, w drugim z budżetu stowarzyszenia OM G-G-S.

4. Możliwe formy współpracy metropolitalnej

4.1. Znaczenie współpracy międzysektorowej dla budowy OM

Znaczenie samorządu jako katalizatora wzrostu gospodarczego jest bezdyskusyjne. Sprawność jego funkcjonowania oznacza wyższe i stabilniejsze tempo PKB, efektywniejszą alokację zasobów, dynamikę postępu technologicznego jak również skuteczniejszą walkę z ubóstwem. Zapewnienie wysokiego poziomu jakości życia mieszkańców regionu wymaga stymulowania i wspierania rozwoju gospodarczego w perspektywie długofalowej na każdym poziomie samorządu lokalnego i regionalnego. Instytucje samorządowe poprzez ustanowione procedury, normy czy wzorce zachowań wpływają na przebieg procesów decyzyjnych, determinując tym samym kierunki rozdysponowania zaangażowanych w nich zasobów. W ten sposób wpływają na intensywność działań w społeczeństwie mobilizując do współpracy w ramach wspólnych przedsięwzięć i inicjatyw stanowiących podwaliny długotrwałego i bezpiecznego rozwoju.

Urzeczywistnieniem udziału obywateli w życiu publicznym jest dialog obywatelski rozumiany jako trwałe zinstytucjonalizowane mechanizmy wpływania obywateli na decyzje podejmowane przez administrację publiczną wszystkich szczebli. Służą one m.in. do tworzenia i realizacji skutecznych, efektywnych i użytecznych z punktu widzenia obywatela polityk publicznych. Pojęcie dialogu obywatelskiego narodziło się w Unii Europejskiej i od kilku lat jest także obecne w Polsce²⁸. Polega on w głównej mierze na udziale obywateli w podejmowaniu decyzji przez władze publiczne, jakkolwiek, zaangażowanie obywateli może dotyczyć także wykonywania tych decyzji a więc udziału w realizacji zadań publicznych. Formuła partnerstwa oparta na tzw. współpracy międzysektorowej czyli współdziałaniu samorządów z partnerami lokalnymi i regionalnymi jest jednym z wypracowanych, jak również często praktykowanych, sposobów zapewniających udział obywateli w życiu społecznym. Wśród partnerów lokalnych i regionalnych zainteresowanych taką współpracą należy wskazać przedstawicieli świata nauki, biznesu oraz organizacji pozarządowych. Kluczowym elementem dialogu obywatelskiego są konsultacje społeczne rozumiane jako proces, w którym przedstawiciele władz przedstawiają obywatelom zamierzenia bezpośrednio lub pośrednio ich dotyczące. Obszary poddawane konsultacjom mogą dotyczyć zarówno zmian prawnych, zmian organizacji życia publicznego, przeprowadzenia inwestycji, jak też sposobu rozwiązania ważnego problemu społecznego lub innych działań, których powodzenie w dużej mierze zależy od akceptacji ze strony obywateli.

Głównym celem konsultacji jest podniesienie efektywności polityki prowadzonej przez władzę oraz transparentności (przejrzystości) podejmowanych decyzji. Coraz częściej założeniem przemawiającym za przeprowadzeniem konsultacji jest również element wykreowania współodpowiedzialności partnerów lokalnych i regionalnych za wdrożenie przyjętych w dokumentach strategicznych. Jedną z zasad umożliwiających realizację tych założeń jest wprowadzenie zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa. Oznacza ona, że należy wzmacniać współpracę podmiotów zaangażowanych w realizację strategii, która prowadzi do zintegrowanej i uzgodnionej realizacji inicjatyw rozwojowych, do poprawy koordynacji podejmowanych działań, a także do zwiększonej efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, z uwzględnieniem zaangażowania w procesy decyzyjne i wykonawcze partnerów społecznych i gospodarczych²⁹. Realizacja tej

28 Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 7.08.2013.

29 Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, Gdańsk 2011.

zasady oznacza, że przedsięwzięcia ważne dla realizacji strategii analizowane będą pod kątem kryterium partnerstwa i partycypacji społecznej wskazującego na przedsięwzięcia sieciowe, o skali ponadlokalnej, będące efektem trwałej współpracy wielu podmiotów oraz społecznej akceptacji. Kolejnym istotnym punktem odniesienia jest kryterium partnerstwa publiczno-prywatnego, które kładzie nacisk na realizację przedsięwzięć efektywnych ekonomicznie, w szczególności angażujących kapitał prywatny, co prowadzi do wzmocnienia oddziaływania i skuteczności interwencji publicznej. Konsultacje bowiem uruchamiają wśród obywateli potrzebę zaangażowania się w realizację kluczowych punktu widzenia realizacji strategii projektów i przedsięwzięć a nawiązane podczas nich relacje pomiędzy różnymi interesariuszami pozwalają zawiązać różnego rodzaju partnerstwa. Istnieje kilka szczebli partycypacji społecznej a najbardziej popularną i rozpowszechnioną formą kontaktu władz z obywatelami jest informowanie. Stanowi ono jednak reakcję jednokierunkową i z natury rzeczy pasywną polegającą w głównej mierze na zagwarantowaniu dostępu do informacji. Przekazywanie informacji może zostać wzmocnione poprzez działania promocyjne ułatwiające obywatelom dotarcie do źródeł informacji, którymi są zazwyczaj raporty, broszury informacyjne, strony internetowe, ogłoszenia w prasie czy punkty informacyjne prowadzone przez urzędy. Informowanie jest niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego, jakkolwiek samo nie jest w stanie wypełnić korzyści, które płyną z dwóch kolejnych szczebli w procesie partycypacji tj.: konsultacji i współdecydowania.

Porządek prawny i zwyczajowy wyznacza bardzo szerokie spektrum podmiotów i instytucji uczestniczących w konsultacjach społecznych. Zasadniczym kryterium zaproszenia tych podmiotów i instytucji do udziału w konsultacjach jest ocena wpływu przedsięwzięcia i jego skutków na interesy tych podmiotów. Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami, rząd oraz samorządy przeprowadzają konsultacje społeczne w wypadkach określonych ustawowo natomiast mogą je stosować w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych. W tym wypadku konsultacje społeczne stają się jedną z form społecznej komunikacji, czyli procesu wytwarzania, przekształcania i przekazywania informacji pomiędzy jednostkami, grupami, organizacjami i innymi podmiotami. Komunikacja jest skuteczna wtedy, gdy komunikujące się strony przekazują informacje w języku dla siebie zrozumiałym oraz jeśli następuje tzw. sprzężenie zwrotne pomiędzy nadawcą i odbiorcą.

Warto podkreślić, że konieczność prowadzenia konsultacji nie została uregulowana bezpośrednio w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jakkolwiek wynika z zasad konstytucyjnych tj. zasady suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawnego czy też zasady społeczeństwa obywatelskiego. Odzwierciedleniem tych zasad są sformułowane w Konstytucji m.in. postanowienia ustawy o planowaniu przestrzennym, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i in. Z perspektywy wspólnot lokalnych i regionalnych istotne znaczenie mają regulacje zawarte w treści samorządowych ustaw ustrojowych tj. ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa. W przypadku prawodawstwa europejskiego warto nadmienić Europejską Kartę Samorządu Lokalnego nakładającą na jej sygnatariuszy obowiązek konsultowania ze wspólnotami lokalnymi wszelkich spraw związanych m.in. z opracowaniem planów i podejmowaniem decyzji bezpośrednio dotyczących ich wspólnot.

Samo zakomunikowanie obywatelom zamiarów administracji publicznej nie jest jedynym celem konsultacji. Istotne z punktu widzenia budowania realnego dialogu społecznego jest wysłuchanie opinii obywateli oraz ich uwzględnienie w dalszym działaniu. Występowanie komunikacji zwrotnej pozwala nie tylko na uniknięcie wielu konfliktów i przyspiesza proces decyzyjny, ale przede wszystkim może mieć istotny wpływ na efektywność działań samorządów. Wiedza i potencjał

partnerów spoza sfery publicznej pozwala często spojrzeć na dany problem z innej strony i dzięki temu wdrożyć nowatorskie rozwiązania.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić szereg ważnych funkcji społecznych konsultacji społecznych, w tym w szczególności³⁰:

- informacyjną - dostarczanie mieszkańcom wiedzy o zamiarach samorządu, samorząd uzyskuje informacje o ich ocenie przez mieszkańców;
- partycypacyjną - umożliwienie szerokiego udziału mieszkańców w decyzjach władz oraz upowszechnianie mechanizmów oddziaływania na decyzje władz samorządowych;
- identyfikacyjną - poprzez tworzenie grup interesów wokół zidentyfikowanych problemów oraz ich rozwiązań (utożsamianie się z nimi) a dzięki temu podnoszenie skuteczności konsultacji;
- kreatywną - brak aprobaty dla proponowanego rozwiązania często skutkuje poszukiwaniem innych, alternatywnych rozwiązań; konsultacje wywołują rozwiązania innowacyjne, wskazujące na inne ujęcie problemu;
- korygującą - w wyniku konsultacji społecznych możliwe jest opracowanie nowych rozwiązań w realizacji polityki samorządu w zakresie rozwiązywanych spraw; korekta polityki umożliwi sprawniejszą realizację projektów dzięki uzyskaniu społecznej akceptacji dla tego rozwiązania;
- organizacyjną - polegającą na regulacji współdziałania różnych urzędów, instytucji, organizacji pozarządowych, grup nieformalnych w związku z dyskusją i podejmowaniem decyzji w ważnej kwestii społecznej;
- edukacyjną - obie strony konsultacji, tj. władza i obywatele, w toku procesu konsultacji wdrażają i upowszechniają zasady demokracji; zasady te mogą przechodzić na inne sfery życia publicznego;
- prewencyjną - konsultacje społeczne mogą chronić władze samorządowe przed popełnieniem błędu przy podejmowaniu ważnej z punktu widzenia życia społeczności lokalnej decyzji; mogą też zapobiegać konfliktom.

Elementem procesu partycypacji społecznej, który w Polsce niestety jest jeszcze stosunkowo rzadko spotykany jest współdecydowanie oparte na pełnym partnerstwie obywateli, władz oraz ekspertów i reprezentantów wszystkich zainteresowanych środowisk. W zależności od stopnia obowiązywania wypracowanych postanowień oraz zaangażowania obywateli we wszystkie etapy prac konsultacje mogą przesunąć się w kierunku współdecydowania. Polega ono na podejmowaniu wspólnej, kompromisowej decyzji, uzgodnionej przez strony procesu. Obywatele mają wtedy największy wpływ na sprawy swojej społeczności mogąc negocjować treść programu, działania, strategii czy regulacji prawnych³¹.

Ze względu na różnorodność współpracy międzysektorowej każdy z partnerów biorących w niej udział pełni odrębną rolę w lokalnej społeczności i cechuje się odmiennymi celami. Współpraca ta jest elementem dobrowolnych relacji pomiędzy zainteresowanymi stronami polegająca na łączeniu sił w celu osiągnięcia wspólnego celu. Niemniej jednak, to właśnie ta różnorodność i możliwości wyływające z potencjału każdego z sektorów w ramach współdziałania daje szansę nowego, lepszego rozwoju³².

W obszarze wdrażania idei partnerstwa wykształtowało się wiele definicji partnerstwa. W tym

30 Zychowicz Z. (red.), Przeprowadzenie konsultacji społecznych w samorządzie, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011.

31 ABC konsultacji, Krótki przewodnik po metodach i technikach prowadzenia konsultacji społecznych, Projekt Społeczny, Warszawa 2012.

