

**RYSZARD BROSZKIEWICZ
STANISŁAW KORENIK
KRZYSZTOF SZOŁEK**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

INTEGRACJA ROZWOJU AGLOMERACJI MIEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE WROCŁAWSKIEGO UKŁADU METROPOLITALNEGO

Abstract: Taking an activities, which will lead to transformation of informal connections of administrative units to the advanced system, become important challenge for local government. Integrating of local and regional socioeconomic structures is necessary, because functional connections exceed beyond administrative borders. As an effect of this activities should be horizontal socioeconomic relations, presently determined as a networks, directed to realization of long-term goals.

Process of shaping networks positively influences on the development of units, which create them (including local government units). It is achieving especially by complying with the scale's advantages and synergic effect.

The article is taking into consideration the evaluation of shaping these processes and effects on Wrocław agglomeration's area in the context of realization of *Economic-Spatial Integration Strategy of Wrocław agglomeration*. The problems of strategic aims hierarchization, information system organization and also the idea of common tasks financing with using European Union sources was also discussed in the synthetic way.

Wprowadzenie

Podjęmowanie działań, które będą prowadzić do przeobrażania luźnych, nieformalnych związków jednostek administracyjnych w kierunku zaawansowanego systemu staje się szczególnym wyzwaniem stojącym przed władzami samorządowymi. Integrowanie lokalnych i regionalnych struktur społeczno-gospodarczych jest konieczne, gdyż związki funkcjonalne wykraczają poza granice administracyjne. Efektem

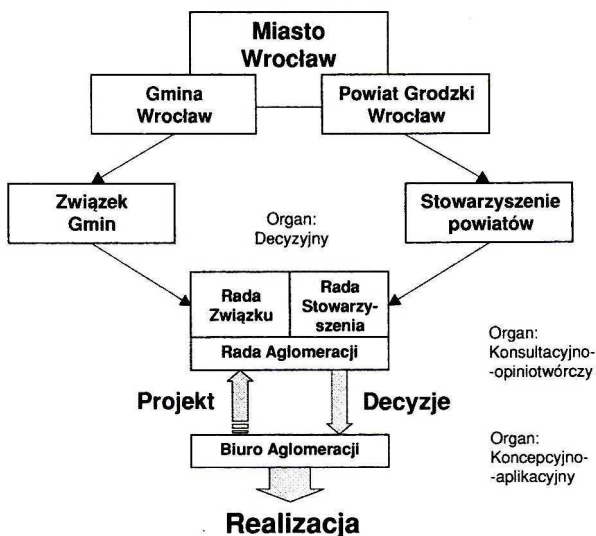
tego rodzaju inicjatyw powinny być poziome relacje społeczno-gospodarcze, określane obecnie mianem sieci – co ważne – ukierunkowane na realizację długookresowych celów. Proces kształtowania sieci wpływa pozytywnie na rozwój tworzących je jednostek (w tym jednostek samorządu terytorialnego), przede wszystkim przez uwzględnienie korzyści skali i zjawiska synergii. Szczególnie to ostatnie jest istotne, gdyż pozwala na przenoszenie (rozkładanie się) zjawisk pozytywnych z jednego elementu sieci na pozostałe. Aby jednak takie efekty występowały, relacje w sieci muszą być trwałe, a jak wskazuje na to zarówno praktyka, jak i źródła literaturowe¹, warunkiem wstępnym (należy pamiętać, że nie ostatecznym) jest wspólny rozwój infrastruktury. Przy tym ważne jest to, że w sieciach działa zazwyczaj mechanizm samowzmacniającego, który jest związany z pełniejszym wykorzystaniem powstających możliwości (tzw. spirala korzyści), ale i pojawianiem się nowych uczestników, w jak najszerszym zakresie tego słowa (chodzi także o podmioty gospodarcze). Taka sieć spełnia również funkcję swoistego amortyzatora wygaszającego zjawiska niekorzystne i niepożądane m.in. przez rozłożenie ich na większą liczbę jednostek. Na obszarze aglomeracji wrocławskiej występuje obecnie sieć współpracy jednostek samorządu terytorialnego, która znajduje się na etapie zaawansowanego formowania się, nie jest to jednak proces zakończony. Formalnym elementem scalającym sieć są uchwały poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w których zaakceptowano *Strategię integracji gospodarczo-przestrzennej aglomeracji wrocławskiej*² jako dokument wyznaczający kierunki współpracy poszczególnych podmiotów. Aby cele i zadania zawarte w tym dokumencie doczekały się realizacji, co przyniosłoby wszystkim uczestnikom zakładane korzyści, konieczne są dalsze działania implikujące utrwalanie się sieci. Istnieją przesłanki przemawiające za tym, że taki proces rzeczywiście nastąpi, gdyż m.in. dzięki aktywnemu włączeniu się autorów w promocję strategii w poszczególnych gminach i powiatach, radni wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego niemal jednogłośnie poparli przystąpienie do realizacji strategii.

