

Małgorzata Żak-Skwierczyńska

**Bariery we współpracy  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
miejskich obszarów  
funkcjonalnych**

Przykład województwa łódzkiego

**Bariery we współpracy  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
miejskich obszarów  
funkcjonalnych**

Przykład województwa łódzkiego



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

**Interdyscyplinarne Studia Miejskie**

Małgorzata Żak-Skwierczyńska

**Bariery we współpracy  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
miejskich obszarów  
funkcjonalnych**

Przykład województwa łódzkiego

Małgorzata Żak-Skwierczyńska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania  
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RADA REDAKCYJNA SERII INTERDYSCYPLINARNE STUDIA MIEJSKIE  
przewodniczący: *Tadeusz Markowski*; członkowie: *Justyna Andres-Morawska*  
*Jolanta Jakóbczyk-Gryszkiewicz, Tomasz Jurczak, Aleksandra Nowakowska*  
*Kamil Śmiechowski, Elżbieta Umińska-Tytoń*; członkowie honorowi:  
*Ryszard Bonisławski, Jerzy Hausner, Zenon Kiczka*

RECENZENT

*Tadeusz Kudłacz*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Monika Borowczyk*

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

*Bogusław Pielat*

SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

KOREKTA TECHNICZNA

*Leonora Gralka*

PROJEKT OKŁADKI

*Katarzyna Turkowska*

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/ velishchuk1, BIKER11960

© Copyright by Małgorzata Żak-Skwierczyńska, Łódź 2018  
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.08862.18.0.M

Ark. wyd. 18,0; ark. druk. 17,125

ISBN 978-83-8142-522-3  
e-ISBN 978-83-8142-523-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8  
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl  
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl  
tel. (42) 665 58 63

<https://doi.org/10.18778/8142-522-3>

# Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
<b>Terytorialno-funkcjonalne podejście do rozwoju</b>	<b>17</b>
1.1. Koncepcje i czynniki rozwoju	17
1.1.1. Wybrane koncepcje rozwoju	17
1.1.2. Czynniki rozwoju	25
1.2. Terytorialny wymiar w polityce rozwoju	28
1.3. Kapitał terytorialny jako nowy jakościowo czynnik rozwoju	34
1.4. Obszary funkcjonalne i ich delimitacja	42
1.4.1. Obszary funkcjonalne w polskich dokumentach planistycznych	42
1.4.2. Obszary funkcjonalne – chaos terminologiczny i próba jego uporządkowania	44
1.4.3. Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych	52
Rozdział 2	
<b>Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu teoretycznym</b>	<b>57</b>
2.1. Zintegrowane zarządzanie rozwojem	57
2.2. Definicja pojęcia współpracy w administracji publicznej	62
2.3. Systematyka i teorie współpracy	70
2.3.1. Teoria kosztów transakcyjnych	71
2.3.2. Teoria niesprawności władz	74
2.3.3. Teoria klastrów	75
2.3.4. Teoria zależności od zasobów	79
2.3.5. Teoria wymiany relacyjnej	80
2.3.6. Teoria sieci społecznych	81
2.4. Charakterystyka instytucjonalnych form współpracy polskich samorządów	88

## 6 Spis treści

2.4.1. Związek jednostek samorządu terytorialnego	89
2.4.2. Związek metropolitalny	91
2.4.3. Porozumienia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	92
2.4.4. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego	93
2.4.5. Lokalne Grupy Działania	95
2.4.6. Partnerstwo publiczno-prywatne	96
2.4.7. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	97
2.4.8. Cywilnoprawne formy współpracy z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	98
2.5. Główni interesariusze współpracy	100

### Rozdział 3

## **Współpraca polskich samorządów w świetle przeprowadzonych badań na przykładzie województwa łódzkiego** 105

3.1. Założenia metodyczne oraz cel i zakres badań	105
3.2. Współpraca JST w świetle przeprowadzonych badań ilościowych	115
3.3. Współpraca JST miejskich obszarów funkcjonalnych w świetle przeprowadzonych badań jakościowych	122
3.3.1. Miasto Bełchatów i jego obszar funkcjonalny	123
3.3.2. Miasto Pabianice i jego obszar funkcjonalny	125
3.3.3. Miasto Tomaszów Mazowiecki i jego obszar funkcjonalny	127
3.3.4. Miasto Zgierz i jego obszar funkcjonalny	128
3.3.5. Miasto Skierniewice i jego obszar funkcjonalny	130
3.3.6. Miasto Radomsko i jego obszar funkcjonalny	132
3.3.7. Miasto Sieradz i jego obszar funkcjonalny	134
3.3.8. Podsumowanie	137

### Rozdział 4

## **Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle przeprowadzonych badań** 141

4.1. Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle przeprowadzonych badań ilościowych	142
4.1.1. Bariery niezależne od jednostek samorządu terytorialnego	143
4.1.2. Bariery zależne od jednostek samorządu terytorialnego	144
4.2. Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych	146
4.2.1. Wewnątrzsektorowe bariery we współpracy	146
4.2.1.1. Bariery ustrojowo-administracyjne	148
4.2.1.2. Bariery prawne	156
4.2.1.3. Bariery finansowe	165
4.2.1.4. Bariery upartyjnienia samorządów	184
4.2.1.5. Bariery psychospołeczne	188

4.2.1.6. Bariery związane z planowaniem i programowaniem rozwoju	193
4.2.1.7. Bariera braku zdolności do współpracy miast średniej wielkości	195
4.2.1.8. Bariera kompetencji kadr samorządowych	201
4.2.1.9. Bariery instytucjonalne związane z prowadzeniem polityki rozwoju	204
4.2.2. Międzysektorowe bariery we współpracy	206
4.2.2.1. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi	206
4.2.2.2. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z przedsiębiorstwami	220
4.2.2.3. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z uczelniami i jednostkami B+R	224
4.2.2.4. Podsumowanie	225
Wnioski końcowe i rekomendacje	227
Bibliografia	243
Spis tabel	261
Spis rysunków	262
Spis wykresów	263
Załączniki	265
Załącznik 1. Niezależne od JST bariery we współpracy z poszczególnymi grupami partnerów	266
Załącznik 2. Zależne od JST bariery we współpracy z poszczególnymi grupami partnerów	269





# Wykaz skrótów

$a_o$	– współczynnik aktywności organizacji pozarządowych
$a_s$	– współczynnik aktywności społeczeństwa
art.	– artykuł
BDL	– Bank Danych Lokalnych
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
CUW	– centrum usług wspólnych
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (ang. European Free Trade Association)
EKST	– Europejska Karta Samorządu Terytorialnego
ESPON	– Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ang. European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IZ	– Instytucja Zarządzająca
jednostka B+R	– jednostka badawczo-rozwojowa
JST	– jednostki samorządu terytorialnego
KPM	– <i>Krajowa Polityka Miejska 2023</i>
KPZK	– <i>Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030</i>
KRRIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KSRR	– <i>Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie</i>
$L_1$	– liczba ludności faktycznie zamieszkującej na terenie JST
LGD	– Lokalne Grupy Działania
ŁOM	– Łódzki Obszar Metropolitalny
MOF	– miejski obszar funkcjonalny
MRR	– Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NGO	– organizacja pozarządowa (ang. non-governmental organization, non-government organization)
$O_b$	– liczba stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych zarejestrowanych w BDL

## 10 Wykaz skrótów

- O<sub>of</sub> – liczba organizacji, które złożyły oferty w ramach otwartych konkursów ofert ogłaszanych przez samorządy na realizację zadań publicznych
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)
- OF – obszar funkcjonalny
- OSI – obszary strategicznej interwencji
- PPP – partnerstwo publiczno-prywatne
- PROW – *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*
- PZP – *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*
- PZPWŁ – *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego*
- RIO – Regionalna Izba Obrachunkowa
- RLKS – *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność*
- RPO WŁ – *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020*
- SOR – *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*
- SRWŁ – *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego. Łódzkie 2020*
- UE – Unia Europejska
- udpp – *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*
- uofp – *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*
- usg – *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*
- usp – *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*
- WPF – wieloletnia prognoza finansowa
- ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
- ZMP – Związek Miast Polskich

# Wstęp

Jednym z podstawowych założeń nowej polityki rozwoju jest wprowadzenie zintegrowanego podejścia terytorialnego, czyli koncentracja na terytoriach i wykorzystanie ich różnorodności w celu poprawy poziomu konkurencyjności. Formalne początki terytorialnego podejścia znajdują się w krajowych dokumentach strategicznych. Do najważniejszych należy zaliczyć *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (dalej: KPZK) oraz *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (dalej: KSRR). Obecnie to podejście rozwija *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (dalej: SOR). Zgodnie z KPZK zintegrowane podejście terytorialne charakteryzuje się ukierunkowaniem na „wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania” (KPZK, 2012, s. 158). Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju podkreśla, że podejście to, obok wykorzystania specyficznych potencjałów terytorialnych, koncentruje się również na likwidacji barier w rozwoju poszczególnych obszarów/terytoriów (SOR, 2017, s. 40). Z kolei KSRR odnosi się do jakościowego przeformułowania dotychczasowego modelu prowadzenia polityki regionalnej i wprowadza termin „nowego paradygmatu polityki regionalnej”, oznaczający m.in. zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie). Skuteczność koncentracji tematycznej ma zatem zależeć od takiego ukierunkowania interwencji publicznej, która uwzględni specyfikę terytorium, do którego interwencja jest adresowana. Koncentracja terytorialna pozwolić będzie na spójne finansowanie przyjętych celów rozwojowych i podnoszenie efektywności interwencji publicznej, zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania procesami rozwojowymi. T. Markowski podnosi, że polityka rozwoju w wymiarze terytorialnym realizowana jest m.in. przez delimitację obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi w celu lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, których zastosowanie blokuje tradycyjny (zgodny z podziałami terytorialnymi) sposób planowania rozwoju lokalnego. Z tej definicji powinny wynikać nowe formy instytucjonalnego (organizacyjnego) współzarządzania oraz nowe metody planowania terytorialnego (Markowski, 2011a, s. 78).

Problematyka obszarów funkcjonalnych stanowi przedmiot rozważań autorki w ramach niniejszego opracowania. Koncentruje się ona na miejskich obszarach funkcjonalnych, które są układami terytorialnymi składającymi się z miasta centralnego (skupiającego zjawiska i procesy społeczno-gospodarcze) i jego otoczenia, stanowiącego terytorium rozprzestrzeniania zjawisk i procesów zachodzących w mieście. Zasięg przestrzennego oddziaływania miasta jest zmienny w czasie, stąd też jego granice należy wyznaczać elastycznie na podstawie występujących związków o cechach przestrzennych, fizycznych oraz relacjach funkcjonalnych. Na potrzeby planowania i programowania rozwoju czy monitorowania procesów rozwojowych przyjmuje się różne mierniki służące ocenie siły grawitacyjnego oddziaływania miasta centralnego. W tym celu uwzględnia się wskaźniki funkcjonalne, społeczno-gospodarcze bądź morfologiczne. Należy jednak podkreślić, iż istotną rolę odgrywają relacje i naturalne powiązania społeczne i gospodarcze występujące między podmiotami tworzącymi potencjał miast i ich obszarów funkcjonalnych, mające charakter trudnego do obiektywnego zmierzenia zasobu. U uruchomienie mechanizmów rozwoju jest możliwe dzięki włączeniu różnych podmiotów reprezentujących sferę administracji publicznej, sektora prywatnego oraz partnerów społecznych, które wspólnie tworzą sieci powiązań kooperujących ze sobą instytucji posiadających wspólny cel działania. Szczególna jest w tym zakresie rola władzy publicznej, będącej stymulatorem rozwoju, nie tylko na poziomie lokalnym, ale również ponadlokalnym czy regionalnym. Koncepcja ta znalazła odzwierciedlenie w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, zgodnie z którą

warunkiem rozwoju nowoczesnej gospodarki i efektywnej współpracy jest kapitał społeczny. Zasada współpracy i partnerstwa oznacza zaangażowanie i szeroko zakrojone współdziałanie pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi, organizacjami pozarządowymi, sektorem nauki i społeczeństwem obywatelskim na różnych etapach planowania i realizacji działań rozwojowych. Różne podmioty stają się nie tylko współuczestnikami działań rozwojowych, ale także je współtworzą, co wiąże się z budową poczucia współodpowiedzialności za przebieg procesów rozwojowych (SOR, 2017, s. 40).

Dotychczasowa praktyka zarządzania obszarami metropolitalnymi, należącymi do obszarów funkcjonalnych, wskazuje na pewne zjawiska problemowe, do których zalicza się m.in.: słabą koordynację zarządzania, niski poziom powiązań funkcjonalnych, niedorozwój funkcji metropolitalnych, niewystarczające tempo rozwoju niektórych ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych, brak współpracy w prowadzeniu polityki rozwoju i planowania przestrzennego na obszarach funkcjonalnych, brak zachęt dla gmin do współpracy, niedoskonały system finansowania rozwoju miast, niski poziom oferty usług publicznych czy zanik skoordynowanego planowania przestrzennego. Powyższy katalog odnosi się jedynie do części istniejących zjawisk problemowych występujących w obszarach metropolitalnych. Uwagi wymaga nie tylko istota zarysowanych problemów z punktu widzenia ich wpływu na procesy rozwojowe, ale przede wszystkim próba ich

przełożenia na szerzej rozumiane obszary funkcjonalne, w tym także na miejskie obszary funkcjonalne. Kluczowe stało się zatem zbadanie procesów związanych ze współpracą w ramach różnych kategorii miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym zwłaszcza barier występujących we współpracy między poszczególnymi aktorami zaangażowanymi w ich rozwój.

Stąd, biorąc pod uwagę powyższe kwestie problemowe zdefiniowane na podstawie analizy materiałów wtórnych (w tym m.in. analizy literatury polskiej i zagranicznej, dokumentów, sprawozdań, raportów, analizy danych statystycznych, stron internetowych, danych udostępnionych przez podmioty prywatne i inne instytucje), jak również obecnych kierunków rozwoju, autorka w początkowej fazie realizacji badań zdefiniowała następujące pytania problemowe:

1. Jakie cechy nosi podejmowana przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) współpraca (w tym, jakie są jej istota, motywy i cele, zakres, zasięg i formy, jakie cechy nosi zawiązywane partnerstwo)?
2. Z jakimi podmiotami jednostki samorządu terytorialnego podejmują współpracę w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych i jaki jest jej zakres?
3. Jakie problemy/bariery we współpracy napotykać jednostki samorządu terytorialnego?
4. Czy występujące we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych bariery zależą od potencjału miasta?
5. Jaka jest rola miasta w kreowaniu współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych?
6. Jaka jest rola samorządu województwa w stymulowaniu rozwoju i wspieraniu współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych?

Celem badań było poznanie zjawisk dotyczących współpracy podejmowanej przez samorządy województwa łódzkiego z różnymi partnerami w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, ze szczególnym uwzględnieniem barier przekładających się na podejmowanie i realizowanie wspólnych działań służących rozwojowi miast i ich otoczenia. Dokonanie oceny zachodzących w tym obszarze zjawisk, zwłaszcza wskazanie obszarów problemowych przekładających się na współpracę, stanowiło podstawę do wypracowania przez autorkę wniosków odnoszących się do dalszych działań interwencyjnych, w celu usprawnienia współpracy służącej rozwojowi społeczno-gospodarczemu miejskich obszarów funkcjonalnych.

Opierając się na tak sformułowanych pytaniach problemowych oraz celach autorka zdefiniowała następującą tezę oraz hipotezy badawcze:

**Teza:** *Współczesne przewagi konkurencyjne, decydujące o rozwoju społeczno-gospodarczym, w coraz większej mierze są determinowane współpracą między administracją samorządową oraz innymi interesariuszami, opartą na relacjach formalnych i pozaformalnych, silnie powiązanych z wysokim poziomem kapitału społecznego.*

**Hipoteza pierwsza:** *Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest słabo rozwinięta – motywy i cele podejmowanej współpracy, jej zakres, zasięg*

*i formy, jak również cechy budowanych partnerstw, nie służą osiągnięciu efektów rozwojowych miejskich obszarów funkcjonalnych, a koncentrują się na zaspokojeniu bieżących potrzeb i interesów partnerów.*

**Hipoteza druga:** *Podjęcie i prowadzenie współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego ograniczone jest istniejącymi barierami o charakterze ustrojowo-administracyjnym, prawnym, finansowym, psychospołecznym i politycznym.*

**Hipoteza trzecia:** *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego wokół ośrodka wojewódzkiego (obszaru metropolitalnego) dezintegracyjnie wpływa na proces współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w pozostałej części województwa, zwłaszcza w obszarach przygranicznych.*

**Hipoteza czwarta:** *Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a innymi podmiotami (tj. przedsiębiorcami, uczelniami, jednostkami B+R, NGO) jest znikoma i koncentruje się wokół realizacji przez samorządy zadań własnych.*

**Hipoteza piąta:** *Brak aktorów strategicznych wśród instytucji samorządowych (liderów, menedżerów samorządowych) w miejskich obszarach funkcjonalnych jest istotną przyczyną słabości współpracy.*

Przedmiotem badań realizowanych przez autorkę w latach 2014–2016 były zatem procesy związane ze współpracą podejmowaną przez JST w miejskich obszarach funkcjonalnych z innymi samorządami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi, jak również uczelniami. Katalog podmiotów został przyjęty na podstawie założeń modelu Potrójnej Helisy (*Triple Helix*), służącego określeniu dynamiki związków zachodzących między uniwersytetem, przemysłem i administracją. Podmiotem badań były jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego, przy czym próba badawcza była zróżnicowana w zależności od realizowanego etapu badawczego. Badania prowadzone były w trzech etapach. Pierwszy koncentrował się na analizie materiałów wtórnych, co pozwoliło autorce na postawienie pytań problemowych, tezy i hipotez badawczych. Etap drugi zrealizowany został w formie badań ilościowych przeprowadzonych z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety. Ich celem była próba identyfikacji i oceny współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i mazowieckiego z innymi samorządami, przedsiębiorcami, uczelniami oraz organizacjami pozarządowymi w okresie ostatnich trzech lat przed podjęciem badań. Badania te stanowiły jeden z etapów prac prowadzonych przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego w związku z opracowaniem *Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*. Kwestionariusz ankiety został skierowany do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i mazowieckiego, z wyłączeniem samorządów województw (co było podyktowane złożonością zjawisk związanych ze współpracą przez nie prowadzoną). Na potrzeby niniejszego opracowania autorka skoncentrowała się na analizie wyników dotyczących współpracy prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego. Stopa zwrotu w tej części badań wyniosła 19,09%. W badaniach uczestniczyli

wójtowie, pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze, jak również urzędnicy i personel pomocniczy.

Etap trzeci (badań empirycznych) opierał się na badaniach terenowych zrealizowanych przez autorkę w formie wywiadów jakościowych. W ich trakcie zastosowano technikę wywiadu swobodnego. W badaniach autorka skoncentrowała się na miastach i ich obszarach funkcjonalnych, zawężając swoje rozważania do miast pełniących w regionie łódzkim funkcje ośrodków subregionalnych. Wybór ten został podyktowany kilkoma względami. Po pierwsze, wspomniana problematyka nadal pozostaje niezgłębiona. Po drugie, podejmowana w ostatnim czasie tematyka miejskich obszarów funkcjonalnych, przy jednocześnie występujących niewielkich przestrzennie obszarach oddziaływania miast województwa łódzkiego, ograniczeniach w powiązaniach funkcjonalno-przestrzennych oraz brakach powiązań gospodarczych między poszczególnymi ośrodkami miejskimi, wymaga pogłębionych badań i analizy. Po trzecie, wnioski z przeprowadzonych badań miejskich obszarów funkcjonalnych mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych badań dotyczących miast dużych, średnich, mniejszych, ośrodków lokalnych czy obszarów wiejskich w Polsce. Badania terenowe autorka oparła na metodzie zbiorowego studium przypadku. Dobór przypadków miał charakter celowy, pozwalający na wybór jednostek ze względu na pewne ich cechy. Ostatecznie badaniem objęto siedem miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych, w tym obszarów miast Bełchatowa, Pabianic, Radomska, Sieradza, Skierniewic, Tomaszowa Mazowieckiego i Zgierza. W badaniach uczestniczyli łącznie przedstawiciele 17 jednostek samorządu terytorialnego, pełniący w urzędach funkcje kierownicze (wyższego lub niższego szczebla), odpowiedzialni m.in. za kierowanie bieżącymi sprawami JST, reprezentowanie ich na zewnątrz, prowadzenie spraw związanych ze sprawnym funkcjonowaniem urzędu czy też podejmowanie działań związanych z rozwojem miasta/gminy/powiatu.

Na etapie analizy materiałów dotyczących współpracy podejmowanej przez samorządy z organizacjami pozarządowymi, autorka napotkała trudności w zdobyciu porównywalnych danych na podstawie informacji pozyskanych podczas wywiadów, opublikowanych na stronach internetowych urzędów czy w BIP. Stąd też w roku 2016 zdecydowała się na zrealizowanie uzupełniających badań ankietowych, poświęconych tylko temu obszarowi współpracy. Ankieta została skierowana do wszystkich 17 JST uczestniczących w wywiadach, przy czym tylko jeden samorząd nie wziął udziału w badaniach. Wyniki pozwoliły na zdiagnozowanie obszarów współpracy realizowanej przez samorządy z organizacjami pozarządowymi w formie zlecania zadań na podstawie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Praca składa się ze wstępu, podsumowania oraz czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym autorka zaprezentowała podstawy terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju, omawiając wybrane koncepcje rozwoju, koncentrując się na terytorialnym wymiarze polityki rozwoju, kapitale terytorialnym, a także



prezentując zagadnienie obszarów funkcjonalnych i ich delimitacji. Przedmiotem rozważań rozdziału drugiego są teoretyczne aspekty związane ze współpracą jednostek samorządu terytorialnego. Autorka wychodzi od tematyki zintegrowanego zarządzania rozwojem oraz genezy współpracy w administracji publicznej. Dokonuje prezentacji najistotniejszych z punktu widzenia współpracy teorii, charakterystyki form współpracy polskich samorządów oraz głównych interesariuszy. Rozdział trzeci stanowi prezentację wyników badań przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w zakresie realizowanej przez nie współpracy. Rozdział ten rozpoczyna się od charakterystyki przyjętej metodologii badawczej. Autorka prezentuje wyniki badań przeprowadzonych z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety, dotyczących współpracy podejmowanej przez JST województwa łódzkiego (uwzględniając m.in. aspekt istoty, motywów i celów współpracy, jej zakresu, zasięgu czy formy, jak również planów na przyszłość). Następnie dokonuje prezentacji wyników badań terenowych przeprowadzonych w formie wywiadów jakościowych, koncentrując się na zagadnieniu współpracy podejmowanej przez JST miast województwa łódzkiego (pełniących funkcje ośrodków subregionalnych) i ich obszarów funkcjonalnych. W ramach rozdziału czwartego autorka dokonała pogłębionej analizy barier we współpracy realizowanej przez JST, prezentując wyniki badań ankietowych oraz wywiadów pogłębionych w tym zakresie. Swoje rozważania rozpoczęła od omówienia wyników badań ilościowych w podziale na bariery zależne i niezależne od JST. Następnie dokonała analizy barier w kategorii barier wewnętrzsektorowych (występujących we współpracy między JST), jak również barier międzysektorowych (charakterystycznych dla współpracy z innymi podmiotami).

## Rozdział 1

# Terytorialno-funkcjonalne podejście do rozwoju

### 1.1. Koncepcje i czynniki rozwoju

#### 1.1.1. Wybrane koncepcje rozwoju

Dorobek naukowy dotyczący problematyki rozwoju jest już bogaty. Próby usystematyzowania teorii rozwoju, w tym rozwoju regionalnego, podjęli się chociażby Stackelberg, Hahne, Kudłacz, Churski, Grosse. U podstaw różnego spojrzenia na to zagadnienie leżą m.in. kryteria, jakim ma odpowiadać ukształtowana teoria czy też kryteria grupowania wybranych teorii rozwoju według ich cech charakterystycznych (za: Gałązka, 2013, s. 29). Stąd, kierując się oryginalnością zastosowanego podejścia, T. Kudłacz (1999) dokonał podziału teorii rozwoju regionalnego na trzy grupy, tj.:

- (I) koncepcje pierwotne (w tym teoria lokalizacji, teoria ośrodków centralnych, teoria bazy ekonomicznej, teoria biegunów wzrostu, teoria dyfuzji innowacji, teoria rozwoju endogenicznego);
- (II) koncepcje wtórne (w tym teoria lokalizacyjna eksponująca czynnik popytu, uwzględniająca zróżnicowanie kosztów transportu, obciążeń podatkowych oraz uwzględniająca wielokryteriowe maksymalizowanie zysku);
- (III) koncepcje łączące pierwszą i drugą kategorię (w tym teoria potencjału kontaktowego czy teoria przyciągania).

Bardziej złożoną systematykę teorii (z podziałem na teorie lokalizacji i teorie rozwoju regionalnego) zaproponowali K. von Stackelberg i U. Hahne (1998). Dokonali oni klasyfikacji teorii z uwzględnieniem kryterium szczybla generującego rozwój, długookresowych skutków procesu rozwoju oraz form generowania rozwoju. Do teorii rozwoju regionalnego zaliczyli trzy główne typy teorii, tj.:

- (I) rozwój „od góry” i ujęcie klasyczne (w tym: neoklasyka, model keynesowski, modele fazowe, strategie rozwoju zrównoważonego i niezrównoważonego);
- (II) rozwój „od góry” i teorie polaryzacji (w tym: teoria biegunów wzrostu, bieguny wzrostu i dyfuzja hierarchiczna, teoria centrum i peryferii);
- (III) rozwój „od dołu” (w tym teoria historycznej perspektywy procesów rozwoju, teoria potrzeb podstawowych, teoria rozwoju autocentrycznego i selektywna separacja, teoria niezależnego rozwoju regionalnego, teoria wykorzystania potencjału endogenicznego).

