

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 418

Gospodarka przestrzenna

Aktualne aspekty polityki

społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Contemporary Problems of Socio-economic
and Spatial Policy



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-563-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Krzysztof Balcerek, Robert Masztalski: Ocena ruchu inwestycyjnego na obszarach oddziaływania dużego miasta na przykładzie wydanych w gminie Długołęka pozwoleń na budowę i decyzji o warunkach zabudowy / Assessment of investment dynamics on the city's impact area on the example of building permits in gmina Długołęka and conditions of building development	11
Bartosz Bartosiewicz: Polityka rozwoju lokalnego w kurczących się małych miastach / Local development policy in shrinking small towns.....	22
Magdalena Belof: Wrocławski obszar metropolitalny jako laboratorium planowania w obszarach funkcjonalnych / Wrocław metropolitan area as a laboratory of planning for functional areas	32
Henryk Brandenburg, Katarzyna Ficek-Wojciuch, Marek Magdoń, Przemysław Sekuła: Interesariusze projektów publicznych – sukces projektu publicznego w ujęciu specjalistów od zarządzania projektami / Public projects' stakeholders – success of public project according to the project management specialists	41
Marcin Feltynowski: Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region / Niezrównoważone planowanie przestrzenne – przykład gmin regionu centralnego	52
Zbigniew Forycki: Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych / Methods in assessment of the efficiency of innovative projects.....	61
Anna Golejewska, Dorota Czyżewska: Smart specialisation in the regions of eastern Poland – case study / Inteligentne specjalizacje w województwach Polski Wschodniej – studium przypadku	69
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Klaster Polski Radon elementem innowacyjnej współpracy na rzecz rozwoju turystyki uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim / Polish Cluster Radon as the element of innovative cooperation for the development of SPA tourism in Lower Silesia region	78
Ewa Gralik-Żmudzińska: Przekształcenie samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej jako proces decyzyjny organów powiatu jeleniogórskiego / Conversion of a public, independent health care complex as a decision-making process of Jelenia Góra district's authorities.....	88
Arkadiusz Halama: Ocena wartości rekreacyjnej zbiornika „Wilkówka” / Assessment of the recreational value of water reservoir „Wilkówka”	99

Maria Heldak: Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce / The principles of land acquisition for public roads in Poland.....	107
Marian Kachniarz, Kacper Siwek: Wydajność pracy w samorządzie terytorialnym / Labour productivity in local government.....	117
Wojciech Kisiała: Zmiany nierówności poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w Polsce – konwergencja czy dywergencja? / Changes in the level of economic inequalities across poviats in Poland – convergence or divergence?.....	127
Dariusz Klimek: Wpływ imigracji zarobkowej na rozwój gospodarczy kraju i regionów / Effect of labor migration on economic development of the country and the regions.....	136
Lidia Kłos: Rzeczowo-ekologiczne efekty realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych / Material and ecological aspects of the implementation of the National Program of the Municipal Wastewater Treatment.....	145
Janusz Kot, Ewa Kraska: Władze lokalne i regionalne jako animator tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) / Local and regional authorities as facilitators for the formation, operation and development of clusters (with examples from the Świętokrzyskie Province).....	156
Krzysztof Krzyżak: Dysfunkcje w wykonywaniu usług publicznych – przykład budowy i eksploatacji oświetlenia miejsc publicznych / Dysfunctions in the performance of public services – example of building and exploitation of the lighting of public areas.....	167
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Kampinoskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Kampinos National Park.....	179
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Wolińskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Wolin National Park.....	188
Zbigniew Kuriata: Zarządzanie krajobrazem kulturowym Polanowic, gmina Byczyna – wizja mieszkańców wsi / Cultural landscape management in Polanowice, Byczyna municipality – vision of village residents.....	198
Tadeusz Lasota, Leszek Stanek: Analiza rynku nieruchomości powiatu wrocławskiego na tle studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin / Analysis of the real estate market of the poviats Wrocław on the background of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities.....	209
Grażyna Leśniewska: Przemoc ekonomiczna wobec kobiet – przezroczysty problem / Economic violence against women – the transparent problem..	219

