

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 339

Gospodarka przestrzenna

Dylematy i wyzwania współczesności

Redaktorzy naukowci

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

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

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

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 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-429-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Karina Bedrunka, Krzysztof Malik: <i>Sustainable development</i> jako współczesna koncepcja i strategia rozwoju regionalnego	11
Eleonora Gonda-Soroczyńska, Anna Malwina Soroczyńska: Możliwości i bariery w przekształceniach funkcjonalno-przestrzennych wsi Piotrówek – studium przypadku.....	23
Marian Kachniarz: Kooperatywność samorządów lokalnych	36
Leszek Kaźmierczak-Piwko: Polityka wsparcia zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw na przykładzie regionu lubuskiego w latach 2005-2011....	49
Ewa Kraska, Beata Rogowska: Rola i znaczenie koncepcji Alfreda Marshalla dla wyjaśniania współczesnych mechanizmów rozwoju regionalnego.....	61
Jerzy Ładysz: Spójność terytorialna Unii Europejskiej a transgraniczny rozwój zintegrowany.....	76
Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka: Problemy społeczno-ekonomicznej przestrzeni peryferyjnej w warunkach procesów metropolizacji ...	89
Edyta Łyżwa, Anna Kanabrocka: Współczesne wyzwania branży targowo-kongresowej.....	100
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny a wzrost i rozwój gospodarczy – wybrane aspekty teoretyczne	109
Krzysztof R. Mazurski: Wykorzystanie lokalnych zasobów przyrodniczych dla aktywizacji gospodarczej – na przykładzie angielskiego geoparku AMHG	121
Karol Mroziak, Czesław Przybyła, Piotr Szczepański, Michał Napierała, Piotr Idczak: Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego.....	130
Zbigniew Piepiora: Finansowanie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w województwie lubuskim.....	141
Zbigniew Andrzej Pleśniarski: Produkty turystyczne subregionów: Karkonosze i Góry Izerskie oraz Ziemia Kłodzka.....	154
Dorota Rynio: Realne aspekty spójności UE w latach 2014-2020 na przykładzie Dolnego Śląska	166
Dorota Sikora-Fernandez: <i>Smart city</i> jako nowa koncepcja funkcjonowania i rozwoju miast w Polsce	175
Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak, Małgorzata Blaszcze: Instrumenty realizacji polityki przestrzennej w dużym mieście – przykład Szczecina..	182
Leszek Stanek: Wrocławskie metro i kształtowanie struktury metropolitalnej	192

Katarzyna Stasica, Jan Kazak, Szymon Szewrański: Indicator-based environmental impact assessment of suburbanisation process in Siechnice commune.....	202
Wojciech Struzik: Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na spadek bezrobocia w wybranych województwach, powiatach i miastach.....	212
Piotr Szczepański, Karol Mrozik, Beata Raszka: Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jako narzędzie równoważenia struktury przestrzennej gminy miejskiej Luboń.....	220
Paweł Szumigala: Współczynniki urbanistyczne a gospodarka przestrzenna na obszarach podmiejskich na przykładzie miasta Luboń.....	229
Adam Zydróż, Piotr Szczepański: Ocena procesu suburbanizacji na przykładzie wybranych gmin powiatu poznańskiego w latach 1999-2009.....	237

Summaries

Karina Bedrunka, Krzysztof Malik: Sustainable development as a contemporary concept and strategy of regional development.....	22
Eleonora Gonda-Soroczyńska, Anna Malwina Soroczyńska: Possibilities and barriers in the functional-spatial transformations of Piotrówek village – case study.....	34
Marian Kachniarz: Cooperativeness of local governments.....	48
Leszek Kaźmierczak-Piwko: The policy supporting sustainable development of companies on the example of Lubuskie region 2005-2011.....	60
Ewa Kraska, Beata Rogowska: The role and significance of Alfred Marshall's theories in the explanation of the modern mechanisms of regional development.....	75
Jerzy Ładysz: Territorial cohesion of the European Union and cross-border integrated development.....	88
Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka: Problems of socio-economic space under the process of metropolization.....	99
Edyta Łyżwa, Anna Kanabrocka: Contemporary challenges of trade and congress industry.....	108
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital versus economic growth – selected theoretical aspects.....	120
Krzysztof R. Mazurski: The utilization of local natural resources for economic activation – on the example of the English geopark AMHG.....	129
Karol Mrozik, Czesław Przybyła, Piotr Szczepański, Michał Napierała, Piotr Idczak: Integrated water resources management as a factor of socio-economic development.....	140
Zbigniew Piepiora: Financing the counteraction of the natural disasters' effects in Lubuskie Voivodeship.....	153

Zbigniew Andrzej Pleśniarski: Touristic products of subregions: Karkonosze and Jizera Mountains and Kłodzko region	165
Dorota Rynio: Real aspects of the European Union cohesion in 2014-2020 – the case of Lower Silesia	174
Dorota Sikora-Fernandez: Smart city as a new concept of city development in Poland	181
Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak, Małgorzata Blaszkę: Spatial policy instruments in a large city on the example of Szczecin	191
Leszek Stanek: Wrocław underground and the development of metropolitan structure	201
Katarzyna Stasica, Jan Kazak, Szymon Szewrański: Wskaźnikowa ocena skutków środowiskowych procesu suburbanizacji w gminie Siechnice	211
Wojciech Struzik: Influence of special economic zones on the decrease of unemployment rate in selected voivodeships, regions and cities	219
Piotr Szczepański, Karol Mroziak, Beata Raszka: Biologically active areas ratio as an instrument used for balancing spatial structure of the municipality of Luboń	228
Paweł Szumigala: Urban indexes and spatial management in suburban areas – case study of Luboń	236
Adam Zydrón, Piotr Szczepański: Evaluation of suburbanisation process in selected communes of Poznań district in the years 1999-2009	244