Jedną z bardziej złożonych systematyk zaprezentował P. Churski (2005), przy czym swoją klasyfikację oparł na analizie czynników rozwoju, uwzględniając wiele cech dodatkowych, w tym powiązania z innymi koncepcjami. Do głównych teorii wyjaśniających wzrost i rozwój regionalny zaliczył m.in.: neoklasyczny model wzrostu, stare teorie rozwoju regionalnego, neoklasyczny paradygmat rozwoju regionalnego, zorientowane popytowo teorie rozwoju regionalnego, analizę konwergencji, nową teorię wzrostu, nową geografie ekonomiczną czy politykę endogenicznego rozwoju regionalnego (więcej: Churski, 2005, s. 13–30).

Klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego i lokalnego dokonała również E. Nowińska-Łaźniewska (2004, s. 12) dzieląc je na trzy grupy, tj.:

- (I) teorie identyfikujące pierwotne przyczyny działalności gospodarczej w przestrzeni;
- (II) teorie koncentrujące się na procesach i czynnikach, które przyspieszyły rozwój jednych ośrodków i spowodowały stagnację lub regres innych (np. teorie biegunów wzrostu, aglomeracji i urbanizacji, handlu);
- (III) teorie powstałe na skutek poszukiwań przyczyn zróżnicowania tempa wzrostu gospodarczego (nowe teorie wzrostu gospodarczego).

Zdaniem Chądzyńskiego (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2012) teorie rozwoju regionalnego są jednym z dwóch podstawowych założeń dotyczących naturalnego stanu gospodarki. Kierując się tym założeniem dokonał on klasyfikacji w podziale na dwie grupy, w tym:

- (I) teorie osadzone na ścieżce rozwoju zrównoważonego (zakładające, że naturalnym stanem gospodarki jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia – to ogólne teorie rozwoju<sup>1</sup> i modele fazowe);
- (II) teorie osadzone na ścieżce rozwoju niezrównoważonego (zakładające, że istnienie nierównowagi w gospodarce jest siłą sprawczą rozwoju – to teorie polaryzacji, koncepcje centrum i peryferie) (szerzej: Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2012, s. 54–62).

1 W tym neoklasyczna regionalna teoria wzrostu, teoria kosztów komparatywnych, teoria bazy ekonomicznej.

Tej złożonej problematyce swoje rozważania poświęcił również A. Gałązka (2013) dokonując klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego i lokalnego w ujęciu chronologicznym, dzieląc je na trzy okresy, tj.:

- (I) teorie identyfikujące pierwotne przyczyny działalności gospodarczej w przestrzeni (to teorie lokalizacji);
- (II) teorie o charakterze organizacyjno-technokratycznym, które kładą nacisk na działalność podmiotów gospodarczych, z uwzględnieniem otoczenia społeczno-gospodarczego (co nawiązuje do teorii rozwoju „od góry”);
- (III) teorie koncentrujące się na roli zewnętrznych uwarunkowań działalności podmiotów gospodarczych, z uwzględnieniem procesów proefektywnościowych w działalności podmiotów gospodarczych (pokrewne teoriom rozwoju „od dołu”) (Gałązka, 2013, s. 33).

W poszczególnych koncepcjach rozwoju regionalnego główny nacisk kładzie się na próbę określenia mechanizmów służących temu rozwojowi, jak również identyfikację czynników najbardziej adekwatnych do konkretnej sytuacji gospodarczej (Churski, 2008, s. 40). Podstaw teoretycznych rozwoju należy poszukiwać w tradycyjnych szkołach ekonomii, tj. koncepcjach nurtu neoklasycznego oraz nurtu neokeynesowskiego (Grosse, 2004, s. 23–24; Churski, 2008, s. 40). Pierwsza z nich za główne przyczyny rozwoju gospodarczego uznaje akumulację kapitału, rozwój rynku oraz zmianę technologii lub organizacji produkcji, zakładając jednocześnie w dłuższej perspektywie czasowej wyrównawcze działanie rynku w stosunku do obszarów problemowych. Stąd też wczesne teorie regionalne powstałe na tym gruncie nie tylko nie przewidywały interwencjonizmu władz publicznych, ale – co więcej – uznawały go za niosący więcej szkody niż pożytku. Zadaniem władz było tworzenie odpowiednich regulacji prawnych, a pożądanym instrumentem regulacyjnym mogły być działania fiskalne (zmniejszające poziom opodatkowania) lub monetarne (obniżające poziom podstawowych stóp procentowych) (Grosse, 2004, s. 23). Koncepcje nurtu neokeynesowskiego traktowały interwencjonizm jako niezbędny mechanizm regulacyjny rozwoju regionalnego (Grosse, 2004, s. 24; Churski, 2008, s. 40), co – zdaniem Grosse – jest spowodowane kumulowaniem się różnic międzyregionalnych. Zgodnie z tymi założeniami, regiony wysoko rozwinięte stają się dominujące pod względem gospodarczym, obszary zaś zacofane charakteryzują pogłębiające się zjawiska problemowe. Stąd też niezbędne staje się podjęcie różnorodnych działań przez administrację publiczną, szczególnie intensywnie właśnie na terenach słabego wzrostu gospodarczego (Grosse, 2004, s. 24, na podstawie Malizia, Feser, 1999, s. 123–137).

Odrzucając klasyfikacje zaproponowane przez poszczególnych przedstawicieli nauki, autorka podjęła się próby zaprezentowania ważniejszych elementów wybranych teorii i koncepcji rozwoju regionalnego, istotnych z punktu widzenia niniejszego opracowania, zwłaszcza odzwierciedlających zmiany zachodzące w polityce regionalnej oraz mających wpływ na ukształtowanie nowego paradygmatu rozwoju koncentrującego się na terytorium i kooperacji.

Katalog otwiera **teoria bazy ekonomicznej** (*economic base theory*) autorstwa H. Hoyta, mająca istotne znaczenie z punktu widzenia rozwoju miast. Koncepcja ta wiąże się z określeniem roli endogenicznych (uzupełniających) i egzogenicznych (miastotwórczych) czynników rozwoju jednostek osadniczych (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2012, s. 55, na podstawie: Regulski, 1986, s. 40–41). Podstawowym założeniem tej teorii jest oparcie rozwoju regionalnego na działalności eksportowej, co wiąże się z przyjęciem, że podstawowym czynnikiem stymulującym rozwój gospodarczy jest zewnętrzny popyt na towary i usługi wytwarzane w regionie. Gałęzie gospodarki produkujące na zewnątrz tworzą bazę ekonomiczną regionu, której rozwój wywołuje efekty mnożnikowe, przyczyniające się do rozwoju pokrewnych dziedzin (Gałązka, 2013, s. 45).

Rozwój funkcji ponadlokalnych może zatem stanowić źródło korzyści ogólnospołecznych, czego wyrazem będzie [...] wzrost rangi ośrodka, powiększanie zasięgu jego oddziaływania, podniesienie stopnia atrakcyjności jako miejsca zaspokajania potrzeb wyższego rzędu, i jako potencjalnego miejsca lokalizacji nowych inwestycji (Bagdziński, Kosiedowski, Marszałkowska, 1995, s. 60; szerzej na ten temat: Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2012, s. 55).

Na podstawie tej teorii **powstała teoria produktu podstawowego** (*staple theory*) zakładająca, że drogą do rozwoju jest stopniowa specjalizacja produkcyjna oraz skupienie się na grupie towarów najbardziej konkurencyjnych na rynkach zewnętrznych. W tej teorii szczególnie eksponuje się rolę władzy publicznej, która powinna prowadzić działania wspierające proces specjalizacji i stymulowania eksportu.

Grupą koncepcji wartą przywołania są **modele fazowe**, w tym model Kondratiewa oraz model fazowy Rostowa. Typowym modelem fazowym jest koncepcja tzw. długich fal w rozwoju gospodarczym, zaproponowana właśnie w modelu N.D. Kondratiewa, który prezentując fazowe ujęcia rozwoju gospodarczego zwrócił uwagę na występowanie długich cykli koniunkturalnych, gdzie poszczególne fale koniunkturalne trwają od około 50 do 60 lat (Zajdel, 2011, s. 400). Składają się na nie faza wzrostu i faza spadku koniunktury. Kondratiew jako pierwszy zwrócił uwagę na długookresowe, periodyczne zmiany dokonujące się w gospodarce. Uznał on, iż przyczynami długich cykli koniunktury są kolejno: zużywanie, zastępowanie i rozbudowa zasobu podstawowych dóbr kapitałowych z zakresu infrastruktury, bodźcem zaś do przeprowadzenia zmian koniunktury jest postęp techniczny, następujący falami. Koncepcja ta została przejęta i rozwinięta przez A. Schumpetera, który zmiany w procesie społeczno-gospodarczym powiązał z przełomowymi innowacjami (szerzej: Gałązka, 2013, s. 47). Teoria fazowego wzrostu gospodarczego została sformułowana w 1960 r. przez W.W. Rostowa. Jego obserwacje rozwoju gospodarczego w ujęciu sektorowym pozwoliły na zidentyfikowanie wyróżniających się dynamiką tzw. sektorów prowadzących, które stymulują rozwój pozostałych sektorów. Identyfikacja tych sektorów pozwoliła mu na wyróżnienie faz rozwoju cywilizacji, w tym fazy społeczeństwa tradycyjnego, przejściowego, rozwijającego

się, dojrzałego i masowej konsumpcji. Zakłada on determinizm rozwojowy, który polega na nieuchronności przechodzenia poszczególnych terytoriów przez wskazane fazy rozwoju (szerzej: Gałązka, 2013, s. 47).

Kolejną teorią wymagającą omówienia jest **koncepcja polaryzacji regionalnej**, której twórcą jest G. Myrdal. Zgodnie z nią nierównomierny przestrzennie rozwój gospodarczy jest efektem działania w długim okresie historycznym czynników politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Zróżnicowania regionalne poziomu rozwoju pogłębiają się z upływem czasu wskutek kumulowania i wzajemnego oddziaływania tych czynników. W konsekwencji obszary bogate rozwijają się szybciej, natomiast obszary słabo rozwinięte ulegają stagnacji i względnemu regresowi (Gałązka, 2013, s. 50–51). Ponadto za charakterystyczną należy uznać w ramach tej koncepcji zasadę okrężnej i kumulatywnej przyczynowości, zakładającą występowanie w procesach rozwoju sprzężeń zwrotnych między przyczyną i skutkiem. Stąd też wyróżnia się dwa procesy. Pierwszy z nich związany jest z rozprzestrzenianiem się aktywności ekonomicznej i dobrobytu z miejsc wyżej rozwiniętych do słabiej rozwiniętych, drugi natomiast jest procesem odwrotnym – w jego ramach dochodzi do odpływu zasobów z miejsc słabiej rozwiniętych do wyżej rozwiniętych (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2012, s. 59–60).

**Koncepcja polaryzacji sektorowej i regionalnej** według A.O. Hirschmana zakłada, że rozwój gospodarczy dokonuje się nierównomiernie i skupiony jest w tzw. geograficznych centrach wzrostu. Jest on spolaryzowany sektorowo i regionalnie. Osiągnięcie równomiernego rozwoju jest niemożliwe, w celu prowadzenia skutecznej polityki rozwoju zaleca się wykorzystanie czynników służących wzmocnieniu rozwoju obszarów centralnych oraz wspieranie procesów i instrumentów dyfuzji rozwoju.

**Teoria biegunów wzrostu** (*growth poles*) autorstwa F. Perroux zakłada koncentrację rozwoju gospodarczego na najbardziej rozwiniętych przedsiębiorstwach, przemysłach i sektorach stanowiących tzw. bieguny wzrostu dla całej gospodarki. Bieguny te dominują nad mniejszymi ośrodkami i uzależniają je od własnej polityki przemysłowej i handlowej. Najbardziej rozwinięte regiony stają się miejscem lokalizacji działalności zaawansowanych technologicznie i konkurencyjnych na arenie międzynarodowej. Stąd też obszary metropolitalne traktowane są nie tylko jako jądra regionów, ale jako obszary odgrywające rolę dominującą nad mniejszymi miastami i okolicznymi obszarami. Istotą działań publicznych staje się wzmocnianie dotychczas utworzonych lub tworzenie nowych biegunów wzrostu, jak również rozwijanie sieci komunikacyjnej między metropoliami i ich otoczeniem w celu przyspieszenia procesu rozprzestrzeniania się wzrostu. Zbliżone ujęcie rozwoju prezentuje **teoria rdzenia i peryferii** wypracowana przez R. Prebischę i J. Friedmana. Pierwszy z nich bazował na modelu ekonomicznym, drugi natomiast dodatkowo uwzględniał czynniki socjologiczne, psychologiczne i polityczne. Zgodnie tą koncepcją działalność wytwórcza i usługowa najbardziej konkurencyjnych podmiotów lokalizuje się w najsilniej rozwiniętych regionach (a tam

przede wszystkim w metropoliach). Centra gospodarcze (rdzenie) dominują nad obszarami peryferyjnymi w sferze gospodarczej, politycznej i kulturowej. Rdzenie przyczyniają się do rozwoju peryferii, podporządkowując je sobie jednocześnie w wymiarze społecznym i gospodarczym (szerzej: Garstka, 2013, s. 53). Friedmann rozwój definiuje jako

[...] nieciągły, skumulowany proces, którego sekwencje pojawiają się na skutek innowacji, w wyniku których powstają bieguny wzrostu, a w końcu rozległy proces innowacji. Procesy te zachodzą w przestrzeni, są bowiem zależne od ludzkich działań i społecznych interakcji, a te uwidaczniają się właśnie w przestrzeni (Stackelberg, Hahne, 1998, s. 82).

Grosse (2002) zwraca uwagę również, że do powyższych koncepcji nawiązuje M. Castells. Uznaje on, iż centrami wzrostu są największe metropolie i technopolie, które skupiają najwyższy potencjał ekonomiczny, finansowy i innowacyjny. Castells podważa powiązania występujące między terenami centralnymi i ich peryferiami oraz zakłada, że metropolie są połączone gospodarczo bardziej z innymi światowymi centrami aniżeli ze swoim bezpośrednim otoczeniem. Jego zdaniem, struktura sieci dynamizuje przepływ kapitałów, towarów i informacji między centrami a innymi obszarami gospodarki globalnej, oddaje również specyfikę współczesnego społeczeństwa, stającego się społeczeństwem sieciowym (*network society*) (Castells, 1996, s. 378–414).

Kolejną koncepcją jest **nowa teoria wzrostu** (*new growth theory*), zainicjowana przez P. Romera, zakładająca możliwość kumulowania się czynników wzrostu, co pozwala na uzyskanie trwałego rozwoju, oraz utrzymywania się lub powiększania różnic ekonomicznych między regionami. Koncepcja ta długotrwałą i stabilny wzrost określa mianem rozwoju endogenicznego, którego zasadniczymi czynnikami są kapitał fizyczny, kapitał ludzki oraz innowacyjność technologiczna. P. Churski do elementów tych dodaje również wolny handel (Churski, 2008, s. 52–53). W ramach tej teorii wskazuje się na szereg zjawisk decydujących o procesach wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Stwierdza się m.in., że jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju jest kapitał ludzki, efekty upowszechniania wiedzy między podmiotami gospodarczymi dają możliwość wykorzystania w procesach wzrostu gospodarczego wiedzy technicznej (która częściowo nosi cechy dobra publicznego), generowanie nowej wiedzy jest uzależnione od jakości kapitału ludzkiego i zasobów zgromadzonej wiedzy, a występujące efekty zewnętrzne przynoszą rosnące efekty skali i wzmacniają endogeniczne procesy wzrostu (szerzej: Gałązka 2013, s. 59). Zgodnie z założeniami tej teorii zadaniem władz publicznych jest budowanie wewnętrznego potencjału regionu, m.in. poprzez edukację, rozwój zasobów ludzkich, badania i rozwój technologiczny. Nowa teoria wzrostu, wspólnie z **nową geografiją ekonomiczną**, zakładającą konieczność łącznego traktowania kilku czynników wpływających na rozwój regionalny w postaci zewnętrznych korzyści skali, efektu popytu kreowanego przez rynek wewnętrzny oraz kosztów handlu powiązanych z kosztami

transportu, stanowiły podstawę endogenicznej polityki rozwoju regionalnego (Churski, 2008, s. 55–56).

**Teoria cyklu produkcyjnego** (*product-cycle theory*) zakłada, że rozwój gospodarczy opiera się na innowacyjności technologicznej albo na wylansowaniu nowatorskiej grupy towarów czy usług. Władze publiczne powinny wspierać przede wszystkim działania innowacyjne, gdyż to one zapewniają przewagę konkurencyjną i rozwój. Za rozwinięcie tej koncepcji uważa się **koncepcję uczącego się regionu** R. Floridy, który za główny motor rozwoju uznaje nieustanną innowację, przypisując władzy publicznej funkcję stymulatora wszystkich czynników odpowiedzialnych za rozwój nauki, badań, doskonalenie kadr i aplikowanie wysokiej techniki w przedsiębiorstwach uczącego się regionu. Grosse (2002) podkreśla również, że warunkiem powstania środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości jest obecność sieci kooperujących ze sobą instytucji publicznych, gospodarczych, usługowych, finansowych, społecznych i naukowych, co pozwala na stworzenie warunków do wymiany informacji, pomysłów oraz powstania zaufania i współpracy gospodarczej. Istotne jest, by współpraca oparta była na kontakcie osobistym partnerów, często na nieformalnych kontaktach menedżerów.

W koncepcjach teoretycznych **elastycznej produkcji** (*flexible production*) zakłada się, że motorem rozwoju jest system zbudowany na grupie małych i średnich firm, pozostających w bliskiej kooperacji, której źródłem są wspólne wartości i relacje społeczne wynikające z wzajemnego zaufania. Do kategorii tej można zaliczyć **koncepcję dystryktów przemysłowych** autorstwa A. Marshalla, który obok czynników ekonomicznych wprowadza również założenia socjologiczne i antropologiczne. Dystrykty opierają swoje działanie na powszechnie obowiązujących wartościach społecznych oraz stabilnej wspólnotie lokalnej (Grosse, 2004, s. 35 na podstawie: Markusen 1999). Ponadto w grupie tej można umieścić **koncepcję nowych dystryktów przemysłowych** opartych na strukturze małych, silnie kooperujących ze sobą przedsiębiorstw rodzinnych, tworzących sieć współpracy opierającą się na solidnych tradycjach historycznych i normach społecznych. Do koncepcji dystryktu przemysłowego zbliżona jest również koncepcja terytorialnych systemów produkcyjnych, zakładająca, iż ważną cechą środowisk lokalnych jest ich instytucjonalna struktura oraz sieć wewnętrznych i zewnętrznych powiązań kooperacyjnych, a także informacyjnych. Grosse zwraca uwagę, że w analizie terytorialnych systemów produkcyjnych szczególnie nacisk został położony na relacje między różnego typu instytucjami, które tworzą odmianę kapitału społecznego nazywaną **kapitałem relacyjnym**. Koncepcją zbliżoną do teorii dystryktu przemysłowego jest **koncepcja klastrów przemysłowych** M. Portera, który za kluczowy element przewagi konkurencyjnej uznaje odpowiednie umiejscowienie działalności ekonomicznej powiązanych ze sobą firm, wyspecjalizowanych dostawców i usługodawców – przedsiębiorstw działających w pokrewnych sektorach i współpracujących w gronach przemysłowych (*clusters*). Podmioty, współpracując ze sobą, wymieniają informacje handlowe, nowinki techniczne i organizacyjne, korzystają ze wspólnych wyspecjalizowanych zasobów pracy, tworząc



sieć współpracy i konkurencji. W podobnym duchu gospodarkę regionalną opisywał A. Scott, który uznał, że kluczowe znaczenie dla rozwoju ma aglomeracja elastycznej produkcji, rozwój zaś gospodarczy jest uzależniony w większym stopniu od konkretnych instytucji ekonomicznych i norm społecznych występujących na danym obszarze niż od sił wolnego rynku. M. Storper podnosił, iż na rozwój wpływają głównie nieekonomiczne czynniki rozwoju, tzw. pozahandlowe współzależności, rozumiane przez niego jako formalne i nieformalne reguły życia społecznego, normy zachowania i zwyczaje, które koordynują postępowanie w sferze gospodarki regionalnej.

Teorie instytucjonalne prezentowane przez T. Veblena, W. Mitchella, J. Commonsa zakładają, że na rozwój regionalny wpływają zakotwiczone w otoczeniu społecznym działania formalne i reguły prawne życia gospodarczego. Czynnikiem rozwoju gospodarczego jest dojrzałość strategii politycznej oraz jakość funkcjonowania władz publicznych wszystkich szczebli.

Przeгляд ujęć teoretycznych należy zamknąć pojęciem **kapitału społecznego** (*social capital*), którego istotą jest uzależnienie procesów rozwoju gospodarki regionalnej od zjawisk społecznych i kulturowych (Noworól, 2013, s. 23). Termin kapitału społecznego wprowadził do literatury naukowej J. Coleman, którego zdaniem stosunki społeczne powstające w sytuacji lepszego wykorzystania przez jednostki swych indywidualnych zasobów, nie muszą być postrzegane jako jedyne składniki struktury społecznej. Relacje między jednostkami są traktowane jako zasób tworzący kapitał danej społeczności, dzięki któremu można lepiej rozwiązywać problemy społeczne i lepiej regulować przedsiębiorczość gospodarczą. Przejawem społecznego kapitału są stosunki władzy, normy i zaufanie społeczne. W tym ujęciu kapitał społeczny polega na rezygnacji przez jednostki z korzyści własnych i podejmowanie działań w interesie zbiorowości. Do koncepcji tej odwołał się również R.D. Putnam. W jego rozumieniu kapitał społeczny odnosi do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy społeczne i sieci stowarzyszeń, które mogą wpłynąć na zwiększenie sprawności wspólnoty regionalnej i lokalnej, zgodnie z regułą uogólnionej wzajemności (która przyczynia się do wzrostu wzajemnego zaufania, będącego kluczowym elementem kapitału społecznego). Grosse (2002) stwierdza, że inną formą tego zasobu są sieci obywatelskiego zaangażowania (w tym np. stowarzyszenia sąsiedzkie, chóry amatorskie, spółdzielnie) będące poziomymi strukturami organizacji społecznej, powstałymi w celu rozwiązywania problemów publicznych. Do ich cech zalicza się dobrowolność zaangażowania na rzecz dobra wspólnego, wyzwolenie aktywności społecznej, skłonność do współpracy, jak również budowę wzajemnego zaufania. Sieci te ułatwiają komunikację społeczną i wyrabiają skłonność do kompromisu. Za kluczową tezę Putnama uznaje się stwierdzenie, że

kapitał społeczny wspólnot obywatelskich, charakteryzujący się wysokim poziomem wzajemnego zaufania, normami zaangażowania na rzecz dobra publicznego i gęstą siecią stowarzyszeń publicznych, sprzyja wzrostowi gospodarczemu (Grosse, 2002, s. 42, na podstawie: Putnam, 1995, s. 258–276).

Bourdieu traktuje kapitał społeczny jako zbiór aktualnych lub potencjalnych zasobów powiązanych z posiadaniem trwałej sieci zinstytucjonalizowanych relacji wzajemnej znajomości i uznania. Kapitał społeczny wiąże się z członkostwem w grupie zapewniającej swoim członkom kolektywne wsparcie i wiarygodność (Noworól, 2013, s. 24, na podstawie: Bourdieu, 1985).

Podkreślenia wymaga, że powyższy przegląd teoretycznych koncepcji rozwoju regionalnego akcentuje pozaekonomiczne aspekty stymulowania procesów zmian terytorialnych. Jest to istotny element rozważań z uwagi na fakt, iż obecnie podejścia zintegrowane, interdyscyplinarne i zakorzenione w różnych obszarach wiedzy, stwarzają lepszą perspektywę poznawczą dla konceptualizacji gospodarki sieciowej (Noworól, 2013, s. 24). Jednocześnie należy przychylić się do opinii T. Kudłacza, zgodnie z którą nie istnieje jednolita, wyczerpująca i niebudząca wątpliwości teoria wyjaśniająca rozwój terytorialny w sposób „uniwersalny, tzn. prawdziwy dla ogółu jednostek danego poziomu terytorialnego w każdym przedziale czasowym” (Kudłacz, 2007, s. 112).

