

# PLAN ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO

## Partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego

Plan rozwoju instytucjonalnego powstał w ramach projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”, finansowanego z funduszy EOG, pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii oraz środków krajowych,

na podstawie umowy, zawartej między Liderem Projektu – Gminą Miejską Turek a firmą „Eurogrant” Jarosław Gromek z Poznania

**Poznań – Turek, listopad 2014 r.**

## Spis treści

1.	Przesłanki rozwoju partnerstw samorządowych w Polsce.....	3
1.1.	Teoretyczne uwarunkowania współpracy międzysamorządowej.....	3
1.2.	Polskie uwarunkowania współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej...	7
1.3.	Obszar turecki a obszary funkcjonalne .....	10
1.4.	Rządowe wsparcie inicjatyw partnerskiej współpracy.....	12
2.	Tło projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego” .....	15
3.	Dotychczasowa współpraca Partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego .....	20
3.1.	Historia i dotychczasowy przebieg współpracy .....	20
3.2.	Partnerstwo na rzecz realizacji projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego” w ramach konkursu EOG .....	29
3.3.	Inne działania integracyjne w ramach Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracja Turecka .....	30
3.4.	Podsumowanie i ocena dotychczasowej współpracy.....	33
4.	Obowiązujące przepisy a możliwe formy współpracy w ramach Partnerstwa .....	35
4.1.	Związki komunalne.....	37
4.2.	Porozumienia międzysamorządowe .....	40
4.3.	Spółki prawa handlowego .....	41
4.4.	Lokalne stowarzyszenia JST .....	43
4.5.	Inne formy współpracy.....	45
4.6.	Podsumowanie .....	50
5.	Rozwój Partnerstwa .....	52
5.1.	Podsumowanie obecnych form współpracy .....	52
5.2.	Możliwe formy dalszej współpracy .....	53
5.3.	Proponowana forma dalszej współpracy, wizja docelowa Partnerstwa .....	57
5.4.	Kierunki działalności Partnerstwa.....	58
5.5.	Potrzeby w zakresie kadr i ich rozwoju .....	59

## **1. Przesłanki rozwoju partnerstw samorządowych w Polsce**

### **1.1. Teoretyczne uwarunkowania współpracy międzysamorządowej**

Ponieważ administracja samorządowa jest jednym z elementów administracji kraju, na wstępie należy zaznaczyć, że funkcjonowanie państwa i administracji było i jest przedmiotem zainteresowania wielu autorów, poczynając od starożytności, a kończąc na współczesności.

Twórcą podstawowej nauki administracji był (żyjący na przełomie XIX i XX wieku) francuski inżynier Henri Fayol, który sformułował 14 zasad zarządzania, określanych także zasadami tradycyjnej administracji:

1. Podział pracy - im bardziej ludzie specjalizują się, tym sprawniej mogą wykonywać swoją pracę.
2. Autorytet - kierownicy muszą wydawać polecenia, aby prace były wykonywane, ale niezbędny jest też autorytet osobisty.
3. Dyscyplina - członkowie organizacji powinni przestrzegać przepisów i uzgodnień rządzących organizacją (w tym sprawiedliwe wynagradzanie i kary).
4. Jedność rozkazodawstwa - każdy pracownik powinien otrzymywać polecenia dotyczące danej operacji od jednej tylko osoby.
5. Jednolitość kierownictwa - operacje w organizacji, prowadzące do jednego celu, powinny być przedmiotem kierowania przez jednego kierownika, posługującego się jednym planem.
6. Podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu
7. Wynagrodzenie - powinno być sprawiedliwe.
8. Centralizacja - kierownicy powinni zachować ostateczną odpowiedzialność, ale jednocześnie są zobowiązani do zapewnienia podwładnym dostatecznych uprawnień, by mogli właściwie wykonywać swoje zadania. Problem polega na znalezieniu w każdym przypadku właściwego stopnia centralizacji.
9. Hierarchia - linie władzy w organizacji przebiegają od naczelnego kierownictwa do najniższego szczebla w przedsiębiorstwie.
10. Ład - każda rzecz i każdy człowiek powinni być na właściwym miejscu we właściwym czasie.
11. Odpowiednie traktowanie personelu - przychylne i sprawiedliwe.
12. Stabilność personelu - duża fluktuacja pracowników niekorzystnie wpływa na sprawność funkcjonowania organizacji.
13. Inicjatywa - podwładni powinni mieć swobodę w tworzeniu i realizacji swoich planów, nawet jeśli mogą stąd wyniknąć pewne pomyłki.
14. Duch jedności - sprzyjanie poczuciu przynależności do zespołu

Zarządzanie traktował on jako integralnie połączone ze sobą funkcje (czynności administracyjne):

- przewidywanie
- organizowanie
- rozkazywanie
- koordynowanie
- kontrolowanie.

Za twórcę pierwszego, kompleksowego modelu administracji, jest uważany Max Weber. Podstawowe zasady tego modelu to:

1. Wszystkie działania, także stosunki między członkami organizacji, są uregulowane określonymi przepisami.
2. Każdy z urzędników ma określony obszar działań, za które jest odpowiedzialny w zależności od własnych kompetencji.
3. Hierarchia władzy jest wyraźna, zadania są przydzielane jako obowiązki służbowe i wszystkie niższe urzędy są kontrolowane przez urzędy zwierzchnie.
4. Wszystkie stosunki między urzędnikami mają charakter bezosobowy, cechy osobowe i uczucia nie mają wpływu na te relacje.
5. Urzędnicy są odpowiednio przygotowani, wyedukowanymi profesjonalistami.
6. Kariera urzędników, awansowanie w ramach organizacji jest zależne od ich osiągnięć oraz stażu pracy i zgodne z obowiązującymi przepisami.
7. Sfera zawodowa urzędników, którzy pełnią swe funkcje jako pracownicy najemni, jest całkowicie oddzielona od sfery prywatnej – nie są oni właścicielami żadnej części organizacji.
8. Pisemna forma komunikowania. Wymiana informacji następuje tylko poprzez przekazywanie oficjalnych dokumentów.
9. Zbiór dokumentów staje się pamięcią organizacji.
10. Urzędnicy mają zapewniony wysoki prestiż, a także stałość pracy i emeryturę.

Model Webera zbudowany był na podporządkowaniu go przewidywalności, obiektywizmowi, fachowości i racjonalności decyzji. Mimo że jest to model zdecydowanie biurokratyczny, ze względu na swoją jasność i racjonalność w niektórych aspektach pozostał aktualny do dziś.

W wyżej scharakteryzowanych modelach oczywiście nie było mowy o wpływie społeczności lokalnych na pracę administracji.

Olbrzymie przemiany społeczne, a w ostatnich 30 latach także informatyczne, wymusiły wypracowywanie, a następnie wdrażanie wielu nowych koncepcji zarządzania.

Koniec XX wieku to dominacja tzw. nowego zarządzania publicznego (new public management – NPM), zainicjowanego w latach 80-tych w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii.

NPM zapożycza i adaptuje do swoich potrzeb szereg rozwiązań typowych dla gospodarki rynkowej i sektora prywatnego, w tym zwłaszcza podejście menedżerskie, orientację na rezultaty, decentralizację, prywatyzację i outsourcing, a także poprawę gospodarności, skuteczności i efektywności<sup>1</sup>:

- Administracja publiczna powinna być zorientowana najpierw na osiągnięcie wyników, a dopiero później na wejścia i procesy działania. Ocena funkcjonowania organizacji publicznych powinna wynikać z osiągniętych wyników i być dokonywana na podstawie wyraźnych i mierzalnych standardów, czy wskaźników wykonania (wskaźniki produktu i rezultatu)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Marek W. Kozak, *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria: EKONOMIA, 6(1/2013)

<sup>2</sup> [www.supernat.pl](http://www.supernat.pl)

- Administracja publiczna powinna, tam gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi, czynić lepszy użytek z mechanizmów rynkowej konkurencji (prywatyzacja, outsourcing, reorganizacja, konkurencja).
- Bardziej rynkowa administracja publiczna powinna być zorientowana na konsumentów.
- Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi są oferowane, ale niekoniecznie musi sama je oferować.
- Administracja publiczna powinna być poddana deregulacji (decentralizacja, samodzielność finansowa).
- Pracownikom w administracji publicznej należy stworzyć warunki do przejawiania inicjatywy, aby lepiej służyli konsumentom i osiągalni lepsze wyniki (realne zarządzanie przez kierowników).
- Bardzo duży nacisk na zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie na zwiększenie ich jakości (osiągnięcie więcej mniejszym nakładem).
- Kulturę organizacyjną administracji publicznej powinna charakteryzować elastyczność, innowacyjność, rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość (adhokracja).
- Administracja publiczna powinna być z zasady apolityczna.

Niewątpliwie przyjęcie NPM doprowadziło do poprawy skuteczności, efektywności i jakości działania administracji, lecz w z drugiej strony pojawiło się szereg wad i wątpliwości stosowania NPM:

- Trudniej jest kontrolować w/w elementy przy dużej autonomii.
- Pierwszeństwo wyników nad procesami i procedurami
- Skuteczność i efektywność może przysłańać dobro ogółu.
- Rywalizacja a współpraca na konkurencyjnym rynku
- Utrata części specjalistycznych kompetencji przez sektor publiczny.

Syntetyczne porównanie modelu biurokratycznego i nowego zarządzania publicznego zaprezentowano poniżej:

Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania publicznego
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian

Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z otoczeniem	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja centrów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: Administracja publiczna, red. Jerzy Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005, s. 59

Kolejna koncepcja - dobrego rządzenia (good governance)<sup>3</sup> wyróżnia się tym, że nie dąży do tworzenia nowych struktur, lecz do optymalizacji funkcjonowania istniejących organizacji w danych warunkach ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych. Nacisk jest zatem bardziej kładziony na funkcje, zdolność do jak najlepszego wykonywania służby społecznej niż budowanie idealnych struktur.

W rozumieniu proponowanym przez UNESCAP, administracja, żeby móc zasłużyć na markę „good governance” winna się charakteryzować następującymi cechami:

- podejście partycypacyjne
- rządy prawa
- przejrzystość
- responsywność
- orientacja na konsens
- równość i włączenie społeczne
- skuteczność i efektywność
- odpowiedzialność.

Każda z wymienionych cech nie tyle wymaga radykalnych dostosowań strukturalnych, co raczej funkcjonalnych: wypracowania efektywnych kanałów wymiany informacji z otoczeniem, w większym stopniu uwzględnienia kwestii równości, czy też większej orientacji na potrzeby społeczne.

#### ZARZĄDZANIE WIELOPŁASZCZYZNOWE (WIELOPOZIOMOWE, MULTI-LEVEL GOVERNANCE)

Ten typ zarządzania pojawił się na terenie Unii Europejskiej jako próba odpowiedzi na złożoność i wielopoziomowość jej organizacji, gdzie sama tylko typologia administracyjnych jednostek terytorialnych (NUTS) obejmuje pięć poziomów: od gminy po państwo członkowskie (zatem z Unią czyni to 6 poziomów)<sup>4</sup>. Proces tworzenia Unii Europejskiej zrodził wielopłaszczyznowe powiązania między państwami członkowskimi a wspólnymi instytucjami, a uruchomienie polityki spójności wymusiło pojawienie się rozwiązań nie tylko decentralizacyjnych, czy partnerskich, ale też tworzących mechanizm uczestnictwa wielu poziomów terytorialnych. Także badania amerykańskie wykazały postępujący proces „sieciowania”, poszerzania współpracy jednostek administracyjnych także w układzie pionowym.

<sup>3</sup> Marek W. Kozak, tamże

<sup>4</sup> Op. cit.

W podejściu unijnym widoczny jest jednak nacisk na budowanie relacji między instytucjami unijnymi a pozostałymi, zatem podejście nieco instrumentalne. Komitet Regionów zdefiniował MLG następująco:

- skoordynowane działanie podejmowane przez Unię Europejską, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne, oparte na partnerstwie i skierowane na kreślenie i wdrażanie polityk europejskich
- dynamiczny proces o wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, który nie osłabia odpowiedzialności politycznej
- proces podporządkowany pięciu zasadom u podstaw dobrego zarządzania: otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, skuteczność i spójność; MLG zapewnia wdrożenie, utrzymanie i wzmocnienie tych zasad
- zjawisko zależne od poszanowania zasady subsydiarności
- kluczowe zasady inspirujące i kierujące działaniami wspólnotowe to subsydiarność, proporcjonalność, bliskość, partnerstwo, partycypacja, solidarność i wzajemna lojalność
- musi być rozumiane nie tylko jako kwestia przełożenia europejskich lub narodowych celów na działania regionalne i lokalne, ale też musi być rozumiane jako proces integracji celów władz lokalnych i regionalnych ze strategiami UE
- warunki dobrego realizowania MLG zależą w istocie od samych państw członkowskich.

Uważa się na ogół, że MLG ma znaczący wpływ na demokratyzację Unii Europejskiej. Świadczyć ma o tym wyposażenie obszarów peryferyjnych w prawo udziału w decyzjach dotyczących ich przyszłości; wykonywanie tego prawa w sposób zapobiegający blokadom w formie prawa weta i wreszcie wspieranie tworzenia "organiczných" więzi między społecznościami i władzami regionalnymi oraz lokalnymi, dzięki czemu ich działania są bardziej responsywne lokalnie, a zarazem sprzyjają powstawaniu szerokich koalicji przynoszących również wzrost responsywności. Zgadzając się z ogólnym wydzwiękiem, trudno jednak zapomnieć, że Unia nadal cierpi na istotne deficyty demokracji, czego MLG nie jest w stanie w pełni skompensować. Zwraca się też czasem uwagę, że MLG w praktyce UE ogranicza swe działanie do mimo wszystko stosunkowo najprostszých obszarów funkcjonowania.

## **1.2. Polskie uwarunkowania współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej**

Jeżeli chodzi o warunki polskie, to czynnikami stymulującymi rozwój współpracy w sektorze publicznym są zarówno wyżej wymienione uwarunkowania unijne, jak i krajowe.

W przypadku tych pierwszých, jak już wyżej wspomniano, bardzo ważna jest sama integracja europejska i potrzeba dostosowania przynajmniej części struktur administracyjnych do wymogów europejskiego MLG w zakresie polityk wspólnotowych.

Ponadto od samego początku przynależności do Unii Europejskiej przed polskimi samorządami stawiany jest – w przypadku chęci ubiegania się dofinansowanie własnych projektów – wymóg posiadania strategicznych planów rozwoju (z zapisanymi w nich

zadaniami, mającymi być przedmiotem unijnego wsparcia), opracowanych i monitorowanych przy udziale lokalnych społeczności.

Poza tym już w ramach okresu budżetowego 2007-2013 w przypadku pojedynczych konkursów o dofinansowanie projektów zdarzały się przypadki stymulowania powstawania partnerstw w postaci uzyskiwania dodatkowych punktów (tak było na przykład przy wnioskach, dotyczących budowy infrastruktury drogowej w ramach WRPO na lata 2007-2013).

Wszystko wskazuje na to, że w okresie planistycznym 2014-2020 nacisk na planowanie partycypacyjne będzie jeszcze większy, podobnie jak potrzeba koordynacji działań i inne elementy typowe w różnym stopniu dla NPM, czy MLG.

Nasz kraj jest ewenementem, jeżeli chodzi o skalę niezależności poszczególnych poziomów samorządu. Brak jakiegokolwiek formalnej zależności między gminami, powiatami i regionami jest traktowany jako wysoki poziom demokracji i decentralizacji.

Z drugiej strony nie ma niestety żadnych narzędzi skutecznego współdziałania, zwłaszcza w zakresie kreowania i realizacji polityki rozwoju<sup>5</sup>. Istniejące narzędzia (przede wszystkim przepisy, regulujące formy współpracy JST) są niewystarczające, a nowe, dziś już nieodzowne (np. obszary metropolitalne, związki gminno-powiatowe), nie są wprowadzane.

Mimo to coraz częściej zdarza się, że współpraca, zwłaszcza międzysamorządowa oraz między JST i organizacjami pozarządowymi, jest prowadzona na coraz większą skalę. Wynika to zarówno z inicjatywy samych samorządów, jak i z rosnącej presji lokalnych społeczności.

Działania o znamionach wyznaczania i planowania w obszarach funkcjonalnych były dotychczas podejmowane w Polsce przez organy jednostek administracji publicznej, najczęściej szczebla lokalnego<sup>6</sup>. Wyznaczone terytoria były obejmowane przeważnie formami kooperacji samorządów gminnych. Formy te to porozumienia, stowarzyszenia – charakteryzujące się słabszą formalizacją (choć w przypadku stowarzyszeń lepiej upodmiotowione) – i związki, czy spółki, z przewidzianą silniejszą formalizacją i możliwością przejmowania zadań publicznych. Można stwierdzić, że gremia te wypracowały szereg praktyk działania w tym zakresie. Powstało wiele dokumentów strategicznych (rzadziej planistycznych), dotyczących tego rodzaju obszarów.

Nowe regulacje europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju wprowadzają nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Zakładają przejście w zarządzaniu rozwojem od podejścia sektorowego do zintegrowanego terytorialnie, polegającego na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, a funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami

---

<sup>5</sup> „Współpraca JST w Polsce, stan i potrzeby”, opracowanie przygotowane przez Związek Miast Polskich w ramach projektu predefiniowanego „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”, Poznań, listopad 2013

<sup>6</sup> Krzysztof Rosenkiewicz, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, [www.academia.edu](http://www.academia.edu)



społeczno-gospodarczo-przestrzennymi. To obszary funkcjonalne mają być punktem odniesienia dla interwencji polityk publicznych.

