

Wrocław, dn. 09 listopada 2020 r.

Opinia

Komisji Architektury i Urbanistyki Oddziału Polskiej Akademii Nauk we Wrocławiu w sprawie Projektu Programu Rozwoju Powiatu Polkowickiego na lata 2021-2025

1. Uwagi wstępne

Ogłoszenie o konsultacjach projektu Programu Rozwoju Powiatu Polkowickiego na lata 2021-2025, który to projekt będzie w tym opracowaniu nazywany dalej „Programem rozwoju”, opublikowane zostało przez Zarząd Powiatu Polkowickiego 7 października br., z terminem zgłaszania wniosków do 13 listopada br. Formuła wniosków do Programu rozwoju przewiduje wskazywanie szczegółowych propozycji zmian, korekt i uzupełnień na gotowym formularzu co jest podejściem uniwersalnym, ułatwiającym osobom fizycznym i różnym instytucjom zgłaszanie błędów, braków, koniecznych uzupełnień Projektu rozwoju, ze względu na specyfikę danej instytucji czy wiedzę ekspercką osoby fizycznej etc. PAN jako instytucja naukowa, zgodnie z misją Oddziału we Wrocławiu – „...przygotowuje opinie w najistotniejszych sprawach służących rozwojowi kraju” (fragment opublikowany na stronie internetowej Oddziału PAN we Wrocławiu). Okoliczności te uzasadniają potrzebę i celowość zaopiniowania całego Programu rozwoju przez Komisję Architektury i Urbanistyki.

2. Uwagi do metody opracowania Programu rozwoju.

Podstawowe zastrzeżenie do przyjętej przez autorów programu metody opracowania to brak uprzednio opracowanej i uchwalonej przez powiat polkowicki strategii rozwoju powiatu jako dokumentu bazowego, na podstawie którego przygotowuje się, uchwała i realizuje odpowiednie programy rozwoju. Prawdopodobnie przyczyną takiego stanu rzeczy nie jest brak woli ze strony władz powiatu, a raczej istotny brak w zapisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Uwzględniając szczególne położenie gmin powiatu polkowickiego na obszarze LGOM autorzy opinii wnioskuje o podjęcie przez władze powiatu polkowickiego prac nad strategią rozwoju, co może przyczynić się do zracjonalizowania opiniowanego Programu rozwoju, który obecnie zawiera rozdziały charakterystyczne dla strategii i w części tylko – dla programu rozwoju. Z tego powodu dokument ten nie jest ani strategią, ani dobrze sporządzonym programem rozwoju. Dla uzasadnienia powyższego stanowiska przytoczyć należy wyjaśnienia co do możliwości prawnych opracowania przez samorząd powiatowy strategii, a dopiero w następnej kolejności programu rozwoju. Do poniższej interpretacji wykorzystano publikację na portalu „Dziennik Warto Wiedzieć”, pod tytułem „Strategia rozwoju czy program rozwoju – samorządowy dylemat” – (red. nac. Rafał Rudka) z 1 listopada br.

Obowiązek uchwalenia Programu rozwoju powiatu polkowickiego na lata 2021-2025 wynika z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 19, pkt 3a), ale ustawa ta nie przyznaje wprost kompetencji samorządom lokalnym do opracowywania i uchwalania strategii rozwoju. Z tego powodu większość samorządów, głównie powiatowych pomija ten etap prac nad programami rozwoju, wprowadzając jednak określone elementy strategii do programów rozwoju i czyniąc te dokumenty ułomnymi z zasady. Jednocześnie w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w art. 3, pkt 3 wskazuje się, że politykę rozwoju prowadzą również samorządy gminy i powiatu. Dalej w art. 4, pkt 1 tej ustawy czytamy jednoznacznie,