32 <http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/wspolpraca-międzysektorowa-jako-narzedzie-promowania-csr-na-terenie-warmii-i-mazur, stan 18.07.2014r.>

ujęciu zasadniczą kwestią jest uznanie partnerstwa jako szerokiej współpracy skoncentrowanej na zidentyfikowanych i zdiagnozowanych problemach oraz zdefiniowanych w związku z tym celach. Dodatkowo, często jako synonimy dla partnerstwa stosowane są: współpraca partnerska i partnerska realizacja projektów³³:

1. **Partnerstwa na rzecz rozwoju - o zasięgu najczęściej lokalnym lub branżowym (merytorycznym), skoncentrowanego na realizacji celów długookresowych i budowaniu kapitału społecznego;**
2. **Partnerstwa projektowego - skupionego na rozwiązaniu konkretnego problemu/ problemów zdefiniowanych w ramach danego projektu, tj. skoncentrowanie na realizacji celów krótkoterminowych.**

Zainicjowanie aktywnego partnerstwa na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych wymaga spełnienia wielu warunków takich jak, w szczególności, zdefiniowanie wspólnej wizji dotyczącej kierunków i form rozwoju społeczności, określenia działań i odpowiedzialności stron przy zachowaniu równoprawnego traktowania się partnerów. Zainteresowanie obywateli współpracą na rzecz rozwoju nie jest zjawiskiem powszechnym i samoistnym. Wymaga od strony publicznej zbudowania odpowiednich relacji i zaufania do wspólnego działania oraz przekonania o korzyściach wynikających z współpracy. Kluczowe jest tutaj zidentyfikowanie problemu oraz poznanie preferencji stron partnerstwa odnośnie sposobów jego rozwiązania, jak również potwierdzenie gotowości do jego zniwelowania. Zyskanie przychylności do wspólnego działania ułatwi z pewnością identyfikacja lidera oraz koordynatora partnerstwa. Często pełnienie tych dwóch ról występuje oddzielnie, chociaż w praktyce zdarza się również, że lider i koordynator to jedna i ta sama osoba. Przyjęcie roli lidera zazwyczaj wynika z faktu bycia inicjatorem przedsięwzięcia lub posiadania największego doświadczenia i autorytetu. Lider to silny reprezentant partnerstwa usytuowany merytorycznie natomiast koordynator spełnia rolę techniczną utrzymania kontaktu pomiędzy partnerami oraz zapewnienia odpowiedniego i stałego przepływu informacji pomiędzy nimi. Rolą samego lidera jest szeroko rozumiane zarządzanie partnerstwem czyli m.in. likwidowanie przeszkód w budowie partnerstwa czy przestrzeganie ustalonych zasad przez zaangażowanych partnerów. Zarówno rola silnego charyzmatycznego lidera jak i sprawnego komunikacyjnie oraz organizacyjnie koordynatora partnerstwa jest kluczowym elementem utrzymania stałego zaangażowania wśród członków partnerstwa.

Realizowanie współpracy przed jednostki samorządu terytorialnego jest narażone na wiele barier, które mogą spowolnić lub nawet uniemożliwić współdziałanie pomiędzy tymi jednostkami. Przede wszystkim, tworzenie partnerstwa jest z natury rzeczy „operacją” długoterminową. Zbudowanie zaufania do współpracy bywa żmudnym procesem i wymaga czasu i wysiłku, podczas gdy korzyści pojawiają się dopiero w dłuższej perspektywie. Często do współpracy zniechęca również nierównomierne zaangażowanie się partnerów oraz duże dysproporcje między standardami i praktykami stosowanymi w poszczególnych organizacjach.

Nieodzownym elementem tworzenia skutecznego partnerstwa są również negocjacje polegające na wsłuchaniu się w różne opinie i ocenianie spraw w różnych perspektyw. Skuteczne rozwinięcie umiejętności mediacji i negocjacji zapewnia zagwarantowanie interesów poszczególnych partnerów oraz wspólne osiągnięcie zakładanych przez nich celów. Zazwyczaj dobrze przeprowadzone negocjacje wyróżniają się zaangażowaniem pracowników z różnych szczebli organizacyjnych (nie tylko kierowniczych) oraz zbudowaniem kultury współpracy i identyfikacji z założoną wizją.

33 Kapuścińska M., Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych. Analiza stanu prawnego i dotychczasowych dobrych praktyk tworzenia partnerstw projektowych, Płock 2014.

Wyróżniamy następujące etapy tworzenia partnerstw:

Lp.	ETAP	DZIAŁANIA
1.	Określenie koncepcji partnerstwa	Określenie potencjalnych partnerów Określenie motywacji dla poszczególnych partnerów Identyfikacja środowisk na które może wpłynąć utworzone partnerstwo Określenie korzyści i strat dla poszczególnych partnerów Analiza mocnych i słabych stron partnerów i partnerstwa Uzgodnienie wspólnej wizji i misji partnerstwa
2.	Etap przygotowawczy do zawarcia partnerstwa	Przekonanie potencjalnych partnerów do uczestnictwa w przedsięwzięciu/projekcie Określenie kosztów/nakładów poszczególnych partnerów w związku z udziałem w partnerstwie Opracowanie mapy zasobów Określenie formy funkcjonowania partnerstwa
3.	Konstruowanie struktury przyszłego partnerstwa	Określenie modelu i kształtu partnerstwa Określenie struktury decyzyjnej Określenie ról poszczególnych partnerów Wyłonienie lidera/ koordynatora (ustalenie ról) Wyznaczenie systemu wzajemnej komunikacji Przygotowanie wzoru porozumienia/umowy partnerskiej
4.	Wypracowanie celów i strategii działania partnerstwa	Określenie możliwości działania poszczególnych partnerów Ustalenie zasad współpracy (ew. spisanie Regulaminu Partnerstwa) Określenie strategii działania partnerstwa: Polityka informacyjna i działania promocyjne Polityka związana z przyjmowaniem nowych członków Obszar działania i cele strategiczne Analiza ograniczeń i możliwości partnerstwa Metody ewaluacji działań
5.	Zabezpieczenie praktycznej działalności partnerstwa	Ustalenie zaplecza technicznego, lokalowego Sposób finansowania partnerstwa Zatrudnienie lub oddelegowanie konkretnych osób do pracy na rzecz partnerstwa
6.	Realizacja i ocena działań partnerskich	Dostosowanie planów działań partnerstwa do ram formalnych programów Uzgodnienie formy zabezpieczenia finansowego działań Ocena zgodności podejmowanych działań z celami partnerstwa

Źródło: Kapuścińska M., Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych. Analiza stanu prawnego i dotychczasowych dobrych praktyk tworzenia partnerstw projektowych, Płock 2014

4.2. Ramy organizacyjne partnerstw

Obecnie w obszarze zarządzania publicznego dominują dwa modele: tzw. model nowego zarządzania publicznego (z ang. *new public management*) oraz tzw. model dobrego rządzenia (z ang. *good governance*). Pierwszy z nich opiera działania administracji na rzecz interesu publicznego na praktykach ukształtowanych w ramach sektora prywatnego. Oznacza on również ukierunkowanie działań administracji na misję i założone cele, standaryzację realizowanych zadań, oraz ekonomizację działań połączoną z pomiarem efektów podejmowanych interwencji. Drugi z modeli, oznacza „dobre zarządzanie”, gdzie administracja jest formą współdziałania w celu rozwiązywania problemów społecznych. Podejmowanie decyzji oraz działań administracji publicznej charakteryzuje się zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością i przejrzystością, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu oraz uwzględnianiem głosów mniejszości. Efektywność prowadzonych działań stanowi odpowiedzialność wobec społeczeństwa. Pomimo współistnienia dwóch powyższych modeli, współpraca w sektorze publicznym coraz częściej kojarzy się z koordynacją czy sieciowaniem, zgodnie z koncepcją tzw. wielosegmentowego zarządzania politycznego (z ang. *multi-level governance*). Oba te określenia dobrze oddają sposób prowadzenia wielopłaszczyznowej i wielopoziomowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju³⁴. Organizacja powinna współpracować z innymi w celu uzyskania niezbędnych a jednocześnie ograniczonych zasobów. Cechami charakterystycznymi tej współpracy są również definiowanie i osiąganie wspólnych celów, wspólna realizacja zadań, współpraca z partnerami spoza sektora publicznego czy wykorzystywanie zasobów w tym finansowych z różnych źródeł. Współpraca podmiotów samorządowych jest źródłem uzyskiwania przewagi konkurencyjnej w osiąganiu założonych celów i rozwiązywaniu trudnych problemów społecznych, gospodarczych czy środowiskowych. Determinantami współdziałania jednostek samorządu terytorialnego są również: koncentracja na procesie wdrożenia; przywództwo na etapie planowania i wdrażania; szerokie spojrzenie na alternatywne inicjatywy; obniżka kosztów jednostkowych; budowanie zaufania i in.³⁵

Co istotne, współpraca taka coraz częściej odbywa się poza formami prawnymi bez tworzenia formalnych struktur. Do tych bardziej sformalizowanych form współpracy, opisanych poniżej należą związki komunalne, porozumienia oraz partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

4.2.1. Związki komunalne

Związki jednostek samorządu terytorialnego są formą współpracy międzysamorządowej. Podstawą prawną funkcjonowania związków samorządowych są postanowienia ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, stanowiąc o możliwości utworzenia związku w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z obecną wykładnią prawa przepisy stwarzają możliwość tworzenia wyłącznie związków międzygminnych, związków powiatów oraz związków komunalnych z udziałem miast na prawach powiatów i gmin. Nie ma natomiast możliwości tworzenia związków województw czy też związków mieszanych, uwzględniających wertykalne połączenie kilku samorządów np. gminy z powiatem (tzw. homogeniczność związków).

Związek, jako forma współpracy dobrowolnej, umożliwia przekazanie realizacji zadań publicznych

34 Kozak W. M., *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia nr 6 (1/2013).

35 Na podstawie materiałów szkoleniowych: dr Singer E., *Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej; Praktyczne aspekty budowania trwałych partnerstw w procesach rozwoju miast*; Gdańsk 2013.

podmiotowi wyodrębnionemu organizacyjnie, prawnie i finansowo. Związek posiada osobowość prawną i realizuje powierzone mu zadania we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność. Ma on więc charakter wyraźnie zadaniowy a wybranie pewnej kategorii zadań i przekazanie do realizacji związkowi ma na celu optymalizację ich realizacji pod względem organizacyjnym i kosztowym³⁶. Takie połączenie sił jednostek samorządu terytorialnego rokuje na skuteczniejsze zaspokajanie potrzeb wspólnotowych dzięki tzw. efektowi skali. Zakres działania związków obejmuje bardzo szeroki wachlarz dziedzin współpracy, z czego do najbardziej popularnych należą: ochrona środowiska, zagospodarowanie odpadów stałych gospodarka wodno-kanalizacyjna, rozwój turystyki i bazy turystycznej. Zdarzają się również takie obszary współdziałania jak ochrona przed powodzią, lokalny transport publiczny, ochrona zdrowia czy schroniska dla zwierząt. Istnieje także możliwość realizowania przez związek więcej niż jednego zadania.

Konsekwencją przeniesienia na związek zadań publicznych jest równoczesne z przeniesieniem praw i obowiązków związanych z ich wykonywaniem, przy czym uczestnicy związku mogą wykonywać tylko te zadania, które zostały mu przekazane do realizacji. W momencie kiedy związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań jednostka samorządu terytorialnego traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w tym zakresie. Związkowi można przekazać tylko i wyłącznie zadania publiczne gmin i powiatów, niedopuszczalne jest wykonywanie innych zadań. Ustawodawca przesądził, że związek ponosi odpowiedzialność za własne działania i odpowiada własnym majątkiem ponosząc w ten sposób wszelkie publicznoprawne i majątkowe konsekwencje swoich działań. Dzięki temu, że związek posiada charakter instytucjonalny zapewnia on realny udział przedstawicieli wszystkich członków w podejmowaniu decyzji pozwalając na większą jednolitość realizowanych zadań publicznych. Oznacza to, że rozstrzygnięcia przyjmowane przez organy związku obowiązują we wszystkich jednostkach tworzących związek, co w konsekwencji oznacza, że system realizacji zadań publicznych jest bardziej uporządkowany, przejrzysty i trwały.

Zaletą związku jest fakt, że ustawodawca nie przesądził o minimalnej ani maksymalnej liczbie uczestników. Przyjmuje się zatem, że związek powinien składać się z minimum dwóch jednostek, przy czym gminy lub powiaty mogą być równocześnie członkami kilku związków. Ustawa nie określa również perspektywy czasowej trwania związku, tak więc związek może być zawarty bezterminowo lub na z góry określony czas.

W myśl zasady samodzielności gminy lub powiaty tworzące związek mają relatywnie dużą swobodę w zakresie ustalania zasad jego funkcjonowania. Utworzenie związku wymaga przeprowadzenia stosunkowo długiej i sformalizowanej procedury uwzględniającej ustalenie zasad funkcjonowania związku, poinformowanie wojewody o zamiarze przystąpienia do związku oraz przyjęcie statutu przez rady gmin. W pierwszej kolejności jednak jednostki samorządowe zainteresowane utworzeniem związku muszą przeprowadzić negocjacje, w celu ustalenia jakie zadania będzie wykonywał utworzony przez nie związek, ze wskazaniem na niezbędne do poniesienia nakłady oraz korzyści wynikające z połączenia sił komunalnych. Kolejnym krokiem jest przygotowanie i przyjęcie bezwzględną większością głosów statutu przez rady zainteresowanych gmin. Statut powinien określać m.in. uczestników, zadania oraz czas trwania związku, organy oraz ich strukturę, zakres i tryb działania; udział w kosztach wspólnej działalności; zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych jak również zasady likwidacji związku. W przypadku potrzeby modyfikacji statutu np. związanej z przystąpieniem nowych członków, następuje ona w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia³⁷.

