

OECD Przegląd Polityki Obszarów Wiejskich



Partnerstwa Miejsko-Wiejskie

ZINTEGROWANE PODEJŚCIE DO ROZWOJU
GOSPODARCZEGO

Strefa Centralna Województwa Zachodniopomorskiego



Regionalne Biuro
Gospodarki Przestrzennej
Województwa Zachodniopomorskiego

Za jakość Tłumaczenia i jego spójność z tekstem w oryginalnym języku Pracy [OECD (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing] odpowiadają wyłącznie autorzy tłumaczenia. W przypadku jakichkolwiek rozbieżności pomiędzy oryginalną Pracą a Tłumaczeniem, oryginalny tekst Pracy uznaje się za nadrzędny.

Zdjęcia na okładce (od góry od lewej):

1. Czaplinek – jezioro Drawsko,
2. Dobra – kościół pw. św. Klary,
3. Drawsko Pomorskie – spływ rzeką Drawą,
4. droga na trasie Gudowo-Linowo w gminie Drawsko Pomorskie,

Autor: Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego

Tłumaczenie fragmentu publikacji OECD wydanej oryginalnie w języku angielskim pod tytułem:

OECD (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*,
OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>

Wszelkie prawa zastrzeżone.

© 2014 Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego
dla polskiej edycji

Rozdział 14

Polska: Strefa Centralna – Województwo Zachodniopomorskie

Podsumowanie i wnioski

Główne wyniki. (1) Dyskusje na temat propozycji Strefy Centralnej Województwa Zachodniopomorskiego w kwestii partnerstwa wiejsko-miejskiego są w początkowej fazie. (2) Potrzeba współpracy wiejsko-miejskiej została potwierdzona, ale jej forma, funkcja i zakres muszą być dopiero zdefiniowane. (3) Partnerstwo jest nową koncepcją w województwie, a obserwowane partnerstwa dotyczą głównie sektora publicznego, w szczególności w przypadku inicjatyw współpracy międzygminnej. (4) Niektóre partnerstwa, które służą jako przykłady prób współpracy w regionie mogą stanowić fundamenty przyszłych działań. Niektóre potencjalne obszary współpracy mogą stanowić podstawę formalnego partnerstwa wiejsko-miejskiego w Strefie Centralnej. (5) Główne wyzwania w sferze współpracy ograniczają się do koordynacji pomiędzy różnymi szczeblami samorządu (np. potrzeba bardziej strategicznego przywództwa na skalę regionalną) i słaba tożsamość terytorialna, która wynika z ograniczonej chęci współpracy oraz pozioma fragmentacja w strukturze zarządzania. (6) Strefa Centralna stanowi odpowiednią skalę do analizy wspólnych wyzwań przez grupę zintegrowanych obszarów miejskich i wiejskich.

Analizowany obszar. Analizowany obszar to Strefa Centralna w Województwie Zachodniopomorskim, która składa się z 18 gmin, w tym 1 gminy miejskiej, 10 gmin miejsko-wiejskich i 7 gmin wiejskich o liczbie mieszkańców od 2 600 do 16 800. Główny układ stanowi 6 miast o populacji 7 150 do 15 700 mieszkańców (Drawsko Pomorskie, Złocieniec, Czaplinek, Połczyn-Zdrój, Świdwin i Łobez). W Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego opracowanym przez Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego dokonano podziału na 5 stref funkcjonalnych. Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych w województwach w Polsce stanowi część krajowej strategii. Kryteria stosowane obejmują warunki środowiskowe, antropogeniczne i generalnie społeczno-ekonomiczne, w tym stopę bezrobocia.

Historia partnerstwa. Obszar województwa przeszedł gruntowne zmiany populacji i składu społeczności lokalnych, jednakże tożsamość terytorialna i więzi w społecznościach lokalnych są słabe. Konieczność zapewnienia usług publicznych i planowania przestrzennego w rozważanym obszarze narzuca konieczność współpracy pomiędzy małymi jednostkami samorządu terytorialnego (np. gminami), w celu uporania się z wyzwaniami. Gminy są najmniejszymi jednostkami samorządu, a od 1990 r. posiadają wysoki stopień niezależności oraz szeroki zakres kompetencji. W 1999 r. wprowadzono pośredni szczebel samorządu, czyli województwa, posiadające kompetencje w zakresie planowania strategicznego i rozwoju, mając na uwadze przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Propozycja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego polega na tym, że współpraca pomiędzy władzami i agencjami w ramach obszarów funkcjonalnych powinna umożliwić im rozwiązanie szeregu pilnych problemów i wykorzystanie możliwości w sposób bardziej efektywny, niż działanie na szczeblu gminy lub powiatu.

Działania partnerstwa. Partnerstwo wiejsko-miejskie opierać się będzie na bieżących działaniach w ramach współpracy międzygminnej lub lokalnych grupach działania (LGD). Współpraca międzygminna ma na celu poprawę zaopatrzenia w usługi, w szczególności w dziedzinie gospodarki odpadami i ochrony środowiska. LGD opracowują lokalne strategie rozwoju i mogą sformalizować partnerstwo podpisując kontrakty z województwami. Biorąc pod uwagę mieszkankę zasobów naturalnych w województwie, jedną z głównych propozycji działań wiejsko-miejskich jest nawiązanie współpracy w dziedzinie turystyki, co stwarza nowe możliwości, np. lokalna żywność, zakwaterowanie, marketing, itd. lub współpraca w dziedzinie energii odnawialnych. W 2010 r. rząd zainicjował proces budowania wielopłaszczyznowych partnerstw w rozważanym obszarze, we współpracy z samorządem województwa i samorządami lokalnymi.

Przyszłe wyzwania. Ponieważ województwo wyznaczyło już obszary funkcjonalne, w których następuje interakcja obszarów miejskich i wiejskich, pierwszym zadaniem jest wykorzystanie jednostek funkcjonalnych jako przedmiotu polityki, w tym również polityki spójności UE w okresie 2014-2020. Oznacza to wsparcie współpracy międzygminnej, oraz poprawę dialogu pomiędzy instytucjami sektora publicznego i sektorem prywatnym. Główne zadanie obejmuje budowanie efektywnej sieci w celu przezwyciężenia braku zaufania oraz braku współpracy. Silna strategiczna rola województwa jest postrzegana jako istotny element koordynowania różnych inicjatyw oraz określanie podziału odpowiedzialności pomiędzy różnymi szczeblami samorządu. W dalszej perspektywie, silna tożsamość terytorialna może istotnie wzmocnić skuteczność partnerstwa przez podniesienie rosnącej woli politycznej do podjęcia takiej współpracy.