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

KOOPERATYWNOŚĆ SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Streszczenie: Sprawniejsze i efektywniejsze wykonywanie usług publicznych wymaga co najmniej koordynacji działań, a niejednokrotnie także instytucjonalnych form współpracy. Współpracę międzykomunalną można prowadzić w ramach wielu przewidzianych w polskiej legislacji formuł. Pomimo tych racjonalnych przesłanek oraz sprzyjających uregulowań, w polskim samorządzie istnieje wyraźny deficyt zdolności do współdziałania. Artykuł próbuje zdiagnozować zakres tej współpracy oraz charakteryzuje inicjatywy zmierzające do zmiany tej sytuacji.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, współpraca terytorialna, efektywność.

DOI: 10.15611/pn.2014.339.03

1. Wstęp

Kooperatywność oznacza oparcie na współdziałaniu. Rozważając to zagadnienie w aspekcie samorządów lokalnych, można przyjąć wiele punktów widzenia i definicji współdziałania samorządu lokalnego. Analiza literatury przedmiotu wskazuje na wyraźną dominację tematyki współpracy samorządu lokalnego z otoczeniem społecznym (organizacjami pozarządowymi). Kooperacja między jednostkami samorządu tego samego szczebla jest tematem stosunkowo rzadko podejmowanym w polskiej literaturze ekonomicznej. Dominuje w niej nurt wskazujący na wyraźny deficyt kooperacji, szczególnie widoczny w zespołach miejskich, gdzie strefy funkcjonalne rzadko pokrywają się z granicami administracyjnymi. Ważne głosy w tej sprawie zabrali zarówno przedstawiciele świata nauki, m.in.: T. Markowski¹, M. Kulesza², M. Lackowska³,

¹ T. Markowski (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn KPZK” 2005, z. 221.

² M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.

³ M. Lackowska, *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.

H, Izdebski⁴, M. Niziołek⁵, B. Dolnicki⁶, jak i praktycy: J. Karnowski⁷, W. Szczurek⁸, P. Uszok⁹.

Generalnie negatywna ocena poziomu kooperacji oraz przekonanie, że współpraca może przyczynić się do efektu synergii w wykorzystywaniu zasobów gmin było bezpośrednią motywacją do podjęcia tego tematu badawczego. Celem artykułu jest próba zdefiniowania uwarunkowań i zakresu współpracy samorządów lokalnych w Polsce w aspekcie uwarunkowań zarówno merytorycznych, jak i formalno-prawnych.

Kooperatywność samorządów lokalnych rozumiana jest w niniejszym artykule jako inicjowanie, planowanie i realizacja przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu. Współpraca ta nie jest celem, a jedynie sposobem doskonalenia zarządzania i rozwiązywania problemów lokalnych i regionalnych. Powinna być podejmowana tam, gdzie jej zastosowanie przyniesie korzyści wszystkim członkom kooperatywy. Może odbywać się we wszystkich rodzajach usług publicznych, np. poprzez wspólne świadczenie usług komunalnych, społecznych czy administracyjnych, w obszarze zarządzania projektami w postaci wspólnego ubiegania się o środki pomocowe na realizację różnego rodzaju przedsięwzięć ważnych dla współpracujących jednostek. Takie rozumienie współpracy oznacza, że jej głównym wyróżnikiem jest realizacja projektów (przedsięwzięć) przy udziale więcej niż jednej jednostki samorządu¹⁰.

Pierwsza część artykułu poświęcona została omówieniu przesłanek merytorycznych kooperacji. W drugiej części scharakteryzowano przesłanki formalne współpracy z próbą odpowiedzi na pytanie, czy obecne przepisy prawne umożliwiają współpracę horyzontalną samorządów. Trzecia część przybliżyła zakres i główne kierunki współpracy samorządowej, z jaką mamy obecnie do czynienia w Polsce. W ostatniej części podjęta została próba określenia perspektyw rozwoju tego rodzaju kooperacji, zarówno w aspekcie trendów światowych, jak i dyskusji nad konkretnymi rozwiązaniami formalnymi.

⁴ H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.

⁵ M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

⁶ B. Dolnicki, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna” 2010, nr 2.

⁷ J. Karnowski, *Modele budowy metropolii w Europie. Jaka metropolia na Pomorzu?*, „Gazeta Wyborcza” 24.03.2007, dodatek: „Trójmiasto”.

⁸ W. Szczurek, *Metropolia, czyli wspólnota partnerów*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2006, nr 5.

⁹ P. Uszok, *Polskie metropolie – wyzwania globalizacji a spójność terytorialna*, [w:] *Rozwój przez wspólnotę i konkurencyjność*, II Kongres Obywatelski, Gdańsk 2007.

¹⁰ M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, MSAP, Kraków 2004, s. 22.

