

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

284

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi

Ryszard Brol

Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-337-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wstęp | 9 |
| Ryszard Broł: Relacje między globalnością zmian a lokalnością rozwoju | 11 |
| Andrzej Sztando: Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz..... | 19 |
| Stanisław Korenik: Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu | 31 |
| Marian Kachniarz: Pomiar efektywności usług publicznych – zarys koncepcji i spodziewanych rezultatów | 41 |
| Magdalena Kozera: Rozwój lokalny w kontekście procesów decyzyjnych samorządu lokalnego | 50 |
| Bożena Kuchmacz: Działania grup partnerskich na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie grupy partnerskiej „Wrzosa-wa Kraina”..... | 60 |
| Dariusz Głuszczyk: Sondażowa ocena lokalnego rynku pracy – węzłowe problemy badań | 71 |
| Andrzej Raszkowski: Emocjonalne wymiary marki miasta..... | 81 |
| Małgorzata Januszewska: Potencjał kooperacyjny uzdrowisk..... | 90 |
| Maciej Turała: Analiza sprawności instytucjonalnej gmin w województwie łódzkim..... | 99 |
| Justyna Danielewicz: Współpraca gmin w obszarach metropolitalnych w ramach związków międzygminnych | 114 |
| Stanisław Minta, Julian Kalinowski: Sprzedaż bezpośrednia realizowana przez rolników a rozwój lokalny | 132 |
| Jan Polski: Efekty zewnętrzne jako czynniki aglo- i deglomeracyjne | 142 |
| Anna Jasińska-Biliczak: Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw | 150 |
| Joanna Kenc: Współpraca partnerska miast Dolnego Śląska z punktu widzenia władz miejskich oraz mieszkańców – wybrane aspekty..... | 164 |
| Agnieszka Skowronek-Grądział, Wiktor Kołwzan: Zastosowanie metody głównych składowych do analizy obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury służącej ochronie środowiska..... | 176 |
| Edward Wiśniewski: Rola infrastruktury i prestiżowych imprez sportowych w kreowaniu przewagi konkurencyjnej miasta na przykładzie Kołobrzegu | 186 |
| Michał Kuriata: Przekształcenia w strukturze gospodarki lokalnej Legnicy w latach 2005-2009..... | 196 |
| Michał Flieger: Kryteria i bariery lokalizacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw w procesie stymulowania rozwoju gmin – wyniki badań | 207 |
| Marcin Gębarowski: Rozwój Rzeszowa w opinii studentów | 216 |

| | |
|--|-----|
| Dariusz Gluszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń: Sondażowa diagnoza jeleniogórskiego rynku pracy w perspektywie osób aktywnych zawodowo | 226 |
| Joanna Wiażewicz: Mieszkańcy w komunikacji marketingowej gmin..... | 235 |
| Iwona Ładysz: Marketing terytorialny na przykładzie Wrocławia | 244 |
| Elżbieta Szul: Znaczenie firm rodzinnych dla lokalnej gospodarki. Opinie i oceny społeczne..... | 252 |
| Artur Myna: Przekształcenia własnościowe w podstawowych usługach komunalnych..... | 262 |
| Dariusz Zawada: Procedura badań dotyczących identyfikacji i oceny walorów użytkowych miasta – studium przypadku Bolesławca | 270 |
| Justyna Weltrowska-Jęch: Potrzeby kształcenia kadr administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem | 283 |

Summaries

| | |
|--|-----|
| Ryszard Broł: Relationship between globality of changes and locality of development..... | 18 |
| Andrzej Sztando: Barriers of local development strategic management connected with local authorities' personal traits | 29 |
| Stanisław Korenik: Local development in the light of global trends with taking crisis into particular consideration..... | 40 |
| Marian Kachniarz: Measurement of efficiency of public services – the outline of concept and expected results | 49 |
| Magdalena Kozera: Local development in the context of the decision-making processes of local government..... | 59 |
| Bożena Kuchmacz: Partnership Groups actions and their impact on the sustainable development of rural areas..... | 70 |
| Dariusz Gluszczyk: Survey-based assessment of local job market – crucial research problems | 80 |
| Andrzej Raszkowski: Emotional dimensions of a city brand..... | 89 |
| Małgorzata Januszewska: Cooperative potential of spas | 98 |
| Maciej Turała: Analysis of institutional capacity of communes in Łódzkie Voivodeship | 113 |
| Justyna Danielewicz: Cooperation of communes in metropolitan areas in the framework of inter-communal associations | 131 |
| Stanisław Minta, Julian Kalinowski: Direct sales conducted by farmers vs. local development..... | 141 |
| Jan Polski: External effects as the aggro- and deglomeration determinants... .. | 149 |
| Anna Jasińska-Biliczak: Commune self-government's instruments supporting SME's sector..... | 163 |

| | |
|---|-----|
| Joanna Kenc: Town twinning in Lower Silesia from the local government's and society's point of view – selected aspects..... | 175 |
| Agnieszka Skowronek-Grądział, Wiktor Kolwzan: Application of principal component analysis in the field of rural infrastructure for environmental protection..... | 185 |
| Edward Wiśniewski: Role of infrastructure and prestigious sporting events in the creation of competitive advantage on the example of Kołobrzeg | 195 |
| Michał Kuriata: Transformations in the structure of local economy in the city of Legnica in the years 2005-2009 | 206 |
| Michał Flieger: Criteria and barriers of companies localization in the process of local development support – research results..... | 215 |
| Marcin Gębarowski: Development of Rzeszów in the students' opinions | 225 |
| Dariusz Głuszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń: Survey-based diagnosis of job market in Jelenia Góra in view of professionally active people..... | 234 |
| Joanna Wiażewicz: Role of inhabitants in marketing communications of communes..... | 243 |
| Iwona Ładysz: Territorial marketing on the example of Wrocław | 251 |
| Elżbieta Szul: Importance of family businesses to the local economy | 261 |
| Artur Myna: Ownership changes in basic communal services..... | 269 |
| Dariusz Zawada: Procedure of research relating to the identification and evaluation of usable values of the city –case study of Bolesławiec | 282 |
| Justyna Weltrowska-Jęch: Needs of national administration personnel education regarding the development management | 293 |

Justyna Danielewicz

Uniwersytet Łódzki

WSPÓŁPRACA GMIN W OBSZARACH METROPOLITALNYCH W RAMACH ZWIĄZKÓW MIĘDZYGMINNYCH

Streszczenie: Obszar metropolitalny składa się z kilkunastu jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto funkcjonuje w nim szereg grup interesów, które mają na celu zaspokojenie swoich potrzeb, co może rodzić szereg konfliktów. Warunkiem efektywnego zarządzania rozwojem takiego obszaru jest wdrożenie koncepcji współrzędzenia (*governance*). Artykuł ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy związki międzygminne mogą stanowić podstawę do wdrażania koncepcji współrzędzenia w obszarach metropolitalnych. Zostaną w nim zamieszczone wyniki analiz dotychczasowej współpracy gmin prowadzonej w ramach tych związków w polskich obszarach metropolitalnych.