### 1.1.2. Czynniki rozwoju

Współczesne teorie rozwoju regionalnego oparte są na analizie czynników rozwoju występujących na danym terytorium. Działania, które są podejmowane w ramach polityki regionalnej, mają na celu nie tylko ich uaktywnienie, ale stworzenie warunków służących stymulowaniu dynamicznego rozwoju (Makulska, 2014, s. 29). Może on zostać spowodowany przez konkurencyjne czynniki i zasoby tkwiące w regionie. Klasyfikacja czynników na przestrzeni lat ewoluowała, dokonywana była z różnych punktów widzenia i o różnym stopniu szczegółowości. E. Blakely do czynników rozwoju zaliczył surowce mineralne, rolnicze i leśne, jak również wodę, zasoby pracy, kapitał (w tym inwestycyjny), przedsiębiorstwa (własne i zewnętrzne), zagospodarowanie transportowe i komunikacyjne, potencjał produkcyjny i usługowy, walory środowiska przyrodniczego, nowoczesne technologie wytwarzania, rynek lokalny i zewnętrzny, umiejętności i chęci samorządu terytorialnego, wielkość jednostki samorządu terytorialnego, istnienie sił społecznych popierających rozwój, możliwość uzyskania dotacji, subwencji i ulg (Parysek, 2001, s. 18, na podstawie: Blakely, 1989, s. 20–21). R. Domański dokonał klasyfikacji czynników rozwoju z punktu widzenia potrzeb własnych i sytuacji zewnętrznej jednostki, zaliczając do katalogu: potrzeby mieszkańców, zasoby i walory miejscowe środowiska przyrodniczego, zainwestowanie infrastrukturalne, poziom oświaty i kultury społeczności, miejscowy potencjał gospodarczy, naukowy, techniczny i kadrowy, sprzyjające inicjatywom i rozwojowi przepisy prawa, aktywną społeczność i przychyłność władz w stosunku do podejmowanych inicjatyw (Domański, 1990). I. Pietrzyk wyróżniła trzy grupy czynników rozwoju, do których zaliczyła: infrastrukturę techniczną, kapitał ludzki oraz czynniki miękkie rozumiane przez nią jako kapitał społeczny i innowacyjność (Pietrzyk, 2006, s. 62). P. Churski

z kolei czynniki rozwoju traktuje jako: kapitał ludzki, kapitał materialny i finansowy, kapitał społeczny, innowacje technologiczne i organizacyjne oraz korzyści skali, w tym korzyści aglomeracji, zewnętrzne przepływy osób, kapitału i towarów, jak również marketing terytorialny (Churski, 2008, s. 60–72). Z. Strzelecki za kluczowe czynniki rozwoju terytorium uznał natomiast: siłę roboczą/kapitał ludzki, uniwersytety i instytuty badawcze, urodę pejzażu kształtującą warunki życia, infrastrukturę transportową, usługi i polityczny klimat działalności gospodarczej, korzyści aglomeracyjne (Strzelecki, 2011, s. 52). Rozważania podejmowane w ramach niniejszej pracy wymagają zaprezentowania również klasyfikacji czynników powodzenia rozwoju lokalnego dokonanej przez I. Pietrzyk, która do grupy tej zaliczyła m.in.: istnienie skutecznego przywództwa inspirującego decydentów, zdolnego do mobilizowania członków zbiorowości lokalnej, szerokie współuczestnictwo ludności w podejmowaniu działań, jak również zaufanie, konsensus oraz współpracę i partnerstwo publiczno-prywatne (Pietrzyk, 2000, s. 33).

Biorąc pod uwagę zaprezentowany powyżej przegląd teorii i modeli rozwoju, przytoczone klasyfikacje czynników rozwoju, jak również rozważania podejmowane w dalszej części pracy, prezentacji wymagają dodatkowo dwie klasyfikacje czynników rozwoju. Pierwsza z nich porządkuje kluczowe czynniki rozwoju omówione powyżej według ujęcia ekonomicznego, społecznego, technicznego i technologicznego, ekologicznego oraz politycznego. Szczegółowe ujęcie tych kategorii zostało zaprezentowane w tab. 1.1.

**Tabela 1.1.** Ekonomiczne, społeczne, techniczne i technologiczne, ekologiczne oraz polityczne czynniki rozwoju

Czynniki ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wielkość i sposób funkcjonowania rynku dóbr i usług</li> <li>- zmiany na rynku pracy</li> <li>- dynamika popytu i zmiany w jego strukturze</li> <li>- zmiany dochodów ludności, przedsiębiorstw i organów samorządu terytorialnego działających w regionie</li> <li>- wzrost kapitału zaangażowanego w gospodarce regionalnej</li> <li>- napływ inwestycji krajowych i zagranicznych</li> <li>- jakość marketingu terytorialnego</li> <li>- poziom zarządzania w gospodarce</li> <li>- sytuacja makroekonomiczna w kraju i za granicą</li> <li>- możliwość pozyskania zewnętrznego wsparcia</li> <li>- zaufanie społeczne i zdolność do współpracy</li> </ul>
Czynniki społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zmiany w ruchu naturalnym i strukturze ludności</li> <li>- tempo i charakter procesów urbanizacji, aglomeracji i metropolizacji</li> <li>- zmiany w poziomie i stylu życia</li> <li>- zmiany w poziomie wykształcenia</li> <li>- innowacyjność i przedsiębiorczość władz i społeczeństwa</li> <li>- sprawność funkcjonowania samorządów terytorialnych i ich organów</li> <li>- udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji lokalnych i regionalnych</li> </ul>

Czynniki techniczne i technologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wzrost wartości majątku trwałego i zmiany w jego strukturze</li> <li>- unowocześnienie struktury rzeczowej czynników produkcji</li> <li>- rozwój zaplecza techniczno-badawczego i wdrożeniowego</li> <li>- jakościowe zróżnicowanie produkcji</li> <li>- rozwój przemysłów wysokich technologii</li> <li>- poprawa jakości produkcji</li> <li>- innowacje produkcyjne i produktowe</li> <li>- doskonalenie i rozwój infrastruktury technicznej</li> </ul>
Czynniki ekologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- występowanie zasobów regionalnych</li> <li>- postęp w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego</li> <li>- racjonalizacja gospodarowania zasobami i dobrami środowiska przyrodniczego</li> <li>- świadomość i kultura ekologiczna społeczeństwa</li> <li>- edukacja ekologiczna</li> <li>- skuteczność stosowania ekonomicznych i pozaekonomicznych instrumentów ochrony środowiska</li> </ul>
Czynniki polityczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- stabilność polityczna</li> <li>- prorozwojowa polityka rządu</li> <li>- ograniczenie oddziaływania „kadencyjności” w realizacji założeń polityki na poziomie lokalnym i regionalnym</li> <li>- spójna i zintegrowana polityka regionalna</li> <li>- innowacyjność procesowa ośrodków decyzyjnych</li> </ul>

\* czynniki uzupełnione przez autorkę opracowania.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie materiałów szkoleniowych przygotowanych w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Danielewicz, 2013b).

Druga klasyfikacja opiera się na podziale na czynniki endogeniczne (wewnętrzne) i egzogeniczne (zewnętrzne). Czynniki endogeniczne, inaczej zwane uwarunkowaniami lokalnymi, świadczą o potencjale własnym obszarów. To zespół czynników wynikający z lokalizacji JST oraz z cech zamieszkujących ją mieszkańców. Czynniki te obejmują wszystkie zasoby własne regionu i znajdują się na jego obszarze, mają specyficzny charakter (tj. odpowiadający tylko danemu regionowi i przez niego wytworzony), jak również wynikają z potencjału społecznego i gospodarczego, walorów położenia geograficznego, wielkości i dostępności zasobów czynników produkcji, stanu infrastruktury, poziomu przedsiębiorczości, polityki intraregionalnej. Określane są również mianem **kapitału terytorialnego**. Czynniki egzogeniczne, będące uwarunkowaniami ponadlokalnymi, są zewnętrzne w stosunku do regionu. Obejmują zmiany w makrootoczeniu regionu, które są konsekwencją m.in.: procesów globalizacji, integracji europejskiej, warunków makroekonomicznych, polityki interregionalnej i polityk sektorowych, zmian ustrojowych (np. decentralizacja państwa), koniunktury gospodarczej, sytuacji politycznej, konkurencyjności otaczających regionów.

Na zakończenie rozważań w ramach tej części pracy podkreślić należy, że przesunięcie akcentu z badań relacji *input* – *output* i powiązań materialnych

w kierunku zagadnień związanych ze społecznymi i instytucjonalnymi aspektami rozwoju zaowocowało koncentracją na zagadnieniach powiązanych z endogenicznym podejściem do rozwoju, specyficznymi zasobami terytoriów czy z rosnącą rolą sieci w procesach rozwojowych. Stąd też eksponowane jest znaczenie czynników niematerialnych i terytorialnych, trudno uchwytnych w analizach rozwoju społeczno-gospodarczego. Wagi nabierają pozaekonomiczne czynniki, takie jak: zaufanie, partnerstwo, instytucje, tożsamość, jak również powiązania i relacje sieciowe (Nowakowska, 2015, s. 11).

## 1.2. Terytorialny wymiar w polityce rozwoju

Zmieniające się zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania Unii Europejskiej wywołały potrzebę podjęcia prac nad nowym kształtem polityki regionalnej. Kluczowym dokumentem zawierającym rys nowego terytorialnego podejścia do polityki regionalnej, traktowanym jako fundament nowej polityki regionalnej (Noworól, 2013, s. 64), kładącej nacisk na terytorium i terytorializację, jest opracowany w roku 2009 przez zespół ekspertów pod kierunkiem Fabrizio Barci raport *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Z raportu wynika, że

[...] Unia potrzebuje polityki w zakresie spójności gospodarczej i społecznej, dopasowanej do specyficznych potrzeb bardzo zróżnicowanych obszarów. Polityka taka powinna przyczynić się do zwiększenia możliwości i sprostania wyzwaniom, jakie stoją przed obywatelami UE w związku z powstawaniem jednolitego rynku. Zreformowana polityka spójności może spełnić te oczekiwania dzięki zastosowaniu nowoczesnych metod, dużemu naciskowi na wyniki oraz nowoczesnemu wieloszczeblowemu zarządzaniu (Barca, 2009).

W raporcie wskazano m.in. priorytety, których realizacja powinna być celem polityki spójności, jak również zalecenia dotyczące kompleksowej reformy polityki spójności, traktowanej jako element ukierunkowanej terytorialnie polityki rozwoju (*place-based policy model*), którą rozumie się jako długoterminową strategię nakierowaną na wykorzystanie potencjału i zmniejszenie wykluczenia społecznego w części regionów, poprzez zewnętrzne interwencje i wielopoziomowe zarządzanie. Innowacją wypływającą z tego dokumentu było przypisanie terytoriom (czyli konkretnym miejscom) zasadniczej roli w polityce regionalnej.

Miejsca definiowane są przy tym przez pryzmat funkcjonalności, jako regiony, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku innych regionów. Raport zakłada, iż ukierunkowana terytorialnie polityka jest słusznym i nowoczesnym

sposobem wspierania harmonijnego rozwoju oraz zmniejszania dysproporcji pomiędzy regionami oraz ograniczania zacofania regionów na drodze realizacji polityki spójności (Noworól, 2013, s. 65).

Próby zdefiniowania cech nowego paradygmatu rozwoju po raz pierwszy podjęło się OECD podczas konferencji ministrów polityki regionalnej w Paryżu w roku 2009, prezentując w materiałach konferencyjnych najważniejsze cechy starego i nowego paradygmatu polityki regionalnej (tab. 1.2).

**Tabela 1.2.** Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej według OECD

<b>Cecha</b>	<b>Stary paradygmat</b>	<b>Nowy paradygmat</b>
Cele	okresowe kompensacje w regionach zacofanych	wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności
Jednostka interwencji	jednostki administracyjne	funkcjonalne obszary gospodarcze
Strategie	podejście sektorowe	zintegrowane projekty rozwojowe
Narzędzia	subsydia i pomoc publiczna	miks twardego i miękkiego kapitału
Aktorzy	rząd centralny	wieloszczeblowe zarządzanie publiczne

**Źródło:** *Policy Challenges...*, 2009, cyt. za: Szlachta, 2011, s. 28.

Nowy paradygmat rozwoju zaprezentowany przez OECD został scharakteryzowany m.in. przez J. Szlachtę. Do najważniejszych wyznaczników tej koncepcji, istotnych z punktu widzenia niniejszej pracy, zaliczył on m.in.:

- (I) bazowanie na endogenicznym potencjale rozwojowym regionu, nie zaś na środkach i inwestycjach zewnętrznych;
- (II) współdziałanie poszczególnych szczebli administracji publicznej pomiędzy sobą, a także z różnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, czego wyrazem jest tworzenie sieci współpracy (w ramach sektora publicznego, publiczno-prywatnego oraz publiczno-społecznego);
- (III) budowanie silnych konkurencyjnych regionów, nie zaś zarządzanie transferami finansowymi na rzecz obszarów problemowych;
- (IV) zwiększenie roli (tj. zakresu kompetencji i wielkości budżetów) podmiotów samorządowych na poziomie regionalnym i lokalnym;
- (V) uzupełnienie spójności gospodarczej i społecznej spójnością terytorialną oraz innymi wymiarami, takimi jak: środowiskowy, polityczny i kulturowy (szerzej: Szlachta, 2009, s. 141–150).

Jak podkreśla T. Markowski, spójność terytorialna, stanowiąca cel działania polityki rozwoju w nowym wymiarze, jest złożoną kategorią funkcjonalno-przestrzenną, różnie definiowaną. Z jednej strony może być rozumiana jako rozwój policentryczny i endogeniczny, ukierunkowany na rozwój kilku układów klastrowych konkurencyjnych w skali całej Europy. Innym razem rozumiana będzie jako rozwój zrównoważony, możliwy do osiągnięcia poprzez eliminację społeczno-ekonomicznych różnicowań i unikanie równowagi. Może być również postrzegana

jako dostępność do usług i udogodnień niezależnie od miejsca życia. Będzie też traktowana jako forma sieciowania, kładąca nacisk na tworzenie fizycznych i interaktywnych powiązań między głównymi centrami komunikacji i uwzględniająca powiązania tych centrów z obszarami otaczającymi (Markowski, 2011a, s. 76, 80). T. Markowski spójność terytorialną w sensie ekonomicznym definiuje jako

stan sprawności powiązań (sieci) i/lub przepływów (produktów zasobów materialnych i niematerialnych) między aktorami wyodrębnionej w przestrzeni sceny społeczno-gospodarczej, determinujący prowadzenie działalności gospodarczej (Markowski, 2011a, s. 80).

Podkreśla również, że sprawność i konkurencyjność systemów terytorialno-produkcyjnych stanowią klucz do utrzymywania trwałych przewag konkurencyjnych ze strony wytwórców. Granice terytorium wyznaczają funkcje związane z działalnością człowieka jako konsumenta i producenta, a każdy podmiot realizujący swoją funkcję użyteczności posiada zróżnicowany terytorialnie zasięg powiązań. Terytorium stanowi jeden ze sposobów formalnoprawnego określenia strefy interesów i wpływów społeczności, jak również samorządu terytorialnego. Jednocześnie traktuje to podejście jako dynamiczny, zmienny w przestrzeni i w czasie (zmienny terytorialnie) układ powiązań, przy czym zmienność układów funkcjonalno-przestrzennych będzie w coraz większym zakresie determinowała rozwój (Markowski, 2011a, s. 76–78). Medeiros traktuje

spójność terytorialną jako proces wspierający bardziej spokojne i zrównoważone terytorium poprzez: (a) redukcję nierówności społecznych i gospodarczych w przestrzeni; (b) równowagę środowiskową; (c) ulepszanie procesu współpracy/zarządzania terytorialnego; (d) wzmacnianie policentrycznego systemu miejskiego (Zaucha i in., 2015, s. 36, na podstawie: Medeiros, 2011).

Celem nowego podejścia terytorialnego jest zatem większe uwzględnienie zróżnicowanych warunkowań rozwoju oraz wykorzystanie endogenicznych zasobów (kapitałów terytorialnych) w dynamizacji procesów rozwojowych (Nowakowska, 2015, s. 15, na podstawie: Camagni, 2011, s. 62–64). A. Nowakowska podnosi, iż postulowane jest:

1. Przewartościowanie czynników rozwoju oraz eksponowanie zróżnicowania i różnorodności zasobów jako źródła rozwoju społeczno-gospodarczego,
2. Orientacja polityki na wzmacnianie wewnętrznych i zewnętrznych powiązań funkcjonalnych na rzecz zwiększenia spójności terytorialnej,
3. Zwiększenie mobilności podmiotów lokalnych/regionalnych oraz dialogu społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego w działaniach na rzecz rozwoju terytorialnego,
4. Budowanie partnerstwa instytucjonalnego i integracja oddziaływania podmiotów publicznych (podmiotowa i sektorowa integracja polityki, identyfikacja i realizacja wspólnych celów rozwoju),
5. Terytorialne zróżnicowanie polityki rozwoju – odejście od uniwersalnego modelu polityki na rzecz polityki zróżnicowanej, w zależności od specyficznych zasobów i mechanizmów rozwoju terytorialnego (Nowakowska, 2015, s. 15).

Istotą nowego paradygmatu rozwoju regionalnego jest koncentracja interwencji publicznej z uwzględnieniem specyfiki miejsca (*place-based policy*), stanowiąca paradygmat terytorialnej polityki rozwoju, oraz przyjęcie zintegrowanego ujęcia rozwoju powiązanego z wielosektorowym podejściem ukierunkowanym terytorialnie. Zgodnie z założeniami, polityka rozwoju prowadzona jest we wszystkich regionach z uwzględnieniem precyzyjnie zdefiniowanych czynników konkurencyjności oraz kierunków wsparcia. Podejmowane działania powinny być dobrane do potencjału regionu i skoncentrowane na wybranych obszarach. Działania rozwojowe winny zyskać podejście terytorialne, które ma umożliwić wykorzystanie różnorodności w celu poprawy poziomu konkurencyjności. Wiąże się z tym m.in. potrzeba uwzględnienia zależności obszarów funkcjonalnych bądź peryferyjnych, co da możliwość wykorzystania potencjału rozwojowego tych obszarów oraz ich pozytywnego wpływu na otoczenie. Zasadniczą cechą rozwoju regionalnego staje się zatem jego terytorialność, a prowadzenie procesów gospodarczych odbywa się w przestrzeni, nie zaś w miejscu (Makulska, 2014, s. 38). Jak podkreśla T. Markowski, terytorialny wymiar polityki związany jest z

terytorializacją gospodarki, terytorializacją przedsiębiorstw oraz koniecznością zmiany współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych (na poziomie krajowym i międzynarodowym) (Markowski, 2011a, s. 75).

W działania powinni być włączeni nie tylko przedstawiciele wszystkich szczebli administracji publicznej, ale również aktorzy społeczni czy przedstawiciele biznesu. W konsekwencji kształtuje się wielopodmiotowa i wielowymiarowa forma organizacyjna charakterystyczna dla sieci (Hausner, 2001, s. 5), która należy do polityki regionalnej „trzeciej generacji”, opartej na uterytorialnionych koncepcjach rozwoju, nakierowanych na otoczenie niematerialne, tj. stymulowanie i promowanie powiązań sieciowych lub kreowanie niematerialnych zasobów instytucjonalnych (Pietrzyk, 2000, s. 26). Terytorium staje się formą organizacji gospodarczej, miejscem zbiorowych, zlokalizowanych procesów ekonomicznych (Makulska, 2014, s. 38).

W literaturze naukowej terytorium jest różnie definiowane. Zdaniem J. Hausnera

terytorium jest wyznaczonym i zagospodarowanym fragmentem ziemi. Jest więc w ten czy inny sposób ograniczone przez ludzi, nawet jeśli te granice są przesuwalne. Przestrzeń jest z natury otwarta i jeśli ją ograniczymy, staje się terytorium. To jednak nie znaczy, że znika, ponieważ jej istnienie jest fenomenem społecznym, a nie fizycznym. Jest ludzkim sposobem ujmowania świata. Odnosi się tak do obiektów, jak i ludzi oraz pozwala uchwycić zachodzące lub mogące zachodzić między nimi relacje. Istnieje, o ile jest pomyślana i wyobrażona (Hausner, 2017).

Jewtuchowicz traktuje terytorium jako

zbiór ludzi oraz przestrzennie skoncentrowanych i historycznie ukształtowanych działalności: technicznych, produkcyjnych i społecznych. Działalności te wykonywane są i koordynowane w różny sposób przez różnorodne organizacje i instytucje [...] lokalnych aktorów społecznych i gospodarczych, powiązanych sieciami wzajemnych relacji (Jewtuchowicz, 2001, s. 69–70).



Pietrzyk terytorium definiuje z kolei jako obszar zamieszkiwany przez społeczność (posiadającą swoją specyfikę) oraz funkcjonujące na nim instytucje i podmioty, powiązane gęstymi sieciami wzajemnych relacji (Pietrzyk, 2000, s. 27). Podnosi, że terytorium jest miejscem, w którym budowane są konkretne relacje międzyludzkie, miejsce solidarności, współpracy i wymiany, jak również miejsce, w którym kształtowana jest tożsamość (Mifsud w: Boureille, Guesnier, 1994, s. 6, cyt. za: Pietrzyk, 2000, s. 34). Podkreśla, że warunkiem uruchomienia terytorialnego potencjału innowacyjnego jest działanie elementów składowych terytorium w sieci i zachodzące między nimi interakcje, stąd też w polityce regionalnej coraz powszechniejsze są działania koncentrowane na promowaniu powiązań sieciowych między podmiotami i instytucjami funkcjonującymi w regionach (Pietrzyk, 2000, s. 27). Terytorium traktowane jest również jako ukształtowana historycznie przestrzeń, w której powstał specyficzny układ instytucjonalno-organizacyjny, przy czym przestrzeń ta jest stworzona przez społeczność mającą swoją historię i kulturę, nagromadzoną wiedzę i umiejętności wraz z funkcjonującymi instytucjami oraz sieciami relacji między wszystkimi aktorami życia społeczno-gospodarczego. Terytorium jest przestrzenią określaną przez relacje i powiązania oraz wspólne mechanizmy rozwoju, stworzoną przez naturalne powiązania społeczne i gospodarcze, kształtowaną przez podmioty mające wspólny cel działania. Jest ono definiowane przez pryzmat specyficznych i endogenicznych zasobów powstałych w sposób ewolucyjny. Jest swoistym zasobem gospodarczym mającym swoją historię, kulturę, swoją logikę i architekturę społeczną. Przede wszystkim jest „wytworem podmiotów połączonych wspólnym celem działania” (Nowakowska, 2015, s. 12, na podstawie: Pietrzyk, 2004, s. 12–13; Pecqueur, 2000, s. 132; Jewtuchowicz, 2005). W opinii Rządu RP terytorium należy traktować jako obszar funkcjonalny, któremu trzeba stworzyć warunki do harmonijnego rozwoju, pozwalającego na wykorzystywanie specyficznych endogenicznych zasobów (*Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji...*, COM(2008) 616, 2008, s. 3).

Jak twierdzi A. Nowakowska, w nowym paradygmacie rozwoju wyróżniane są trzy główne wymiary terytorium, tj. wymiar geograficzny, relacyjny i instytucjonalny. Podkreślenia wymaga, że wymiar relacyjny i instytucjonalny stanowią fundament tworzenia i funkcjonowania terytorium, tworzą jego „zawartość”, specyficzność i tożsamość (Pietrzyk, 2004, s. 13). Wymiar geograficzny terytorium wynika z lokalizacji i dostępu do zasobów tkwiących w konkretnym terytorium, przy czym obok powszechnych i klasycznych zasobów mieszczą się tu zasoby specyficzne i niepowtarzalne, tworzące unikalność terytorium i jego naturalną przewagę konkurencyjną (Nowakowska, 2015, s. 12). Wymiar relacyjny opisuje zjawisko zakorzenienia procesów rozwoju, określanego mianem społecznego umocowania aktywności gospodarczej (Grzeszczak, 1999, s. 56–58). Jak podkreśla Nowakowska,

jest to osadzenie działalności ekonomicznej i jej efektów w środowisku społecznym oraz wyjaśnienie społeczno-przestrzennej natury procesów gospodarczych. Wskazuje, że relacje pomiędzy podmiotami gospodarczymi są mocno zakorzenione w społecznym środowisku lokalnym, współzależą od określonej struktury terytorialnej i panujących tam norm, zaufania, relacji społecznych. Z tej perspektywy terytorium charakteryzowane jest przez trwałą sieć wzajemnych interakcji, tworzonych wspólnie przez daną społeczność, w której zaufanie, więzi i tożsamość, poczucie przynależności do danej społeczności (tzw. kapitał społeczny, często określany mianem kapitału relacyjnego) tworzą bazę dla działania podmiotów współtworzących terytorium (Nowakowska, 2015, s. 13).

Wymiar instytucjonalny Nowakowska definiuje natomiast jako sposób organizacji terytorium oraz koordynacji zachowań podmiotów, które w nim funkcjonują. Odwołuje się on do instytucji nieformalnych i bliskości instytucjonalnej (analizowanej w ramach nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej). Instytucje nieformalne stanowią zbiór wspólnych reguł gry, tworzonych przez wspólne zwyczaje, zasady i procedury współdziałania, regulują również stosunki i interakcje między różnymi podmiotami. Są one zlokalizowane i mocno powiązane z terytorium (np. normy kulturowe, przyzwyczajenia). Instytucje formalne tworzone są z kolei zazwyczaj na poziomie ponadlokalnym (to zasady prawne) i nie mają terytorialnego charakteru (Nowakowska, 2015, s. 13–14).

Autorka niniejszej pracy terytorium traktuje jako kategorię dynamiczną, której analizy można dokonywać z perspektywy rzeczy i funkcji. Po pierwsze, mamy do czynienia z przestrzenią fizyczną, ze ściśle wytyczoną, widoczną granicą (w sensie zagospodarowania przestrzeni, pewnego zasięgu urbanizacji). Na płaszczyznę fizyczną należy jednak nałożyć płaszczyznę funkcji, która wyznacza nad terytorium pewien układ relacyjny – sieci powiązań między różnymi podmiotami, instytucjami. Płaszczyzna funkcji ma granicę rozmytą, jest rezultatem intensywności relacji zachodzących w różnym wymiarze. W takim ujęciu może być też różnie definiowane. W przypadku planistów przestrzennych granica wyznaczana jest na ziemi, stąd mówimy o ciągłości funkcjonalno-przestrzennej wyraźnie widocznej w przestrzeni. W sytuacji zintegrowanego podejścia niezbędna staje się analiza występujących relacji, w tym związków kooperacyjnych zachodzących pomiędzy różnymi podmiotami. To daje podstawę do określania zasięgu obszaru funkcjonalnego stanowiącego obszar interwencji. Biorąc pod uwagę zakres niniejszej opracowania w tym miejscu należy podkreślić, że miejskie obszary funkcjonalne (dalej: MOF) są obszarami dynamicznymi, stąd też istnieją rozbieżności między ich przestrzenią fizyczną a wirtualno-funkcjonalną.