Kolejnym wyzwaniem jest podjęcie działań utrwalających aglomerację jako sieć współpracy przez nadanie jej wymiaru instytucjonalnego. W celu intensyfikacji i harmonizacji współpracy zaangażowanych jednostek samorządu terytorialnego niezbędne wydaje się stworzenie

¹ Zob. M. Furmankiewicz: *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*. „Studia Regionalne i Lokalne” 1/2002.

² R. Broszkiewicz, S. Korenik, K. Szolek *Strategia integracji gospodarczo-przestrzennej aglomeracji wrocławskiej*. Wrocław 2000 Plus, zesz. 4(40), Wrocław 2001, s. 21-12.

określonego bytu prawno-organizacyjnego np. w formie stowarzyszenia lub związku międzygminnego. Ze względu na uczestnictwo różnych jednostek samorządu terytorialnego – gmin i powiatów – proponuje się stworzenie dwóch porozumień, oddzielnie dla gmin (w tym przypadku adekwatna jest forma związku) i dla powiatów (proponuje się stowarzyszenie). Ponieważ oba porozumienia realizują te same cele strategiczne konieczna jest ścisła koordynacja ich działań w sposób formalny. Powiązanie tych dwóch form instytucjonalno-prawnych powinno wystąpić przez uwzględnienie najważniejszej jednostki, jaką jest miasto Wrocław w każdym z porozumień (jako gminy i jako powiatu grodzkiego). Przy tym proponuje się stworzenie nieformalnej Rady Aglomeracji jako organu doradczo-konsultacyjnego. Instytucją wspólną będzie wtedy także Biuro Aglomeracji jako organ wykonawczy (proponuje się, żeby funkcję tę spełniało nadal Biuro Rozwoju Wrocławia). Ogólną ideę tego rozwiązania przedstawiono na ryc. 1.



Ryc. 1. Proponowana struktura organizacyjna funkcjonowania aglomeracji wrocławskiej

Jednym z zasadniczych powodów powołania takich porozumień jest możliwość uzyskania dofinansowania sieci współpracy przez Unię Europejską. Aby otrzymać środki, należy przygotować odpowiednią dokumentację, zgodnie z wymaganiami stawianymi przez Brukselę. Wśród

nich jest wykazanie własnych możliwości finansowych na częściowe pokrycie potrzeb oraz zaangażowanie organizacyjne, dlatego do zadań priorytetowych należy zaliczyć:

- przyjęcie określonego algorytmu składki dla członków,
- wskazanie na rozwiązania instytucjonalne dotyczące samego funkcjonowania porozumienia,
- umiejscowienie aglomeracji w strukturach poszczególnych JST.

Takie wielowariantowe podejście stanowi próbę tworzenia forum polityki aglomeracyjnej, które powinno w przyszłości przekształcić się w płaszczyznę budowy konsensusu wokół głównych idei rozwoju całego obszaru metropolitalnego³. W procesach tych docelowo uczestniczyłyby nie tylko podmioty publiczne, ale także gospodarcze, organizacje *non profit* czy też osoby o uznanym autorytecie lub dorobku naukowym.

Zgodnie z przyjętymi wcześniej ustaleniami oraz założeniami strategii, podstawowym priorytetem jest komunikacja, rozumiana zarówno jako szlaki komunikacyjne, jak i określone rozwiązania w zakresie organizacji ruchu i przewozów. W pierwszej kolejności należy uszczegółowić i rozwinąć postawione do realizacji cele z jednoczesnym uwzględnieniem wymagań i procedur Unii Europejskiej, co w konsekwencji pozwoli skorzystać z funduszy strukturalnych. Aby jednak korzyści były jak największe, należy dążyć do wykorzystania wszystkich możliwych dostępnych obecnie źródeł finansowania, zarówno – a może przede wszystkim – unijnych, jak i krajowych, a także regionalnych i lokalnych. Dywersyfikacja źródeł finansowania zmniejszy obciążenie mieszkańców aglomeracji, pełniej zaspokoi ich potrzeby i poprawi warunki życia.