Przegląd województwa

Analizowany obszar

Analizowany obszar, Strefa Centralna, położona jest w centrum Województwa Zachodniopomorskiego (województwo, TL2). Województwo położone jest w północno-zachodniej części Polski i sąsiaduje z landami niemieckimi Meklemburgią-Pomorzem Przednim oraz Brandenburgią na zachodzie, a także województwami polskimi: pomorskim, wielkopolskim i lubuskim na południowym wschodzie. Na północy, wybrzeże Morza Bałtyckiego rozciąga się na całej długości strefy. Liczba mieszkańców Pomorza Zachodniego wynosi 1,7 miliona, a około 40% mieszkańców regionu mieszka w 5 dużych miastach. Szczecin, siódme co do wielkości miasto w Polsce, jest największym ośrodkiem miejskim o populacji 410 000 osób (550 000 w całym obszarze metropolitalnym). Szczecin, będąc portem morsko-rzeczynym, wspólnie ze Świnoujściem tworzy kompleks sektora portowego i logistyki, jednego z najważniejszych sektorów gospodarki województwa. Szczecin jest również ważnym miejscem dostępu do Polski oraz jedną z głównych lokalizacji w północno-południowym korytarzu transportowym wiodącym ze Skandynawii do Grecji.

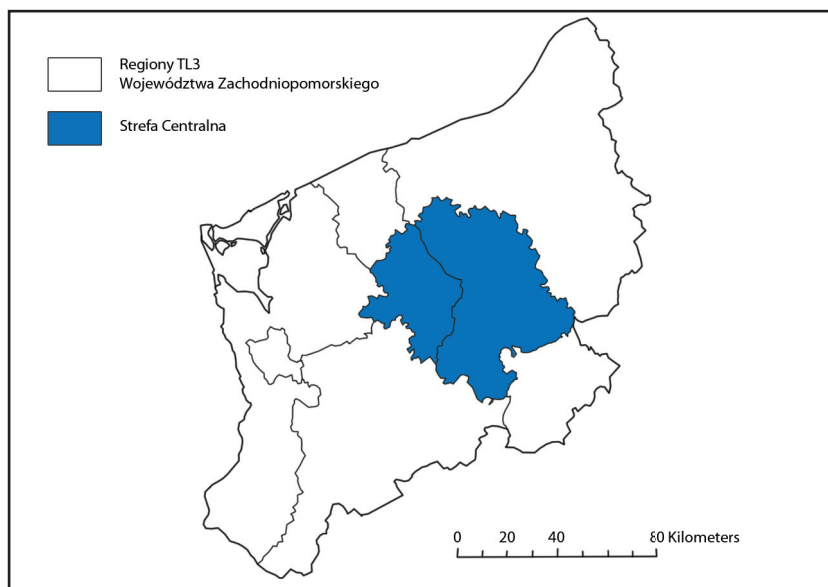
Strefa Centralna, będąca przedmiotem niniejszego opracowania, stanowi „obszar funkcjonalny” położony w środkowo-wschodniej części Pomorza Zachodniego. W rzeczywistości, w zatwierdzonym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego (opracowanym przez Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej WZ, 2012), dokonano podziału województwa na pięć obszarów funkcjonalnych pod kątem rozwojowym. Rys. 14.1 przedstawia Strefę Centralną i Województwo Zachodniopomorskiej wraz z granicami powiatów (NUTS3). Z rysunku wynika, że Strefa Centralna obejmuje obszar trzech powiatów (drawski, łobeski i świdwiński).

Tabela 14.1. Obszary funkcjonalne Województwa Zachodniopomorskiego

Strefa	Charakter i funkcja
Nadodrzańska	Skoncentrowana wokół Szczecina, obejmująca funkcjonalny obszar gospodarczy miasta po polskiej stronie granicy, powiązany z portem w Świnoujściu oraz mniejszymi ośrodkami położonymi na wschód, włączając Stargard.
Wybrzeże	Obejmuje pas wybrzeża Bałtyku i dwa ośrodki miejskie Koszalin i Kołobrzeg, głównie turystyka i gospodarka morską.
Centralna	Grupa miast i ich zaplecza w centralnej części województwa, których gospodarka opiera się na turystyce, a w części na rolnictwie i leśnictwie.
Choszczno i Wałcz	Pas na południu województwa, obejmujący obszary chronionego krajobrazu, charakteryzujące się ochroną środowiska, leśnictwem, turystyką i w części rolnictwem.
Szczecinek	Miasto na wschodzie województwa. Główne sektory działalności gospodarczej to rolnictwo, leśnictwo i turystyka.

Źródło: OECD (2012), „Rurban background report: West Pomeranian Region”, OECD, niepublikowany.

Rys. 14.1. Strefa Centralna na tle Pomorza Zachodniego



Uwaga: Niniejszy dokument i wszelkie mapy w nim zawarte nie naruszają statusu lub suwerenności terytorialnej, w zakresie delimitacji granic międzynarodowych i innych granic oraz nazw terytoriów, miast lub obszarów.

Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych w ramach krajowej strategii

Ministerstwa pracują obecnie nad reformą instytucjonalną w celu nadania większego znaczenia koordynacji sektorowej i strategiom terytorialnym. W 2012 r. rząd polski przyjął dokument pod nazwą *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)*. Koncepcja określa nową zintegrowaną strategię rozwoju terytorialnego i powiązane plany inwestycyjne, i po raz pierwszy podejmuje kwestię „obszarów funkcjonalnych” w planowaniu przestrzennym. Koncepcja określa potrzebę zidentyfikowania obszarów funkcjonalnych, określając je jako „obszar problemowy, gdzie następują szczególne zmiany przestrzenne lub gdzie występują konflikty”. Dokument nie określa precyzyjnie, w jaki sposób należy delimitować takie strefy, a kryteria delimitacji nie są precyzyjnie określone na tym etapie: dyskusja na temat kryteriów nadal trwa w Polsce. Po wyznaczeniu, wyzwaniem będzie integracja stref funkcjonalnych w kolejnym okresie finansowania UE.

W przypadku Strefy Centralnej, opracowywane są kryteria dla obszarów oddziaływania głównych miast, dostępność transportu z obszarów wiejskich do centrów miast (czas dojazdu z ponad godziny ograniczony do maksimum 30 minut) i sytuacja społeczno-gospodarcza (stopa bezrobocia przekracza średnią w województwie).

Na terytorium Strefy Centralnej znajduje się sześć miast, każde z nich obsługujące niewielkie zaplecze oraz obszary wiejskie. W skład strefy wchodzi 18 gmin, nie tylko miejskich, o liczbie mieszkańców od 2 700 do 17 500. Całkowita liczba mieszkańców wynosi 140 000 i stale spada od 20 lat.

