



Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
Szczecin, 2021 r.

Spis treści

1. Określenie obszaru tematycznego	4
2. Ogólna diagnoza obszaru	7
3. Strategiczny wymiar zagadnienia	14
4. Ukierunkowanie interwencji	16
5. Wymiar realizacyjny	19

1. Określenie obszaru tematycznego

Zgodnie z podstawowym podziałem administracji publicznej, w Polsce wyodrębnia się administrację rządową i samorządową. Każda z nich, działając w oparciu o stosowne przepisy prawa posiada swoje kompetencje i zadania. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami realizującymi zadania publiczne na rzecz swoich mieszkańców. Istnienie samorządu terytorialnego jest realizacją jednej z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej mówiącej o decentralizacji władzy publicznej.

Samorząd wojewódzki jako jeden z trzech w ramach samorządu terytorialnego realizuje zadania o znaczeniu regionalnym, lokuje się niejako pomiędzy administracją rządową, w której gestii leżą kompetencje i zadania o znaczeniu ogólnokrajowym, a samorządami lokalnymi (gminnym, powiatowym), które realizują zadania o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym.

Aktywność województwa w obszarze polityki samorządowej należy rozpatrywać w dwóch podstawowych wymiarach: wewnętrznym i zewnętrznym.

Wymiar wewnętrzny dotyczy przede wszystkim działań związanych z realizacją zadań własnych województwa, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, finansowanych z dochodów samorządu i subwencji ogólnych oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, finansowanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych. Jest to związane z takimi zadaniami jak:

- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej wojewódzkim samorządowym jednostkom organizacyjnym oraz wojewódzkim osobom prawnym zaliczanym do sektora finansów publicznych,
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- opracowywanie, zarządzanie i wdrażanie programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej,
- inne zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w tym m.in. w zakresie zagospodarowania przestrzennego, obronności i bezpieczeństwa publicznego.

Wymiar zewnętrzny dotyczy regionalnego systemu planowania i strategicznego zarządzania rozwojem oraz zaangażowania województwa we współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami aktywnymi zarówno na terenie regionu, jak i poza nim, w szczególności we współpracę z samorządami innych regionów Polski i świata. Wspomniany aspekt obejmuje także działania z zakresu marketingu terytorialnego, w tym promocję walorów województwa i jego możliwości rozwojowych w kraju i za granicą, a także pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców oraz tożsamości lokalnej ukierunkowane m.in. na upowszechnianie idei samorządności.

Elementem systemu planowania i strategicznego zarządzania rozwojem jest planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym. Obejmuje ono całokształt działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju. Kształtowanie polityki przestrzennej spoczywa przede wszystkim na jednostkach samorządu terytorialnego. Polityka ta realizowana jest głównie przez uchwalanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego.

Uwarunkowania prawne w obszarze polityki samorządowej

Polityka samorządowa – rozumiana jako działalność jednostek samorządu terytorialnego prowadzona w celu zaspokojenia potrzeb i rozwoju wspólnoty samorządowej – uwarunkowana jest wieloma różnymi czynnikami. Spośród nich podstawowe znaczenie posiadają akty prawne wyznaczające ramy funkcjonowania samorządu terytorialnego w tym samorządu wojewódzkiego. Do najważniejszych z nich należą:

- **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.**, (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), w której w art. 16 ust. 2, zapisano, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy

publicznej” a w art. 163, że wykonuje on „zadania *publiczne* nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych *władz publicznych*”,

- **Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372; dalej: ustawa o samorządzie gminnym), pierwsza chronologicznie ustawa samorządowa, wyposażająca w kompetencje gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i zapoczątkowująca proces przywracania podmiotowości obywatelom i wspólnotom lokalnym,
- Ustawy związane z wprowadzoną w dniu 1 stycznia 1999 roku reformą samorządową i administracyjną państwa:
 - **Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym), określająca m.in. zadania publiczne o charakterze ponadgminnym oraz kompetencje organów powiatowych,
 - **Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa** (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie województwa) określająca m.in. zadania publiczne o charakterze regionalnym oraz kompetencje organów samorządu województwa,
 - **Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa** (Dz.U. 1998 r. nr 96, poz. 603 ze zm.). Na mocy tej ustawy w miejsce dwustopniowego (gminy i województwa) wprowadzono trójstopniowy podział administracyjny na: województwa, powiaty (w tym gminy mające status miast na prawach powiatu) oraz gminy.

Inne ustawy warunkujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego, to:

- **Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057; dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) określająca „zasady prowadzenia *polityki rozwoju*, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi”,
- **Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych** (Dz.U. 2021 r. poz. 305 ze zm.),
- **Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego** (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672).

Obowiązek sporządzania przez gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy wprowadziła Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415). Obecnie polityka i gospodarka przestrzenna są prowadzone na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021 r. poz. 741 ze zm.). Stanowi ona podstawę uchwał rad gmin dotyczących: obligatoryjnego, obejmującego obszar całej gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz fakultatywnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego. Ponadto ustawa daje prawo do wydawania, w sytuacji braku planu miejscowego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Kwestie dotyczące gospodarki przestrzennej znajdują także odzwierciedlenie w art. 14 ust.1 pkt 7 ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668), zgodnie z którym samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami. Przepis ten stanowi podstawę działań władz samorządowych w różnych obszarach, w tym m.in. w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Wszystkie z wymienionych ustaw wyznaczają podstawowe ramy prawne dla funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego i regulują relacje pomiędzy nimi. Dla prowadzenia polityki samorządowej na szczeblu regionalnym, kluczowe znaczenie mają **ustawa o samorządzie województwa** oraz **ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**. Pierwsza z nich stanowi m.in., że: organem wykonawczym województwa jest zarząd województwa oraz że „samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa”, która jest dokumentem o podstawowym znaczeniu dla prowadzenia regionalnej polityki samorządowej. Ponadto ustawa reguluje zasady współpracy samorządu regionalnego z gminami i powiatami oraz określa zakres zadań samorządu województwa. Druga z ustaw, określając podmioty prowadzące politykę rozwoju (m.in. Radę Ministrów i samorząd województwa) oraz tryb współpracy między nimi, wyznacza zasady współpracy między samorządem wojewódzkim a administracją rządową, szczególnie

w kwestii tworzenia, negocjowania zapisów oraz realizacji kontraktu programowego, kontraktu sektorowego czy porozumień terytorialnych.

Europejskie, krajowe i regionalne uwarunkowania polityki samorządowej województwa.

Uwarunkowania europejskie

Jednym z podstawowych europejskich dokumentów dotyczących samorządu terytorialnego jest **Europejska Karta Samorządu Lokalnego**. Została ona przyjęta przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy działającą przy Radzie Europy. Zgodnie z Kartą wspólnoty lokalne stanowią jedną z zasadniczych podwalin każdego ustroju demokratycznego, a działający w jej interesie samorząd lokalny powinien mieć prawo kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność. Dokument definiuje i reguluje status samorządu lokalnego oraz określa relacje względem władz danego państwa i innych krajów. Ponadto wskazuje szereg fundamentalnych zasad istotnych dla funkcjonowania samorządu lokalnego, w tym istnienie wybranego demokratycznie kolegiального organu stanowiącego, istnienie podporządkowanego organowi stanowiącemu organu wykonawczego oraz podkreśla konieczność uregulowania podstawowych kompetencji samorządu lokalnego z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Europejska Karta Samorządu Lokalnego została przyjęta 15 października 1985 r., w Polsce weszła w życie w dniu 1 marca 1994 r.

Źródłem prowadzenia regionalnej polityki samorządowej można doszukać się w **Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**, w którym zapisano, iż „w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”. Zapis ten w sposób bezpośredni przekłada się na prowadzenie przez Unię Europejską polityki spójności dzięki realizacji projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (FS).