Następnym elementem procedury, która jednocześnie oznacza nabycie osobowości prawnej

36 Porawski A. (red.), Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby, Poznań 2013.

37 Dolnicki, B. (red.), Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.

związku, jest jego rejestracja i ogłoszenie statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej tj. minister administracji i cyfryzacji. Rady gmin tworzące związek, za pośrednictwem wojewody, zgłaszają do organu prowadzącego rejestr jego utworzenie. O rejestracji związku minister informuje rady gmin tworzące związek, wojewodę oraz izbę obrachunkową właściwą dla miejsca rejestracji. Następnie, w ciągu 14 dni od dnia otrzymania takiego zawiadomienia, wojewoda zarządza ogłoszenie statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Związek posiada organ stanowiący tj. zgromadzenie związku oraz wykonawczy w postaci zarządu. Zarząd związku jest zasadniczo powoływany przez zgromadzenie spośród jego członków lub, w przypadku odpowiednich zapisów statutowych, w liczbie nieprzekraczającej 1/3 jego składu spoza składu zgromadzenia. Natomiast w skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin, burmistrzowie czy prezydenci miast – w zależności od rodzaju związku. Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków, przy czym członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw do uchwały, co wstrzymuje jej wykonanie i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy.

Budżet związku jest określany poprzez wkłady majątkowe gmin lub powiatów. Stanowią one tym samym wyodrębniony majątek związku, o wydzielonym od gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego charakterze. Ogólny nadzór nad realizacją budżetu sprawuje zarząd związku.

Związek jednostek samorządu terytorialnego może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu i województwa na podstawie porozumień zawartych z innymi jednostkami oraz organami administracji rządowej. Związek może również tworzyć własne jednostki organizacyjne np. przedsiębiorstwa i zawierać umowy z innymi podmiotami. Ma on również prawo do prowadzenia działalności gospodarczej.

4.2.2. Porozumienia

Porozumienie administracyjne jest przykładem kolejnej formy współdziałania w administracji publicznej o stosunkowo dużej dowolności wykorzystywania. Forma porozumienia jest stosowana jako elastyczne narzędzie w różnorodnych przypadkach wzajemnych ustaleń pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy nimi a innym podmiotem prawa. Oznacza to, że może być ono zawarte pomiędzy poszczególnymi jednostkami czyli gminami, powiatami i województwami oraz pomiędzy jednostkami a organami administracji rządowej. W przypadku porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego wyróżniamy dwie kategorie porozumień: celowe i zadaniowe. Pierwsze w nich to porozumienia w układzie horyzontalnym czyli np. porozumienia międzygminne, międzypowiatowe. Porozumienia zadaniowe, to porozumienia w układzie horyzontalnym w ramach których następuje przekazanie przez województwo wykonania zadań powiatom lub gminom. Regulacja w zakresie przedmiotu zawieranych porozumień ma jednak charakter jednokierunkowy i niesymetryczny tj. od szczebla wyższego do niższego. Co więcej, w przypadku przekazania zadań przez województwo może dotyczyć jedynie jednostek niższego szczebla. Istotne jest również aby podkreślić, że porozumienia mogą być zawierane przez jednostki terytorialne nie sąsiadujące ze sobą geograficznie. Ustawy ustrojowe, co do zasady, nie limitują terytorialnie współpracy jednostek samorządowych w ramach porozumień. Ograniczenie terytorialne wprowadzono jedynie w przypadku porozumień zawieranych przez województwo, które mogą być zawierane tylko z jednostkami z obszaru tego województwa.

Porozumienia są zawierane na zasadzie dobrowolności. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności jednostek samorządowych, pozostawił ich uznaniu decyzję dotyczącą przedmiotu współdziałania, formy i treści porozumienia. W ramach porozumienia dochodzi do transferu praw i obowiązków związanych z przenoszonymi zdaniami publicznymi leżącymi w gestii danej jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc celem porozumienia jest przeniesienie wykonania zadania na inną jednostkę niż ta do której pierwotnie należało jego wykonanie. Zadania można bądź przekazać bądź powierzyć do wykonania. Wykonanie zadania w ramach porozumienia nie powoduje jednak zmiany przedmiotowej jego charakteru tzn. nadal pozostaje ono zadaniem powierzającego samorządu gminy, powiatu czy województwa³⁸. Wykonuje je jeden z uczestników porozumienia na rzecz pozostałych, w ramach swojej działalności i poprzez swoje organy i jednostki organizacyjne³⁹. Co więcej, porozumienie nie wymaga poszukiwania zgodności stanowisk jego uczestników w trakcie realizacji zadania a jedynie początkowego konsensusu przy ustalaniu ich zakresu.

Zawarcie porozumienia nie wiąże się z powstaniem nowej (odrębnej) struktury organizacyjnej. Jakkolwiek często porozumienia międzygminne mogą zaowocować powstaniem innych form współpracy np. spółek komunalnych z udziałem gmin tworzących porozumienie. Efektywne wykonywanie zadań będących przedmiotem porozumienia może się także wiązać ze zwiększeniem zatrudnienia w jednostce organizacyjnej odpowiedzialnej za jego wykonanie. Proceduralnie, zawarcie porozumienia, nie wiąże się z koniecznością spełnienia szeregu wymogów formalnych jak np. statut. Ustawodawca nie sprecyzował również trybu zawierania porozumień. Jest ono skuteczne w momencie oświadczenia woli obu stron lub daty określonej w porozumieniu. Elastyczność porozumień dotyczy również procedury jego zmiany i zakończenia stosunku prawnego.

Ze względu na fakt, że zawarcie porozumienia tworzy dwustronny stosunek prawny pomiędzy przekazującym a przejmującym zadania, rozkład odpowiedzialności za ich wykonanie odbywa się za zasadzie solidarności. Oznacza to, że podpisanie porozumienia nie zdejmuje odpowiedzialności z przekazującego zadanie, który również ponosi konsekwencje wynikające z zaistnienia ewentualnej szkody. Efektem dwustronnego stosunku prawnego porozumienia jest również trudność w uzyskaniu satysfakcji jego uczestników. Ponieważ jak wcześniej wskazano, podpisanie porozumienia nie wiąże się z powstaniem nowego podmiotu prawa a po stronie realizującej zadanie jest jeden podmiot samorządowy, brak jest możliwości bieżącego wpływu na jego realizację. Nie jest również możliwe przekazanie przejętego już zadania w drodze kolejnego porozumienia na rzecz innej jednostki.

4.2.3. Spółki komunalne

Kolejną z form współpracy realizowaną przez jednostki samorządu terytorialnego jest możliwość tworzenia i uczestniczenia w spółkach komunalnych. Spółka jako element prowadzenia gospodarki komunalnej ma za zadanie służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych w sposób bieżący i nieprzerwany. Spółka może być również efektywną platformą do współpracy z innymi jednostkami oraz podmiotami spoza sektora publicznego. Ramy prawne udziału jednostek samorządowych w spółkach prawa handlowego wyznaczają przede wszystkim przepisy ustawy o gospodarce komunalnej oraz poszczególne ustawy ustrojowe i przepisy szczegółowe jak np. ustawa o odpadach nakładająca obowiązek realizacji zadań związanych z unieszkodliwianiem odpadów⁴⁰.

38 Bandarzewski K., Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu Konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa [w] Samecki P., Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005.

39 Ofiarska M., Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2008.

40 Op. cit. Porawski A.

Poza sferą użyteczności publicznej, zasady tworzenia i przystępowania do spółek przez jednostki samorządu terytorialnego są zróżnicowane z zależności od rodzaju szczebla samorządowego. Gminy posiadają najszerszy zakres swobody udziału w spółkach spośród wszystkich jednostek samorządowych. Przede wszystkim taka możliwość istnieje w przypadku, gdy jest to uzasadnione względami społecznymi tzn. gdy nie zostały zaspokojone potrzeby wspólnoty na rynku lokalnym, przy jednoczesnym wysokim poziomie bezrobocia. Ponadto, powodem przystąpienia lub utworzenia spółki jest możliwa w przypadku występowania ryzyka niegospodarności i narażenia gminy na poważną stratę majątkową spowodowaną niewłaściwym zbyciem mienia komunalnego. Dodatkowo, gdy spółka jest ważna dla rozwoju gminy oraz gdy prowadzi czynności bankowe, ubezpieczeniowe, działalność doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Województwa mają możliwość tworzenia i udziału w spółkach handlowych wykonujących czynności promocyjne, edukacyjne i wydawnicze służące rozwojowi województwa natomiast powiaty nie mają możliwości udziału w spółkach działających poza sferą użyteczności publicznej. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że model uczestnictwa w spółkach różnicuje sytuację poszczególnych jednostek samorządowych, które nie mogą w pełni swobodnie i dowolnie decydować o celu podejmowanej działalności gospodarczej.

Spółki komunalne to w większości spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Minimalny kapitał zakładowy niezbędny do ich utworzenia wynosi 5000 zł. W przypadku gdy 100% udziałów należy do jednostki samorządowej mamy do czynienia z samorządową osobą prawną. Nabycie osobowości prawnej następuje w momencie wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Spółka posiada dwa organy tj. radę nadzorczą, która powołuje w drodze uchwały drugi organ, jakim jest zarząd. Zarząd, który prowadzi sprawy spółki oraz reprezentuje ją na zewnątrz, jest organem jedno lub wiele osobowym a czas trwania jego kadencji zależy od postanowień umowy spółki. Zgodnie z kodeksem spółek handlowych oświadczenie w imieniu spółki składa łącznie dwóch członków zarządu (lub jeden członek zarządu oraz prokurent), chyba, że umowa spółki przewiduje inne postanowienia w zakresie jej reprezentacji.

Jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia gospodarki komunalnej mogą wykorzystywać następujące własne formy organizacyjno-prawne⁴¹:

- wszystkie szczeble samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z o.o. i akcyjne oraz samorządowe zakłady budżetowe w sferze użyteczności publicznej;
- związki międzygminne w sferze użyteczności publicznej – spółki z o.o., akcyjne, samorządowe zakłady budżetowe;
- gminy, związki międzygminne poza sferą użyteczności publicznej- spółki jawne, komandytowe i komandytowo-akcyjne z możliwością przyjęcia roli odpowiednio: komplementariusza, komandytariusza i akcjonariusza oraz spółki kapitałowe;
- w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego każdy szczebel samorządu terytorialnego oraz związki gmin i powiatów mogą tworzyć spółki kapitałowe, komandytowe i komandytowo-akcyjne, z zastrzeżeniem, że w tych ostatnich mogą być jedynie współnikiem pasywnym, odpowiednio komandytariuszem i akcjonariuszem (jednostki samorządu terytorialnego oraz związki gmin i powiatów nie mogą być komplementariusza w spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej powołanej do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego).

41 Jezierski A. Spółki komunalne w praktyce, http://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka_komunalna/631756,Spolki-komunalne-w-praktyce.html z dnia 7.08.2015.

4.2.4. Partnerstwo publiczno- prywatne

Formą współdziałania, z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, stosunkowo słabo wykorzystywaną w Polsce jest partnerstwo publiczno- prywatne. Partnerstwo publiczno- prywatne należy rozumieć jako wspólne działanie sektora publicznego z prywatnym mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Założeniem takiej współpracy jest przekazanie przez jednostki samorządowe funkcji o charakterze publicznym podmiotom prywatnym, które są w stanie sprawniej je wykonać, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności za ich realizację. Dzięki takiej współpracy dochodzi do wypracowania najbardziej efektywnego ekonomicznie modelu tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Co do zasady, wyróżniamy trzy rodzaje usług mogących być przedmiotem umowy partnerstwa: usługi, które już są na bieżąco świadczone przez władze komunalne; usługi, których świadczenie dopiero planują oraz usługi których świadczenie zaproponował sektor prywatny. Wśród kluczowych elementów współpracy w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego należy wymienić także umowy charakteru wspólnego działania (w ramach stosunku cywilnoprawnego), optymalny podział zadań, podział ryzyk oraz obustronną korzyść. Przedmiotem umowy może być np. budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie w nim usług, wyposażenie w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność.

Elementem charakterystycznym partnerstwa publiczno- prywatnego jest dość często długoterminowość zawieranych kontraktów, ze względu na to, że realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych wymaga wysokich nakładów finansowych generujących niską stopę zwrotu.