Tabela 14.2. Podstawowe dane statystyczne Strefy Centralnej i Pomorza Zachodniego (2010)

Terytorium	Populacja	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia (osób na km ²)	Liczba gmin
Strefa Centralna	146 867	4 073	36,1	18
Pomorze Zachodnie	1 693 198	22 892	74,0	114

Źródło: OECD (2012), „Rurban background report: West Pomeranian Region”, OECD, niepublikowany; OECD (2013), *Baza danych statystyk regionalnych* OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Województwa powstały w 1999 r. w ramach przygotowań Polski do wejścia do Unii Europejskiej i wprowadzania warunków pozwalających na wykorzystanie unijnych Funduszy Strukturalnych dla strategicznego planowania i rozwoju. Na podstawie umowy z rządem centralnym (kontrakty terytorialne), województwa otrzymują określony budżet na pokrycie potrzeb związanych z głównymi usługami publicznymi (np. infrastruktura drogowa, służba zdrowia i edukacja). Każde województwo opracowuje własną Regionalną Strategię Rozwoju Przestrzennego i Regionalną Program Operacyjny? (w oparciu o działania finansowane ze środków unijnych), przy zachowaniu spójności z Planem Zagospodarowania Przestrzennego Wojewódzkiego. Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w regionie i sprawuje nadzór nad samorządami, które są wybierane w wyborach bezpośrednich przez obywateli.

Tabela 14.3. Strefa Centralna: struktura powiatów i gmin

Powiat	Gmina	Dodatkowy podział w ramach gminy miejsko-wiejskiej (na obszary wiejskie i miejskie)
Powiat Drawski	Czaplinek (3)	Czaplinek <i>miasto</i> (4) Czaplinek <i>obszar wiejski</i> (5)
	Drawsko Pomorskie (3)	Drawsko Pomorskie <i>miasto</i> (4) Drawsko Pomorskie <i>obszar wiejski</i> (5)
	Kalisz Pomorski (3)	Kalisz Pomorski <i>miasto</i> (4) Kalisz Pomorski <i>obszar wiejski</i> (5)
	Ostrowice (2)	
	Wierzchowo(2)	
Powiat Świdwiński	Złocieniec (3)	Złocieniec <i>miasto</i> (4) Złocieniec <i>obszar wiejski</i> (5)
	Świdwin (1) gmina miejska	
	Brzeżno (2)	
	Połczyn-Zdrój (3)	Połczyn-Zdrój <i>miasto</i> (4) Połczyn-Zdrój <i>obszar wiejski</i> (5)
	Rąbino(2)	
Powiat Łobeski	Sławoborze (2)	
	Świdwin (2) gmina wiejska	
	Dobra (3)	Dobra <i>miasto</i> (4) Dobra <i>obszar wiejski</i> (5)
	Łobez (3)	Łobez <i>miasto</i> (4) Łobez <i>obszar wiejski</i> (5)
	Radowo Małe (2)	
Powiat Stargardzki (część)	Resko (3)	Resko <i>miasto</i> (4) Resko <i>obszar wiejski</i> (5)
	Węgorzyno (3)	Węgorzyno <i>miasto</i> (4) Węgorzyno <i>obszar wiejski</i> (5)
	Іńsko (3)	Іńsko <i>miasto</i> (4) Іńsko <i>obszar wiejski</i> (5)

Uwagi: 1. Gmina miejska. 2. Gmina wiejska. 3. Miejska i wiejska/miejska i wiejska. 4. Miejska i wiejska/miejska i wiejska: miasto. 5. Miejska i wiejska/miejska i wiejska: obszar wiejski.

Struktura polskiej administracji obejmuje również powiaty (NUTS4), jako szczebel pośredni pomiędzy szczeblem wojewódzkim i gminnym. W Strefie Centralnej znajdują się trzy powiaty. Szczebel powiatów został ustanowiony również w 1999 r. (w sumie 314 powiatów) i odgrywa ograniczoną rolę, ponosząc odpowiedzialność za szkolnictwo średnie, niektóre szpitale i usługi służby zdrowia; rynek pracy, włączając przeciwdziałanie bezrobociu oraz transport publiczny.

Samorządne od 1990 r. gminy (NUTS5, 2 479) są najmniejszymi i najstarszymi jednostkami samorządu. Gmina posiada duży stopień niezależności i szeroki zakres kompetencji:

- Gospodarka gruntami
- Uchwalanie prawa miejscowego w sferze planowania przestrzennego
- Podstawowa infrastruktura, włączając mieszkalnictwo
- Usługi publiczne takie jak opieka zdrowotna, społeczna, edukacja i transport.

Różnice pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi

Gminy są podstawowymi jednostkami samorządu w podziale terytorialnym Polski, który stosuje klasyfikację jednostek terytorialnych ULMA (Urban Labour Market Areas – Miejskie Obszary Rynku Pracy). W Polsce wyróżnia się trzy typy gmin: miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Gminy miejsko-wiejskie podzielić można na miasto i obszary wiejskie (patrz Tabela 14.3). Z 2 479 gmin w kraju, 597 należy do trzeciej kategorii i stanowi 60% ogólnej liczby mieszkańców. Każdy z obszarów miejsko-wiejskich obejmuje ośrodek miejski, w którego otoczeniu znajduje się kilka wsi.

Rozróżnienie pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi ma większy sens, jeżeli przejdziemy od polityki narodowej do współpracy transgranicznej. Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego uczestniczy w projekcie współpracy INTERREG IVC (międzyregionalnej), angażującym pięć krajów, o nazwie URMA (Partnerstwa Miejsko-wiejskie w Obszarach Metropolitalnych). Projekt ma na celu wymianę wiedzy i dobrych praktyk oraz poprawę współpracy miejsko-wiejskiej w sferze innowacji, badań i rozwoju technologicznego.

Kontekst historyczny

Podobnie do struktury przestrzennej, w tym przypadku równie ważny jest kontekst historyczny. Województwo, podobnie jak większość Polski, borykało się ze znaczącymi konfliktami terytorialnymi w swojej historii, będąc w rękach niemieckich, polskich i szwedzkich na przestrzeni wieków. Również po ustaleniu przynależności państwowej, zmieniały się granice funkcjonalne i administracyjne. Funkcjonalny rynek pracy otaczający Szczecin jest niemalże równo podzielony pomiędzy Niemcy i Polskę. W wyniku reformy administracyjnej w 1999 r. w skład Województwa Zachodniopomorskiego weszły tereny byłych województw szczecińskiego i koszalińskiego, oraz część województw pilskiego i gorzowskiego.

Niestabilności terytorialnej towarzyszy niestabilność populacji, częściowo spowodowana trwającym procesem przekształceń terytorialnych. Gruntowne zmiany populacji po Drugiej Wojnie Światowej i polityka przesiedleń późniejszych rządów polskich nie przyczyniły się do zbytowego zakorzenienia kultury lub tożsamości terytorialnej na rozważanym obszarze, a także niewiele więzi społecznych. Obecne pokolenie młodych obywateli jest dopiero drugim, zawierającym znaczną liczbę osób urodzonych w województwie. Nadal występują znaczące enklawy ludności pochodzenia ukraińskiego.