Polityka spójności natomiast znajduje swój wyraz w strategii „Europa 2020”, której priorytety wyznaczają kierunki prowadzenia polityki na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym. Są nimi: **wzrost inteligentny**, czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach, **wzrost zrównoważony**, czyli transformacja w kierunku gospodarki konkurencyjnej, niskoemisyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów, **wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu**, czyli wspieranie gospodarki z wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Wszystkie trzy kierunki polityki stanowią ważne uwarunkowania prowadzenia polityki samorządowej i znajdują swój wyraz w odpowiednich strategiach i programach rozwoju lokalnego i regionalnego. Analiza dokumentów unijnych pokazuje, że priorytety te znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w zawartych w nich celach.

Jednym z kluczowych dokumentów dla prowadzenia polityki samorządowej jest **Umowa Partnerstwa**¹, która przyznaje samorządowi terytoralnemu aktywną rolę w prowadzeniu polityki spójności. Podkreślają to wyrażnie „Założenia do Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027”, gdzie jako jedno z kluczowych zadań wskazane zostało „włączanie samorządu terytorialnego i budowanie potencjału regionów do wdrażania polityk zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym”. Dokument podkreśla także ważną rolę współpracy między samorządami terytorialnymi oraz rozwoju mechanizmów terytorialnych na wzór Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych², zaznaczając jednocześnie, że współpraca ta powinna respektować zasadę subsydiarności.

Krajowe uwarunkowania polityki samorządowej

Podstawowym krajowym dokumentem warunkującym prowadzenie polityki samorządowej jest **Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)** (SOR). Określa ona podstawowe cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, a jej głównym celem jest „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski

¹ Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym warunki i sposoby wykorzystania środków polityki spójności (PS) Unii Europejskiej przez kraj członkowski.

² „Założenia do Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027” opracowane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, czerwiec 2020, s. 23-25.

przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”. Wskazuje też nowy model rozwoju regionalnego Polski.

Ważnym z punktu widzenia polityki samorządowej dokumentem, spójnym z założeniami SOR, jest **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030)**, czyli **podstawowy dokument strategiczny dotyczący polityki regionalnej państwa**. Głównym założeniem KSRR 2030 przyjętej przez Radę Ministrów w 2019 roku jest zmiana dotychczasowej polityki regionalnej, wyrażająca się w odejściu od modelu **polaryzacyjno-dyfuzyjnego** wspierającego rozwój w pierwszej kolejności aglomeracji na rzecz **rozwoju zrównoważonego terytorialnie**, czyli „koncentracji wsparcia na słabszych gospodarczo obszarach i nadaniu impulsów do ich rozwoju i integracji z szerszym otoczeniem”³. KSRR 2030 wskazuje cztery obszary strategicznej interwencji (OSI) które otrzymają szczególne wsparcie. Są to:

- 1) obszary zagrożone trwałą marginalizacją,
- 2) miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze,
- 3) wschodnia Polska,
- 4) Śląsk.

Samorządom województwa pozostawia się możliwość wyznaczania własnych obszarów strategicznej interwencji, np. subregionów, miejskich obszarów funkcjonalnych, obszarów przygranicznych, zdegradowanych czy tzw. wewnętrznych peryferiów.

Regionalne uwarunkowania polityki samorządowej

Dwa podstawowe dokumenty kształtujące politykę samorządową na poziomie regionalnym to **Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030** przyjęta 28 czerwca 2019 r., będąca podstawą programową rozwoju regionalnego oraz komplementarny wobec strategii **Plan zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego określający uwarunkowania, zasady i kierunki kształtowania struktury przestrzennej województwa**.

W celu zachowania spójności hierarchii dokumentów strategicznych i programowych ustawa o samorządzie województwa (w art. 11 ust. 1aa) stwierdza, że strategia rozwoju województwa „jest spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego.

2. Ogólna diagnoza obszaru

Województwo zachodniopomorskie zajmuje powierzchnię 22 905 km² (2 290 472 ha), co stanowi 7,3% powierzchni kraju. W 2020 r. w skład województwa zachodniopomorskiego wchodziło 113 gmin, które przynależały do 21 powiatów, w tym 18 ziemskich i 3 grodzkich.

Organami stanowiącymi i kontrolnymi samorządu terytorialnego są rady (gminy, miejska, powiatu oraz sejmik województwa). Rady podejmują podstawowe decyzje dotyczące ich terenu. Ustanawiają akty prawa miejscowego, uchwalają budżet, rozpatrują sprawozdania z jego wykonania, określają wysokość podatków i opłat lokalnych (z upoważnienia ustawy), podejmują uchwały dotyczące spraw majątkowych. Rady wybierają i odwołują odpowiednio: w powiecie – starostę wraz z zarządem powiatu, w województwie – zarząd województwa. Od 2002 r. wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta są bezpośrednie. Specyficznym uprawnieniem samorządu wojewódzkiego jest możliwość zawierania umów międzynarodowych z regionami innych krajów, których treść dotyczy wszechstronnego rozwoju województwa. Podstawą samodzielnej polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego są budżety, przyjęte w formie uchwał na rok budżetowy, stanowiące roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostek szczebli: gminnego, powiatowego i województwa.

³ Głównym celem polityki regionalnej zapisanym w KSRR 2030 jest „efektywne wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju kraju, co stworzyć będzie warunki do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym osiągnięciu spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym.” Cel ten stanowi odzwierciedlenie polityki spójności w różnych jej wymiarach. Uzupełniają go trzy cele szczegółowe: 1. Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym. 2. Wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych 3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie.

W województwie zachodniopomorskim w radach gmin zasiada 1 793 radnych, w tym w miastach na prawach powiatu 77 radnych, natomiast w radach powiatów jest odpowiednio 324 radnych. W skład sejmiku województwa, który jest organem stanowiącym i kontrolnym samorządu województwa, wchodzi 30 radnych wybieranych w wyborach bezpośrednich. Struktura przestrzenna województwa zachodniopomorskiego oparta jest na dwóch biegunach rozwoju – aglomeracji szczecińskiej i koszalińskiej, które są skrajnie położone względem pozostałej części województwa. W sferze rozwoju społecznego, jak i gospodarczego, najkorzystniejsze warunki posiadają gminy sąsiadujące ze Szczecinem i Koszalinem oraz gminy nadmorskie. W centralnej i wschodniej części województwa, w tym szczególnie na obszarach wiejskich, koncentrują się problemy demograficzne i społeczne, bezrobocie oraz deficyty w dostępności do podstawowych usług publicznych. Obszar ten charakteryzuje się najniższą dostępnością komunikacyjną do głównych ośrodków województwa i kraju.

Strategie rozwoju i planowanie przestrzenne

Pomimo braku przepisów obligujących samorządy powiatowe i gminne do opracowania strategii rozwoju, większość gmin oraz powiatów województwa zachodniopomorskiego przyjęła tego typu dokumenty. Dla praktycznie wszystkich dokumentów gminnych jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, na mocy którego do wyłącznych właściwości rady gminy zalicza się uchwalanie programów gospodarczych⁴.

W przypadku powiatów, jako podstawa prawna najczęściej wskazywany był art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, określający właściwość rady powiatu, do której należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej.

Z uwagi na fakultatywny charakter strategii rozwoju jako instrumentu rozwoju gminy czy powiatu, poszczególne dokumenty istotnie różnią się od siebie pod względem struktury, treści, stopnia szczegółowości, czy też trybu pracy nad nimi.

Wśród 113 gmin, 5 nie posiada strategii rozwoju (m. Darłowo, m. Sławno, Płoty, Marianowo, Stara Dąbrowa). W przypadku 7 gmin, horyzont czasowy strategii rozwoju gminy kwalifikuje dokument jako nieaktualny (Nowe Warpno (do 2007 r.), Karnice (do 2009 r.), Bobolice (do 2013 r.), Grzmiąca, Karlino, Przelewice i Węgorzyno (do 2015 r.)).