2. Uwarunkowania merytoryczne

Korzyści wynikające ze współpracy mają wieloaspektowy charakter. Funkcjonalne przesłanki do kooperacji szczegółowo scharakteryzowali w swoich pracach R.J. Baker¹¹ oraz H.R. Bennett¹². Obaj zwracali uwagę na różnice pomiędzy strefą funkcjonalną a granicami administracyjnymi. Rzadko kiedy te dwie przestrzenie się pokrywają, zwłaszcza na obszarach metropolitalnych. W takim przypadku sprawniejsze i efektywniejsze wykonywanie usług publicznych wymaga co najmniej koordynacji działań, a niejednokrotnie także instytucjonalnych form współpracy. Przykładem może być transport publiczny w zespołach miejskich – jego zakres z reguły przekracza granice miasta centralnego, obejmując także strefy podmiejskie. Wymaga to uzgodnień, ale często i partycypacji w kosztach, gdy działalność ta jest deficytowa.

Inne spojrzenie na motywy kooperacji miał zespół pracujący przy Programie Rozwoju Instytucjonalnego¹³. Kładziono tu głównie nacisk na wzmocnienie konkurencyjności gminy, tworzenie przewag konkurencyjnych ze wspólnie użytkowanych zasobów lokalnych. Według tych autorów motywy współpracy koncentrują się przede wszystkim na takich zagadnieniach, jak:

- a) poprawa efektywności i skuteczności świadczenia usług publicznych,
- b) zwiększenie lokalnego potencjału absorpcji zewnętrznych środków finansowych,
- c) poprawa konkurencyjności lokalnych i regionalnych rynków pracy,
- d) poprawa stanu gospodarek lokalnych.

Szerokiego przeglądu przesłanek uzasadniających współpracę horyzontalną samorządów dokonał M. Furmankiewicz¹⁴, który nie ograniczył się tylko do aspektów ekonomicznych. Wymienia on następujące kryteria:

- a) formalnoprawne – obligatoryjne struktury przewidziane w legislacji;
- b) ekonomiczno-finansowe – minimalizowania nakładów rzeczowych oraz kosztów finansowych przy zachowaniu zadanej funkcji i celu działań;
- c) prakseologiczne – racjonalizacja wynikająca ze zwiększonej efektywności realizacji wspólnych zadań, w przeciwieństwie do bardziej kosztownego i mniej efektywnego działania w izolacji;
- d) ekologiczne – łączy się z ponadgranicznym charakterem zjawisk ekologicznych, więc dla uzyskania na nie wpływu konieczne jest współdziałanie;

¹¹ H.R. Baker, *Building multi-community rural development partnership*, [w:] *The Structure, theory and practice of partnerships in rural development*, red. R.C. Rounds, Rural Development Institute, Brandon University, Brandon Manitoba 1993.

¹² Bennett R.J., *Administrative systems and economic spaces*, „Regional Studies” 1997, no 3.

¹³ M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober (red.), wyd. cyt., s. 22.

¹⁴ M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 9.

e) społeczno-kulturalne – dotyczą najczęściej nawiązywania kontaktów międzyludzkich prowadzących do wzajemnej tolerancji i akceptacji społecznej wielu inicjatyw;

f) polityczne – wspólna reprezentacja samorządów ma na celu zwiększenie siły władz lokalnych w lobbingu wobec władz państwowych, a nawet społeczności międzynarodowych.

Współpraca horyzontalna samorządów może więc doprowadzić do łączenia rozproszonych zasobów. Przykładem są zasoby kadrowe, które mogą nie pozwalać pojedynczym gminom na realizację skomplikowanych projektów. Stworzenie swoistej grupy roboczej może nie tylko zwiększać potencjał merytoryczny, ale także zaufanie do wspólnie zaprojektowanych (i zweryfikowanych przez wiele stron) działań. Możliwy jest wtedy do uzyskania efekt komplementarności i synergii.

Niezwykle istotny jest także efekt skali, czyli zmniejszenia jednostkowych kosztów produkcji na skutek zwiększenia jej wielkości i zakresu. Wiąże się to także z efektem przekroczenia tzw. masy krytycznej – progu opłacalności wdrożenia niektórych projektów i technologii. Ma to znaczenie szczególnie przy realizacji projektów infrastrukturalnych z zakresu gospodarki komunalnej. Przykładowo nowoczesne technologie zbiórki i unieszkodliwiania odpadów mają swoje ekonomiczne optimum przy odpowiedniej ich masie. Dlatego funkcjonalny zakres oddziaływania takiej instalacji jest z reguły większy niż granice jednej gminy. Zastosowanie takich technologii wymaga więc porozumienia wielu jednostek administracyjnych.

Najczęściej wskazywaną korzyścią wynikającą ze współpracy gmin jest po prostu wymiana informacji i dobrych praktyk. Pozwala to na wykorzystywanie doświadczeń i niepowielanie tych samych wysiłków przy ich tworzeniu (zasada niewyważania drzwi otwartych). Jest to chyba najpowszechniejszy model współpracy, opierający się przede wszystkim na kontaktach interpersonalnych, niewymagających żadnego sformalizowania.

Analizując przesłanki merytoryczne współpracy, należy jednak podkreślić, że nie każda taka inicjatywa przynosi automatyczne korzyści. Wiele jest przykładów negatywnych, gdzie np. jednostkowe koszty wspólnie świadczonych usług publicznych są wyższe niż w przypadku ich samodzielnej realizacji przez każdą z gmin osobną. Takie doświadczenia źle skonstruowanej współpracy mogą zniechęcać jednostki do rozwijania tego kierunku działania.