Nowe podejście terytorialno-funkcjonalne stawia przed władzami publicznymi nowe wyzwania, odnoszące się nie tylko do obszarów oddziaływania, ale również do metod i instrumentów zarządzania. Analiza coraz bogatszej w tym zakresie literatury wskazuje na główne filary nowej polityki rozwoju, wymagające nowego sposobu kształtowania interwencji publicznej, koncentrujące się wokół trzech obszarów:

- (I) nowego podejścia do planowania programowania strategicznego;
- (II) silniejszej koordynacji polityki i uwzględnienia terytorialnego wymiaru,
- (III) zmian instytucjonalnych prowadzących do pogłębienia zasobów wiedzy i debaty strategicznej (Nowakowska, 2015, s. 15–16).

Charakter niniejszej pracy nakazuje zwrócić uwagę na ostatni obszar, do którego zaliczono konieczność wzmocnienia partnerstwa instytucjonalnego, wprowadzenie nowych mechanizmów koordynacji pomiędzy politykami horyzontalnymi oraz różnymi szczeblami zarządzenia, jak również potrzebę wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania (*multilevel governance*) (Nowakowska, 2015, s. 16). Problematyka ta stanowiła już wcześniej przedmiot rozważań. T. Markowski zwracał uwagę na kilka istotnych aspektów rodzących się na gruncie praktycznego wdrażania polityki rozwoju w nowym terytorialno-funkcjonalnym wymiarze. Po pierwsze, nowe podejście do polityki rozwoju wiąże się z koniecznością zarządzania wielkimi i dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi. Dlatego też niezbędne staje się stworzenie warunków do efektywnego współdziałania władz samorządowych na rzecz pobudzania rozwoju przekraczającego granice formalnych podziałów administracyjnych. Po drugie, różnego typu czynniki (m.in. o charakterze politycznym czy etnicznym) w większym zakresie współdecydują o ustalaniu granic administracyjnych niż powiązania społeczno-gospodarcze i przestrzenne skutki działalności społeczno-gospodarczej (*spillovers effects*)<sup>2</sup>. Po trzecie, zróżnicowany i dynamiczny zasięg przestrzenny (nie tylko ogólnosystemowy) skutków zewnętrznych (w tym efektów rozprzestrzeniania) rodzi potrzebę interwencji publicznej w ramach systemów kooperacji i współpracy międzysamorządowej. Uwzględnienie m.in. wyżej wskazanych aspektów wymaga wprowadzenia korekt w systemie funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz nowego adekwatnego określenia interwencyjnej roli władz województwa i rządu opartej na dynamicznie rozumianej zasadzie subsydiarności (Markowski, 2011a, s. 77–78).

### 1.3. Kapitał terytorialny jako nowy jakościowo czynnik rozwoju

Zasadniczym założeniem koncepcji terytorialnego podejścia do rozwoju jest dostępność i wykorzystanie określonych zasobów materialnych i niematerialnych występujących na danym obszarze, nazywanych kapitałem terytorialnym. Zdaniem T. Markowskiego, kapitał ten jest „nowym (synergicznie wytworzonym

2 T. Markowski dodaje, że interesy polityczne i ukryte interesy biurokracji stają się istotnym hamulcem przemian i rozwoju. Podkreśla również, że jeśli reforma podziałów terytorialnych nie jest możliwa ze względów politycznych, niezbędne jest odkrycie innych pośrednich instrumentów terytorialnego zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem (Markowski, 2011a, s. 77–78).

z kombinacji tradycyjnych zasobów powiązanych z wiedzą i innowacyjnością) czynnikiem kreowania przewag konkurencyjnych współczesnych gospodarek” (Markowski, 2016). Stanowi on nowe spojrzenie na czynniki rozwoju poprzez pryzmat interaktywnych współzależności między systemem funkcji i zagospodarowania fizycznego danego terytorium jako swoistego generatora nowego typu zasobów stymulujących rozwój (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 44).

Pojęcie kapitału terytorialnego jest od niespełna dwudziestu lat przedmiotem licznych rozważań oraz podejmowanych prób definiowania. Koncepcja po raz pierwszy została zaprezentowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD), a następnie powtórzona przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG Regio of the Commission of the European Union):

Każdy region ma swój specyficzny kapitał terytorialny, który odróżnia go od innych obszarów i który generuje wyższy zysk dla wybranych rodzajów inwestycji dostosowanych do tego obszaru i w bardziej efektywny sposób wykorzystujących jego potencjał i zasoby (aktywa) (OECD, 2001, s. 15–16; European Commission, 2005, s. 1; Camagni, 2008).

Oznacza to, iż obszary nie tylko wykazują przewagi konkurencyjne, ale z uwagi na posiadanie unikalnych aktywów, również absolutne. Zatem kapitał terytorialny zakłada unikatowość każdego z regionów pod względem struktury przestrzennej, potencjału społeczno-ekonomicznego, jak również czynników stymulujących jego rozwój (Zauch a i in., 2015, s. 121 na podstawie: OECD, 2001, s. 15–16; Bański, 2013, s. 56).

Jak podkreśla Tóth, wyżej zaprezentowana definicja cechuje się znaczną elastycznością. Termin „kapitał terytorialny” ma bowiem zastosowanie zarówno w przypadku regionów, jak i innych terytoriów (tj. m.in. krajów, aglomeracji miejskich i wiejskich obszarów). Koncentruje się on na wymiernej kategorii ekonomicznej w postaci zwrotu z inwestycji i zakłada stosunkowo wysoki zwrot dla określonego rodzaju inwestycji. Pojawiające się definicje kapitału terytorialnego traktowały go jako zbiór „lokalnych aktywów” oraz „zbiór relacji społecznych” i spowodowały, że postrzeganie kapitału terytorialnego jako „wyższej stopy zwrotu dla poszczególnych form inwestowania” straciło na znaczeniu (Tóth, 2015, s. 1328).

Próby zdefiniowania pojęcia kapitału terytorialnego po raz pierwszy podjął się w roku 2008 Camagni. Kapitał terytorialny rozumie on jako zbiór zlokalizowanych na danym terytorium zasobów/aktywów (naturalnych, sztucznych, ludzkich, organizacyjnych, relacyjnych i poznawczych) współtworzących konkurencyjny potencjał określonego terytorium (Camagni, 2009; Camagni, Cappello, 2013). W koncepcji prezentowanej przez Camagniego terytorium jest przedmiotem wyznaczania warunków konkurencyjności, do elementów kształtujących terytorium zaliczył on: system zlokalizowanych efektów zewnętrznych (pieniężnych, technologicznych); system zlokalizowanych aktywności, tradycji, umiejętności i know-how; system zlokalizowanych relacji bliskości, które

składają się na kapitał (społeczny, psychologiczny i polityczny) i które wpływają na zwiększenie wydajności lokalnych zasobów; system kulturowych wartości oraz system reguł i praktyk definiujących model *governance* na poziomie lokalnym (Camagni, 2008, s. 4). Tak określona koncepcja nawiązuje do idei „efektywności zbiorowej” (kolektywnej) Schmitza, który traktuje ją jako sumę przewagi konkurencyjnej związanej z korzyściami zewnętrznymi i przewagi konkurencyjnej związanej ze wspólnym działaniem (Schmitz, 1995, s. 529–566). Camagni dokonał również klasyfikacji elementów kapitału terytorialnego, które porządkuje według dwóch kryteriów:

- (I) konkurencyjności (do której zalicza: dobra publiczne, dobra prywatne, pośrednią klasę tzw. dóbr klubowych i dóbr quasi-publicznych);
- (II) materialności, rozumianej przez niego m.in. jako dobra materialne i niematerialne oraz klasę dóbr pośrednich. Klasa pośrednia dóbr wymaga, jego zdaniem, nowego podejścia opartego na współpracy terytorialnej, synergii pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, a zatem nowego rozumienia zarządzania procesami rozwojowymi (Camagni, 2008, s. 6; Camagni, Caragliu, Perucca, 2011, s. 5).

Van der Ploeg i inni autorzy definiują kapitał terytorialny jako „ilość i powiązanie różnych form kapitału (lub innych zasobów), mobilizowanych i aktywnie wykorzystywanych (odtworzanych) przez gospodarkę regionalną i społeczeństwo” (van der Ploeg i in., 2008, s. 13). Ventura i współautorzy kapitał terytorialny traktują natomiast jako „zbiór zasobów charakterystycznych dla danego terytorium i dostępnych dla tych, którzy żyją i pracują na nim. Te zasoby (materialne i niematerialne) są wspólnymi dobrami dla społeczności lokalnej” (Ventura i in., 2008, s. 160). Berti dodaje, że kapitał terytorialny to „wszystkie lokalne aktywa, które odpowiednio wykorzystane zapewnią przewagę konkurencyjną dla tych, którzy żyją i pracują na danym obszarze” (Berti, 2011, s. 9).

Capello i in. (2009) poprzez kapitał terytorialny rozumieją zbiór zlokalizowanych na danym terytorium zasobów, które razem warunkują konkurencyjny potencjał obszaru. W podejściu tym uwzględniono takie elementy, jak: dobra materialne, dobra pośrednie, rozumiane jako namacalne i niematerialne dobra, jak również dobra niematerialne. Dodatkowo w każdej z tych trzech kategorii dokonano podziału na dobra publiczne, quasi-publiczne i klubowe oraz prywatne. Poszczególne elementy zaprezentowane zostały w tab. 1.3.

Opierając się na powyżej zaprezentowanej typologii elementów składowych kapitału terytorialnego Zaucha i współautorzy dowodzą zatem, że „kapitałem terytorialnym są wszystkie czynniki, które wpływają na wzrost gospodarczy i mają niemobilny charakter, tzn. nie mogą być łatwo przeniesione w inne miejsce lub gdzie indziej replikowane” (Zaucha i in., 2015, s. 123).

Definicję kapitału terytorialnego przedstawiają również Danielewicz i Turała. Ich zdaniem kapitałem terytorialnym są wszystkie dostępne zasoby i czynniki materialne oraz niematerialne (aktywa endogeniczne) występujące na obszarze

funkcjonalnym i wpływające na jego działanie. Te endogeniczne walory stanowią wewnętrzny i wyjątkowy potencjał danego terytorium. Autorzy ci określają kapitał terytorialny jako sumę potencjałów: gospodarczego, społecznego, przestrzenno-środowiskowego i instytucjonalnego (Danielewicz, Turała, 2016, s. 62, na podstawie: Turała, 2015, s. 16–17), zaprezentowanych w tab. 1.4.

**Tabela 1.3.** Typologia elementów składowych kapitału terytorialnego

<b>Wysoka konkurencyjność</b>	<b>kapitał prywatny</b>  <b>twarde korzyści zewnętrzne</b>  <b>dobra opłacane (toll goods)</b>	<b>relacyjne usługi rynkowe</b> dotyczące np.: – transferu technologicznego – transferu wyników badań przez firmy prywatne – poszukiwania partnerów i dostawców  <b>uniwersyteckie przedsiębiorstwa typu spin-off</b>	<b>kapitał ludzki:</b> – przedsiębiorczość – kreatywność – wiedza prywatna <b>miękkie korzyści zewnętrzne</b>
<b>Konkurencyjność</b>	dobra klubowe  dobra quasi-publiczne	<b>sieci prywatne</b> (np. ITC) dobra i zasoby wspólne, np.: – krajobraz – dziedzictwo kulturowe  <b>sieci współpracy:</b> – aliance strategiczne w sferze badań i rozwoju z udziałem publicznych oraz prywatnych partnerów – inne formy partnerstwa publiczno-prywatnego zarządzanie przestrzenią i zasobami kultury	<b>kapitał relacyjny:</b> – zdolności do wspólnego działania – zdolności do współpracy – kompetencje w tym zakresie
<b>Niska konkurencyjność</b>	zasoby: – środowiskowe i naturalne – kulturowe <b>infrastruktura społeczna</b>	<b>korzyści aglomeracji klastry powiązania (copnnectivity)</b> <b>pośrednictwo między nauką a biznesem</b> <b>czerpanie korzyści z dostępności fizycznej, dostępności do usług i informacji</b>	<b>kapitał społeczny:</b> – instytucje – zaufanie – reputacja – system wartości – modele zachowań – asocjacionizm
	dobra materialne (namacalne)	dobra pośrednie	dobra niematerialne

**Źródło:** Camagni, 2008, s. 6; Zaucha i in., 2015, s. 122.

**Tabela 1.4.** Kapitał terytorialny jako suma potencjałów

Kapitał gospodarczy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- baza i struktura gospodarcza regionu</li> <li>- przedsiębiorczość i innowacyjność</li> <li>- skala i struktura rynków lokalnych i regionalnych</li> <li>- kapitał finansowy</li> </ul>
Kapitał społeczny	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uwarunkowania demograficzne</li> <li>- kapitał ludzki</li> <li>- kapitał społeczny</li> <li>- świadomość ekologiczna mieszkańców</li> </ul>
Potencjał przestrzenno-środowiskowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dostępność przestrzenna</li> <li>- stan i struktura osadnictwa</li> <li>- ład przestrzenny</li> <li>- infrastruktura społeczna i techniczna</li> <li>- zasoby środowiska przyrodniczego</li> <li>- jakość środowiska przyrodniczego</li> </ul>
Potencjał instytucjonalny	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poziom sprawności administracji samorządowej</li> <li>- sieci współpracujących ze sobą instytucji ekonomicznych i społecznych</li> <li>- postawa władz publicznych</li> </ul>

**Źródło:** Danielewicz, Turała, 2016, s. 61; Turała, 2015, s. 17.

Kapitał terytorialny uznawany jest również za zasób przekraczający granice jednostek administracyjnych, zatem ograniczenie rozwoju i zarządzania nim do granic administracyjnych poszczególnych jednostek terytorialnych skutkować będzie ograniczeniem perspektyw długofalowego rozwoju i stwarzać pułapkę średniego wzrostu (Turała, 2015, s. 17).

T. Markowski zwraca uwagę, że nowoczesne podejście do kapitału terytorialnego wskazuje na jego relacyjną i synergiczną formułę. Jego zdaniem, kapitał terytorialny najczęściej rozumiany jest jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym terytorium, tworzących określone zasoby lub ograniczenia (Markowski, 2016), ale również warunkujących jego rozwój i pozycję konkurencyjną (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 44, na podstawie: Zaucha i in., 2015, s. 123). T. Markowski kapitał terytorialny traktuje jako „swoiste korzyści zewnętrzne, wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium i mające charakter dynamicznego dobra klubowego” (Markowski, 2011a, s. 79). Przekłada również koncepcję kapitału terytorialnego na większe układy terytorialne. Jego zdaniem,

kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego” dostępnego dla użytkowników (klubu) działających(ego) w ramach obszaru funkcjonalnego. [...] istotą budowania trwałej przewagi konkurencyjnej dla prowadzonych komercyjnych aktywności w obszarze funkcjonalnym jest zbudowanie złożonego „interaktywnego zasobu” będącego wynikiem intensywnych relacji (aktywności) między ludźmi zorganizowanymi w różnych instytucjach (cechującymi się wysoką przedsiębiorczością, innowacyjnością i zaufaniem), którzy wytwarzają szczególną wartość dodaną, pozwalającą na uzyskanie wysokiej produktywności

sektora wytwórczego. Kapitał terytorialny można wygenerować przez umiejętne powiązanie i kombinację zasobów naturalnych z jakością zagospodarowania fizycznego (przestrzennego) i zasobami intelektualnymi ludzi. Jest on ściśle powiązany ze zdolnością do współpracy JST w obszarach funkcjonalnych i z wysokim poziomem zaufania społecznego. [...] istotą tego kapitału jest międzygminna współpraca, partnerstwo, zaufanie, spójność przestrzenna, wysoka mobilność ludzi na rynkach pracy [...] (Markowski, 2016).

Z uwagi na rozważania podejmowane w ramach niniejszej pracy, koncentrujące się wokół miejskich obszarów funkcjonalnych, na szczególną uwagę zasługuje definicja kapitału terytorialnego zaprezentowana przez T. Kudłacza i T. Markowskiego (2017, s. 26–27) i próba jego odniesienia do problematyki MOF. Kapitał terytorialny definiują oni w szerszym ujęciu, podkreślając, że o dynamice rozwoju decyduje nie tylko to co tkwi w danym terytorium, ale również w jego otoczeniu. Próbując zrozumieć to zjawisko posługują się trzema bliskoznacznymi pojęciami odnoszącymi się do rozwoju pojedynczej jednostki terytorialnej i obrazującymi istotę kapitału terytorialnego: potencjał rozwojowy, aktywne zasoby i kapitał terytorialny. Potencjał rozwojowy oznacza endogeniczne zasoby materialne i niematerialne będące w posiadaniu jednostki, już uruchomione i mogące być podstawą inicjowania procesów rozwoju. Każda jednostka taki potencjał ma, przy czym jest on na ogół wykorzystywany tylko częściowo. Aktywne zasoby oznaczają wykorzystywaną w danym czasie część posiadanego potencjału. Kapitał terytorialny natomiast obejmuje to, co przypisane zostało aktywnym zasobom rozwoju oraz dodatkowo wszelkie internalizowane wpływy uwarunkowań generowanych przez otoczenie.

T. Kudłacz i T. Markowski stwierdzają, że ujęcie kapitału terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych wyłącznie jako sumy kapitałów reprezentowanych przez jednostki współtworzące obszar, skutkuje zatraceniem wiodącego wyróżnika tego obszaru w postaci sieci dynamicznych powiązań jednostek go tworzących. Ich zdaniem to właśnie sieć powiązań stwarza możliwość wnoszenia wartości dodanej do kapitału terytorialnego całego miejskiego obszaru funkcjonalnego, którego beneficjentem mogą być indywidualne jednostki współtworzące, a także organizacje gospodarcze sektora przedsiębiorstw. Kapitał terytorialny MOF określają oni zatem dwojako. W węższym ujęciu, ograniczając się do swoistej dla MOF części kapitału terytorialnego, oraz w szerokim ujęciu, opierając się na określeniu kapitału terytorialnego dla pojedynczej jednostki terytorialnej (jaką jest MOF) z uwzględnieniem specyficznego zasobu, tkwiącego w stymulujących rozwój działaniach koordynujących, porządkujących i wzmacniających sieci powiązań (Kudłacz, Markowski, 2017, s. 27).

Precyzyjne definiowanie spójności terytorialnej, jak i kapitału terytorialnego, jest trudnym zadaniem, m.in. ze względu na opisowy charakter istniejących definicji opierających się na wyborze elementów składających się chociażby na kapitał terytorialny (Ciołek, Komornicki, 2014, s. 3, na podstawie: Camagni, 2008). Tym samym propozycje wskaźników muszą odnosić się do arbitralnie wybranych,



operacyjnych zagadnień uznanych za ogólne wyznaczniki terytorialności, względnie terytorialnych czynników wzrostu i rozwoju (Ciołek, Komornicki, 2014, na podstawie: Zaucha, 2013). Takim wyborem zagadnień stał się katalog kategorii przestrzennych, tzw. kluczy terytorialnych, które powinny być uwzględniane przy formułowaniu i wdrażaniu polityk rozwoju. Do katalogu tego zaliczono: dostępność, usługi pożytku publicznego, zasoby terytorialne, powiązania sieciowe miast oraz regiony funkcjonalne. Klucze terytorialne stanowią przestrzenne wyznaczniki wzrostu (Böhme i in., 2011; Zaucha i in., 2014). Mają one przełożenie w poszczególnych elementach kapitału terytorialnego (szerzej: Camagni, 2008; Zaucha, 2013). Klucze otwierają terytorialny wymiar *Strategii Europa 2020*, podkreślają mocne i słabe strony terytoriów, które powinny mieć wpływ na wybór środków podjętych w związku z realizacją priorytetów europejskich. Mogą one również uprościć koncepcję podejścia terytorialnego w celu uczynienia jej bardziej przyjazną dla decydentów (Böhme i in., 2011, s. 7). Identyfikacja i wybór kluczy terytorialnych były efektem wnikliwej analizy tzw. zagadnień wiążących (*linking issues*) zapisy dwóch dokumentów, tj. *Agendy Terytorialnej UE 2020* oraz *Strategii Europa 2020*. Wybrane klucze charakteryzują się wysoką wrażliwością na istniejące różnice terytorialne oraz na potrzeby państw członkowskich UE (Zaucha i in., 2015, s. 164). Układ kluczy i odpowiadających im zagadnień wiążących przedstawiono w tab. 1.5.

**Tabela 1.5.** Klucze terytorialne

<b>Klucze terytorialne</b>	<b>Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)</b>
Dostępność	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dostępność w wymiarze globalnym</li> <li>– dostępność w wymiarze europejskim i transgranicznym</li> <li>– dostępność w wymiarze krajowym i dostępność między metropoliami</li> <li>– dostępność głównych i drugorzędnych ośrodków regionalnych (dostępność usług pożytku publicznego)</li> <li>– struktura gałęziowa transportu (<i>modal-split</i>), transport publiczny, transport intermodalny</li> <li>– łączność elektroniczna (<i>e-connectivity</i>)</li> <li>– dostęp do sieci energetycznych</li> </ul>
Usługi pożytku publicznego	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dostęp do usług pożytku publicznego</li> <li>– usługi pożytku publicznego na obszarach słabo zaludnionych i wyludniających się</li> <li>– usługi edukacyjne</li> </ul>
Zasoby terytorialne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– czynniki endogeniczne</li> <li>– lokalne systemy i sieci innowacji</li> <li>– zarządzanie aktywami kulturowymi i przyrodniczymi</li> <li>– energia odnawialna i lokalna produkcja energii</li> <li>– terytorialne zasoby do produkcji energii</li> <li>– rewitalizacja miast</li> </ul>

Powiązania ośrodków miejskich (sieci miast)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interakcje zachodzące pomiędzy metropoliami w skali UE</li> <li>- interakcje między głównymi krajowymi biegunami wzrostu</li> <li>- czynniki endogeniczne</li> <li>- dostępność w ramach metropolii i pomiędzy metropoliami</li> </ul>
Regiony funkcjonalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozszerzenie lokalnych rynków pracy</li> <li>- zwiększenie masy krytycznej ośrodków dzięki współpracy terytorialnej</li> <li>- dostępność drugorzędnych biegunów wzrostu i ośrodków regionalnych</li> <li>- połączenia komunikacyjne z ośrodkami regionalnymi</li> <li>- kompaktowe miasta (zrównoważone miasta)</li> </ul>

**Źródło:** adaptacja własna na podstawie: Böhme i in., 2011, s. 7; Zaucha i in., 2014, s. 246–267; J. Zaucha i in., 2015, s. 165.

Wyodrębnione zagadnienia stały się punktem wyjścia propozycji wskaźników służących kwantyfikacji kapitału terytorialnego (Komornicki, 2014, s. 6; Zaucha i in., 2015, s. 166), przy czym zaprezentowanego powyżej katalogu nie traktuje się jako propozycji ostatecznej ani wyczerpującej. Istotne jest wskazanie możliwych kierunków wykorzystania określonych miar i wskaźników do operacjonalizacji pojęcia spójności terytorialnej. Miary te winny stanowić podstawę zbadania wpływu poszczególnych elementów kapitału terytorialnego na wzrost gospodarzy w ujęciu przestrzennym, tworzenia standardów planistyczno-rozwojowych w układach terytorialnych różnych szczebli czy ewaluacji i monitorowania polityk służących pogłębianiu spójności terytorialnej (Zaucha i in., 2015, s. 166).

Poszczególne zaprezentowane powyżej definicje kapitału terytorialnego różnią się od siebie, są niespójne, częściowo mało precyzyjne, niepozbawione błędów, ale daje się w nich zauważyć pewne prawidłowości. Każda podkreśla bowiem znaczenie konkretnych, terytorialnie zdefiniowanych specyficznych zasobów i aktywów, które powinny być aktywnie wykorzystane w celu zapewnienia rozwoju wybranego obszaru. Jak podkreśla T. Markowski,

kapitał terytorialny można wygenerować przez umiejętne powiązanie i kombinację zasobów naturalnych z jakością zagospodarowania fizycznego (przestrzennego) i zasobami intelektualnymi ludzi. Jest on ściśle powiązany ze zdolnością do współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) w obszarach funkcjonalnych i z wysokim poziomem zaufania społecznego (Markowski, 2016, s. 113).

Na uwagę zatem w tym miejscu zasługuje uznanie szczególnej roli w procesie rozwoju sieci dynamicznych powiązań jednostek tworzących obszar. Zbadanie uwarunkowań sprzyjających, jak i ograniczających tworzenie powiązań i relacji nabiera zasadniczego znaczenia dla rozwoju terytoriów, w tym rozwoju obszarów funkcjonalnych.

## 1.4. Obszary funkcjonalne i ich delimitacja

### 1.4.1. Obszary funkcjonalne w polskich dokumentach planistycznych

Nowy paradygmat polityki regionalnej znalazł odzwierciedlenie w polskim systemie prawnym oraz systemie planowania rozwoju. Polityka regionalna w Polsce realizowana jest na podstawie systemu aktów prawnych regulujących aspekty związane z rozwojem i funkcjonowaniem województw, powiatów oraz gmin. Zalicza się do niego m.in. *Ustawę z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, *Ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ustawy ustrojowe (tj. *Ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, *Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* oraz *Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*), jak również ustawy branżowe, związane z poszczególnymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego. Z punktu widzenia rozważań podejmowanych w tej części opracowania (zwłaszcza rozważań o charakterze definicyjnych), wydaje się, że kluczowe znaczenie mają dwa pierwsze akty prawne. Zasadniczym celem *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* było stworzenie ram prawnych systematyzujących sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Akty ten odnosi się do wszystkich podmiotów realizujących tę politykę, jak również do wszystkich źródeł jej finansowania. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* reguluje zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Ustawodawca określił w niej zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zabudowy i zagospodarowania, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych zadań.