Profil społeczno-gospodarczy

Struktura gospodarcza województwa zachodniopomorskiego ulega zmianie. Znaczna część sektora przemysłu uległa skurczeniu, a rola gospodarki morskiej ogranicza się

wyłącznie do funkcji transportowej. Turystyka na wybrzeżu i usługi obecnie odgrywają znaczącą rolę w gospodarce. Państwowy sektor rolnictwa przestał istnieć w okresie transformacji i został zastąpiony przez małe prywatne gospodarstwa rolne. Ograniczone możliwości i bezrobocie przekraczające średnią krajową to główne czynniki, które spowodowały znaczny odpływ ludności, co jest źródłem niepokoju w długofalowej perspektywie.

Zasoby gospodarcze w Strefie Centralnej obejmują kilka znaczących kurortów, na przykład Połczyn-Zdrój, turystykę i wyjątkowe środowisko naturalne, włączając szereg obszarów chronionych, jezior i lasów, rolnictwo oraz leśnictwo. Możliwości produkcji żywności w skali mikro obejmują grzyby i miód oraz szeroki wachlarz innych działalności, takich jak tradycyjne produkty ceramiczne. Wspólny potencjał sąsiednich miast może pomóc w stworzeniu wspólnego potencjału gospodarczego i pobudzeniu wewnętrznego popytu.

Tabela 14.4. Strefa Centralna – wskaźniki społeczno-gospodarcze

	Strefa Centralna ^a	Zachodniopomorskie	Polska	OECD
PKB na głowę (USD, PPP), 2010		15 090	17 194	30 156
Stopa bezrobocia (%), 2011	14,2	10,9	10,1	7,9
Współczynnik obciążenia demograficznego (%), 2011	21,9	16,8	18,9	22,1

Uwaga: a) rok 2009

Źródło: OECD (2012), „Rurban background report: West Pomeranian Region”, OECD, niepublikowany; OECD (2013), Regionalna Baza Danych Statystycznych OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Mocne strony i wyzwania regionu

Generalnie, słaba spójność terytorialna stanowi problem. Wyzwaniem jest odpływ ludności: liczba mieszkańców Strefy Centralnej wynosiła 147 000 w 2010 r. i zmniejszyła się o 2,3% w latach 2002-2010. Wynika to z ujemnego salda migracyjnego, które przewyższa dodatnią stopę urodzeń. Obserwuje się migrację z wsi do mniejszych miast oraz z mniejszych i średnich miast do dużych ośrodków. W starzejącej się społeczności, wielu młodych ludzi, w szczególności kobiety, decydują się na opuszczenie terenu ze względów ekonomicznych.

Kolejnym poważnym wyzwaniem jest zaopatrzenie w usługi. Samorząd lokalny nie posiada wystarczających środków, aby zapewnić wymagany poziom usług i obiektów. Transport również boryka się z podobnym problemem. Komunikacja jest niedostateczna, ze względu na brak zintegrowanego systemu transportu publicznego i słabą jakość dróg i połączeń kolejowych. Nawet najważniejsze miasto w województwie (Szczecin) ma słabe połączenia drogowe z innymi ośrodkami miejskimi. Lokalny transport został w znacznym stopniu sprywatyzowany, a usługi świadczone są na podstawie umowy z rządem krajowym lub rozwiązywane w oparciu o mechanizmy rynkowe. Jedynym podmiotem świadczącym usługi transportu publicznego obecnie jest Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej (PKS) oraz Polskie Koleje Państwowe (PKP). Świadczenie usług transportu publicznego ogranicza się do najczęściej uczęszczanych i dochodowych tras. Wrażliwość na potrzeby lokalne jest niewielka, podobnie jak wykorzystanie lokalnej innowacji, w celu zapewnienia marginalnych lub podstawowych, ale niedochodowych usług, korzystając z dotacji, restrukturyzacji lub przemodelowania usług.

Transport autobusowy jest równie problemowy, opisywany przez niektóre osoby jako „niewydolny” i przynoszący niewielkie przychody. Spółki transportu autobusowego ograniczają się do wykorzystania własnych środków kapitałowych na inwestowanie w nowe pojazdy. Pojazdy stosowane w obszarach wiejskich są takie same jak stosowane na bardziej popularnych trasach dojazdowych. Kolejny problem stanowi zapewnienie usług transportu osobom starszym. W sferze transportu (publicznego i prywatnego) tworzone są formalne i nieformalne partnerstwa z grupami społecznymi, które są wynajmowane w celu zapewnienia usług „lokalnych taksówek” dla osób starszych, zapewniając dojazdy do szpitali, odbiór

leków i zakupów spożywczych.

Oczekuje się, że zmiany w systemie transportu rozwiążą powyższe problemy. Od 2017 r. administracja powiatowa będzie odpowiedzialna za opracowywanie i nadzorowanie lokalnego strategicznego planowania transportu, z odpowiednimi kompetencjami przekazanymi ze szczebla centralnego. Trwają rozmowy na temat ustanowienia wspólnej publicznej sieci połączeń autobusowych pomiędzy gminami. Trudność stanowi opracowanie skutecznej alternatywy dla samochodów osobowych przy ograniczonych środkach finansowych na wymianę zużytego taboru, poprawę przestrzennej dostępności do przystanków, skrócenia czasu przesiadek i zwiększenia częstotliwości kursów. Kolejnym pomysłem jest zakup mniejszych autobusów, obsługujących peryferyjne mniej zaludnione obszary.

Uważa się, że opieka zdrowotna w Strefie Centralnej zapewniana jest na średnim poziomie w stosunku do pozostałej części województwa. Szpitale znajdują się w 23 miastach województwa, w tym wielooddziałowe szpitale działają w Drawsku i Połczynie Zdrój a mniejszy szpital działa w Resku. Prywatni lekarze ogólni obsługują 2 500 do 3 000 pacjentów każdy. Lekarze prywatni nie są powiązani z głównymi szpitalami. Lekarze ogólni świadczą również usługi nocą i w święta, ale koszt prywatnych usług medycznych jest wysoki.

Poza formalnym systemem opieki zdrowotnej, gminy świadczą szereg lokalnych usług medycznych, od przychodni dla osób starszych do opieki długoterminowej i paliatywnej w domach, a także opiekę opartą na wolontariacie i lokalnych działaniach charytatywnych, na przykład poprzez lokalne grupy związane z kościołem. Fakt, że gminy w znacznym stopniu dotują opiekę nad dziećmi pokazuje, że partnerstwa wiejsko-miejskie dostrzegają znaczenie kobiet dla lokalnej infrastruktury społecznej i gospodarczej. Generalna opinia na temat usług tego rodzaju wskazuje na ich zmienność pod względem jakości i ilości, z występującymi zakłóceniami w świadczeniu tych usług dla pacjentów. Lokalni lekarze ogólni nie są w stanie wpływać na świadczenie usług szpitalnych zakontraktowanych na szczeblu krajowym lub usług opieki społecznej świadczonych przez gminy. Równocześnie, szpitale nadal kontynuują proces łączenia się i restrukturyzacji usług, przy niewielkim powiązaniu z profilem potrzeb w obszarach takich, jak Strefa Centralna.