3. Uwarunkowania formalne

Zanim zostaną omówione szczegółowe instrumenty formalne, warto wspomnieć o ogólnych uwarunkowaniach wynikających z kultury administracyjnej oraz systemu prawnego. W Polsce dominuje punkt widzenia, w którym samorząd wykonuje ściśle określone prawem zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność¹⁵. Jest

¹⁵ Art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

to typowe dla tzw. kontynentalnego systemu administracji publicznej¹⁶. W systemie anglosaskim natomiast dominuje doktryna wykonywania zadań, które są ważne dla społeczności lokalnej w granicach prawa. Ta subtelna wydawałoby się różnica skutkuje w rzeczywistości dużą odmiennością działań. O ile bowiem w pierwszym przypadku samorząd literalnie wykonuje jedynie te zadania, które są określone prawem (wykonywanie prawa), o tyle w przypadku systemu anglosaskiego samorząd wykonuje zadania w granicach określonych prawem (stosowanie prawa). W systemie kontynentalnym legislacja zmierza do dokładnego skodyfikowania rzeczywistości, w drugim przypadku (u Anglosasów) tworzy jedynie uniwersalne ramy pozwalające na wybór form, które są najbardziej dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Kultura wykonywania prawa sprzyja atomizacji, zarówno w zakresie kompetencji, jak i granic funkcjonalnych. Kultura stosowania prawa wymaga więcej odpowiedzialności za sposób świadczenia usług publicznych. Zapewne z tego powodu współpraca samorządów polskich w zakresie wykonywania usług publicznych nie jest zbyt rozpowszechniona.

Powyższa teza wydaje się prawdziwa w obliczu zróżnicowanych form prawnych przewidzianych dla współpracy samorządowej. Paleta takich formuł obejmuje wiele możliwości dostosowanych do charakteru wspólnie wykonywanych zadań. Dużą rolę pozostawiono w tym systemie inicjatywom oddolnym, bez odgórnego ingerencji jednostek szczebla wyższego. Wydaje się, że poza klauzulami ograniczającymi tę współpracę, wynikającymi choćby z realizacji zasady pomocniczości, niewiele stoi na przeszkodzie praktycznej jej realizacji. Przede wszystkim jednak potrzebna jest zgoda i chęć współdziałania, wynikająca z dążenia do racjonalnego i efektywnego świadczenia usług publicznych. Przekazanie części kompetencji municypalnych na działania kolektywne wiąże się bowiem z odstępieniem od lokalnych partykularyzmów (i to zarówno w sensie funkcjonalnym, jak i politycznym).

W zapisach ustawowych dotyczących wszystkich szczebli samorządu zawarto możliwość zawierania przez JST różnych form porozumień, stowarzyszeń i związków czy w końcu tworzenia wspólnych podmiotów komunalnych. Podstawą jest art. 171 Konstytucji RP, w którym zawarto uprawnienie, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się na zasadach określonych odpowiednimi ustawami¹⁷. Tworzenie takich form oparto na zasadzie samodzielności i autonomii każdej z JST¹⁸. Istnieje tu zasadniczo jedno ograniczenie – gmina nie może przekazać zadania własnego do realizacji organowi wyższego szczebla, tj. do powiatu czy województwa. Przy dysponowaniu zadań gminy możliwa jest zatem jedynie współpraca horyzontalna.

Porozumienie pomiędzy jednym lub wieloma JST polega na powierzeniu jednej z nich wykonywania wobec pozostałych określonych zadań publicznych. W układzie wertykalnym istnieje zdolność do zawierania porozumień jedynie w przypadku

¹⁶ Do tego systemu oprócz Polski zaliczane są m.in. takie kraje, jak Francja czy Niemcy.

¹⁷ Art. 171 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹⁸ Art. 172 Konstytucji RP.

dysponowania zadaniami powiatów i województw. Jednostka samorządu wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych JST, związane z powierzonymi jej zadaniami. Jednostki przekazujące zadania mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. W ślad zatem za porozumieniem samorzady przekazują sobie odpowiednie dotacje, które mogą być ustalone na stałym poziomie lub też mogą podlegać corocznym ustaleniom.

Kolejną formą współpracy samorządów są stowarzyszenia. W tym przypadku gminy nie są już skrupowane, jak w przypadku porozumień, klauzulą horyzontalną. Oprócz przepisów zawartych w ustawach samorządowych tworzenie i działalność stowarzyszeń JST oparte są na zasadach określonych w ustawie o stowarzyszeniach¹⁹. Stowarzyszenia JST mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie, w jakim dopuszczone jest prowadzenie działalności gospodarczej przez same samorzady, z tym że cały dochód z takiej działalności musi służyć realizacji statutowych celów stowarzyszenia i nie może być dzielony między jego członków. Nadzór nad stowarzyszeniami JST sprawują wojewodowie, właściwi ze względu na siedziby tych stowarzyszeń.