Słowa kluczowe: związki międzygminne, współpraca metropolitalna, *governance*

1. Wstęp

W ostatnich latach obserwuje się rosnące zainteresowanie rozwiązaniami w zakresie zarządzania obszarami funkcjonalnymi, które przekraczają granice administracyjne jednostek terytorialnych i wzmacniają ich zdolność do rozwiązywania problemów o znaczeniu ponadlokalnym (zob.: [Brenner 2002, 2004; Jonas, Ward 2007; Kantor 2008; Neuman, Hull 2009; Pemberton, Lloyd 2011]). Jednym z takich rozwiązań jest współrzędzenie (*governance*). Bradway i Shah [2009, s. 242] definiują współrzędzenie¹ jako określanie i realizowanie wspólnych działań na danym terytorium. Tym samym obejmuje ono zarówno formalne instytucje władzy publicznej, jak i grupy nieformalne, różnego rodzaju sieci, organizacje społeczeństwa itp. W obszarach funkcjonalnych działa zazwyczaj kilka lub kilkanaście jednostek terytorialnych (gmin i powiatów), efektywne zarządzanie tym terytorium wymaga koordynacji na szczeblu ponadlokalnym, a co za tym idzie, współpracy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) i innych podmiotów funkcjonujących na tym obszarze. Taka koordynacja jest szczególnie potrzebna przy tworzeniu spójnej strategii rozwoju oraz przy planowaniu zagospodarowania przestrzennego, które bez tej

¹ Istnieje bogata literatura na temat współrzędzenia (*governance*), zob. m.in.: [Kooiman 2003; Pierre 2005; Oakerson 2004; John 2001].

koordynacji prowadzi do chaosu przestrzennego oraz konfliktów przestrzennych. Także świadczenie usług publicznych na poziomie ponadlokalnym jest bardziej efektywne niż na poziomie pojedynczej gminy [Hooghe, Marks 2003].

We współrzędzeniu na poziomie metropolitalnym kluczowa jest współpraca samorządów lokalnych, a jedną z form tej współpracy są związki międzygminne. Celem artykułu jest ocena, czy związki międzygminne mogą stanowić pierwszy etap na drodze do wprowadzania koncepcji współrzędzenia w obszarach metropolitalnych. W kolejnej części zaprezentowano istotę obszarów metropolitalnych jako układów funkcjonalnych. Następnie przedstawiono formy współpracy międzygminnej dopuszczalne w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem związków międzygminnych. Część empiryczna poświęcona jest analizie związków międzygminnych funkcjonujących w polskich obszarach metropolitalnych. Do ich prezentacji wykorzystano metody kartograficzne. Ich zasięg został zilustrowany na mapach obszarów metropolitalnych. Ukazano również zadania, jakie są przez nie realizowane. Konkluzje z przedstawionej analizy zawarto w końcowej części tekstu.

2. Obszar metropolitalny jako szczególny przedmiot zarządzania rozwojem

OECD definiuje obszary metropolitalne jako duże skupiska ludności i aktywności gospodarczej, które tworzą funkcjonalne obszary gospodarcze, obejmujące zazwyczaj swoim zasięgiem kilka lokalnych jednostek terytorialnych z lokalnymi władzami [OECD... 2006, s. 31].

Polskie prawo po raz pierwszy zdefiniowało pojęcie obszaru metropolitalnego w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku. Zgodnie z tą ustawą obszar metropolitalny to obszar wielkiego miasta oraz powiązane z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju [Ustawa 2003]. Rada Unii Metropolii Polskich doprecyzowała tę definicję, dodając kolejne słowa „...zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na powiaty, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tys. osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej” [Świetlik, Lubiowski 2004]. O wprowadzeniu do ustawodawstwa polskiego pojęcia obszaru metropolitalnego zdecydowało wpisanie do wspomnianej ustawy przepisów nakładających obowiązek sporządzenia planów dla obszarów obejmujących największe miasta Polski wraz z ich bezpośrednim otoczeniem oraz potrzeba skoordynowania działań poszczególnych gmin funkcjonujących na tych obszarach.

W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [2011, s. 167] wskazano 10 obszarów metropolitalnych. Zalicza się do nich: Warszawę, Konurbację Śląską, Kraków, Trójmiasto, Łódź, Wrocław, Poznań, Bydgoszcz wraz z Toruniem, Szczecin oraz Lublin. Wymienione obszary metropolitalne są miejscem koncentracji funkcji gospodarczych, politycznych, administracyjnych, społecznych i kulturalnych.

W skład obszarów metropolitalnych wchodzi szereg niezależnych gmin i/lub powiatów, które zgodnie z istniejącym ustawodawstwem stanowią autonomiczne podmioty władzy samorządowej, niepodlegające żadnemu hierarchicznemu podporządkowaniu. Oznacza to, że nie ma jednego ośrodka władzy, który mógłby podejmować decyzje administracyjne i „narzucać” je wyodrębnionym, samorządnym gminom wchodzącym w skład obszaru metropolitalnego. Nie ma zatem ośrodka zarządzania. Z drugiej strony zaś, aby zarządzać rozwojem takiego obszaru, konieczna jest współpraca poszczególnych podmiotów, które byłyby w stanie wypracować wspólną wizję rozwoju całego obszaru. Doświadczenia krajów OECD wskazują, iż powinno się dążyć do utworzenia agencji koordynującej, która przejęłaby część spraw i kompetencji będących właściwością samodzielnych jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów) (zob.: [Salet, Thornley, Kreukels 2003; Bovaird, Löffler 2003]). Jednakże obowiązujące obecnie w Polsce rozwiązania prawne, organizacyjne, finansowe, majątkowe i kompetencyjne, związane z procesami zarządzania, są niedostosowane do współczesnych trendów na świecie. Jedną z nielicznych zinstytucjonalizowanych form współpracy gmin/powiatów są związki celowe.

Ze względu na to, iż żaden z dokumentów opracowanych na szczeblu krajowym nie zawiera delimitacji poszczególnych obszarów metropolitalnych, za punkt odniesienia do prowadzenia badań nad związkami międzygminnymi przyjęto delimitacje przeprowadzone w poszczególnych obszarach metropolitalnych. Często miało to związek z podjęciem prac nad opracowaniem planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego. Zgodnie z ust. 6 art. 39 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla wyznaczonych obszarów metropolitalnych należy przygotować i uchwalić plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa [Ustawa 2003].

3. Związki międzygminne jako forma współrzędzenia

Obecnie prawo polskie dopuszcza możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego w formie publicznoprawnej (związki i porozumienia międzygminne) oraz w formie cywilnoprawnej (tworzenie odrębnych podmiotów publicznego prawa gospodarczego, stowarzyszeń czy umów prawa cywilnego).