Cztery filary nowego paradygmatu europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020 to:

1. Oddziaływanie terytorialne
2. Wykorzystanie potencjału regionów
3. Współpraca różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego
4. Podejście funkcjonalne do definiowania jednostek przestrzennych.

Jeżeli chodzi o polskie prawodawstwo, to kluczowe są tutaj zapisy Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, będącej najważniejszym krajowym dokumentem planowania przestrzennego, przyjętym przez rząd w grudniu 2011 r. na podstawie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. KPZK wprowadza pojęcie obszaru funkcjonalnego, jego typy i określa, kto jest odpowiedzialny za ich wyznaczanie i według jakich kryteriów<sup>7</sup>.

KPZK bazuje na definicji „obszaru problemowego” z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która określa go jako „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych”, wskazanych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Definicja ta nie wyczerpuje pojęcia obszaru funkcjonalnego, więc KPZK rozbudowuje ją o zapis „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”. KPZK wyróżnia kilka typów obszarów funkcjonalnych (OF), które można przedstawić w trzech grupach:

#### Miejskie obszary funkcjonalne

Według KPZK są one układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek i obejmuje zwarty obszar miejski, powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną oraz ośrodki bliskiego sąsiedztwa. Są to obszary zurbanizowane o największej gęstości zaludnienia i najważniejszych funkcjach w systemie osadniczym kraju. Administracyjnie obszary te mogą obejmować zarówno gminy miejskie, wiejskie, jak i miejsko-wiejskie.

Wyróżnia się cztery podtypy:

- 1) MOF ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych - wszystkie miasta wojewódzkie mają obowiązek opracowania dla swoich obszarów funkcjonalnych dwóch dokumentów: strategii rozwoju aglomeracji i planu zagospodarowania przestrzennego
- 2) MOF ośrodków regionalnych, czyli nie będących miastem wojewódzkim, ale ważnych dla regionu - zasady ich wyznaczania są takie same, jak w przypadku wojewódzkich, ale nie muszą one opracowywać strategii i planów zagospodarowania przestrzennego, jest to im jedynie zalecane

---

<sup>7</sup> Dziennik „Warto wiedzieć”, wyd. Związek Powiatów Polskich,  
<http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/8663-obowiazkowe-strategie-obszarow-funkcjonalnych>

- 3) MOF ośrodków subregionalnych (50-100 tys. mieszkańców)
- 4) MOF ośrodków lokalnych.

#### Wiejskie obszary funkcjonalne

Tu mamy dwa podtypy. Pierwszy to obszary wiejskie ściśle powiązane z dużym miastem. Powinny być one wyznaczone w strategiach województw i ich pzp. Drugi typ to obszary wymagające wsparcia, do których czas dojazdu z ośrodka metropolitalnego lub regionalnego przekracza 90 minut.

#### Specjalne obszary funkcjonalne

- 1) OF szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej - mamy tu 7 określonych podtypów: Żuławy, obszary górskie, tzw. obszary zamknięte, strefę przybrzeżną, morską strefę ekonomiczną, tereny ochrony gleby i obszary dorzeczy narażonych na powodzie
- 2) OF kształtowania potencjału rozwojowego - są to obszary o szczególnej wartości przyrodniczej bądź kulturowej, kategoria ta zawiera 5 podtypów
- 3) OF wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów polityki regionalnej (5 podtypów) - kategoria zawierająca obszary o szczególnej koncentracji problemów społeczno-gospodarczych w tym miasta, które mogą mieć znaczenie krajowe.

Nakreślenie precyzyjnych kryteriów wyznaczania obszarów funkcjonalnych KPZK pozostawia Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. A samo wyznaczanie tych obszarów i proponowanie ich zagospodarowania oddaje władzom samorządowym województw w ich planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju. Dzięki temu ma być możliwe uzgodnienie sposobu zagospodarowania obszarów funkcjonalnych, które w części mogą na siebie zachodzić.

### **1.3. Obszar turecki a obszary funkcjonalne**

Jeżeli chodzi o Województwo Wielkopolskie, to dokumentem, w którym zostały wskazane obszary funkcjonalne oraz zasady i kryteria ich wyznaczania, są „Zasady i kryteria wyznaczania obszarów funkcjonalnych w Województwie Wielkopolskim. Dokument Wdrożeniowy Zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku”, opracowany przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu przy Współpracy Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, przyjętym uchwałą Zarządu Województwa 23.01.2014 r.

Z powyższego dokumentu wynika, że miasto Turek, wraz z gminami powiatu tureckiego, tworzą miejski obszar funkcjonalny ośrodków lokalnych.

Ośrodki lokalne pełnią rolę uzupełniającą w stosunku do ośrodków subregionalnych. Oferują usługi publiczne podstawowe i ponadlokalne, w szczególności w zakresie edukacji, kultury, transportu publicznego, usług teleinformatycznych oraz administracyjnych. Ośrodki te mają szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich, przede wszystkim jako miejsca koncentracji i tworzenia funkcji pozarolniczych, aktywizujących te tereny oraz stanowią dla nich główny rynek pracy.

Ośrodki lokalne składające się na obszar funkcjonalny zostały wyznaczone w oparciu o dwa kryteria:

- 1) Kryterium ludnościowe, zaliczające do ośrodków lokalnych miasta poniżej 50 tys. mieszkańców
- 2) Kryterium administracyjne, kwalifikujące ośrodki miejskie, będące siedzibą powiatu, jako posiadające większe zdolności dyfuzji rozwoju gospodarczego niż pozostałe jednostki miejskie, stanowiące jedynie zaplecze rozwoju obszarów wiejskich.

Ponadto gminy Powiatu Tureckiego zostały zakwalifikowane do niżej wymienionych typów i kategorii obszarów funkcjonalnych:

Wiejskie obszary funkcjonalne:

- wymagające wsparcia procesów rozwojowych – wszystkie gminy Powiatu

Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej:

- obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej – Brudzew, Dobra, Przykona
- obszary narażona na niebezpieczeństwo powodzi – Brudzew, Dobra, Przykona

Obszary kształtowania potencjału rozwojowego:

- obszary cenne przyrodniczo – wszystkie gminy Powiatu
- obszary ochrony krajobrazów kulturowych – Brudzew, Kawęczyn, Malanów, Tuliszków, Turek miasto, Turek gmina, Władysławów
- obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych – wszystkie gminy Powiatu
- obszary strategicznych złóż kopalin (węgiła brunatnego) - Brudzew, Dobra, Przykona, Turek miasto, Turek gmina, Władysławów

Obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej:

- obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwoju – Brudzew, Dobra, Kawęczyn, Malanów, Przykona
- obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze – Brudzew
- obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwoju – Dobra, Kawęczyn, Przykona
- obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodka wojewódzkiego – Dobra, Kawęczyn.

Przynależność do określonych obszarów funkcjonalnych jest bardzo istotna, bowiem w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych na etapie wdrażania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 stosowane będą preferencje dla projektów lub odbiorców pomocy z określonych typów obszarów funkcjonalnych, wynikających wprost lub pośrednio ze Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku.

W przypadku Powiatu Tureckiego szczególne znaczenie ma obecność kopalni węgla brunatnego oraz elektrowni nim opalanej. Węgiel brunatny występuje w 31 udokumentowanych złożach, zlokalizowanych w subregionie konińsko-tureckim, w centralnej części Wielkopolski - Rów Poznański oraz w północnej części województwa.

Węgiel brunatny obecnie jest eksploatowany tylko w rejonie Konina i Turku. Jest to obszar województwa, gdzie przemysł wydobywczy i energetyczny ma podstawowe znaczenie, jednak konsekwencje związane z odkrywkową eksploatacją węgla brunatnego widoczne są zarówno sferze przyrodniczej, społecznej, jak i gospodarczej tego obszaru. W związku z wyczerpywaniem się zasobów węgla w rejonie Konina i Turku, istotnym zadaniem dla tego rejonu będzie w przyszłości restrukturyzacja gospodarki, a także dalsze prace rekultywacyjne<sup>8</sup>.

Z tego powodu niezmiernie ważne jest wspólne działanie samorządów Powiatu, mające na celu uzyskanie jak największego wsparcia na finansowanie procesów restrukturyzacyjnych. Będzie o tym mowa w dalszej części opracowania.

#### **1.4. Rządowe wsparcie inicjatyw partnerskiej współpracy**

Dzięki oddolnym staraniom polskich samorządów i ich reprezentacji, część środków z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2007-2013 została przeznaczona na wsparcie inicjatyw partnerskiej współpracy między samorządami przy współudziale lokalnych organizacji pozarządowych.

Miała ona formę dwóch konkursów dotacji, ogłoszonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych.

Istotnym kontekstem dla ogłoszenia konkursów było przyjęcie przez Radę Ministrów, a następnie również przez Sejm RP, Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz nowatorstwo tego dokumentu, w którym zastosowano tzw. zintegrowane podejście terytorialne do polityk publicznych. Takie podejście cechuje się wykorzystywaniem potencjałów danego terytorium oraz integracją działań publicznych na tej przestrzeni. Założeniem KPZK jest, że podobny zestaw działań powinien być kierowany do obszarów charakteryzujących się wspólnymi cechami geograficznymi, społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi, nazwanych obszarami funkcjonalnymi.

Wprowadzenie obszarów funkcjonalnych do planowania przestrzennego oznacza dla społeczności lokalnych trafniejsze zdefiniowanie i wykorzystanie potencjału rozwojowego, większą konkurencyjność, niższe koszty społeczne planowania oraz kompleksowe rozwiązywanie problemów na obszarze wykraczającym poza granice pojedynczej gminy.

W skład miejskich obszarów funkcjonalnych wchodzi, oprócz miast stanowiących centrum obszaru, również otaczające je gminy wiejskie. Celem konkursów było m.in. promowanie wspólnego planowania rozwoju i rozwiązywania problemów miast i otaczających je gmin wiejskich, w tym na bazie poszukiwania lub wzmacniania powiązań miasto-wieś, przynoszących korzyści dla wszystkich obszarów.

---

<sup>8</sup> Zasady i kryteria wyznaczania obszarów funkcjonalnych w Województwie Wielkopolskim. Dokument Wdrożeniowy Zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku”, str. 51

Celem głównym konkursów było upowszechnienie podejścia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym oraz promocja zintegrowanego podejścia do problemów danego obszaru. Wartością dodaną realizacji projektów było pogłębienie i uporządkowanie wiedzy nt. zintegrowanego podejścia do rozwoju oraz jego wpływu na rozwój lokalny i regionalny.

Celem konkursów było również stworzenie warunków, umożliwiających określenie granic miejskich obszarów funkcjonalnych: określenie zasięgu ich wpływu i potencjalnego kierunku rozwoju, sformułowanie kierunków rozwoju w postaci studium, strategii rozwoju oraz planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących całe obszary funkcjonalne. Wszystkie te działania służą promowaniu nowego terytorialno-funkcjonalnego podejścia do polityki regionalnej wielopoziomowego, partnerskiego zarządzania.

Zgodnie z KPZK planowanie na obszarach funkcjonalnych obejmuje prowadzenie analiz i studiów oraz opracowywanie koncepcji w funkcjonalnych układach przestrzennych, przekładanych na dokumenty planistyczne i programowe – studia, części składowe planów zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju województw i gmin, strategię rozwoju i plany zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych. W ramach konkursów można zrealizować całość lub część tego procesu.

Powyższym celom ogólnym służyć będzie realizacja 11 celów szczegółowych, a jednym z nich jest wzmocnienie współpracy między JST koniecznej dla realizacji wspólnych działań na obszarach funkcjonalnych oraz identyfikacja wspólnych celów rozwojowych dla danego obszaru funkcjonalnego.

Na te cele w ramach I konkursu przeznaczonych zostało 30 mln zł z Programu Pomoc Techniczna 2007-2013. Konkurs rozpoczął się 29 listopada 2012 r., a termin składania wniosków minął 1 lutego 2013 r. Wybrane projekty mogą być realizowane do 31 marca 2015 r. Wartość projektu składanego przez jednego Wnioskodawcę to minimalnie 400 tysięcy złotych, a maksymalnie 3 miliony złotych. Wymagany wkład własny to minimum 10 proc. kosztów danego projektu.

Złożonych zostało 78 wniosków o dotację na łączną kwotę 137.165.878,37 zł. Na wniosek Komisji Konkursowej, umotywowany wysoką jakością złożonych wniosków, Minister Rozwoju Regionalnego podjął decyzję o zwiększeniu budżetu konkursu do kwoty 50 mln złotych, co pozwoliło dofinansować 32 projekty o łącznej wartości dotacji 49.686.781,87 złotych.

Na II konkurs przeznaczonych zostało 30 mln zł. Konkurs rozpoczął się 12 czerwca 2013 r., a termin składania wniosków minął 16 września 2013 r. Wybrane projekty mogą być realizowane do 30 czerwca 2015 r.

Złożonych zostało 91 wniosków na łączną kwotę dotacji 156.272.506,17 zł. Do realizacji wybrano 16 projektów.

Zbliżony charakter miał konkurs w ramach programu „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz

współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego”, dofinansowany z funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego. To właśnie tutaj partnerstwo tureckie otrzymało dofinansowanie swojego projektu.

## **2. Tło projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”**

Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (czyli tzw. fundusze norweskie i fundusze EOG) są formą bezzwrotnej pomocy zagranicznej, przyznanej przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein nowym członkom UE. Fundusze te są związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz z jednoczesnym wejściem naszego kraju do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (UE + Islandia, Liechtenstein, Norwegia).

W zamian za pomoc finansową, państwa-darczyńcy korzystają z dostępu do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (choć nie są jej członkami). Obecnie jest realizowana druga edycja funduszy norweskich i EOG (lata 2009-2014). Poprzednia edycja dotyczyła okresu 2004-2009.

### **CELE**

Głównymi celami funduszy norweskich i funduszy EOG są: przyczynianie się do zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz wzmacnianie stosunków dwustronnych pomiędzy państwami-darczyńcami a państwem-beneficjentem.

### **PAŃSTWA-BENEFICJENCI**

Odbiorcami funduszy norweskich oraz funduszy EOG jest łącznie 16 krajów UE – czyli 12 państw, które przystąpiły do wspólnego rynku w roku 2004 i roku 2007, oraz Hiszpania, Portugalia i Grecja i Chorwacja.

### **ALOKACJA**

Łączna kwota drugiej edycji funduszy norweskich i EOG to 1,798 mld euro. Alokacja dla Polski wynosi 578,1 mln euro, włączając w to koszty zarządzania funduszami ponoszone przez stronę darczyńców oraz przez stronę polską.

### **ODBIORCY WSPARCIA**

Generalnie, wnioskodawcami mogą być podmioty prywatne, czy też publiczne, komercyjne bądź niekomercyjne, oraz organizacje pozarządowe ustanowione jako podmiot prawny w Polsce, jak również organizacje międzyrządowe działające w Polsce. Dla każdego z programów jest ustalony katalog podmiotów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie.

### **PROGRAMY (OBSZARY WSPARCIA)**

W ramach funduszy norweskich i EOG wydzielono kilkanaście programów (obszarów wsparcia). W ramach danego programu można uzyskać dofinansowanie na projekty o podobnej tematyce.

Wśród programów znalazło się wiele obszarów z pierwszej edycji funduszy norweskich i EOG. Przede wszystkim należy wymienić: ochronę środowiska (w tym energię odnawialną), dziedzictwo kulturowe, zdrowie, badania naukowe i stypendia. Wyodrębniono też programy dotyczące strefy Schengen i spraw wewnętrznych, w tym więziennictwa i przeciwdziałania przemoc. Podobnie jak w pierwszej edycji, duży nacisk położono na wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Pojawiły się też

zupełnie nowe tematy, jak godna praca i dialog trójstronny, a także współpraca samorządów w zakresie rozwoju regionów.

Za realizację każdego z programów odpowiadają instytucje/organizacje, które specjalizują się w danej dziedzinie. Instytucje te pełnią funkcję tzw. Operatora programu.

#### KONKURSY

Wybór projektów do dofinansowania w znacznej mierze odbywa się na podstawie konkursów, ogłaszanych przez operatorów w ramach poszczególnych programów. Ponadto realizowane są tzw. projekty predefiniowane (projekty "z góry" wskazane do realizacji).

**PROGRAM „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego”** jest jednym z 17 programów pomocowych:

- Operator Programu: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
- Wartość programu: 10.993.712 euro
- Środki z funduszy EOG: 9.544.500 euro
- Współfinansowanie po stronie polskiej: 1.449.212 euro.

#### CEL

Celem programu jest osiągnięcie lepszej spójności społecznej i gospodarczej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym poprzez wypracowanie mechanizmów efektywnej współpracy zarówno między samymi jednostkami samorządu terytorialnego (JST), jak i tymi jednostkami oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, czy przedsiębiorcami w celu podejmowania wspólnych decyzji dotyczących danego obszaru, czy rozwiązywania istotnych dla danego terenu problemów.

#### DZIAŁANIA REALIZOWANE W RAMACH PROGRAMU

- opracowanie zintegrowanych strategii rozwoju dla całego obszaru miejskiego (miasta wraz z jego obszarem funkcjonalnym) w wymiarze ogólnym lub sektorowym
- opracowanie planów operacyjnych

Powyższe działania powinny obejmować w sposób zintegrowany problemy/tematy istotne dla samorządów i społeczności lokalnych, w szczególności:

- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu
- lokalny rynek pracy
- zadania oświatowo-edukacyjne
- politykę mieszkaniową jako sposób na rozwiązywanie problemów społecznych i gospodarczych
- kształtowanie przestrzeni publicznej, w tym zwłaszcza rewitalizacja obszarów zdegradowanych i działania na rzecz rozwoju przestrzeni publicznych służących wzmocnieniu lokalnych więzi społecznych
- problemy zmian demograficznych, w szczególności dostosowanie „oferty” miast do cyklu życia człowieka
- partycypację społeczną – wzmocnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji lokalnych



- infrastrukturę transportową – rozwój infrastruktury miejskiej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju
- inne strategie / zagadnienia ważne dla rozwoju lokalnego danego obszaru.