Jerzy Ładysz, Magdalena Mayer: Czynniki i przejawy suburbanizacji post-industrialnej w miastach średnich województwa dolnośląskiego na przykładzie Bolesławca i Jeleniej Góry / Factors and consequences of post-industrial suburbanization in towns of Lower Silesia on the example of Bolesławiec and Jelenia Góra.....	226
Urszula Markowska-Przybyła: Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych / Determinants of social capital in the context of the ability to influence by the public authorities.....	240
Piotr Paczowski: Dialog obywatelski kreatorem rozwoju lokalnego / Civil dialogue as a creator of local development	252
Sławomir Palicki, Paulina Stachowska: Estetyzacja artystyczna w procesach rewitalizacji miast / Artistic aesthetization in urban revitalization processes	264
Zbigniew Piepiora: Przeciwdziałanie skutkom powodzi i susz w województwie lubelskim / The counteraction of floods' and droughts' effects in Lublin voivodeship.....	274
Katarzyna Przybyła: Wpływ Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości na rozwój Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego / The impact of the Kamienna Góra Small Enterprise Special Economic Zone on the development of Jelenia Góra and the Jelenia Góra powiat	285
Beata Rosicka: Funkcja turystyczna sudeckich obiektów podziemnych z czasów II wojny światowej / Tourist function of the underground facilities from the word war II in the Sudetes	294
Kacper Siwek: Aglomeracja wałbrzyska w świetle teorii sieci – wybrane zagadnienia / The Wałbrzych agglomeration in the light of network theory – selected issues.....	302
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Poziom rozwoju gospodarki odpadami na obszarach atrakcyjnych turystycznie / The level of waste management development in the touristic areas.....	311
Beata Skubiak, Barbara Kryk: Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego / Creation of the development potential of problem areas on the example of West Pomeranian voivodeship.....	318
Olimpia Stanaszek: Zagospodarowanie przestrzenne terenów o wysokiej wartości kulturowej – na przykładzie translokacji zabudowy łużyckiej Zagrody Kołodzieja / Land management on the areas of high cultural value – on the example of translocation of Lausitz building “Kołodziej Hut”	329
Marta Szaja: Wpływ wybranych aspektów przestrzennych na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów gminnych – na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego / The influence of chosen spa-	

tial aspects on socio-economic development of local self-governments – the example of maritime communes of the West Pomeranian voivodeship)	340
Beata Warczewska: Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej miejscowości zlokalizowanych w granicach parku krajobrazowego / Transformation of the functional and spatial structure of villages located in the borders of landscape park	350
Beata Wieteska-Rosiak: Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu / Directions of sustainable transportation development in the context of climate change	362

Wprowadzenie

Artykuły zamieszczone w niniejszym, piętnastym zeszycie „Gospodarki Przestrzennej”, przygotowanym w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, poświęcone są wybranym problemom planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie publikowane teksty odzwierciedlają aktualne problemy badawcze Autorów z rozmaitych dziedzin gospodarki przestrzennej. W zeszycie zaprezentowano wyniki badań naukowych dotyczących takich obszarów gospodarki przestrzennej, jak: kurczące się małe miasta, obszary metropolitalne, efektywność projektów innowacyjnych, turystyka uzdrowskowa, wartość rekreacyjna zbiorników wodnych, wydajność pracy w samorządzie terytorialnym, klastry, potencjał rozwojowy obszarów problemowych, zarządzanie krajobrazem kulturowym na obszarach wiejskich, czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej, inwestycje na obszarach oddziaływania dużych miast, funkcja turystyczna obiektów podziemnych, transport zrównoważony w miastach i inne. Treści zawarte w artykułach stanowią osobiste poglądy Autorów na przedstawione w nich problemy. Każdy artykuł podlegał recenzowaniu przez dwóch recenzentów z wiodących ośrodków naukowych w kraju.

Wyrażamy przekonanie, że publikacja ta będzie stanowiła istotny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej jako interdyscyplinarnej dziedziny wiedzy, będzie także inspiracją do dalszych badań i analiz porównawczych. Większość artykułów, oprócz wartości czysto naukowej, ma także walor aplikacyjny. Pozwala to z optymizmem spoglądać w przyszłość tej szybko rozwijającej się dziedziny naukowej, jaką jest gospodarka przestrzenna.