W regionie utrzymuje się wysoka stopa bezrobocia, przy niewielkim powiązaniu kształcenia i zatrudnienia oraz strategicznego rozwoju województwa. Brakuje ośrodków kształcenia wyższego (w badanym obszarze znajdują się jedynie jednostki kształcenia podstawowego i ponadpodstawowego) oraz spada liczba szkół. W regionie znajdują się znaczne zasoby lasów, a co za tym idzie potencjał do rozwijania przemysłu drzewnego i meblarskiego. Nie istnieje partnerstwo angażujące instytucje szkolnictwa wyższego, działające na rzecz potrzeb rynku pracy lub strategii rozwoju potencjału rynku pracy. Brakuje również inwestycji w badania i rozwój. Od 2010 r. obserwuje się dynamiczny rozwój sieci Internetu szeroko pasmowego i bezprzewodowego. Niemniej jednak Strefa Centralna jest obszarem niedostatecznego rozwoju w sferze ICT i dostępu do Internetu, które to zostały ocenione jako przeciętne w porównaniu z resztą województwa zachodniopomorskiego.

Cel i charakterystyka partnerstwa

Propozycja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego polega na tym, że współpraca pomiędzy władzami i agencjami w ramach obszarów funkcjonalnych powinna umożliwić im rozwiązanie szeregu pilnych problemów i wykorzystanie możliwości w sposób bardziej efektywny, niż działanie na szczeblu gminy lub powiatu. Współpraca taka przygotuje również poszczególne obszary w Strefie do maksymalnego wykorzystania szans w celu przyciągnięcia inwestycji zewnętrznych, finansowanych w szczególności ze środków unijnych, biorąc pod uwagę rosnące zainteresowanie programami UE na lata 2014-2020. Rozmowy z przedstawicielami Strefy pokazały, że propozycja taka jest atrakcyjna, ponieważ obejmuje konieczność współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami w strefie na szerszą skalę,

co może przyciągnąć większą uwagę szczebla wojewódzkiego i krajowego. Główne szczeble, na których realizowane są działania operacyjne w Polsce to szczebel krajowy i gminny. Szczebel wojewódzki i powiatowy w większym stopniu zajmują się interpretacją polityki i administracją. Szczebel wojewódzki ma znaczenie przy opracowywaniu i zarządzaniu Regionalnymi Programami Operacyjnymi i innymi działaniami. Proces decentralizacji polegał na powolnych przekształceniach, przy niewielkim skupieniu na budowaniu potencjału lokalnego w celu wytworzenia większej siły napędzającej rozwój. Przemiany gospodarcze polegają na przejściu z dużych państwowych przedsiębiorstw do tworzenia regionalnych strategii gospodarczych. Rozważany region jest w początkowej fazie tych przemian i strategia rozwoju gospodarczego dla regionu jest nadal „otwarta”. Innymi słowy, nie została jeszcze opracowana. Strategiczne dokumenty na różnych szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym) w niewielkim stopniu zapewniły integrację poziomą lub pionową. Strategicznie położenie Województwa Zachodniopomorskiego zapewnia łatwy dostęp do Niemiec, Europy Środkowej i Wschodniej oraz Skandynawii. Po rozwinięciu potencjału, lokalizacja będzie naturalną przewagą województwa.

Partnerstwo jest nową koncepcją na Pomorzu Zachodnim. Niektóre działające partnerstwa stanowią przykłady różnej współpracy w regionie i mogą stanowić fundament do dalszych działań. Niektóre obszary potencjalnej współpracy mogą być załączkiem formalnego partnerstwa wiejsko-miejskiego. Obie formy zostały omówione poniżej.

Struktura partnerstwa

Współpraca międzygminna

Obecnie, 60% gmin w kraju zaangażowane jest we współpracę międzygminną. Przed rokiem 1989 nie istniała tradycja współpracy gmin. Propozycja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego polega na tym, że współpraca pomiędzy władzami i agencjami w ramach obszarów funkcjonalnych powinna umożliwić im rozwiązanie szeregu pilnych problemów i wykorzystanie możliwości w sposób bardziej efektywny, niż działanie na szczeblu gminy lub powiatu.

Strefa Centralna nie wydaje się posiadać rzeczywistych doświadczeń w dziedzinie współpracy pomiędzy gminami. Jeden omawiany przykład to inicjatywa zbudowania zakładu gospodarki odpadami obsługującego większość obszaru Strefy i wymagającego partnerstwa wiejsko-miejskiego. Obiekt przewidziano do obsługi populacji 100 000 mieszkańców. Po zbudowaniu obiektu pojawiły się napięcia wynikające ze zmiany prawa krajowego, co wymusiło zmiany granic obszarów gospodarki odpadami i rozszerzenie skali do 150 000 mieszkańców, i to w okresie spadku liczby mieszkańców i nadmiernej wydajności lokalnych obiektów. To doprowadziło do kłopotów finansowych partnerstwa i wywołało dużą ostrożność w podejmowaniu podobnych inicjatyw w przyszłości.

Kolejnym przykładem współpracy są działania z powodzeniem podjęte wspólnie przez stowarzyszenie 22 gmin wzdłuż rzeki Parsęty, od Bałtyku do północno-wschodnich krańców Strefy Centralnej. Głównym celem stowarzyszenia było zorganizowanie gospodarki wodno-ściekowej w dorzeczu Parsęty, rzeki, która jest znana ze swojej atrakcyjności i licznych kurortów. Stowarzyszenie działa od 1992 r. realizując takie cele, jak poprawa efektywności energetycznej (odnawialne źródła energii), ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i poprawa warunków zdrowia i życia mieszkańców. Osoby wdrażające projekt podkreślają wiodącą rolę burmistrza jednej z gmin spoza Strefy Centralnej w tworzeniu i prowadzeniu partnerstwa, angażując poszczególne podmioty i definiując wyraźne cele gospodarcze, turystyczne i środowiskowe.

Lokalne grupy działania i lokalne grupy rybackie

W Zachodniopomorskiem działa 15 lokalnych grup działania (LGD) a w samej Strefie Centralnej 4, promujące podejście inicjatywy LEADER i korzystające z finansowania na poziomie 60% z Europejskiego Funduszu Rolnictwa na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD). Lokalna Grupa Działania obejmuje obszar kilku wsi oraz miejscowości; w partnerstwie uczestniczą trzy rodzaje podmiotów: samorzady lokalne, społeczeństwo obywatelskie i osoby fizyczne oraz sektor prywatny. Samorząd odgrywa dominującą rolę (zapewniając finansowanie), natomiast zaangażowanie sektora prywatnego jest ograniczone. Partnerstwo pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi nie jest łatwe i wzajemne niezrozumienie wynika najprawdopodobniej z zasłóci historycznych, jak na przykład centralistyczna polityka rządu.