Wyżej wskazane działania mają być wdrażane za pomocą partnerstw realizowanych na różnych poziomach: między gminami sąsiadującymi, gminami w podobnej sytuacji, partnerstwami w ramach aglomeracji (miasto centralne z miastami/ gminami wchodzącymi w skład obszaru funkcjonalnego); partnerstwami między różnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Dopuszczalne są również partnerstwa międzysektorowe.

#### PROJEKT PREDEFINIOWANY

W ramach programu realizowany jest projekt predefiniowany pt. "Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego", który służył najpierw przygotowaniu potencjalnych beneficjentów do aplikowania w konkursie otwartym, a obecnie - realizacji projektów.

Projekt predefiniowany jest wdrażany w partnerstwie między Związkiem Miast Polskich a Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych w Norwegii. Ponadto Związek Miast Polskich realizuje niektóre zadania w partnerstwie ze Związkiem Powiatów Polskich i Związkiem Gmin Wiejskich RP.

#### UPRAWNIENI BENEFICJENCI

Beneficjentami programu są jednostki samorządu terytorialnego. Wymagane było, by beneficjent zawiązał partnerstwo z innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub dodatkowo z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego czy przedsiębiorcami.

#### WARTOŚĆ DOFINANSOWANIA

Kwota dotacji w ramach konkursu otwartego wynosi od 350 tys. do 550 tys. euro.

#### PROGRAM GŁÓWNY JEST REALIZOWANY W DWÓCH ETAPACH:

##### I etap

Realizacja projektu predefiniowanego w celu podniesienia kompetencji przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Cel ten został osiągnięty poprzez następujące działania: szkolenia, konsultacje, doradztwo czy wizyty studyjne, zapewnienie wymiany doświadczeń pomiędzy JST, pomoc w przygotowaniu wniosków składanych w konkursie otwartym.

Realizacja projektu predefiniowanego rozpoczęła się w czerwcu 2012 roku i trwała do końca stycznia 2013 roku.

„Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”, na początku programu występujące pod nazwą „Partnerstwo na rzecz strategii rozwoju Miasta Turek i Gminy Turek” znalazło się na 19 miejscu listy beneficjentów projektu (decydowała kolejność zgłoszeń). Łącznie z pomocy skorzystało 61 partnerstw, z tego 26 w pełnym zakresie.

## II etap

Konkurs otwarty – ogłoszenie konkursu zaplanowano na III dekadę stycznia 2013 r. Ostateczny termin składania wniosków upłynął 19 kwietnia, a 14 października 2013 r. zakończyła się procedura wyboru projektów do dofinansowania w konkursie w ramach Programu Regionalnego EOG.

Spośród 85 złożonych projektów 83 wnioski poprawne formalnie podlegały ocenie merytorycznej. W wyniku oceny merytorycznej 63 projekty uzyskały co najmniej 60 proc. sumy punktów. Z uwagi na ograniczoną alokację (7.401.548 euro) Decyzją Komitetu Wyboru Projektów dofinansowanie otrzymało 15 najwyżej punktowanych projektów.

Wniosek partnerstwa tureckiego znalazł się na 4 miejscu. Wysokość dofinansowania wyniosła 1,7 mln zł, a wkład własny – 0,3 mln zł.

Liderem Projektu jest Gmina Miejska Turek, a jej partnerami:

- Powiat Turecki
- Gmina Brudzew
- Miasto i Gmina Dobra
- Gmina Kawęczyn
- Gmina Malanów
- Gmina Przykona
- Gmina i Miasto Tuliszków
- Gmina Turek
- Gmina Władysławów
- Turecka Izba Gospodarcza
- Stowarzyszenie „Turkowska Unia Rozwoju T.U.R.

Zgodnie z regulaminem konkursu, głównym celem Programu jest osiągnięcie większej spójności społecznej i gospodarczej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym poprzez wypracowanie mechanizmów efektywnej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego albo jednostkami samorządu terytorialnego i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego lub organizacjami przedsiębiorców, w celu podejmowania wspólnych decyzji dot. danego obszaru i rozwiązywania istotnych dla danego terenu problemów. Zgodnie z założeniem, że miasta i ich obszary funkcjonalne stanowią obecnie główne źródła rozwoju w regionach, obszary te wymagają niezbędnej interwencji w powyższym zakresie.

Ponadto, celem realizacji Programu jest budowanie mechanizmów współpracy w zakresie wspólnego rozpoznawania i rozwiązywania problemów o charakterze wykraczającym poza granice jednej gminy. Gmina realizuje swoje działania w dziedzinie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego na swoim terenie. Z uwagi na to, że problemy społeczne i ekonomiczne co do zasady przekraczają granice jednej jednostki samorządu terytorialnego, dla ich rozwiązywania celowa jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych lub obywateli z danego obszaru funkcjonalnego. Zawijazywanie partnerstw pomiędzy powyższymi podmiotami pozwoli również na poprawę jakości usług świadczonych przez administrację samorządową.

Produktami Programu będą w pierwszej kolejności zintegrowane strategie rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych i lokalne plany działania. Natomiast sieci współpracy będą służyły jako jedne z ważnych narzędzi do tworzenia tych produktów lub podnoszenia ich jakości.

Cały Projekt, realizowany przez „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”, został podzielony na 6 działań, obejmujących:

- 1) Zarządzanie Projektem
- 2) Informację i promocję
- 3) Rozwój instytucjonalny Partnerstwa
- 4) Przygotowanie wspólnych dokumentów strategicznych i sektorowych
- 5) Opracowanie dokumentów planistycznych i technicznych, wynikających z dokumentów, przygotowanych w Działaniu 4
- 6) Monitoring i ewaluacja Projektu.

Dzięki realizacji w/w działania nr 4 otrzyma dofinansowanie na opracowanie:

- 1) Zintegrowanej strategii rozwoju gospodarczego obszaru Powiatu
- 2) Koncepcji zagospodarowania przestrzennego obszaru Powiatu
- 3) Studium komunikacyjnego dla obszaru Powiatu
- 4) Strategii marki i produktu turystycznego dla obszaru Powiatu
- 5) Dokumentacji Funduszu poręczeń kredytowych oraz Funduszu Pożyczkowego dla podmiotów gospodarczych.

Z kolei w ramach realizacji działania nr 3 ma powstać „Plan rozwoju instytucjonalnego Partnerstwa”, który (zgodnie z zapisami wniosku aplikacyjnego) powinien:

- ocenić dotychczasową współpracę partnerów i wykazać jej silne i słabe strony
- wskazać najbardziej optymalną organizacyjno-instytucjonalną formułę Partnerstwa
- wskazać konkretne rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe funkcjonowania Partnerstwa w udoskonalonej formule
- wskazać kierunki działalności Partnerstwa oraz wizję docelowego stanu rozwoju instytucjonalnego partnerstwa
- wskazać niezbędne potrzeby w zakresie kadr i ich rozwoju, w tym szkoleń personelu partnerów, aby zapewnić, m.in. lepszą komunikację wewnątrz partnerstwa i profesjonalny rozwój kadr.

Przedmiotem niniejszego Opracowania jest właśnie „Plan rozwoju instytucjonalnego Partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”.

Zadanie to, w wyniku przeprowadzonego postępowania ofertowego, zostało powierzone firmie „Eurogrant” Jarosław Gromek z Poznania.

### **3. Dotychczasowa współpraca Partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego**

#### **3.1. Historia i dotychczasowy przebieg współpracy**

Powiat i gminy, znajdujące się na jego terenie, teoretycznie są naturalnymi podmiotami współpracy międzysamorządowej w naszym kraju. Logicznym wydaje się, że powiat powinien być inicjatorem podejmowania wspólnych działań na jego terenie. Niestety, w ustawie o samorządzie powiatowym brak jest tego typu zapisów; mowa jest jedynie o „wykonywaniu określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym<sup>9</sup>”. Wynika to z ustawowej niezależności poszczególnych poziomów samorządów, znajdującej w tym miejscu wyraz w sformułowaniu „Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin<sup>10</sup>”.

Częstym zjawiskiem w polskich realiach jest niestety brak lub ograniczona skala współpracy, wynikające najczęściej z indywidualnych ambicji lokalnych liderów gminnych i powiatowych, szczególnie rywalizacji między włodarzami powiatu i największego miasta z terenu powiatu.

Jeżeli chodzi o Powiat Turecki, to współpraca – szczególnie między partnerami samorządowymi – istnieje od samego początku funkcjonowania Powiatu. Podobnie jak zapewne we wszystkich polskich samorządach, niektóre elementy współpracy są wymuszone przepisami, a niektóre (jest ich zdecydowanie więcej) wynikają z oddolnej woli podejmowania skoordynowanych działań w określonych dziedzinach.

#### **a) Ogólnopowiatowe organy, wymagane ustawami**

Należą do nich:

- 1) **Powiatowa Rada Zatrudnienia** – organ opiniodawczo-doradczy Starosty w sprawach polityki rynku pracy, którego należy powołać zgodnie z art. 22 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; w skład Rady wchodzi osoby powoływane przez starostę spośród działających na terenie powiatu:
  - terenowych struktur każdej reprezentatywnej organizacji związkowej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych
  - terenowych struktur każdej reprezentatywnej organizacji pracodawców w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych
  - społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych
  - jednostek samorządu terytorialnego
  - organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4, ust.1.

<sup>10</sup> Tamże, art. 4, ust. 6

- 2) **Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego** – przy jego pomocy Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego w myśl art. 17, ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. o zarządzaniu kryzysowym. W skład Zespołu wchodzi osoby powołane spośród:
- osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych
  - przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych
  - w skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez Starostę.
- 3) **Rada Społeczna SP ZOZ w Turku** - organ inicjujący i opiniodawczy podmiotu, który utworzył zakład, oraz organ doradczy kierownika publicznego zakładu opieki zdrowotnej w myśl art. 45 ustawy z dnia 30 sierpnia 1990 r. o zakładach opieki zdrowotnej; w skład Rady wchodzi:
- jako przewodniczący - Starosta
  - jako członkowie:
    - przedstawiciel wojewody - w tym przypadku jest dyrektor Poczty Polskiej w Turku
    - burmistrz Dobrej
    - wójt Kawęczyna
    - wójt Przykony
    - przedstawiciel środowiska lekarzy
    - 2 przedstawicieli Rady Powiatu
    - dyrektor ZOZ
    - główny księgowy ZOZ
    - przedstawiciel Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Koninie
    - przedstawiciel NSZZ Pracowników Służby Zdrowia
    - przedstawiciel NSZZ Solidarność
    - przedstawiciel Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych
    - przedstawiciel Wielkopolskiej Okręgowej Izby Lekarskiej
- 4) **Komisja Bezpieczeństwa i Porządku** – powołana w Powiecie w celu realizacji zadań Starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Wymóg powołania Komisji wynika z art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym. W skład Komisji wchodzi:
- Starosta jako przewodniczący komisji
  - dwóch radnych delegowanych przez Radę Powiatu
  - trzy osoby powołane przez Starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu
  - dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego Policji

- w pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego
- Starosta może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu; uczestniczą oni w pracach komisji z głosem doradczym.

Wyżej wymienione organy spotykają się przynajmniej raz na kwartał, chyba że jakaś nagła sytuacja wymaga częstszego kontaktu.

Z powyższych informacji wynika, że w pracach tych organów uczestniczy szeroka reprezentacja samorządów oraz różnych organizacji z terenu Powiatu. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na to, że zakres działań i decyzji tych organów jest ściśle określony przepisami i zawężony jest do wybranych dziedzin życia społeczno-gospodarczego w Powiecie.

#### **b) Opracowanie dokumenty strategiczne o zasięgu powiatowym**

Od wielu lat na terenie Powiatu powstają dokumenty strategiczne, których sporządzanie jest koordynowane przez jednostki powiatowe.

Niektóre z nich powstają jako konsekwencja wymogów ustawowych. Należą do nich:

- **Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Tureckiego** na lata 2012-2015 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2016-2019
- **Powiatowy program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy** na lata 2012-2015
- **Strategia integracji i rozwiązywania problemów społecznych Powiatu Tureckiego** na lata 2006-2015.

Dokumenty te powstały przy aktywnym współdziałaniu wszystkich samorządów gminnych oraz organizacji zawodowych i społecznych, działających w Powiecie.

#### **Strategia rozwoju Powiatu Tureckiego 2001-2015**

Absolutnie pionierskim przedsięwzięciem było przygotowanie w 2000 roku Strategii rozwoju Powiatu Tureckiego 2001-2015. Nie jest to, jak ma to miejsce w zdecydowanej liczbie przypadków, strategia działania Starostwa i poszczególnych jednostek powiatowych, lecz autentyczny program realizacji celów i przedsięwzięć ponadgminnych. Uzgodniono następujące kryteria wyboru wspólnych spraw do realizacji:

- Wybrane zagadnienia/sprawy są trudne do rozwiązania przez pojedynczą gminę.
- Zagadnienia/sprawy są możliwe do rozwiązania głównie w aspekcie połączonych sił i zasobów wielu gmin.
- Podejmowane zagadnienia/sprawy są ważne i wspólne dla co najmniej trzech gmin.

W Strategii postanowiono nie zajmować się sprawami jednostkowymi, które często wynikają z zadań własnych gmin i powinny być rozwiązywane przez poszczególne samorządy. Postanowiono natomiast skoncentrować się na przedsięwzięciach, które są trudne do zrealizowania przez pojedyncze gminy (najczęściej ze względów finansowych bądź organizacyjnych), a które łatwiej wykonać, gdy kilka gmin łączy swoje zasoby z celu osiągnięcia wspólnego celu. Często wspólna realizacja zadań jest bardziej efektywna z punktu widzenia kosztów. Ponadto, w ubieganiu się o środki pomocowe, znacznie większe szanse mają projekty większe, w które zaangażowane są całe grupy gmin. Z uwagi na zróżnicowaną sytuację ekonomiczną poszczególnych gmin, w obszarach problemowych dotyczących inwestycji infrastrukturalnych nie zdecydowano się na podjęcie przedsięwzięć, które byłyby wspólne dla wszystkich dziewięciu gmin. Takie wspólne działania zostały natomiast zaprojektowane w zagadnieniach związanych z realizacją programów zabezpieczenia społecznego oraz usprawniania zarządzania.

Bardzo ważne jest, że w procesie tworzenia Strategii uczestniczyła szeroka reprezentacja wszystkich samorządów dzięki przyjęciu przez ówczesnego Starostę oraz Wójtów i Burmistrzów gmin powiatu wspólnej deklaracji o współpracy w procesie budowania strategii. Następnie każda z gmin uchwałą Zarządu to zaakceptowała. Wszystkie gminy oraz starostwo utworzyły zespoły robocze ds. strategii powiatu, w każdej gminie wyznaczono koordynatorów działań. Najważniejsze decyzje były podejmowane podczas licznych warsztatów strategicznych i konsultacji z udziałem przedstawicieli wszystkich gmin i najważniejszych instytucji na terenie powiatu (około 150 osób).

Warte podkreślenia jest, że już w 2000 roku, czyli na kilka lat przed przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej, na terenie Powiatu zaistniała bardzo wyraźna świadomość potrzeby wspólnych działań. Jej wyrazem był zarówno proces wspólnych prac nad sporządzaniem dokumentu, wspólne projekty strategiczne, jak i sama misja Powiatu, w której jest mowa o zintegrowanych działaniach wszystkich gmin. Postulat zjednoczenia sił i wykorzystania do rozwoju wspólnych zasobów od samego początku był postrzegany jako szansa większej dynamiki i efektywności działania, z których zdawały sobie sprawę wszystkie samorządy.

Warte podkreślenia jest to, że wszystkie samorządy przyjęły strategię w częściach ich dotyczących oraz to, że co roku sporządzany jest bardzo szczegółowy, kilkudziesięciostronicowy raport z realizacji Strategii.

### **c) Związek Międzygminny „Związek Gmin Powiatu Tureckiego”**

Od grudnia 2009 roku istnieje Związek Międzygminny „Związek Gmin Powiatu Tureckiego”, w skład którego wchodzi wszystkie gminy powiatu. Statutowym zadaniem Związku jest wspólne wykonywanie zadań publicznych w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturowego i oświatowego gmin, w szczególności:

- pozyskiwanie środków finansowych na realizację wspólnych inwestycji
- rozwoju dialogu społecznego poprzez wsparcie inicjatyw na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego
- wspomaganie gmin w realizacji ich zadań własnych i zleconych

- podejmowanie wspólnych przedsięwzięć z zakresu eksploatacji i rozwoju gospodarki wodno-ściekowej
- tworzenie warunków do rozwoju turystyki
- rozwój gospodarczy na zasadach ekorozwoju
- promocja gmin
- poprawa warunków w zakresie rozwoju oświatowego i edukacji ustawicznej na terenie gmin
- podejmowanie wspólnych przedsięwzięć z partnerami zagranicznymi i rozwijanie współpracy międzynarodowej
- inne działania dla dobra rozwoju gmin powiatu tureckiego.

Związek realizuje zadania publiczne, określone Statutem i przyjęte do realizacji uchwałą Zgromadzenia Związku, we wszystkich formach przewidzianych prawem, a w szczególności w drodze:

- tworzenia własnych przedsiębiorstw, spółek i innych podmiotów gospodarczych oraz przystępowania do nich
- zlecenia zadań do wykonania innym podmiotom i organizacjom
- prowadzenie badań
- współpracy z innymi związkami komunalnymi, organizacjami gospodarczymi i naukowymi
- współpracy z partnerami spoza kraju.