W przypadku powiatów, wszystkie stworzyły strategię rozwoju powiatu. Jednak w przypadku powiatów: sławieńskiego, stargardzkiego, łobeskiego i kołobrzесьkiego, strategię rozwoju można uznać za nieaktualną z uwagi na okres obowiązywania do roku 2015 r. Natomiast w powiatach: goleniowskim, gryfińskim, kamieńskim, koszalińskim, polickim, pyrzyckim i wałeckim, przyjęte strategię rozwoju przestały obowiązywać w 2020 r.

W 3 gminach, obowiązująca strategia rozwoju nie ma wyznaczonego okresu obowiązywania – w gminie Pełczyce od 1999 r., w gminie Siemysł od 2000 r. i w gminie Kamień Pomorski od 2005 r.

Znaczna część obowiązujących strategii rozwoju gmin (aż 26 z nich) ma wyznaczony horyzont czasowy do roku 2020, co jest konsekwencją ram czasowych wyznaczanych przez dokumenty strategiczne wyższych szczebli oraz okresu obowiązywania perspektywy budżetu UE 2014-2020 i funkcjonujących programów operacyjnych.

Jednocześnie tylko niewielka część gmin i powiatów rozpoczęła proces aktualizowania dokumentu strategii rozwoju lub tworzenia jej nowej edycji.

Do strategii o najdłuższym okresie obowiązywania (do roku 2030) należą strategię gmin: m. Białogard, Gryfino, Radowo Małe, Suchań, Świeszyno oraz Widuchowa.

⁴ Od 13 listopada 2020 r. podstawę prawną przygotowania strategii rozwoju gminy stanowi art. 10e ustawy o samorządzie gminnym, dodany przez art. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020.1378).

Przyjmując czerwiec 2019 r. jako początek obowiązywania aktualnej Strategii Rozwoju Województwa, można wskazać tylko 7 gmin, które przyjęły strategię rozwoju po tym czasie – Chojna (listopad 2019 r.), Radowo Małe (listopad 2019 r.), Chociwel (grudzień 2019 r.), Borne Sulinowo (kwiecień 2020 r.), Kołbaskowo (grudzień 2020 r.), Widuchowa (marzec 2021 r.) oraz Świeszyno (maj 2021 r.).

Według stanu na koniec 2019 r. 84 gminy w województwie zachodniopomorskim (74,34% ogółu) sporządziły studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei 29 gmin (25,66% ogółu) sporządziło studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Według danych za rok 2020 województwo zachodniopomorskie zajmuje 8 pozycję w kraju pod względem powierzchni gmin objętych obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP), która wynosi 475 650 ha (20,8% powierzchni województwa). Gminą w województwie zachodniopomorskim, która posiada największą powierzchnię pokrytą miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest gmina wiejska Szczecinek. MPZP obejmują tam 49 870 ha (blisko 100,0% powierzchni gminy). Z kolei gminą, która posiada najmniejszą powierzchnię pokrytą MPZP, jest Dobra w powiecie łobeskim, gdzie MPZP zajmują jedynie 3 ha. Biorąc pod uwagę liczbę obowiązujących MPZP województwo zachodniopomorskie posiada 2 465 obowiązujących MPZP, co przekłada się i zajmuje na 11 miejsce w kraju w rankingu liczby MPZP. Gminą, w której znajduje się najwięcej obowiązujących MPZP, jest pod względem ilościowym to Szczecin posiadający 275 miejscowych planów miejscowych. Najmniej, bo tylko po 1 MPZP posiadają: m. Białogard, gmina Rymań, Siemysł, Dobrzany, Grzmiąca oraz Dobra w powiecie łobeskim. Gminy, które nie posiadają żadnych MPZP, to: Wierzchowo w powiecie drawskim, Brojce w powiecie gryfickim, a także Nowe Warpno w powiecie polickim.

Wyzwaniem, przed którym może stanąć samorząd województwa w najbliższych latach w obszarze planowania przestrzennego są zmiany wyrażone w projekcie Strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030”. Oprócz zmian, które należy uznać za jednoznacznie pozytywne (np. dotyczące zapewnienia dostępu do aktualnej informacji o istniejącym i planowanym zagospodarowaniu przestrzennym w postaci elektronicznej), obejmują one m.in. plany w zakresie realizacji projektu *Plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich*, którego przesądzenia mogą bezpośrednio wpływać nie tylko na rozwój gmin zlokalizowanych w pasie nadmorskim, ale i całego województwa zachodniopomorskiego.

Nowe zagrożenia dla prowadzenia spójnej i konsekwentnej polityki przestrzennej na poziomie samorządu regionu i samorządów lokalnych niesie ze sobą pakiet zmian, zaproponowany w maju 2021 r. przez rządzących w ramach „Polskiego Ładu” – w tym zakresie, w którym budownictwo mieszkaniowe (zapowiadana możliwość budowy domów o pow. do 70 m kw. bez zezwolenia) planuje się wyłączyć z systemu planowania przestrzennego.

Demografia

Liczba ludności województwa zachodniopomorskiego w 2020 r. wyniosła 1 688 047 i była mniejsza niż w 2019 r. o 8 146 osób. Gęstość zaludnienia w województwie (stan z 31 grudnia 2020 r.) wyniosła 74 osoby na km², co było 4. najniższą wartością w kraju. Województwo zachodniopomorskie charakteryzuje się jednym z najwyższych w Polsce wskaźników urbanizacji – 68,3% (drugi w Polsce) oraz stosunkowo równomierną strukturą sieci osadniczej. Pomimo tego ponad połowa mieszkańców skupiona jest w dwóch aglomeracjach: Szczecina i Koszalina. Pozostała, centralna i południowa część województwa charakteryzuje się dużą liczbą małych miast. W całym województwie możemy wyróżnić 66 miast, z czego w 33 miastach liczba mieszkańców nie przekracza 5 tys. Miastami o największej liczbie ludności w regionie są: Szczecin – 398,3 tys. mieszkańców, Koszalin – 106,2 tys., Stargard – 67,6 tys., Kołobrzeg – 46,2 tys., Świnoujście – 40,9 tys. oraz Szczecinek – 39,8 tys. (stan z 31 grudnia 2020 r.). We wszystkich tych miastach w stosunku do 2010 r. nastąpił spadek liczby ludności. W odniesieniu do 2019 r. liczba osób zamieszkujących miasta spadła, za wyjątkiem Świnoujścia (wzrost o 60 osób). Największy ubytek ludności odnotowano w Szczecinie (-3 652 osoby), Koszalinie (-813 osób) oraz Stargardzie (-258 osób). Zmiany demograficzne, depopulacja oraz wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym, prowadzą zarówno do przeobrażeń na rynku pracy, jak i do zmian struktury gospodarki. Odpływ młodych, dobrze wykształconych osób z lokalnych społeczności do dużych aglomeracji miejskich lub poza granice kraju powoduje efekt wymywania zasobów kapitału ludzkiego i utratę region potencjału intelektualnego.

Zasadniczo istnieją dwie kategorie gmin, w których liczba mieszkańców zmniejsza się. Pierwsza to duże miasta, które tracą mieszkańców często ze względu na rozlewanie się miast w związku ze zjawiskami chaotycznej suburbanizacji. Druga kategoria to gminy małe – liczące poniżej 5 tysięcy mieszkańców (a zwłaszcza poniżej 3 tys.). Gminy te nie są w stanie zapewnić odpowiedniej jakości życia – co wiąże się tak z miejscami pracy, jak i poziomem usług publicznych – co stanowi jednocześnie czynnik przyczyniający się do kierunku ruchów migracyjnych⁵.

System finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Ważnym elementem warunkującym rozwój samorządu są jego finanse. Wysokość budżetu, jego wpływy i warunki mikro- i makroekonomiczne decydują o faktycznym potencjale danej jednostki terytorialnej. Czynniki, które wpływają na wielkość budżetu to przede wszystkim: poziom dochodów mieszkańców danej jednostki terytorialnej, liczba mieszkańców na kilometr kwadratowy, liczba podmiotów gospodarczych, stopa bezrobocia, zakres transferów centralnych (udziały w podatkach centralnych, dotacje i subwencje), lokalne warunki społeczno-gospodarcze oraz umiejętności zarządzania i pozyskiwania środków finansowych przez władze samorządowe.

Obecny system finansów jednostek samorządu terytorialnego ma charakter korekcyjno-wyrównawczy i jest oparty przede wszystkim na dochodach własnych, dotacjach celowych budżetu państwa oraz subwencji ogólnej. W projekcie Strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” założono przeprowadzenie reformy systemu finansowania JST w celu powiązania go z potrzebami wydatkowymi samorządów.

Główne kierunki zmiany ustawy o dochodach JST i innych właściwych ustaw i aktów prawnych dotyczyć mają:

- zwiększenia różnicowania źródeł dochodów własnych w finansowaniu działalności JST, tak aby zachęcić JST do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi,
- powiązania zmian w algorytmie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego z potrzebami wydatkowymi JST oraz ich potencjałem dochodowym; zmiany te będą sprzyjać realizacji celów polityki regionalnej⁶.

Wbrew powyższym zapowiedziom, zaproponowany w maju 2021 r. przez rządzących pakiet zmian m.in. w systemie podatkowym w ramach „Polskiego Ładu”, zawiera rozwiązania, które w poważnym stopniu

⁵ P. Swianiewicz, A. Gendziwł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów, Warszawa 2016 [cyt. za Strategia „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030”, MSWiA, listopad 2020].

⁶ Strategia „Sprawne i Nowoczesne Państwo” opracowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, listopad 2020 (projekt).

ograniczą dochody jednostek samorządu. Zapowiadany przez rząd system rekompensat, związanych ze stabilizacją dochodów samorządów oraz subwencją inwestycyjną, nie tylko nie idzie w stronę wzmacniania systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, ale – wskutek wprowadzenia mechanizmu rekompensowania samorządom utraconych, a gwarantowanych wcześniej dochodów, może podważać zapisaną w Konstytucji zasadę pomocniczości.

Jednostki samorządu terytorialnego objęte programami naprawczymi w latach 2012-2017

W styczniu 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła raport pn. „Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego”. Z ustaleń kontroli wynika, że w Polsce w latach 2012-2017 liczba jednostek samorządu terytorialnego realizujących programy naprawcze wzrosła 6-krotnie, tj. z 10 do 60. Największy wzrost liczby samorządów realizujących programy naprawcze nastąpił w latach 2014-2015. Programy naprawcze realizowały najczęściej gminy miejskie i wiejskie, rzadziej powiaty. Rozkład terytorialny województw, w których realizowane były programy naprawcze jednostek samorządu terytorialnego, był co do zasady równomierny w skali kraju. Wyjątek stanowiło województwo zachodniopomorskie z największą liczbą 16 samorządów objętych programami naprawczymi. W czterech województwach jednostki samorządu terytorialnego nie realizowały programów naprawczych.

Na podstawie oceny sytuacji finansowej dokonanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie, zadłużona gmina Ostrowice (powiat drawski), została zniesiona z dniem 1 stycznia 2019 r., a jej obszar został włączony do dwóch ościennych gmin: Drawsko Pomorskie i Złocieniec. Gmina Ostrowice była położona w 100% na obszarach „Natura 2000” – co znacząco utrudniało jej możliwości kształtowania dochodów związanych z pozyskaniem inwestorów prowadzących działalność gospodarczą.

Społeczeństwo obywatelskie

Podczas drugiej tury wyborów prezydenckich w 2020 r. w Polsce odnotowano najwyższą frekwencję od 25 lat – 68,18%. W województwie zachodniopomorskim w pierwszej turze wyborów, frekwencja wyborcza wyniosła 61,69%, w drugiej – 66,39%. Podczas drugiej tury na Pomorzu Zachodnim uprawnione do głosowania były 1 351 364 osoby, natomiast liczba ważnych kart wyniosła 897 210. W miastach uprawnionych było 911 656 osób, na wsi – 439 708 osób. Mieszkańcy miast chętniej korzystali z możliwości stawienia się w lokalu wyborczym (odpowiednio frekwencja: 67,98% do 63,11%). Na Pomorzu Zachodnim frekwencja korespondowała z wielkością gminy (liczby uprawnionych) – im większa gmina, tym większa frekwencja. W gminach do 5 tys. uprawnionych, frekwencja wyniosła – 58,56%, w gminach z uprawnionymi między 5-10 tys. – 63,21%, między 10-20 tys. – 66,35%, między 20-50 tys. – 68,71%, między 50-100 tys. – 69,52%, między 200-500 tys. – 70,43% (m. Szczecin). Wśród powiatów najwyższa frekwencja została odnotowana w powiecie kołobrzeskim – 72,11%, najniższa w powiecie łobeskim – 57,82%. Wśród miast na prawach powiatów frekwencja osiągnęła odpowiednio: m. Świnoujście – 70,65%, m. Szczecin – 70,43%, m. Koszalin – 70,06%. Spośród 113 gmin województwa z prawa oddania głosu w wyborach najchętniej korzystano w gminie Dziwnów – 86,09% (powiat kamieński), a najrzadziej w gminie Rąbino 52,21% (powiat świdwiński).

Z danych udostępnionych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika, iż liczba stowarzyszeń i fundacji w trzecim kwartale 2019 r. w województwie zachodniopomorskim wynosiła 7 087. Dominującą formą prawną wśród organizacji pozarządowych są stowarzyszenia. W III kwartale 2019 r. było ich 6 128, natomiast fundacji 959. Najczęstszymi obszarami działania organizacji pozarządowych były następujące kategorie aktywności:

- sport, turystyka, rekreacja, hobby,
- rozwój lokalny,
- ratownictwo i bezpieczeństwo,
- kultura, sztuka, tradycja.

Bazując na dostępnych danych Urzędu Statystycznego (za 2018 r.), można natomiast wskazać, że w porównaniu z danymi ogólnopolskimi, struktura działalności jest podobna – z wyjątkiem działalności w zakresie sportu, turystyki, rekreacji i hobby – których odsetek w województwie zachodniopomorskim, w porównaniu do innych kategorii działalności, pozostaje najwyższy. Niższy natomiast w relacji do sytuacji

ogólnokrajowej, pozostaje udział zachodniopomorskich stowarzyszeń i fundacji w działalności w zakresie ratownictwa, kultury i sztuki oraz edukacji, wychowania i badań naukowych⁷.

Współpraca międzyregionalna i międzynarodowa

Położenie geograficzne Pomorza Zachodniego determinuje rozwój współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej ukierunkowując ją na gospodarkę morską, sieć transportową w osi północ-południe oraz międzynarodową współpracę samorządów terytorialnych i przedsiębiorców. Priorytety współpracy zagranicznej województwa zachodniopomorskiego zostały zdefiniowane w ramach Uchwały Nr XVII/318/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 13 grudnia 2016 r.

Biorąc po uwagę wymiar międzynarodowy, priorytetowym obszarem współpracy oraz umacniania pozycji województwa zachodniopomorskiego jest region Morza Bałtyckiego, obszar przy granicy z Niemcami oraz położenie na przebiegu Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (CETC).