Do wykonywania konkretnie określonych zadań gminy oraz powiaty mogą tworzyć między sobą związki. Zastrzeżeniem jest klauzula horyzontalna, o której była już mowa przy porozumieniach. W tym przypadku jest ona ostrzejsza – obowiązuje bowiem zarówno gminy, jak i powiaty. Odznacza to, że poszczególne szczeble samorządu mogą tworzyć jedynie odrębne związki gmin lub powiatów. Wyjątkiem jest współpraca gmin z powiatami grodzkimi – dzięki ich jednoczesnemu statusowi gminnemu. Z możliwości tworzenia związków wyłączono samorzady wojewódzkie. Ważnym elementem tej konstrukcji formalnej jest fakt, że powoływana ona jest do wykonywania ściśle określonych w statucie zadań, stąd powszechnie stosowana nazwa związków celowych.

Związki JST posiadają osobność prawną. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie, którego uchwały podejmowane są bezwzględną liczbą głosów statutowej liczby jego członków. Do gospodarki finansowej związku JST stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin lub gospodarce finansowej powiatów. Plan finansowy związku uchwała jego zgromadzenie. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji.

Warto wspomnieć o jeszcze jednej formie współpracy, niewymienianej wprost w podstawowych ustawach samorządowych i z tego także powodu rzadko w podobnych analizach przedstawianej. Gminy, powiaty czy województwa mogą tworzyć w celu wykonywania zadań spółki komunalne (z o.o. lub SA), powoływane na bazie ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych²⁰. Zwykle takie podmioty są tworzone przez jeden samorząd (spółki jednoosobowe), ale nie stoi

¹⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, DzU 2001, nr 79, poz. 855, z późn. zm.

²⁰ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43, z późn. zm.; Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, DzU 2000, nr 94, poz. 1037, z późn. zm.

na przeszkodzie, by wspólne wykonywanie zadań związane było także ze wspólnymi udziałami w podmiocie, który je wykonuje. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego podlega ograniczeniom mającym charakter podmiotowy i przedmiotowy. Na przykład powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej²¹. Ustawa o gospodarce komunalnej określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

4. Współpraca w praktyce polskich samorządów

Pomimo wspomnianych formuł prawnych można zauważyć generalną tendencję do atomizowania wykonywania usług publicznych w granicach administracyjnych jednostek. Stosunkowo rzadkie są przykłady sprawnej współpracy pomiędzy jednostkami tego samego szczebla, a już szczególnie pomiędzy różnymi szczeblami samorządu. Sytuacja taka stwarza problemy zwłaszcza na obszarze zespołów aglomeracyjnych, na których terenie występują silne powiązania funkcjonalne i strukturalne między sąsiadującymi jednostkami.

Najlepiej identyfikowalnymi formami współpracy są związki, ze względu na spójny ich rejestr prowadzony przez ministra spraw wewnętrznych i administracji²². Według stanu na 31 marca 2011 r. figurowało w nim 225 związków gminnych oraz tylko 2 związki powiatowe. 74 związki gminne zostały z niego wcześniej wykreślone. Na początku funkcjonowania samorządów gminnych utworzono największą liczbę związków. Potem nastąpił znaczący spadek dynamiki. Ten trend jest niesłychanie istotny, bo może wskazywać na syndrom „wypalenia” środowisk samorządowych na skutek negatywnych doświadczeń z realizacji dotychczasowych inicjatyw.

Analiza finansowa związków wyraźnie pokazuje, że pomimo wielu podmiotów zarejestrowanych w wykazie ministerialnym faktyczna ich rola w świadczeniu usług publicznych jest marginalna. Choć w przypadku porozumień trudno o uzyskanie wiarygodnych danych co do ich liczby i charakteru, to z pomocą przychodzi nam instrument finansowy. Nie o liczbę bowiem tu chodzi, lecz o rolę, jaką odgrywają te formy w świadczeniu usług. W tym celu dokonano analizy dochodów poszczególnych jednostek, jakie uzyskują z tytułu porozumień międzygminnych. Średnia gmina miejska uzyskała z porozumień międzygminnych kwotę 18 zł/mieszk. (2009 r.) Liderami są tu Sopot (118 zł), Tychy (84 zł) i Leszno (77 zł). W gminach miejsko-wiejskich była to kwota 13 zł/mieszk., w gminach wiejskich zaś 12 zł. Najwyższa wartość w gminach miejskich wynika przede wszystkim z tego, że to do nich głów-

²¹ Art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

²² *Wykaz związków międzygminnych i związków międzypowiatowych*, www.mswia.gov.pl (dostęp: 23.04.2011).

nie kierowane są transfery w ramach porozumień. Rdzenie zespołów miejskich przejmują bowiem odpowiedzialność za świadczenie usług na terenie całego jego terytorium.

Wartość porozumień w stosunku do dochodów ogółem gmin jest niewielka, a nawet można użyć stwierdzenia – marginalna. Jest to bardzo wymierna cecha dająca obraz znaczenia współpracy między samorządami. W przypadku miast, gdzie średni dochód ogółem na 1 mieszkańca wynosił w 2009 r. 3467 zł, dochody z tytułu realizacji porozumień stanowiły jedynie 0,52% (sic!). Taką samą wartość odnotowano w gminach miejsko-wiejskich, gdzie niższa była także wartość dochodów ogółem na 1 mieszkańca (2510 zł). Najmniej, bo jedynie 0,46% dochodów, uzyskano w gminach wiejskich, w których średni dochód na mieszkańca wyniósł 2645 zł.