Dotychczasowa działalność Związku skupiała się na:

- działaniach na rzecz utworzenia spółdzielni socjalnej
- organizacji imprez kulturalnych na terenie gmin członkowskich
- działaniach w zakresie zwalczania bezrobocia w powiecie, realizowane wspólnie z Powiatowym Urzędem Pracy
- działaniach na rzecz dostępu do szerokopasmowego Internetu.

Statut Związku przewiduje możliwość podejmowania działalności odpłatnej na rzecz realizacji celów Związku, jednak dotychczas wszystkie działania miały charakter nieodpłatny.

W praktyce trudno mówić o aktywnej działalności Związku. Jest on wpisany do Rejestru związków międzygminnych, natomiast nie jest wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego. Związek nie posiada swojej strony internetowej, a jego aktualną siedzibą jest siedziba samorządu, której szefem jest aktualny prezes Związku. Związek nie posiada więc stałego biura, ani pracowników.

Pierwszą inicjatywą Związku, dotyczącą podjęcia współpracy w sferze funkcjonowania JST, było złożenie w sierpniu 2012 roku wniosku o przyznanie dotacji w ramach Konkursu Dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego na działania wspierające podnoszenie dostępności i jakości usług publicznych, organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej. Partnerem w projekcie był Powiat Turecki.



Przedmiotem projektu była poprawa jakości obsługi interesantów i komunikacji z mieszkańcami w gminach Związku Gmin Powiatu Tureckiego i w Powiecie Tureckim. Przewidziane do wykonania działania objęły:

1. Badanie jakości obsługi interesantów i komunikacji z mieszkańcami przez wszystkie jednostki samorządowe z terenu gmin i powiatu, uczestniczących w projekcie
2. Analizę potencjału technologicznego, służącego do obsługi interesantów i komunikacji z mieszkańcami
3. Analizę potrzeb szkoleniowych kadry jednostek gminnych i powiatowych
4. Opracowanie i prezentację wyników badań diagnostycznych
5. Wyjazd studyjny
6. Opracowanie strategii poprawy jakości obsługi interesantów i komunikacji z mieszkańcami
7. Realizację szkoleń, mających na celu zwiększenie zdolności personelu do efektywnej obsługi interesantów
8. Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów wymiany doświadczeń i benchlearningu
9. Wdrożenie wybranych rozwiązań z zakresu poprawy obsługi i komunikacji.

Zarządzanie projektem miało zostać powierzone profesjonalnym kadrom Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Turecka Unia Rozwoju – T.U.R.”, a więc lokalnej organizacji pozarządowej.

Mimo że projekt ostatecznie nie otrzymał dofinansowania i nie został zrealizowany, to jego bardzo ważnym efektem było rozpoczęcie nowego etapu we współpracy na terenie Powiatu, w którą zostały zaangażowane wszystkie samorządy z jego terenu. Uczestniczyły one aktywnie w przygotowaniu wniosku aplikacyjnego do w/w konkursu.

Praktycznie dzięki dobrym doświadczeniom została podjęta kolejna inicjatywa, której efektem było uzyskanie dofinansowania projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego” w ramach konkursu EOG.

#### **d) Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turecka Unia Rozwoju – T.U.R.”**

Na terenie 6 spośród 9 gmin powiatu (Brudzewa, Kawęczyna, Malanowa, Przykony, Turku, Władysławowa) działa Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turecka Unia Rozwoju – T.U.R.” – partner w projekcie, którego głównym celem jest szeroko pojmowany rozwój obszarów wiejskich na terenie gmin członkowskich. Teren działania LGD obejmuje także dwie gminy spoza Powiatu – gminę Kościelec z powiatu kolskiego oraz gminę Goszczanów z powiatu sieradzkiego w województwie łódzkim.

Do LGD nie należą trzy gminy z Powiatu Tureckiego:

- Miasto Turek – z powodów formalnych (zbyt duża liczba mieszkańców)
- Gmina Tuliszków – należy do LGD „Solidarni w Partnerstwie” (wraz z gminami Golina, Grodziec, Rzgów, Rychwał i Stare Miasto)
- Gmina Dobra – należy do LGD „Przymierze Jeziorsko”(wraz z gminami z województwa łódzkiego – Burzenin, Pęczniew, Sieradz i Warta).

Stowarzyszenie zostało powołane w dniu 8 lipca 2008 r. z inicjatywy przedstawicieli trzech sektorów – społecznego, gospodarczego i publicznego. Stowarzyszenie kontynuuje działania, podjęte wcześniej przez Fundację „Turecka Unia Rozwoju – T.U.R.”, która ustanowiona została w dniu 11 września 2006 r.

Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez:

- Finansowanie projektów zgodnych z Lokalną Strategią Rozwoju
- Organizowanie i finansowanie:
  - przedsięwzięć o charakterze informacyjnym lub szkoleniowym, w tym seminariów, szkoleń, konferencji, konkursów, warsztatów i wyjazdów studyjnych
  - imprez kulturalnych, takich jak festiwale, targi, pokazy i wystawy, służących zwłaszcza promocji regionu i jego tożsamości kulturowej
  - działalności promocyjnej, informacyjnej i poligraficznej, w tym:
    - opracowywanie i druk broszur, folderów i plakatów
    - opracowywanie i rozpowszechnianie materiałów audiowizualnych
    - tworzenie stron internetowych
    - przygotowywanie i rozpowszechnianie innych materiałów o charakterze reklamowym lub promocyjnym
- współpracę i wymianę doświadczeń z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi działającymi w zakresie objętym celami Stowarzyszenia na poziomie krajowym i międzynarodowym
- prowadzenie doradztwa w zakresie przygotowywania projektów rozwojowych związanych z realizacją Lokalnej Strategii Rozwoju
- prowadzenie innych działań służących realizacji celów Stowarzyszenia.

Zgodnie z obraną Lokalną Strategią Rozwoju, Lokalna Grupa Działania realizuje w latach 2009-2015 następujące cele ogólne:

- Rozwój rekreacji i turystyki
- Poprawa warunków i jakości życia.

W ramach niniejszych celów zakłada się realizację przedsięwzięć w zakresie sportu, rekreacji, turystyki, kultury, edukacji i integracji społeczności.

Organami Stowarzyszenia są:

- Walne Zebranie członków – obecnie Stowarzyszenie liczy 76 członków - osób fizycznych, reprezentujących sektory: publiczny, społeczny i gospodarczy
- Rada Stowarzyszenia – 16 osób - organ o kompetencjach decyzyjnych; do wyłącznej kompetencji Rady należy wybór operacji, które mają być realizowane w ramach Lokalnej Strategii Rozwoju
- Zarząd – 9 osób
- Komisja Rewizyjna – 3 osoby.

Na co dzień Stowarzyszenie prowadzi swoją działalność poprzez Biuro, zatrudniające 4 osoby:

- Koordynatora Biura (jednocześnie Prezesa Zarządu Stowarzyszenia)
- Animatora-Konsultanta
- Asystenta Koordynatora
- Specjalistę ds. Funduszy.

Stowarzyszenie realizuje wiele projektów o zasięgu ponadgminnym, na przykład:

- Jako lider – 2 projekty, dofinansowane z PO KL, jeden z udziałem TIG, a drugi – 7 gmin członkowskich
- Jako partner – projekt TIG „Rozwiń swój potencjał” (dofinansowanie z PO KL)
- 3 projekty indywidualne, w tym projekt „Budowa kompetencji kadr i potencjału technicznego Stowarzyszenia T.U.R.”, współfinansowany z funduszu dla organizacji pozarządowych oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

### **Turkowski Living Lab**

Na uwagę zasługuje projekt „Turkowski Living Lab”, który - jako pierwsza tego typu inicjatywa w Polsce - został oficjalnie włączony do Europejskiej Sieci Living Labs (ENoLL, European Network of Living Labs). Uroczysta inauguracja odbyła się w dniach 13-14 kwietnia 2014 r. w Walencji, podczas międzynarodowego spotkania Sieci, które miało miejsce przy okazji Dni Prezydencji Hiszpańskiej<sup>11</sup>.

Koncepcja Turkowskiego Living Lab, jaka została zaprezentowana w Walencji, wpisuje się w przyjęte przez Stowarzyszenie cele statutowe, bowiem jej ideą jest podejmowanie aktywności w zakresie współdziałania na rzecz rozwoju społeczności wiejskich w ramach partnerstw zawiązywanych zarówno na arenie lokalnej, jak i międzynarodowej.

Partnerami Turkowskiego Living Lab są wszystkie gminy powiatu tureckiego oraz gminy ościenne, zrzeszone w stowarzyszeniu, tj. Gmina Goszczanów i Gmina Kościelec, jak również reprezentanci sektora gospodarczego – firmy działające w obszarze technologii komunikacyjnych i informatycznych, działająca na rynku krajowym Spółka Infobase oraz Kopalnia Węgla Brunatnego S.A. ADAMÓW, a także Stowarzyszenie – T.U.R. i Stowarzyszenie Rozwoju Regionalnego i Przedsiębiorczości w Poznaniu, reprezentujące sektor społeczny.

Celem podjętej przez T.U.R. – LL inicjatywy jest szeroko rozumiana aktywizacja turystyczna regionu w kierunku turystyki aktywnej. Projekt przewiduje wykorzystanie terenów pokopalnianych oraz naturalnych walorów krajoznawczo-przyrodniczych gmin partnerskich w celach rekreacyjno-turystycznych. Jego osią, będącą zarazem spoiwem pomiędzy wszystkimi partnerami i beneficjentami, będzie platforma informatyczna, oferująca obok tradycyjnych usług o charakterze informacyjno-promocyjnym, także szereg funkcjonalności skierowanych do potencjalnych użytkowników i zarazem aktorów inicjatywy (np. system rejestracji on-line).

Living Lab oznacza metodykę prowadzenia działań badawczo-wdrożeniowych w warunkach Gospodarki Opartej na Wiedzy i Społeczeństwa Informacyjnego, w której innowacyjne produkty, usługi bądź aplikacje są opracowywane, testowane i udoskonalane w warunkach rzeczywistych, w ramach interdyscyplinarnych zespołów obejmujących wszystkie zainteresowane podmioty – od inżynierów i badaczy, poprzez przedsiębiorców, władze lokalne, organizacje społeczne, aż po obywateli. Living Lab określa też miejsce, gdzie tworzone są innowacje (nie tylko technologiczne, ale także społeczne, ekonomiczne i inne), skupiające się na potrzebach ich adresatów. Warto podkreślić, iż proces tworzenia innowacji jest w tym wypadku procesem otwartym (tj. opartym o szerokie partnerstwo wielu różnych organizacji, co w języku angielskim

---

<sup>11</sup> <http://www.lgd-tur.org.pl/pl/48/strona/1/148/>

określa się mianem Open Innovation) i demokratycznym (tzn. obejmuje udział całych społeczności użytkowników końcowych). Istotne jest też to, że każdy Living Lab oparty jest na współpracy kluczowych dla danego regionu graczy (włącznie z lokalną administracją), dzięki czemu skuteczniej włącza się w realizację jego strategicznych celów.

Uczestnictwo w społeczności Living Labs umożliwia dostęp do wiedzy i licznych narzędzi dedykowanych dla członków sieci, a także innych projektów współfinansowanych przez Komisję Europejską (min. CoreLabs, CLOCK, Collaboration@Rural). Obecni członkowie sieci ENoLL używają różnorodnych technologii, metod i aplikacji, a także korzystają ze współpracy z dostawcami zaawansowanych rozwiązań technologicznych i instytucjami badawczymi.

#### **e) Spółdzielnia socjalna „Powróćisz Tu”**

Kolejnym ponadgminnym przedsięwzięciem na terenie Powiatu jest Spółdzielnia Socjalna „Powróćisz Tu”, oficjalnie zarejestrowana w KRS 20 marca 2014 r.

Główne zadania, które stoją przed inicjatorami powołania Spółdzielni, to realizacja celów statutowych, a równocześnie uświadamianie mieszkańcom powiatu tureckiego znaczenia ekonomii społecznej.

Choć ekonomia społeczna nie ma jednoznacznej definicji w żadnym polskim dokumencie prawnym, w społeczeństwie odgrywa coraz większą rolę. Pierwsze spółdzielnie socjalne pojawiły się wraz z wprowadzeniem w życie Ustawy o spółdzielniach socjalnych w roku 2006, którą znowelizowano w roku 2009<sup>12</sup>.

Spółdzielnie socjalne mają w swoim zamierzeniu wpisana misję i są wypadkową działań obszarów: gospodarki rynkowej, społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego. Najprościej mówiąc, spółdzielnie socjalne mają na celu z jednej strony wypełniać lukę, w której nie odnajduje się komercyjna gospodarka rynkowa, w drugiej zaś dawać szansę na samorealizację, szczególnie tych osób, którym zagraża wykluczenie społeczne. Wszystko to ma odbywać się na zasadach demokratycznych- sprawiedliwych i równych.

Spółdzielnia ma więc uczyć odpowiedzialności nie tylko za swoje życie i osobisty rozwój zawodowy, ale przede wszystkim za tworzone przedsiębiorstwo. Często więc spółdzielnie socjalne w swoich ofertach zawierają usługi, które odnajdą się na rynku lokalnym, dając satysfakcję nie tylko założycielom, ale przede wszystkim odbiorcom.

Takie cele przyświecają także Spółdzielni Socjalnej „Powróćisz tu”, która w statucie, w punkcie cele, zawiera wiele aspektów działania. Choć działalność spółdzielni rozpoczyna usługi związane z pielęgnacją terenów zielonych oraz opieką osób starszych, to w kolejnych, dalszych działaniach znajdują się takie usługi, jak: catering, opieka nad dziećmi, czy pielęgnacja nagrobków. Planowane jest podjęcie usług cateringowych w placówkach oświatowych oraz otwarcie baru mlecznego w Turku.

---

<sup>12</sup> <http://www.lgd-tur.org.pl/pl/4/informacje/3/305/>

Założycielami Spółdzielni zostało pięć gmin z powiatu tureckiego: Brudzew, Przykona, Kawęczyn, gmina Turek i gmina miejska Turek.

### **3.2. Partnerstwo na rzecz realizacji projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego” w ramach konkursu EOG**

Obecnie członkami Partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego są:

- 1) Partnerzy samorządowi - wszystkie samorządy (gminne i powiatowy) Powiatu:
  1. miasto Turek – Lider Partnerstwa
  2. gmina miejsko-wiejska Dobra
  3. gmina miejsko-wiejska Tuliszków
  4. gmina wiejska Brudzew
  5. gmina wiejska Kawęczyn
  6. gmina wiejska Malanów
  7. gmina wiejska Przykona
  8. gmina wiejska Turek
  9. gmina wiejska Władysławów
  10. powiat turecki.
  
- 2) Partnerzy z innych sektorów
  1. Turecka Izba Gospodarcza – przedstawiciel sektora gospodarczego
  2. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turkowska Unia Rozwoju - T.U.R.”. – przedstawiciel sektora pozarządowego.

W momencie składania wniosku aplikacyjnego do konkursu w ramach programu „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego” formalną podstawą Partnerstwa był list intencyjny „w celu realizacji założeń rozwoju oraz zamiaru zawarcia Partnerstwa w ramach Obszaru Funkcjonalnego” podpisany w dniu 16.04.2013 r. między liderem Partnerstwa – Miastem Turek a wszystkimi pozostałymi partnerami.

Partnerstwo w omawianym składzie i kształcie zostało więc ustanowione dla celów aplikacji do konkretnego konkursu.

Na mocy listu intencyjnego strony zawarły porozumienie o partnerstwie w celu podejmowania wspólnych działań na rzecz wypracowania mechanizmów efektywnej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacjami przedsiębiorców dla podejmowania wspólnych decyzji dotyczących Obszaru Funkcjonalnego i rozwiązywania istotnych dla tego terenu problemów rzutujących na lokalne wspólnoty społeczne.

Strony zadeklarowały udział i współpracę przy realizacji projektu p.n. „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego” w ramach Konkursu „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego,

dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego”, którego wdrożenie pozwoli na przeprowadzenie diagnozy stanu obszaru funkcjonalnego oraz opracowanie zintegrowanej strategii jego rozwoju gospodarczego, koncepcji zagospodarowania przestrzennego oraz studium komunikacyjnego obszaru, jak również dokumentów planistycznych i technicznych do realizacji określonych w dokumentach strategicznych przedsięwzięć inwestycyjnych, dotyczących rozwoju Obszaru.

Strony przyjęły, że list intencyjny stanowi wyraz ich obecnych intencji i wstępnych założeń, nie ma charakteru zobowiązania, w związku z czym żadna ze Stron nie nabywa na jego podstawie roszczenia o zawarcie jakiegokolwiek umowy.

Ustalono, że kwestie, dotyczące podziału obowiązków między partnerami w związku z realizacją i zarządzaniem projektem, w tym zarządzaniem finansowym oraz przepływem środków finansowych, będzie regulowała umowa partnerstwa, która zostanie podpisana w przypadku otrzymania dofinansowania z Mechanizmu Finansowego EOG.

Do wniosku aplikacyjnego został dołączony projekt umowy partnerskiej, która została podpisana w dniu 18.11.2013 r., już po otrzymaniu informacji o zatwierdzeniu wniosku do dofinansowania.

Przedmiotem umowy jest uregulowanie wzajemnych praw i obowiązków stron w ramach Partnerstwa, mającego na celu realizację Projektu pn. „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”, w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014. Umowa określa zasady funkcjonowania Partnerstwa oraz zasady współpracy Beneficjenta i Partnera przy realizacji Projektu.