Województwo uczestniczy w projektach flagowych Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego (m.in. takich jak: tj. TENTacle, NSB Core, Creative Ports, czy ARRIVAL REGIONS) oraz w pracach powstałego w 2004 r. Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku. Ponadto województwo bierze aktywny udział we wdrażaniu Programu Interreg Południowy Bałtyk 2014-2020, między innymi poprzez swoje uczestnictwo w pracach Komitetu Monitorującego (2 przedstawicieli Województwa) oraz prowadzenie Punktu Kontaktowego dla Programu Południowy Bałtyk, a także prowadzenie działań promocyjno-informacyjnych dla Programów Transnarodowych (Interreg Region Morza Bałtyckiego, Interreg Europa Środkowa i programu transnarodowego Interreg Europa).

W ramach polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej Województwo Zachodniopomorskie współpracuje z Krajem Związkowym Meklemburgia-Pomorze Przednie, Krajem Związkowym Brandenburgia oraz Berlinem. Bierze także udział w posiedzeniach koordynatorów Partnerstwa Odry oraz współuczestniczy we wdrażaniu Programu Współpracy Interreg VA Meklemburgia-Pomorze Przednie/ Brandenburgia/ Polska, prowadząc m.in. Regionalny Punkt Kontaktowy (RPK) oraz uczestnicząc w pracach Komitetu Monitorującego.

Ponadto Województwo Zachodniopomorskie działa na rzecz wsparcia dostępności transportowej i zdynamizowania rozwoju wzdłuż osi transportu multimodalnego Morze Bałtyckie-Adriatyk w ramach Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej z o.o.

Województwo Zachodniopomorskie współpracuje nie tylko z regionami z Niemiec, czy państw leżących w Basenie Morza Bałtyckiego, ale także z regionami z Hiszpanii, Chin, Francji, Ukrainy czy Chorwacji. Łącznie Pomorze Zachodnie podpisało dotychczas 18 umów o współpracy partnerskiej.

Współpraca w regionie

Współpraca samorządu województwa zachodniopomorskiego z innymi jednostkami w regionie odbywa się m.in. w oparciu o Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz Kontrakty Samorządowe (KS). W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 (RPO WZ) narzędzie ZIT dedykowane jest głównym ośrodkom wzrostu w województwie i obszarom dyfuzji procesów rozwojowych, tj. obszarom funkcjonalnym Szczecina i Koszalina. W przypadku obszaru funkcjonalnego Szczecina, ZIT wdrażany jest na terenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SOM). Narzędzie ZIT realizowane jest jednocześnie na obszarze Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego, którego zasięg wyznaczają powiaty m. Koszalin, koszaliński, kołobrzeski i białogardzki.

W ramach RPO WZ realizowanych jest również 6 Kontraktów Samorządowych⁸. Są to:

⁷ Źródło: "Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 r. – wyniki wstępne". Główny Urząd Statystyczny, grudzień 2019 r.

⁸ Kontrakt Samorządowy jest terytorialnym narzędziem dla planowania i realizacji zintegrowanych przedsięwzięć istotnych dla rozwoju danego obszaru, tworzoną w oparciu o współpracę wszystkich partnerów procesów rozwojowych (samorząd, przedsiębiorcy, sektor edukacji i nauki, organizacje pozarządowe, w tym Lokalne Grupy Działania, Lokalne Grupy Rybackie, itp.) obecnych na danym obszarze. KS realizowany jest przede wszystkim w celu wzmocnienia rozwoju gospodarczego obszaru nim objętego, będącego podstawą do zapewnienia spójności społecznej i infrastrukturalnej.

- Kontrakt Samorządowy dla Powiatu Szczecineckiego,
- Kontrakt Samorządowy – Lider Pojezierzy,
- Kontrakt Samorządowy pt. Inwestycja w rozwój gospodarczy gmin Nowogard, Maszewo, Osina i Powiatu Goleniowskiego – drogą do efektywnego kształcenia zawodowego,
- Kontrakt Samorządowy pt. Rozwój społeczno-gospodarczy obszaru „Pyrzyce +” obejmujący Gminy: Banie, Bielice, Kozielice, Lipiany, Przelewice, Pyrzyce, Warnice oraz Powiat Pyrzycki,
- Kontrakt Samorządowy Strefa Centralna,
- Kontrakt Samorządowy pt. „Metalowa dźwignia regionu” – rozwój gospodarczy obszaru powiatu wałeckiego poprzez realizację Kontraktu Samorządowego.

W celu współpracy oraz wspólnego wykonywania zadań publicznych między JST tworzone są również: związki międzygminne, związki powiatowe oraz związki powiatowo-gminne. W polskiej przestrzeni publicznej największą liczbę stanowią związki międzygminne, dla których granice województw nie stanowią bariery do współpracy. W województwie zachodniopomorskim wpisany do rejestru związków powiatowych jest Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Szczecinku. W jego skład wchodzi 18 powiatów – wszystkie poza miastami na prawach powiatu – Szczecinem, Koszalinem, Świnoujściem. Jego głównym zadaniem jest uruchomienie systemu informatycznego ewidencjonującego grunty i budynki (kataster nieruchomości) oraz założenie cyfrowych, ewidencyjnych baz danych.

W województwie zachodniopomorskim wpisane do rejestru są dwa związki powiatowo-gminne: Związek Powiatowo-Gminny Powiatu Świdwińskiego z siedzibą w Świdwinie, który skupia się na rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz Związek Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z siedzibą w Drawsku Pomorskim, którego zadania obejmują: ochronę i kształtowanie środowiska naturalnego, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, ochronę dziedzictwa kulturowego, realizację projektów z zakresu gospodarki odpadami, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii.

W województwie istnieje dziewięć związków międzygminnych z siedzibą w regionie. Ponadto cztery gminy należą do związków, których siedziby mieszczą się poza granicami województwa zachodniopomorskiego, a mianowicie w województwach: lubuskim (3) oraz pomorskim (1). Wspólne zadania nad którym pracują związki to:

- współpraca gospodarcza,
- zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy,
- turystyka i rekreacja,
- ochrona środowiska,
- inwestycje sieciowe m.in. kanalizacja i wodociągi,
- gospodarka odpadami,
- transport,
- edukacja,
- kultura,
- sport.

W województwie funkcjonują następujące Lokalne Grupy Działania:

- Stowarzyszenie „Lider Pojezierza”,
- Stowarzyszenie Lokalnej Grupy Działania „Siła w Grupie”,
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo Drawy z Liderem Wałęckim”,
- Stowarzyszenie Szanse Bezdroży Gmin Powiatu Goleniowskiego,
- Stowarzyszenie „WIR” Wiejska Inicjatywa Rozwoju,
- Stowarzyszenie „Środkowopomorska Grupa Działania”,
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo w rozwoju”,
- Stowarzyszenie „Centrum Inicjatyw Wiejskich”,
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Gryflandia”,
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania – „Powiatu Świdwińskiego”,
- Stowarzyszenie Dolnoodrzańska Inicjatywa Rozwoju Obszarów wiejskich,
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Pojezierze Razem,
- Stowarzyszenie Mieleńska Lokalna Grupa Rybacka,
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka „Zalew Szczeciński”,
- Stowarzyszenie Rybacka Lokalna Grupa Działania Pomorza Zachodniego,
- Stowarzyszenie Rybacka Lokalna Grupa Działania "Morze i Parsęta",
- Stowarzyszenie Darłowska Lokalna Grupa Rybacka w Dorzeczu Wieprzy, Grabowej i Unieści.

Ponadto na Pomorzu Zachodnim działa kilkanaście lokalnych organizacji turystycznych, których członkami są jednostki samorządu terytorialnego.