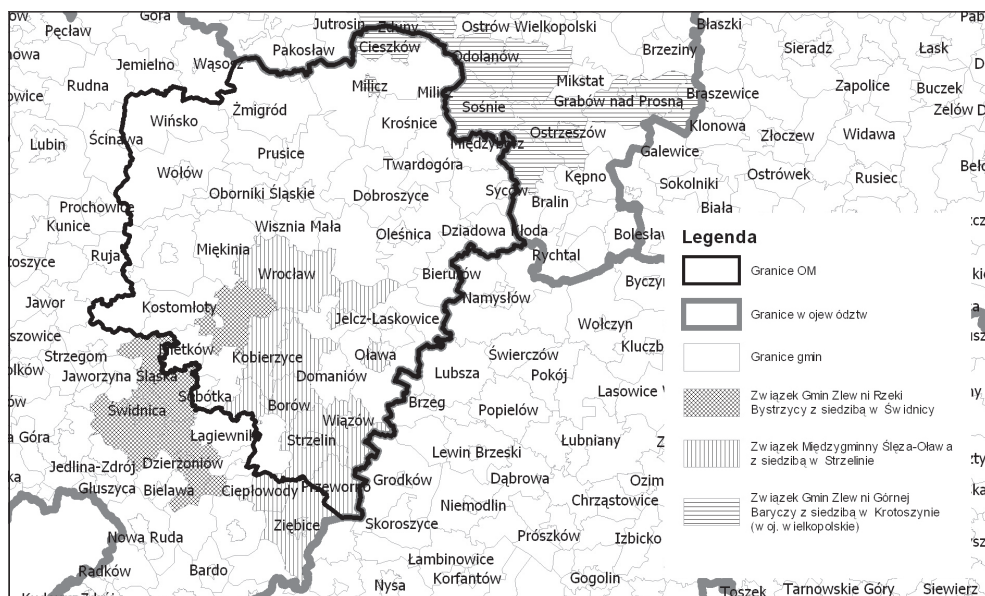
Dalsza część artykułu skoncentruje się na związkach międzygminnych. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin. Związek przejmuje prawa i obowiązki gmin wchodzących w jego skład dotyczące wykonywania zadań przekazanych związkowi. Wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność i posiada osobowość prawną. Związek otrzymuje stosowne środki finansowe konieczne do wykonania zadania. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, w skład którego wchodzi wójtowie poszczególnych gmin. Organem wykonawczym jest zarząd powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków [Ustawa 1990].

Związki międzygminne są nieskomplikowaną formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego pozwalającą tworzyć więzi partnerstwa o klarownych zasadach. Jasno zdefiniowany system odpowiedzialności, finansowania i podziału obowiązków pozwala na skuteczną realizację zadań określonych w statucie [Ustawa 1990].

W krajach Europy Zachodniej współpraca międzygminna również bardzo często przyjmuje formę jedno- lub wielocelowych związków międzygminnych (zob.: [Stoker 2006; Wollmann 2004; Hulst, van Montfort 2007; Bolgherini 2010]). Wzajemne zaufanie między partnerami i doświadczenie zdobyte dzięki tej współpracy często prowadzi do bardziej zaawansowanych form metropolitalnego zarządzania (zob.: [Lefevre 2003; <http://w3.bcn.es/V01/Serveis...>]).

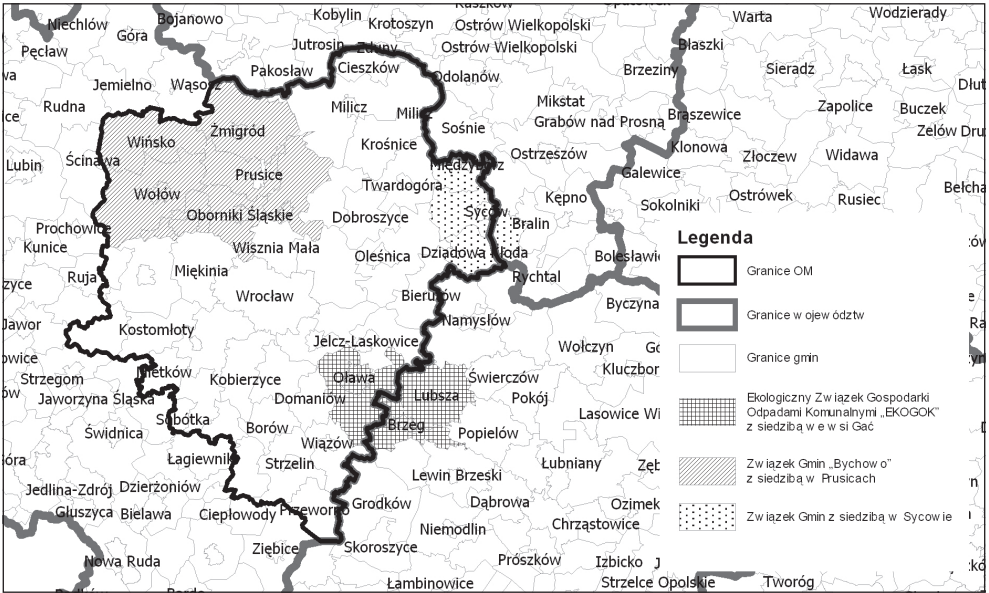
4. Analiza związków międzygminnych w polskich obszarach metropolitalnych

W Polsce na dzień 19.07.2012 zarejestrowano 300 związków międzygminnych oraz 3 związki powiatów [MAC 2012]. Analizie poddano związki międzygminne utworzone przez gminy leżące na terenie dziecięciu obszarów metropolitalnych wskazanych w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. W badaniach zostały uwzględnione związki utworzone przez gminy od momentu, kiedy przepisy prawa wprowadziły taką możliwość, czyli od roku 1990, które cały czas funkcjonują.



Rys. 1a. Związki międzygminne na terenie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 1b. Związki międzygminne na terenie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 2. Związki międzygminne na terenie Bydgoszczo-Torunskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

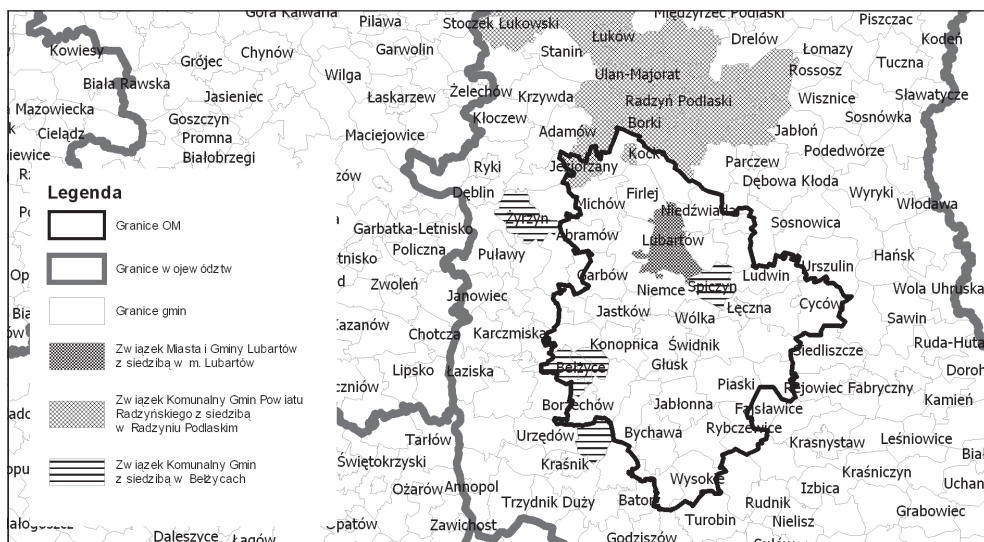
W skład **Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego** wchodzi 44 gminy. Są one członkami 6 związków międzygminnych (rys. 1a i 1b).

Celem powołanych związków jest przede wszystkim rozbudowa infrastruktury, głównie wodociągowej, gospodarka odpadami i ochrona środowiska. Jeden związek w swoich celach ma dodatkowo rozwój kultury. Wrocław jest członkiem jednego związku, do którego zadań należy m.in. ochrona wód w zlewni Ślęzy i Oławy, gospodarka wodno-ściekowa i budowa schroniska dla zwierząt.

W skład **Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego** wchodzi 27 gmin i funkcjonują w nim 4 związki międzygminne (rys. 2).