Lokalne Grupy Działania formułują lokalne strategie rozwoju i mogą formalizować partnerstwo w kontraktach z województwem. Lokalni aktorzy nie dostrzegają, aby Narodowa Strategia LEADER była sprecyzowana, ale „nadmierna administracja” jest uważana za szczególnie ograniczającą. Jest to szczególnie prawdziwe w przypadku zarządzania projektami, doboru projektów i procedur oceny. Zasadniczo występują cztery pola realizacji projektów przez LGD:

- odnowa obszarów wiejskich i odbudowa infrastruktury społecznej
- mikro-przedsiębiorstwa i rozwój biznesu
- dywersyfikacja działalności rolniczej, w szczególności w kierunku agroturystyki
- małe projekty (mniej niż 6 000 EUR) na rzecz rozwoju społeczności lokalnej.

Lokalne grupy rybackie (LGR, powszechne w Polsce) opierają się na tej samej strukturze i rodzaju partnerstwa jak LGD. Ich celem jest promowanie zrównoważonych działań na szczeblu lokalnym, polegających na waloryzacji produktów rybackich i dywersyfikacja działalności rybackiej. Każda LGR składa się z przedstawicieli sektora publicznego, gospodarczego i społecznego. Ich finansowanie unijne pochodzi raczej z Europejskich Funduszy Rybackich (EFF), niż z EAFRD.

Potencjalne obszary współpracy

Biorąc pod uwagę zasoby naturalne dostępne w regionie, jedna z głównych propozycji opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako podstawa partnerstwa wiejsko-miejskiego polega na współpracy uzupełniającej walory regionu związane z wybrzeżem Bałtyku. Może być ona promowana jako dodatkowa możliwość dla osób odwiedzających pas wybrzeża. Odmianą tej propozycji jest opracowanie bardziej zróżnicowanej propozycji turystycznej, nie tylko aby przyciągnąć odwiedzających do regionu, ale aby połączyć i rozwinąć dostępne zasoby. Przykłady obejmują ofertę „wellness”, wykorzystującą spa, naturalny krajobraz i potencjał rozwoju turystyki pieszej, rowerowej i innej, a także szereg lokalnych produktów spożywczych promowanych na szerszą skalę. Miałyby one trafić prawdopodobnie na inny rynek i zainteresować kolejnych gości przyjeżdżających na wybrzeże. Nowy rynek może obejmować przyjezdnych ze Szczecina i Wschodnich Niemiec, a także innych części Polski. Tu też kryje się potencjał wzmocnienia oferty zatrudnienia w powiązaniu z produkcją i usługami, ale wymagać będzie rozszerzenia pod względem działań inwestycyjnych i marketingowych.

Dalsza współpraca w celu zwiększenia liczby miejsc noclegowych sprzyjałaby rozwojowi turystyki pobytowej, biorąc pod uwagę ograniczenia rozwoju przestrzennego w miastach. Samorząd lub inne instytucje regionalne mogłyby zachęcać do wspólnego marketingu Strefy Centralnej wraz z innymi obszarami, jak również zróżnicowania działań w stosunku do obecnie podejmowanych, takich jak inicjatywa Parsęty. Ponadto, działanie takie pozwoliłoby na większe zróżnicowanie w stosunku do obecnie podejmowanych działań, takich jak inicjatywa Parsęty. Niektóre prace są już w toku, przynajmniej w Połczynie

Zdrój, i zmierzają do zidentyfikowania i udokumentowania możliwości rozwoju turystyki, włączając współpracę w dziedzinie lokalnej żywności. Jednakże przepisy narzucają pewne ograniczenia w promowaniu produkcji lokalnej żywności, co może wymagać zmian legislacyjnych na poziomie województwa i kraju.

Alternatywną propozycją jest skupienie się na działaniach takich, jak wytwarzanie energii (farmy wiatrowe, biogaz) i gospodarka odpadami, gdzie niewykorzystane lokalne grunty dają możliwość inwestowania i zatrudnienia. Rozwijanie gospodarki odpadami jest rozważane w celu spełnienia wymagań lokalnych, ale mieszkańcy nie są jeszcze przekonani, że rozwijanie tej dziedziny na szerszą skalę jest pożądane.

Mocne i słabe strony partnerstwa

Już teraz zarysowują się istotne mocne i słabe strony partnerstwa. Po pierwsze jest to wyznaczona skala współpracy, obejmująca 19 gmin. Inne powiązane są z czynnikami wpływającymi na działalność partnerstwa, bez względu na ostateczną skalę. Należy do nich brak potencjału, przywództwa, partnerstw poziomych i pionowych oraz powiązań między nimi, nadmierny stopień regulacji centralnych, a także zaszczości społeczne i kulturowe, które pozostawiły niedobory umiejętności wśród społeczeństwa do podejmowania tego rodzaju inicjatyw typowych dla działań na szczeblu unijnym.

Strefa Centralna: wyzwania dla pomyślnego działania obszaru funkcjonalnego

Strefa Centralna składa się z niewielkich gmin, które nie posiadają doświadczenia we współpracy, skupione są na lokalnych problemach i nie posiadają wspólnej tożsamości. Działania podejmowane przez szczebel wojewódzki, aby zachęcić inne gminy do współpracy na szerszą skalę wydają się godne uwagi. Jednakże kilka przykładów pomyślnego partnerstwa tego typu pokazuje, że opiera się ona na wizji i działaniach jednostek i brak jest generalnie inicjatyw wspierających budowanie sieci powiązań lub potencjału na wyższych szczeblach. Wdrożone już z powodzeniem zewnętrzne rozwiązania, takie jak lokalne grupy działania wspierane przez Program UE LEADER, opierały się na charyzmatycznych jednostkach, które potrzebowały wysokiej motywacji, aby zapewnić stosunkowo niewielką ilość środków.

Delimitacja Strefy Centralnej w takim kształcie nie jest oczywista, biorąc pod uwagę, że inne obszary w pobliżu, jak Choszczno, Wałcz i Szczecinek, posiadają podobne funkcje i koncentrują się na rozwoju turystyki i rolnictwa oraz mają podobne wyzwania w zapewnieniu usług. Osoby udostępniające informacje sugerują, że Strefa Centralna została wyznaczona jako obszar, ponieważ można do niej łatwo dotrzeć z obszarów przyległych, jak Choszczno, Wałcz i Szczecinek, w ciągu 30 minut. Z punktu widzenia zapewnienia usług, obszar o populacji 140 000 ma sens i mieści się w dolnej części skali umożliwiającej wypracowanie strategicznego podejścia do usług, takich jak lokalna opieka zdrowotna i szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe. Nie mniej jednak, w obszarach takich jak Strefa Centralna, rozwiązywanie problemów strategicznych, związanych z rozwojem gospodarczym i zapewnieniem podstawowych usług wydaje się być nacechowane licznymi problemami.