W imieniu Komitetu Redakcyjnego

Jacek Potocki, Jerzy Ładysz

Kacper Siwek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: kacper.siwek@ue.wroc.pl

**AGLOMERACJA WAŁBRZYSKA
W ŚWIETLE TEORII SIECI –
WYBRANE ZAGADNIENIA**

**THE WAŁBRZYCH AGGLOMERATION
IN THE LIGHT OF NETWORK THEORY –
SELECTED ISSUES**

DOI: 10.15611/pn.2016.418.30

Streszczenie: Artykuł związany jest z tematyką współpracy samorządów. Podjęto w nim próbę przedstawienia Aglomeracji Wałbrzyskiej w świetle teorii sieci. W pracy wskazano podstawowe zagrożenia podjętej przez gminy współpracy, dokonując przeglądu dokumentów konstytuujących Aglomerację Wałbrzyską oraz odnosząc się do wyznaczonego obszaru Aglomeracji Wałbrzyskiej, określanego jako obszar funkcjonalny.

Słowa kluczowe: współpraca terytorialna, samorząd terytorialny, teoria sieci.

Summary: The article is connected with a subject matter of cooperation of local government units. The author presents the Wałbrzych Agglomeration in the light of network theory. Basic threats of cooperation of local government units have been indicated. To reach this aim the fundamental documents of the Wałbrzych Agglomeration taking into consideration the area of the Wałbrzych Agglomeration as a functional urban area have been reviewed.

Keywords: territorial cooperation, local government, network theory.

1. Wstęp

Współpraca pomiędzy samorządami może rozwijać się w różnych prawnie określonych formach. Samorządy terytorialne mogą między innymi tworzyć związki komunalne, zawierać porozumienia czy też tworzyć stowarzyszenia. Co istotne, uregulowania prawne nie nakładają na samorządy obowiązku tworzenia wskazanych struktur, stanowią one raczej wyraz dobrowolnej współpracy, wynikającej z konieczności zapewnienia świadczenia usług publicznych w sposób sprawny i efektywny [Kachniarz 2014].

Jedną z przesłanek podejmowania współpracy pomiędzy samorządami jest fakt, że przestrzeń funkcjonalna wykracza poza granice administracyjne jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób powstaje skłonność do formowania się sieci organizacyjnych. Sieci te mogą tworzyć rozmaite typy funkcjonalne, nie zawsze równoznaczne z formami prawnymi. Obecna sytuacja społeczna, polityczna oraz gospodarcza często wyklucza możliwość zapewnienia realizacji zadań publicznych przez samorządy na zadowalającym dla ich mieszkańców poziomie. Wymaga to postrzegania jednostek samorządu terytorialnego nie przez pryzmat wydzielonych administracyjnie jednostek terytorialnych, ale jako systemu powiązań funkcjonalno-przestrzennych, którego sprawne działanie będzie warunkiem rozwoju lokalnego i regionalnego.

Takie rozumienie funkcjonowania samorządu terytorialnego znajduje swój wyraz w europejskiej polityce spójności uwzględniającej terytorialny wymiar polityk publicznych. Traktat lizboński, który wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2009 r., w zasadniczy sposób zmodyfikował kształt polityk Unii Europejskiej, w tym polityki spójności, nadając jej, poza gospodarczym i społecznym, również trzeci wymiar – terytorialny. Wymagać to będzie wyjścia poza tradycyjne granice administracyjne jednostek samorządu terytorialnego oraz większej skłonności do współpracy i koordynacji działań ze strony władz różnego szczebla [Mantey 2013].

Narzędziem wspierającym rozwój terytorialny, które ma przyczynić się do zwiększenia efektywności realizowanych zadań przez miasta i ich obszary funkcjonalne, z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, mają stać się Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). W polskich warunkach instytucją reprezentującą ZIT mogą być związki komunalne gmin lub inne formy partnerstwa mające charakter zinstytucjonalizowany, takie jak stowarzyszenia, porozumienia administracyjne, a także inne prawnie dopuszczalne rozwiązania [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014].

W pracy podjęto próbę przedstawienia tworzącej się struktury w postaci Aglomeracji Wałbrzyskiej w kontekście teorii sieci oraz wskazania na podstawowe zagrożenia dla powodzenia zainicjowanej współpracy.

2. Jednostki samorządu terytorialnego jako aktorzy sieci organizacyjnych

Jednym z możliwych sposobów realizacji zadań, zarówno prywatnych, społecznych, jak i publicznych, są struktury sieciowe. Sieci umożliwiają osiąganie założonych celów w sposób bardziej efektywny i skuteczny dzięki takim procesom, jak współpraca i konkurencja. Największy wpływ na kształt teorii sieci miały prace M. Castellsa. Użyte przez niego pojęcie społeczeństwa sieciowego (*network society*) miało opisywać zmiany zachodzące w dobie globalizacji w społeczeństwach, w organizacji pracy, życia i przestrzeni społecznej [Mempel-Śnieżyk 2011]. Do niedawna pojęcie sieci stanowiło termin socjologiczny. Obecnie przeniknęło także do nauk politycz-

nych, nauk o zarządzaniu, w tym zarządzaniu publicznym [Adamus-Matuszyńska 2012]. Podejmuje się również próby prezentacji rozwoju koncepcji sieci w teorii nauk ekonomicznych, wskazując potrzebę udowodnienia ich istnienia jako odrębnego sposobu organizacji działalności gospodarczej czy też formy koordynacji tej działalności [Barczak 2012].