Hierarchizacja celów

W strategii zidentyfikowano i pogrupowano cele, teraz potrzebna jest ich hierarchizacja. Działania te są niezbędne – mają wręcz bazowy charakter dla realizacji wszystkich założeń i ostatecznego powodzenia strategii. Hierarchizacja powinna być przeprowadzona według połączonego kryterium istotności i możliwości realizacyjnych. Przesłanką warunkującą takie podejście jest świadomość ograniczonych środków finansowych i rzeczowych oraz przyjęcie założeń przez podmioty, uczestniczące w realizacji strategii, że proces integracji przestrzenno-

³ Por. R. Domański: *Miasto innowacyjne*. Studia KPZK PAN, t. CIX, Warszawa 2000, s. 53-56.

gospodarczej obszaru aglomeracji ma przebiegać równoległe z innymi działaniami władz lokalnych, wzmacniając wybrane dziedziny ich aktywności. Nadrzędnym celem strategii jest osiągnięcie wysokiej jakości życia społeczności aglomeracji przez integrację jej przestrzeni w jeden organizm społeczno-gospodarczy.

Za najważniejsze zadanie rozwojowe aglomeracji wrocławskiej należy uznać przebudowę szeroko pojętego systemu komunikacyjnego w ramach wspólnej polityki przestrzennej i komunikacyjnej. Proponuje się przyjąć następującą hierarchię celów w polu integracyjnym:

1) komunikacja:

- zapewnienie spójnego systemu komunikacyjnego z regionem, pozostałą częścią kraju i krajami Unii Europejskiej;
- uzyskanie efektywniejszego, bezpiecznego i przyjaznego dla środowiska systemu dróg publicznych, zgodnie z wymaganiami Unii Europejskiej;
- racjonalizację przewozów towarowych na obszarze aglomeracji.

2) ład przestrzenny:

- racjonalizacja i zharmonizowanie zagospodarowania przestrzennego (w ramach przyjętych osi funkcjonalnych) opartych na porozumieniach co do kierunków rozwoju poszczególnych części aglomeracji.

3) środowisko:

- racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi;

4) infrastruktura techniczna:

- ograniczenie barier rozwoju na całym terenie aglomeracji.

Tak przyjęta sekwencja celów pierwszoplanowych jest zgodna z deklaracjami woli przedstawicieli podmiotów uczestniczących w realizacji strategii. Można znaleźć jej uzasadnienie także w opracowaniach dotyczących kwestii rozwoju regionalnego w kontekście funkcji układów metropolitalnych. Realizacja powyższych celów daje szansę stworzenia systemu mającego spójny układ komunikacji technicznej i społecznej, co może zaowocować uzyskaniem trwałej przewagi strategicznej opartej na potencjale globalizacyjnym. Działania podejmowane przez metropolię i jej otoczenie byłyby pierwszym krokiem do wdrażania założeń interaktywnego modelu rozwoju zawierającego wzajemne powiązania metropolii i regionów typu „funkcje i procesy”⁴.

⁴ Zob. szerzej A. Klasik: *Proaktywna rola metropolii w rozwoju regionów jako wyzwanie strategiczne*. [w:] *Rola aglomeracji miejskiej w rozwoju regionu*, K. Szotek (red.). Wyd. KPEiESR AE we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 66-70.

Należy dodać, że obok ładu przestrzennego i komunikacji, do pozostałych sfer koniecznych oddziaływań objętych strategią aglomeracji zostały zaliczone społeczność lokalna oraz struktura gospodarki aglomeracji, w tym sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Na tym etapie nie dokonuje się jednak ich wartościowania pod kątem istotności. Dlatego warto podkreślić, że poza instytucjonalizacją *conditio sine qua non* powodzenia realizacji strategii jest realizacja celów komunikacyjnych, integracja i rozwój układu komunikacyjnego aglomeracji.

Zaproponowana hierarchia celów stanowi również nawiązanie do projektu Narodowego Planu Rozwoju Polski (NPR) określającego najważniejsze działania strukturalne, które Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, zamierza podjąć w latach 2004-2006. Struktura celów i priorytetów proponowanych w NPR wynika z programu gospodarczego rządu na lata 2002-2006 – *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*. Wyselekcjonowano z niego także kierunki działań, które mogą liczyć na wsparcie środkami polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Narodowy Plan Rozwoju będzie służył jako podstawa interwencji w ramach Funduszu Spójności oraz przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) dla Polski na lata 2004-2006, określających sposób, kierunki i wielkości wkładu Unii w realizację programów operacyjnych.

W ramach NPR przedstawiono **Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego kraju**, w której zaprezentowano określone osie rozwojowe i przypisano im priorytety rozwoju, a także wskazano na spójność i współzależność proponowanej strategii z politykami Unii Europejskiej.