Dopasowanie zarządzania do funkcjonalności jest dla partnerstwa bardzo ważną kwestią. Wspólne wyzwania w obszarze gospodarki i świadczenia usług występują w całej Strefie Centralnej, ale chociaż jest ona opisywana jako „obszar funkcjonalny”, nie wykrystalizowała się jeszcze wyraźna funkcja tego obszaru. Zgodnie z dostarczonymi informacjami, partnerstwo skupione jest w mniejszym stopniu wokół funkcji, a w większym stopniu tworzy klastr miast „funkcjonalnych” lub poszukujących sposobów na wytworzenie „wielofunkcjonalności” w miastach.

Jest za wcześnie na ocenę czy Strefa Centralna jako obszar funkcjonalny jest sposobem na rozwiązanie bieżących problemów fragmentacji terytorialnej. Niemniej jednak, ustanowienie strefy wydaje się być właściwym rozwiązaniem dla potrzeb analizy proble-

mów i rozważenia szeregu wspólnych wyzwań stojących przed sześcioma miastami i terenami przyległymi. Silniejsza współpraca pomiędzy gminami położonymi w Strefie Centralnej będzie wstępnym warunkiem powodzenia podejmowanych działań.

Obszary funkcjonalne dobrze wpasowują się w unijne ramy zarządzania i mogłyby umożliwić Polsce wykorzystanie propozycji polityk przedstawianych przez UE na rzecz spójności i rozwoju obszarów wiejskich kolejny okresie programowania (2014-2020). Operacyjne trudności mogą być dwojakiego rodzaju: po pierwsze, zintegrowanie obszarów funkcjonalnych w ramach programowania UE; i po drugie, wdrożenie i zarządzanie projektami we współpracy z województwem zachodniopomorskim. Należy odpowiedzieć na pytanie jak uporać się z ryzykiem rosnącej konkurencji pomiędzy gminami w tego rodzaju obszarach funkcjonalnych.

Nowe obszary funkcjonalne, skupiające się na rozwoju gospodarczym i świadczeniu usług, wydają się odpowiednią skalą współpracy do wdrażania strategii spójności terytorialnej w ramach partnerstw wiejsko-miejskich, w szczególności poprzez LGD. Możliwość rozszerzenia LGD na inne rodzaje obszarów w kolejnym okresie finansowania UE jest pożądana: aglomeracje mogłyby objąć obecnie istniejące partnerstwa wiejsko-miejskie. Prawdopodobnie wspólne zarządzanie programami mogłoby być realizowane poprzez Stowarzyszenia Jednostek Samorządu Terytorialnego (prawnie dopuszczalne stowarzyszenia w Polsce).

Wyzwania związane z zarządzaniem

Pozioma i pionowa fragmentacja struktury zarządzania jest wyraźnie widoczna. Niedostatki pionowej koordynacji (o różnej skali) polegają na tym, że instrumenty przestrzenne i rozwojowe o różnej skali (lokalne „studia uwarunkowań”, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, strategię rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne, plany rozwoju gospodarczego, programy sektorowe) nie wydają się wystarczająco wykształcone i skoordynowane. Ponadto, kluczowe poziomy działalności operacyjnej w Polsce obejmują szczebel krajowy i gminny. Szczeble pośrednie, czyli wojewódzki i powiatowy zajmują się interpretowaniem polityki i administracją. Na szczeblu regionalnym brakuje strategicznego przywództwa, a dziesięciolecia centralizacji w procesie decyzyjnym nie przyczyniły się do znacznej autonomii gmin. Ponadto, wielopoziomowe zarządzanie charakteryzuje się znaczną fragmentacją.

Strategiczne cele opracowano w województwie przed przyjęciem rozporządzeń regulujących funkcjonowanie programów UE. Rozporządzenia nie zawsze pozwalają na realizację celów regionalnych. UE zapewnia znaczne środki finansowe, ale ważną rzeczą jest, aby pomoc ta ułatwiała realizację celów, a nie blokowała je. Województwo musi rozwijać własny potencjał w kierunku określenia i realizacji celów strategicznych oraz realizowania prac w oparciu o dostępne środki finansowe. Obecnie, toczy się walka o środki unijne i to one determinują jakie działania są realizowane. Sztywne trzymanie się zasad unijnych zastępuje próby elastycznej ich interpretacji.

W przyszłości, wyraźniejsze i bardziej przejrzyste określenie celów będzie niezbędne do celu zaplanowania zakresu odpowiedzialności gmin, powiatów i regionów w sposób bardziej spójny i efektywny. Priorytetem powinno być rozważenie rozszerzenia strategicznej roli regionów poprzez zwiększenie ich legitymizacji politycznej i potencjału. Województwa powinny uzyskać większą władzę w dziedzinie planowania przestrzennego i możliwość przyjęcia znacznie szerszej perspektywy. Podział kompetencji pomiędzy województwa, powiaty i gminy wymaga dalszego doprecyzowania, w szczególności w dziedzinie służby zdrowia i rynku pracy. Proces decentralizacji może być tu wielce pomocny, ale jest to proces powolnych zmian. Jednym z celów Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (patrz powyżej), omawianych przez ostatnie dwa lata, jest wzmocnienie współpracy pomiędzy

podmiotami uczestniczącymi we wdrażaniu polityki. Dotyczy to również możliwości rządu centralnego, aby stworzyć program zachęt do zakładania dobrowolnych stowarzyszeń.

Pozioma koordynacja (pomiędzy instrumentami na tym samym szczeblu) również charakteryzuje się fragmentacją, co utrudnia współpracę międzygminną. Choć tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest wymogiem prawnym, jedynie 20% samorządów posiada takie plany. Miejskowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują granice gmin (a nie obszary funkcjonalne) i rzadko wymagają współpracy międzygminnej. Ponadto nie ma koordynacji pomiędzy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Przykładem braku spójności są inwestycje drogowe realizowane przez jedną gminę, a blokowane przez inną. Trudności w tworzeniu zintegrowanego systemu transportu pomiędzy obszarami miejskimi i powolny rozwój mieszkalnictwa w miejscowościach i miastach mogą być postrzegane jako konsekwencja słabości w sferze zarządzania.