Tworzenie sieci międzyorganizacyjnych nie jest charakterystyczne wyłącznie dla sektora prywatnego. Coraz częściej powiązania sieciowe dostrzegane są również w sektorze publicznym. Podejście sieciowe w sektorze publicznym utożsamiane jest z koncepcją zarządzania publicznego opartego na New Public Governance, dla której podstawę teoretyczną stanowi nowa ekonomia instytucjonalna. Przez pryzmat teorii sieci dostrzega się, że organizacje publiczne ewoluują w kierunku systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą oraz wieloma centrami decyzyjnymi [Rudolf 2011].

Przez sieci rozumie się również formy współpracy, które tworzą niezależne w sensie prawnym organizacje współpracujące dla osiągnięcia celów indywidualnych oraz celów całości, którą stanowi sieć [Chrisidu-Budnik, Korczak 2012].

Podmiotami tworzącymi sieć organizacyjną są aktorzy sieci interpretowani jako instytucje, którymi mogą być władze lokalne reprezentujące samorząd terytorialny. W kontekście teorii sieci samorząd terytorialny jest aktorem, podobnie jak przedsiębiorstwa w sieciach przemysłowych. Sieć będzie w tym przypadku zbiorem połączonych relacji (wymiany) między jednostkami samorządu terytorialnego, związanych z ich działalnością społeczno-gospodarczą. Władze reprezentujące samorząd mogą być traktowane jako węzły sieci. Istotnym zagadnieniem w teorii sieci są interakcje między aktorami (uczestnikami gry ekonomicznej) i relacje społeczne, konstytuujące sieć. Pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego można wyróżnić różne formy interakcji: konflikt, konkurencję, kontrolę, koordynację, kooperację [Furmankiewicz 2002].

Współpraca pomiędzy samorządami może się odbywać w sieciach dwustronnych oraz wielostronnych. Może ona mieć charakter powiązań międzynarodowych lub realizować się w sieciach krajowych. Jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład sieci mogą tworzyć struktury rozproszone lub zwarte przestrzennie. Wymiar współpracy pomiędzy samorządami może mieć również charakter materialny i niematerialny.

Do przesłanek sprzyjających współpracy samorządów zalicza się czynniki formalnoprawne, ekonomiczno-finansowe, prakseologiczne, ekologiczne, społeczno-kulturalne, polityczne, zwane atraktorami [Furmankiewicz 2002]. Jednymi z najważniejszych są jednak uwarunkowania geograficzne. Badania wykazują, że na przykład odległość pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ma istotny wpływ na ich skłonność do współpracy oraz jej zakres [Post 2002].

3. Aglomeracja Wałbrzyska jako struktura sieciowa

Współpraca gmin w ramach Aglomeracji Wałbrzyskiej stanowi przykład dobrowolnego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i przyjęła formę prawną opartą na porozumieniu międzygminnym¹. Aglomerację Wałbrzyską tworzą 22 gminy położone na obszarze powiatu wałbrzyskiego, świdnickiego, kłodzkiego oraz kamiennogórskiego². Jest to zatem sieć wielostronna o dość zwartym przestrzennie charakterze.

Jak się wydaje, podstawowym czynnikiem (atraktorem) sprzyjającym powstaniu struktury określanej mianem Aglomeracji Wałbrzyskiej jest zakres oraz sposób dofinansowywania zadań z UE. W perspektywie finansowej 2014-2020 przewiduje się bowiem rezygnację z rozproszonej interwencji wobec jednostek samorządu terytorialnego na rzecz bardziej selektywnych i skoncentrowanych inwestycji na zintegrowanym terytorium rozumianym funkcjonalnie, z uwzględnieniem wzmocnienia lub inicjowania partnerskiej, wieloszczeblowej współpracy pomiędzy samorządami.