Umowa obowiązuje od dnia jej podpisania do dnia upływu 5 lat od daty przyjęcia Raportu końcowego dla Projektu.

### **3.3. Inne działania integracyjne w ramach Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracja Turecka**

Takie działania, jak wspólne aplikowanie o środki w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz środki w ramach funduszy EOG dowiodły, że samorządy powiatu potrafią współpracować ze sobą i, co więcej, angażować inne podmioty z sektora społecznego i gospodarczego do tej współpracy.

Niewątpliwie rozwój kooperacji jest i w najbliższych latach będzie stymulowany przez dostępność unijnych środków pomocowych. W ramach dystrybucji środków z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 niektóre tereny będą traktowane priorytetowo z uwagi na potrzebę rozwiązywania na nich istotnych problemów społecznych lub gospodarczych.

Takim terenem jest Koniński Obszar Przemysłowy, obejmujący powiaty koniński, turecki i kolski, gdzie podstawową działalność stanowi wydobywanie węgla brunatnego i produkcja energii, obejmuje trzy powiaty. W przemyśle i budownictwie tego obszaru pracuje 21.541 osób, które stanowią 7% ogółu pracujących w tym sektorze gospodarki w

województwie. Wielkość obszaru górniczego, tj. przestrzeni, w granicach której kopalnie uprawnione są do wydobywania kopaliny objętej koncesją, wynosi obecnie około 30.000 ha. W granicach terenu górniczego znalazło się 37% ogólnej powierzchni powiatu konińskiego (8 gmin) i 21% powierzchni powiatu tureckiego (4 gminy). Złoża eksploatowane i złoża przewidziane do eksploatacji zaspokoją zapotrzebowanie na surowiec elektrowni Konin i Pątnów do 2040 r.

Głównymi podmiotami gospodarczymi tego regionu są Kopalnia Węgla Brunatnego „Konin” w Kleczewie, Kopalnia Węgla Brunatnego „Adamów” w Turku, Zespół Elektrowni „Pątnów – Adamów – Konin”, Huta Aluminium „Konin” i Fabryka Urządzeń Górnictwa Odkrywkowego „Fugo” w Koninie. Zespół Elektrowni „Pątnów – Adamów – Konin” S.A. (ZE PAK S.A.) dostarcza na rynek około 14% wytwarzanej w kraju energii elektrycznej i jest drugim, co do wielkości, krajowym producentem energii elektrycznej otrzymywanej z węgla brunatnego. Łączna moc zainstalowana w ZE PAK S.A. stanowi około 12% mocy krajowej i wynosi 2.734 MW. Przyszłość kopalń węgla brunatnego pozostaje w ścisłym związku z planami modernizacji i rekonstrukcji ZE PAK S.A., a głównie uzależniona jest od polityki energetycznej państwa. Wyczerpywanie się złóż węgla ostatecznie przesądzi o kończeniu się zdolności produkcyjnych Konińskiego Obszaru Przemysłowego i wymusi znaczne zmiany w przemyśle wydobywczo-energetycznym, co w istotny sposób wpłynie na zatrudnienie w całej gospodarce regionu. Dlatego wskazane jest stopniowe przygotowanie gospodarki regionu (poprzez restrukturyzację) do złagodzenia skutków likwidacji przedsiębiorstw kompleksu paliwowo-energetycznego<sup>13</sup>.

Koniński Obszar Przemysłowy został potraktowany jako „obszar zależny od sektora paliwowo-energetycznego” i ze względu na perspektywę pojawienia się w/w problemów stał się jednym z tzw. obszarów strategicznej interwencji<sup>14</sup>. Dzięki temu wyżej wspomniane preferencje będą możliwe w ramach następujących priorytetów inwestycyjnych:

- 3.1. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również po-przez inkubatory przedsiębiorczości
- 3.4. Wspieranie zdolności MŚP do wzrostu na rynkach regionalnych, krajowych i międzynarodowych oraz do angażowania się w procesy innowacji
- 6.5. Podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację terenów poprzemysłowych zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu
- 8.7. Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw
- 8.9. Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian.

---

<sup>13</sup> Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2010, str. 110

<sup>14</sup> Projekt Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, wersja 9.0., str. 253

Władze samorządów Powiatu zdają sobie sprawę z nadarzającej się szansy pozyskania środków na realizację procesów restrukturyzacyjnych i stąd wdrażanie niniejszego projektu, którego produktami będą między innymi:

- 1) Zintegrowana strategia rozwoju gospodarczego obszaru Powiatu
- 2) Koncepcja zagospodarowania przestrzennego obszaru Powiatu
- 3) Studium komunikacyjne dla obszaru Powiatu
- 4) Strategia marki i produktu turystycznego dla obszaru Powiatu
- 5) Dokumentacja Funduszu poręczeń kredytowych oraz Funduszu Pożyczkowego dla podmiotów gospodarczych
- 6) Dokumentacja techniczna na wybrane projekty, wynikające z opracowanej strategii.

Dokumenty strategiczne i planistyczne z pewnością ułatwią aplikowanie o fundusze, bowiem wskażą priorytety w działaniach na rzecz rozwoju terenu Powiatu, natomiast dokumenty techniczne będą gotowymi załącznikami do wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie konkretnych przedsięwzięć.

Aby potwierdzić wolę współdziałania, wszystkie samorządy z terenu Powiatu oraz kluczowe organizacje społeczne i gospodarcze – Turkowska Unia Rozwoju – T.U.R., Turecka Izba Gospodarcza oraz dodatkowo Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie podpisały w dniu 27 sierpnia 2013 roku list intencyjny, powołujący Aglomerację Turecką, w którym „ustalają, iż chcą wspólnie współpracować dla realizacji celu, jakim jest spójny pod względem społeczno-gospodarczym i przestrzennym rozwój Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracja Turecka, dla dobra lokalnych wspólnot społecznych” oraz „iż chcą wspólnie współpracować dla realizacji celu, jakim jest jak najlepsze wykorzystanie europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju regionalnego, a co za tym idzie jak najlepsze przygotowanie się do aplikowania o fundusze strukturalne na lata 2014-2020”.

W liście intencyjnym ustalono, że liderem i koordynatorem wszelkich działań, podejmowanych w celu rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracja Turecka, jest Powiat Turecki.

Bardzo istotne jest to, że podejmowane w ostatnich miesiącach działania dowodzą jedności i zgody partnerów co do dalszych kierunków rozwoju i współdziałania.

Wyrazem tego jest między innymi wystosowanie w dniu 14 stycznia 2014 roku wspólnego pisma do Marszałka Województwa Wielkopolskiego, potwierdzającego wolę współpracy na forum Powiatu i wnioskującego o uwzględnienie w zapisach nowego WRPO „kryteriów skoncentrowanych na kluczowym dla naszego regionu problemie, tj.: wygasającego przemysłu paliwowo-energetycznego poprzez uwzględnienie dodatkowej punktacji dla przedsięwzięć realizowanych na obszarach poprzemysłowych oraz narażonych na zmiany strukturalne, związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw działających z sektorach wrażliwych, zarówno w projektach finansowanych z EFS (wsparcie działań edukacyjnych, związanych z kształceniem na poziomie średnim – zawodowym; szkoleniowych, związanych ze zwiększeniem adaptacyjności kadr w odniesieniu do aktualnych uwarunkowań rynku pracy; aktywizujących społeczność w



zakresie własnych inicjatyw gospodarczych), jak i EFRR (przedsięwzięcia inwestycyjne, realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze).

### **3.4. Podsumowanie i ocena dotychczasowej współpracy**

Samorządy, zlokalizowane na terenie jednego powiatu, w niektórych aspektach zmuszone do współpracy przez obowiązujące przepisy prawa. Wymagane ustawami formy współpracy obejmują jednak tylko określone dziedziny, przez co nie można ich traktować jako fora koordynacji i kompleksowego rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych.

Także dobrowolne formy współpracy na terenie Powiatu Tureckiego (Związek Komunalny, LGD) nie spełniają tego kryterium, bowiem ich skład nie obejmuje wszystkich dziesięciu samorządów (powiat + 9 gmin), a ich statutowa działalność (ograniczona przepisami) nie obejmuje wszystkich aspektów życia lokalnej społeczności.

Samorządy jednego powiatu wydają się być najbardziej naturalnymi partnerami współpracy na danym terenie i mimo często spotykanego dużego zróżnicowania (wielkość, wewnętrzne uwarunkowania) więcej elementów powinno je łączyć, a nie dzielić. Niestety, w polskiej rzeczywistości zbyt często dochodzi do sytuacji braku porozumienia, najczęściej wynikającego z indywidualnych ambicji liderów, konkurencji o ograniczone zasoby (inwestorów, środki pomocowe) lub zwykłego niezrozumienia możliwego efektu synergii („razem możemy osiągnąć więcej niż w pojedynkę”).

Na szczęście sens współpracy samorządy tureckie postrzegają od dawna, czego wyrazem jest sporządzenie zintegrowanej Strategii rozwoju Powiatu już kilkanaście lat temu. Co więcej, jej realizacja jest systematycznie monitorowana przez służby Starostwa Powiatowego. Na przestrzeni ostatnich lat zdarzały się jednak okresy, gdy kooperacja nie przebiegała sprawnie, głównie za sprawą braku porozumienia między władzami Powiatu i miasta Turku.

Z drugiej strony nie istnieje żadna sformalizowana forma partnerstwa wszystkich gmin i powiatu, do prac której zaproszeni byłiby tzw. partnerzy społeczno-gospodarczy.

Dotychczasowe wspólne działania, dotyczące rozwiązywania najpilniejszych problemów obszaru Powiatu, polegające na aplikowaniu o środki z UE i EOG oraz lobbowaniu o preferencyjne zapisy w WPRO, miały charakter akcyjny, wynikający najczęściej z postrzeganych, pojawiających się zewnętrznych szans.

Poniżej, w formie podsumowania, przedstawiono syntetyczne zestawienie silnych stron (atutów) i słabych stron (problemów) Partnerstwa:

<b>Silne strony/atuty</b>	<b>Słabe strony i problemy</b>
Wieloletniość współpracy	Brak systematyczności współpracy (aktywność)
Jedność i zgodność partnerów co do potrzeby i kierunków współpracy (obecnie)	Brak sformalizowanej formy współpracy, obejmującej co najmniej wszystkich partnerów samorządowych
Posiadanie i realizacja Strategii Rozwoju Powiatu na lata 2001-2015	Nie postrzeganie przez szefów samorządów potrzeby zinstytucjonalizowania (sformalizowania współpracy)
Doświadczenie we wspólnym ubieganiu się o środki pomocowe	Ograniczona motywacja pracowników urzędów do podejmowania inicjatyw i dodatkowej pracy na rzecz pozyskiwania środków, wynikająca z niewystarczającej motywacji finansowej
Posiadanie nowej Zintegrowanej Strategii Rozwoju Gospodarczego Gmin Powiatu Tureckiego na lata 2015-2025	Obawy pracowników urzędów przed odpowiedzialnością przy realizacji projektów, na przykład pracami w komisjach przetargowych
Realizacja projektu, dofinansowanego z EOG, dzięki któremu w 2015 roku powstaną: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koncepcja zagospodarowania przestrzennego obszaru Powiatu</li> <li>• Studium komunikacyjne dla obszaru Powiatu</li> <li>• Strategia marki i produktu turystycznego dla obszaru Powiatu</li> <li>• Dokumentacja Funduszu poręczeń kredytowych oraz Funduszu Pożyczkowego dla podmiotów gospodarczych</li> </ul>	
Obecność doświadczonych, profesjonalnych partnerów społeczno-gospodarczych	
Posiadanie przez samorządy kadr, doświadczonych w aplikowaniu o fundusze zewnętrzne i w realizacji projektów	
Aktywność w lobbowaniu na rzecz uwzględnienia potrzeb OF w WRPO	

#### **4. Obowiązujące przepisy a możliwe formy współpracy w ramach Partnerstwa<sup>15</sup>**

Poniżej przedstawiono, jakie mogą występować w naszym kraju, dopuszczone prawem, formy partnerstw. Przy omawianiu każdej z nich oceniono możliwość i przydatność jej przyjęcia przez Partnerstwo.

Podstawowe możliwości współpracy gmin są określone w Ustawie o samorządzie gminnym w następujących punktach:

Art. 9.

1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Art. 10.

1. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

2. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

Art. 64.

1. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.

Art. 74.

1. Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.

Art. 84.

1. W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami.

Z kolei odpowiednie przepisy Ustawy o samorządzie powiatowym brzmią następująco:

Art. 5.

1. Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

2. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu

---

<sup>15</sup> W przygotowaniu rozdziału skorzystano z opracowania „Współpraca JST w Polsce, stan i potrzeby”, przygotowanego przez Związek Miast Polskich w ramach projektu predefiniowanego „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”, Poznań, listopad 2013.

Art. 6.

1. W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

Art. 65.

1. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.

Art. 73.

1. Powiaty mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych.

Art. 74.

Miasto na prawach powiatu może tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami.

Art. 75.

1. Powiaty mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z gminami i województwami.

Z powyższego wynika, że podstawowymi, przewidzianymi dla gmin i powiatów, formami współpracy są:

- związki komunalne
- porozumienia
- stowarzyszenia.

Możliwe jest także tworzenie spółek prawa handlowego.

Wprowadzono też w ustawach szczegółowych kilka nowych możliwości prawnych, takich jak:

- lokalne organizacje turystyczne (LOT)
- lokalne grupy działania (LGD) - oparte obecnie na formule stowarzyszenia, dopuszczające udział w nich innych niż JST podmiotów (w tym osób fizycznych)

Samorządy wykorzystują dziś także inne formy współdziałania, w tym konsorcja, klastry i inne sieci współpracy dobrowolnej (umowy).

Niestety, nie są możliwe dowolne konfiguracje uczestnictwa w różnych formach współpracy różnych form podmiotów, co w syntetyczny sposób przedstawiono w poniższej tabeli.

	<b>Samorząd gminny</b>	<b>Samorząd powiatowy</b>	<b>Samorząd województwa</b>
<b>Samorząd gminny</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Związek komunalny międzygminny</li> <li>2. Porozumienie komunalne</li> <li>3. Stowarzyszenie JST</li> <li>4. Spółka prawa handlowego</li> <li>5. Lokalna grupa działania</li> <li>6. Lokalna organizacja turystyczna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porozumienie z gminą</li> <li>2. Stowarzyszenie JST</li> <li>3. Spółka prawa handlowego</li> <li>4. Lokalna grupa działania</li> <li>5. Lokalna organizacja turystyczna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych JST z obszaru województwa</li> <li>2. Stowarzyszenie JST</li> <li>3. Spółka prawa handlowego</li> </ol>
<b>Samorząd powiatowy</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Związek komunalny międypowiatowy</li> <li>2. Porozumienie międypowiatowe</li> <li>3. Stowarzyszenie JST</li> <li>4. Spółka prawa handlowego</li> <li>5. Lokalna grupa działania</li> <li>6. Lokalna organizacja turystyczna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych JST z obszaru województwa</li> <li>2. Stowarzyszenie JST</li> <li>3. Spółka prawa handlowego</li> </ol>
<b>Samorząd województwa</b>			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Stowarzyszenie JST</li> <li>2. Spółka prawa handlowego</li> </ol>

#### 4.1. Związki komunalne

##### Podstawowe cechy:

- Tworzone w celu wspólnej realizacji zadań publicznych (zadaniowość, łączenie sił).
- Dobrowolne uczestnictwo (ale gminy mogą zostać zmuszone ustawami)
- Przekazanie realizacji zadań publicznych wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmiotowi
- Przeniesienie na związki praw i obowiązków, związanych z wykonywaniem w/w zadań
- Zadania przekazane przez gminy (powiaty) stają się zadaniami własnymi związku, przez co uczestnicy nie mogą już ich realizować samodzielnie.
- W Polsce jest wiele związków, które faktycznie nie działają.
- Może być utworzony na z góry określony czas lub bezterminowo.
- Istnieją związki jednozadaniowe i wielozadaniowe.
- Do związków należy około 60% gmin i 12% powiatów.
- Średnia wielkość związku to 13-14 gmin i 18 powiatów.

### Zalety:

- Osobowość prawna (niezależna od swoich członków)
- Członkowie zostają zwolnieni z nałożonych przez ustawodawcę obowiązków oraz konsekwencji prawnych za ich niewykonanie – w zakresie działania związku. Związek ponosi odpowiedzialność za własne działania swoim własnym majątkiem.
- Brak limitów liczby uczestników (minimalnej i maksymalnej)
- JST mogą być członkami kilku związków, jeżeli realizują one różne zadania.
- JST nie muszą ze sobą sąsiadować.
- Relatywnie duża swoboda w zakresie ustalenia ustroju związku i zasad jego funkcjonowania
- Klarowność co do odpowiedzialności za realizację powierzonych związkowi zadań
- Realny udział przedstawicieli wszystkich gmin (powiatów) członkowskich w podejmowaniu decyzji
- Działanie w ramach związku pozwala osiągnąć większą jednolitość realizacji zadań publicznych na terenie wszystkich gmin (powiatów) członkowskich.
- Organy związku mogą posiadać kompetencje do podejmowania działań w formie władczej w zakresie prawa administracyjnego.
- Związek ma prawo zawierać porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, a także z organami administracji rządowej.
- Związek może tworzyć jednostki organizacyjne, może prowadzić działalność gospodarczą.
- Gospodarka finansowa związku zostaje wyodrębniona od gospodarki finansowej gmin (powiatów) tworzących związek.
- Wkłady członków tworzą majątek związku, co w konsekwencji powoduje, że system ten jest systemem bardziej wyodrębnionym.
- Realizacja zadań w ramach związku pociąga za sobą tzw. korzyści skali.
- O wiele łatwiejsze (niż w przypadku porozumień) jest ustalenie i wydzielenie kosztów, związanych z obsługą systemu realizowanych w ramach związku zadań.
- Przystępowanie kolejnych gmin/powiatów ma charakter uproszczony (nie trzeba zmieniać wewnętrznych uregulowań, nowi członkowie muszą zaakceptować obecne).