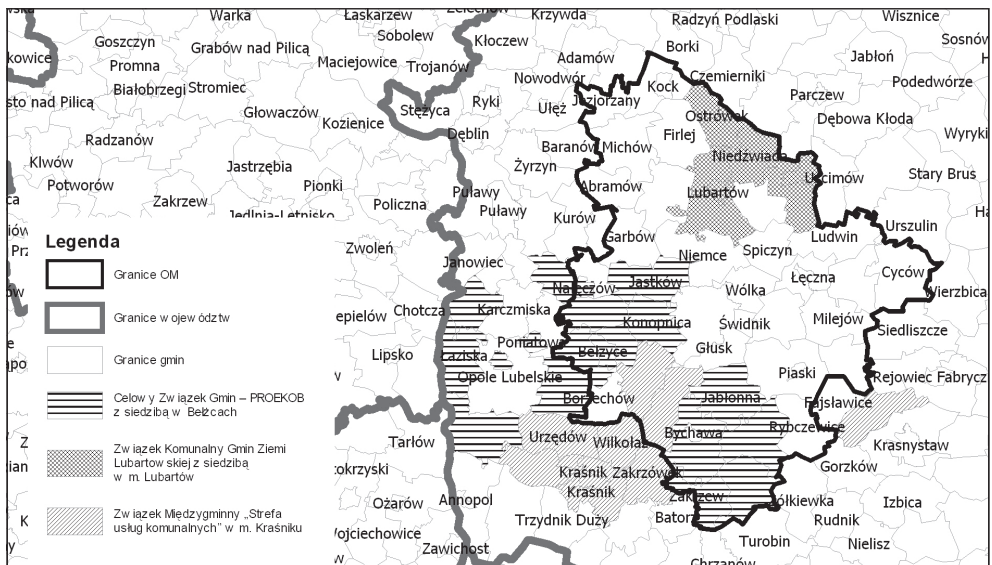
Wśród celów związków wyróżnić możemy: ochronę środowiska, gospodarkę wodno-ściekową i gospodarkę odpadami oraz rozwój kultury, sportu i turystyki, a także aktywizację wsi w sferze produkcji rolnej oraz skupu i przetwórstwa płodów rolnych, przeciwdziałanie bezrobociu. Na uwagę zasługuje fakt, iż Toruń – jeden z dwóch głównych ośrodków tej bipolarnej aglomeracji – nie należy do żadnego związku.

Lubelski Obszar Metropolitalny obejmuje 40 gmin. Gminy utworzyły 6 związków (rys. 3a i 3b) w celu realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami.



Rys. 3a. Związki międzygminne na terenie Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

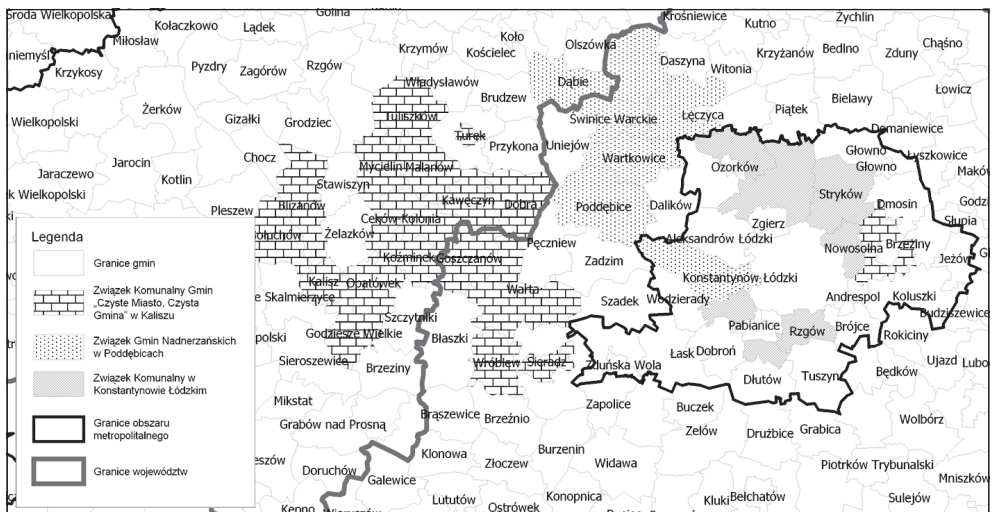


Rys. 3b. Związki międzygminne na terenie Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

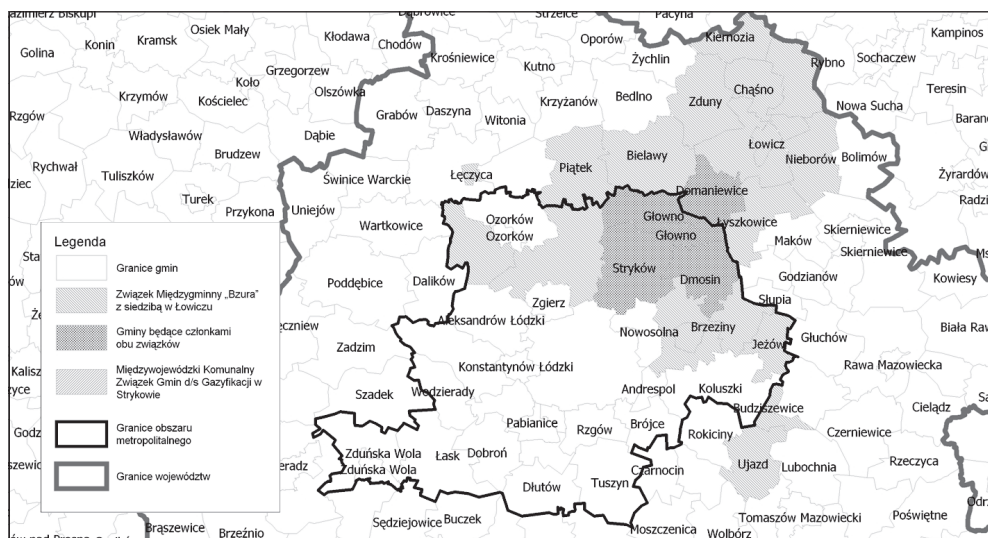
Lublin nie jest członkiem żadnego związku.

W skład **Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (ŁOM)** wchodzi 28 gmin. Powołały one 4 związki (rys. 4a i 4b).



Rys. 4a. Związki międzygminne na terenie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.



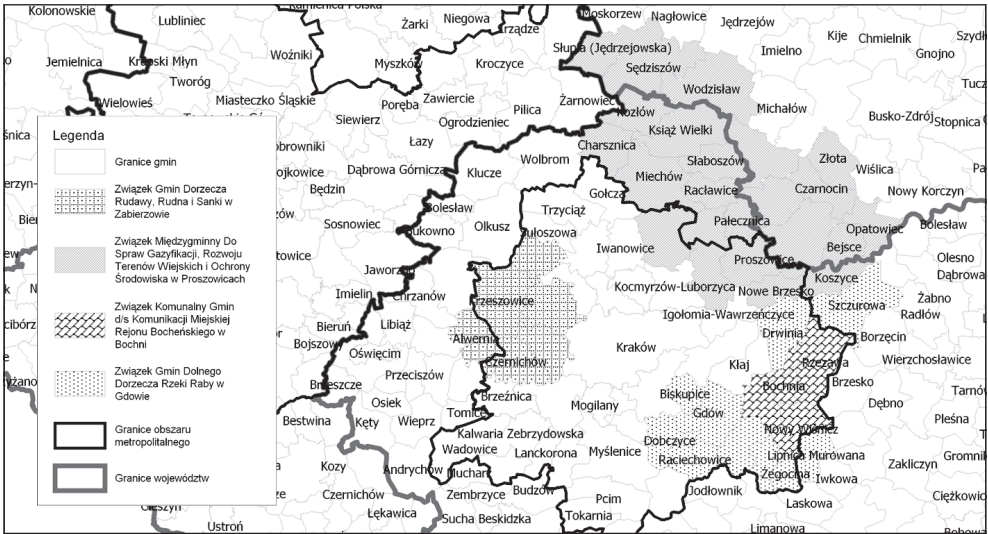
Rys. 4b. Związki międzygminne na terenie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

Większość związków utworzona jest z gminami spoza ŁOM, a nawet spoza województwa łódzkiego. Ich cele związane są z rozbudową i utrzymaniem infrastruktury (wodociągowej, gazowej), gospodarką odpadami oraz utrzymaniem ładu ekologicznego. Niektóre z nich utworzone są przez gminy, które nie tylko nie sąsiadują ze sobą, lecz są znacznie od siebie oddalone. Łódź, będąca centrum obszaru metropolitalnego, nie utworzyła żadnego związku z innymi gminami.