Narzędziem, które umożliwi zarówno oddziaływanie na wyznaczone obszary funkcjonalne, jak i realizację strategii terytorialnych, będą zintegrowane inwestycje Terytorialne (ZIT). ZIT-y będą realizowane przede wszystkim na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich oraz na terenie innych miast i ich obszarów funkcjonalnych o charakterze regionalnym i subregionalnym. Możliwość realizacji ZIT w miastach o takim charakterze oraz na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie została uzależniona od decyzji samorządu województwa po uzgodnieniach z gminami zainteresowanymi realizacją ZIT [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014]. Obszar, na którym będą realizowane ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej, został wyznaczony uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 stycznia 2015 r.

Wydaje się, że obszar wyznaczony granicami miast, sygnatariuszy porozumienia, nie odznacza się wszystkimi charakterystycznymi dla aglomeracji cechami. Cały ten obszar nie podlegał również charakterystycznym dla aglomeracji prawdom rozwoju [Niziołek 2008]. Przede wszystkim, co warto podkreślić, aglomeracje powstają samoistnie, a ich rozwój jest efektem ograniczonej pojemności obszarów poszczególnych jednostek osadniczych, zwłaszcza ośrodka centralnego (rdzenia aglomeracji) oraz indywidualnej kalkulacji poszczególnych osób i podmiotów gospodarczych, ich preferencji lokalizacyjnych oraz zachowań przestrzennych. Aglomeracje stanowią zawsze mniej lub bardziej spójną przestrzenno-funkcjonalną całość, choć ich rozwoju nie regulują żadne przepisy prawne ani nie kształtuje żadna władza [Parysek 2008]. W przypadku struktury, jaką jest Aglomeracja Wałbrzyska, trudno mó-

¹ Porozumienie międzygminne zawarte zostało 24.02.2015 r. przez gminy tworzące Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Aglomeracji Wałbrzyskiej.

² Porozumienie podpisane zostało przez: Kamienną Górę – gminę miejską i wiejską, Nową Rudę – gminę miejską i wiejską, Świebodzice, Boguszów-Gorce, Szczawno-Zdrój, Czarny Bór, Głuszyce, Mieroszów, Walim, Wałbrzych, Jedlinę-Zdrój, Stare Bogaczowice, Świdnicę – gminę miejską i wiejską, Jaworzynę Śląską, Strzegom, Żarów, Dobromierz oraz Marcinowice.

wić o jej samoistnym powstaniu. Wydaje się, że pomiędzy podmiotami tworzącymi tę strukturę wyznaczoną zawartym porozumieniem nie ma już tak silnych powiązań, które spajały te jednostki w XIX i XX wieku. W szczególności wyczerpaniu uległy zasoby węgla kamiennego, które kiedyś były podstawowym czynnikiem rozwoju tego obszaru, na przełomie lat 80. i 90. XX wieku nastąpiły znaczne procesy depopulacji (szczególnie Wałbrzycha), na znaczeniu stracił tradycyjny przemysł tego obszaru.

Nie ulega wątpliwości, że miasta tworzące Aglomerację Wałbrzyską łączyły niegdyś zdecydowanie wyraźniejsze więzy gospodarcze i społeczne niż obecnie. R. Krzysztofik i R. Szmytkie jako Aglomerację Wałbrzyską wskazali obszar obejmujący 11 miast wchodzących w skład powiatu wałbrzyskiego (6 miast) oraz świdnickiego (5 miast), klasyfikując tę strukturę jako „klasyczny przykład dosłownej aglomeracji policentrycznej, z dwoma rdzeniami w Wałbrzychu i Świdnicy” [Krzysztofik, Szmytkie 2011]. Z kolei J. Parysek w swoich badaniach nad aglomeracjami miejskimi w ogóle nie wyróżnił Aglomeracji Wałbrzyskiej, wskazując jedynie na Aglomerację Sudecką (w skład której wchodziły: Jelenia Góra, Kamienna Góra, Dzierżoniów, Bielawa, Nowa Ruda, Boguszów-Gorce, Walim, Szczawno-Zdrój, z głównym ośrodkiem – Wałbrzychem), podając jednocześnie w wątpliwość określanie tego obszaru mianem aglomeracji policentrycznej [Parysek 2008].