### Wady:

- Brak możliwości tworzenia związków mieszanych, czyli np. z udziałem gmin i powiatów, czy też podmiotów spoza JST (możliwy jest jedynie udział miasta na prawach powiatu w związku międypowiatowym)
- Utworzenie związku wymaga sformalizowanej, długiej i wobec lakoniczności przepisów, często budzącej poważne wątpliwości natury prawnej procedury - prawo tworzy wiele obostrzeń proceduralnych na etapie zawiązywania związku, np. każda z gmin musi podjąć odrębną, własną uchwałę; wymagany jest proces rejestracji.
- Mniejszy wpływ (niż w przypadku samodzielnego działania) gminy (powiatu) na sposób realizacji zadań wykonywanych przez związek, a także utrata kompetencji do dokonywania jakichkolwiek czynności w zakresie przekazanego zadania.
- Brak bezpośrednich, instytucjonalnych uprawnień kontrolnych poszczególnych gmin (powiatów) w stosunku do utworzonego związku

- W przypadku rozwiązania związku istnieje konieczność przeprowadzenia skomplikowanego postępowania likwidacyjnego.
- Liczne niejasności prawne dotyczą zwłaszcza zakresu i charakteru kompetencji, jakie mogą zostać scedowane na związek, a także podziału tych kompetencji pomiędzy organy związku.
- Brak w ustawach ustrojowych rozwiązań motywujących do podjęcia współpracy i premiujących wspólną realizację zadań w ramach związku, np. mechanizmów wsparcia finansowego w postaci ulg dla zawiązywanych związków

#### **Najczęstsze dziedziny działalności:**

- Ochrona środowiska
- Zagospodarowanie odpadów stałych
- Gospodarka wodno-kanalizacyjna
- Turystyka
- Lokalny transport publiczny
- Rozwój gospodarczy
- Edukacja
- Kultura

#### **Wnioski dla Partnerstwa Tureckiego**

- 1) W obecnej sytuacji prawnej funkcjonowanie całego Partnerstwa w formie związku jest niemożliwe, ponieważ w Polsce mogą istnieć tylko związki międzygminne i międzypowiatowe, a nie można utworzyć związku mieszanego, gminno-powiatowego, a istotą omawianego Partnerstwa jest współpraca wszystkich gmin i powiatu tureckiego.
- 2) Nie jest także możliwe przystępowanie do związków innych podmiotów, takich jak na przykład organizacje pozarządowe.
- 3) Strona samorządowa, reprezentowana przez swoje organizacje, od lat optuje za wprowadzeniem zmian, pozwalających na tworzenie związków mieszanych, niestety bez odzewu.
- 4) Z punktu widzenia Partnerstwa w/w możliwość byłaby cenna, bowiem pozwoliłaby na przejęcie koordynacji współpracy przez istniejący od kilku lat Związek Gmin Powiatu Tureckiego przy jednoczesnych, niezbędnych poważnych zmianach w sposobie jego funkcjonowania; oczywiście do prac związku zaproszone zostałyby inne podmioty spoza sfery samorządowej. Wówczas Rada Związku Międzygminnego po zakończeniu Projektu mogłaby przejąć rolę Rady Partnerstwa, co pozwoliłoby na płynną i bezproblemową kontynuację współpracy na obszarze funkcjonalnym. Oznaczałoby to, że niekoniecznie dla rozwoju Partnerstwa wymagane byłoby tworzenie „od zera” nowych struktur – wielokrotnie okazuje się, że istnieją (zwłaszcza, gdy partnerstwo obejmuje wszystkie samorządy jednego powiatu) już od wielu lat zorganizowane formy współpracy, dotychczas nie do końca efektywnie wykorzystywane, które można – po odpowiednich zmianach organizacyjnych i ew. kadrowych – wykorzystać do skutecznego rozwoju partnerstwa w kolejnych latach. Jest to sposób, który z pewnością warty jest upowszechnienia w innych partnerstwach.

## 4.2. Porozumienia międzysamorządowe

### Podstawowe cechy:

- Dwie kategorie porozumień:
  - 1) Horyzontalne (celowe):
    - np. między gminami, między powiatami
  - 2) Wertykalne (zadaniowe):
    - przekazanie przez województwo wykonania jego zadań powiatom, bądź gminom z jego terenu
    - przekazanie przez powiat wykonania jego zadań gminie
- Istnieje więc możliwość zawierania zarówno porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego tego samego stopnia, jak i między jednostkami różnych stopni.
- Celem zawarcia porozumienia przez JST jest przeniesienie wykonania zadania na inną JST niż ta, do której należało wykonanie określonego zadania. Transfer zadań polega tutaj albo na przekazaniu zadań albo też na powierzeniu zadań do wykonania. Nie są więc to umowy cywilno-prawne.
- Dobrowolność uczestnictwa
- Brak terytorialnych limitów działalności (nie trzeba ze sobą sąsiadować; wyjątek - województwa)

### Zalety:

- Nie tworzy się nowej osoby prawnej (i nowej struktury organizacyjnej).
- Podmioty samorządowe przekazujące (powierzające) zadanie nie są bezpośrednio zaangażowane w realizację zadań. W konsekwencji, w przeciwieństwie do związków, porozumienie nie stanowi areny dla politycznych starć i nie powoduje konieczności poszukiwania zgodności stanowisk jego uczestników w trakcie realizacji zadań.
- Przekazanie (powierzenie) zadań nie jest przez ustawodawcę obostrzone koniecznością spełnienia szeregu etapów proceduralnych. Zawarcie porozumienia dochodzi do skutku z chwilą oświadczenia woli uczestników lub od daty określonej w porozumieniu. Zmiana zasad i zakończenie współpracy są prostsze niż np. w związku komunalnym.
- System rozliczeń finansowych pomiędzy uczestnikami porozumienia jest bardziej czytelny niż w przypadku związków międzysamorządowych.
- Liczne porozumienia międzygminne zaowocowały zbudowaniem innych form współpracy, na przykład spółek komunalnych z udziałem wielu gmin, a czasem także innych podmiotów.

### Wady:

- Ustawy zawężają krąg podmiotów, z którymi może zostać zawarte porozumienie, np. gminy nie mogą powierzać zadań powiatom, czy samorządowi województwa.
- Niejasności przepisów w zakresie zawierania porozumień o przekazaniu gminie do wykonywania zadań, leżących we właściwości powiatu. Przepisy wymagają tutaj dla zawarcia porozumienia wystąpienia przez gminę z uzasadnionym wnioskiem.



- Porozumienie tworzy wyłącznie dwustronny stosunek prawny - przekazujących zadanie może być wielu, natomiast przejmującym może być wyłącznie pojedynczy samorząd (gmina, powiat, województwo samorządowe).
- Rozkład odpowiedzialności za wykonywane zadania - ewentualna odpowiedzialność za szkodę, wyrządzoną wykonywanym zadaniem, obciąża solidarnie przekazującego (powierzającego) i przejmującego zadanie, a ponadto na przekazującym (powierzającym) zadanie spoczywa odpowiedzialność na zasadzie winy w wyborze partnera.
- Brak jest bieżącego wpływu przekazujących zadania na sposób ich realizacji przez jednostkę samorządową przejmującą zadanie.
- Nie jest możliwe przekazanie na rzecz innej jednostki, przejętego już zadania, w drodze kolejnego porozumienia.
- W wyniku zawarcia porozumienia nie powstaje (jak w przypadku związku) odrębny majątek tego porozumienia.
- Brak jest wyczerpującej regulacji prawnej dla porozumień.
- Mniejsza trwałość niż np. związku

#### **Najczęstsze dziedziny wielostronnych porozumień międzygminnych:**

- Transport
- Edukacja
- Pomoc społeczna
- Gospodarka odpadami
- Gospodarka wodno-kanalizacyjna

#### **Najczęstsze dziedziny dwustronnych porozumień międzygminnych:**

- Pomoc społeczna
- Edukacja
- Transport

#### **Najczęstsze dziedziny dwustronnych porozumień powiatów z innymi JST:**

- Transport
- Kultura
- Edukacja
- Pomoc społeczna

### **Wnioski dla Partnerstwa Tureckiego**

- 1) Z racji swojej istoty (przekazywanie lub powierzanie zadań) oraz obostrzeń ustawowych (jedynie dwustronny stosunek prawny, gminy nie mogą powierzyć zadań powiatowi), porozumienie nie może być zastosowaną przez Partnerstwo formą współpracy.

### **4.3. Spółki prawa handlowego**

#### **Podstawowe cechy:**

- Spółki prawa handlowego stały się popularną formą wykonywania zadań własnych przez polskie samorzady. W większości przypadków ich właścicielem jest jedna gmina, jednak część z nich stanowi współwłasność więcej niż jednej

gminy, a po roku 1999 także gmin oraz powiatu lub województwa. Nierzadko działają również spółki, w których udziały mają podmioty prywatne (partnerstwo publiczno-prywatne).

- Spółki stanowią formę realizacji gospodarki komunalnej, a zatem służyć mają przede wszystkim zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.
- Spółki działające w tym obszarze mogą być zatem dość łatwo wykorzystywane jako forma współpracy pomiędzy różnymi jednostkami samorządowymi oraz pomiędzy tymi jednostkami i podmiotami spoza sektora samorządowego.

#### **Zalety:**

- Możliwość współpracy między samorządami różnych poziomów
- Możliwość włączania podmiotów prywatnych w świadczenie usług publicznych (współpraca międzysektorowa)
- W odniesieniu do sfery użyteczności publicznej uczestnictwo JST w spółkach prawa handlowego jest zunifikowane.

#### **Wady:**

- Poza sferą użyteczności publicznej, zasady tworzenia i przystępowania JST do spółek handlowych są zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu.
- Gminy mogą warunkowo tworzyć lub wstępować do spółek handlowych tylko w czterech przypadkach:
  - Gdy jest to uzasadnione względami społecznymi, tzn. gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty na rynku lokalnym, przy jednoczesnym wysokim poziomie bezrobocia ujemnie wpływającym na poziom życia mieszkańców gminy.
  - Gdy występuje ryzyko niegospodarności, tzn. zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.
  - Gdy spółka prowadzi czynności bankowe, ubezpieczeniowe oraz działalność doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego.
  - Gdy spółka jest ważna dla rozwoju gminy.
- Powiaty są pozbawione możliwości udziału w spółkach działających poza sferą użyteczności publicznej.
- Brak jest wyraźnej regulacji w prawie polskim, dotyczącej bezprzetargowego zlecenia spółkom samorządowym realizacji zadań.
- Nieuregulowana jest kwestia stosowania reżimów pomocy publicznej do spółek z udziałem jednostek samorządowych.
- Brak jest możliwości dotowania spółek przez JST.
- Istnieją ograniczenia, dotyczące udostępnienia spółkom z udziałem JST nieruchomości, wchodzących w skład samorządowego zasobu nieruchomości.
- Terytorialne zawężenie ich działalności - spółka tworzona przez podmiot samorządowy (np. wraz z podmiotami spoza sektora publicznego) co do zasady nie powinna wykonywać działalności poza obszarem jurysdykcji tego podmiotu samorządowego.

- Istnieją wątpliwości co do typów spółek, w jakich mogą uczestniczyć jednostki samorządowe - czy jednostki samorządowe mogą tworzyć i przystępować do każdego typu spółki, tj. do spółek kapitałowych i osobowych.

#### **Najczęstsze dziedziny współpracy w spółkach komunalnych - gminy:**

- Przedsiębiorczość/rynek pracy
- Gospodarka odpadami
- Gospodarka wodno-kanalizacyjna
- Gospodarka energetyczna
- Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy
- Transport
- Mieszkalnictwo

#### **Najczęstsze dziedziny współpracy w spółkach komunalnych - powiaty:**

- Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy
- Przedsiębiorczość/rynek pracy
- Zdrowie
- Transport

#### **Wnioski dla Partnerstwa Tureckiego:**

- 1) Zastosowanie formy spółki prawa handlowego w przypadku Partnerstwa byłoby praktycznie niemożliwe z powodu obostrzeń prawnych.
- 2) Sytuacje, w których gminy i powiaty mogą przystępować do spółek, są ograniczone.
- 3) Także inne, wyżej wymienione, warunki powodują, że działalność Partnerstwa jako spółka nie miałaby większego sensu.

#### **4.4. Lokalne stowarzyszenia JST**

##### **Podstawowe cechy:**

- W przeciwieństwie do porozumień i związków, regulacja dotycząca uczestnictwa w stowarzyszeniach JST jest w zasadzie zunifikowana.
- Obecnie przepisy prawa stwarzają możliwość tworzenia stowarzyszeń przez każdą jednostkę samorządową.
- Możliwe są poziomy stowarzyszeń:
  - horyzontalne – JST tego samego szczebla, np. gmin z innymi gminami
  - wertykalne - JST różnych szczebli, np. gminy z powiatami i województwami.
- Możliwy zakres działania – lokalny, regionalny, ogólnopolski, międzynarodowy
- Możliwość zakładania stowarzyszeń jednorodnych, jak i mieszanych
- Pojedyncza JST może być członkiem więcej niż jednego stowarzyszenia.
- Brak ograniczeń terytorialnych, w tym wymogu, by uczestnikami stowarzyszenia były jednostki bezpośrednio sąsiadujące ze sobą lub z tego samego obszaru
- Dobrowolność - swoboda powzięcia zamiaru zrzeszania się, udziału, wystąpienia, czy też rozwiązania stowarzyszenia
- Stowarzyszenie mogą założyć co najmniej 3 jednostki samorządu terytorialnego.

- Zawiązane stowarzyszenie stanowi odrębny od tworzących go jednostek podmiot prawa. Uzyskuje ono osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.
- Jednostka samorządowa może powierzyć stowarzyszeniu realizację swojego zadania, ale nie wyzbywa się możliwości jego samodzielnej realizacji i ponosi odpowiedzialność z tytułu realizacji tego zadania.
- Na stowarzyszenie nie mogą być przeniesione kompetencje o charakterze władczym.
- Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego służy przede wszystkim wspólnej reprezentacji interesów tych jednostek w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego i politycznego.

#### **Zalety:**

- Brak ograniczeń co do konfiguracji rodzajów samorządów w stowarzyszeniach i ograniczeń geograficznych
- Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą.
- Może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym spółki prawa handlowego.
- Może uzyskać status organizacji pożytku publicznego.
- Stowarzyszenie JST, działające jako organizacja pozarządowa, może być również partnerem prywatnym.

#### **Wady:**

- Nieuzasadnione zawężenie celów, dla których mogą być zakładane stowarzyszenia gmin - nie mogą powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, gdyż dla wspólnej realizacji tychże celów służą związki i porozumienia
- Obciążenie stowarzyszeń obowiązkami z ustawy o rachunkowości (szczególnie konieczność prowadzenia ksiąg rachunkowych)
- Rozbudowany i nieefektywny system kontroli nad stowarzyszeniami (stowarzyszenia JST są kontrolowane przez kilka niezależnych od siebie organów)
- W stowarzyszeniu JST mogą uczestniczyć tylko JST.
- Duże wątpliwości natury prawnej budzi udział jednostek samorządu terytorialnego w stowarzyszeniach osób fizycznych, w charakterze tzw. członka wspierającego.

#### **Najczęstsze dziedziny współpracy w stowarzyszeniach lokalnych - gminy:**

- Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy
- Reprezentowanie interesów członków
- Ochrona środowiska
- Turystyka
- Promocja
- Kultura

#### **Najczęstsze dziedziny współpracy w stowarzyszeniach lokalnych - powiaty:**

- Reprezentowanie interesów członków
- Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy
- Współpraca JST

- Aktywizacja społeczna
- Przedsiębiorczość/rynek pracy
- Promocja

#### **Wnioski dla Partnerstwa Tureckiego:**

- 1) Z punktu widzenia samorządów Partnerstwa, czyli 9 gmin i powiatu, współpraca w formie stowarzyszenia wydaje się być dogodną formą z powodu:
  - możliwości członkostwa gmin i powiatu
  - mniejszych, niż w przypadku innych form prawnych, obostrzeń ustawowych
  - możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.
- 2) Z kolei do największych minusów można zaliczyć:
  - konieczność powołania nowego, osobnego tworu prawnego (a istnieje już związek komunalny i LGD)
  - wymogi, związane z przepisami rachunkowymi
  - brak możliwości uczestnictwa podmiotów pozasamorządowych.

#### **4.5. Inne formy współpracy**

Poza wyżej omówionymi, dopuszczalnymi prawem formami współpracy międzysamorządowej, istnieją w naszym kraju także inne możliwości kooperacji, które w praktyce są wykorzystywane przez polskie samorzady. Poniżej dokonano ich krótkiej charakterystyki.

##### **a) Porozumienia JST z partnerami z innych sektorów – umowy dwustronne i wielostronne**

Wśród nich najbardziej popularne są umowy samorządów:

- z organizacjami pozarządowymi o powierzeniu im zadań JST w trybie art. 25 ustawy o pomocy społecznej
- o współpracy z nadleśnictwami
- intencyjne o współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym przy opracowywaniu programów współpracy JST z NGO
- partnerstwa na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej (np. podmioty ekonomii społecznej)
- z agencjami rozwoju regionalnego i lokalnego
- z przedsiębiorcami na rzecz kształcenia kadr o kwalifikacjach, na które mają oni zapotrzebowanie
- w sprawie wspólnego wydawania lokalnej prasy
- w sprawie wspólnej realizacji projektów, zwłaszcza w programach operacyjnych, finansowanych ze środków UE
- z Policją i Strażą Pożarną
- o współpracy prorozwojowej ze szkołami wyższymi
- o współpracy prorozwojowej z izbami gospodarczymi
- z klubami sportowymi

## **b) Nieformalne sieci metropolitalne (aglomeracyjne)**

Obecnie w Polsce działa osiem formalnych stowarzyszeń o charakterze metropolitalnym (aglomeracyjnym), z których najstarszym i najbardziej zaawansowanym jest Stowarzyszenie Metropolia Poznań.