Ze względu na trudności dotarcia do kompleksowych informacji o stowarzyszeniach samorządowych nie ma możliwości przedstawienia ich danych finansowych. Z obserwacji uczestniczącej wynika jednak, że znaczenie tej formy współpracy jest w praktyce jeszcze mniejsze niż w przypadku porozumień. Jeszcze trudniej zdiagnozować szereg inicjatyw miękkich, nie mających formalnego charakteru. Takie instytucje nie figurują w żadnym ogólnopolskim rejestrze, nie mają osobowości prawnej i często są po prostu trudne do odnalezienia. Próby nakreślenia sceny nieformalnych instytucji metropolitalnych w Polsce są z tego względu niekompletne²³. Nie zmienia to istotnie ogólnego obrazu stanu kooperacji samorządowej na szczeblu lokalnym.

W tym miejscu rodzi się pytanie, co warunkuje tak niski poziom kooperacji? Ciekawe wnioski przynoszą odpowiedzi samych samorządowców²⁴. W opinii respondentów reprezentujących urzędy gmin czynnikiem ułatwiającym współpracę jest np. podobny poziom rozwoju – zróżnicowanie tego poziomu oraz inny charakter gminy współpracę tę zdecydowanie utrudniają. Tłumaczyłoby to trudności, jakie napotyka się na linii miasto centralne–gminy okalające. Układy tego rodzaju nacechowane są raczej nastawieniem konkurencyjnym, nie zaś kooperatywnym. W praktyce bardzo często włodarze nawet niewielkich miast odnoszą się do swych „wiejskich” sąsiadów z nutką swoistej megalomanii. Do czynników utrudniających współpracę samorządowcy zaliczyli ponadto uwarunkowania prawne oraz sposób i dostępność finansowania samorządów. Odnosi się jednak wrażenie, że są to bariery pozorne, będące tematem zastępczym dla faktycznych przyczyn wynikających z nieufności i braku postaw kooperacyjnych. W przypadku współdziałania trzeba a bowiem zrezygnować z części partykularyzmów na rzecz korzyści dla całego regionu. Przykładem są tzw. koszty polityczne – zgoda na wspólnie koordynowane działania oznacza przekazanie części swoich kompetencji, czyli *de facto* prowadzi do ograniczenia własnej siły politycznej poprzez zgodę na wspólne (czyli już niezupełnie autonomiczne) decydowanie.

²³ T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Wydawnictwo Bogucki, Poznań 2007.

²⁴ K. Szmigiel-Rawska, *Współpraca między samorządami a klimat rozwoju przedsiębiorczości*, Geoprofit, Warszawa 2011.

Dobrze charakteryzuje ten problem M. Kulesza, który podsumowując 20-lecie samorządności w Polsce, dostrzega w tym jedną z największych wad obecnego systemu: „Popełniliśmy błąd, że w reformie nie zwróciliśmy dostatecznej uwagi na zagadnienie współdziałania międzykomunalnego. Wydawało nam się, że otwarte instytucje współdziałania są całkowicie wystarczające, a współdziałanie, jako racjonalne i potrzebne, samo się uruchomi. Tak się nie stało. W polskim samorządzie istnieje, obiektywnie absurdalny, deficyt zdolności do współdziałania. Ta nieumiejętność jest sprawą kulturową. Lokalnie dominuje bowiem podejście wsobne, wąskie skoncentrowanie na indywidualnych sprawach gminy, bez widzenia szerszego kontekstu. Jest to rodzaj reminiscencji myślenia średniowiecznego, izolacjonizmu komunalnego z czasów, gdy życie toczyło się w zamkniętych murach miast i istniała konieczność samowystarczalności. Ale dzisiaj świat jest inny i wymaga współdziałania na zasadzie, że np. jedna gmina buduje stację kolejową, a druga stadion sportowy, bo tak jest taniej. Te braki musimy teraz nadrobić i stworzyć instytucjonalne ramy do współdziałania”²⁵.

5. Perspektywy zmian

Z powyższych analiz wynika, że pomimo istnienia wielu zinstytucjonalizowanych form współpracy samorządów mamy do czynienia z rażącym deficytem kooperacji. Nie budzi wątpliwości, że stanowi to piętę achillesową polskiego samorządu. Jakie są recepty na zmianę tej sytuacji?

Część badaczy zwraca uwagę, że naturalne w takiej sytuacji postulaty „twardych” rozwiązań formalnoprawnych (nowa struktura administracyjna, poszerzenie granic metropolii lub zmuszenie do współpracy) takich mechanizmów automatycznie nie wytworzą. Główny problem polega na tym, że większości przypadków współdziałanie nie wymaga żadnych szczególnych regulacji prawnych; nieraz zaś wystarczyłyby uregulowania statutowe lub inne akty zainteresowanych władz samorządowych²⁶. Z drugiej strony jednak istnieje potrzeba stworzenia motywacji do koordynacji działań czy choćby wymiany informacji, zwłaszcza w aspekcie niskiego poziomu zaufania, jakim cechuje się polskie społeczeństwo²⁷. Obecny system oparty na dowolności, jak stwierdził cytowany wcześniej Kulesza, zupełnie się nie sprawdził. Oczekiwano np., że takim naturalnym lokalnym „szczeblem koordynacyjnym” dla gmin będzie powiat. Praktyka wskazuje jednak, że sama ordynacja wyborcza prowadzi do znacznego skonfrontowania lokalnych elit. Pośredni wybór starosty odbywa się później wobec bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów). Prowadzi to często do sytuacji, gdy przegrani w rywalizacji o stanowiska sze-

²⁵ *Polski system samorządowy wymaga jedynie niewielkich poprawek*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 26.06.2009.