Pewne wątpliwości może również budzić sposób, w jaki wyznaczony został obszar funkcjonalny tworzący Aglomerację Wałbrzyską. Obszar ten został bowiem określony administracyjnie (po uzgodnieniach, uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego), a jego granice tworzą granice administracyjne gmin sygnatariuszy Deklaracji Aglomeracji Wałbrzyskiej. Ponadto wyodrębnienie Aglomeracji Wałbrzyskiej nie zostało dokonane na podstawie ściśle określonej procedury uwzględniającej metodykę delimitacji obszarów funkcjonalnych, czyli z wykorzystaniem wskaźników dotyczących zagadnień funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych i morfologicznych [Śleszyński 2013], a o przystąpieniu do zawartego porozumienia decydowało wyłącznie zainteresowanie gminy realizacją ZIT.

W tym kontekście powstaje pytanie, na ile nowo utworzona struktura doprowadzi do powstania trwałej sieci powiązań pomiędzy poszczególnymi gminami ją tworzącymi, na ile zaś stanowić będzie porozumienie nakierowane na określony, z góry założony cel – uzyskanie maksymalnego wsparcia finansowego ze źródeł europejskich i na wyznaczony okres – określony przez ramy czasowe realizacji zadań dofinansowywanych ze źródeł UE. Dla powstania trwałej sieci konieczne jest ukierunkowanie relacji pomiędzy jej uczestnikami na realizację celów długoterminowych i tworzenie środowiska zaufania. Perspektywa długookresowa jest bowiem tym, co odróżnia relacje sieciowe od innych krótkotrwałych interakcji [Furmankiewicz 2002].

Władze gmin, podpisując Deklarację Aglomeracji Wałbrzyskiej, dość szeroko i ogólnie określiły zakres podejmowanej współpracy. Zobowiązały się w niej między innymi do zintensyfikowania wspólnych działań dla zapewnienia warunków

trwałego rozwoju na całym obszarze Aglomeracji Wałbrzyskiej oraz współpracy z Zarządem Województwa Dolnośląskiego i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w celu określenia finansowych narzędzi wsparcia przy realizacji ZIT w latach 2014-2020. W sposób szczególny zadeklarowano współdziałanie w celu uczynienia aglomeracji beneficjentem nowego europejskiego sposobu wspomagania szczególnych obszarów funkcjonalnych.

Ogólne zobowiązania zawarte w Deklaracji Aglomeracji Wałbrzyskiej zostały uściślone w zawartym porozumieniu, w którym określono cel współdziałania, prawa i obowiązki stron porozumienia, podkreślając przede wszystkim konieczność współpracy przy programowaniu, wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji, bieżącej obsłudze i rozliczeniach ZIT. Analizując zapisy zawartego porozumienia oraz okres, na jaki zostało zawarte (okres wdrażania, realizacji i rozliczenia ZIT AW), należy stwierdzić, iż ma ono ściśle określony cel, a współpraca pomiędzy gminami Aglomeracji Wałbrzyskiej będzie ograniczona do współdziałania w okresie realizacji ZIT.

Warto zauważyć, że w odróżnieniu od poprzedniego okresu programowania, tj. lat 2007-2013, w którym samorządy konkurowały o środki finansowe z funduszy europejskich, w obecnie wyznaczonej perspektywie będą zobowiązane do podejmowania współpracy. W tym przypadku zatem do zawiązania współpracy gminy tworzące Aglomerację Wałbrzyską pobudzone zostały przez zewnętrzne instytucje czy też sposób realizacji polityki spójności przez Unię Europejską. W literaturze zwraca się uwagę na to, że zewnętrzne instytucje, agencje czy też programy, choć prowadzą do zawiązania formalnych zrzeszeń, to jednak mogą okazać się nietrwałe. Pominięcie w rozwoju relacji sieciowych naturalnych etapów, jakimi są utworzenie pierwotnej sieci formalnej oraz rzeczywista współpraca, może stanowić przyczynę rozpadu sieci. Wskazuje się bowiem, że pośrednie formy rozwoju sieci wpływają na wzajemny szacunek, zaufanie, wspólne planowanie, długoterminowe finansowanie. Stworzenie środowiska zaufania ma znaczenie dla rozwoju i utrzymania kooperacji. Zwraca się również uwagę na to, że współpraca rozwijana oddolnie, z własnej inicjatywy stron, jest trwalsza, efektywniejsza od form stymulowanych odgórnie [Furmankiewicz 2002].