Krajowy system zarządzania rozwojem opiera się również na kilku kluczowych dokumentach. Po pierwsze, na *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* z roku 2010. Jest to naczelny dokument ukierunkowujący rozwój regionalny w Polsce, który przenosi nacisk ze scentralizowanego modelu sprawowania władzy na rzecz wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania i terytorializacji polityki regionalnej. Przedmiotem polityki stają się potencjały rozwojowe, podmiotami zaś – terytoria wraz z władzą publiczną, podejmującą decyzje rozwojowe na danym obszarze. Dokument ten, w odniesieniu do jednostek terytorialnych, eksponuje rolę jednostek funkcjonalnych, co prowadzi od zróżnicowania interwencji w różnych typach terytoriów oraz dostosowania polityki do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie, jak również obszarów peryferyjnych. Zakłada również, że aktorami polityki będą podmioty we wszystkich sektorach (tj. publicznym, gospodarczym i pozarządowym)<sup>3</sup>.

3 17 grudnia 2018 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju ogłosiło projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030*. Dokument ten rozwija postanowienia przyjętej w 2017 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020* (z perspektywą do 2030 r.) określone

Drugim dokumentem jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* z roku 2012, odnosząca się do problemów, wyzwań i kierunków strategicznych dotyczących przestrzennego zagospodarowania kraju. Definiuje on wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie 20 lat, jak również określa cele i kierunki polityki przestrzennej. KPZK kładzie nacisk na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów (określonych funkcjonalnie), uwzględnienie wymiaru przestrzennego działań publicznych, jak i wielopoziomowy system zarządzania. KPZK podkreśla konieczność zapewnienia planowania na obszarach o specyficznych cechach, niezwiązanych z ograniczeniami administracyjnymi, wprowadzając do systemu planistycznego obszary funkcjonalne (Noworól, 2013, s. 75–84).

Trzecim dokumentem jest *Krajowa Polityka Miejska 2023*. Zgodnie z art. 21b) *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, KPM jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej, uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego. Dokument ten służy celowemu, ukierunkowanemu terytorialnie działaniu państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystaniu ich potencjałów w procesach rozwoju kraju (KPM, 2015, s. 6). Polityka ta jest adresowana do wszystkich polskich miast oraz ich obszarów funkcjonalnych, przy czym szczególną uwagę zwraca na problematykę rozwoju małych i średnich miast. KPM jest realizowana z poszanowaniem wszystkich zasad polityki regionalnej określonych w KSRR, tj. koncentracji geograficznej, koncentracji tematycznej, partnerstwa i współpracy, warunkowości, podejmowania decyzji na podstawie rzetelnych informacji, subsydiarności oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Niemniej jednak w dokumencie tym szczególną uwagę zwrócono na trzy zasady, traktując je jako podstawowe dla jej skutecznego prowadzenia. Pierwszą z nich jest zasada integralności, tj. podporządkowania polityki miejskiej polityce rozwoju. Drugą zasadą jest zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego – oznacza ona, że realizując zintegrowane podejście terytorialne, KPM odnosi się do obszarów funkcjonalnych, a nie administracyjnych. Ma ona oddziaływać nie tylko na gminy miejskie i miasta na prawach powiatu, ale również na wchodzące z nimi w interakcje gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Trzecią natomiast zasadą jest zasada wielopoziomowego zarządzania. Polega ona na ścisłej współpracy i koordynacji działań między administracją rządową, samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym oraz poziomej współpracy jednostek samorządu terytorialnego

---

w filarze *Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*. Kierując się zaproponowanym przez SOR modelem odpowiedzialnego rozwoju, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego identyfikuje cele polityki regionalnej oraz działania i zadania, jakie dla ich osiągnięcia powinien podjąć rząd i samorządy terytorialne oraz pozostałe podmioty zaangażowane w tę politykę. Nowa Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego ma zastąpić *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, uwzględniając aktualne uwarunkowania i wyzwania rozwojowe, wynikające z procesów demograficznych, globalizacji oraz nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej.

dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Istotą staje się zapewnienie właściwej realizacji interesu publicznego, rozumianego wspólnie, a nie w sposób częściowy – jedynie przez pryzmat zadań i kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej. Działanie przyczyniać ma się do optymalizacji gospodarowania zasobami i realizacji zadań publicznych (KPM, 2015, s. 13–14).

Powyższy katalog został rozszerzony w roku 2017 o *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, która określa nowy model rozwoju – suwerenną wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym do roku 2020 oraz w perspektywie do roku 2030 (SOR, 2017, s. 5). Strategia jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Dokument ten przedstawia nowy model rozwoju – rozwój odpowiedzialny, czyli taki, który budując siłę konkurencyjną z wykorzystaniem nowych czynników rozwojowych, zapewnia udział i korzyści wszystkim grupom społecznym. Celem głównym projektowanych działań rozwojowych jest stworzenie warunków do wzrostu dochodów mieszkańców Polski, przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym, co odbywać się będzie poprzez skoncentrowanie działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i inwestycyjnym na trzech celach:

- (I) trwałym wzroście gospodarczym opartym coraz silniej na wiedzy, danych i doskonałości organizacyjnej;
- (II) rozwoju społecznie wrażliwym i terytorialnie zrównoważonym;
- (III) skutecznym państwie i instytucjach służących wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

Jednocześnie podejmowane będą interwencje w ramach tzw. obszarów horyzontalnych, wpływających na osiągnięcie celów *Strategii*: Kapitał ludzki i społeczny, Cyfryzacja, Transport, Energia, Środowisko, Bezpieczeństwo narodowe (SOR, 2017, s. 7).

#### **1.4.2. Obszary funkcjonalne – chaos terminologiczny i próba jego uporządkowania**

Zakres definicyjny i typologie obszarów funkcjonalnych ujęte w ustawach i wyżej wymienionych dokumentach, publikowane w różnych przedziałach czasowych, wprowadziły chaos terminologiczny. Wniosek taki nietrudno wyciągnąć na podstawie analizy zapisów KSRR czy KPZK i terminów w nich użytych. W KSRR nie posłużono się wprost definicją obszaru funkcjonalnego, jak również nie określono precyzyjnie typów obszarów funkcjonalnych. W poszczególnych częściach dokumentu można jednak znaleźć nawiązanie do typów obszarów funkcjonalnych (zbieżne z terminologią zaproponowaną w KPZK). Dokument ten zwraca uwagę na: obszary funkcjonalne najważniejszych ośrodków wojewódzkich, obszary położone poza funkcjonalnymi obszarami ośrodków wojewódzkich,

tj. ośrodki subregionalne i lokalne, obszary wiejskie, funkcjonalne obszary miejskie, obszary funkcjonalne poszczególnych ośrodków miejskich czy Konurbacji Górnośląskiej, a także obszar funkcjonalny Trójmiasta (KSRR, 2010, s. 28, 89, 95–96, 101). Ponadto KSRR posługuje się terminami: transgranicznego obszaru funkcjonalnego, obszaru funkcjonalnego największych ośrodków miejskich, ośrodków subregionalnych, obszarów wiejskich i innych obszarów funkcjonalnych o wyraźnej specjalizacji przestrzennej, pozostałych obszarów kraju – innych miast, obszarów wiejskich i obszarów funkcjonalnych o specjalnym charakterze, ośrodków wojewódzkich oraz obszarów rozprzestrzeniania procesów rozwojowych, w tym miast subregionalnych tudzież obszarów wiejskich (KSRR, 2010, s. 84, 89, 94–95). W dokumencie tym posłużono się ponadto typem funkcjonalnym gmin (za: Bański, 2009) dokonując klasyfikacji gmin na gminy miejskie, obszary zurbanizowane, wielofunkcyjne obszary przejściowe, obszary wybitnie rolnicze, obszary z przewagą funkcji rolniczej, obszary o funkcjach turystycznych i rekreacyjnych, obszary o funkcjach leśnych, obszary o funkcjach mieszkaniowych (KSRR, 2010, s. 107). KSRR posługuje się również pokrewnym (i nowym w polityce regionalnej) pojęciem obszarów interwencji strategicznej (zamiennie używając terminu obszarów problemowych polityki regionalnej). Obszarami interwencji strategicznej są obszary, które

bez celowo ukierunkowanej interwencji zewnętrznej nie będą mogły wykorzystać czynników wewnętrznych dla zainicjowania procesów restrukturyzacyjnych i poprawy dostępu ich mieszkańców do podstawowych dóbr i usług publicznych. Działania polityki regionalnej w tym obszarze służą oddaleniu groźby trwałej marginalizacji, tj. trwałej utraty znaczenia gospodarczego oraz koncentracji patologicznych problemów społecznych (KSRR, 2010, s. 118)<sup>4</sup>.

Termin obszar funkcjonalny, jako element polityki regionalnej, został po raz pierwszy wprowadzony w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, przyjętej przez rząd w grudniu 2011 r. Jest to najważniejszy dokument strategiczny odnoszący się do zagospodarowania przestrzennego kraju. Traktuje on obszar funkcjonalny jako „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami

4 Obszary strategicznej interwencji (dalej: OSI) to według MRR obszary, wobec których wymagana jest interwencja rządu i/lub władz samorządowych, ze względu na szczególny charakter tych obszarów w procesach rozwoju. Wyróżniane są dwa podstawowe obszary strategicznej interwencji: (I) obszary, w których zidentyfikowano istotny problem, blokujący procesy rozwoju, gdy region/gmina nie jest sama w stanie go rozwiązać, (II) obszary, które ze względu na skumulowany tam potencjał społeczny, gospodarczy lub środowiskowy wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju/regionu/powiatu (MRR, 2011). Podstawowe kryteria delimitacji OSI w strategiach rozwoju to: wspólne, specyficzne uwarunkowania rozwoju i cechy społeczne, gospodarcze i środowiskowe; występowanie wspólnych barier i podobnych problemów rozwojowych (tzw. obszary problemowe); możliwość zastosowania wspólnych typów oraz narzędzi interwencji publicznej, możliwość zastosowania wspólnej polityki rozwoju.

i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju<sup>5</sup> (KPZK, 2012, s. 182). Definicja ta zakłada zatem istnienie jednolitych celów rozwoju obszarów funkcjonalnych. Jak podnosi Grochowski

założenie to nie będzie spełnione tak długo, jak długo nadrzędnym interesem, w imię którego podejmowane są działania rozwojowe, będzie interes lokalny. [...] Bez stworzenia warunków dla współrzędzenia (ang. *governance*) postulat ten nie będzie miał szans na realizację (Grochowski, 2014, s. 126).

*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nowelizacją z roku 2014 doprecyzowała definicję obszaru funkcjonalnego, bazując na koncepcji zaproponowanej w KPZK. W rozumieniu art. 2 pkt 6a ustawy, przez obszar funkcjonalny rozumie się

obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju.

Terminem obszar funkcjonalny posługuje się również *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, określająca owe zasady, podmioty prowadzące tę politykę, jak również tryb współpracy między nimi. W art. 5 pkt 6a odwołuje się jednak w tym zakresie do definicji zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Po dokonaniu analizy coraz bogatszej literatury z tego zakresu należy przytoczyć definicje zaprezentowane przez przedstawicieli nauki. Zdaniem T. Markowskiego,

obszarem funkcjonalnym (terytorium) jest fragment przestrzeni geograficznej, którego granice zasięgu wyznaczają prowadzone w nim aktywności (interesy) człowieka w sferze społecznej, gospodarczej lub politycznej. W praktyce o delimitacji decyduje zespół funkcji dominujących. [...] Obszary funkcjonalne są dynamiczne w czasie i przestrzeni. Ich zasięg jest rezultatem zmienności funkcji i cyklu życia produktów, zmienności rynków zbytu i zaopatrzenia, zmienności liczby firm, zasięgu przestrzennego skutków zewnętrznych związanych z prowadzoną działalnością *etc.* Zasięg obszarów funkcjonalnych wynika także z cech fizycznych środowiska geograficznego, potrzeby podtrzymywania życia, bioróżnorodności, oczyszczania powietrza, zaspokojenia potrzeby kontaktu człowieka z przyrodą *etc.* (Markowski, 2013, s. 24–41).

5 KPZK wprowadzając pojęcie obszaru funkcjonalnego, bazuje na definicji obszaru problemowego, zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą obszarem problemowym jest obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, wskazywany w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. KPZK rozbudowuje tę definicję i przekształca ją, ustalając jednocześnie systematykę obszarów funkcjonalnych oraz określając podstawowe ich cechy.

A. Nowakowska obszar funkcjonalny definiuje jako „fragment przestrzeni geograficznej, której granice określają podmioty prowadzące aktywności w sferze społecznej, gospodarczej lub politycznej”. Podnosi również, że obszary funkcjonalne charakteryzują się wspólnym kapitałem terytorialnym, silnymi wewnętrznymi powiązaniem i współzależnościami w mechanizmach rozwoju, są to obszary o wspólnych problemach i wyzwaniach rozwoju. Jednocześnie przywołuje definicję zaproponowaną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zgodnie z którą obszary funkcjonalne to wyodrębnione przestrzennie specyficzne kompleksy terytorialne, które charakteryzują się wspólnymi cechami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi (Nowakowska, 2015, s. 24).

Analiza powyżej zaprezentowanych definicji – zarówno w ujęciu dokumentów strategicznych, jak i definicji zaprezentowanych przez przedstawicieli nauki – pozwala stwierdzić, że obszary funkcjonalne są traktowane w dwojaki sposób. Z jednej strony mamy do czynienia z obszarem problemowym, w którym odnosimy się do zjawisk i konfliktów występujących w przestrzeni. Są to

obszary cenne inwestycyjnie, na których dochodzi do spotkania przeciwstawnych polityk, z drugiej – obszary kumulacji negatywnych zjawisk społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych, technicznych, wymagające interwencji ze strony władz publicznych oraz wsparcia działań inwestycyjnych. Druga część dotyczy cech, które są wyznacznikiem obszaru funkcjonalnego. Należą do nich: zwartość, ciągłość układu przestrzennego, system powiązań funkcjonalnych, jednolite cechy geograficzne (społeczno-gospodarcze, przestrzenne), jednolity zespół potencjałów lub problemów, wspólne cele rozwoju (*Analiza zakresu terminologicznego obszarów funkcjonalnych*, 2014, s. 8).

Przechodząc do typów obszarów funkcjonalnych, rozważania należy rozpocząć od *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2011), która do katalogu tego zalicza obszar metropolitalny, tereny zamknięte, strefę ochronną terenu zamkniętego oraz obszary przestrzeni chronionej<sup>6</sup> (KPZK, 2012, s. 182). Zbiór ten ma charakter otwarty, co oznacza, iż liczba i zasięg geograficzny obszarów funkcjonalnych zależy od celu, jakiemu ma służyć delimitacja obszaru. Stąd też dla osiągnięcia celów KPZK wyznaczono obszary funkcjonalne, delimitowane na różnych

6 Zgodnie z KPZK obszar metropolitalny określony jest jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”; tereny zamknięte precyzowane są na zasadach określonych ustawą *Prawo geodezyjne i kartograficzne* z 17 maja 1989 r. Są to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa; strefa ochronna terenu zamkniętego to „obszar, na którym, z uwagi na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, wprowadza się ograniczenia w zagospodarowaniu lub korzystaniu z terenów”; obszar przestrzeni chronionej to natomiast „obszar planowany do ochrony przed zabudową niezwiązaną z celami ochrony i udostępnianiem terenów chronionych wraz z otulinami i korytarzami ekologicznymi, strefy ochronne ujęć wody i zbiorników wód śródlądowych, obszary objęte ochroną zabytków i opieką nad zabytkami oraz tereny zieleni, zadrzewień, lasów i upraw polowych” (KPZK, 2012, s. 182).



poziomach zarządzania, tj. krajowym, regionalnym i funkcyjnym. Koncepcja dzieli je na cztery podstawowe typy:

- (I) określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie (rdzenie i ich strefy funkcyjne) i obszary funkcyjne wiejskie;
- (II) wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej;
- (III) wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego;
- (IV) wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej. Na tych obszarach dochodzi do kumulacji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym, co staje się barierą dla osiągnięcia spójności przestrzennej kraju (KPZK, 2012, s. 183).

Obszarami funkcyjnymi są obszary charakteryzujące się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi), do których KPZK zalicza: miejskie obszary funkcyjne, wiejskie obszary funkcyjne, obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, obszary kształtowania potencjału rozwojowego, obszary funkcyjne wymagające rozwoju nowych funkcji (KPZK, 2012, s. 182). Typy obszarów funkcyjnych, jak również ich klasyfikacja zostały zaprezentowane w tab. 1.6.

**Tabela 1.6.** Typy i klasyfikacja obszarów funkcyjnych według *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*

Typ	Klasyfikacja
Miejskie obszary funkcyjne	ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych (obszary metropolitalne)
	ośrodków regionalnych
	ośrodków subregionalnych (>50 tys.) <sup>*</sup>
	ośrodków lokalnych
Wiejskie obszary funkcyjne	uczestniczące w procesach rozwojowych
	wymagające wsparcia procesów rozwojowych
Obszary funkcyjne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej	strefa przybrzeżna
	polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu
	górskie
	Żuławy
	ochrony gleb dla celów produkcji rolnej
	tereny zamknięte
	narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy

Obszary kształtowania potencjału rozwojowego	cenne przyrodniczo
	ochrony krajobrazów kulturowych
	ochrony i kształtowania zasobów wodnych
	strategicznych złóż kopalin
Obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej	o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych
	miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze
	obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe
	przygraniczne
	obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich

\* do tej kategorii zaliczono również Kołobrzeg, Kutno i Puławy, ze względu na pełnione przez nie funkcje opisane w podrozdziale 6.1.3. KPZK.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju...*, 2013, s. 185–190.

Dokonaną w roku 2014 nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w art. 49a) wprowadzono klasyfikację obszarów funkcjonalnych wyodrębniając obszary o znaczeniu ponadregionalnym, regionalnym i lokalnym. Obszary o znaczeniu ponadregionalnym to obszary o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju. Ustawodawca zaliczył do tej kategorii: miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego, wiejski obszar funkcjonalny, obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (w tym: górski, Żuławy), przygraniczny obszar funkcjonalny. Podmiotem odpowiedzialnym za określenie obszaru oraz za jego granice jest samorząd województwa w odniesieniu do jego terytorium, w porozumieniu z samorządami pozostałych województw. Obszary o znaczeniu regionalnym to obszary o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej województwa. Podmiotem odpowiedzialnym za określenie obszaru (z własnej inicjatywy lub na wniosek samorządu gminnego bądź powiatowego) jest samorząd województwa. Z kolei obszary o znaczeniu lokalnym mają istotne znaczenie dla polityki przestrzennej gminy. Podmiotem odpowiedzialnym za określenie obszaru funkcjonalnego jest samorząd gminny.

Biorąc pod uwagę fakt, iż dokładniejsza analiza wyżej zaprezentowanych typów obszarów funkcjonalnych wykracza poza ramy niniejszego opracowania, autorka chciałaby skoncentrować swoje rozważania na miejskich obszarach funkcjonalnych. KPZK traktuje je jako układy osadnicze o charakterze ciągłym przestrzennie, złożone z odrębnych administracyjnie jednostek oraz obejmujące zwarty obszar miejski wraz z powiązaną z nim funkcjonalnie strefą zurbanizowaną. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie (KPZK, 2012, s. 191).

Według tej koncepcji dokonuje się podziału miejskich obszarów funkcjonalnych na cztery typy, tj. ośrodki wojewódzkie, regionalne, subregionalne oraz lokalne. Ośrodki wojewódzkie (w tym metropolitalne) tworzone są wokół wszystkich miast wojewódzkich, regionalne zaś wokół ośrodków niepełniących funkcji ośrodków wojewódzkich, ale mających duży potencjał i znaczenie dla rozwoju kraju, zasadniczo liczących między 100 a 300 tys. mieszkańców. Ośrodki subregionalne wyznaczane są wokół miast liczących zasadniczo 50–100 tys. mieszkańców, choć dopuszcza się dołączenie do tej grupy miast mniejszych, z uwagi na ich znaczenie gospodarcze (np. Kutno, stanowiące istotny węzeł transportowy). Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych obejmują gminy wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie tych ośrodków. Do grupy ośrodków subregionalnych KPZK zalicza miasta odgrywające rolę ośrodków koncentrujących funkcje gospodarcze i społeczne oraz świadczące usługi publiczne, istotne z punktu widzenia swoich mieszkańców oraz mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich. W kategorii tej znalazła się również część miast, które w przeszłości pełniły funkcje wojewódzkie. Ośrodki te są wyznaczane przez samorząd województwa, a ich delimitacja może zostać dokonana na poziomie regionalnym, w ramach prac nad planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Oznacza to, że delimitacja ma charakter fakultatywny. W grupie tej ujęto również ośrodki lokalne, do których zalicza się miasta o istotnych zdolnościach rozwojowych, mające poniżej 50 tys. mieszkańców, odgrywające rolę uzupełniającą w stosunku do ośrodków subregionalnych. Szczególną funkcję w tej grupie pełnią niektóre miasta powiatowe. Ośrodki lokalne mają natomiast istotne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, głównie jako centra tworzenia funkcji pozarolniczych oraz jako inkubatory przedsięwzięć aktywizujących te tereny. Oferują one również usługi publiczne podstawowe i średniego rzędu, dzięki czemu spełniają funkcję uzupełniającą w stosunku do ośrodków subregionalnych (KPZK, 2012, s. 185, 191–194).

Definicją obszaru funkcjonalnego, zaprezentowanego w KPZK, posługuje się również *Krajowa Polityka Miejska*. Traktuje ona miejski obszar funkcjonalny jako układ osadniczy ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje on zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie (KPM, 2015, s. 7)<sup>7</sup>. Uszczegółowioną definicję miejskiego obszaru funkcjonalnego prezentuje również opracowanie *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, zgodnie z którym

7 Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, znowelizowana w roku 2014, posługuje się również terminem miejskie obszary funkcjonalne, ograniczając się jednak do obszarów ośrodka wojewódzkiego. W myśl art. 2 pkt 6b ustawy należy je rozumieć jako obszar obejmujący miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie, powiązane z nim funkcjonalnie. Termin ten zastąpił pojęcie obszaru metropolitalnego.

miejski obszar funkcjonalny stanowi spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta, charakteryzującą się istnieniem powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, wyróżniającą się z otoczenia i upodabniającą się pod pewnymi względami do głównego miasta (*Kryteria delimitacji...*, 2013, s. 7)<sup>8</sup>.

Jak stwierdzają T. Kudłacz i T. Markowski (2018), miejskie obszary funkcjonalne stanowią specyficzne układy terytorialne, których wyróżnikiem są dwie właściwości: miasto centralne jako miejsce relatywnie wysokiego skoncentrowania zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych oraz otoczenie miasta centralnego – obszar przestrzennej ekspansji części zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych miasta poza jego granice administracyjne. Zdaniem autorów, obydwie właściwości mają charakter obiektywny, co oznacza, iż zachodzą bez względu na to, czy są czy też nie są uświadamiane sobie przez podmioty polityki rozwoju. Zarówno funkcjonowanie, jak i rozwój tych obszarów przebiega głównie na podstawie gry rynkowej – mechanizmów w dużym stopniu żywiołowych, nie zawsze prowadzących do najlepszych rezultatów, a przede wszystkim niewykorzystujących wszystkich możliwości tkwiących w obszarach. Zatem w dyspozycji polityki rozwoju są możliwości poprawy funkcjonowania MOF, poprawy warunków życia mieszkańców i atrakcyjności w kontekście zamieszkania, poprawy warunków dynamizowania procesów gospodarczych i społecznych, poprawy atrakcyjności lokalizacyjnej (a więc atrakcyjności inwestycyjnej dla kapitału zewnętrznego) oraz lepszego wykorzystania już istniejącego kapitału wewnętrznego (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 42).

Rozważania definicyjne, zwłaszcza w kontekście przeprowadzonych przez autorkę badań, należy uzupełnić o zapisy *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego*. W tym najważniejszym dokumencie samorządu województwa, który w systemie realizacji polityki rozwoju odgrywa rolę najważniejszego planu działania władz samorządowych, określającego wizję rozwoju, cele oraz główne sposoby ich osiągnięcia w kontekście występujących uwarunkowań (SRWŁ, 2013, s. 7) wyodrębniono obszary miejskie, obszary wiejskie oraz obszary funkcjonalne. Obszary miejskie, w tym miasta i ich obszary funkcjonalne, SRWŁ traktuje jako bieguny wzrostu odgrywające szczególną rolę w procesach rozwojowych, miejsce dynamizacji procesów rozwoju gospodarczego, powstawania nowych miejsc pracy, atrakcyjne do życia, z usługami publicznymi wysokiej jakości oraz harmonijnym otoczeniem. Obszary wiejskie dokument ten traktuje jako miejsce życia, pracy i wypoczynku (SRWŁ, 2013, s. 100), obszary zaś funkcjonalne jako terytoria służące realizacji

8 W opracowaniach zagranicznych (OECD, ESPON) oraz metodykach wykorzystywanych m.in. we Francji, w Szwecji, Finlandii, Norwegii i Danii, miejski obszar funkcjonalny definiowany jest jako „obszar rdzeniowy oraz obszar dojazdów do pracy” (np. *urban cores and hinterlands whose labour market is highly integrated with the cores, an area attracted by an urban pole, area attracted to labour market centre, labour market area lub commuting area*) (Kmieć, Wrana, Raczek, Kmieć, 2015, s. 235, na podstawie: *Definition...*, 2013, s. 2–3; ESPON, 2005, s. 56–57).

zintegrowanej polityki rozwoju w ujęciu funkcjonalno-terytorialnym. Do grupy tej zaliczono: Łódzki Obszar Metropolitalny, zagłębie górniczo-energetyczne Bełchatów–Szczerców–Złoczew, zagłębie ceramiczno-budowlane Opoczno–Tomaszów Mazowiecki, obszar rozwoju intensywnego rolnictwa, obszary turystyczne Dolin Rzecznych Pilicy, Warty i Bzury (SRWŁ, 2013, s. 104–107). Ośrodki wojewódzkie, subregionalne, miasta powiatowe tracące funkcje społeczno-gospodarcze, jak również gminy wiejskie niewchodzące w skład obszarów funkcjonalnych miast, charakteryzujące się słabą dostępnością do usług publicznych, SRWŁ (na podstawie kryteriów wskazanych w KSRR przy uwzględnieniu specyfiki regionu) określiła jako obszary strategicznej interwencji (SRWŁ, 2013, s. 102).