²⁶ M. Kulesza, *Współpraca samorządowa*, www.prezydent.pl/download/gfx/.../materialy_fdp_26-01-2011.pdf (dostęp: 15.12.2011), s. 1.

²⁷ M. Lackowska, wyd. cyt., s. 16.

fów gmin są później politycznie nominowani na funkcję starostów. Rzadko zdarzają się przypadki tak wysokiej kultury politycznej, że konkurenci stają się dobrymi kooperantami. Celem rywalizacji elit politycznych na poziomie lokalnym staje się często przejęcie kontroli nad jak największą liczbą struktur samorządowych. Ten wybitnie konfrontacyjny proces sprzyja raczej alienacji niż tworzeniu wspólnej płaszczyzny współdziałania.

Próby częściowego rozwiązania tego zagadnienia podejmowane są od roku 2005, w postaci propozycji tzw. regionów planistycznych i projektów ustaw metropolitalnych. Prace te nie przyniosły dotychczas rezultatów w postaci konkretnych legislacji, choć przyznać trzeba, że zwróciły uwagę na ten poważny deficyt i rozpoczęły szeroką debatę na ten temat.

Najpoważniejszą obecnie inicjatywę, zmierzającą do pobudzenia nie tylko współpracy samorządowej, ale także uspołecznienia decyzji na szczeblu gminnym, podjął ośrodek prezydencki. W roku 2010 skupiony wokół niego zespół ekspertów przygotował wiele materiałów roboczych i założeń do zmian ustawowych, mających spełniać funkcję katalizatora współdziałania. Podstawą diagnozy jest stwierdzenie, że brak przepisów ustawowych określających podstawowe mechanizmy współdziałania międzygminnego stanowi jedną z głównych barier dla uruchomienia takich działań w szerszej skali. Dlatego takie regulacje uznano za potrzebne, choćby po to, by uaktywnić, ośmielić tych, którzy widzą potrzebę i głęboki sens współdziałania w samorządzie, ale boją się zarzutów, że może byłyby to inicjatywy niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym²⁸. Inicjatywa ośrodka prezydenckiego zakłada zinstytucjonalizowanie komunikacji między społecznościami jednostek pomocniczych (sołectw, osiedli) a władzami gminy, choć – co warto podkreślić – takie współdziałanie jest możliwe w obecnych warunkach prawnych (co stanowi dobrą praktykę w wielu gminach). Miałoby się to odbyć w formie tzw. stałej konferencji jednostek pomocniczych – ciała, w skład którego wchodziłoby z urzędu wszyscy przewodniczący jednostek pomocniczych z terenu gminy.

Za jedno z głównych wyzwań zarządzania lokalnego uznano współdziałanie samorządów w skali powiatu. Argumentuje się, że brak tego współdziałania prowadzi do słabszego, niż to możliwe w istniejących warunkach prawnych, wykorzystywania potencjału gmin i powiatu. Skutkuje to znaczącym obniżeniem poziomu usług publicznych dostarczanych mieszkańcom w wielu dziedzinach (oświata, ochrona zdrowia, zarządzanie infrastrukturą drogową, pomoc społeczna, kultura, turystyka, promocja i in.). Warunkuje to także niezdolność do wspólnego podejmowania dużych przedsięwzięć i projektów, zwłaszcza finansowanych ze środków europejskich, niezbędnych dla rozwoju lokalnego. Proponowane rozwiązania skupiają się wokół trzech instytucji²⁹: forum debaty publicznej, konwentu powiatowego, powiatu skonsolidowanego.

²⁸ M. Kulesza, *Współpraca samorządowa*, s. 1.

²⁹ Tamże, s. 2.

Forum debaty publicznej stanowiłyby stosunkowo nieliczne ciała tematyczne skupiające przedstawicieli władz gmin i powiatu, działający w określonej dziedzinie (np. oświata, ochrona zdrowia, turystyka i in.). Ich celem byłoby wypracowywanie postulatów usprawnienia danej dziedziny zarządzania lokalnego. Konwent powiatowy ma być instrumentem organizacji współdziałania gmin i powiatu, w tym zwłaszcza uzgadniania poglądów w różnych sprawach dotyczących społeczności lokalnej. W skład konwentu mieliby wchodzić wójtowie i burmistrzowie gmin tworzących powiat oraz starosta. Ustalenia konwentu nie miałyby samoistnego znaczenia prawnego – byłyby wnioskiem podjęcia stosownych rozstrzygnięć przez właściwe władze samorządu lokalnego. Konwent miałby jednak kompetencje do wyrażania sprzeciwu wobec uchwał rady powiatu, które godzą w interesy gmin. W takim przypadku rada powiatu mogłaby podjąć zakwestionowaną przez konwent uchwałę w ponownym głosowaniu, jednakże kwalifikowaną większością głosów.