Ze względu na przyjętą hierarchię celów, najistotniejszą osią rozwoju *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju* jest oś pod nazwą *Tworzenie warunków dla zwiększania poziomu inwestycji, trwałego rozwoju i promowania spójności przestrzennej*. Jej celem jest wspieranie budowy i modernizacji infrastruktury transportowej oraz infrastruktury związanej z kształtowaniem się społeczeństwa informacyjnego, a także inwestycji dla ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego. Warunkuje to powodzenie strategii rozwoju, opartej na wzmoczeniu konkurencyjności gospodarki i wyrównywaniu szans rozwoju mieszkańców Polski i jej regionów.

Zasadniczym priorytetem tej osi jest *Infrastruktura transportowa i teleinformacyjna*. W ramach jego realizacji sformułowano w Narodowym Planie Rozwoju cel strategiczny implikujący podjęcie działań na odpowiednią skalę w dwóch podstawowych kierunkach:

- rozbudowa i modernizacja sieci transportowej dla podniesienia atrakcyjności Polski i jej regionów dla potencjalnych inwestorów, a co

się z tym wiąże – prowadzenia działalności gospodarczej przy zwiększeniu poziomu wymiany handlowej;

- zwiększenie dostępu do sieci informatycznej i jakości obsługi mieszkańców małych miast i wsi.

Działania w ramach pierwszego kierunku będą koncentrowały się m.in. na:

- kontynuowaniu rozpoczętych w okresie przedakcesyjnym inwestycji związanych z modernizacją oraz rozbudową sieci drogowej i kolejowej w paneuropejskich korytarzach transportowych oraz pozostałej sieci TINA, w tym programów budowy autostrad i wzmocnienia podstawowej sieci drogowej, zgodnie ze standardami Unii Europejskiej; inwestycje w uzgodnionych z Unią Europejską korytarzach, współfinansowanych w okresie przedakcesyjnym przez Fundusz ISPA, będą po wstąpieniu do Unii realizowane przez Fundusz Spójności z wykorzystaniem środków krajowych oraz międzynarodowych instytucji finansowych (w tym EBI);
- inwestycjach związanych z rozbudową i modernizacją krajowych dróg i linii kolejowych, zapewniających poprawę jakości obsługi ruchu między dużymi aglomeracjami miejskimi oraz zmniejszanie stopnia peryferyjności obszarów, głównie położonych na wschodzie Polski; działania te, współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach sektorowego programu operacyjnego, traktowane są komplementarnie z działaniami podejmowanymi w ramach Funduszu Spójności;
- inwestycjach drogowych na poziomie regionalnym, w szczególności na drogach wojewódzkich współfinansowanych w ramach ZPORR przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, służących wzmocnieniu potencjału rozwoju regionów i umożliwiających powiązanie modernizowanych sieci o znaczeniu krajowym z głównymi ośrodkami życia gospodarczego regionów;
- inwestycjach na rozbudowę miejskich systemów transportowych, w tym w szczególności budowę metra w Warszawie oraz innego typu transportu szynowego w innych dużych aglomeracjach; w okresie realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 inwestycje te będą prowadzone z użyciem środków krajowych, po 2006 r. wraz z przygotowaniem projektów, możliwe będzie zaangażowanie środków ERDF;
- rozwoju infrastruktury portów lotniczych, który będzie finansowany w okresie realizacji NPR ze środków prywatnych, w celu rozbudowy i sprostania standardom ruchu międzykontynentalnego w głównych portach (Warszawa, Gdańsk, Kraków i Katowice).

W celu zwiększenia jakości obsługi i dostępu do sieci transportowej i teleinformatycznej głównie mieszkańców małych miast i wsi, planowana jest m.in. poprawa jakości lokalnych sieci dróg. Działania te będą wspomagały tworzenie endogenicznego potencjału rozwoju obszarów wiejskich i restrukturyzowanych, umożliwiając jednocześnie lokalizację nowych inwestycji, wzrost działalności turystycznej, zwiększając mobilność ludności.