### 1.4.3. Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych

Zgodnie z KPZK delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków miejskich, w tym regionalnych, subregionalnych i lokalnych, nie jest obowiązkowa. Może być ona dokonana na poziomie regionalnym, w ramach prac prowadzonych nad planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Najobszerniejszym zbiorem delimitacyjnym w Polsce jest opracowanie wykonane w roku 2006 w ramach projektu ESPON 1.4.3 *Study on urban functions*, poświęcone delimitacji Funkcjonalnych Obszarów Miejskich (ESPON, 2007). Uwzględniono w nim 151 największych miast Polski i zawarto delimitację rdzeni oraz stref podmiejskich według gmin (z rozróżnieniem miast i obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich). Z uwagi jednak na brak odpowiednich danych podczas realizacji projektu, delimitacja ta nie obejmowała kryterium powiązań funkcjonalnych (takich, jak np. dojazd do pracy), będących klasycznym wskaźnikiem wyznaczania stref oddziaływania miast, szczególnie w koncepcjach regionów i obszarów funkcjonalnych miast (Śleszyński, 2013, s. 175).

Jak podnoszą Porawski i współautorzy

od 2013 roku nie udało się uzgodnić projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków określenia obszarów funkcjonalnych i ich granic (wg delegacji z art. 49d ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W przypadku obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich samorządy województw kierują się opracowaniem metodycznym MRR z lutego 2013. Wyznaczając obszary strategicznej interwencji autorzy strategii i programów regionalnych zwykle stosują subiektywnie dobierane kryteria i odniesienia, rzadko kiedy uwzględniając rzeczywistą wolę współdziałania między jednostkami samorządu lokalnego i jej motywy [...]. Nie zawsze są też pomocne liczne w tym zakresie opracowania eksperckie, które charakteryzują się bardzo autorskim podejściem (Porawski i in., 2016, s. 35).

Analiza coraz bogatszej w tym zakresie literatury pozwala stwierdzić, że rozważania poświęcone miejskim obszarom funkcjonalnym i ich delimitacji koncentrują się w znakomitej większości przypadków na aglomeracjach, obszarach

metropolitalnych oraz miejskich obszarach funkcjonalnych stolic województw (Śleszyński, Korcelli, Leszczyński, Eberhardt, Heřman, Smętkowski, Gorzelak). Badania w zakresie delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych prowadzi P. Śleszyński, który proponuje trzy wskaźniki delimitacji tych obszarów w przypadku ośrodków wojewódzkich (Śleszyński, 2013, s. 180–182). Po pierwsze, wskaźniki funkcjonalne, w tym: liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia miejskiego obszaru funkcjonalnego na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym, liczba zameldowań z rdzenia miejskiego obszaru funkcjonalnego na 1000 mieszkańców. Po drugie, wskaźniki społeczno-gospodarcze, w tym: udział pracujących w zawodach pozarolniczych, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa, udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla rdzenia miejskiego obszaru funkcjonalnego. Po trzecie, wskaźniki morfologiczne, w tym: gęstość zaludnienia (bez lasów i wód), jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa, liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa<sup>9</sup>.

P. Śleszyński dokonuje również klasyfikacji zasad delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw, wyróżniając zasady administracyjne, topologiczne i zasady spełnienia kryteriów. Zasady administracyjne dotyczą rozróżnienia i położenia tzw. rdzeni oraz stref zewnętrznych. Za rdzeń uznaje miasto – stolicę województwa, jak również każde miasto na prawach powiatu, graniczące z miastem-stolicą województwa lub innym już zaliczonym do rdzenia miastem. Obszar funkcjonalny ma wiązać się ze strefami obsługi publicznej zapewnianymi przez lokalizację m.in. usług edukacyjnych, zdrowotnych średniego szczebla w ośrodkach powiatowych, oddziałujących na cały obszar powiatu. Obszar funkcjonalny dużego miasta powinien składać się z jednostek niższego szczebla, adekwatnych z punktu widzenia lokalizacji usług, szczególnie publicznych, a więc właśnie powiatów. Powyższa idea jest co do zasady słuszna, ale natrafia na problem rzeczywistych ciężarów i oddziaływań miast. Faktyczne oddziaływania większości stolic województw nie nawiązują do granic powiatów, z uwagi na ich wielkość i niejednorodność (Śleszyński, 2013, s. 179). Prowadzone badania ograniczono jednak do granic województw, co było podyktowane m.in. organizacją terytorialną i kompetencjami poszczególnych samorządów. Zasady topologiczne polegają na zastosowaniu warunku spójności (wyznaczony obszar jest ciągły przestrzennie, tj. zawiera gminy graniczące ze sobą, nie może zawierać gmin nienależących

9 Na kryteriach tych opiera się opracowanie metodyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt. *Kryteria delimitacji miejskich obszarów wojewódzkich* (2013). W zastosowanej metodzie delimitacji poszukiwano takiego rozwiązania, które przedstawiałoby obszar najbardziej zwarty dla największej liczby ośrodków wojewódzkich i gmin położonych wokół nich.

do obszaru) i rozłączności (każda gmina może należeć tylko do jednego miejskiego obszaru funkcjonalnego). Zasady spełnienia kryteriów polegają na wyborze gmin spełniających wybrane kryteria, a następnie obliczeniu, ile kryteriów spośród analizowanych jest spełnionych (Śleszyński, 2013, s. 182–183). Za podstawową jednostkę delimitacyjną przyjęto gminę, co było podyktowane kilkoma względami. Po pierwsze, wielkość gminy (pod względem powierzchni i potencjału społeczno-ekonomicznego) w stosunku do zasięgu oddziaływania większych miast zapewnia odpowiedni stopień zróżnicowania, przydatny w rozgraniczaniu jednostek należących i nienależących do stref zewnętrznych. Po drugie, umocowanie ustawowe gminy jest odpowiednie w stosunku do ewentualnych potrzeb organizacji terytorialnej i zarządzania danym obszarem (w kompetencjach gminy leżą zagadnienia do późniejszej realizacji w obszarze funkcjonalnym). Gminy są również dosyć zwarte i spójne pod względem funkcjonalnym, co pozwala uznać je za stosunkowo jednorodne regiony (mikroregiony) węzłowe. Po czwarte, gminy są najmniejszymi jednostkami terytorialnymi, dla których możliwe jest uzyskanie minimalnego zestawu informacji statystycznych, przydatnych w delimitacji (Śleszyński, 2013, s. 179). Postulat oparcia delimitacji na gminach wysunęli również Turała, Danielewicz (2011, s. 120).

#### Jak już podniesiono, obszary funkcjonalne

są trudne do jednoznacznej delimitacji. O delimitacji decyduje zespół funkcji dominujących. Ich zasięg jest rezultatem zmienności funkcji wynikającej m.in. ze zmienności rynków zbytu i zaopatrzenia, zmienności liczby i struktury firm, miejsc pracy czy oddziaływania skutków zewnętrznych związanych z prowadzoną działalnością. Ich zasięg wynika również z cech fizycznych środowiska geograficznego, bioróżnorodności czy zaspokojenia potrzeby kontaktu człowieka z przyrodą (Markowski, 2013, s. 24–41).

Dynamiczny charakter oznacza, że w przypadku niektórych funkcji możliwe jest wychodzenie poza granice formalne wyznaczonego obszaru i zawieranie porozumień służących osiągnięciu celów na innym (szerszym) terytorium (Turała, 2015, s. 19). Istotą staje się zidentyfikowanie funkcji wiodących, które są lub mają być czynnikiem integracji obszaru (za: Markowski, 2013, s. 24–41). Zasięg terytorialny określany będzie zatem na podstawie związków zachodzących w przestrzeni (Turała, 2015, s. 19)<sup>10</sup>.

10 Koncepcja ta znalazła odzwierciedlenie w opracowaniu samorządu województwa małopolskiego o trendach rozwojowych miast Małopolski (przygotowanym na podstawie analizy powiązań funkcjonalnych miast). Autorzy nie wyznaczyli sztywnych granic OF dla żadnego z miast województwa, zakładając, iż obszar ten może być wyznaczany elastycznie w zależności od analizowanych funkcji, biorąc pod uwagę różne kryteria i uwarunkowania (Potkański [red.], 2016, s. 35–36). Podobna koncepcja została przyjęta w projekcie *Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, opracowanej przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, za istotne kryteria delimitacji obszarów funkcjonalnych uznaje się: wspólne cechy i potencjał rozwojowy, wspólne powiązania i współzależności – mechanizmy rozwoju, wspólne problemy i wyzwania rozwoju, jak również wspólność terytorium (podejście wewnętrzne) i odrębność względem otoczenia (podejście zewnętrzne). Dokonując delimitacji obszarów funkcjonalnych stosuje się analizę wskaźnikową i problemową. Do szczegółowych kryteriów, mierników i kanonów wyznaczania obszarów funkcjonalnych zalicza się ponadto kryteria: społeczne (depopulacja, gęstość zaludnienia, starzenie się ludności), gospodarcze (aktywność, poziom bezrobocia), środowiskowe (kumulacja antropogenicznych zagrożeń), infrastruktury technicznej (niedorozwój infrastruktury technicznej), przestrzenne (obszary występowania sytuacji konfliktowych), jak również kryteria według P. Śleszyńskiego dotyczące wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, o których mowa powyżej.

Na zagadnienie związane z miejskimi obszarami funkcjonalnymi zwracają uwagę m.in. T. Kudłacz i T. Markowski (2017), których zdaniem MOF stanowią zwarte terytorium od strony cech fizycznych, o rozmytych granicach i niejednoznacznych kryteriach delimitacji od strony funkcjonalnej. Podnoszą oni, że zasięg przestrzenny MOF podlega zmianom w czasie, stosownie do zmian w sile grawitacyjnego oddziaływania miasta centralnego. Ponadto w danym momencie zasięg przestrzenny również może być różnie postrzegany, w zależności od przyjętych szczegółowych kryteriów delimitacji. Stąd też do granic MOF należy podchodzić elastycznie i dostrzegać różnice między obszarem wyznaczonym do statystycznego monitorowania procesów rozwojowych według przyjętych kryteriów terytorialnych (w tym przypadku niezbędne jest zdefiniowanie konkretnych przejawów, mierników oddziaływania, najczęściej przywoływanym kryterium jest oddziaływanie miasta centralnego) a obszarem, który będzie wyznaczony w procesie „planistycznej” interwencji, mającej dotyczyć antycypowanego układu przestrzennych relacji społeczno-gospodarczych. W tej sytuacji granica MOF jest umownym ustaleniem, kryteria delimitacji muszą nawiązywać do przyjętych celów interwencji i zakładanych prawdopodobnych scenariuszy rozwoju. Granice wyznaczone w drodze tych dwóch delimitacji nie muszą się pokrywać. Metodyka ich delimitacji jest umowna i prowadzi do mniej lub bardziej precyzyjnego odwzorowania czegoś, co istnieje obiektywnie, a więc niezależnie od stopnia rozpoznania i prowadzonej polityki (Kudłacz, Markowski, 2017).

Jak podkreślają Kudłacz i Markowski, jeśli miasta są regionami ekonomicznymi, to funkcjonalne podejście do systemu miejskiego nie może być sprowadzone do delimitacji przez jego cechy morfologiczne. Obecnie związki między cechami

---

Społecznego. Dokument ten dodatkowo zakłada realizację zintegrowanych projektów służących rozwojowi całego obszaru funkcjonalnego, wykraczających poza jego granice, przy jednoczesnym włączeniu partnerów spoza obszaru (Markowski [red.], 2015, s. 27).



przestrzennymi i fizycznymi, tj. zagospodarowaniem i relacjami funkcjonalnymi, coraz bardziej się rozmywają. Zasięgi funkcji miejskich znacznie przekraczają granice wyznaczone pasmami specyficznego zagospodarowania. Nowym zjawiskiem gospodarki przepływów i produktów sieciowych (wraz z malejącymi kosztami pokonania oporu przestrzeni) jest nieciągłość struktur przestrzennych między silnie powiązаныmi ośrodkami miejskimi. Nieciągłość przestrzenna procesów rozwoju nie jest wyjątkiem, ale trwałą cechą. Wynika stąd wniosek, że w polityce prorozwojowej publicznej powinniśmy stosować różne delimitacje obszarów w zależności od przyjętych celów rozwoju. Na przykład dla celów kontrolowania urbanizacji może to być inny obszar, a dla celów gospodarczych inny. W pierwszym przypadku kryterium delimitacji wyznaczają przykładowo zasięgi zabudowy, a w drugim dojazdu do pracy i rynki usług. Wadliwe wyznaczenie obszaru ogranicza możliwości interwencji, może wręcz prowadzić do pogłębiania się patologii, hamowania procesów rozwoju, generowania wysokich kosztów społecznych (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 45).

Kończąc rozważania w tej części pracy należy podkreślić, że wyznaczenie granic obszaru funkcjonalnego jest w pewnym stopniu decyzją polityczną, podejmowaną przez podmioty polityki w kontekście osiągnięcia strategicznych celów rozwoju (Markowski, Turała, 2015, s. 19). Nadal jednak pozostaje nie do końca rozwiązany problem skłonności administracji rządowej i samorządu wojewódzkiego do administracyjnego, opartego na historycznych kryteriach statystycznych, określania obszarów funkcjonalnych (Markowski, 2013, s. 24–41). Bez względu jednak na złożoność zagadnienia związanego z wyznaczaniem granic, przyjęcie perspektywy obszarów funkcjonalnych oznacza, że niezbędne staje się poszukiwanie nowych form zarządzania, pozwalających na faktyczne wykorzystanie szans na osiągnięcie celów rozwojowych w wymiarze terytorialnym, przy zaangażowaniu różnych partnerów w procesy rozwojowe. W tym kontekście istotne znaczenie mieć będzie wielość podmiotów funkcjonujących w ramach MOF, z których każdy ma swoje oczekiwania względem swojego otoczenia. Łączy je jednak wspólnota interesów ogniskująca się wokół potrzeby współpracy. W wyniku współpracy pojawiają się nowe wartości rzutujące na potencjał rozwojowy jednostki, w tym wytwarzane efekty zewnętrzne, których internalizacja może przynieść korzyści wszystkim podmiotom MOF (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 43).

## Rozdział 2

# Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu teoretycznym

### 2.1. Zintegrowane zarządzanie rozwojem

Budowanie kapitału terytorialnego wymaga zintegrowanego i interaktywnego podejścia ze strony polityki publicznej, nazywanego zintegrowanym zarządzaniem rozwojem. Proces ten rozumiany jest jako

równoległe działania skierowane na kształtowanie spójnego zagospodarowania przestrzeni, jak również towarzyszące im miękkie działania nastawione na budowanie relacji w sferze społecznej i gospodarczej [...] to inaczej zarządzanie skierowane na kompleksowe podejście łączące w procesach decyzyjnych i organizacyjnych zarówno korzyści, jak i kosztów z trzech współdecydujących o wysokiej jakości życia sfer, składających się na rozwój sustensywny: gospodarczej, społecznej i przestrzenno-środowiskowej (Danielewicz, Turała, 2015, s. 21).

Proces zintegrowanego zarządzania rozwojem jest powiązany z zarządzaniem w obszarach funkcjonalnych i jest sposobem łączenia różnych działań na poziomie obszaru funkcjonalnego, tworzenia właściwych instytucji, które będą w stanie reagować na problemy tego obszaru. Jak podnosi Markowski, w procesie tym należy poszukiwać takiego szczebla władzy publicznej i takiej organizacji, która wykazuje realne kompetencje, rozumiane jako zdolność danej struktury władzy (organizacji) do unikania wpadania w pułapki społeczne i polityczne w procesach podejmowania decyzji. Niezbędny jest zatem stały monitoring realności kompetencji władz publicznych. Nierealność kompetencji lub wystąpienie pułapek powinno być podstawą do wdrażania nowych instrumentów korygujących (Markowski, 2011b, s. 39–40).

Szczegółowa analiza procesu zintegrowanego zarządzania rozwojem została dokonana przez J. Danielewicz i M. Turałę. Traktują oni integrację jako proces tworzenia całości z części czy też scalania, łączenia, rozróżniając kluczowe typy

integracji, tj. integrację przestrzenną, funkcjonalną (sektorową), czasową oraz pozostałe (wtórne względem podstawowych) typy, tj. finansową i podmiotową. Zasadniczą kwestią staje się wybór jednego, wiodącego i kluczowego (ze strategicznego punktu widzenia) typu integracji spośród wielu istniejących (Danielewicz, Turała, 2015, s. 21). Opis poszczególnych typów integracji zarządzania rozwojem zaprezentowany został w tab. 2.1.

Za kluczowe korzyści stosowania zintegrowanego podejścia do zarządzania rozwojem uznaje się: czytelne ramy dla wykonania inwestycji publicznych i ich koordynację na poziomie obszaru funkcjonalnego; współpracę między różnymi podmiotami pozwalającą na uzyskanie zgodności co do zakresu i sposobu realizacji zadań, zwiększającą ich efektywność; możliwość wykonania zadań niemożliwych do realizacji przez pojedyncze jednostki; niższe koszty świadczenia usług publicznych; wzrost kapitału społecznego w obszarze funkcjonalnym (Danielewicz, Turała, 2015, s. 23).

Integracja zarządzania rozwojem możliwa jest do osiągnięcia poprzez zastosowanie odpowiednio dobranych instrumentów, które podzielone zostały na instrumenty organizacyjne, prawne, finansowe i fiskalne, rynkowe. Autorzy w klasyfikacji tej ujęli również projekty infrastrukturalne (tab. 2.2), przy czym w celu wywołania bezpośredniego efektu synergii, wynikającego z integracji przestrzennej i funkcjonalnej, możliwe jest tworzenie wyspecjalizowanych instrumentów stanowiących pakiety zbudowane z szeregu instrumentów podstawowych, należących do wskazanych przez autorów kategorii. Jednym ze stosowanych w obecnym okresie programowania instrumentów są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (dalej: ZIT), które są nakierowane na inicjowanie współpracy między wieloma interesariuszami w obszarach funkcjonalnych dużych miast (w większości przypadków miast będących stolicami województwa). Odpowiednikiem tego instrumentu na obszarach wiejskich i w mniejszych ośrodkach miejskich jest instrument Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (dalej: RLKS).

Tabela 2.1. Typy integracji zarządzania rozwojem

Typy integracji zarządzania rozwojem				
integracja przestrzenna	integracja funkcjonalna (sektorowa, merytoryczna)	integracja czasowa	integracja podmiotowa	integracja finansowa
<ul style="list-style-type: none"> <li>– oznacza realizację działań na terenie wielu jednostek terytorialnych wykazujących powiązania funkcjonalne</li> <li>– każda jednostka terytorialna ma tę samą, złożoną i niejednorodną strukturę celów, oznaczającą alokowanie ograniczonych zasobów na działania uznane za priorytetowe</li> <li>– oznacza łączenie zasobów wielu jednostek terytorialnych na rzecz realizacji działań pozwalających wszystkim uzyskać korzyści</li> <li>– podejmowanie wspólnych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzeni, w szczególności rozmieszczenia funkcji na terenie obszaru funkcjonalnego w celu ich uzupełnienia się</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– działania podejmowane przez władze publiczne prowadzą do osiągnięcia celów związanych z funkcjami gospodarczymi, społecznymi, jak również wynikającymi z zagospodarowania przestrzeni i dbałości o środowisko naturalne (pomimo występujących między nimi konfliktów i sprzeczności)</li> <li>– jest sednem koncepcji rozwoju i zarządzania susten-sywnego, podnoszącego konieczność uwzględniania w działaniach władz publicznych uwarunkowań (i ograniczeń), jak i konsekwencji (efektów) związanych z każdą z tych funkcji z osobna i ze wszystkimi łącznie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– oznacza konieczność realizacji projektów zgodnie z harmonogramem</li> <li>– jej brak może prowadzić do zaniku lub ograniczenia efektów rozwojowych, nawet jeśli poszczególne działania zostaną zrealizowane (lecz w innej niż zakładana sekwencji)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– oznacza wiązanie do procesów zarządzania różnych interesariuszy (np. różnych JST różnych szczebli, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych, mieszkańców)</li> <li>– ma wyraz we wspólnym (multi-level governance)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– charakterystyczna dla projektów zintegrowanych, wykonywanych przy wykorzystaniu różnych zasobów podmiotów</li> <li>– może zakładać również finansowanie pochodzącego z różnych sektorów (publicznego, prywatnego, z wykorzystaniem narzędzi partnerstwa publiczno-prywatnego) i finansowanie ze środków UE</li> </ul>

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie Danielewicz, Turata, 2015, s. 22–23.

Tabela 2.2. Instrumenty integracji zarządzania rozwojem

Wyszczególnienie	Instrumenty organizacyjne	Instrumenty prawne	Instrumenty finansowe i fiskalne	Instrumenty rynkowe	Projekty infrastrukturalne
<b>Charakterystyka</b>	umożliwiają realizację projektów zintegrowanych		obejmują mechanizmy montażu finansowego oraz określają wysokość opłat i podatków lokalnych w obszarze funkcjonalnym	przejawiają się w zwiększaniu poziomu urynkowienia świadczenia usług publicznych	prowadzą do tworzenia elementów infrastruktury łączących ludzi, doprowadzają do większej liczby interakcji między nimi
<b>Przykłady</b>	porozumienia, związki międzygminne, stowarzyszenia (np. Lokalne Grupy Działania), spółki	<i>Ustawa o partnerstwie publiczo-prywatnym,</i> <i>Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,</i> obszary planistyczne wyznaczone w przepisach prawa miejscowego	ujednolicenie stawek w podatku od nieruchomości w celu ograniczenia konkurencji między gminami	bilet aglomeracyjny system opłat za dostawę wody i od prowadzenie ścieków	drogi stadiony teatry

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: Danielewicz, Turata, 2015, s. 24.

### *Zasady zarządzania zintegrowanego*

Terytorialne podejście do rozwoju w praktyce napotyka niejednokrotnie podziały między organizacjami publicznymi (państwem, regionami, gminami i innymi podmiotami), które mają własne uprawnienia, budżety i harmonogramy. Ponadto, w procesach decyzyjnych dotyczących kierunków rozwoju jednostek terytorialnych zazwyczaj nie biorą udziału inni aktorzy, w których rękach często skoncentrowane są istotne dla rozwoju zasoby. Aby sprostać wyzwaniom stawianym przed władzami i przezwyciężyć bariery rozwoju konieczne jest kierowanie się pewnymi zasadami, których przestrzeganie pozwoli na realizację zintegrowanego zarządzania rozwojem.

Zasady zintegrowanego zarządzania rozwojem zostały określone na podstawie katalogu norm polityki regionalnej<sup>1</sup> oraz występujących w praktyce negatywnych zjawisk przekładających się na procesy rozwoju, w tym m.in. podziałów między organizacjami publicznymi (państwem, regionami, gminami i innymi podmiotami), czy też braku włączenia w procesy decyzyjne dotyczące kierunków rozwoju jednostek terytorialnych innych aktorów (Danielewicz, Turała, 2015, s. 25). Katalog problemów należy rozszerzyć również o brak informacji na temat kierunków rozwoju obszaru funkcjonalnego, brak lidera rozwoju stymulującego współpracę, brak spójnego i skoordynowanego działania w obszarach funkcjonalnych, o określonym potencjale endogenicznym (Żak-Skwierczyńska, 2016, s. 133).

Do głównych zasad zintegrowanego zarządzania zalicza się zasady: kompleksowego rachunku ekonomicznego, rozwoju sustensywnego, spójności dokumentów, podejścia terytorialnego, partycypacji społecznej, partnerstwa, sprawnego działania, dynamiczną zasadę subsydiarności, zasadę przywództwa, transparentności, odpowiedzialności za podejmowanie działania, szczegółowości oraz elastyczności. Za **kluczowy element zintegrowanego podejścia do zarządzania terytorium** uznaje się jednak zasadę partnerstwa, która prowadzi do koalicji na rzecz rozwoju, składającej się z przedstawicieli różnych poziomów władzy, sektora prywatnego i sektora pozarządowego (szerzej: Danielewicz, Turała, 2015, s. 25–30).