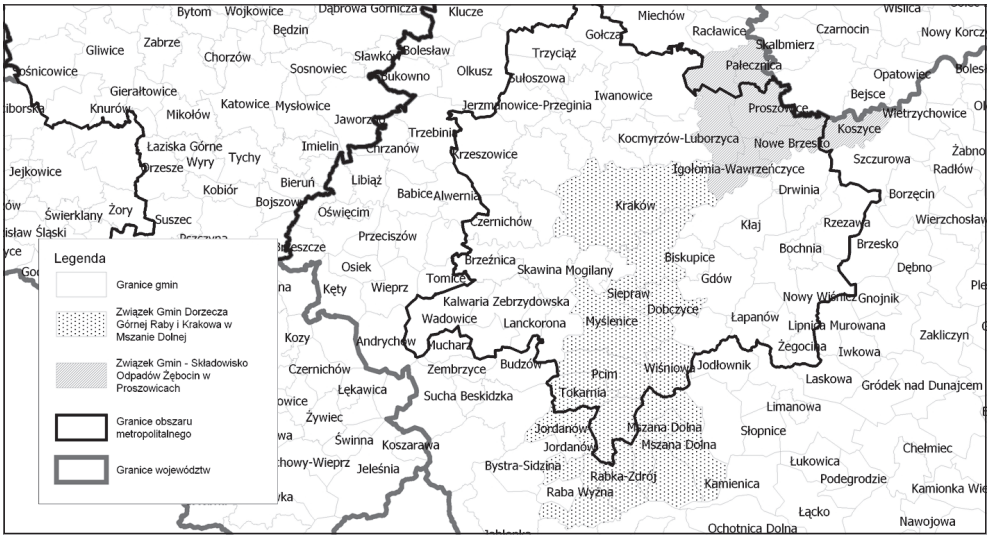
Krakowski Obszar Metropolitalny obejmuje 50 gmin. Powołały one sześć związków międzygminnych (rys. 5a i 5b).

W Krakowskim Obszarze Metropolitalnym związki utworzyły głównie gminy leżące na jego obrzeżach wspólnie z gminami spoza obszaru. Za wspólny cel stawiają one ochronę środowiska, a zwłaszcza czystości rzek, które przepływają przez ich teren. Kraków również należy do tego typu związku.



Rys. 5a. Związki międzygminne na terenie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego

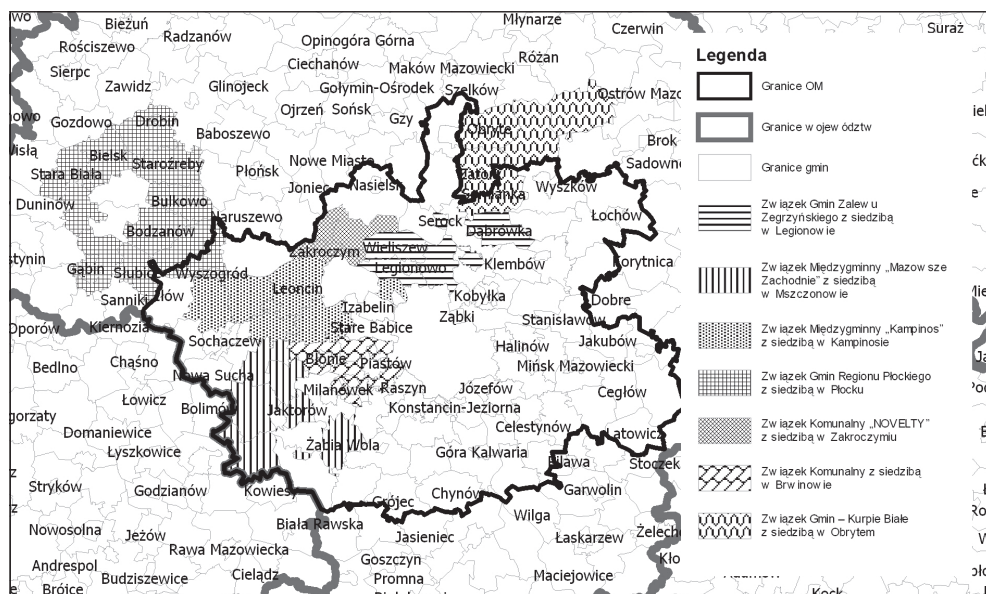
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 5b. Związki międzygminne na terenie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego

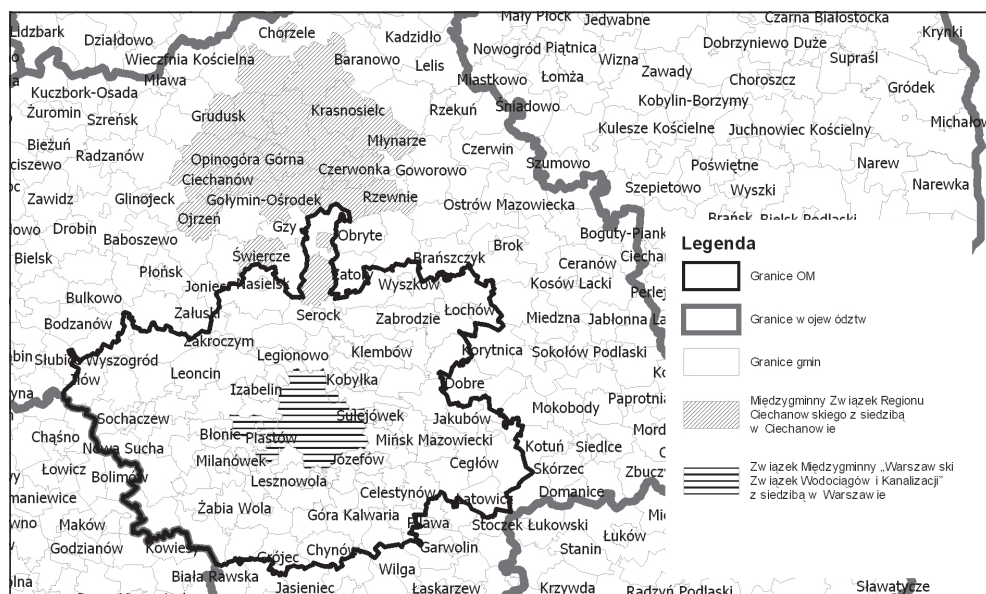
Źródło: opracowanie własne.

W skład **Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego** wchodzi 50 gmin. Na jego terenie funkcjonuje 9 związków międzygminnych (rys. 6a i 6b).