że „Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych”. Ponadto w ustawie o samorządzie powiatowym, w art. 12, pkt 9ca czytamy, że kompetencją powiatu jest m.in. uchwalanie programów rozwoju w trybie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zdaniem autorów niniejszej opinii powyższa analiza wskazuje na możliwość prawną opracowania i uchwalenia przez powiat polkowicki strategii rozwoju jako dokumentu poprzedzającego Program rozwoju. Odnosząc się w podsumowaniu niniejszego rozdziału do struktury treści Programu rozwoju można stwierdzić, że część I programu – „Diagnoza społeczno-gospodarcza”, to standardowa część strategii rozwoju samorządu terytorialnego. Natomiast część II programu – „Strategiczne kierunki rozwoju powiatu polkowickiego na lata 2021-2025”, to swoisty *mix strategii i programu rozwoju*, którego ustalenia są w większości niemierzalne, bezterminowe i pozbawione zintegrowanej terytorialności, która to cecha warunkuje zgodność tego rodzaju dokumentu z prowadzoną już od lat przez UE – polityką zintegrowanego rozwoju terytorialnego.

3. Propozycje zakresu modyfikacji i uzupełnień Programu rozwoju.

Uprzedzając nieco wnioski końcowe niniejszej opinii w rozdziale tym formułujemy propozycje modyfikacji i uzupełnień do Programu rozwoju zakładając, że dokument ten zostanie jednak uchwalony, wzorem obecnie obowiązującego Programu rozwoju powiatu polkowickiego na lata 2016-2020, na którego metodzie opracowania i zawartości oparli się autorzy opiniowanego Programu rozwoju.

3.1. Uwagi do rozdziału Sfera przestrzenna.

Za zasadne uznaje się uzupełnienie tej części o informacje tekstowe i graficzne kontekstu przestrzennego według stanu istniejącego oraz w zakresie zapisów planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Uzasadnienie tej propozycji wydaje się oczywiste, a w szczególności znaczenie ma dla czytelności całej diagnozy społeczno-gospodarczej obszaru powiatu ze względu na położenie powiatu w obszarze funkcjonalnym LGOM. Niezrozumiałe jest całkowite pominięcie (poza skromnym zapisem w analizie SWOT) w tej części informacji o sąsiedztwie zbiornika odpadów poflotacyjnych *Żelazny Most*, którego funkcjonowanie warunkuje istnienie całego LGOM, a jednocześnie obiekt ten ma fundamentalny wręcz wpływ na budżet Polkowic – siedziby władz powiatu.

3.2. Uwagi do rozdziału Sfera społeczna.

Sfera społeczna to zbiór najważniejszych cech endogenicznych powiatu, przede wszystkim w odniesieniu do zagadnień demografii. Zjawiska w tej sferze (demografii) są podstawową determinantą rozwoju i braku rozwoju regionu w każdej skali. Demografię dla powiatu polkowickiego pokazano w standardach statystycznych z porównaniem do powiatów sąsiednich i progresją od roku 2014. Brakuje jednak prognozy migracyjnej i prognozy przyrostu naturalnego. Jeśli brak takich danych wynika z ograniczonego zakresu danych GUS celowym będzie zamówienie odpowiednich zestawień w tej profesjonalnej instytucji, a nawet zlecenie odpowiednich badań w instytucie uniwersyteckim, szczególnie w zakresie identyfikacji przyczyn ujemnego wyniku przyrostu naturalnego oraz prognoz dotyczących scenariusza rozwoju po zakończeniu eksploatacji zasobów rud miedzi na obszarze LGOM. To perspektywa ok. 25-30 lat, ale procesy transformacji należy przygotowywać na wiele kadencji władz samorządowych wcześniej.

3.3. Uwagi do rozdziału Sfera gospodarcza.

Jedynym obrazem rozwoju potencjału gospodarczego wraz z prognozą nie może być wielowątkowa informacja o strukturze podmiotów gospodarczych bez próby oszacowania produktu krajowego brutto na poziomie powiatu. W obecnej edycji Programu rozwoju uzupełnienie diagnozy w tym zakresie będzie niemożliwe, ale praca nad taką analizą powinna być wdrożona przez władze powiatu niezwłocznie. Dla uzasadnienia wniosku autorzy opinii mogą w tym miejscu wskazać jedynie znakomitą pracę Doroty Ciołek – oszacowanie wartości produktu krajowego brutto w polskich powiatach z 2017 roku. Zawarte tam dane o wzroście gospodarczym powiatów dotyczą roku 2013, ale wariantowość podejść oraz prezentacja

pełnych algorytmów wyliczania PKB na poziomie powiatu mogą być inspiracją do zaplanowania odpowiednich badań dla powiatu polkowickiego.