Do kluczowych korzyści partnerstwa publiczno- prywatnego należy⁴²:

- realizacja projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego;
- ograniczone koszty całkowite projektu;
- lepsza alokacja ryzyka;
- zwiększona efektywność procesu wdrażania i zarządzania projektem;
- wyższa jakość usług publicznych;
- generowanie dodatkowych przychodów;
- poprawa działania administracji publicznej;
- wprowadzenie mechanizmów konkurencji w proces świadczenia usług publicznych.

Ze względu na potrzebę zapewnienia przejrzystości działań realizowanych w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego podlegają one ustawie o partnerstwie publiczno- prywatnym. Natomiast wybór partnera do współpracy powinien być zgodny z prawem zamówień publicznych oraz ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Partnerstwo publiczno- prywatne często jest mylone z umową koncesji. Najważniejszymi wyróżnikami partnerstwa są tu przede wszystkim są: wynagrodzenie partnera prywatnego może w całości pochodzić z budżetu publicznego; strony umowy mogą swobodnie rozłożyć różne kategorie ryzyk oraz fakt, że po wygaśnięciu umowy składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia, co do zasady przekazywany jest podmiotowi publicznemu (partner prywatny zachowuje prawo do zwrotu jego równowartości oraz zachowuje prawo do pierwokupu). Od klasycznego zamówienia publicznego, partnerstwo publiczno- prywatne odróżnia wspólna realizacja zadań przez obie strony umowy, co oznacza że strona publiczna jest zaangażowana z proces świadczenia usługi będącej przedmiotem umowy. Zakres zaangażowania obejmuje przejście części zadań, ryzyk a także współdziałanie w osiągnięciu celu przedsięwzięcia m.in. poprzez wniesienie wkładu własnego (np. poprzez poniesienie części wydatków na realizację

42 Korbus B. [red], Partnerstwo publiczno- prywatne. Poradnik, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.

przedsięwzięcia, w tym sfinansowania dopłat do usług). Jakkolwiek, należy odróżnić wkład własny podmiotu publicznego, od jego wynagrodzenia które jest zapłatą za podjęcie realizacji przedmiotu umowy i przyczynienie się do celu przedsięwzięcia. W przypadku podziału zadań, ustawodawca nie reguluje szczegółowego podziału zadań, jakkolwiek zwraca uwagę, że powinny być one rozdzielone optymalnie. Kluczowym elementem współdziałania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyka pomiędzy obie strony umowy. Analiza ryzyka polega na określeniu efektywności realizowanych zadań oraz związanych z nim zagrożeń poprzez identyfikację ryzyk i ich optymalnej alokacji oraz wpływu na poziom długu publicznego oraz deficytu finansów publicznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie zawsze może okazać się najlepszą formą realizacji zadań publicznych czy dostarczania usług użyteczności publicznej, a wybór takiej właśnie formuły współdziałania powinien zostać poprzedzony staranną analizą wszelkich okoliczności. Zazwyczaj taka analiza rozpoczyna się od identyfikacji konkretnego projektu i ustalenia pożądanego wariantu jego realizacji. Na tym etapie należy rozważyć możliwość realizacji przedsięwzięcia przy dostarczaniu już świadczonych usług użyteczności publicznej i w oparciu o istniejącą infrastrukturę. Następnie, na podstawie zebranych informacji, badana jest możliwość wykonywania tych zadań w oparciu o współpracę z sektorem prywatnym. Istotnym argumentem przemawiającym za rozpoczęciem współpracy w ramach umowy partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwość zrealizowania projektu szybciej i sprawniej. Po wstępnej analizie następuje przygotowanie studium wykonalności projektu.

Często, w celu przygotowania optymalnej umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, jego zakres jest konsultowany społecznie a komunikacja ze społeczeństwem i interesariuszami projektu uważana jest jako element sukcesu takiego partnerstwa (poparcie ze strony lokalnych polityków i mediów). Przed ostatecznym zawarciem umowy partnerstwa jej postanowienia powinny być poddane debacie publicznej z udziałem przedstawicieli środowisk których dotyczyć będzie dane przedsięwzięcie.

4.2.5. Stowarzyszenia

Kolejną z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest stowarzyszenie służące w głównej mierze wspólnej reprezentacji ich interesów w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Stowarzyszenia są w szczególności predestynowane do prowadzenia działalności informacyjno-edukacyjnej oraz aktywnego udziału w tworzeniu aktów normatywnych. Jest to dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenie powołane w celach niezarobkowych. Oznacza to, że dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez stowarzyszenie musi być przeznaczony na cele statutowe stowarzyszenia (nie może być rozdzielony pomiędzy jego członkami). Stowarzyszenia nie mogą również powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Nie istnieje możliwość takiego transferu zadań, który wyłączałby właściwość jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku powierzenia zadania stowarzyszeniu odpowiedzialność z tytułu jego realizacji nadal spoczywa na jednostce.

W przeciwieństwie do porozumień i związków komunalnych, regulacje dotyczące uczestnictwa w stowarzyszeniach są zunifikowane a prawo do ich tworzenia posiada każda jednostka samorządowa. Stowarzyszenie, jako klasyczna forma zrzeszania się, może być założona przez co najmniej 3 jednostki zarówno w układzie horyzontalnym tj. pomiędzy podmiotami tego samego szczebla, jak i ujęciu wertykalnym, czyli pomiędzy różnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Przy czym przepisy dają możliwość zakładania stowarzyszeń zarówno jednorodnych jak i mieszanych, tak

więc pojedyncza jednostka może być członkiem więcej niż jednego stowarzyszenia. Zawiązane stowarzyszenie stanowi odrębny podmiot prawa.

Wyróżniamy stowarzyszenia o charakterze lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. W odniesieniu do uczestnictwa w stowarzyszeniu ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń terytorialnych a tym bardziej nie ma wymogu, że członkami stowarzyszenia muszą być jednostki sąsiadujące ze sobą lub z tego samego obszaru.

Stowarzyszenia mogą również ubiegać się o status jednostki pożytku publicznego umożliwiającego prowadzenie działalności społecznie użytecznej w sferze działań publicznych poprzez współpracę z organami administracji publicznej.

4.2.6. Partnerstwa

Konsultacje społeczne są istotnym instrumentem w prowadzonych przez organy administracji publicznej procesach pozyskiwania i alokacji środków zewnętrznych warunkującym podjęcie i prowadzenie określonych przedsięwzięć o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym. Wyartykułowanie swoich potrzeb przez partnerów i interesariuszy regionalnych umożliwia organom administracji identyfikację oczekiwań w stosunku do wykorzystania dostępnych środków finansowych oraz nawiązanie dialogu służącego rozwiązaniu istniejących problemów. Wiąże się to często z powstawaniem nieformalnych partnerstw skupiających się wokół pomysłu na rozwiązanie danego problemu oraz jego wdrożeniem. Z drugiej strony, konsultacje społeczne powodują aktywizację partnerów i społeczności lokalnych jako uczestników procesów decyzyjnych zachodzących w organach administracji publicznej. Taki rodzaj konsultacji odbywa się chociażby w przypadku regionalnych programów operacyjnych, których zaprogramowanie oraz wdrożenie pozostaje w gestii władz samorządowych. Jakkolwiek ostateczna decyzja odnośnie wydatkowania środków należy w tym wypadku do głównego dysponenta funduszy UE, czyli Komisji Europejskiej, to zweryfikowanie oczekiwań środowisk zainteresowanych ich wykorzystaniem stanowi przydatny element w trakcie operacyjnego wdrażania różnego rodzaju programów pomocowych.

Ciekawym przykładem udziału w procesie współdecydowania w zakresie alokacji środków strukturalnych są nieformalne Partnerstwa na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza (ISP), w skład których wchodzi środowiska biznesowe, naukowe oraz organizacje pozarządowe. W sumie na jedno Partnerstwo przypada od kilkunastu do kilkuset podmiotów w większości z województwa pomorskiego, w tym małych, średnich i dużych przedsiębiorstw, klastrów, instytutów badawczych, uczelni, parków technologicznych, fundacji i stowarzyszeń, związków pracodawców i.in. Stanowią one swego rodzaju nowatorski sposób współuczestniczenia i współdecydowania o rozdysponowaniu środków przeznaczonych na badania i rozwój dostępnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego 2014-2020. Dialog na Pomorzu to stały element polityki samorządów w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Wypracowane przez samorząd województwa narzędzia wsparcia rozwoju przedsiębiorczości i doświadczenia wynikające z ich wdrożenia mogą stanowić inspirację dla pozostałych regionów.

W początkowej fazie, po ogłoszeniu konkursu, samorząd aktywnie włączył się w animowanie Partnerstw poprzez umożliwienie zainteresowanych podmiotom spotkania się oraz dyskusji. Istotnym elementem była również promocja idei inteligentnych specjalizacji oraz jasne komunikowanie celu ich wyboru oraz działań władz regionalnych z tym związanych. Stosunkowo szybka i pozytywna reakcja ze strony Partnerstw była efektem dotychczasowych doświadczeń współpracy administracji z biznesem i zbudowanego zaufania pomiędzy partnerami regionalnymi m.in. na płaszczyźnie animowania rozwoju klastrów w 2009 roku. W efekcie działań prowadzonych

przez samorząd w ramach Regionalnego Programu Wspierania Klastrow dla Województwa Pomorskiego na lata 2009 – 2015⁴³ na Pomorzu zawiązały się liczne nieformalne grupy działania, które później sprawnie włączyły się w proces powstawania Partnerstw na rzecz ISP. Nieocenionym efektem takiej współpracy, oprócz konkretnych przedsięwzięć które zostały zrealizowane i sfinansowane przy pomocy środków z RPO WP 2007-2013 (m.in. wprowadzono preferencje dla projektów klastrowych w postaci dodatkowych punktów przy aplikowaniu o środki) było budowanie szeroko rozumianego zaufania pomiędzy partnerami regionalnymi. Nawiązanie współpracy i wytworzenie pozytywnych więzi pomiędzy pomorskimi przedsiębiorcami, instytucjami badawczymi oraz uczelniami było impulsem do dalszego rozwoju przedsiębiorczości w regionie, wpływającym znacząco na jego konkurencyjność oraz jakość życia.

Partnerstwa ISP zostały wyłonione w trakcie konkursu zorganizowanego przez Samorząd Województwa Pomorskiego (SWP) na obszary regionalnych inteligentnych specjalizacji, które są w obecnej perspektywie finansowej UE są warunkiem niezbędnym do skorzystania ze środków strukturalnych na badania i rozwój. Oczekiwano, że Partnerstwa oddolnie i ramach wewnętrznej debaty zdefiniują najbardziej perspektywiczne kierunki rozwoju innowacyjnych produktów i usług, które przy udziale i zainwestowaniu środków publicznych staną się konkurencyjne na arenie międzynarodowej a tym samym kluczowe z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności regionu.

Zainteresowani partnerzy zostali zaproszeni do udziału w konkursie zorganizowanym przez samorząd w maju 2014 roku w celu przedstawienia wstępnych propozycji inteligentnych specjalizacji oraz działań prowadzących do wzmocnienia ich potencjału i poprawy pozycji konkurencyjnej regionu. Zaproszenie zostało skierowane do wszystkich zainteresowanych środowisk, w tym także do tych skupionych wokół wskazanych w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego branż o największym potencjale rozwoju⁴⁴ oraz branż szczególnie rozwiniętych⁴⁵, jak też do funkcjonujących w regionie klastrow kluczowych⁴⁶. Konkurs był dwuetapowy. Podczas oceny wstępnych aplikacji, w pierwszym etapie konkursu, Partnerstwa zostały poproszone o prezentację zgłoszonych wstępnych koncepcji oraz ich omówienie (analizę) z udziałem ekspertów powołanych przez Zarząd Województwa Pomorskiego (ZWP) tzw. Komisję Konkursową. Ciekawym elementem pierwszego etapu konkursu były tzw. publiczne wystąpienia, podczas których Partnerstwa przedstawiały wzajemnie między sobą swoje propozycje w celu poszukiwania ewentualnych synergii i wspólnych tematów. Efektem tych działań stała się identyfikacja silnych i słabych stron wstępnych koncepcji przygotowanych przez Partnerstwa, a także rekomendacje do drugiego etapu konkursu przygotowane przez Komisję Konkursową. W pierwszym etapie konkursu złożonych zostało 28 aplikacji⁴⁷. Następnie, w drugim etapie konkursu, tj. do końca listopada 2014 roku Partnerstwa przygotowujące wstępne aplikacje przedstawiły ostateczne koncepcje inteligentnych specjalizacji. Podlegały one ocenie eksperckiej członków Komisji Konkursowej przy uwzględnieniu następujących kryteriów odnoszących się do:

- a. informacji i materiałów potwierdzających obecny i przyszły potencjał proponowanej inteligentnej specjalizacji (w tym z uwzględnieniem konkurencyjności na arenie międzynarodowej);
- b. szczegółowej strategii rozwoju danej specjalizacji, w tym kierunków planowanych prac badawczo-rozwojowych i szacunkowego budżetu programu badawczego dla danej specjalizacji (z uwzględnieniem środków prywatnych, jak również możliwości ubiegania się o środki na poziomie krajowym i europejskim);

43 <http://klastry.pomorskie.eu/ibrowser/program%20wspierania%20klastrow.pdf>

44 Technologie informacyjne i komunikacyjne, logistyka, energetyka, usługi biznesowe, chemia lekka (branża farmaceutyczna).