Rys. 6a. Związki międzygminne na terenie Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 6b. Związki międzygminne na terenie Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

Warszawa jest członkiem tylko jednego związku, który został utworzony w roku 2000 przez wszystkie gminy, na które podzielone była stolica, i kilka gmin ościennych w celu wspólnego organizowania gospodarki wodno-ściekowej. Pozostałe związki realizują zadania z zakresu: ochrony środowiska, gospodarki odpadami, opieki nad bezdomnymi zwierzętami, transportu, sportu i rekreacji, rozwoju turystyki, ale również planowania przestrzennego i koordynacji przedsięwzięć gospodarczych. Członkami w trzech związkach są głównie gminy spoza obszaru metropolitalnego.

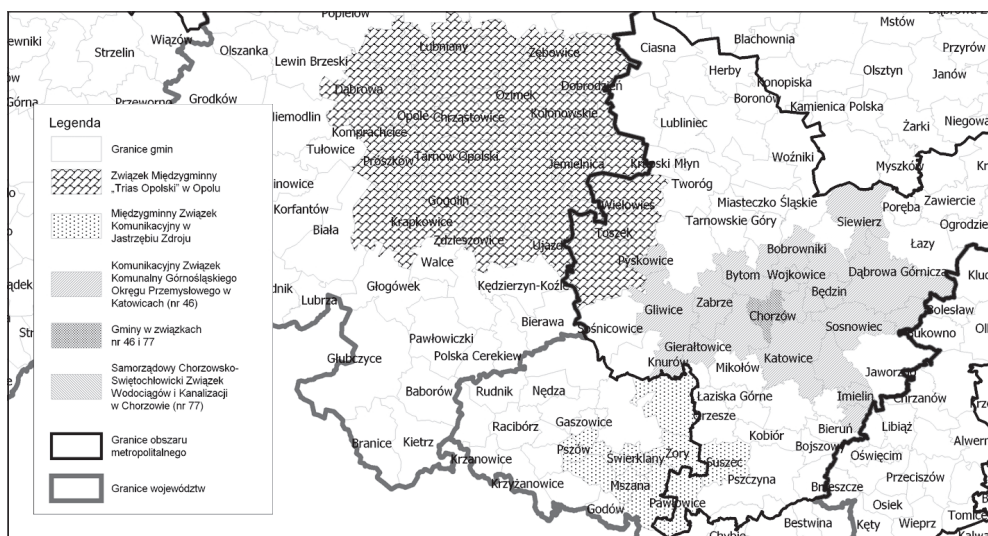
Na terenie **Górnśląskiego Obszaru Metropolitalnego** znajdują się 64 gminy, w tym 14 miast na prawach powiatu. Miasta te utworzyły Górnośląski Związek Metropolitalny (rys. 7a), którego celem jest ustalanie wspólnej strategii rozwoju, zarządzanie drogami, aktywizacja rynku pracy, opracowywanie analiz i sprawozdań dotyczących rynku pracy oraz wspieranie edukacji publicznej [Statut...]. Ponadto funkcjonuje 6 innych związków (rys. 7a i 7b), do zadań których należy: organizacja i koordynacja transportu zbiorowego, gospodarka wodno-ściekowa oraz ochrona środowiska.



Rys. 7a. Związki międzygminne na terenie Górnśląskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

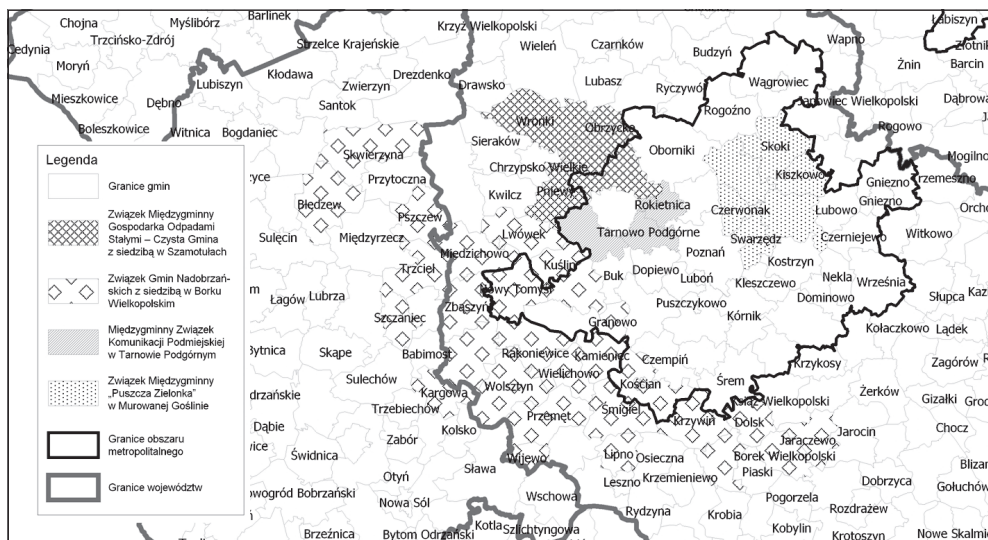
Obszar funkcjonowania dwóch związków wykracza poza granice województwa śląskiego ze względu na to, iż celem ich działania jest ochrona środowiska na terenach w dorzeczu rzek. Aż trzy związki powstały w celu stworzenia zintegrowanych systemów zarządzania transportem publicznym.



Rys. 7b. Związki międzygminne na terenie Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego

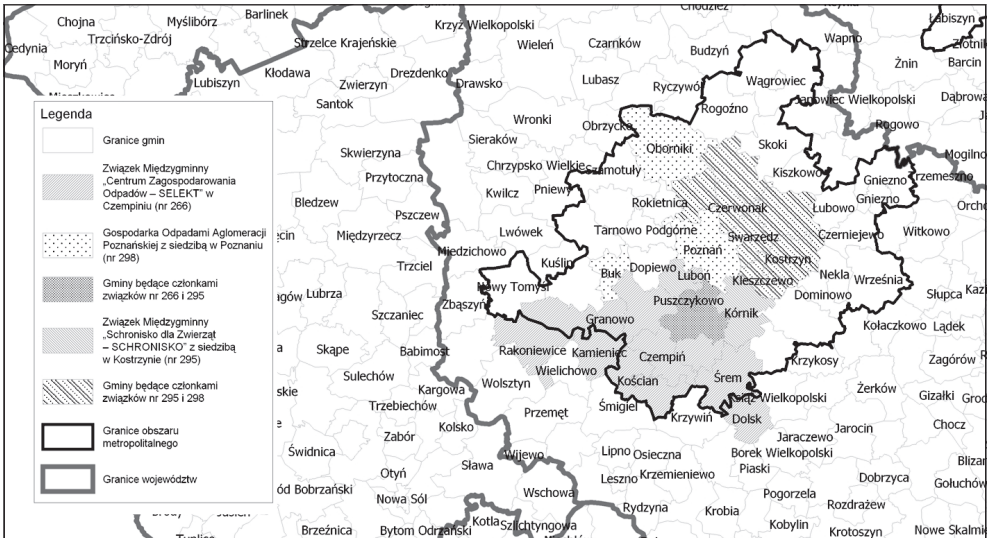
Źródło: opracowanie własne.

Na **Poznański Obszar Metropolitalny** składają się 44 gminy. Część z nich jest członkiem 7 związków metropolitalnych (rys. 8a i 8b).



Rys. 8a. Związki międzygminne na terenie Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.