Podjęte współdziałanie gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej w ramach zawartego porozumienia wydaje się nieco bardziej pogłębioną formą współpracy między samorządami niż w przypadku porozumień (umów) zawieranych dla realizacji pojedynczych przedsięwzięć. W tym też należy upatrywać szansy na dłuższą współpracę tworzących aglomerację samorządów. Porozumienie to nie wyczerpuje się tylko w umowie, choć nie jest związkiem komunalnym w rozumieniu przepisów prawa, to jednak tworzy określoną formę organizacyjną w postaci jednostki budżetowej – Instytucję Pośredniczącą Aglomeracji Wałbrzyskiej (IPAW)³ oraz powołuje swego

³ Instytucja Pośrednicząca Aglomeracji Wałbrzyskiej powołana została uchwałą nr III/21/2015 r. Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki organizacyjnej pod nazwą: Instytucja Pośrednicząca Aglomeracji Wałbrzyskiej.

rodzaju organ – Komitet Sterujący ZIT AW. Samo zaś porozumienie określane jest mianem związku ZIT AW⁴. Funkcję lidera porozumienia powierzono gminie Wałbrzych, która upoważniona została do reprezentowania wszystkich gmin będących stronami porozumienia w procesie negocjacji, ustanawiania i realizacji instrumentu ZIT oraz przejęła pełen poziom zarządzania realizacją zadań Instytucji Pośredniczącej Aglomeracji Wałbrzyskiej w ramach instrumentu ZIT RPO dla województwa dolnośląskiego na lata 2014-2020.

W pewnym sensie zatem wykreowana została „ułomna” organizacja (struktura), która nie ma wprawdzie odrębnej osobowości prawnej, nie może we własnym imieniu nabywać praw i zaciągać zobowiązań, ale powoduje, że zawarte porozumienie może być rozpatrywane nie tylko jako sieć w kontekście zawartej umowy, ale jako sieć międzyorganizacyjna [Chrisidu-Budnik, Korczak 2012].

Poza możliwością skutecznego pozyskiwania środków finansowych z funduszy europejskich należy również wskazać na inne potencjalne korzyści wynikające z zainicjowania współpracy pomiędzy samorządami tworzącymi Aglomerację Wałbrzyską. Przede wszystkim podjęta przez samorzady kooperacja może służyć budowaniu wzajemnego zaufania i kontynuowania współdziałania również po zakończeniu finansowania projektów w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020, objawiając się w kooperacji (konkurencyjną współpracą). Pozwoli to na skuteczniejsze, a przede wszystkim efektywniejsze świadczenie usług publicznych i zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych. Ponadto zdobyte doświadczenie oraz swego rodzaju *know-how* wynikające z realizacji zadań w ramach zawartego porozumienia, powinno skłonić samorzady do kontynuowania współpracy w formule Aglomeracji Wałbrzyskiej. Swego rodzaju wartością dodaną dla samorządów może okazać się również prestiż przynależności do Aglomeracji Wałbrzyskiej, który jednak zależeć będzie od sukcesu podjętej współpracy.

Rozpatrywanie takich struktur, jak Aglomeracja Wałbrzyska, z punktu widzenia teorii sieci może okazać się bardzo pożądane, bowiem poznanie relacji pomiędzy podmiotami tworzącymi tę strukturę umożliwi poznanie i usunięcie barier występujących w jej funkcjonowaniu. W dalszych badaniach nad Aglomeracją Wałbrzyską, rozumianą jako szczególnego rodzaju związek gmin (partnerstwo gmin), zasadne wydaje się wykorzystywanie takich metod badawczych, jak np. metoda SNA (*social network analysis*), która pozwala na odtwarzanie, wizualizację i analizę złożonych, wielopoziomowych relacji [Adamus-Matuszyńska 2012]. Jest to o tyle istotne, że zrozumienie zależności pomiędzy aktorami sieci, identyfikacja i eliminacja trudności związanych z funkcjonowaniem sieci może przyczynić się do powodzenia zainicjowanej współpracy oraz jej efektywności. Brak świadomości własnych zależności wśród członków sieci stanowi ważny czynnik wpływający na niepowodzenie współpracy pomiędzy aktorami sieci [Klijn, Koppenjan 2011].

⁴ Por. porozumienie międzygminne z dnia 24.02.2015 r. zawarte przez gminy tworzące Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Aglomeracji Wałbrzyskiej.

4. Zakończenie

Powstanie Aglomeracji Wałbrzyskiej, obejmującej 22 gminy, stanowić będzie duże wyzwanie z punktu widzenia zarządzania publicznego. Choć struktura ta nie ukształtowała się samoistnie, jako wyraz oddolnej inicjatywy współpracujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego, co stanowi o trwałości organizacji sieciowej, to jednak należy wyrazić nadzieję, że podpisane porozumienie międzygminne będzie załącznikiem długoterminowej kooperacji samorządów.