45 Głównie przemysł morski i sektory: drzewno-meblarski, elektromaszynowy, petrochemiczny, spożywczy, turystyczny.

46 Bałtycki Klaster Ekoenergetyczny, Klaster INTERIZON oraz Gdański Klaster Budowlany

47 http://wrotapomorza.pl/pl/inteligentne_specjalizacje/aktualnosci/propozycje

- c. propozycji projektów badawczo-rozwojowych, które będą wpisywały się w przyjęty kierunek rozwoju specjalizacji; analiza tych projektów (zgłaszanych z klauzulą poufności) będzie wpływała na ocenę proponowanego kierunku inteligentnej specjalizacji, ale na tym etapie nie będzie skutkowała przyznaniem środków finansowych na ich realizację;
- d. propozycji projektów horyzontalnych – np. w zakresie edukacji (kształcenia zawodowego, ustawicznego, wyższego, a także szkoleń), wspólnej/uczelnianej infrastruktury badawczej, działań promujących ekspansję zagraniczną, specjalistycznych usług doradczych IOB, przyciągania inwestorów zewnętrznych itp.

W sumie w pierwszym konkursie na ISP rekomendacje Komisji Konkursowej uzyskały następujące propozycje inteligentnych specjalizacji:

1. Long Healthy Life – Innowacje w profilaktyce, diagnostyce i terapii chorób cywilizacyjnych i starzejącego się społeczeństwa;
2. Budownictwo SMART 3E – efektywność, ekologia, energetyka;
3. Inteligentne Systemy Interaktywne - innowacyjne produkty, usługi i technologie dla środowisk inteligentnych;
4. SMART PORT & CITY - Inteligentne procesy i technologie w obszarze zespołów portowych oraz ich zaplecza, generatorem wzrostu dostępności komunikacyjnej i informacyjnej Pomorza;
5. Inteligentne urządzenia i technologie w gospodarczym wykorzystaniu zasobów morza oraz terenów przybrzeżnych;
6. Inteligentne Technologie Energetyczno-Paliwowe.

Na podstawie powyższych propozycji ZWP uchwałą zarządu przyjął 4 ISP:

- I. Technologie off-shore oraz portowo-logistyczne;
- II. Technologie ICT w środowisku nasyconym technologicznie;
- III. Technologie ekoefektywne w produkcji, dystrybucji i przesyłce energii;
- IV. Technologie w profilaktyce i terapii chorób cywilizacyjnych i okresu starzenia się.

Warto podkreślić, że sformułowane w ramach konkursu Partnerstwa były tworamami nieformalnymi, w których zebrane instytucje odnalazły wspólny cel działania a spośród siebie wybrały Lidera (do oficjalnej reprezentacji) oraz koordynatora (do spraw technicznych, organizacyjnych). Wszystkie podmioty tworzące Partnerstwo podpisały się pod proponowaną inteligentną specjalizacją wskazaną w aplikacji konkursowej podkreślając w ten sposób potrzebę interwencji publicznej poprzez zainwestowanie środków finansowych pozostających w dyspozycji samorządu w ramach RPO WP. Dodatkowo, aby zwiększyć szanse na realizację przedsięwzięć konkurencyjnych na skalę międzynarodową Partnerstwa mogły skorzystać z opinii przygotowanych przez ekspertów Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), który weryfikował proponowane projekty pod kątem ich innowacyjności, poziomu i zaawansowania prac badawczo-rozwojowych.

Wsparcie dla ISP realizowane będzie wielopłaszczyznowo. Po pierwsze, z wybranymi Partnerstwami samorząd obecnie prowadzi negocjacje w celu uzgodnienia i zawarcia Porozumień na rzecz ich rozwoju. Uzgodnione w Porozumieniach konkretne przedsięwzięcia oraz zdefiniowane w nich typy przedsięwzięć będą traktowane priorytetowo w dostępie do finansowania w ramach instrumentów finansowych, którymi będzie dysponował SWP, w szczególności RPO WP 2014-2020 oraz w innych programach finansowanych ze środków unijnych (np. Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, Program Operacyjny Inteligentny Rozwój). W przypadku RPO WP przewidziano zarówno ukierunkowanie tematyczne jak również liczne preferencje wynikające z posiadania statusu inteligentnej specjalizacji. Po drugie, przedsięwzięcia uzgodnione w ramach Porozumień, które

będą kwalifikowały się do finansowania na poziomie krajowym będą promowane przez SWP w ramach np. Kontraktu Terytorialnego. Istotnym elementem wsparcia projektów do sfinansowania na poziomie krajowym jest włączenie przedstawicieli Partnerstw w prace nad obszarami Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS) w celu zdefiniowania poszczególnych dziedzin wsparcia z ramach 19 obszarów zaproponowanych jako KIS.

4.2.7. Partnerstwa projektowe

Idea partnerstwa społecznego wpisana jest w sposób, w jaki funkcjonują fundusze strukturalne. Partnerzy społeczni mogą uczestniczyć w projektach finansowanych z funduszy unijnych a w niektórych projektach ich udział jest wymagany, aby mogły zostać uruchomione. Partnerstwo projektowe oznacza wspólną realizację projektów przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt w warunkach określonych w porozumieniu lub umowie partnerskiej lub na podstawie odrębnych przepisów. Według innej definicji partnerstwa projektowego, jest ono rozumiane jako porozumienie przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych lub instytucji publicznych, które chcą wspólnie zrealizować konkretne przedsięwzięcie, a cele tego partnerstwa są ściśle określone w projekcie⁴⁸. W nurcie upowszechniania idei partnerstwa uznaje się, że partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych, rozumiane jako współpraca przy realizacji konkretnych projektów, każdorazowo powinno być ukierunkowane jest na zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Inaczej mówiąc powinna być to forma współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi odpowiadająca na potrzeby danego obszaru czy sektora. Dodatkowo, zakłada się, że partnerstwa projektowe powinny być ukierunkowane na wdrażanie takich zasad unijnych jak:

1. zasady efektywności, czyli doprowadzenia do efektywnego wykorzystywania zasobów osobowych i rzeczowych partnerów jako efektu synergii;
2. zasady suwerenności stron, podkreślając, że podstawą współpracy powinna być umowa określająca prawa i obowiązki stron, nie ograniczająca jednak statutowych działań poszczególnych partnerów;
3. zasady pomocniczości jako inicjowania partnerstwa służącego wzmocnieniu potencjałów zainteresowanych partnerów;
4. zasady jawności w zakresie powoływania i działania partnerstwa.

Współpraca w realizacji projektu może być organizowana w różnych formach w zależności zarówno od stopnia zaangażowania danej instytucji jak również etapu realizacji przedsięwzięcia. Może ona przyjąć formę poparcia dla celów projektu wyrażonego przez podmioty zainteresowane jego realizacją np. w treści listu intencyjnego lub deklaracji poparcia, czy też przekazania wkładu finansowego/ zaangażowania kapitału prywatnego przeznaczonego na realizację tego projektu. Często spotyka się także formę udostępnienia przez inny podmiot zasobów ludzkich, technicznych i organizacyjnych do realizacji projektu lub współpracy opartej na porozumieniu (umowie) przewidującej oddanie infrastruktury powstałej w wyniku realizacji projektu w zarządzanie przez jedną ze stron przedsięwzięcia.

Realizacja projektów partnerskich wymaga:

- posiadania lidera partnerstwa, który będzie aplikował o środki;
- uczestniczenia partnerów na każdym etapie realizacji projektu, co oznacza wspólne przygotowanie wniosku o płatność, wspólne zarządzanie projektem;

48 Na podstawie materiałów szkoleniowych: Fundacja Inicjatyw obywatelskich; Budowanie partnerstw, Zakopane 2011.

- zapewnienie zasobów ludzkich, organizacyjnych, technicznych, finansowych niezbędnych do realizacji projektu;
- zawarcia pisemnej umowy lub porozumienia partnerów określających podział zadań i obowiązków.

Partnerstwo projektowe z definicji oznacza współpracę samodzielnych i niezależnych podmiotów, których udział jest uzasadniony, niezbędny i konieczny do osiągnięcia celów projektowych, większych niż w przypadku zaangażowania tylko jednego podmiotu. Z tej perspektywy istotne jest uzasadnienie, że przedsięwzięcie realizowane w ramach projektu partnerskiego przekracza możliwości jednego podmiotu ze względu na jego ograniczony potencjał finansowy, naukowy, instytucjonalny czy brak doświadczenia⁴⁹.

Wdrażanie projektu partnerskiego powinno odbywać się na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie z zastrzeżeniem, że stronami porozumienia albo umowy nie mogą być przedmioty wykluczone z możliwości otrzymania dofinansowania m.in. na podstawie ustawy o finansach publicznych. Niemożliwe jest również zawarcie partnerstwa przez dany podmiot z jednostką mu podległą organizacyjnie. Poszczególni partnerzy muszą być podmiotami od siebie niezależnymi i odrębnymi⁵⁰.

W kwestii wyboru partnera należy podkreślić dwie kwestie. Pierwsza z nich dotyczy wkładu finansowego do projektu partnerskiego, które jeśli nie jest poparte dodatkowymi działaniami stanowiącymi o zaangażowaniu tego partnera, nie może być warunkiem wystarczającym do uznania projektu jako partnerskiego. Po drugie, podmioty objęte prawem zamówień publicznych tj. jednostki sektora finansów publicznych, jako wnioskodawcy ubiegający się o dofinansowanie dokonują wyboru partnera spoza sektora finansów publicznych w drodze otwartego naboru przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

W myśl zapisów ustawy wdrożeniowej porozumienie powinno zawierać w szczególności:

- a. przedmiot porozumienia lub umowy;
- b. prawa i obowiązki stron;
- c. zakres i formę udziału poszczególnych partnerów w projekcie;
- d. partnera wiodącego uprawnionego do reprezentowania pozostałych partnerów projektu;
- e. tabela przedstawiająca zaangażowanie finansowe poszczególnych partnerów sposób przekazywania dofinansowania na pokrycie kosztów ponoszonych przez poszczególnych partnerów projektu umożliwiające określenie kwoty dofinansowania udzielonego każdemu z partnerów;
- f. sposób postępowania w przypadku naruszenia lub niewywiązania się stron z postanowień tego porozumienia lub umowy.

Analizując potencjalne korzyści z podejmowania współpracy partnerskiej przy realizacji projektów, należy w pierwszej kolejności wymienić tzw. korzyści zewnętrzne, do których zaliczyć można wzmocnienie skuteczności poprzez wspólne działanie, co eliminuje także dublowanie zadań oraz realizację projektów, których żadna ze stron, działając samodzielnie, nie byłaby w stanie zrealizować. Korzyści wynikające z takiej współpracy to również rozwój kapitału ludzkiego poprzez stworzenie okazji do szkoleń, praktyk a dzięki temu podnoszenie świadomości obywatelskiej. Do tej listy należy także dołączyć możliwość opracowania i wdrożenia kompleksowej oferty odpowiadającej na potrzeby danej społeczności, profesjonalizację pracy czy też efektywność dzięki redukowaniu kosztów, lepszemu dostępowi do usług. W przypadku tzw. korzyści wewnętrznych, które odczuwa

⁴⁹ Ustawa wdrożeniowa o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 z dnia 11 lipca 2014 roku.

⁵⁰ Zasady wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 z dnia 30 czerwca 2015 roku.

dana organizacja wskazuje się m.in. promocję swojej działalności, nowe kontakty, nabywanie doświadczenia czy rozszerzenie działań.

4.3. Działania w ramach Strategii 2030

Jak zakłada strategia, jej wdrażaniu będą służyć 3 rodzaje współpracy pomiędzy podmiotami OM i wszystkimi zainteresowanymi stronami. Są to: wymiana informacji, partnerstwa oraz ewentualnie wspólne instytucje pracujące na rzecz Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot (OM G-G-S).