Współpraca międzygminna jest procesem oddolnym, inicjowanym przez gminy, bez formalnej struktury administracyjnej. Województwo po prostu ujmuje taką współpracę w swojej strategii i przewiduje niezbędne rozwiązania. Wola współpracy w sferze wspierania biznesu, wspólnych inwestycji oraz tworzenia klastrów jest jeszcze słaba, prawdopodobnie, ponieważ rozważany obszar ze względów historycznych nie posiada własnej tożsamości. Potencjał współpracy międzygminnej ograniczony jest przez:

- brak wcześniejszych doświadczeń w realizacji tego rodzaju podejścia (przed 1989 r.)
- brak podstaw prawnych i finansowych promujących zaangażowanie gmin w realizację wspólnych zadań (rząd centralny odgrywa tu kluczową rolę)
- brak zachęt ze strony szczebla krajowego i wojewódzkiego promujących współpracę.

Polskie społeczeństwo nadal przechodzi szereg zmian z państwa planowania centralnego ku strukturom demokratycznym, którym towarzyszy przekazywanie kompetencji. To dopiero tworzy możliwości budowania tożsamości terytorialnej i rozwijania potencjału, w oparciu o który ludzie mogą działać w ramach nowej struktury społecznej. Różne przykłady inicjatyw współpracy już istnieją, ale niezbędne skuteczne budowanie sieci powiązań jest hamowane historycznym brakiem zaufania do inicjatyw odgórnych i regulacji przyjmowanych przez rząd centralny.

Oddziaływanie projektów LEADER ograniczone jest brakiem woli do współpracy. Priorytetem lokalnych podmiotów odpowiedzialnych za organizowanie LGD jest tworzenie sieci powiązań lokalnych, budowanie woli do współpracy oraz poczucia zaangażowania. Brak współpracy pomiędzy różnymi lokalnymi grupami działania stanowi wyzwanie, ponieważ dla gmin, wiele z tych grup ma niewielkie wzajemne powiązania. W tym samym czasie Finlandia przyjęła Krajową Strategię LEADER i zgromadziła doświadczenie w dziedzinie lokalnego rozwoju obszarów wiejskich, przy wysokim poziomie wzajemnych powiązań i kultury zaangażowania sektora prywatnego. Doświadczenie to może być inspiracją dla Polski.

Jednym z pozytywnych wyników działania lokalnych grup działania (LGD) jest zachęcenie społeczności lokalnych do podkreślania swoich korzeni i ich własnej tożsamości. Działania takie budują pewność siebie i umożliwia ludziom podejmowanie inicjatyw i rozwijanie np. działalności bazujących na rzemiosłach powiązanych z tożsamością. Taka struktura partnerstwa może odgrywać istotną rolę przy okazji budowania potencjału i rozwijania umiejętności przywództwa. Powodzenie LGD opiera się na charyzmatycznym przywództwie jednostek. Kulturowanie umiejętności takiego przywództwa ma kluczowe znaczenie, podobnie jak zdolności przyjmowania odpowiedzialności przez obywateli.

Powyższe zmiany są czasochłonne. Należy zastosować odpowiednie wskaźniki, w celu dokonania oceny tego rodzaju partnerstw (w odniesieniu do współpracy, spójności,

tożsamości, wzajemnego szacunku, integracji poziomej i pionowej), w odróżnieniu od standardowych ograniczonych wskaźników mierzących wyniki, takie jak liczba stworzonych miejsc pracy i osiągnięte przychody.

Wnioski i dalsze działania

Istota pomysłu stworzenia Strefy Centralnej polega na nawiązaniu współpracy pomiędzy miastami położonymi w odległości 30 minut jazdy od siebie, w celu wykorzystania ich wspólnego potencjału. Natomiast rozważania wokół propozycji partnerstwa wiejsko-miejskiego przedstawionej przez Strefę Centralną znajdują się we wczesnej fazie. Potrzeba tworzenia stowarzyszeń wiejsko-miejskich jest powszechnie uznawana, ale ich forma, funkcja i zakres współpracy nie zostały jeszcze zdefiniowane. Strefa Centralna jest doskonałym przykładem obszaru, który może w znacznym stopniu skorzystać z różnych modeli wdrażania inicjatyw wiejsko-miejskich, jakie występują w UE i OECD. Dotychczas nie stwierdzono ani silnego poczucia przywództwa – jakże ważnego w obszarze doświadczającym znacznej fragmentacji, ani znaczących wpływów zewnętrznych, które mogłyby stanowić alternatywne katalizatory stymulujące tę współpracę. Realizacja wizji Strefy Centralnej wymaga przekształcenia procesów odgórnych i oddolnych. Ponadto, proponowana silniejsza współpraca winna być wyważona wobec braku ingerencji w autonomię gmin lub pokrywanie się działań realizowanych przez inne szczeble władzy.

Rozważenie czy delimitacja Strefy Centralnej została poprawnie wyznaczona, biorąc pod uwagę systemy funkcjonalne istniejące w Województwie Zachodniopomorskim, jest niezbędne do podjęcia wyzwań związanych z rozwojem gospodarczym i zapewnieniem usług w rozważanym obszarze. Rzeczywiście, przeanalizowanie charakteru tego obszaru warunkować będzie rozwiązanie problemów gospodarczych i zapewnienia podstawowych usług w regionie. Należy również zrozumieć i współpracować nad powiązaniem funkcjonalnymi – włączając partnerstwo wiejsko-miejskie w sferach, takich jak turystyka i transport – które najprawdopodobniej obejmą istniejące relacje z obszarami poza Strefą Centralną.

Budowanie potencjału i tożsamości poprzez współpracę stanowią potencjalny wynik działania proponowanego partnerstwa. Kontekst społeczny i kulturowy kształtuje sposób, w jaki partnerstwa, a w szczególności partnerstwa wiejsko-miejskie rozwijają się pomimo braku doświadczenia w tym zakresie lub tradycji tego rodzaju współpracy w gminach i sektorze społecznym. Rozwinięcie tego potencjału musi potrwać. Wstępną współpracę należy postrzegać jako warunek niezbędny do budowania potencjału i zdolności przemawiania „jednym głosem” podczas negocjowania zasobów i dążenia do wzmacniania więzi kulturowych, regionalnych i międzygminnych. Będzie to kluczowy krok we właściwym kierunku, który pozwoli na harmonizację z innymi partnerstwami wiejsko-miejskimi w krajach OECD.

Literatura

- OECD (2012a), *OECD Economic Surveys: Poland 2012 (Badania Ekonomiczne OECD: Polska 2012)*: Tom 2012 wydanie 7, Publikacja OECD, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2012-en.
- OECD (2012b), *“Rurban background report: West Pomeranian Region” (Raport z Projektu Rurban: Województwo Zachodniopomorskie)*, OECD, niepublikowane.
- OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011 (Przegląd Polityk Miejskich OECD, Polska 2011)*, Wydanie OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>.
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008 (Przegląd Terytorialny OECD: Polska 2008)*, Wydanie OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.
- Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego (2012), *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego*, Szczecin.