Działania o charakterze inwestycyjnym będą wspierane działaniami o charakterze organizacyjnym, zgodnie z programem *Infrastruktura – klucz do rozwoju*, stanowiącym element programu gospodarczego rządu. Do najważniejszych determinantów powodzenia programu inwestycyjnego należą zmiany w zakresie warunków i sposobu przeprowadzania wykupu gruntów pod inwestycje, a także stworzenie nowych, bardziej efektywnych mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego przy realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Podstawowym warunkiem jest także zwiększenie poziomu dostępnych środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej, zwiększenie środków krajowych przeznaczonych na współfinansowanie projektów i programów rozbudowy infrastruktury oraz zwiększenie, przez budżet państwa i samorządy, nakładów na przygotowanie projektów infrastrukturalnych. Do działań o charakterze organizacyjnym należy zaliczyć także poprawę systemu zarządzania drogami i ruchem oraz kontroli przestrzegania przez użytkowników dróg obowiązujących norm i przepisów, w tym głównie dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W perspektywie średniookresowej (do 2010 r.), przedsięwzięcia w zakresie systemu transportu powinny doprowadzić m.in. do: włączenia wszystkich polskich aglomeracji (powyżej 50 tys. mieszkańców) do europejskiego systemu sieci transportowych, poprawy przepustowości sieci na krytycznych odcinkach i węzłach, nadrobienia zaległości związanych z nośnością sieci dróg międzynarodowych (wzmocnienie do 115 kN/oś), poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, podniesienia sprawności i szybkości podróżowania na najważniejszych szlakach kolejowych, zwłaszcza przewozów tranzytowych na kierunku wschód–zachód.

W ramach jednej z kolejnych osi rozwojowych, pod nazwą *Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów* jest przewidziany priorytet *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów*, w ramach którego zakłada się, że środki publiczne, wydatkowane na wsparcie rozbudowy i modernizacji infrastruktury o zasięgu regionalnym i ponadlokalnym, będą przeznaczone m.in. na rozbudowę infrastruktury trans-

portowej (przede wszystkim drogowej) o znaczeniu regionalnym (w tym na obszarze dużych miast) i ponadlokalnym.

Zakłada się, że w okresie realizacji NPR środki przeznaczone na wykonanie działań i projektów będą współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz przede wszystkim ze środków samorządów terytorialnych i funduszy celowych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. W odrębnym systemie dostarczane będą środki z budżetu państwa i samorządów wojewódzkich na realizację kontraktów wojewódzkich.

W procedurach pozyskiwania środków pomocowych istotne jest to, że Narodowy Plan Rozwoju jest zgodny z podstawowymi kierunkami rozwoju, wynikającymi z polityk Wspólnotowych. Projektowane operacje finansowe ze źródeł Wspólnoty (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności) są zgodne z przepisami art. 12 rozporządzenia 1260/99/WE. Z kolei cele i priorytety zagospodarowania przestrzennego Polski, zawarte w Narodowym Planie Rozwoju, są w pełni zgodne z zasadami, celami i priorytetami polityki przestrzennej Unii Europejskiej, sformułowanymi w dokumencie dotyczącym przestrzennego rozwoju Unii Europejskiej (*European Spatial Development Perspective – ESDP*). Wykazują one, że obszar Unii Europejskiej powinien cechować:

- rozwój policentrycznego i zrównoważonego systemu miejskiego oraz wspieranie partnerstwa między obszarami miejskimi i wiejskimi w celu zacierania różnic między nimi;
- promowanie zintegrowanego systemu transportu mającego na celu podtrzymywanie rozwoju policentrycznego.

W polityce regionalnej Unii Europejskiej coraz większą uwagę zwraca się na ujęcia przestrzenne, tj. takie kształtowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, które nie ogranicza się do granic regionalnych ani państwowych. Zasięg oddziaływania wielu inwestycji czy przedsięwzięć podejmowanych w określonym miejscu ma charakter ponadregionalny i często ponadpaństwowy.

NPR zakłada, że rozwój oraz modernizacja infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej ma przyczynić się do wzrostu dostępności przestrzennej kraju i regionów, a przez to zwiększenia się ich siły konkurencyjnej oraz rozwoju policentrycznego systemu miejskiego Polski. Trzeba zwrócić uwagę, że chociaż jednym z zasadniczych celów programowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jest dążenie do zmniejszania zróżnicowania międzyregionalnego, to koncentracja wydatkowania środków na wyznaczonych w NPR priorytetach może spowodować, że wielkie aglomeracje będą rozwijać się szybciej. Chodzi

jednak o to, aby przez dyfuzję innowacyjności przyczyniały się one do szybszego rozwoju obszarów znajdujących się w strefie ich wpływu. Koncepcja nawiązuje do *ESDP (gate-way cities)*. Z kolei działania, służące zmianom struktury społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich, przyczynią się do zmniejszenia rażących często różnic w poziomie życia między miastem a wsią. Racjonalne wykorzystanie i ochrona środowiska przyrodniczego i zasobów kulturowych jest również jednym z priorytetów NPR.