Istotna rola przypada partnerstwom. Wynika to z charakteru strategii, która koncentruje się na tych sprawach i problemach, których wspólnie załatwienie oferuje wartość dodaną. Jest ona forum i platformą uzgadniania między podmiotami OM tego, co je łączy, co trzeba wspólnie zrobić (przede wszystkim w oparciu o własne środki), aby uruchomić procesy rozwoju. Partnerstwo oznacza osiągnięcie celów OM przez dobrowolną, celową współpracę podmiotów OM i innych zainteresowanych stron. Partnerstwa służą nadawaniu tej współpracy konkretnych ram tj. uzgodnieniu zakresu i sposobów działań a później służą wspólnemu przeprowadzaniu uzgodnionych przedsięwzięć i monitorowaniu i ocenie ich efektów. Partnerstwa są zawiązywane albo z inicjatywy samych zainteresowanych stron po uzyskaniu akceptacji dla takiej inicjatywy ze strony stowarzyszenia OM G-G-S, lub też z inicjatywy tego stowarzyszenia, nakłaniającego członków do założenia konkretnych partnerstw.

Partnerstwo to forma współpracy, w której dominującą rolę (tak jak w przypadku wymiany informacji) odgrywają podmioty OM wykonujące wszystkie działania w porozumieniu ze sobą, czyli w ramach partnerstwa. Członkami partnerstwa mogą być jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe i szkoły a także przedsiębiorstwa, a w wyjątkowych przypadkach osoby prywatne. Nie ma wymogu aby partnerstwa były ograniczone do członków stowarzyszenia OM G-G-S czy też podmiotów z siedzibą na terenie stowarzyszenia OM G-G-S. Podstawą zawiązania partnerstwa jest umowa pomiędzy jego członkami, najlepiej o charakterze otwartym tj. z możliwością przystąpienia do niej innych członków, chyba, że kwestia dla której powołano partnerstwo ma charakter, który czyni to niecelowym. Umowa precyzuje główne cele partnerstwa, sposób jego działania (podejmowanie decyzji, przywództwo), rozszerzania czy likwidacji, odpowiedzialność członków za podjęte działania, kwestie finansowe a także sposoby oceny i monitorowania osiągniętych rezultatów.

Partnerstwa, oparte na umowie cywilno-prawnej nie wymagają formalnej rejestracji. O ich powołaniu, rozszerzeniu lub rozwiązaniu podmiot inicjujący lub spełniający funkcje przywódcze powinien jednak powiadomić niezwłocznie (najlepiej w ciągu 5 dni roboczych od zaistnienia, któregoś z powyższych faktów) Sekretariat i Przewodniczącego stowarzyszenia OM G-G-S. Należy także unikać nadmiernej formalizacji i biurokratyzacji pracy partnerstw. Jednak przy podejmowaniu ważnych decyzji dotyczących zobowiązań warto prowadzić dokumentację w formie pisemnej np. w formie podpisanej przez uczestników spotkania notatki służbowej, lub zachowania serii korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną. Raz w roku partnerstwo powinno sporządzić i przestać do Przewodniczącego stowarzyszenia OM G-G-S raport ze swojej działalności w formie i terminie ustalonym przez stowarzyszenie OM G-G-S.

Konkretniejsze działania inicjowane przez partnerstwa mogą przyjmować ramy formalne, np. wspólnego projektu o jasno określonych celach, zadaniach i horyzoncie czasowym. Projektów może być kilka w ramach danego partnerstwa, jedne mogą się kończyć, inne zaczynać. Animatorem projektu, liderem, tak jak w większości tego typu przypadków, powinien być wybrany uczestnik

danego partnerstwa posiadający odpowiednie kompetencje i zasoby. Niektóre projekty nie muszą mieć formalnych budżetów, wystarczą tylko zasoby ludzkie (np. projekty lobbingowe). Efekty pracy partnerstw i ich projektów powinny być sprawozdawane w ramach Rady Programowej OM. W strategii zaproponowano 29 partnerstw kluczowych dla jej powodzenia. W tabeli 1. zostały natomiast przedstawione wybrane z nich, tj. te na których powinno się zdobywać doświadczenie w funkcjonowaniu tego typu instrumentu. Kryterium wyboru była waga danego zagadnienia, a także istniejące zainteresowanie (np. możliwość znalezienia lidera) i potrzeba testowania partnerstw o odmiennym charakterze np. lobbingowych, wypracowujących nowatorskie rozwiązania, gromadzących wiedzę i ważne informacje decydujące o sukcesie strategii etc.

Proponowane kluczowe partnerstwa w pierwszej fazie strategii

Partnerstwo na rzecz jakości i dostępności edukacji.

ISTOTA PARTNERSTWA

Partnerstwo przenoszące dobre i sprawdzone wzorce edukacyjne między szkołami OM i adaptujące je do lokalnych warunków. W długim okresie partnerstwo stanie się systemowym elementem wychwytywania i zatrzymywania w OM na wczesnym etapie edukacji wybitnie utalentowanych uczniów oraz budowania aspiracji edukacyjnych wśród wszystkich uczniów.

CELE PARTNERSTWA

- Wyrównanie szans edukacyjnych i poprawa jakości edukacji,
- Zwiększenie aspiracji edukacyjnych i postaw twórczych.

LIDER

Gdynia, optymalnie Członek Zarządu OMG-G-S

PARTNERZY

Wybrane szkoły średnie z rdzenia oraz z miast ze strefy zewnętrznej, Kuratorium oświaty, pracownicy uczelni zajmujący się kwestiami edukacyjnymi, wydziały edukacji uczestniczących w partnerstwie JST, edukacyjne organizacje pozarządowe, związki nauczycielskie, organizacje promujące innowacyjną oświatę np. gdyński Eksperyment

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa i opracowanie programu działań

2016 – 2017 – wakacje wymiana doświadczeń

2018 – widoczne pierwsze efekty odzwierciedlone we wskaźnikach osiągnięć edukacyjnych uczniów szkół średnich

2019 – pierwsza ewaluacja rezultatów i uruchomienie podobnych partnerstw na rzecz szkół gimnazjalnych

BUDŻET I REALIZACJA

Partnerstwo wymaga tylko niewielkich dodatkowych środków z budżetów partnerów związanych z przemieszczaniem nauczycieli i ich ewentualnym zakwaterowaniem poza miejscem zamieszkania (plus ewentualne gratyfikacje za udział w eksperymencie). Wielkość tych środków zależeć będzie

od skali partnerstwa. Realizacje należałoby zacząć od szkół średnich po tym można by związać analogiczne partnerstwo dla szkół gimnazjalnych.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożenia: pasywna postawa nauczycieli, brak bodźców zachęcających do udziału nauczycieli i szkół w pracach partnerstwa, niskie aspiracje edukacyjne uczniów.

Korzyść: zapewnienie wszystkim uczniom OM dostępu do wysokiej jakości edukacji niezależnie od miejsca zamieszkania.

1. Partnerstwo na rzecz integracji migrantów

ISTOTA PARTNERSTWA

Istotą partnerstwa jest wzmocnienie metropolitalnego rynku pracy o osoby spoza regionu, twórcze, wykształcone i przedsiębiorcze, otwarte na świat. Zadaniem partnerstwa jest stworzenie mechanizmu pozyskiwania takich osób, sterowania tym procesem zamiast pasywnych reakcji retroaktywnych. Jednocześnie chodzi o zmniejszanie zagrożeń związanych z napływem migrantów i włączanie ich w obieg gospodarki i kulturę duchową obszaru metropolitalnego. Równoległe partnerstwo (Globalny OM) wypracuje działania zmniejszające do odpływu z OM osób twórczych, wykształconych i przedsiębiorczych. W efekcie powstanie wysokiej jakości rynek pracy w metropolii który przyciągnie inwestorów.

CELE PARTNERSTWA

- Wsparcie działalności eksportowej gospodarki OM,
- Wsparcie metropolitalnego rynku pracy,
- Wspieranie imigracji krajowej i ograniczanie odpływu migracyjnego,
- Wspieranie imigracji zagranicznej,
- Zwiększenie aktywności obywatelskiej i tworzenie wspólnoty metropolitalnej.

LIDER

Gdańsk, Członek Zarządu OMG-G-S

PARTNERZY

UM Gdańska, Gdyni i Sopotu i urzędów zainteresowanych JST, przedstawiciele szkół wyższych kształcących cudzoziemców, przedstawiciele instytucji państwowych odpowiedzialnych za pobyt cudzoziemców w Polsce, organizacje pozarządowe zajmujące się integracją cudzoziemców, związki cudzoziemców w Polsce, związki pracodawców, Powiatowe Urzędy Pracy, masmedia

KAMIENIE MILOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa

2016 – kwerenda doświadczeń innych podmiotów w tym zakresie i na tej podstawie opracowanie i przyjęcie programu działań, ustalenie wskaźników efektu

2017 – początek wdrażania

2019 – ocena przejściowa, ocena potrzeby kontynuacji działań

2021 – pierwsza systematyczna ewaluacja rezultatów

BUDŻET I REALIZACJA

Partnerstwo wymaga tylko niewielkich dodatkowych środków z budżetów partnerów związanych z ich wyjazdami i środków na ewentualne ekspertyzy zewnętrzne.

Realizacje należałoby zacząć od identyfikacji zainteresowanych udziałem w tym partnerstwie podmiotów prywatnych. W przypadku braku udziału sektora przedsiębiorczości i instytucji edukacyjnych należałoby rozważyć zawężenie partnerstwa jedynie do zapobiegania patologiom i negatywnym zjawiskom związanym z napływem migrantów.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest bardzo kompleksowy zakres zadań stojących przed partnerstwem i ich pionierski wymiar w skali kraju. Być może konieczne będzie posiłkowanie się doświadczeniami zagranicznymi. Korzyścią jest przygotowanie się na jedno z największych wyzwań (starzenie się, nielegalna migracja) przed jakimi stoi Europa.

2. Partnerstwo „Globalny OM Gdańsk-Gdynia-Sopot”

ISTOTA PARTNERSTWA

Partnerstwo na rzecz metropolitalnego rynku pracy ma za zadanie zamknięcie luk i słabości w obecnie funkcjonującym rynku pracy oraz jego usieciowienie. Ma ono doprowadzić do powstania systemu konsultacji z pracodawcami, system identyfikacji talentów i stypendiów dla nich, ukształtować edukację zawodową w ścisłej współpracy z biznesem a wreszcie powinno doprowadzić do harmonizacji bodźców i zachęt do inwestowania w OM i do powstania platformy współpracy metropolitalnej w zakresie rynku pracy. Platforma ta wydaje się najważniejszym zadaniem partnerstwa.

CELE PARTNERSTWA

- Wsparcie metropolitalnego rynku pracy,
- Powstrzymanie migracji z OM osób wykształconych i przedsiębiorczych,
- Budowanie wspólnoty metropolitalnej.

LIDER

Olivia Business Centre

PARTNERZY

uczelnie wyższe, samorządy gminne i powiatowe (powiatowe urzędy pracy), samorząd wojewódzki, instytucje otoczenia biznesu, przedstawiciele biznesu oraz organizacji pozarządowych, ruchy obywatelskie, samorząd studencki, podmioty biznesowe oraz ruchy obywatelskie, siostrzane metropolie, masmedia

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa

2016 – kwerenda doświadczeń innych podmiotów w tym zakresie i na tej podstawie opracowanie i przyjęcie programu działań, ustalenie wskaźników efektu

2017 – aplikowanie o środki zewnętrzne

2019 – początek wdrażania platformy

2021 – ocena przejściowa, ocena potrzeby kontynuacji działań

2023 – pierwsza systematyczna ewaluacja rezultatów

BUDŻET I REALIZACJA

Partnerstwo wymaga dużych środków, prawdopodobnie w formie projektu jeśli ma doprowadzić do aktywnie funkcjonującej platformy na rzecz metropolitalnego rynku pracy. Koszty transakcyjne stworzenia projektu powinny pokryć jednostki samorządu terytorialnego rdzenia i strefy wewnętrznej.

Realizacje należałoby zacząć od identyfikacji zainteresowanych podmiotów prywatnych udziałem w tym partnerstwie. Następnie konieczne jest zbadanie doświadczeń innych metropolii w zakresie tworzenia metropolitalnego rynku pracy.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest wysoki stopień złożoności zadań jakie stoją przed partnerstwem, długa perspektywa osiągnięcia pierwszych efektów i wysokie nakłady finansowe.

Korzyścią jest stworzenie systemu metropolitalnego krwioobiegu gospodarczego pozwalającego na mądre gospodarowanie kapitałem ludzkim w tym kapitałem wiedzy i identyfikacje oraz wzmacnianie inicjatyw budujących gospodarkę metropolii.