Wydaje się, że Aglomeracja Wałbrzyska rozumiana jako dobrowolny związek gmin realizuje również postulaty sformułowane przez M. Kuleszę [2010]. Wskazywał on, że dla rozwiązania skomplikowanych spraw aglomeracji miejskiej trzeba przyjmować te rozwiązania funkcjonalne, które w jak najoszczędniejszy sposób ingerują w obecny system kompetencyjny gmin i powiatów położonych na tym terenie. Był zwolennikiem tzw. lekkiego rozwiązania, nie wymagającego szczególnego rozwiązania instytucjonalnego, którego głównym zadaniem byłoby programowanie strategii rozwoju aglomeracji oraz podejmowanie i organizowanie wykonania przedsięwzięć niezbędnych dla całej aglomeracji. Zarządzanie na wyznaczonym obszarze funkcjonalnym nie miało by charakteru hierarchicznego, lecz sieciowy. Taka forma współdziałania samorządów w realizacji zadań publicznych, bez rezygnacji przez nie z przyznanych im ustawowo kompetencji władczych i bez powoływania nowych, rozbudowanych struktur organizacyjnych, wydaje się rozwiązaniem, które wychodzi naprzeciw oczekiwaniom samorządów. Dotyczy to przede wszystkim tych jednostek, które z uwagi na swoją wielkość lub peryferyjne położenie obawiają się „wchłonięcia” przez dużą, silną strukturę i nieuwzględniania ich postulatów przy podejmowaniu decyzji o kierunkach wydatkowania środków publicznych.

Podsumowując, struktura określana mianem Aglomeracji Wałbrzyskiej może stać się obszarem ścisłej współpracy władz samorządowych. Dzięki budowaniu trwałych relacji, ukierunkowaniu na długookresową współpracę Aglomeracja Wałbrzyska ma szansę wytworzyć realne powiązania sieciowe. Te z kolei pozwolą konkurującym i jednocześnie kooperującym samorządom odkryć korzyści synergii, unikać powielania tych samych wysiłków i realizować zadania publiczne oraz dostarczać usługi publiczne w sposób bardziej efektywny. Z drugiej strony ścisła współpraca pomiędzy władzami samorządowymi wymagać będzie przewyciężenia dotychczasowego zarządzania publicznego, które skupiało się na myśleniu o administracyjnie wyznaczonej „własnej” jednostce, na rzecz myślenia o zarządzaniu publicznym w kontekście jednostki, która jest elementem sieci.

Literatura

- Adamus-Matuszyńska A., 2012, *Analiza partnerstwa w sektorze publicznym według modelu SNA*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 275.
- Barczak B., 2012, *Koncepcja sieci organizacyjnej w teorii nauk ekonomicznych*, Zeszyty Naukowe UE w Krakowie, Ekonomia nr 888.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., 2012, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, Samorząd Terytorialny 1-2.
- Furmankiewicz M., 2002, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, Studia regionalne i lokalne nr 1(8).
- Kachniarz M., 2014, *Kooperatywność samorządów lokalnych*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 339.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., 2011, *Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do zarządzania opartego na teorii sieci*, Zarządzanie Publiczne nr 2-3 (16-17).
- Krzysztofik R., Szymtkie R., 2011, *Studia nad procesami i strukturami osadniczymi sieci miast Polski Południowej*, Prace Wydziału Nauk o Ziemi Uniwersytetu Śląskiego nr 68.
- Kulesza M., 2010, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, Samorząd Terytorialny 6.
- Mantey D., 2013, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, Samorząd Terytorialny 6.
- Mempel-Śnieżyk A., 2011, *Uwarunkowania funkcjonowania powiązań sieciowych w województwie dolnośląskim*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 241.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2014, *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/partnership-agreement-poland_pl.pdf (31.08.2015).
- Niziołek M., 2008, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Parysek J.J., 2008, *Agglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, www.rr.amu.edu.pl/files/RR_05_04.pdf.
- Post S.S., 2002, *Local Government Cooperation: The Relationship Between Metropolitan Area Government Geography and Service Provision*, Boston.
- Rudolf W., 2011, *Rozwój zarządzania publicznego*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 261.
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Przegląd Geograficzny nr 85.