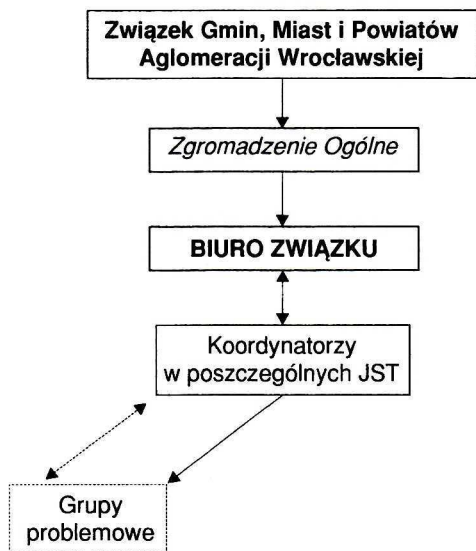
Kolejnym istotnym dokumentem, określającym zasady polityki państwa w dziedzinie przestrzennego zagospodarowania kraju, jest Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju⁵. Mimo toczącej się dyskusji merytorycznej zasadnicze priorytety zawarte w tym dokumencie nie ulegną w najbliższym okresie zmianie, a podstawowym zadaniem polityki przestrzennej państwa pozostanie nadal tworzenie korzystnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego kraju przez kształtowanie odpowiedniej struktury przestrzennej. Dlatego głównymi założeniami Kppzk jest „dynamizacja rozwoju Polski otwartej na globalny i europejski system gospodarowania i przełamania w ten sposób zapóźnienia cywilizacyjnego”. Przestrzeń polska ma być otwarta, konkurencyjna, innowacyjna, efektywna i przede wszystkim czysta ekologicznie. Jest to w pełni zgodne z polityką przestrzenną Wspólnoty, zawartą w dokumencie *European Spatial Development Perspective*. Do tak sformułowanych kierunków polityki przestrzennej państwa nawiązuje bezpośrednio cel strategiczny NPR oraz wynikające z niego priorytety.

Koncepcja organizacji systemu informacyjnego

W celu prawidłowej realizacji strategii, niezbędne jest nadanie jej formy materialnej w postaci określonych jednostek organizacyjnych, określenie relacji między nimi oraz związku z poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, tworzącymi aglomerację. Powstała forma organizacyjna musi być nakierowana nie tylko na realizację i monitoring założeń strategii, ale też na koordynację działań poszczególnych podmiotów. Aby taka instytucja mogła funkcjonować, konieczne jest określenie nie tylko jej miejsca w aglomeracji, ale też nadanie jej

⁵ Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. (M.P. Nr 26 z 16 sierpnia 2001 r. poz. 432).

określonej formy instytucjonalnej. Struktura organizacyjna powinna być jak najprostsza, a zarazem czytelna z zachowaniem maksymalnej sprawności. Powinna także pozwalać na stosowanie nowoczesnych metod realizacji strategii przez realizację wielu przedsięwzięć w postaci autonomicznych projektów. Taka forma działania jest korzystna z punktu widzenia zintensyfikowania współpracy władz samorządowych z niezależnymi jednostkami, a takie założenia leżą zazwyczaj u podstaw strategii⁶. Dlatego autorzy zaproponowali utworzenie struktury według schematu (ryc. 2.):



Ryc. 2. Struktura organizacyjna związku gmin aglomeracji wrocławskiej
Źródło: Opracowanie własne.

Ze schematu wynika, że instytucje, które wchodzi w skład związku to:

1. Zgromadzenie Ogólne – organ stanowiący, w skład którego wchodzi przewodniczący jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek.

⁶ Por. W. M. Gaczek, J. Nowak: *Usprawnienie wdrażania strategii rozwoju miasta*. Biuletyn KPZK PAN, z. 187, Warszawa 1999 s. 253-256.

2. Biuro aglomeracji – instytucja wykonawcza, obecnie funkcję tę powinno przejąć Biuro Rozwoju Wrocławia (ewentualnie element z niego wydzielony).
3. Koordynatorzy – stanowiska wykonawczo-koordynujące, są to przedstawiciele poszczególnych JST, którzy uczestniczą w bieżących pracach na rzecz związku, ale też informują swoje macierzyste jednostki o sytuacji, monitorują także prace nad strategią.
4. Grupy problemowe – powoływane w ramach potrzeb, do realizacji zadań specyficznych wykraczających poza granicę pojedynczej JST.

Dalej zaprezentowano szczegółowe propozycje zakresu obowiązków Rady i Biura Aglomeracji.