3. Partnerstwo na rzecz edukacji w branżach wysokiej szansy

ISTOTA PARTNERSTWA

Partnerstwo na rzecz edukacji w branżach wysokiej szansy dotyczy sfer kluczowych specjalizacji technologicznych, zaawansowanych usług biznesowych oraz kluczowych branż produkcyjnych. Chodzi o stworzenie produktu edukacyjnego OM w tym zakresie także w językach obcych oraz o zagwarantowanie studentom tych specjalności dużej podaży miejsc pracy w OM.

CELE PARTNERSTWA

- Wzmocnienie więzi kooperacyjnych gospodarki oraz sektora naukowo-badawczego OM.
- Rozwój kluczowych specjalizacji technologicznych oraz zaawansowanych usług biznesowych.

LIDER

Wielka jednostka gospodarcza z branży wysokiej szansy zatrudniająca relatywnie dużo osób z wyższym wykształceniem (konkurs na lidera).

PARTNERZY

uczelnie wyższe, samorząd gospodarczy, instytucje otoczenia biznesu, zainteresowani pracodawcy oraz samorząd terytorialny (wojewódzki i powiatowy).

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa i opracowanie programu działań

2016 – opracowanie programów edukacyjnych i zawarcie porozumień z wybranymi podmiotami sektora przedsiębiorczości o ich udziale w tych programach

2017 – wdrożenie zintegrowanego produktu edukacyjnego i jego marketing

2018 – uruchomienie i opracowanie tzw. programu „Job placement” dla studentów wybranych kierunków

2019 – uruchomienie systemu monitoringu wysiłku edukacyjnego i ścieżki karier absolwentów

2021 – widome pierwsze efekty odzwierciedlone liczbą zatrudnionych absolwentów w OM

2022 – pierwsza ewaluacja rezultatów

BUDŻET I REALIZACJA

Partnerstwo wymaga tylko niewielkich dodatkowych środków z budżetów partnerów związanych z ich wyjazdami i środków na ewentualne ekspertyzy zewnętrzne. Spora część kosztów pojawi się jednak po stronie uczelni wyższych wraz z wdrażaniem systemu.

Realizacje należałoby zacząć od identyfikacji zainteresowanych podmiotów prywatnych udziałem w tym partnerstwie oraz oszacowania skali kosztów na uczelniach wyższych i źródeł ich pokrycia. Partnerstwo powinno być rozwijane przy współpracy z partnerstwem nr 3 jako jego pilotaż.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest rutynowe podejście sektora edukacji wyższej, brak otwarcia na potrzeby podmiotów prywatnych, brak zainteresowania podmiotów prywatnych lokalnym sektorem edukacji wyższej, skoro można importować pracowników spoza regionu. Dodatkowym ryzykiem są spore koszty wdrażania programu.

Korzyść: rozwój branży wysokiej szansy, tworzenie korzyści aglomeracji, tworzenie podglebia dla innowacji, rozbudowa gospodarki opartej o wiedzę bez determinowania jej docelowego kształtu.

4. Partnerstwo na rzecz innowacji

ISTOTA PARTNERSTWA

Istotą partnerstwa jest tworzenie warunków sprzyjających generowaniu i absorpcji innowacji przez podmioty gospodarcze i administrację publiczną. Chodzi o łączenie twórców innowacji z potencjalnym rynkiem odbiorców.

CELE PARTNERSTWA

- Stymulowanie popytu na innowacje w metropolitalnej gospodarce,
- Rozwój kluczowych specjalizacji technologicznych oraz zaawansowanych usług.

LIDER

Wybrana instytucja OM otoczenia biznesu.

PARTNERZY

Samorząd województwa, instytucje otoczenia biznesu z całego OM (z uwzględnieniem strefy uzupełniającej), eksperci biznesowi, zainteresowane samorządy gminne, przedsiębiorstwa i ich stowarzyszenia.

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa

2016 – inwentaryzacja potrzeb i dostępnej puli innowacji, przygotowanie propozycji mechanizmów zbieżności, i na tej podstawie opracowanie i przyjęcie programu działań, ustalenie wskaźników efektu

2017 – początek wdrażania
2019 – ocena przejściowa, ocena potrzeby kontynuacji działań
2021 – pierwsza systematyczna ewaluacja rezultatów

BUDŻET I REALIZACJA

Budżet jest niemożliwy do określenia. Samo partnerstwo nie wymaga wydzielonego budżetu, oprócz środków na inwentaryzacje innowacji w wybranych sferach. np. innowacji społecznych od strony popytowej i podażowej i określenie docelowych mechanizmów zbieżności. Natomiast w efekcie partnerstwa mogą powstać konkretne projekty wymagające finansowania zewnętrznego np. audyt innowacyjny administracji publicznej. Pewne projekty mogą być np. pokryte ze źródeł beneficjentów np. staże w przedsiębiorstwach dla innowatorów z sektora nauki.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest możliwość rozmycia się partnerstwa i ugrzęźnięcia w jałowych dyskusjach bez wdrożenia mechanizmów poprawiających absorpcję innowacji. Stąd konieczne jest skoncentrowanie się na dostępnych a nie wdrożonych innowacjach – taktyka łatwo dostępnych efektów demonstracyjnych (low Hanning fruits).

Korzyścią jest odejście od mantry podażowej w zakresie innowacji i próba zniwelowania barier popytowych słabo dostrzeganych przez zainteresowane podmioty.

5. Partnerstwo na rzecz rozwoju metropolitalnej komunikacji szynowej w OM

ISTOTA PARTNERSTWA

Istotą partnerstwa jest opracowanie i wdrożenie modelu pozwalającego na skuteczny dialog z decydentami odpowiedzialnymi za rozwój transportu szynowego (SKM, PKM) OM. Model taki powinien mieć oparcie w wiedzy, analizach oraz realistycznym łączeniu źródeł finansowania inwestycji, które w ramach dialogu będą promowane.

CELE PARTNERSTWA

- Poprawa dostępności transportowej na kluczowych kierunkach,
- Wspieranie rozwiązań integrujących różne rodzaje transport,
- Integracja systemu transportu publicznego i promocja zmian modalnych (zmian struktury gałęziowej transportu).

LIDER

Marszałek Województwa Pomorskiego

PARTNERZY

Jednostki samorządowe, SKM, PKM (do czasu zmian własnościowych), PKP PLK, zarządy portów morskich, zarządy portów lotniczych, Metropolitalny Związek Publicznego Transportu Zbiorowego (jeśli powstanie), pasjonaci kolei

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa i opracowanie programu działań oraz wskaźników monitorowania
2016 – początek wdrażania, zamówienie ekspertyz i ich twórcze wykorzystanie na rzecz dialogu

2017-2019 – roczne raporty z postępu działań lobbujących

2019 – pierwsza ewaluacja rezultatów i uruchomienie kolejnych partnerstw lobbujących w sferze transportu np. dot. dostępu OM do innych metropolii

BUDŻET I REALIZACJA

Projekt nie wymaga wydzielonego budżetu z wyjątkiem ewentualnych ekspertyz dotyczących wpływu wybranych rodzajów infrastruktury na rozwój terytorialny OM. Ważne jest przywództwo i stworzenie czytelnego modelu działań lobbujących oraz gromadzenia argumentów przemawiających za rozbudową. Częścią tego procesu muszą być zagadnienia inżynierii finansowej, celem pozyskania środków na rozbudowę połączeń transportowych.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest charakter partnerstwa tzn. jego lobbujący wymiar co oznacza trudność w monitorowaniu postępu oraz długi czas braku konkretnych efektów i sinusoidalny rozwój. Duża zależność od nieprzewidywalnych czynników zewnętrznych.

Korzyścią jest usunięcie jednej z kluczowych barier gospodarczej i ludnościowej ekspansji OM. Ponadto transport szynowy oznacza, iż OM będzie rozwijał się w sposób pro-ekologiczny a to zachęca do osiedlania się i inwestowania w nim. Partnerstwo pozwoli wypracować modelowe sposoby wykorzystania rachunku kosztów i korzyści – odnośnie wpływu infrastruktury drogowej na rozwój OM.

6. Partnerstwo obwodnicowe (przykład OPAT)

ISTOTA PARTNERSTWA

Istotą partnerstwa jest opracowanie i wdrożenie modelu pozwalającego na skuteczny dialog z decydentami odpowiedzialnymi za rozwój dróg krajowych w OM. Model taki powinien mieć oparcie w wiedzy, analizach oraz realistycznym łączeniu źródeł finansowania inwestycji, które w ramach dialogu będą promowane.

CELE PARTNERSTWA

- Poprawa dostępności transportowej na wybranych kierunkach.
- Poprawa rozwiązań transportowych wewnątrz OM na rzecz wzrostu dostępności międzynarodowej i krajowej.

LIDER

Gdynia, Rumia lub Reda

PARTNERZY

Partnerzy: jednostki samorządu północnej części OM, GDDKiA, władze województwa, zarząd Portu Gdynia.

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa i opracowanie programu działań oraz wskaźników monitorowania

2016 – przygotowanie dokumentacji dot. doświadczeń w zakresie kreatywnego wykorzystania obwodnic do rozwoju lokalnego i całego OM a nawet Pomorza

2017 – początek wdrażania i wypracowanie modelu, tworzenie podobnych partnerstw dla innych obwodnic
2017-2019 – roczne raporty z postępu działań lobbingowych
2019 – pierwsza ewaluacja rezultatów

BUDŻET I REALIZACJA

Projekt nie wymaga wydzielonego budżetu z wyjątkiem ewentualnych ekspertyz dotyczących wpływu wybranych rodzajów infrastruktury na rozwój wybranych części OM. Ważne jest przywództwo i stworzenie czytelnego modelu działań lobbingowych oraz gromadzenia argumentów przemawiających za rozbudową. Częścią tego procesu muszą być zagadnienia inżynierii finansowej, celem pozyskania środków na rozbudowę połączeń transportowych.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest charakter partnerstwa tzn. jego lobbingowy wymiar, co oznacza trudność w monitorowaniu postępu oraz długi czas braku konkretnych efektów i sinusoidalny rozwój. Duża zależność od nieprzewidywalnych czynników zewnętrznych. Brak usystematyzowanej wiedzy i informacji pozwalających przełożyć proponowaną inwestycję na efekt ekonomiczny. Duża zależność od nieprzewidywalnych czynników zewnętrznych.

Korzyścią jest usunięcie jednej z kluczowych barier gospodarczej i ludnościowej ekspansji OM. Obwodnica oznacza właściwe powiązanie portu z zapleczem i jest niezbędna dla rozwoju turystyki w północnej części OM. Partnerstwo pozwoli wypracować modelowe sposoby wykorzystania rachunku kosztów i korzyści – odnośnie wpływu infrastruktury drogowej na rozwój OM.

7. Partnerstwo na rzecz monitorowania podaży i popytu na usługi publiczne w poszczególnych częściach OM

ISTOTA PARTNERSTWA

Istotą partnerstwa jest opracowanie i wdrożenie systemu monitorowania popytu na usługi publiczne (w stosunku do ich podaży) oraz wykorzystanie tych informacji na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców OM i ew. rozwoju pewnych usług, lub ich wspólnego świadczenia przez kilka samorządów terytorialnych.

CELE PARTNERSTWA

- Stymulowanie rozwoju policentrycznego i komplementarnej sieci osadniczej (w tym obszarów wiejskich),
- Racjonalizacja wielkości, kierunku oraz czasu codziennych przemieszczeń ludności,
- Uporządkowanie dostępu do opieki medycznej,
- Poprawa dostępności do obiektów i wydarzeń kulturalnych,
- Wyrównanie szans edukacyjnych.

LIDER

Instytut Rozwoju lub inna placówka badawcza.

PARTNERZY

Jednostki samorządowe, uczelnie wyższe, instytuty badawcze, kuratoria oświaty, Oddział NFZ, organizacje pozarządowe, Wojewódzki Urząd Statystyczny.

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa i opracowanie programu działań

2016 – rozpoczęcie wdrażania

2017-2019 – roczne raporty o popycie i dostępności usług publicznych w OM

2019 – pierwsza ewaluacja rezultatów i ewentualne poszerzenie monitoringu

BUDŻET I REALIZACJA

Partnerstwo wymaga budżetu na pozyskiwanie danych i informacji ze źródeł zewnętrznych i koordynowanie tego procesu oraz opracowywanie raportów rocznych. Koszt ok. 100-80 tys. PLN w skali roku.