Zintegrowane zarządzanie rozwojem charakteryzuje międzysektorowe i interdyscyplinarne podejście do zarządzania, opierające się na koordynacji terytorialnych, sektorowych i technicznych planów oraz strategii. Jego istotą jest zintegrowanie procesu programowania strategicznego rozwoju społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, kwestiami środowiskowymi

1 Do zasad polityki regionalnej zalicza się: zasady generalne (w tym: zasady subsydiarności, koordynacji, elastyczności), zasady organizacji polityki regionalnej (w tym: zasady programowania, partnerstwa, kompatybilności, spójności), zasady finansowania polityki rozwoju regionalnego (zasady koncentracji, dodawalności, komplementarności) oraz zasady oceny realizacji programów europejskich (zasady monitorowania, dokonywania oceny, kontroli finansowej) (szerzej: Pietrzyk, 2000, s. 153–194).

i planowaniem finansowym. Jak stwierdza Markowski, niezbędne jest rozwinięcie form współpracy między szczeblami i poziomami władzy w układach międzywojewódzkich oraz wewnątrzwojewódzkich (Markowski, 2011a, s. 82). Kluczowym elementem tego procesu jest podejmowanie wspólnych działań, m.in. zgodnie z zasadą partnerstwa, tj. tworzenie koalicji (zawijazywanie partnerstw) w układzie zarówno poziomym, jak i pionowym, włączającym wielu interesariuszy pochodzących z różnych sektorów.

## 2.2. Definicja pojęcia współpracy w administracji publicznej

Wprowadzenie koncepcji zintegrowanego podejścia do rozwoju, uwzględniającego wymiar terytorialny realizowany na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, jak również skala problemów związanych z osiągnięciem spójności terytorialnej zaowocowały potrzebą podejmowania pionowej i poziomej współpracy między poszczególnymi szczeblami administracji, przy włączeniu partnerów zewnętrznych (w tym społecznych, gospodarczych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców). Współpraca pionowa powinna umożliwiać realizację zintegrowanego rozwoju, współpraca zaś pozioma powinna pozwalać na realizację harmonijnego rozwoju wszystkich terytoriów UE (*Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej...*, COM(2008) 616, 2008, s. 6).

Kluczowego znaczenia nabrała zatem konieczność zreformowania relacji między administracją publiczną, sferą gospodarczą i społeczną, poprzez odejście od sformalizowanych sposobów sprawowania władzy, na rzecz partnerskiego współdziałania. Partnerstwo stanowi najbardziej zaawansowaną formę współpracy, zakładającą podział zadań pomiędzy partnerów, jak również równość wszystkich współpracujących stron (Lackowska, 2009a, s. 42–43). Geddes definiuje partnerstwo jako relację wielu partnerów współpracujących ze sobą, przy założeniu, że pojedynczy podmiot nie jest jednostką dominującą (Geddes, 2008, s. 205).

Tematyka współpracy jest przedmiotem rozważań od czterdziestu lat. W literaturze angielskojęzycznej w obszarze tym wypowiadali się m.in. Appley i Wider (1977); Schrage (1995), Sioutis i Tweedale (2006); Huxham i Vange (2000). Obszerność literatury naukowej w tym zakresie nakazała autorce skoncentrować się na kilku wybranych definicjach. B. Gray współpracę określiła jako proces podejmowania wspólnych decyzji przez kluczowych interesariuszy (Gray, 1989). Definicja ta została rozwinięta przez D. Wood i B. Gray, którzy podnieśli, że ze współpracą mamy do czynienia w sytuacji, gdy grupa autonomicznych interesariuszy, związana z danym problemem, angażuje się w interaktywny proces przy wykorzystaniu wspólnych reguł, norm i struktury, w celu podejmowania działań lub decydowania

o sprawach związanych z daną dziedziną (Wood, Gray, 1991, s. 146). Jednocześnie Gray zwraca uwagę na kilka kluczowych cech współpracy (Gray, 1989, cyt. za: Jamal, Getz, 1995, s. 189). Zalicza do nich: niezależność partnerów (partnerzy są od siebie zależni w kontekście możliwości osiągnięcia wspólnych celów) i ich suwerenność (partnerzy są suwerennymi podmiotami w obszarach nieobjętych współpracą, do których przystępują na zasadzie dobrowolności); rozwiązanie problemów w drodze konstruktywnej dyskusji; dla rozwiązania problemów niezbędne są kooperacyjne kompetencje partnerów, które Sivadas i Dwyer (2000), definiują jako umiejętność dialogu, negocjacji, kompromisu, przestrzegania wspólnych reguł, norm i zasad; solidarne podejmowanie decyzji przez partnerów, którzy są współodpowiedzialni za kierunek przyszłych działań (udział żadnego z partnerów nie może być odrzucony ani marginalizowany).

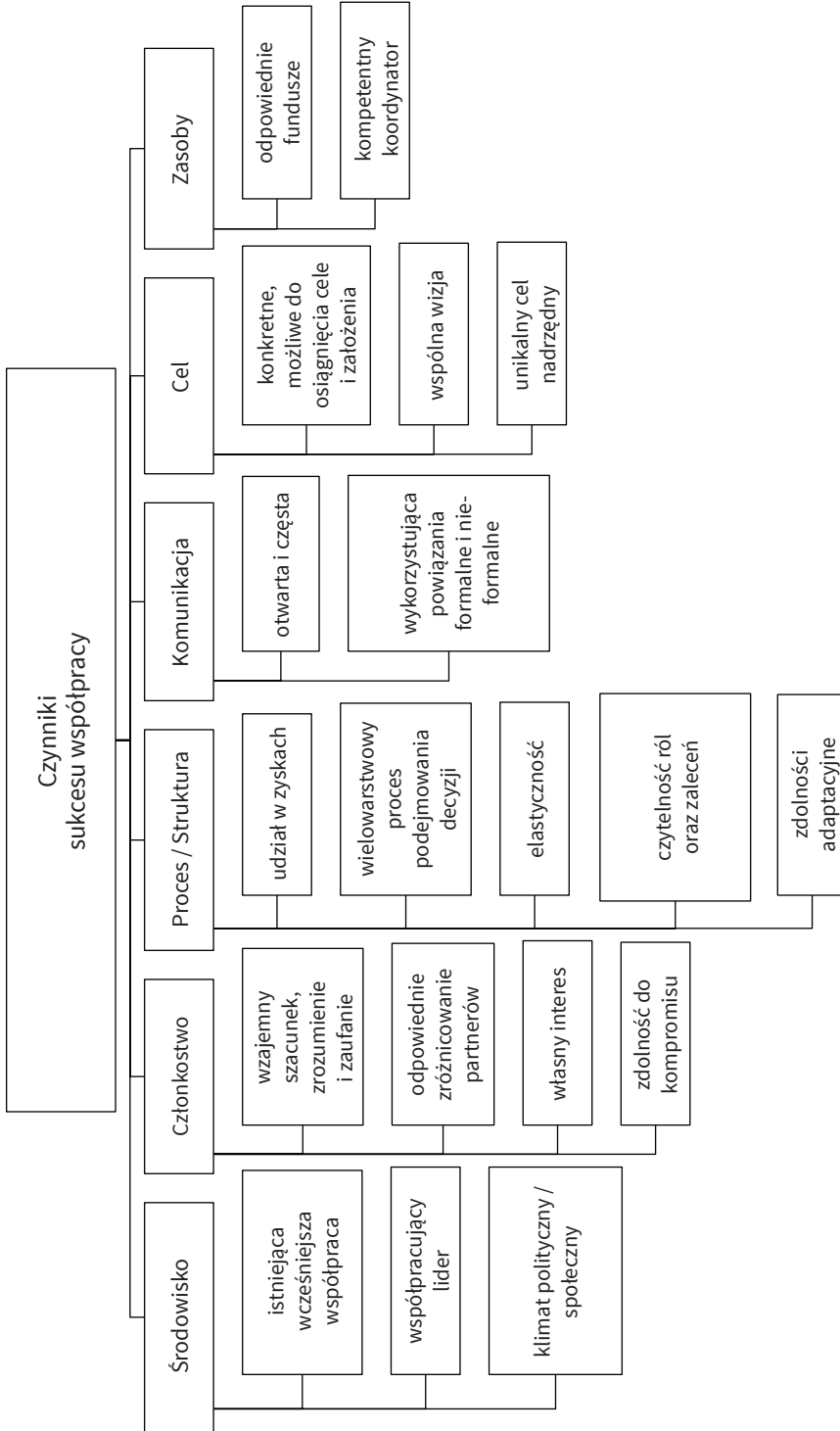
Definicja zaproponowana przez D. Wood oraz B. Gray jest definicją pojemną, dzięki czemu jest uniwersalna. Po pierwsze, nie precyzuje, co jest przedmiotem wspólnego działania i jaka jest jego skala. Po drugie, nie wskazuje, jakie podmioty, w jakiej liczbie i o jakich kompetencjach mogą odgrywać rolę partnerów. Po trzecie, nie określa, jaki ma być stopień sformalizowania współpracy oraz nie odnosi się do tego, jak długo ma ona trwać (Czernek, 2012, s. 22–23, na podstawie: Bramwell, Lane, 2000; Fyall, Garrod, 2005). Współpraca pojawia się z upływem czasu, gdy dochodzi do formalnej i nieformalnej interakcji pomiędzy aktorami (interesariuszami) w celu stworzenia nowych zasad i struktur (Thomson, Pery, 2006). Ma ona charakter wielowymiarowy, wpływa na zarządzanie publiczne, administrowanie, wzajemność, normy i autonomię organizacji (Thomson i in., 2009). Współpraca jest również traktowana jako delikatny system, w którym występują nowe i złożone zależności (Wood, Gray, 1991; Kumar, van Dissel, 1996; Thomson, Perry, 2006; Huxham, 2006). Camarinha-Matos i Abreu (2007) definiują współpracę jako zbiór zadań wykonywanych przez współdziałających członków sieci w osiągnięciu tego samego celu.

W literaturze naukowej P. Mattessich i B. Monsey (1992) zdefiniowali również czynniki sukcesu współpracy, do których zaliczyli środowisko, członkostwo, proces/strukturę, komunikację, cel i zasoby, co zostało zaprezentowane na rys. 2.1.

Współpraca jest jednym z terminów służących określeniu relacji zachodzących między organizacjami. W literaturze ujmuje się je jednak na wiele sposobów. Klasyfikacji ze względu na udział partnerów w podejmowaniu decyzji dokonywali m.in. J.M. Bryson i B.C. Crosdbie (2008) oraz R. O'Leary, B. Gazley, M. McGuire, L.B. Bingham (2009), którzy wyłonili cztery poziomy relacji, w tym obok współpracy (*cooperation*), również koordynację (*coordination*), współdziałanie (*collaboration*) oraz integrację (*merger*). W literaturze naukowej odnoszącej się do problematyki relacji międzyorganizacyjnych używane są również terminy: *relations*, *network*, *partnership*. Szczegółowa analiza powyższych terminów wykracza znacznie poza ramy niniejszego opracowania<sup>2</sup>.

2 Szczegółowej analizie poszczególnych poziomów relacji międzyorganizacyjnych dokonał W. Rudolf (2016, s. 84–89).



**Rysunek 2.1.** Czynniki sukcesu współpracy

**Źródło:** Schöttle, Haghshen, Gehbauer, 2014, na podstawie Mattessich, Monsey, 1992.

Biorąc pod uwagę charakter podejmowanych rozważań, jak również przedmiot prowadzonych badań, autorka **współpracę definiuje jako formę dobrowolnego, formalnego lub nieformalnego współdziałania, podejmowanego przez grupę autonomicznych interesariuszy i służącego osiągnięciu wspólnych celów rozwojowych wybranego obszaru, przy wykorzystaniu wspólnych norm, reguł i struktur**. Współdziałanie rozumiane jest przez autorkę jako działanie realizowane wspólnie przez podmioty należące do sektora prywatnego, publicznego i pozarządowego. Do grupy tej mogą również być zaliczone osoby indywidualne, grupy społeczne itp. Autorka współpracę postrzega jako filozofię współdziałania, nie zaś strukturę organizacyjną czy formalnoprawną (za: Czernek, 2012, s. 22).

Zgłębienie idei współpracy w sektorze publicznym wymaga zrozumienia terminu *governance* (współrządzenie, współzarządzanie), zyskującego coraz większe znaczenie w zarządzaniu publicznym, zarządzaniu miastem oraz większymi układami terytorialnymi. W literaturze naukowej termin *governance* jest przedmiotem analizy od lat, przy czym syntetyczne ujęcie tej koncepcji zaprezentowane zostało przez R.A.W. Rhodesa, który sprowadza tę koncepcję do „samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci”, wskazując jednocześnie następujące ich cechy:

- (I) wzajemną zależność między organizacjami, uwzględniającą w procesie rządzenia podmioty spoza sektora publicznego i przełamanie granic między sferami publiczną, prywatną i społeczną;
- (II) ciągłe interakcje między uczestnikami sieci, spowodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjowania celów;
- (III) interakcje o charakterze gry, oparte na zaufaniu, regulowane zasadami uzgodnionymi przez uczestników sieci;
- (IV) znaczny poziom niezależności, będący wynikiem braku odpowiedzialności sieci przed państwem, przy jednoczesnym braku pozycji władczej państwa w stosunku do sieci, państwo może natomiast pośrednio nimi sterować (Podgórnjak-Krzykacz, 2016, s. 25, na podstawie: Rhodes, 1997, s. 53).

G. Stoker postrzega *governance* jako system zarządzania, w ramach którego dochodzi do zacierania się granic między sektorem publicznym i prywatnym. Istotę stanowią mechanizmy zarządzania opierające się na interaktywnych relacjach między instytucjami rządowymi, prywatnymi i pozarządowymi, nie zaś na wykorzystaniu władzy i sankcji (Stoker, 1998, s. 17). P. John definiuje to pojęcie jako elastyczny model podejmowania decyzji, który jest oparty na luźnych relacjach zachodzących między różnymi podmiotami publicznymi, prywatnymi oraz społecznymi (John, 2001, s. 9). S. Mazur określa *governance* jako sposób zarządzania procesem świadczenia usług publicznych i koordynacji działań zbiorowych. Stanowi on metodę kontrolowania zjawisk i procesów zachodzących w obrębie administracji publicznej (Mazur, 2015, s. 37). Bank Światowy poprzez termin ten rozumie z kolei proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów, zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych, zapewniania dobrej

jakości usług publicznych, jak również konieczność udziału obywateli w pracach instytucji administracyjnych, zarządzających politykami społecznymi i gospodarczymi (Nowakowska, 2015, s. 95, na podstawie: Rutkowski, 2009, s. 70).

Istotą tej koncepcji jest rozwiązywanie problemów publicznych przy współpracy aktorów, w wyniku czego zawiązywane są partnerstwa i sieci, będące formalnymi lub nieformalnymi powiązaniem między instytucjami publicznymi i niepublicznymi, w ramach których zachodzi proces podejmowania decyzji i zarządzania (Podgórnjak-Krzykacz, 2016, s. 25, na podstawie: John, 2001, s. 45). Relacje te wymagają zaufania, pozwalają na integrowanie zasobów (wiedzy i informacji) będących w posiadaniu wszystkich interesariuszy. Tematyka niniejszego opracowania i dotychczas podejmowane rozważania nakazują zwrócić uwagę na definicję zaprezentowaną przez S. Davoudi i współpracowników. Traktują oni koncepcję *governance* przez pryzmat terytorium w dwojaki sposób. Z jednej strony definiują ją jako strukturę polityczną i społeczną, będącą wynikiem wspólnych działań zorganizowanych grup interesów i instytucji terytorialnych w celu rozwiązania wspólnych problemów, pozostających pod wpływem interakcji zachodzących między poszczególnymi interesariuszami. W takim ujęciu *governance* oznaczać będzie zdolność do osiągnięcia konsensusu w ustalaniu celów dotyczących przyszłości terytorium i współpracy dla ich osiągnięcia. Z drugiej strony *governance* traktują jako kapitał terytorialny. Zgodnie z tym ujęciem zróżnicowanie terytorialne wpłynie na zdolność do promowania i przyciągania inwestycji. W takiej sytuacji *governance* stanowi terytorialną organizację wynikającą z relacji charakteryzujących interakcje między interesariuszami (Danielewicz, 2013a, s. 138–139, na podstawie: Davoudi i in., 2008).

Jak podnosi J. Danielewicz,

szeroki udział różnych aktorów w podejmowaniu decyzji i większa partycypacja społeczna są mocno lansowanym hasłem współczesnego zarządzania miastem, ale są to zarazem działania często ograniczone w praktyce. Faktyczne uczestnictwo wymaga politycznego procesu, który włączyłby ludzi, zmobilizował ich zasoby (kapitał społeczny), wzmocnił ich zdolność do partycypacji, budował wzajemne zaufanie oraz gwarantował przejrzystość polityk miejskich (Danielewicz, 2013a, s. 115, na podstawie: Kampen, Naerssen, 2008, s. 943).

Ta sprzyjająca mnogości zaangażowanych podmiotów koncepcja skutkuje problemami związanymi m.in. z brakiem koordynacji, jak również nieuwzględnieniem nieformalnych interesariuszy. Zakłada ona szeroko rozbudowane formy partycypacji, przejęcie retoryki „organizacji uczącej się”. Wykracza również poza wymiar polityczny, co oznacza, iż w zależności od perspektywy może być rozumiana zależnie od specyfiki kontekstu, w jakim występują. Wskazuje się tu na wymiary: ekonomiczny, społeczny środowiskowy, przestrzenny (Wiktorska-Święcka, 2016, s. 20–21). Dlatego też wyodrębnia się bardziej szczegółową koncepcję współzarządzania publicznego (*public governance*), odnoszącego się do sterowania procesami wewnątrz sektora publicznego. Polega ono na stosowaniu

mechanizmów rynkowych i promowaniu konkurencji między usługodawcami, przy jednoczesnej kontroli społeczności lokalnej, decentralizacji kompetencji oraz wprowadzeniu narzędzi zarządzania uczestniczącego (np. poprzez konsultacje, budżet partycypacyjny, inicjatywy lokalne) (Wiktorska-Święcka, 2016, s. 21). Komisja Europejska w *Białej Księdze* na temat współzrządzenia określiła m.in. zasady dobrego współzrządzenia (*good governance*), jak również propozycję reform zachodzących w obszarze relacji między instytucjami UE i jej krajami członkowskimi.

Genezy rosnącego znaczenia współpracy należy doszukiwać się w integracji europejskiej i regionalizacji. W wyniku zachodzących procesów uprawnienia decyzyjne zostały rozproszone pomiędzy poziomami terytorialnymi, tj. subnarodowymi (różnych szczebli) i ponadnarodowymi (tj. UE). Zachodzą między nimi interakcje i zależności, określane mianem zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*). Koncepcja ta została opracowana i wykorzystywana głównie w odniesieniu do Unii Europejskiej, przy czym zasadne jest jej stosowanie w przypadku luźnych rozwiązań instytucjonalnych, które pozwalają na zachowanie warunku zarządzania wielopoziomowego, tj. istnienia wielu autonomicznych aktorów powiązanych wzajemnymi zależnościami (Lackowska, 2009b, s. 53). *Multilevel governance* odnosi się zatem do szeregu powiązań, różnorodnych systemów koordynacji i negocjacji wśród formalnie niezależnych, ale funkcjonalnie współzależnych podmiotów, wchodzących w złożone relacje, bez przerwy redefiniowanych w drodze koordynacji i negocjacji. Koncepcja ta nazywana jest wielopoziomowym sprawowaniem rządów, ponieważ dotyczy pionowych i horyzontalnych działań łączących różne analityczne przestrzenie. Często postrzegana jest jako ta, która służy zniesieniu normatywnych kwestii. Termin wielopoziomowego sprawowania władzy zwykle odnosi się do terytorialnego aspektu (tj. ponadnarodowego, narodowego, subnarodowego). Każdy poziom związany jest z występowaniem na danym terytorium pewnej jurysdykcji i grupy obywateli. Określenie to może być również rozumiane bardziej ogólnie, jako źródło władzy zdefiniowanej w odniesieniu do jej funkcji i podmiotów obserwujących proces realizacji tych funkcji (Chrabąszcz, 2015, s. 259). L. Bruszt traktuje *multilevel governance* jako współzarządzanie sieciowe, które może być postrzegane jako sposób zorganizowania różnorodności, włączający w programy rozwojowe interesy, wartości i oczekiwania, reprezentowane przez różnych interesariuszy publicznych i niepublicznych uczestniczących w tworzeniu i wdrażaniu programów rozwojowych (Bruszt, 2008, s. 12).

Podsumowując niniejsze rozważania należy stwierdzić, że koncepcja *multilevel governance* zakłada współpracę wielu różnych poziomów władzy przy realizacji zadań publicznych; ma na celu głębszą integrację wszystkich aktorów uczestniczących w tworzeniu polityk mających wpływ terytorialny, gospodarczy i społeczny; wynika z potrzeby zniesienia podziałów między strukturami politycznymi i administracyjnymi, przesunięcia akcentu z jednostek administracyjnych na terytoria,

gdzie działają różne typy władzy lokalnej, regionalnej, narodowej. Fundamentem zarządzania wielopoziomowego jest zasada partnerstwa, o której mowa była w poprzedniej części niniejszego rozdziału.

Na konieczność wdrożenia koncepcji współrzędzenia wskazują dokumenty przyjęte przez Unię Europejską, w tym m.in. *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej*, jak również *Karta Lipska nt. Zrównoważonych Miast Europejskich*. W pierwszym z nich zostały określone priorytety służące wzmocnieniu globalnej konkurencyjności i zrównoważeniu wszystkich regionów Europy poprzez zidentyfikowanie i zmobilizowanie ich terytorialnych potencjałów. Najistotniejszymi elementami przyczyniającymi się do rozwoju spójności terytorialnej jest współpraca regionów miejskich i miast (m.in. poprzez tworzenie sieci współpracy), jak również tworzenie nowych form partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi (szerzej: Danielewicz, 2013a, s. 139–141). Sieci

są zbiorami wyselekcjonowanych związków z wybranymi partnerami, wpisującymi się w relacje rynkowe przedsiębiorstw. Są one efektem poszukiwania komplementarnych zasobów, a głównym motywem powstawania sieci jest synergia i dążenie do zmniejszenia niepewności działania. Powiązania w sieci są elastyczne i mogą tworzyć różne kombinacje. Nie są one zdefiniowane *a priori*, ich powstanie wynika ze strategii partnerów (Jewtuchowicz, 2001, s. 82).

Sieci mają charakter otwarty i często niestabilny, charakteryzujący się brakiem formalnej hierarchii, co oznacza, że proces budowania zaufania ma kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania układów terytorialnych. Współpraca oparta na wzajemnym zaufaniu jest niezbędna z uwagi na fakt, iż żaden z aktorów nie ma wystarczających zasobów do samodzielnego osiągnięcia swoich celów. Zatem u podstaw koncepcji *local governance* leży potrzeba partnerstwa władzy lokalnej i aktorów wywodzących się ze społeczności lokalnej (Danielewicz, 2013a, s. 141).

Twórcy *governance* wprowadzili pojęcie zarządzania sieciami powiązań (*network governance*), rozumianego jako zarządzanie złożonymi relacjami z udziałem różnych podmiotów polityki publicznej (Danielewicz, 2013a, na podstawie: Wilks, Wright, 1987; Rhodes, 1988; Marin, Mayentz, 1991; Marsh, Rhodes, 1992; Glasbergen, 1995). *Network governance* polega na restrukturyzacji istniejących relacji pomiędzy podmiotami życia publicznego, tworzeniu warunków sprzyjających współpracy między podmiotami, jak również wspólnym rozwiązywaniu problemów (Kickert, 1997, s. 181–185). U podstaw idei *network governance* leży zatem założenie, że *governance* odbywa się poprzez sieci podmiotów społecznych i politycznych. Sieci zarządzania uznawane są za stabilną formę współpracy współzależnych od siebie i organizacyjnie autonomicznych aktorów, którzy kontaktują się poprzez negocjacje odbywające się w ramach wspólnych ram normatywnych, poznawczych i regulacyjnych. Współpraca ta przyczynia się do osiągnięcia celów o charakterze publicznym (Sørensen, Torfing, 2004, s. 7).

Za kluczowe cechy *network governance* uznaje się: różnorodność podmiotów występujących w sieci, o różnym statusie, celach i funkcjach, które są formalnie autonomiczne względem siebie i funkcjonalnie niezależne; zróżnicowane mechanizmy decyzyjne i instrumenty ich wdrażania w sieci (np. negocjacje, delibercacje, umowy); zdolność sieci do integracji zasobów jej uczestników, a tym samym do osiągnięcia celów publicznych i indywidualnych członków sieci; jak również stosunkowo wysoką zdolność samoregulacji i uczenia się sieci (Mazur, 2015, s. 41).

Powstawanie nowych form współpracy w rozwoju regionalnym i lokalnym spowodowało, że koncepcję *governance* można odnieść do wszystkich poziomów władzy i zarządzania. Wprawdzie z punktu widzenia terytorialnego wymiaru polityki rozwoju kluczowe stało się współzrządzenie obszarami metropolitalnymi (*metropolitan governance*) (Danielewicz, 2013a) oraz miastem (*urban governance*) (Wiktorska-Święcka, 2016), należy jednak zwrócić również uwagę na współzarządzanie rozwojem lokalnym (*local governance*) i regionalnym (*regional governance*), jak też współzrządzenie obszarami wiejskimi (*rural governance*) czy subregionalnymi (*subregional governance*).