Oprócz nich działa coraz więcej aglomeracyjnych partnerstw nieformalnych, nie posiadających zinstytucjonalizowanej formy. Z pewnością w najbliższych latach liczba partnerstw aglomeracyjnych wzrośnie w wyniku pojawienia się terminu „obszarów funkcjonalnych” i możliwości uzyskania przez nie środków pomocowych.

Wobec ograniczonej palety możliwości współpracy międzysamorządowej, wielu krępujących ją obostrzeń ustawowych i braku perspektyw na zmiany istniejących przepisów, obecnie duże nadzieje są wiązane z pomysłem zespołu współpracy terytorialnej, zawartym w „prezydenckim” projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym<sup>16</sup>, skierowanym do . Zakłada on dobrowolne tworzenie sieci formalnej współpracy w aglomeracjach i innych obszarach funkcjonalnych, w bardzo elastycznych ramach ustawowych, dających duże możliwości dostosowania modelu współpracy do lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Byłaby to forma pośrednia między sztywnym związkiem komunalnym a słabym stowarzyszeniem JST.

Omawiana kwestia została zawarta w projektowanej ustawie w Rozdziale 3. „Zespół współpracy terytorialnej”. Najważniejsze proponowane kwestie to:

### Art. 7.

1. Współpraca sąsiadujących jednostek samorządu lokalnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru może być prowadzona w formie zespołu współpracy terytorialnej, zwanego dalej „zespołem”, na zasadach określonych w niniejszym rozdziale.
2. Zespół tworzą gminy stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy.
3. W skład zespołu może wejść także powiat, o ile przynajmniej jedna gmina wchodząca w jego skład jest członkiem zespołu.

### Art. 8

1. Zespół wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
2. Zespół ma osobowość prawną.
4. Zespół nie stanowi jednostki podziału terytorialnego państwa; może jednak stanowić jednostkę klasyfikacyjną statystyki terytorialnej Unii Europejskiej.

### Art. 9

1. Utworzenie zespołu wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych jednostek samorządu lokalnego bezwzględną większością głosów ustawowego składu każdej rady.

---

<sup>16</sup> Projekt Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Rozdz. 3. Zespół współpracy terytorialnej. Projekt został 30.08.2014 r. skierowany przez Prezydenta RP do Sejmu.

2. Przystąpienie do zespołu kolejnej gminy lub powiatu wymaga podjęcia, wskazaną w ust. 1, większością głosów, przez radę tej jednostki uchwały o przystąpieniu do zespołu oraz zgody zgromadzenia zespołu.

#### Art. 11

Do zakresu działania zespołu należy opracowanie i uchwalenie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierającego ustalenia wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### Art. 12

1. Zakres działania zespołu może obejmować także, o ile statut lub uchwała zgromadzenia tak stanowi, inicjowanie i rozwijanie współpracy członków zespołu na rzecz realizacji zadań publicznych mających znaczenie dla zespołu jako całości, z zastrzeżeniem ust. 6 oraz art. 14 ust. 1, a w szczególności:
- 1) programowanie strategii rozwoju obszaru zespołu;
  - 2) opracowywanie i uchwalanie programów lub planów w sprawach określonych uchwałami zgromadzenia zespołu;
  - 3) organizowanie wykonywania lub wykonywanie zadań publicznych określonych statutem lub uchwałą zgromadzenia, w tym prowadzenie przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla zespołu;
  - 4) w zakresie, o którym mowa w pkt 3, stanowienie taryf i cen oraz warunków korzystania z usług, jeżeli ustanawianie takich przepisów należy do zadania publicznego przekazanego zespołowi;
  - 5) pozyskiwanie z różnych źródeł i łączenie środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji zadań zespołu;
  - 6) promocja zespołu.
2. Do zakresu działania zespołu należy koordynowanie działalności jednostek samorządu lokalnego należących do zespołu w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 oraz art. 11.
3. Jeżeli statut zespołu tak stanowi, do zakresu działania zespołu mogą również należeć sprawy wspomaganie gmin i powiatów w celu wyrównywania rażącej dysproporcji w sferze zaspokajania potrzeb zbiorowych lokalnych wspólnot samorządowych na obszarze zespołu.
4. Zespół może także podejmować zadania zlecone przez organy administracji rządowej lub jednostki samorządu lokalnego, również nie należące do zespołu.

#### Art. 13

1. Zespół może korzystać z uprawnień koordynacyjnych, o których mowa w art. 12 ust. 2, tylko w tych sprawach i działaniach należących do zakresu działania zespołu, dla których uprzednio na podstawie art. 11 lub art. 12 ust. 1 pkt 2, zostaną opracowane i uchwalone programy lub plany. Uprawnienia koordynacyjne mogą być stosowane wyłącznie dla realizacji tych ustaleń programów lub planów, które zostały określone jako wiążące dla gmin w uchwale zgromadzenia zespołu zatwierdzającej dany program lub plan, i jedynie wówczas, gdy w uchwale tej zostały określone uprawnienia koordynacyjne, które mogą być stosowane.

2. Uprawnienia koordynacyjne zespołu mogą obejmować:

- 1) opiniowanie lub uzgadnianie, w zakresie określonym w ust. 1, projektów uchwał organów stanowiących jednostek samorządu lokalnego należących do zespołu;
- 2) dokonywanie wraz z przedstawicielami jednostek samorządu lokalnego wspólnych ustaleń w sprawach będących przedmiotem koordynacji;
- 3) rozpatrywanie, w trybie określonym w statucie zespołu, spraw spornych między jednostkami samorządu lokalnego i wydawanie w tym zakresie rozstrzygnięć wiążących strony sporu;
- 4) ustalenie wymagań i standardów sprawozdawczych i przyjmowanie od jednostek samorządu lokalnego sprawozdań i informacji o przebiegu prac oraz zrealizowanych działaniach.

Art. 22

1. Mieniem zespołu stają się składniki mienia nabyte przez zespół w drodze czynności prawnych lub przekazane ustawami.
2. Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej mogą przekazać lub powierzyć zespołowi mienie do wykonywania jego zadań. W przypadku powierzenia szczegółowe zasady użytkowania i dysponowania mieniem określa umowa.

Art. 28

1. Zgromadzenie zespołu może postanowić o rozwiązaniu zespołu. Uchwałę o rozwiązaniu zespołu zgromadzenie podejmuje większością co najmniej 2/3 głosów pełnego składu zgromadzenia, na podstawie uchwał rad gmin należących do zespołu, reprezentujących nie mniej niż 75% mieszkańców zespołu. Rada zainteresowanej gminy (powiatu) podejmuje stosowną uchwałę większością 2/3 głosów ustawowego składu rady.
3. Uchwalone przez zespół akty prawa miejscowego pozostają w mocy na terenie ich obowiązywania – do czasu zastąpienia przez akty ustanowione przez właściwe organy jednostek samorządu lokalnego.

Art. 29

W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do zespołu stosuje się odpowiednio przepisy o związkach międzygminnych.

**c) Konsorcja**

- Instytucja konsorcjum nie została ustawowo zdefiniowana w polskim systemie prawnym.
- Konsorcjum jest umowną formą współpracy, zawieraną w celu realizacji określonego, zazwyczaj jednorazowego, przedsięwzięcia, osiągnięcia konkretnego celu. Współpraca w tym przypadku nie ma charakteru ciągłego.
- Współdziałanie samorządów w ramach konsorcjum stwarza na przykład możliwość realizacji zamówień (zakupów) grupowych, jak i składania wspólnych ofert. Innym przedmiotem konsorcjum mogą być przedsięwzięcia inwestycyjne, prowadzone przez samorządy i prywatne podmioty.
- Konsorcjum, stanowiąc umowę, nie posiada podmiotowości prawnej i nie jest samodzielnym podmiotem praw i obowiązków.



- Konsorcjum nie podlega żadnemu obowiązkowi rejestrowemu, a jedynym dokumentem potwierdzającym fakt jego istnienia jest umowa podpisana przez uczestników konsorcjum.

#### **d) Klastry**

- Klaster nie jest ustawową formą współpracy i nie posiada ustawowej definicji.
- Klaster to geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizujących, stowarzyszeń branżowych, instytucji wspierających) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących<sup>17</sup>.
- Wspieranie przez jednostki samorządu terytorialnego inicjatyw klastrowych (rola animatorów, „opiekunów”) jest sposobem na podniesienie innowacyjności i nowoczesności lokalnej/regionalnej gospodarki, z korzyścią dla każdej ze stron.
- Przyjmuje się, że klaster powinien być tworzony przez sektor prywatny, a dopiero później wspierany przez władze lokalne. Duża część podejmowanych przez nie działań pokrywa się z szeroko pojętym programem tworzenia jak najlepszych warunków do rozwoju przedsiębiorczości (usuwanie barier, rozwijanie infrastruktury). Samorządy, pozostając w kontakcie z lokalnymi przedsiębiorcami, mogą też wspierać dostosowywanie programów kształcenia w szkołach wszystkich szczebli pod kątem obecnych i przyszłych kwalifikacji potrzebnych w klastrze.

#### **e) Lokalne Grupy Działania**

- Lokalne grupy działania pojawiły się w naszym kraju w następstwie rozporządzeń Rady Europejskiej w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej. Obecnie mogą one mieć wyłącznie formę stowarzyszeń.
- LGD jest formą instytucjonalnego, wyodrębnionego organizacyjnie i względnie trwałego trójsektorowego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.
- LGD to formy współpracy, dedykowane prowadzeniu skutecznej polityki lokalnego rozwoju obszarów wiejskich, w pierwszej kolejności poprzez wspólne wykonywanie zadań, wynikających z realizacji opracowanej lokalnej strategii rozwoju, na co LGD otrzymują dofinansowanie.
- Zgodnie z wymogami Ustawy o stowarzyszeniach, do ich założenia potrzeba minimum 15 podmiotów. Jednostkom samorządu terytorialnego, będącym członkami-założycielami LGD, przyznano status członka zwyczajnego.
- W składzie LGD znajdować się powinni reprezentanci partnerów wywodzących się z różnych lokalnych sektorów społeczno-ekonomicznych, jak też reprezentanci lokalnych organizacji pozarządowych, rolników, kobiet i inni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego w liczbie minimum 50% składu.

---

<sup>17</sup> § 14a ust. 4 rozporządzenia w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi

- LGD cechuje wysoki stopień zbiurokratyzowania procedur, wynikający ze skomplikowanych regulacji unijnych i krajowych.
- Omawiana formuła współpracy jest do zastosowania wyłącznie w odniesieniu do gmin o charakterze wiejskim, zatem LGD nie stanowią uniwersalnej platformy współdziałania dla wszystkich JST.
- W perspektywie finansowej 2007-2013 działało w Polsce 336 LGD z udziałem 2.060 gmin (średnio 6,13 gminy na jedno LGD).

#### **f) Lokalne Organizacje Turystyczne**

- Regionalne i lokalne organizacje turystyczne, podobnie jak LGD, są formą współpracy o wąskim przedmiotowo (zadaniowo) zakresie zastosowania. Są one autonomicznymi organizacjami, działającymi w sferze rozwoju i promocji turystyki.
- Do tworzenia i działania regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych stosuje się przepisy Ustawy o stowarzyszeniach, z tym że członkiem tych organizacji mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w szczególności JST oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszenia działające w tej dziedzinie. Taka organizacja może skupiać zatem zarówno przedstawicieli samorządów, organizacji pozarządowych, jak i przedsiębiorców.
- Podstawowa różnica między LOT i ROT a stowarzyszeniami to struktura członkowska, która dopuszcza uczestnictwo osób fizycznych i prawnych na równych prawach jako członków zwyczajnych, zachowując przy tym formułę otwartą (w każdej chwili każdy może wstąpić i wystąpić z LOT/ROT).
- Ponieważ ROT i LOT są stowarzyszeniami, to mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji ich celów i w przedmiocie określonym w ich statutach.
- Podobnie jak w przypadku LGD, tak i w przypadku ROT i LOT, wykorzystanie tego modelu współpracy ma ograniczony zakres. ROT i LOT mają celowy, zogniskowany na branżę turystyczną charakter. Celem powoływania tych organizacji jest przede wszystkim integracja działań na rzecz turystyki w regionie, a zatem ROT i LOT nie stanowią uniwersalnej platformy współdziałania.

#### **4.6. Podsumowanie**

##### **1) Biorąc pod uwagę:**

- wielość zadań, stojących przed samorządami
- coraz bardziej widoczną wolę ich współpracy
- rosnącą skalę potrzeb współpracy międzysektorowej (JST, organizacje pozarządowe, organizacje pracodawców)

bardzo widoczne i krępujące dla dalszego rozwoju kooperacji są niewystarczające możliwości instytucjonalne, czyli nieprzystawalność obecnych przepisów do faktycznych uwarunkowań i potrzeb.

2) Podstawowe postulaty, dotyczące potrzebnych zmian, to:

- Związki komunalne wielozadaniowe powinny być bardziej elastyczne, z możliwością tworzenia związków gminno-powiatowych.
- Należy wprowadzić możliwość tworzenia „zespołów współpracy terytorialnej” - elastycznej formy pośredniej między związkiem komunalnym a stowarzyszeniem JST (projekt prezydencki).
- Stowarzyszenia JST powinny mieć ujednoliczoną podstawę prawną, z potwierdzoną możliwością przyjmowania członków wspierających, zwłaszcza organizacji obywatelskich.
- Niewystarczające są możliwości wspierania stowarzyszeń obywatelskich - należy usankcjonować możliwość uzyskiwania przez JST statusu członka wspierającego w stowarzyszeniach osób fizycznych.
- Niejednolite są przepisy, dotyczące spółek z udziałem JST - powiaty i województwa powinny mieć identyczne możliwości w tym zakresie.

## 5. Rozwój Partnerstwa

### 5.1. Podsumowanie obecnych form współpracy

1) Obecnie dobrowolnymi formami współpracy na terenie powiatu tureckiego są:

a) Związek Międzygminny „Związek Gmin Powiatu Tureckiego”

- W związku międzygminnym nie może uczestniczyć powiat ani partnerzy pozasamorządowi.

b) Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turecka Unia Rozwoju – T.U.R.”

- LGD obejmuje sześć z dziewięciu gmin powiatu, a ponadto dwie gminy z innych powiatów.
- Z punktu widzenia przepisów, LGD działa wyłącznie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

c) Umowa partnerska, dotycząca realizacji niniejszego projektu

- Przedmiotem umowy jest uregulowanie wzajemnych praw i obowiązków stron w ramach Partnerstwa, mającego na celu realizację Projektu pn. „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”.
- Umowa określa zasady funkcjonowania Partnerstwa oraz zasady współpracy Beneficjenta i Partnera przy realizacji Projektu.
- Umowa obowiązuje od dnia jej podpisania do dnia upływu 5 lat od daty przyjęcia Raportu końcowego dla Projektu.
- Umowa nie posiada podmiotowości prawnej i nie jest samodzielny podmiotem praw i obowiązków.

d) List intencyjny powołujący Aglomerację Turecką

- Wszystkie samorządy z terenu Powiatu oraz kluczowe organizacje społeczne i gospodarcze – Turkowska Unia Rozwoju – T.U.R., Turecka Izba Gospodarcza oraz dodatkowo Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie podpisały w dniu 27 sierpnia 2013 roku list intencyjny powołujący Aglomerację Turecką, w którym „ustalają, iż chcą wspólnie współpracować dla realizacji celu, jakim jest spójny pod względem społeczno-gospodarczym i przestrzennym rozwój Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracja Turecka, dla dobra lokalnych wspólnot społecznych” oraz „iż chcą wspólnie współpracować dla realizacji celu, jakim jest jak najlepsze wykorzystanie europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju regionalnego, a co za tym idzie jak najlepsze przygotowanie się do aplikowania o fundusze strukturalne na lata 2014-2020”.

- W liście intencyjnym ustalono, że liderem i koordynatorem wszelkich działań, podejmowanych w celu rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracja Turecka, jest Powiat Turecki.
- 2) Powyższe zestawienie wskazuje na to, że faktycznie istnieje i rozwija się współpraca i to nie tylko między samorządami, ale także z udziałem przedstawicieli społeczności lokalnej.
  - 3) Z drugiej strony nie można stwierdzić, że na dzień dzisiejszy współpraca ma umocowaną prawnie, dobrze zorganizowaną, trwałą formułę, obejmując jednocześnie wszystkie samorzady Powiatu. Z tego powodu należy rozważyć podjęcie działań, mających na celu zmianę obecnego stanu rzeczy.

## 5.2. Możliwe formy dalszej współpracy

Istnieje kilka scenariuszy możliwych form dalszej współpracy na terenie powiatu:

- 1) Brak zmian – pozostawienie i ew. rozwój współpracy, ale w obecnej postaci organizacyjnej
- 2) Rozwój współpracy z wykorzystaniem obecnie działających wspólnych organizacji
- 3) Powołanie nowych form prawnych współpracy.

Poniżej zostaną kolejno omówione i ocenione poszczególne scenariusze.

