

Hasło zachęty do zacieśniania współpracy między sąsiedzkimi samorządami i budowania trwałych partnerstw zaczęło zyskiwać popularność kilka lat temu, gdy upublicznione zostały zasady polityki spójności UE na okres 2014-2020 oraz budowanej w jej kontekście polskiej polityki regionalnej. Już niemal cztery lata minęło od ukazania się naszego tekstu „*MOF, CLLD, OSI, ZIT - jak się w tym odnaleźć?*”, w którym przedstawiliśmy naszym Czytelnikom nowe aspekty, wokół których zbudowana została teoretyczna konstrukcja obu polityk. Ich wdrażanie implikuje konsekwencje również dla zarządzania na poziomie lokalnym.

Zasada partnerstwa

Wprowadzona została do obiegu roboczym dokumentem Komisji Europejskiej w 2012 r. i powtórzona formalnie w rozporządzeniu KE nr 240/2014 z 7.01.2014 w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W polskim porządku prawnym zasadzie partnerstwa poświęcono Wytyczne ministra infrastruktury i rozwoju w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020 z 28.10.2015 r. Podstawą prawną dla stosowania zasady partnerstwa w wdrażaniu funduszy polityki spójności jest art. 5 ust. 1 tzw. rozporządzenia ogólnego: *W odniesieniu do umowy partnerstwa i każdego programu państwo członkowskie organizuje, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi. Partnerstwo obejmuje także następujących partnerów: (a) właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne; (b) partnerów gospodarczych i społecznych; oraz (c) właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji.*

Według polskich wytycznych, realizacja zasady partnerstwa oznacza *nawiązanie stałej i w miarę możliwości oraz potrzeb sformalizowanej współpracy między instytucjami uczestniczącymi w realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, a partnerami, przybierającej różne formy dostosowane do zakresu podmiotowego i przedmiotowego tej współpracy.* Zakres przedmiotowy współpracy oraz konfiguracja zaangażowanych w nią podmiotów są uwarunkowane przede wszystkim: (a) zakresem wsparcia przewidzianego w ramach poszczególnych programów operacyjnych oraz (b) specyfiką każdej z grup partnerów, z uwagi na różne uregulowania prawne dotyczące ich statusu oraz potencjał, jaki wnoszą do procesu realizacji polityki spójności UE, szczególnie w zakresie wiedzy i doświadczenia dotyczących obszarów i grup wspieranych ze środków funduszy polityki spójności UE.

A co z partnerstwem lokalnym?

Cytowane wyżej zapisy wskazują, iż zasada partnerstwa rozumiana jest jako horyzontalna zasada współpracy przedstawicieli różnych sektorów w programowaniu, wdrażaniu i ewaluacji programów polityki spójności. Upraszczając można powiedzieć, że sprowadza się ona do zapewnienia uczestnictwa przedstawicieli różnych środowisk w komitetach monitorujących programy operacyjne. Nie ma tu mowy o partnerstwach na poziomie lokalnym, pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Dlaczego więc mówimy, że współpraca i partnerstwo jest ważnym aspektem polityki rozwoju regionalnego i powinna trafić na stałą do lokalnego zarządzania?

Obszar funkcjonalny

W roku 2010 sformułowany został nowy tzw. paradygmat polskiej polityki rozwoju regionalnego. Tę, można powiedzieć filozofię zarządzania rozwojem wyłożono w przyjętej przez rząd w 2010 r. *"Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie"*. Kładzie ona nacisk na „terytorialny wymiar polityk publicznych”, czyli na przejście w zarządzaniu rozwojem regionu od podejścia sektorowego, inaczej rzecz ujmując – resortowego, do modelu zintegrowanego terytorialnie. Nowy paradygmat zakłada – atrakcyjnie brzmiące w teorii – integrowanie działań różnych podmiotów publicznych i środków w ich dyspozycji, wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, jak dotychczas, a funkcjonalnie.

Podejście funkcjonalne oznacza identyfikowanie obszarów charakteryzujących się podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi - obszarów funkcjonalnych. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego zdecydowano, że beneficjentami specjalnej interwencji państwa będą obszary o najwyższym stopniu rozwoju, obszary poza zasięgiem dużych ośrodków i obszary problemowe. Określono pięć typów tych obszarów, m.in. miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne; miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji oraz obszary, w szczególności wiejskie, o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe. Zapisano, iż obszary te będą mogły liczyć na „specjalne traktowanie”.

Z kolei przyjęta w roku 2011 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju uregulowała pojęcie obszaru funkcjonalnego. Definiuje go jako zwarty układ przestrzenny składający się z jednostek odrębnych administracyjnie, ale powiązanych funkcjonalnie, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju.

Jak zarządzać obszarem funkcjonalnym bez stałej współpracy tworzących go jednostek?

Czy można planować rozwój obszaru funkcjonalnego i wdrażać ten plan w życie bez porozumienia i stałej współpracy owych odrębnych administracyjnie, ale powiązanych funkcjonalnie jednostek? Jaki byłby to plan rozwoju, jeśli każda z gmin obszaru funkcjonalnego, mimo powiązań z gminami sąsiednimi i powiatem, a często wręcz uzależnienia od nich, próbowałaby realizować swój niezależny plan. Czy rozwój takiego samorządu, udającego samotną wyspę na oceanie, byłby w ogóle możliwy?

CDN

W następnym odcinku o tym, że najlepiej przemawia do nas własna kieszeń, czyli o poważniejszych przesłankach współpracy samorządowej.