Ad. 1. Zgromadzeniu Ogólnemu jako organowi stanowiącemu przysługują następujące kompetencje:

- kształtowanie programu działania związku;
- uchwalanie statutu związku i dokonywanie w nim zmian;
- uchwalanie wysokości składek i budżetu związku;
- przyjmowanie nowych członków i określanie charakteru ich członkostwa;
- uchwalanie wysokości i terminu płatności składek członkowskich oraz opłat od członków;
- przyjmowanie sprawozdań Biura Aglomeracji z jego działalności oraz działalności koordynatorów i grup problemowych;
- rozpatrywanie spraw pozbawienia członkostwa w związku;
- uchwalanie stanowisk i opinii związku w istotnych sprawach rozwoju lokalnego i regionalnego;
- podejmowanie uchwał i ustaleń w sprawie sposobu realizacji spraw uznanych za wspólne;
- przyjęcie regulaminu Biura Aglomeracji;
- tworzenie grup roboczych i ustalanie zasad ich działania;
- delegowanie przedstawicieli związku;
- likwidacja związku.

Ad 2. Do kompetencji Biura Związku w szczególności należy:

- prowadzenie bieżącej pracy związku;
- wdrażanie strategii oraz wprowadzanie koniecznych korekt;
- przygotowanie projektów decyzji Rady;
- realizacja decyzji Rady;
- wykonywanie budżetu Rady;
- monitoring wdrażania strategii i prowadzenie prac badawczych.

Równie istotne już na wstępnym etapie wdrażania strategii jest określenie podstaw metodologicznych ewaluacji i monitoringu. Co

prawda w tym zakresie może występować pewna dowolność⁷, jednak stosowne wydaje się, aby układ wskaźników był wzorowany na schemacie konstrukcji wskaźników zalecanym przez Komisję Europejską (*Dokument roboczy nr 3 – wskaźniki dla procedur monitoringu i ewaluacji, założenia metodologiczne*)⁸. Uniwersalny zestaw wskaźników podstawowych ma pozwolić na porównywanie przebiegu przedsięwzięć o podobnym charakterze, w ramach różnych programów operacyjnych. Trzy kategorie wskaźników: produktu, rezultatu i oddziaływania muszą być zestawiane każdorazowo z wymiernymi (mierzonymi wielkością nakładów finansowych czy materialnych oraz liczbą zaangażowanych osób) nakładami na realizację projektu, działania, priorytetu czy programu. Bazą informacji statystycznej, zbieranej na potrzeby wskaźników monitorowania, muszą być źródła statystyki państwowej. Dopuszczalne jest jednak również wspieranie danych statystyki państwowej przez zamawiane badania, próby i ankiety (w szczególności w przypadku wskaźników oddziaływania). Niezbędna jest obecnie ocena wielkości środków w ramach pomocy technicznej, potrzebnych na uruchomienie tego typu przedsięwzięć.

Podstawowym okresem pomiaru powinien być kwartał (dane mogą być agregowane do poziomu dwóch – trzech kwartałów, roku lub kilku lat). W przypadkach, kiedy będzie to niezbędne dla właściwego zobrazowania przebiegu monitorowanego procesu, okresem pomiaru może być miesiąc.

Bazowym okresem odniesienia w czasie, do którego będą porównywane zmiany wskaźników, powinien być rok lub jego ostatni kwartał poprzedzający rok, w którym rozpoczęto wdrażanie programu, priorytetu, działania czy projektu.

Należy podkreślić, że tworzony system informacyjny powinien spełniać nie tylko wymagania monitoringu, ale także ewaluacji. Ewalu-

⁷ Por. Rozporządzenie Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych Art. 44 (Dz.U. WE nr L 161 z 26.06.1999).

⁸ Główne założenia dotyczące wskaźników monitoringu zostały zawarte w art. 36 Regulacji Generalnych. Zawierają one wiele odniesień dotyczących programowania (Art. 16, 17 i 18) i procedur ewaluacji (Art. 40, 41, 42, 43 i 44). Artykuły te stanowią o: operacyjnych podstawach monitoringu i ewaluacji wsparcia (m.in. kwantyfikacja celów, monitoring finansowy i materialny, wskaźniki wydajności, rezultatów, jak i oddziaływania oraz oceny wykonania); odpowiedzialności każdego ze szczebli zarządzania (Komisji Europejskiej, Państwa Członkowskiego) i o związanych z tym wymogach sprawozdawczych. (np. coroczne raporty dotyczące poziomu wdrożenia, raporty ewaluacyjne). Por. European Commission, Directorate General for Regional Policy and Cohesion – *Working paper 3: Indicators for monitoring and evaluation: an indicative methodology*, Bruksela 2000.

acja jest formą społecznej komunikacji, w której negocjowane są założenia, cele i sposoby realizacji programów. Zadaniem badań ewaluacyjnych jest dostarczenie wielopłaszczyznowego oglądu, który pozwalałby oszacować efektywność i jakość programu w kategoriach poprawy jakości, wzrostu wiedzy i umiejętności, zmiany postaw, stosowania standardów i wielu innych, zależnych od celów przedsięwzięć. Z biegiem lat badania ewaluacyjne stały się nieodłącznym elementem wielu implementowanych programów, a zwłaszcza tych, których pomysłodawcy i fundatorzy pragną poznać jakość i efektywność swoich działań i mieć pełną diagnozę sytuacji, pozwalającą na korektę działań i podejmowanie decyzji.