### 1) Kontynuacja i ewentualny rozwój współpracy w obecnej formie

- a) Podczas spotkania przedstawiciela wykonawcy z członkami Rady Partnerstwa stwierdzili oni, że nie widzą potrzeby dokonywania żadnych zmian instytucjonalnych.
- b) Stwierdzili oni, że przypadku pojawienia się możliwości wspólnego aplikowania o fundusze dotacyjne, za każdym razem Partnerzy będą podejmować decyzje co do tego, kto będzie liderem projektu, odpowiedzialnym za przygotowanie wniosku i ew. realizację przedsięwzięcia. W zależności od potrzeby do projektu będą zapraszane podmioty spoza samorządów.
- c) Scenariusz ten jest z pewnością najtańszy i najprostszy, jednak w jego przypadku trudno mówić o prawdziwej, zorganizowanej współpracy, bowiem:
  - Współpraca nadal będzie cechować się aktywnością.
  - Nie będą istniały żadne zinstytucjonalizowane formy współpracy, takie jak organizacja, biuro, personel, uzgodniony podział wydatków.
  - Współpraca nie będzie bezpośrednio wynikała z potrzeb i projektów, zidentyfikowanych podczas prac nad „Zintegrowaną strategią rozwoju gospodarczego obszaru Powiatu”, lecz nadarzających się, pojedynczych możliwości, wynikających z ogłaszanych konkursów dotacyjnych.
  - Mogą pojawić się problemy odnośnie tego, kto ma odpowiadać za wyszukiwanie potencjalnych źródeł dofinansowywania, kto za przygotowanie

wniosku, a kto za koordynację wdrażania projektu (niekoniecznie muszą to być te same osoby, czy podmioty).

- d) Aby ten scenariusz miał rację bytu w dłuższej perspektywie czasowej, należałoby:
- rozszerzyć zakres kompetencji i obowiązków Rady Partnerstwa, działającej w skali projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”, na całokształt działań Partnerstwa
  - rozszerzyć zakres kompetencji i obowiązków Zespołu Projektowego, działającego w ramach projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego”, na całokształt działań Partnerstwa
  - spośród członków Zespołu Projektowego:
    - wybrać jego szefa, odpowiedzialnego za koordynację pracy Zespołu
    - wybrać zastępcę szefa
    - dokonać podziału obowiązków, polegających na koordynacji wdrażania Zintegrowanej Strategii Rozwoju Gospodarczego Gmin Powiatu Tureckiego na lata 2015-2025
    - wówczas Zespół ten pełniłby rolę zaproponowanego w Strategii Zespołu ds. Wdrażania i Realizacji Strategii
    - poszczególni członkowie Zespołu staliby się koordynatorami prac nad realizacją projektów strategicznych, pogrupowanych w poszczególne komponenty, czyli: społeczny, gospodarczy, infrastrukturalny, zagospodarowania przestrzennego, środowisko, kultura i turystyka
    - każdy z członków Zespołu, odpowiedzialny za poszczególne w/w komponenty, kierowałby pracami podzespołu koordynującego prace nad projektami w danym komponentcie
  - Zespół Projektowy odpowiedzialny byłby także za inicjowanie i koordynację innych partnerskich przedsięwzięć, nie wynikających z zapisów Strategii.
- e) W wyżej wymieniony sposób można by prowadzić dalszy rozwój współpracy partnerskiej, nie tworząc żadnych rozbudowanych struktur i nie generując wysokich kosztów.
- f) Zaletą tej formy jest jej otwartość na udział obecnych i ew. kolejnych, nowych partnerów pozasamorządowych.
- g) W praktyce realizacja takiego scenariusza może być trudna, przede wszystkim z następujących powodów:
- trudność w uzyskaniu zgody na uczestnictwo w Zespole wszystkich jego obecnych członków ze względu na:
    - obciążenie innymi obowiązkami
    - niechęcią (obawą) ponoszenia odpowiedzialności
    - możliwe niewystarczające kompetencje
    - niewystarczającą motywację finansową
  - trudności w koordynacji prac na tak dużą skalę (wielość zadań, duża liczba osób) przez organ, nie mający odpowiedniego umocowania prawnego.

## 2) Rozwój współpracy z wykorzystaniem obecnie działających wspólnych organizacji

### a) Związek Międzygminny „Związek Gmin Powiatu Tureckiego”

- Związek Międzygminny „Związek Gmin Powiatu Tureckiego” istnieje od grudnia 2009 roku, w jego skład wchodzi wszystkie gminy powiatu.
- Statutowym zadaniem Związku jest wspólne wykonywanie zadań publicznych w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturowego i oświatowego gmin.
- Jak już wcześniej wspomniano, w świetle obecnie obowiązujących w naszym kraju przepisów, członkiem tego Związku nie może być Powiat Turecki, ani tym bardziej żadna organizacja pozasamorządowa.
- Nie oznacza to, że od razu należy wykluczyć Związek jako potencjalny podmiot, koordynujący współpracę w skali Powiatu. Dobrym przykładem jest tutaj złożenie w sierpniu 2012 roku wniosku o przyznanie dotacji w ramach Konkursu Dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego na działania wspierające podnoszenie dostępności i jakości usług publicznych. Wnioskodawcą i potencjalnym liderem projektu był właśnie Związek, a jego partnerem – Powiat Turecki.
- W praktyce pełnienie przez Związek roli koordynatora może być trudne, bowiem:
  - Związek prowadzi działalność na ograniczoną skalę.
  - Związek nie posiada zorganizowanych struktur, biura, pracowników.
  - Związek nie posiada doświadczenia w realizacji projektów dotacyjnych i doświadczenia w koordynacji wielostronnej współpracy.
  - Niemożliwe jest posiadanie równego statusu członkowskiego przez wszystkich partnerów samorządowych.

### b) Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turecka Unia Rozwoju – T.U.R.”

- LGD działa od 2008 roku w formie stowarzyszenia, ukierunkowanego na wspieranie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.
- Do LGD nie należą:
  - gminy Tuliszaków i Dobra (należą do innych LGD)
  - miasto Turek
  - Powiat Turecki.
- Najważniejszymi zaletami LGD z punktu widzenia analizowanej kwestii pełnienia roli koordynatora Partnerstwa są:
  - posiadanie struktur organizacyjnych – Walne Zgromadzenie, Rada, Zarząd, Komisja Rewizyjna, Biuro
  - posiadanie doświadczonego, 4-osobowego zespołu konsultantów
  - posiadanie wiedzy i doświadczenia w aplikowaniu o środki zewnętrzne i w realizacji różnorodnych projektów.
- Aby LGD mogła pełnić rolę koordynatora całego Partnerstwa, musiałyby być spełnione następujące warunki:

- gminy Tuliszków i Dobra musiałyby przystąpić do LGD „Turecka Unia Rozwoju – T.U.R.”
- należałoby utworzyć w Biurze LGD jeszcze jeden etat
- Powiat i miasto Turek mogłyby zostać członkami wspierającymi Stowarzyszenie
- wskazane byłoby przyjęcie do LGD innych organizacji społeczno-gospodarczych z terenu Powiatu.
- LGD mogłoby wówczas:
  - pełnić takie funkcje, jak w przypadku opisanego wyżej Zespołu Projektowego (por. p. 1)
  - pełnić funkcję koordynatora całości prac Partnerstwa
  - samo wyszukiwać możliwości dofinansowywania różnych zadań, przygotowywać i składać wnioski oraz wdrażać projekty.
- Z praktycznego punktu widzenia najbardziej sensowne wydaje się to, że:
  - w przypadku projektów „miękkich” (społecznych) LGD mogłoby zajmować się całością prowadzenia projektów
  - w przypadku projektów infrastrukturalnych LGD, z pomocą zewnętrznych zleceńbiorców (sporządzanie dokumentacji technicznych, studiów wykonalności), przygotowywałoby aplikacje, ale wnioskodawcą – w zależności od danej sytuacji – byłby Związek Komunalny, bądź jednorazowe porozumienie międzysamorządowe; głównym uzasadnieniem takiej propozycji są kwestie własnościowe zrealizowanych inwestycji – znacznie łatwiej będzie je rozwiązywać w formie Związku lub porozumienia.

### 3) Powołanie nowych form prawnych współpracy

#### a) Porozumienia międzysamorządowe

- Z racji swojej istoty (przekazywanie lub powierzanie zadań) oraz obostrzeń ustawowych (jedynie dwustronny stosunek prawny, gminy nie mogą powierzyć zadań powiatowi), porozumienie nie może być zastosowaną przez Partnerstwo formą współpracy.

#### b) Spółki prawa handlowego

- Zastosowanie formy spółki prawa handlowego w przypadku Partnerstwa byłoby praktycznie niemożliwe z powodu obostrzeń prawnych.
- Sytuacje, w których gminy i powiaty mogą przystępować do spółek są ograniczone.
- Także inne, wcześniej wymienione warunki powodują, że działalność Partnerstwa jako spółka nie miałaby większego sensu.

#### c) Stowarzyszenie JST

- Z punktu widzenia samorządów Partnerstwa, czyli 9 gmin i powiatu, współpraca w formie stowarzyszenia mogłaby być dogodną formą z powodu:
  - możliwości członkostwa gmin i powiatu



- mniejszych, niż w przypadku innych form prawnych, obostrzeń ustawowych
- możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.
- Z kolei do największych minusów można zaliczyć:
  - konieczność powołania nowego, osobnego tworu prawnego (a istnieje już związek komunalny i LGD) – z tego powodu opcja ta została odrzucona przez członków Partnerstwa
  - wymogi, związane z przepisami rachunkowymi
  - brakiem możliwości uczestnictwa podmiotów pozasamorządowych.

d) Nieformalne sieci metropolitalne (aglomeracyjne)

- Przykładem takiego działania jest podpisanie w dniu 27 sierpnia 2013 roku przez wszystkie samorządy z terenu Powiatu oraz kluczowe organizacje społeczne i gospodarcze, listu intencyjnego powołującego Aglomerację Turecką.
- Prezydencki projekt „Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw” przewiduje możliwość tworzenia zespołów współpracy terytorialnej, które wydają się być dobrym rozwiązaniem, pozwalającym na elastyczne i mniej sformalizowane współdziałanie samorządów na terenie powiatu.
- Problemem jest to, że ustawa ta powstaje już od 2012 roku i nie jest pewne kiedy i ostatecznie w jakiej postaci zostanie przyjęta.

### 5.3. Proponowana forma dalszej współpracy, wizja docelowa Partnerstwa

Podsumowując, poniżej zaproponowano kolejne działania, które powinny doprowadzić do rozwoju instytucjonalnego Partnerstwa:

- 1) Pierwszym działaniem może być uczynienie Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Turecka Unia Rozwoju – T.U.R.” koordynatorem rozwoju Partnerstwa, zgodnie z propozycjami, opisanymi powyżej. Warunkiem jest jednak:
  - podjęcie przez gminy Tuliszków i Dobra decyzji o przystąpieniu do tureckiej LGD, co powinno mieć związek także w uruchamianą nową perspektywą pomocową UE na lata 2014-2020
  - przyjęcie Powiatu i miasta Turek w poczet członków wspierających
  - ew. przyjęcie do LGD innych partnerów społeczno-gospodarczych z terenu Powiatu.
- 2) Jeżeli okaże się, że powyższa opcja nie jest możliwa do zrealizowania, rolę koordynatora może przejąć Związek Międzygminny „Związek Gmin Powiatu Tureckiego”. Wówczas konieczne będzie:
  - zorganizowanie pracy Związku – jego organów, biura, etc.
  - przejęcie przez Związek zadań, wskazanych przy omawianiu scenariusza „Kontynuacja i ewentualny rozwój współpracy w obecnej formie”

- wóczas współpraca z partnerami pozasamorządowymi będzie możliwa przede wszystkim w ramach realizacji wspólnych projektów.
- 3) Nową sytuację mogą przynieść dwie kluczowe zmiany ustawowe:
    - a) Przyjęcie prezydenckiego projektu Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, umożliwiającej utworzenie Zespołu współpracy terytorialnej
    - b) Zmiana Ustawy o związkach komunalnych, dopuszczająca tworzenie związków z udziałem gmin i powiatów.
  - 4) Wóczas wskazane będzie dokładne przeanalizowanie nowych możliwości prawno-organizacyjnych i skonfrontowanie ich ze zdobytymi w międzyczasie doświadczeniami w realizacji którejś z dwóch wyżej opisanych opcji. Na tej podstawie powinna zostać podjęta decyzja, czy formuła Partnerstwa powinna zostać zmieniona, czy też pozostać w aktualnej postaci.

**Docelowa wizja Partnerstwa** powinna być taka, że:

- 1) Partnerstwo powinno posiadać doskonale zorganizowaną jednostkę, dysponującą:
  - własnym, dobrze wyposażonym biurem
  - personelem, dobrze przygotowanym do roli koordynatora współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej oraz przygotowywania i wdrażania wspólnych projektów (w tym aplikowania o środki pomocowe)
  - stabilnym zapleczem finansowym (wsparcie ze strony samorządów w przypadku braku możliwości własnego utrzymania z realizowanych projektów)
  - ustabilizowanym udziałem organizacji społeczno-gospodarczych.
- 2) Sprawnie działające Partnerstwo powinno być ambicją każdego z szefów samorządów je tworzących:
  - powinni być oni zgodni co do priorytetów i podstawowych zasad działania Partnerstwa
  - powinni oni aktywnie działać w Radzie Partnerstwa
  - powinni oni na co dzień wspierać wysiłki personelu Partnerstwa w realizacji ich zadań.

#### **5.4. Kierunki działalności Partnerstwa**

Jeżeli chodzi o kierunki działalności Partnerstwa, to powinny one w pierwszej kolejności wynikać z zapisów dokumentu Zintegrowanej Strategii Rozwoju Gospodarczego Gmin Powiatu Tureckiego na lata 2015-2025. W opracowaniu tym określono wizję, misję, cele strategiczne, cele operacyjne i projekty strategiczne.

Ponieważ z zasady Strategia Rozwoju Gospodarczego koncentruje się na aspektach ekonomicznych, a aspekty rozwoju społecznego porusza tylko w takim zakresie, jaki jest

niezbędny do wspierania rozwoju gospodarczego, wskazane jest opracowanie Zintegrowanej Strategii Rozwoju Społecznego, której zapisy ukierunkują działania Partnerstwa w tej sferze.

Należy także pamiętać, że w niedługim czasie w ramach realizacji projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego” powstaną kolejne, bardzo ważne dla obszaru Powiatu opracowania, czyli:

- 1) Koncepcja zagospodarowania przestrzennego obszaru Powiatu
- 2) Studium komunikacyjne dla obszaru Powiatu
- 3) Strategia marki i produktu turystycznego dla obszaru Powiatu.

Zapisy także tych dokumentów, będące w wybranych tematach rozwinięciem i uszczegółowieniem też Strategii rozwoju gospodarczego, wytyczą kierunki działalności Partnerstwa.

Niewątpliwie jednym z głównych aspektów prac Partnerstwa powinno być dalsze aktywne działanie na rzecz pojawienia się w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2014-2020 i Uszczegółowieniu tego dokumentu zapisów korzystnych dla terenu Powiatu ze względu na jego specyfikę i nieodległe trudności, zapisów traktujących go w sposób preferencyjny.

Kolejnym, być może na najbliższe lata najważniejszym działaniem Partnerstwa, powinno być efektywne wykorzystanie unijnych środków pomocowych, czego warunkiem jest wspomniana wyżej dobra organizacja wewnętrzna i praca kompetentnych, dobrze zmotywowanych służb w tej sferze.

## **5.5. Potrzeby w zakresie kadr i ich rozwoju**

Niewątpliwie kluczowym elementem sukcesu Partnerstwa jest posiadanie przez nie odpowiednich kadr. Wśród nich, zgodnie z proponowanymi wyżej działaniami organizacyjnymi, można wyróżnić:

- 1) Radę Partnerstwa, w której powinni zasiadać szefowie wszystkich dziesięciu samorządów oraz ew. partnerskich organizacji pozasamorządowych. Dobra wola i chęć współdziałania (jako przeciwieństwo konkurowania) kierowników JST to podstawowe warunki sukcesu. Wobec tego, jak wyżej zapisano:
  - powinni być oni zgodni co do priorytetów i podstawowych zasad działania Partnerstwa
  - powinni oni aktywnie działać w Radzie Partnerstwa
  - powinni oni na co dzień wspierać wysiłki personelu Partnerstwa w realizacji ich zadań.
- 2) Zarząd Partnerstwa – taką rolę (po ew. modyfikacjach i uzupełnieniach) mogłoby pełnić kierownictwo stowarzyszenia LGD
- 3) Pracownicy Biura Partnerstwa – obecni pracownicy Biura LGD, wzmocnieni etatowo.

Warunkiem prawidłowego funkcjonowania i rozwoju Partnerstwa jest zapewnienie odpowiedniego poziomu i dalszego rozwoju kadr, czemu powinny służyć:

- a) przemyślany system wynagrodzeń, motywujący do aktywnej i efektywnej pracy
- b) dobre warunki pracy (biuro i jego wyposażenie)
- c) możliwość rozwoju poprzez system kształcenia.

Jeżeli chodzi o szkolenia, to powinny mieć one na celu pozyskanie, bądź doskonalenie umiejętności, pozwalających na:

- skuteczne kierowanie personelem – dla kadry zarządzającej
- efektywną pracę w zespole i komunikację wewnętrzną – dla wszystkich szczebli organizacyjnych
- umiejętność wyszukiwania różnorodnych źródeł dofinansowania przedsięwzięć
- bardzo dobrą orientację w prawie, dotyczącym zamówień publicznych
- skuteczne przygotowywanie wniosków aplikacyjnych
- skuteczne zarządzanie projektami, szczególnie w punktu widzenia prawnego i finansowego
- umiejętność efektywnego monitorowania i ewaluacji projektów.