3. Strategiczny wymiar zagadnienia

Samorząd terytorialny to wspólnota lokalna, której misją jest wykonywanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Podstawowym warunkiem jego prawidłowego funkcjonowania jest istnienie więzi i relacji pomiędzy lokalną władzą publiczną a mieszkańcami (partycypacja społeczna) oraz poszanowanie zasady pomocniczości i partnerstwa.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) mówi o tym, że władza ma znaczenie pomocnicze w stosunku do działań jednostek i tam, gdzie jest to możliwe, państwo powinno pozwolić działać obywatelom, rodzinom, lokalnym wspólnotom samorządowym i wolnemu rynkowi. Wyrazem jej przyjęcia jako reguły wyznaczającej relacje między władzą publiczną i obywatelami było zastosowanie trójścieblowego modelu funkcjonowania administracji publicznej. Zasada ta znalazła też swoje odzwierciedlenie na poziomie krajowym – w Konstytucji RP⁹ i szeregu ustaw samorządowych oraz na poziomie europejskim – jako jedna z podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej¹⁰.

Stosowanie zasady pomocniczości oznacza decentralizację władzy publicznej. Jest to urzeczywistnienie idei demokracji obywatelskiej, która umożliwiając społeczeństwu bezpośrednie angażowanie się w rozwiązywanie problemów występujących na danym obszarze oraz realizację określonych zadań publicznych, zbliża obywateli do państwa i pozwala czuć się im współodpowiedzialnymi za gminę, miasto, powiat czy region.

Z kolei zastosowanie zasady partnerstwa służy podejmowaniu przez samorząd współpracy z innymi jednostkami samorządu (np. w ramach związków, porozumień lub stowarzyszeń), a także z innymi instytucjami i podmiotami, których działalność ma wpływ na rozwój danego obszaru. Współpraca samorządów pozwala na planowanie wspólnych, ambitnych przedsięwzięć, daje szansę na prowadzenie w sposób kompleksowy kluczowych dla rozwoju danego obszaru inwestycji oraz świadczenie usług

⁹ Zasada ta wymieniona jest w Preambule Konstytucji RP jako zasada, na której oparte są prawa opisane w Konstytucji RP.

¹⁰ Traktat o Unii Europejskiej przyjęty 7 lutego 1992 w Maastricht w Holandii.

publicznych na poziomie odpowiadającym wymaganiom i oczekiwaniom społeczeństwa, np. w ramach obszarów funkcjonalnych.

Podstawowym zadaniem i celem samorządu województwa jest prowadzenie polityki rozwoju. Samorząd współpracuje w tym zakresie m.in. z lokalnymi jednostkami samorządowymi (urzędami gmin, miast, starostwami), wojewodą jako przedstawicielem władzy państwowej, organizacjami pozarządowymi i wolontariackimi, uczelniami i jednostkami naukowo-badawczymi, innymi województwami, a także z organizacjami i regionami innych państw. Niejednokrotnie współpraca ta nie tylko usprawnia, ale wręcz umożliwia realizację celów i zadań samorządu, w szczególności związanych z kluczowymi inwestycjami czy z zapewnieniem dostępu do usług publicznych. Bardzo często wiąże się też z obniżeniem kosztów przedsięwzięć realizowanych w kooperacji z innymi jednostkami. Samorząd jest więc motorem rozwoju lokalnego i regionalnego, a jego zaangażowanie we współpracę, zwłaszcza o charakterze międzysektorowym, przyczynia się do zwiększenia udziału społeczeństwa w życiu społecznym i gospodarczym gminy, miasta, powiatu czy regionu.

Kooperacja i szeroki dialog pomiędzy wszystkimi podmiotami polityki regionalnej zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, jak i państwowym są wyrazem zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów funkcjonalnych, stanowiącym jeden z filarów paradygmatu polityki rozwoju, wprowadzonego już przez krajowe dokumenty strategiczne: Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie oraz Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 a rozwijanym w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030.

Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego zakłada dostosowanie interwencji do potrzeb określonych geograficznie obszarów, których granice wyznaczają wspólne uwarunkowania rozwojowe oraz silne i wielokierunkowe powiązania funkcjonalne. Jej przejawem jest zastosowanie narzędzi terytorializacji w celu wzmocnienia efektywności interwencji na całym obszarze województwa. Jednym z instrumentów realizacji wymiaru terytorialnego polityki rozwoju i jednocześnie platformą dla współpracy samorządów są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Ich realizacja pozwala na wypracowanie trwałych i efektywnych mechanizmów współpracy samorządów w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych w zakresie programowania rozwoju, finansowania i realizacji zintegrowanych przedsięwzięć terytorialnych, w tym również po roku 2020.

Kolejnym instrumentem wspierającym współpracę różnych podmiotów i jednostek na terenie województwa zachodniopomorskiego jest Kontrakt Samorządowy (KS). Jego zastosowanie pozwala na współkształtowanie i koordynowanie przedsięwzięć rozwojowych realizowanych wspólnie przez samorządy lokalne, przy jednoczesnym zapewnieniu spójności polityk lokalnych z polityką rozwoju regionu. Kontakty Samorządowe w sposób znaczący przyczyniają się do zwiększenia efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, w tym udostępnionych regionowi w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Podobnie jak w przypadku instrumentu ZIT, instrument KS pozwala na wypracowanie trwałych i efektywnych mechanizmów partnerskiej współpracy samorządów i pozostałych aktorów na rzecz kreowania rozwoju w obszarach funkcjonalnych po 2020 r.

Z uwagi na zakres kompetencji samorządu regionu w obszarze współpracy międzyregionalnej i zagranicznej, koncentruje się ona na m.in.: tworzeniu warunków ułatwiających kontakty i wspieranie podmiotów gospodarczych w nawiązywaniu współpracy, promocji profilu gospodarczego województwa i warunków do inwestowania, promocji wizerunku Pomorza Zachodniego w kraju i za granicą czy wymianie doświadczeń w zakresie zasad nowoczesnego rozwoju, w tym wzmocnienia regionalnego systemu innowacji, edukacji i społeczeństwa informacyjnego.

Zdolność samorządu do zarządzania rozwojem jest powiązana z polityką prowadzoną na szczeblu centralnym, m.in. w zakresie stosowania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych oraz zapewnienia odpowiedniej jakości przepisów. Szczególne znaczenie dla sprawności podejmowanych w tym obszarze działań ma rzetelne przygotowanie oceny skutków regulacji, prowadzenie szerokich konsultacji społecznych oraz stabilność prawa.

Zgodnie z raportem OECD *Regulatory Policy Outlook 2015*¹¹ polityka regulacyjna w Polsce sukcesywnie się poprawia, jednak istnieje wciąż szereg obszarów wymagających poprawy. Wyzwaniem pozostają: inflacja przepisów prawnych, częste zmiany regulacji, ich niespójność i niejednoznaczność, liczne obowiązki prawne nakładane na obywateli i przedsiębiorców, a także na administrację różnych szczebli oraz niedostateczna efektywność systemu oceny skutków regulacji (OSR)¹².

Częste nowelizacje prawa administracyjnego oraz liczne luki prawne wpływają niekorzystnie na funkcjonowanie nie tylko samorządów, ale także innych podmiotów, w szczególności przedsiębiorstw. Nakładane na firmy obciążenia administracyjne zwiększają koszty ich funkcjonowania, stając się niejako „ukrytymi podatkami”. Obserwowana w ostatnim czasie nieprzewidywalność niektórych decyzji administracyjnych wydawanych na poziomie centralnym, w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19, dodatkowo pogłębia poczucie niestabilności prawa i znacząco utrudnia samorządom planowanie działań ukierunkowanych na odbudowę i wzmocnienie rozwoju podległych im obszarów. Zaistniała sytuacja wymaga od wszystkich stron współpracy, której efektem powinno być wypracowanie skutecznych metod zwalczania niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych oraz zapewnienie rzetelnej komunikacji i sprawnego przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji, podmiotami gospodarczymi i społeczeństwem.