Przedmiotem ewaluacji może stać się większość zinstytucjonalizowanych działań, zorganizowanych z myślą o realizacji konkretnych celów. Celem badania ewaluacyjnego jest sprawdzanie jakości i efektywności prowadzonych działań, oszacowanie stopnia realizacji zakładanych celów lub badanie przebiegu programu w kategoriach obowiązujących standardów lub doświadczeń jego uczestników. Zarówno sam proces ewaluacji, jak i późniejsza publikacja wyników (raportu) dają możliwość komunikowania oczekiwań i potrzeb odbiorców programów. Wyniki ewaluacji, po ich upowszechnieniu, stają się elementem publicznej debaty nad sensem i słusnością prowadzonej działalności. Efektem tej debaty jest upublicznienie założeń, celów i wyników prowadzonych projektów oraz zdobytych doświadczeń, które mogą służyć innym organizacjom podczas prowadzenia podobnych projektów.

Zdaniem autorów, aby zapewnić ewaluacji obiektywność, musi być ona dokonywana z zewnątrz, tj. przez instytucję nie zaangażowaną w program ani nie mającą powiązań z instytucją go realizującą. Ewaluacja pokazuje, jak program działa, daje możliwość poznania przyczyn sukcesów i porażek. Pozwala dostrzec i ocenić najbardziej wartościowe elementy oraz sformułować wnioski służące doskonaleniu przyszłych działań. Co najważniejsze, już teraz ewaluacja jest obligatoryjną częścią sprawnie zarządzanych programów pomocowych Unii Europejskiej, a w przyszłości będzie integralnym elementem wszystkich realizowanych programów.

Finanse

Na realizację swoich zadań związek musi mieć określone źródła dochodów. Podstawową zasadą powinno być poszukiwanie środków finansowych na realizację dużych projektów na zewnątrz – w miarę

możliwości, z jak najmniejszym obciążeniem społeczności lokalnych. Jednak dla prawidłowego funkcjonowania tego związku, konieczne jest przyjęcie składek członkowskich – przynajmniej w minimalnej wysokości. Do ustalenia wysokości składek zaproponowano użycie następującego algorytmu:

$$\frac{\text{Dochody własne (sensu stricte) JST}}{\text{Liczba mieszkańców JST}} \times \text{określony \%}$$

Utrzymanie składki w proponowanej wysokości pozwoli pozyskać środki, które w określonej części pokryją bieżące wydatki, ale co ważniejsze – będzie podstawą uzasadniającą staranie się o środki zewnętrzne. W ramach ustaleń szczegółowych udział procentowy może być inny np. dla gmin i powiatów czy gmin wiejskich i miejskich. Decyzja w tym zakresie będzie jednak należała do Zgromadzenia Ogólnego Związku.

Podsumowanie

Przedstawione problemy integracji procesów rozwoju aglomeracji wrocławskiej stanowią podstawę do dyskusji na temat uwarunkowań instytucjonalnych i organizacyjnych rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym i mezoregionalnym. Obszar metropolitalny Wrocławia charakteryzuje się m.in. dużą rozbieżnością między aktywnością gospodarczą centrum i jego otoczenia, co stanowi zarówno słaby wskaźnik, jak i problem rozwoju⁹. Inne wyzwania stojące przed podmiotami odpowiedzialnymi za pobudzenie szeroko pojętej koniunktury gospodarczej związane są m.in. z rosnącą konkurencją międzynarodową w zakresie korzyści lokalizacyjnych. Tego typu zjawiska, towarzyszące procesom integracji europejskiej, mogą w przyszłych okresach ulegać nasileniu, ale świadomość ostrzegawczych prognoz powinna stanowić asumpt do podejmowania działań zmierzających do wzmacniania wewnętrznych więzi w funkcjonujących w Polsce obszarach metropolitalnych. Przedmiotem badań i wdrożeń powinny być, zdaniem autorów, mechanizmy i instrumenty integracji lokalnych rynków i społeczności oraz wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych części układów metropolitalnych.

⁹ Por. B. Gruchman: *Konkurencyjność Poznania i współpraca z innymi miastami*. Biuletyn KPZK PAN, z. 187, Warszawa 1999, s. 39-40.