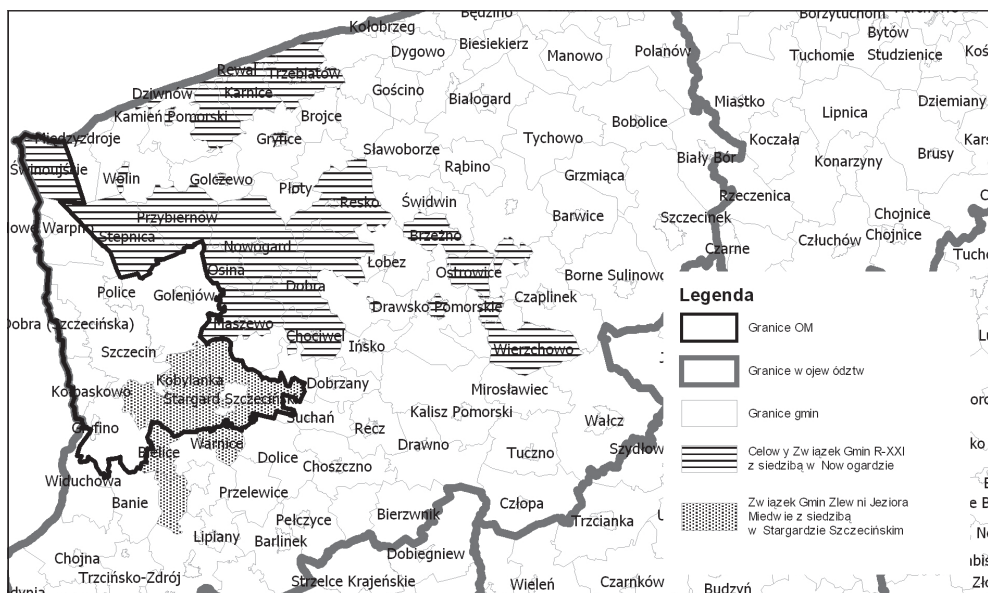
Rys. 8b. Związki międzygminne na terenie Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

Cele większości związków dotyczą ochrony środowiska i gospodarki ściekowej. Najmniejszy związek ma za zadanie organizowanie przejazdów pasażerskich na liniach podmiejskich. Poznań – centralne miasto Obszaru – jest członkiem jedynie Związku Gospodarki Odpadami Aglomeracji Poznańskiej.

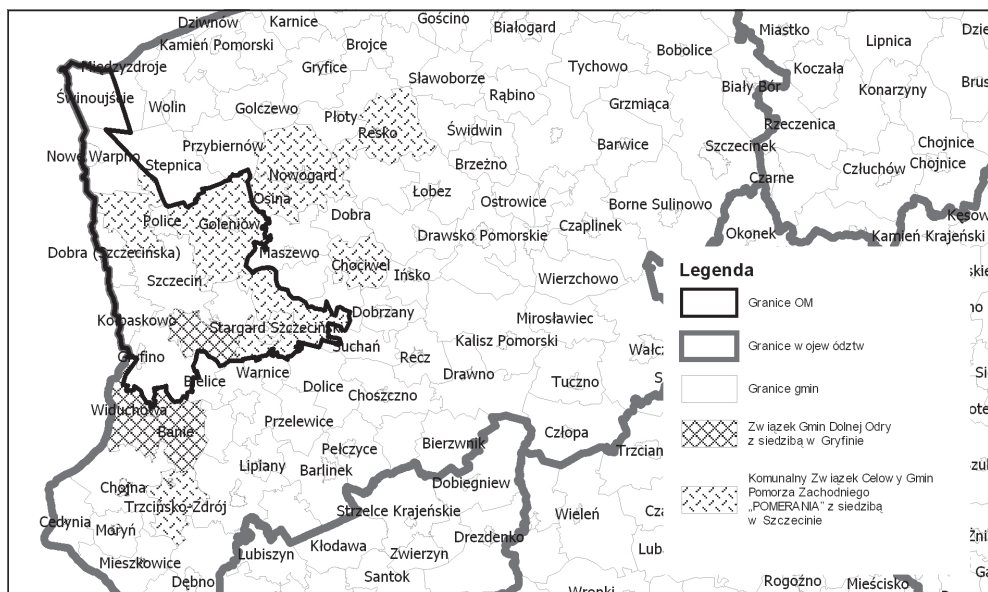
Szczeciński Obszar Metropolitalny tworzy 12 gmin. Funkcjonują one w czterech związkach międzygminnych (rys. 9a i 9b), przy czym w dwóch z tych związków członkami jest tylko jedna gmina z OM, a pozostałe leżą poza jego granicami. Szczecin nie wchodzi w skład żadnego związku.

Do głównych zadań związków utworzonych przez gminy z terenu obszaru metropolitalnego należą: ochrona środowiska i gospodarka odpadami, infrastruktura komunalna, komunikacja zbiorowa, turystyka, sport i rekreacja oraz kultura.



Rys. 9a. Związki międzygminne na terenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego

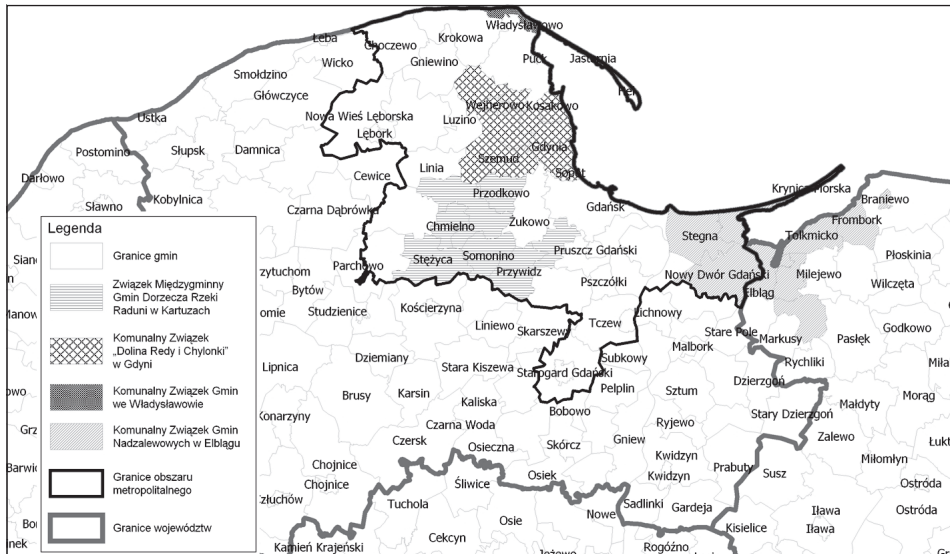
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 9b. Związki międzygminne na terenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

W skład **Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego** wchodzi 45 gmin. Część z nich współpracuje z innymi w ramach siedmiu związków międzygminnych (rys. 10a i 10b).



Rys. 10a. Związki międzygminne na terenie Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 10b. Związki międzygminne na terenie Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

Związek, który tworzy najwięcej (13) gmin, stanowiących centrum regionu, za cel stawia sobie zintegrowane zarządzanie transportem zbiorowym w aglomeracji. Do zadań pozostałych związków należy gospodarka wodno-ściekowa oraz ochrona środowiska.