Bardzo niekorzystne z punktu widzenia wzmocnienia samorządu terytorialnego są także rozwiązania zawarte w zaproponowanym w maju 2021 r. przez rządzących „Polskim Ładzie”. Zapowiadane rozwiązania przyjmują obecnie postać projektów ustaw i za wcześnie oceniać, jakie będą ich szczegółowe skutki dla samorządów. „Polski Ład” nie prowadzi jednak w kierunku wzmocnienia samorządów i poszerzenia ich autonomii, ale wręcz przeciwnie – wiedzie ku dalszemu ograniczaniu samodzielności samorządów.

4. Ukierunkowanie interwencji

W ramach polityki samorządowej przewidziano realizację następujących celów strategicznych i operacyjnych:

Cel 1. Rozwój systemu planowania strategicznego oraz kompetencji dla zarządzania rozwojem regionu

Cel 1.1. Rozwój systemu planowania i strategicznego zarządzania rozwojem regionu

Sprawność w planowaniu oraz zarządzaniu procesami rozwojowymi jest kluczowym czynnikiem decydującym o możliwości osiągnięcia rezultatów w ramach poszczególnych polityk rozwojowych realizowanych przez Województwo. Samorząd województwa działając na rzecz uruchomienia endogeniczny potencjałów regionu animuje procesy rozwojowe będące bazą do zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych wpływających na poziom życia jego mieszkańców.

Realizacja polityki rozwoju na poziomie samorządu regionu warunkowana jest stworzeniem wewnętrznych mechanizmów odpowiedzialności instytucjonalnej za jej planowanie, prowadzenie i koordynację. Niezbędne jest ciągle doskonalenie umiejętności przygotowania, monitoringu i ewaluacji prowadzonych działań w oparciu o bieżącą diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej oraz przy zaangażowaniu w ich realizację przedstawicieli różnych środowisk, pochodzących zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego, w ramach kooperacji prowadzonej na różnych poziomach decyzyjnych i wykonawczych.

Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionu wymaga od samorządu wojewódzkiego przygotowania do przyjęcia roli koordynatora, mentora i partnera wobec samorządów lokalnych oraz innych podmiotów realizujących cele rozwojowe Pomorza Zachodniego. Samorząd regionu powinien stosować i upowszechniać

¹¹ OECD *Regulatory Policy Outlook 2015*, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#WfwddLVFdlM#page12 [cyt. za Strategia „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030”, MSWiA, listopad 2020].

¹² Projekt Strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo” opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, listopad 2020.

dobre praktyki w zakresie wykorzystania mechanizmów i narzędzi prowadzenia polityki rozwoju oraz innowacyjnych form zarządzania, partycypacji oraz finansowania przedsięwzięć rozwojowych.

Cel 1.2. Wzmocnienie kompetencji oraz współpracy na rzecz zapewnienie równości terytorialnej w dostępie do usług publicznych

Realizacja zadań samorządu lokalnego związanych z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej oraz równości terytorialnej w dostępie do usług publicznych warunkowane jest możliwościami organizacyjnymi i finansowymi samorządów lokalnych. Zapewnienie odpowiedniego standardu oferowanych usług oraz optymalizacja kosztów ich realizacji wymaga współpracy samorządów lokalnych i innych partnerów w ramach obszarów funkcjonalnych. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają partnerstwa samorządowe oraz współpraca międzysektorowa, znajdujące swój wyraz w wykorzystaniu instrumentów takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Ich zastosowanie pozwala na realizację założeń Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030 w zakresie stworzenia spójnej i komplementarnej sieci osadniczej, w której dominująca rola Szczecina i Koszalina jest równoważona oddziaływaniem i funkcjonalną współpracą mniejszych miast oraz zapewnieniem trwałości i wymienialności potencjałów w relacjach pomiędzy ośrodkami miejskimi i obszarami wiejskimi w regionie.

Rozwój idei współpracy ponadlokalnej oraz wdrażanie mechanizmów i instrumentów terytorialnych dla realizacji polityk publicznych wymaga wzmocnienia zdolności struktury administracji samorządowej do prowadzenia działań wielosektorowych oraz zaangażowania w ich realizację partnerów społecznych. Wymaga to budowy i wzmacniania sieci współpracy, szczególnie na obszarach Specjalnej Strefy Włączenia¹³, w oparciu o rozwiązania instytucjonalne angażujące partnerów społecznych i gospodarczych.

Należy mieć także na uwadze, że na efektywność zarządzania rozwojem przez samorząd województwa w perspektywie do roku 2030 w sposób znaczący wpłynąć mogą zmiany zaplanowane w projekcie Strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” (SNP), dotyczące m.in. modyfikacji struktur i zasad działania organów wykonawczych i uchwałodawczych samorządu terytorialnego, wprowadzenia systemu monitorowania usług publicznych świadczonych przez JST, czy zintegrowania planowania społecznego, gospodarczego i przestrzennego, w tym zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich.

Inną sferę uwarunkowań dla roli samorządu regionu w efektywnym zarządzaniu rozwojem buduje pakiet zmian ustawowych, zapowiedziany przez rządzących w maju 2021 r. jako „Polski Ład”. Zakres projektowanych rozwiązań, jeśli miałyby być zaimplementowane, bezpośrednio wpłynie na wszystkie sfery działania samorządu województwa, niewykluczone, że w innym kierunku niż ten wynikający z projektu Strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030”.

Wydajność i efektywność usług publicznych jest bezpośrednio powiązana z przejrzystością procedur administracyjnych, ograniczeniem barier biurokratycznych oraz ułatwieniami w komunikacji pomiędzy obywatelem a urzędem. Wymaga to szerszego wykorzystania narzędzi e-administracji w realizacji zadań samorządu terytorialnego oraz wypracowania modeli komunikacji ułatwiających społeczeństwu zrozumienie stanowionych praw i procedur administracyjnych, przy wykorzystaniu nowoczesnych sposobów wizualizacji oraz technologii cyfrowych

Cel 2. Wzmocnienie idei samorządności, marketingu terytorialnego oraz współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej

Cel 2.1. Promocja idei samorządności oraz marketing terytorialny

O sile regionu decyduje przede wszystkim wewnętrzny potencjał wzrostu i rozwoju gospodarczego, wzmacniany poprzez konsekwentne wdrażanie strategii rozwoju. Z procesem tym związany jest nierozłącznie marketing terytorialny oraz promocja idei samorządności. Ich skuteczność uzależniona jest od właściwego ukierunkowania działań podejmowanych na rzecz kreowania marki regionu, eksponującej

¹³ Specjalna Strefa Włączenia (SSW) obejmuje co roku aktualizowany obszar gminy o szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Delimitacja SSW dokonywana jest co roku przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego na podstawie analizy kluczowych wskaźników opisujących sytuację społeczno-gospodarczą.

mocne strony i walory województwa. Koncentrować się one powinny wokół budowania silnej tożsamości mieszkańców w warunkach integracji europejskiej oraz ugruntowania pozycji regionu w świadomości Polaków i Europejczyków jako atrakcyjnego miejsca do życia, wypoczynku, pracy, prowadzenia firmy i inwestycji.

Cel 2.2. Rozwój współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej

Wzmocnieniu pozycji województwa zachodniopomorskiego służą także działania na rzecz rozwoju współpracy z innymi regionami znajdującymi się zarówno w kraju, jak i na terenie Unii Europejskiej, czy poza nią. Z uwagi na położenie geograficzne Pomorza Zachodniego, jego kluczowymi partnerami są przede wszystkim regiony przygraniczne Niemiec oraz państw basenu Morza Bałtyckiego. Zgodnie z zapisami IV Celu strategicznego „Partnerski region”¹⁴ Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030 działania samorządu w zakresie polityki współpracy międzyregionalnej i zagranicznej są ukierunkowane na wzmocnienie pozycji województwa zachodniopomorskiego w układach transgranicznych i międzyregionalnych oraz sformułowanie „idei bałtyckiej”, która będzie uwzględniana w polityce kraju z korzyścią dla regionu. Dzięki szerokiemu wykorzystaniu mechanizmów współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej Województwo budować będzie dobre relacje i kształtować pozytywną atmosferę dla wymiany doświadczeń z innymi regionami w kraju i za granicą w różnorodnych obszarach zainteresowania. Należy do nich zaliczyć, oprócz gospodarki, nauki, kultury czy edukacji, także zagadnienia dotyczące m.in. rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz upowszechniania idei samorządności w wymiarze ponadregionalnym.