Realizację należałoby zacząć od ustalenia jakie usługi publiczne wymagają monitorowania i w jakim zakresie. Gdyby nie były potrzebne informacje z zewnątrz ani techniki modelowania (np. dostępności) koszt partnerstwa spadłby do ok. 45 tys. PLN rocznie.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest wysoki budżet i tendencja do gromadzenia niepotrzebnych informacji w niewłaściwych dezagregacjach terytorialnych. Problemem może być także monitorowanie fizycznego istnienia usług bez odniesienia się do ich jakości, przestrzennej dostępności, czy stosunku podaży do popytu na nie.

Korzyścią jest uzyskanie pełnego obrazu dostępności usług publicznych, możliwość zarządzania rozwojem tych usług w skali OM oraz prowadzenia zbieżnych dyskusji o łącznym świadczeniu usług na rzecz położonych po sąsiedztwie jednostek terytorialnych OM.

8. Partnerstwo na rzecz rozwoju policentrycznego OM

ISTOTA PARTNERSTWA

Istotą partnerstwa jest wypracowanie i wdrożenie programu (poprzez konkretne projekty) zmierzającego do utrzymania wysokiej jakości usług wyższego rzędu w miastach powiatowych poza rdzeniem, rozwoju tych miast przez symbiozę z miastami rdzenia oraz zapobiegającego depopulacji obszarów wiejskich – zwłaszcza na krańcach południowo-wschodnich i północno-zachodnich OM (np. przez wzmocnienie funkcji turystycznych).

CELE PARTNERSTWA

- Stymulowanie rozwoju policentrycznego i komplementarnej sieci osadniczej (w tym obszarów wiejskich),
- Ochrona i przygotowanie potencjalnych terenów inwestycyjnych,
- Racjonalizacja wielkości, kierunku oraz czasu codziennych przemieszczeń ludności.

LIDER

Burmistrz miasta powiatowego np. Tczewa, Lęborka lub Kartuz.

PARTNERZY

Miasta rdzenia OM oraz miasta powiatowe na terenie OM, izby handlowe, przedsiębiorstwa, uczelnie wyższe i inne instytucje naukowe.

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa

2016 – zamówienie ekspertyz, zbadanie istniejących doświadczeń, przygotowanie propozycji mechanizmów wzmacniania policentryczności

2017 – początek wdrażania

2019 – ocena przejściowa, ocena potrzeby kontynuacji działań

2021 – pierwsza systematyczna ewaluacja rezultatów

BUDŻET I REALIZACJA

Projekt nie wymaga wydzielonego budżetu z wyjątkiem ewentualnego wsparcia eksperckiego dotyczącego przedmiotu partnerstwa.

Realizacje należałoby zacząć od zebrania doświadczeń i ich adaptacji do warunków OM i sprecyzowania obszarów braku wiedzy, który należy uzupełnić ekspertyzami.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest złożoność problemu, egoizm lokalny, brak porozumienia i zbieżności interesów miasto-wieś czy niedoceniające znaczenia partnerstwa przez miasta rdzenia. Ryzykiem jest też ograniczona wiedza dotycząca czynników ryzyka i sukcesu utrzymania struktur policentrycznych w obszarach metropolitalnych.

Korzyścią jest utrzymanie struktury policentrycznej OM, mobilizacja lokalnych potencjałów rozwojowych, zmniejszenie migracji poza OM.

9. Partnerstwo na rzecz rozwoju telepracy.

ISTOTA PARTNERSTWA

Istotą partnerstwa jest opracowanie i wdrożenie programu rozwoju telepracy w OM obejmującego sektor publiczny i prywatny.

CELE PARTNERSTWA

- Stymulowanie rozwoju policentrycznego i komplementarnej sieci osadniczej (w tym obszarów wiejskich),
- Porządkowanie procesu suburbanizacji,
- Racjonalizacja wielkości, kierunku oraz czasu codziennych przemieszczeń ludności,
- Wsparcie metropolitalnego rynku pracy.

LIDER

Wójt Gminy Pszczółki

PARTNERZY

JST, instytucje publiczne szczebla wojewódzkiego i lokalnego (głównie rdzeń i obszar wewnętrzny oraz gminy o wysokich walorach turystycznych), firmy teleinformatyczne, przedstawiciele przedsiębiorców. Gminy uczestniczące we wdrażaniu pilotażu powinny być podmiotami wiodącymi partnerstwa wraz z instytucjami zatrudniającymi ich mieszkańców, które będą skłonne wdrażać tele-prace. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego strefy wewnętrznej i zewnętrznej OM mogą uczestniczyć jako obserwatorzy.

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa

2016 – przygotowanie programu pilotażowego oraz programu marketingowo-informacyjnego

2017 – początek wdrażania pilotażu

2019 – ocena wyników pilotażu

2020 – poszerzenie działań partnerstwa

BUDŻET I REALIZACJA

Projekt nie wymaga wydzielonego budżetu ze strony jednostek samorządu terytorialnego, koszty pojawią się po stronie sektora prywatnego i ew. administracji publicznej poprawiającej swój dostęp do internetu.

Realizacje należałoby zacząć od pilotażu na niewielką skalę obejmującego kilka gmin o odmiennych charakterystykach wyjściowych ze strefy wewnętrznej i zewnętrznej. Ważnym elementem jest odpowiedni program informacyjno-marketingowy.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest pionierskość partnerstwa, konieczny udział podmiotów prywatnych o dominującej pozycji rynkowej, niechęć kierowników/managerów wobec instytucji tele-pracy, konieczność pokrycia kosztów w dużej mierze przez sektor prywatny.

Korzyści odczuje natomiast sektor publiczny i mieszkańcy OM przez zmniejszenie kosztów i potrzeb dojazdu do pracy i zwiększenie wyboru miejsca osiedlenia. Program jest szczególnie korzystny dla gmin strefy zewnętrznej o atrakcyjnych walorach krajobrazowych, gdzie mieszkańcy OKM mają drugie domy, a tele-praca prowadziłaby do wzrostu ich całorocznych wydatków w tych miejscach i do efektów mnożnikowych i napływu kolejnych potencjalnych mieszkańców.

10. Partnerstwo narzeczeństwa systemu metropolitalnych korytarzy ekologicznych.

ISTOTA PARTNERSTWA

Istotą partnerstwa jest przygotowanie i uzgodnienie koncepcji metropolitalnych korytarzy ekologicznych, a następnie programu jej wdrażania oraz nadzór merytoryczny i ocena efektów realizacji tego programu.

CELE PARTNERSTWA

- Spójna polityka środowiskowa i przestrzenna,
- Ochrona zasobów środowiska naturalnego,
- Poprawa stanu zagospodarowania przestrzennego i kreowanie przyjaznej przestrzeni publicznej,
- Porządkowanie procesu suburbanizacji.

LIDER

Biuro Rozwoju Gdańska

PARTNERZY

JST, WDOŚ, organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe i inne placówki naukowe, stowarzyszenia rolników, leśnicy, parki krajobrazowy, administracja morska, Instytut Morski w Gdańsku, biura planowania przestrzennego w tym **Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego**.

KAMIENIE MIŁOWE / HARMONOGRAM

2015 – zawiązanie partnerstwa,

2016 – przygotowanie koncepcji i programu rozwoju korytarzy i jego uzgodnienie z zainteresowanymi podmiotami (ważnym elementem programu powinien być moduł monitorujący),

2018 – początek wdrażania programu i monitorowanie jego efektów oraz przedkładanie rokrocznych sprawozdań na forum stowarzyszenia OM G-G-S,

2021 – ocena wyników programu i jego modyfikacja.

BUDŻET I REALIZACJA

Partnerstwo wymaga budżetu na przygotowanie koncepcji korytarzy oraz programu jej wdrażania.

Koszt ok. 200-300 tys. PLN.

Realizację należałoby zacząć od ustalenia stanu istniejącej wiedzy i stanu wynikającego z istniejących planów zagospodarowania przestrzennego.

KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA

Zagrożeniem jest opór gmin przed przeznaczaniem terenu pod cele wspólne OM, oraz zbyt wysokie ambicje w tym zakresie niektórych organizacji pozarządowych. Powstanie więc pole do konfliktów.

Ryzykiem jest także opracowanie koncepcji korytarzy, która nigdy nie zostanie zrealizowana, gdyż wdrożenie wymaga dobrowolnego wprowadzenia tej koncepcji do planów lokalnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Kolejnym problemem jest uwzględnienie koncepcji błękitnych oprócz zielonych korytarzy szczególnie na styku lądu i morza, gdyż to przedsięwzięcie ma charakter pionierski i słabe podstawy metodologiczne.

Korzyścią jest poprawa jakości życia mieszkańców OM, wzmocnienie odporności systemu ekologicznego OM i wzmocnienie kapitału naturalnego OM oraz dokonanie wprawki na rzecz metropolitalnego planowania przestrzennego o indykatywnym charakterze.

Literatura:

ABC konsultacji, Krótki przewodnik po metodach i technikach prowadzenia konsultacji społecznych, Projekt Społeczny, Warszawa 2012.

Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2030, Węgry 2011.

Bandarzewski K., Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu Konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa [w] Samecki P., Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005.

Böhme, K., P. Doucet, T. Komornicki, J. Zaucha & D. Świątek (2011) How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union.

Czyż T. 2009, Koncepcje aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w Polsce, Przegląd Geograficzny, t.81, z.4, s. .

Dolnicki, B. (red.), Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.

Jałowiecki B., Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej (w:) Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 1999, 186, s. 27-76.

Markowski T., Marszał T., Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe, Warszawa 2006.

Gontarski Z., 1972, Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce, Statystyka Terenowa, 8, GUS, Warszawa.

Gontarski Z., 1980, Obszary metropolitalne w Polsce: delimitacja i charakterystyka struktury przestrzennej, Biuletyn KPZK PAN, 109.

Gorzela G., Smętkowski M., 2005, Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej, Scholar, Warszawa.

Faludi A. 2015, Place is no man's land, Geographia Polonica (2015) vol. 88, iss. 1, pp. 5-20.

Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Kapuścińska M., Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych. Analiza stanu prawnego i dotychczasowych dobrych praktyk tworzenia partnerstw projektowych, Płock 2014.

Komornicki T., Śleszyński P., 2009, Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto-wieś, [w:] J. Bański (red.), Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku, Studia Obszarów Wiejskich, 16, Warszawa, s. 9-37.

Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 ,2011 , Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Korbus B. [red], Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.

Korcelli P., Śleszyński P., 2006, Mapa nr 7. Delimitacja Funkcjonalnych Obszarów Miejskich 2006, [w:] Ekspercki projekt Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033, s. 23, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/prace_nad_KPZK_2008_2033/Documents/PE_KPZK_STYCZEN_z_ERRATA_NA_STRONIE.pdf.

Korcelli P., 1974, Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast, Studia KPZK PAN, 95, Warszawa.

Kozak W. M., Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia nr 6 (1/2013).

- Kuć Czajkowska K. A., 2014, Aglomeracje, obszary metropolitalne, metropolie – próba uporządkowania pojęć [w:] Miasta, aglomeracja, metropolie w nurcie globalnych przemian, K. Kuć Czajkowska, Sidor M. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Markowski T. (red.), 2005, Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych, BiuletynKPZK PAN, 221, Warszawa.
- Nowak M.J., 2010, Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne, Samorząd Terytorialny, 3.
- OECD, Metropolitan governance: a goal to search of model, Paryż 2010
- OECD, Territorial Reviews: Venice, Italy, Paris 2010
- Ofiarska M., Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2008.
- Porawski A. (red.), Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby, Poznań 2013.
- Singer E., Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej; Praktyczne aspekty budowania trwałych partnerstw w procesach rozwoju miast; Gdańsk 2013.
- Smętkowski M., 2007, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie* [w:] G. Gorzelak, A.Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, EUROREG, Warszawa:215-233.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2008, Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2009, Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (35), Warszawa.
- Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M. Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K. 2012, Europejskie metropolie i ich regiony, EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz P., Klimska K., 2005, Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść, *Prace i Studia Geograficzne*, 35, s. 45-70.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 7.08.2013.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, Gdańsk 2011.
- Szmytkie R. 2013, W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych, *Przegląd Administracji Publicznej*, 2/2013, Uniwersytet Wrocławski.
- Śleszyński P., 2013, „Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw”, *Przegląd Geograficzny*, 85, 2, PAN IGiPZ, Warszawa, s. 173-197.
- Trafas K., 2011, *Badania delimitacji obszarów metropolitalnych*, Dostęp: www.malopolskie.pl/Planowanie/Pliki/seminarium_trafas.pdf
- Zaucha J., Komornicki T. Świątek D., Bohme K., Żuber P.: Territorial keys for bringing closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020 - *European Planning Studies* 2014, 22 2 - s. 246-267.
- Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2005, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.