3.4. Uwagi do strategicznych kierunków rozwoju powiatu polkowickiego na lata 2021-2025.

Zaprezentowana w drugiej części Programu rozwoju tabela struktury celów strategicznych oraz kierunków rozwoju poprzez elastyczność zapisów oraz w przeważającej części – aterytorialność, umożliwia względnie dużą swobodę i wariantowanie zadań, w trakcie czteroletniej realizacji Programu rozwoju. Postuluje się jednak, aby dokonać modyfikacji tabel w rozdziale 7, zawierających uszczegółowienie celów strategicznych, priorytetów i kierunków rozwoju w taki sposób, aby urealnić pojęciowo i uporządkować zawarte tam zapisy poprzez wprowadzenie podziału na działania, zadania, przedsięwzięcia inwestycyjne i inwestycje, które mogą być przyporządkowane do celów szczegółowych i priorytetów, ale przede wszystkim z dodatkowym podziałem terytorialnym, pokazującym gminy, których dotyczą poszczególne działania, zadania itd. Ponadto konieczne jest pokazanie pozycji programu w kontekście kompetencji samorządu powiatowego oraz w korelacji z działaniami, pozostającymi w kompetencji samorządu województwa oraz samorządu gminy. Program rozwoju realizowany będzie z wykorzystaniem kilku źródeł finansowania. Wszystkie jego elementy powinny zatem być pokazane w kontekście zgodności z właściwymi strategiami innych poziomów samorządu i rządu. Nieobowiązująca już Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, przyjęta przez Sejm RP w 2011 roku zawiera w swojej treści pouczającą ilustrację – schemat struktury planowania strategicznego w powiązaniu z planowaniem przestrzennym na wszystkich poziomach władzy samorządowej i rządowej, co powinno zainspirować autorów Programu rozwoju do skonstruowania odpowiednich macierzy działań i zadań wypełniających program rozwoju powiatu.

3.4. Inne uwagi

W projekcie Programu rozwoju pominięto analizy związane z zanieczyszczeniem środowiska hałasem, możliwym przeciwdziałaniom w ramach strategii, a także planami dot. ograniczania uciążliwości. Poddajmy ten problem pod rozważę, a jego zapisy sugerujemy zamieścić w stosownych ustępach opiniowanego dokumentu. Hałas ma udowodniony bardzo niekorzystny wpływ na zdrowie ludzi i ogólny stan flory oraz fauny. W ramach opracowywanej strategii jest możliwe zaplanowanie skutecznych działań mających na celu diagnozę problemów dotyczących np. arterii komunikacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem ogólnopolskiej drogi ekspresowej S3 oraz drogi krajowej nr 3. Zarządzanie hałasem i jego skuteczne ograniczanie stanowi jedną z kluczowych przesłanek do tworzenia planów miejscowych, wyznaczania terenów pod inwestycje czy poszczególne typy zabudowy, co może korzystnie wpłynąć na życie i zdrowie mieszkańców, efektywność pracy i wypoczynku.

4. Wnioski końcowe.

Oceniany w niniejszym opracowaniu Program rozwoju powiatu polkowickiego na lata 2021-2025 może być w opinii Komisji Architektury i Urbanistyki Oddziału PAN we Wrocławiu przedmiotem dalszego procedowania i uchwalenia przez Radę Powiatu Polkowickiego, ponieważ jest sformułowany według wzoru realizowanego aktualnie Programu rozwoju na lata 2016-2020; jest konieczny jako dokument formalny do realizacji wieloletniej prognozy finansowej oraz wieloletniego programu inwestycyjnego, a w konsekwencji – rocznych budżetów powiatu. Z korzyścią dla powiatu polkowickiego oraz gmin położonych w granicach tego powiatu będzie rozważenie wykorzystania propozycji i postulatów zawartych w niniejszej opinii.

W imieniu Komisji Architektury i Urbanistyki Oddziału PAN we Wrocławiu

Prof. dr hab. inż. arch. Janusz Rębielak
Przewodniczący Komisji Architektury i Urbanistyki