Powiat skonsolidowany miałby być instytucjonalną formułą współdziałania miasta na prawach powiatu z sąsiadującym z nim powiatem ziemskim. Polegałoby to m.in. na możliwości pełnienia funkcji starosty przez prezydenta miasta, połączeniu niektórych instytucji i służb działających w mieście i powiecie. Docelowo model miałby spowodować funkcjonalną konsolidację urzędu miasta ze starostwem powiatowym. Propozycja ta jest próbą reakcji na dysfunkcje w dotychczasowym podziale terytorialnym, polegające na wyodrębnieniu słabych struktur obejmujących jedynie strefy podmiejskie.

Przedstawione powyżej inicjatywy dotyczą zmian formalnych, zachęcających do podejmowania współdziałania. Należy jednak pamiętać, że podstawowym czynnikiem wpływającym na oblicze tego problemu są zmiany mentalne, prowadzące do wzrostu zaufania społecznego. Choć proces ten ma charakter ewolucyjny, a efekty nie będą natychmiastowe, to jednak wydaje się, że takie długofalowe działania tworzą najsolidniejszy fundament zmian.

6. Podsumowanie

Sprawniejsze i efektywniejsze wykonywanie usług publicznych wymaga co najmniej koordynacji działań, a niejednokrotnie także instytucjonalnych form współpracy. Współpraca horyzontalna samorządów może doprowadzić do efektu komplementarności i synergii rozproszonych zasobów. Niezwykle istotny jest także efekt skali czy efekt przekroczenia tzw. masy krytycznej – progu opłacalności wdrożenia niektórych projektów i technologii. Najczęściej wskazywaną korzyścią wynikającą ze współpracy gmin jest po prostu wymiana informacji i dobrych praktyk. Współpracę międzykomunalną można prowadzić w ramach wielu przewidzianych w polskiej legislacji formuł. Wśród badaczy dominuje opinia, że są one wystarczające do instytucjonalizacji wielu rodzajów inicjatyw kooperacyjnych.

Pomimo tych racjonalnych przesłanek oraz sprzyjających uregulowań, w polskim samorządzie istnieje wyraźny deficyt zdolności do współdziałania. Ta nieumie-

jętność jest sprawą kulturową i wynika z nieufności i braku ogólnej skłonności społeczeństwa do działalności na rzecz wspólnoty. Potwierdza to relatywnie niski poziom kapitału społecznego w Polsce. Zmiany w tym zakresie, ze względu na ich długofalowy charakter, nie należą do łatwych przedsięwzięć.

Deficyt współpracy i wynikające z niego dysfunkcje w systemie świadczenia usług publicznych doprowadziły jednak do powstania inicjatyw, które próbują ten stan zmienić. Szanując konstytucjonalne gwarancje niezależności jednostek samorządu terytorialnego, proponują one wprowadzenie mechanizmów ułatwiających kooperację interkomunalną. Zmiany te, choć mające charakter formalny, mogą być początkiem ewolucyjnych zmian postaw i nastawienia do współdziałania. Ze względu na swój interdyscyplinarny charakter powinny być przedmiotem zainteresowania przedstawicieli wielu dziedzin badawczych.

Literatura

- Baker H.R., *Building multi-community rural development partnership*, [w:] *The Structure, theory and practice of partnerships in rural development*, red. R.C. Rounds, Rural Development Institute, Brandon University, Brandon Manitoba 1993.
- Bennett R.J., *Administrative systems and economic spaces*, „Regional Studies”, 1997, no 3.
- Dolnicki B., *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna” 2010, nr 2.
- Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.
- Izdebski H., *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.
- Kaczmarek T., Mikula Ł., *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Wydawnictwo Bogucki, Poznań 2007.
- Karnowski J., *Modele budowy metropolii w Europie. Jaka metropolia na Pomorzu?*, „Gazeta Wyborcza” 24.03.2007, dodatek: „Trójmiasto”.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kulesza M., *Zarządzanie metropolią*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy”, 2006, nr 5.
- Kulesza M., *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.
- Kulesza M., *Współpraca samorządowa*, www.prezydent.pl/download/gfx/.../materialy_fdp_26-01-2011.pdf (dostęp: 15.12.2011).
- Lackowska M., *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.
- Markowski T. (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn KPZK” 2005, z. 221.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Polski system samorządowy wymaga jedynie niewielkich poprawek*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 26.06.2009.
- Szczurek W., *Metropolia, czyli wspólnota partnerów*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2006, nr 5.
- Szmiągł-Rawska K., *Współpraca między samorządami a klimat rozwoju przedsiębiorczości*, Geoprofit, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, DzU 2001, nr 79, poz. 855, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, DzU 2000, nr 94, poz. 1037, z późn. zm.
- Uzbek P., *Polskie metropolie – wyzwania globalizacji a spójność terytorialna*, [w:] *Rozwój przez wspólnotę i konkurencyjność*, II Kongres Obywatelski, Gdańsk 2007.
- Wykaz związków międzygminnych i związków międzypowiatowych*, www.mswia.gov.pl (dostęp: 23.04.2011).
- Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, MSAP, Kraków 2004.

COOPERATIVENESS OF LOCAL GOVERNMENTS

Summary: Efficiency and effective public service providing requires a minimum of coordination, and sometimes the institutional forms of cooperation. Cooperation between communes can be provided under a number of Polish legislation formulas. Despite these reasonable conditions, and favorable regulations in the Polish local government there is a serious lack of capabilities to work together. This article tries to diagnose the scope of this cooperation and characterizes new initiatives to change this situation.

Keywords: local government, territorial cooperation, efficiency.