5. Zakończenie – wnioski

Przedstawiona analiza związków międzygminnych pozwala na stwierdzenie, iż **taka forma współpracy nie jest wykorzystywana do zarządzania rozwojem w obszarach metropolitalnych**. Spośród zaprezentowanych związków żaden nie obejmował wszystkich gmin, które leżą na terenie obszaru metropolitalnego. Ponadto, w większości przypadków, takich **związków nie tworzyły miasta centralne**. Obecnie funkcjonujące związki międzygminne charakteryzuje duża różnorodność dziedzin współpracy (tab. 1), a także zasięg terytorialny odbiegający od teoretycznych delimitacji obszarów metropolitalnych.

Tabela 1. Dziedziny współpracy związków międzygminnych w obszarach metropolitalnych

| Obszar metropolitalny | Dziedziny współpracy |
|-----------------------|---|
| Wrocławski OM | rozbudowa infrastruktury, ochrona środowiska, gospodarka wodno-ściekowa |
| Bydgosko-Toruński OM | ochrona środowiska, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, rozwój sportu i turystyki, aktywizacja wsi w sferze produkcji rolnej oraz skupu i przetwórstwa płodów rolnych, przeciwdziałanie bezrobociu |
| Lubelski OM | ochrona środowiska i gospodarka odpadami |
| Łódzki OM | rozbudowa i utrzymanie infrastruktury, gospodarka odpadami, utrzymanie ładu ekologicznego |
| Krakowski OM | ochrona środowiska |
| Warszawski OM | gospodarka wodno-ściekowa, ochrona środowiska, gospodarka odpadami, opieka nad bezdomnymi zwierzętami, transport, sport i rekreacja, rozwój turystyki, planowanie przestrzenne, koordynacja przedsięwzięć gospodarczych |
| Górnośląski OM | wspólna strategia rozwoju, zarządzanie drogami, aktywizacja rynku pracy, opracowywanie analiz i sprawozdań dotyczących rynku pracy oraz wspieranie edukacji publicznej, transport zbiorowy, gospodarka wodno-ściekowa, ochrona środowiska |
| Poznański OM | ochrona środowiska, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, transport zbiorowy |
| Szczeciński OM | ochrona środowiska, gospodarka odpadami, infrastruktura komunalna, komunikacja zbiorowa, turystyka, sport i rekreacja oraz kultura |
| Trójmiejski OM | transport zbiorowy, gospodarka wodno-ściekowa, ochrona środowiska |

Źródło: opracowanie własne.

Można zaobserwować **większą skłonność gmin położonych w obszarach zewnętrznych do nawiązywania współpracy** i zdecydowanie mniej przykładów tworzenia porozumień między miastem centralnym a otaczającymi je jednostkami

terytorialnymi. W wielu przypadkach nawiązywana jest z jednostkami spoza obszaru metropolitalnego, a nawet spoza województwa. Korzyści ze współpracy mogą więc występować lokalnie i być związane z koniecznością wspólnego rozwiązywania pewnych problemów (np. ochrona środowiska, gospodarka odpadami) albo wynikać z ponadlokalnej infrastruktury komunikacyjnej, wodociągowej czy kanalizacyjnej. Może to również świadczyć o obawach gmin ościennych, które, nie chcąc, by miasto centralne osiągało korzyści ich kosztem, unikają włączania ośrodka centralnego w związki gmin. Z drugiej strony wiele jednostek samorządu terytorialnego powstrzymuje się przed podejmowaniem formalnej współpracy na rzecz rozwiązywania problemów dotyczących całego obszaru metropolitalnego w związku z oczekiwaniem na przyjęcie przez rząd przepisów, które mają regulować kwestie zarządzania w obszarach metropolitalnych. Obecnie jednak zaprzestano prac nad ustawą metropolitalną, a opracowywana przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji tzw. biała księga zawierająca rozwiązania prawne mające usprawnić funkcjonowanie metropolii najprawdopodobniej nie będzie zawierać obligatoryjnych wytycznych do współpracy w obszarach metropolitalnych.

Oceniając zaawansowanie w zakresie tworzenia instytucjonalnych form zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce – można stwierdzić, iż procesy te znajdują się obecnie w stadium początkowym i dobrowolne związki międzygminne nie są skutecznym instrumentem, który mógłby ten proces przyspieszyć.

Literatura

- Bolgherini S., *Local government and inter-municipal cooperation in Italy and Germany*, PIFO Occasional Paper, no 12, University of Giessen, Giessen 2010.
- Bovaird T., Löffler E. (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London 2003.
- Brenner N., *Decoding the newest 'metropolitan regionalism' in the USA: a critical overview*, "Cities" 2002, no 19(1).
- Brenner N., *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Broadway R., Shah A., *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multilevel Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Comparative perspective*, "Urban Research and Practice" 2008, no 1(2).
- Hooghe L., Marks G., *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, "American Political Science Review" 2003, no 97.
- http://w3.bcn.es/V01/Serveis/Noticies/V01NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,1653_35144087_3_1382332054,00.html?accio=detall&home=HomeBCN&nomtipusMCM=Noticia.
- Hulst R., van Montfort A. (red.), *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Springer, Berlin 2007.
- John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001.
- Jonas A.E.G., Ward K., *Introduction to a debate on city-regions: new geographies of governance, democracy and social reproduction*, "International Journal of Urban and Regional Research" 2007, no 31(1).

- Kantor P., *Varieties of city regionalism and the quest for political cooperation: A multi-function and single-purpose organisations*, "Local Government Studies" 2007, vol. 30, no 4.
- Kooiman J., *Governing as Governance*, Sage Publications Ltd., London 2003.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Lefevre Ch., *Paris-ile-de-France region*, [w:] *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, ed. W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, Spon Press, London, New York 2003.
- MAC, *Wykaz związków międzygminnych*, 2012, www.mac.gov.pl.
- Neuman M., Hull A., *The futures of the city-region*, "Regional Studies" 2009, no 43(6).
- Oakerson R. J., *The study of metropolitan governance*, [w:] *Metropolitan governance. Conflict, competition and cooperation*, red. R.C. Feiock, Georgetown University Press, Washington 2004.
- OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publisher, Paris 2006.
- Pemberton S., Lloyd G., *Facilitating institutional reform in England: reconciling city-regions and community planning for efficiency gains?*, "European Planning Studies" 2011, no 19(3).
- Pierre J., *Comparative urban governance – Uncovering complex causalities*, "Urban Affairs Review" 2005, no 40(4).
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. (red.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press, London-New York 2003.
- Statut Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (2007)*, http://www.gzm.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=66.
- Stoker G., *The Comparative Study of Local Governance: the need to go global*, Hallsworth Conference, University of Manchester, March 17-18, 2006.
- Świetlik M., Lubiowski A., *Plany metropolii – jak je opracować. Cele, problematyka, tryb*, „Współnota” 2004, nr 13.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80, poz. 717.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, DzU nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Wollmann H., *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisation*, "Local Government Studies" 2004, vol. 30, no 4.

COOPERATION OF COMMUNES IN METROPOLITAN AREAS IN THE FRAMEWORK OF INTER-COMMUNAL ASSOCIATIONS

Summary: The metropolitan area is a special form of organization composed of many territorial units. To ensure their development it is necessary to introduce the appropriate system of management. Territorial authorities should change their attitude to the management of such a specific territorial system including a lot of interest groups. Each of these groups aims to fulfill its needs, which can lead to conflicts. Successful management of metropolitan development can facilitate implementing governance concept which means involving all actors in the management process. The article aims to answer the question if inter-communal associations can be the first step on the way to the implementation of governance concept in metropolitan areas. The results of analyses concerning hitherto cooperation between communes in these associations will be showed.

Keywords: inter-communal associations, metropolitan cooperation, governance.