Cel 3. Zapewnienie realizacji wysokiej jakości zadań samorządu województwa

Cel 3.1 Rozwój zasobów ludzkich samorządu województwa

Założenia polityki w zakresie organizacji i funkcjonowania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego oraz podległych mu jednostek uwzględniają zagadnienia odnoszące się do zapewnienia zasobów ludzkich, niezbędnych dla prowadzenia polityki rozwoju, które wpływają na realizację procedur administracyjno-biurowych, funkcjonowanie struktury organizacyjno-prawnej oraz komunikację wewnętrzną w układzie poziomym i pionowym.

Jednym z warunków osiągnięcia założonych celów w obszarze polityki samorządowej jest zapewnienie sprawnie działającej administracji, wyposażonej w kompleksową wiedzę i zasoby ludzkie potrzebne do realizacji zadań, w szczególności dotyczących planowania i zarządzania rozwojem. Stopień skomplikowania zadań realizowanych przez samorząd wymaga od kadry zarządzającej i pracowników samorządowych kompleksowej wiedzy i umiejętności z różnych dziedzin, co wiąże się z koniecznością systematycznego podnoszenia ich kwalifikacji, przy jednoczesnym zapewnieniu efektywnego systemu motywacyjnego, zapobiegającego fluktuacji pracowników

Cel 3.2 Zapewnienie zasobów materialnych dla sprawnej realizacji działań samorządu województwa

Utrzymywanie wysokich kompetencji samorządu oznacza konieczność zapewnienia odpowiednich warunków, infrastruktury, zasobów materialnych, usług pomocniczych oraz obsługi finansowej i rezerw niezbędnych dla prawidłowej realizacji zadań województwa, w szczególności związanych bezpośrednio ze świadczeniem usług publicznych. Utrzymywanie wysokiej jakości zasobów technicznych jest także warunkiem koniecznym dla zapewnienia sprawności i efektywności działań podejmowanych przez województwo w ramach współpracy z innymi jednostkami i podmiotami w regionie, kraju czy za granicą.

Cel 3.3. Zapewnienie wysokiej jakości i efektywności wdrażania programów finansowanych ze środków UE

W instytucjonalnym systemie programowania i wdrażania środków polityki spójności UE w Polsce samorządom województw powierzono rolę instytucji zarządzających programami regionalnymi Operacyjnymi. Ponadto samorządy odpowiedzialne są za wdrażanie części priorytetów programów finansowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa. W ramach

¹⁴ Pełna nazwa celu to: IV Cel strategiczny „Partnerski region”. Silna pozycja i aktywna rola w relacjach międzyregionalnych i transgranicznych.

realizowanych działań programowych, wdrożeniowych, monitoringowych niezbędne jest zabezpieczenie potrzeb samorządu w zakresie zasobów ludzkich i materialnych. Ponadto samorząd ustanawia i finansuje instytucjonalny system wdrażania (Instytucje pośredniczące, Komitet monitorujący) oraz zapewnia prowadzenie procesu ewaluacji oraz informacji i promocji.

Cel 3.4. Wzmocnienie poziomu bezpieczeństwa na terenie województwa zachodniopomorskiego

Rozwój województwa jest uzależniony od spełnienia podstawowych potrzeb jego mieszkańców, do których należy m.in. poczucie bezpieczeństwa. Zadania samorządu województwa w tym obszarze dotyczą profilaktyki bezpieczeństwa publicznego oraz działań na rzecz obronności państwa. Są one istotnymi elementami minimalizowania zagrożeń, wynikających nie tylko z przyczyn naturalnych (np. klęsk żywiołowych), ale także z potencjalnych działań wojennych, przestępstw czy aktów terrorystycznych. Realizacja zadań w tym zakresie wymaga nie tylko zabezpieczenia zasobów, zarówno ludzkich, jak i infrastrukturalnych, ale także istnienia sprawnych mechanizmów koordynacyjnych oraz współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne kraju. Ponadto w przypadku województwa zachodniopomorskiego, z racji jego położenia, szczególnego znaczenia nabierają działania w zakresie zabezpieczenia granicy państwowej oraz współpracy międzynarodowej służb, jak również zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa przy obsłudze ruchu turystycznego.

5. Wymiar realizacyjny

Realizacja celów polityki samorządowej wymaga zaangażowania, kooperacji i szerokiego dialogu pomiędzy wszystkimi podmiotami polityki regionalnej zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, jak i centralnym (państwowym). Przy wdrażaniu celów Polityki wykorzystywane będą mechanizmy i narzędzia wskazane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawie wdrożeniowej, tj.:

- Kontrakt sektorowy

Umowa określająca sposób realizacji, w tym finansowania, programów rozwoju opracowanych przez właściwych ministrów w zakresie interwencji ukierunkowanej terytorialnie. Zawierany jest pomiędzy zarządem województwa a stroną rządową reprezentowaną przez właściwego merytorycznie ministra oraz ministra ds. rozwoju regionalnego.

- Kontrakt programowy

Umowa określająca kierunki i warunki dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, w tym przedsięwzięcia priorytetowe realizowane w tym programie.

- Porozumienie terytorialne

Umowa określająca w szczególności przedsięwzięcia priorytetowe dla rozwoju danego obszaru, zawartą pomiędzy samorządem regionu a jednostką samorządu terytorialnego albo pomiędzy stroną rządową i stroną samorządową lub pomiędzy samorządami lokalnymi.

- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)

Instrument polityki terytorialnej UE będący formą współpracy samorządów współfinansowaną ze środków Funduszy Europejskich. Przy pomocy tego instrumentu partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego z obszarów powiązanych funkcjonalnie mogą realizować strategię terytorialną ustanawiającą wspólne cele i realizujące je przedsięwzięcia.

- Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS)

Instrument realizacji podejścia terytorialnego w ramach polityki rozwoju współfinansowanej ze środków europejskich (w tym w szczególności ze środków Wspólnej Polityki Rolnej). W ramach RLKS społeczność danego obszaru tworzy oddolne partnerstwo lokalne, które opracowuje i realizuje terytorialnie ukierunkowaną, zintegrowaną lokalną strategię rozwoju (LSR). RLKS jest narzędziem

służącym włączeniu jak najszerszego grona lokalnych partnerów (sektor publiczny, społeczny, gospodarczy) w inicjowanie i realizację działań rozwojowych.

W wymiarze wewnętrznym dotyczącym samorządu województwa cele polityki realizowane będą głównie w ramach Zachodniopomorskiego Modelu Programowania Rozwoju obejmującego sektorowe polityki rozwojowe i racjonalizujące je programy realizacyjne oraz zadaniowe zarządzanie budżetem województwa.

Dla powodzenia realizacji Polityki niezbędna jest reforma systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego zwiększających zróżnicowanie źródeł dochodów własnych JST oraz usprawnienia mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych zapewniających zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto niezbędne jest prowadzenie dalszych działań dotyczących m.in. usprawnienia struktur i zasad działania organów wykonawczych i uchwałodawczych samorządu terytorialnego, wprowadzenia systemu monitorowania usług publicznych oraz upowszechnienie zintegrowanego planowania strategicznego.