Za kluczowy instrument osiągnięcia spójności uznaje się *territorial government*. Definicja tego terminu została przyjęta przez projekt ESPON 2.3.2 (2006)<sup>3</sup>. Koncepcja opisana została jako tryb organizacyjny wspólnego działania na podstawie partnerstwa publicznego i prywatnego, ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnie określonego celu na danym terytorium. W celu zapewnienia prostoty i operacyjności tej definicji, pominięto w niej aspekt terytorium, jako konstrukcji społecznej kapitału społecznego (Wassenhoven, Sapountzaki, 2009). *Territorial government* definiowane jest również jako formułowanie i wdrażanie polityk publicznych, programów i projektów dotyczących rozwoju terytorium poprzez: koordynowanie działań aktorów i instytucji, integrację sektorów polityki, mobilizowanie udziału interesariuszy, adaptację do zmieniających się warunków, realizację specyfiki i oddziaływań na terenie/terytorialności, określanych mianem pięciu wymiarów *territorial governance* (*Towards Better Territorial Governance in Europe* [2014], s. 5). *Territorial governance* traktowane jest jako rozwinięcie koncepcji *multilevel governance* o elementy powiązane z terytorium i wiedzą, koncentrujące się na podejściu opartym na miejscu i terytorialnie wrażliwym.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane powyżej cechy, *territorial governance* należy uznać za kluczową koncepcję z punktu widzenia zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi.

3 Projekt 2.3.2 zajmuje się zbadaniem instytucjonalnych i instrumentalnych aspektów realizacji polityki terytorialnej i miejskiej w Europie. Więcej na stronie <https://www.espon.eu/>.

## 2.3. Systematyka i teorie współpracy

Istoty współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego należy poszukiwać w ogólnych teoriach współpracy znanych z socjologii, psychologii, nauk o zarządzaniu czy teorii gier (Swianiewicz i in., 2016, s. 14). W obszarze tym wypowiedała się m.in. K. Czernek, która w swych rozważaniach naukowych poświęconych uwarunkowaniom współpracy na rzecz rozwoju turystyki skoncentrowała się na teorii kosztów transakcyjnych, teorii zależności zasobowej, teorii wymiany relacyjnej, koncepcji marketingu relacji, teorii klastrów i teorii sieci społecznych (2012, s. 47–73). F. Teles przytacza podstawowe ujęcia teoretyczne, tj. ekonomię polityczną, teorię wyboru publicznego oraz teorię wspólnego działania (2015, s. 37–39). W. Rudolf w pracy podejmującej zagadnienie marketingu relacyjnego odnosi się do teorii zależności od zasobów, teorii wymiany relacyjnej oraz teorii kosztów transakcyjnych (2016, s. 91–97). Ze względu na obszerność poszczególnych teorii, jak również zakres wykraczający poza ramy niniejszego opracowania, autorka ograniczy się do przedstawienia wybranych teorii, istotnych z punktu widzenia podejmowanej tematyki. Kierując się klasyfikacją przyjętą przez K. Czernek (2012, s. 48), swoje rozważania poświęci teoriom wywodzącym się z nurtu ekonomii instytucjonalnej, tj. teorii kosztów transakcyjnych, teorii ułomności władz oraz teorii klastrów (gron), a w pozostałej grupie – teorii zależności od zasobów, teorii wymiany relacyjnej oraz teorii sieci społecznych (będącej jednym z nurtów teorii sieci).

Rozważania dotyczące pierwszej grupy wymagają krótkiego wprowadzenia, poświęconego teorii instytucjonalnej. Przedstawiciele tego nurtu uznawali, że konsument nie zawsze zachowuje się racjonalnie, a jego wybory są determinowane wachlarzem czynników ekonomicznych i pozaekonomicznych (kultura, tradycje, zwyczaje, nawyki itp.) (Myrdal, 1982, s. 140–141). Veblen (1998) podnosił, że zmiany zachodzące w życiu gospodarczym są konsekwencją zmian następujących w życiu społecznym oraz w sposobach postępowania i zachowania, mających źródło w nawykach myślowych różnych grup. Stąd też szczególnego znaczenia nabierają reguły i zasady postępowania, które nazywa instytucjami (Przybysz, Sauś, 2004; Myrdal, 1982, s. 140–141; Czernek, 2012, s. 48–49).

Zdaniem T. Markowskiego

instytucją jest każda zorganizowana struktura, urządzenie, zwyczaj, umożliwiające funkcjonowanie człowieka; w tym rozumieniu instytucją jest rynek, władze publiczne, prawo zwyczajowe, skodyfikowane, *etc.* Teoria ekonomii instytucjonalnej zajmuje się przede wszystkim dwoma typami niesprawnych instytucji: niesprawnymi rynkami (*market failure*) i niesprawnymi władzami publicznymi (*governmental failure*). W teorii funkcjonowania rynku przyjmuje się założenie, że sprawny rynek tak alokuje zasoby i towary (produkty) i tak reguluje gospodarkę, że funkcjonuje ona optymalnie, tj. wszystkie zasoby i produkty znajdują akceptację na rynku, mają optymalną cenę równoważącą popyt z podażą i zachowana jest równowaga w gospodarce w sensie optimum

Pareto, tj. bez efektów zewnętrznych. *De facto* takiego stanu nigdy nie mamy, a mechanizm rynkowy prawie zawsze łączy się z występowaniem efektów zewnętrznych, dóbr publicznych, sytuacji monopolistycznej czy monopsonicznej (Markowski, 2011a, s. 27).

Czynników warunkujących procesy gospodarcze (w tym współpracę) należy doszukiwać się wśród zmiennych o charakterze ekonomicznym oraz społeczno-kulturowym. Zmiany instytucjonalne są powolnym (i kosztownym) procesem, co jest podyktowane m.in. faktem, że ludzkie modele myślowe, rozumiane jako m.in. świadomość, psychika oraz zakorzenione w umyśle ludzkim informacje, przyzwyczajenia, wartości, ideologie, mentalność, kultura, zmieniają się powoli (Platje, 2007, s. 32–33). Stąd, z punktu widzenia zmiany, szczególnego znaczenia nabierają działania na rzecz budowania kapitału ludzkiego i społecznego.

### **2.3.1. Teoria kosztów transakcyjnych**

Teoria kosztów transakcyjnych (*transaction cost theory*) stanowi jedną z podstawowych teorii nowej ekonomii instytucjonalnej. Za jej prekursora uznaje się R. Coase, którego zdaniem koordynacja działań gospodarczych nie jest wyłącznie domeną rynku. Uczestniczą w niej również firmy i inne organizacje. Zgodnie z jego tezą, rynki stanowią alternatywne sposoby organizacji gospodarczej (Coase, 1937). Koszty transakcyjne zostały zdefiniowane przez O.E. Williamsona jako koszty organizowania, koordynowania, nadzorowania i zabezpieczenia transakcji (Williamson, 1998). Określa się je również w sposób ogólny jako koszty społecznej koordynacji czy (szerzej) funkcjonowania systemu ekonomicznego. Z uwagi na fakt, że w takim ujęciu głównym problemem jest egzekwowanie i przenoszenie praw własności, terminem tym opisywane są wszystkie koszty wynikające z przenoszenia tych praw między partnerami wymiany (Medema, 1996, s. 571–578; Rudolf, 2016, s. 95). Źródłem kosztów transakcyjnych może być ograniczona racjonalność, która utrudnia wypracowanie optymalnych rozwiązań, jak również oportunistyczny nastawienie partnerów na osiągnięcie najwyższych korzyści. Wysokość tych kosztów jest uzależniona od wielu czynników. Można do nich zaliczyć np. formę kontraktu czy typ partnera, z którym wchodzimy w relacje. Wybór formy kontraktu dokonywany jest przy uwzględnieniu ekonomicznych aspektów, tj. minimalizacji kosztów transakcyjnych. Williamson (1991) podkreśla, że podstawowym problemem współdziałania jest konieczność dostosowywania się partnerów do zmieniających się warunków, co może być podyktowane:

- (I) zmieniającym się otoczeniem rynkowym,
- (II) wprowadzanymi zmianami o charakterze normatywnym, jak również
- (III) trudną do przewidzenia przyszłością.

Zmiany we współpracy, wprowadzane po podpisaniu kontraktu, mogą skutkować nieprzewidywanymi reakcjami ze strony partnerów, skutkującymi często działaniami o charakterze oportunistycznym.



W rozważaniach poświęconych teorii kosztów transakcyjnych T. Kudłacz i T. Markowski (2018) koncentrują się na definicji zaproponowanej przez Williamsona, co zostało podyktowane dwoma czynnikami. Po pierwsze, powiązaniem kosztów transakcyjnych z instytucjami, wśród których istotną rolę odgrywa kontrakt. Po drugie, wskazaniem przez Williamsona determinantów przesądzających o wysokości kosztów transakcyjnych. Jednocześnie prezentują oni zakres pojęciowy trzech kategorii powiązanych z tą teorią, a mianowicie: transakcji (podstawowej jednostki analizy w teorii kosztów transakcyjnych), instytucji i kontraktu. Transakcja stanowi akt traktowany jako wymiana rynkowa oraz jako wymiana w obrębie organizacji. Jak podkreślają, koszty wymiany o charakterze zewnętrznym dla otoczenia najczęściej są pomijane w analizach lub traktowane jako mało znaczące czynniki analizy. W warunkach współczesnej gospodarki utrzymywanie trwałej przewagi konkurencyjnej (firm i terytoriów) jest determinowane coraz silniej jakością otoczenia i kumulowanymi w nim regionalnymi czy lokalnymi efektami zewnętrznymi. Zatem ich zdaniem możemy powiązać teorię kosztów transakcyjnych z sygnalizowanym kapitałem terytorialnym oraz koncepcją wytwarzania relacyjnego z istoty rzeczy dobra klubowego, które jest swoistą przeciwwagą dla kosztów transakcyjnych kontraktów rynkowych (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 47). T. Kudłacz i T. Markowski instytucje definiują jako zestaw reguł działania wykorzystywanych w celu określenia: kto jest uprawniony do podejmowania decyzji w danym obszarze, jakie działania są dozwolone lub ograniczone, jakie zasady postępowania mogą być stosowane, do jakich procedur należy się stosować, jakie informacje muszą (lub nie muszą) być zapewnione oraz jakie są korzyści danego postępowania. Wszystkie reguły zawierają normy zabraniające, zezwalające lub wymagające pewnych działań bądź rezultatów (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 47, na podstawie: Ostrom, 1990, s. 51). Przytaczają jednocześnie definicję zaprezentowaną przez D. Northa, zdaniem którego instytucjami są przyjęte ograniczenia kształtujące polityczne, gospodarcze i społeczne interakcje, na które składają się ograniczenia nieformalne (sankcje, tabu, obyczaje, tradycje) oraz formalne (konstytucje, ustawy, prawa własności). Zostały one wymyślone przez ludzi, aby tworzyć/wprowadzać porządek i zmniejszyć niepewność wymiany (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 47, na podstawie: North, 1991, s. 97). Przez system instytucji formalnych i nieformalnych, odpowiednio dostosowanych do nowych relacji w sferze produkcji i konsumpcji, można budować systemowe warunki „interwencji w efekty zewnętrzne”, w tym warunki do ich cenowej i kosztowej internalizacji. Kontraktem jest umowa między stronami, o różnym stopniu wzajemnego wiązania się kontrahentów. W ogólnym ujęciu kontraktem może być również niesformalizowane porozumienie. Instytucją kontraktu jest umowa wymiany, porozumienie/zobowiązanie niezależnych względem siebie podmiotów do wspólnych, odpowiednio skoordynowanych działań. Przesłanką kontraktu jest ograniczenie kosztów transakcyjnych, m.in. poprzez redukcję niepewności (Kudłacz, Markowski, 2017).

Jak podkreślają Kudłacz i Markowski, podmiotami tworzącymi miejskie obszary funkcjonalne (tj. organizacjami w rozumieniu tej teorii) są jednostki samorządu terytorialnego, między którymi zachodzą określone interakcje, o podwyższonej intensywności. Argumentują oni istnienie dodatniej zależności pomiędzy wysokością potencjału miasta centralnego (i siły jego oddziaływania na otoczenie) a intensywnością transakcji, dokonując rozróżnienia dwóch sytuacji, w których dochodzi do transakcji:

- MOF jako „twór” obiektywny, pozbawiony podmiotu koordynującego – znacząca część transakcji zawierana jest na podstawie reguł rynkowych, z czym związana jest m.in. niepewność i krótkoterminowość porozumień, a także duża liczba transakcji indywidualnych;
- MOF poddany uzgodnionemu, odpowiednio wynegocjowanemu „nadzorowi”, w którym określona klasa kontraktów odgrywa ważną rolę – jest zaprzeczeniem cech pierwszego.

Istotne są dwie cechy przesądzające o kosztach transakcji: częstotliwość oraz niepewność (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 48, na podstawie: Williamson, 1998, s. 66 i nast.), powiązane z kontraktami jako przemyślanymi umowami/porozumieniami przynoszącymi korzyści wszystkim stronom. Kontrakt kreuje specyficzne koszty transakcyjne związane z jego świadomym przygotowaniem, a następnie nadzorowaniem realizacji. Im transakcje są bardziej powtarzalne i częstsze, tym większa jest szansa obniżki towarzyszących im kosztów (co wiąże się m.in. z rozłożeniem części kosztów na cały cykl zawieranego porozumienia). W tym miejscu zauważalna jest wartość kontraktów. W terytorialnych kontraktach interwencyjnych istotą skutecznego porozumienia stają się: sumaryczny bilans korzyści i kosztów w ujęciu czasowym oraz przestrzenno-podmiotowe ich rozłożenie w MOF – niedoceniając tego wymiaru jest źródłem konfliktów, jak również pułapek społecznych i dywersyjnych zachowań, także samorządów gminnych wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego, w konsekwencji „ślepa przestrzeń” polityka wsparcia często wręcz obniża społeczną efektywność gospodarowania w długim okresie (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 48).

Jedną z głównych przesłanek kontraktu jest obniżenie niepewności. O.E. Williamson (Williamson, 1998, s. 65) rozróżnia dwa typy kosztów transakcyjnych zawieranego kontraktu, tj. koszty *ex ante* – to koszty redukcji niepewności związanej z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o przedmiocie transakcji, o intencjach i wiarygodności stron, koszty poszukiwania partnera, negocjowania warunków i zawarcia kontraktu; oraz koszty *ex post* – to m.in. koszty sporów (załatwionych polubownie lub sędowo), koszty niewykonanego kontraktu, koszty kontrolowania i monitorowania przebiegu realizacji kontraktu, koszty ponownego negocjowania warunków.

T. Kudłacz i T. Markowski wnioskują, że „oszczędzanie” na kosztach *ex ante* zwiększa potencjalne koszty niepewności w przyszłości, co rodzi niebezpieczeństwo wzrostu kosztów *ex post*. Co więcej, ich zdaniem możliwe jest przy zachowaniu

stałego poziomu kosztów *ex ante* obniżenie kosztów *ex post*, jak również obniżenie kosztów *ex ante* dla zadanego potencjalnego stanu niepewności (koszty *ex post*). Jest to zależne od przemyślanego procesu kształtowania przestrzeni instytucjonalnej, sprzyjającego tworzeniu klimatu do współpracy i budowy zaufania (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 48).

Z punktu widzenia rozważań podejmowanych w ramach niniejszej pracy kluczowe staje się stwierdzenie, że poprzez wykreowanie odpowiedniego oprzyrządowania instytucjonalnego, w tym przemyślanych form kontraktów, możliwa jest obniżka kosztów transakcyjnych funkcjonowania i rozwoju MOF jako całości terytorialnej. Tym samym możliwa jest poprawa pozycji konkurencyjnej wszystkich podmiotów rozwijających się w ramach takiego obszaru. Władza publiczna może np. odgrywać rolę interwencyjną w obniżaniu poziomu dywersyjnej gry użytkowników obszaru funkcjonalnego (eliminacji pułapek społecznych, np. tzw. jazdy na gapę, wpływaniu na wzrost społecznego zaufania, a tym samym sprzyjaniu powstawaniu dóbr klubowych) (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 48).

### 2.3.2. Teoria niesprawności władz

Genezy terminu niesprawności władz należy poszukiwać w latach sześćdziesiątych, kiedy to pojawiła się intelektualna i polityczna krytyka regulacji wprowadzonych przez rząd (Orbach, 2013, s. 46), opierająca się na założeniu, że jedyną uzasadnioną podstawą interwencji rządowych jest ułomny rynek. Teoria niesprawności władz (*governmental failure*) bywa traktowana jako uzupełnienie teorii niesprawności rynku, gdyż pozwala w szerszym stopniu udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące relacji między rynkiem a władzami publicznymi, jak również zakresu pełnionych przez nie funkcji (Nowak, 2016, s. 94).

Teoria niesprawności władz wraz z teorią niesprawności rynku są jedną z teorii w ramach ekonomii instytucjonalnej. Jak podkreśla T. Markowski, teoria niesprawnych rynków podnosi potrzebę interwencji w celu eliminacji ułomności związanych z występowaniem w mechanizmach rynkowych efektów zewnętrznych, dóbr publicznych, sytuacji monopolistycznej czy monopsonicznej. W skrajnych koncepcjach proponowana jest całkowita eliminacja rynku i zastąpienie go (w dziedzinie dystrybucji i produkcji dóbr) przez mechanizmy administracyjne. Mechanizm ten nadal jest postulowany w odniesieniu do tzw. dóbr publicznych, co jest efektem przywiązania do tradycyjnej opiekuńczej roli państwa i wiary, iż wytwarzanie i dostarczanie dóbr kolektywnych jest niezbywalnym obowiązkiem państwa, rozumianym w tym przypadku jako władze publiczne (Markowski, 2011a, s. 27).

Teoria ułomnych struktur władczych zakłada natomiast, że struktury władzy nie są w stanie zastąpić alokacyjnej i regulacyjnej funkcji rynku, nie są zdolne do skorygowania jego niesprawności, a ich interwencje przynoszą pogorszenie

sytuacji. T. Markowski definiuje niesprawność władz jako niezdolność do optymalnej alokacji i regulacji konsumpcji towarów i usług. Określa jednocześnie przyczyny owej niesprawności, do których zalicza m.in.: niedoskonałości w przepływie informacji, braki w umiejętnościach i wiedzy urzędników oraz polityków; negatywną selekcję kadry urzędniczej; wpadanie w pułapki społeczne (jazda „na gapę”); wpadanie w pułapki polityczne związane z mechanizmami wyborczymi (populizm, nadmierna skala obiecywanej konsumpcji dóbr publicznych i kosztowna ich dystrybucja); skłonności do biurokratycznej patologii (mechanizm Parkinsona); nierealność formalnych kompetencji (ustawowy zakres kompetencji wyznaczonego poziomu nie pokrywa się z jego możliwościami finansowymi) (szerzej: Markowski, 2011a, s. 27–28).

Jak podkreśla T. Markowski, w praktyce zarządzania chodzi o to, by poziom niesprawności nie był wyższy niż wynika to ze społecznego poziomu rozwoju. Obiektywny poziom niesprawności władzy warunkowany jest ogólnym poziomem kapitału społecznego. Istotną kwestią w procesie reformowania systemów funkcjonowania gospodarki jest właściwe zrozumienie usytuowania realnych kompetencji systemu władzy publicznej. W sferze polityki i planowania terytorialnego bezwzględne staje się połączenie dwóch wymiarów – rządowego i samorządowego. Niesprawny system funkcjonowania administracji samorządowej współdecyduje bowiem o ułomności władz centralnych i odwrotnie. Tworząc system sterowania rozwojem sustensywnym miast należy mieć na uwadze ten podwójny kontekst. Istotą staje się nie tylko uświadomienie sobie relacji i współzależności samorządowo-rządowych, ale również ich poznanie, w celu dokonania właściwej korekty funkcjonowania otoczenia prawno-instytucjonalnego (Markowski, 2011a, s. 28–29).

### 2.3.3. Teoria klastrów

Genezy tej teorii należy doszukiwać się w teorii dystryktów przemysłowych Marshalla, jak również w koncepcji biegunów wzrostu Perroux. Za autora pojęcia klaster<sup>4</sup> (*cluster*) w ujęciu ekonomicznym uważany jest M. Porter. Według niego klastry stanowią geograficzną koncentrację (skupiska) wzajemnie powiązanych specjalistycznych firm wytwórczych, dostawców, jednostek świadczących usługi, jak również firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji typu uniwersytety, stowarzyszenia branżowe, konkurujących między sobą, ale także współpracujących (Porter, 2001, s. 246).

W literaturze naukowej funkcjonuje również wiele innych definicji klastra. Według Brodzickiego i Szultki (2002, s. 2) większość z nich za główne wyznaczniki

4 W polskiej literaturze używa się zamiennie słowa „grono”, „skupisko”, „kiść”, a w przypadku przemysłu – „kompleks przemysłowy” czy „lokalne systemy produkcji”.

uznaje: koncentrację na określonym obszarze współzależnych przedsiębiorstw działających w tym samym bądź pokrewnych sektorach przemysłu/usług (Mytelka, Farinelli, 2000; Enright, 2001; Rosenfeld, 1997); interakcje i funkcjonalne powiązania między firmami (Doeringer, Terkla, 1995), jak również ponadsektorowy wymiar klastra obejmującego zasięgiem horyzontalne i wertykalne powiązania (Doeringer, Terkla, 1995; Rosenfeld, 1997). Klastry mogą stanowić skupiska podmiotów prowadzących działalność przemysłową oraz usługową. Do ich głównych wyznaczników zalicza się: koncentrację przestrzenną, jednoczesną konkurencję i kooperację oraz wspólną trajektorię rozwoju (Brodzicki i in., 2004, s. 7), wynikającą z licznych powiązań i pokrewieństwa branży podmiotów tworzących klastry. Klastry mogą stanowić skupiska podmiotów prowadzących działalność przemysłową oraz usługową. Zgodnie z definicją zawartą w § 14a ust. 4 rozporządzenia w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi

klaster to geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizujących, stowarzyszeń branżowych, instytucji wspierających) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących. Klaster jest ściśle związany z terytorium, na którym działa, jest zakorzeniony regionalnie. Klastry stanowią specyficzną formę organizacji produkcji, polegającą na koncentracji w bliskiej przestrzeni elastycznych przedsiębiorstw prowadzących komplementarną działalność gospodarczą. Podmioty te równocześnie współpracują i konkurują między sobą, posiadają także relacje z innymi instytucjami działającymi w danej sferze. Podstawą powstania klastra są kooperacyjne powiązania występujące pomiędzy podmiotami, generujące procesy powstawania specyficznej wiedzy oraz zwiększające zdolności adaptacyjne” (Czajkowski i in., 2013, s. 55).

Według tej teorii, grona mogą być źródłem generowania i utrzymania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw, krajów, regionów, przyczyniają się też do wzrostu potencjału endogenicznego miejsca (Machaj, 2008, s. 30). Jak podnosi T. Markowski,

koncepcja pobudzania rozwoju gospodarczego przez rozwój klastrów i regionalnych systemów innowacyjnych wychodzi od istotnego założenia, iż lokalna polityka ekonomiczna ma charakter wtórny do rynkowo zainicjowanych procesów rozwoju. W swojej istocie polityka ta ma przede wszystkim charakter śledzący i polega na przewidywaniu, usuwaniu i wzmacnianiu tych elementów otoczenia i zasobów, które zwiększają konkurencyjność zgrupowanych firm (Markowski, 2006).

M. Porter wyszczególnia cztery grupy czynników determinujących przewagę konkurencyjną, zwanych „diamentem Portera”, tj.: zasoby (jako wykwalifikowana siła robocza lub infrastruktura dostosowana do specyfiki sektora), popyt, przemysły powiązane i wspierające, jak również strategia firm oraz struktura i rywalizacja (Porter, 2001, s. 263). Elementy te wzajemnie na siebie oddziałują. Koncentracja na wybranym obszarze przedsiębiorstw i otaczających ich instytucjach

wspierających poprzez współpracę i specjalizację zwiększa efektywność wykorzystania zasobów i przyspiesza procesy innowacyjne. Nieodłącznym elementem współpracy w ramach klastra jest konkurencja, która wymusza ciągłe działania na rzecz ulepszania, podnoszenia jakości produktów i usług, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw i klastra (Canina i in., 2005; Saxena, 2005; Tinsley, Lynch, 2001; Novelli i in., 2006). Istotą klastra jest zatem wskazanie tych obszarów, w których podmioty powinny współpracować, a także tych, w których mają rywalizować. Połączeniem tych dwóch aspektów, tj. kooperacji i konkurencji, jest kooperencja (*co-opetition*: tj. *cooperation* – współpraca i *competition* – konkurencja).

M. Porter podnosi, że istotą skutecznego budowania klastra jest takie organizowanie sieci powiązań, by układ był zdolny do funkcjonowania i rozwoju nie tylko na poziomie konkurencji międzyregionalnej, krajowej, ale również globalnej. Cechą wyróżniającą klastry (od zwykłego zgrupowania) jest transformacja dotychczasowych efektów zewnętrznych w efekty quasi-wewnętrzne. Niegdyś przewagę konkurencyjną utrzymywano poprzez ochronę własnych innowacji. Obecnie kluczowa staje się szybkość wprowadzania udoskonaleń (dzięki przenikaniu się rozwiązań innowacyjnych konkurentów) kosztem utrzymywania tajemnicy produkcyjnej i powiązana z tym możliwość szybszego uczenia się od partnera (co będzie miało pozytywny wpływ na pozyskanie nowych rozwiązań lub będzie źródłem własnej innowacji). Sprzyja to tworzeniu się aliansów terytorialnych (Markowski, 2006).

Klasy mogą przynieść korzyści indywidualne i zbiorowe, jeśli spełnione zostaną następujące warunki ich efektywności:

- (I) szerokie zaangażowanie różnych podmiotów i wyznaczonych ekonomicznie granic klastra;
- (II) rozumienie idei współdziałania przez członków klastra,
- (III) podejmowanie wysiłków na rzecz podtrzymywania bliskich i długoterminowych relacji personalnych oraz rozwoju zaufania między partnerami;
- (IV) silne przywództwo sektora prywatnego w zakresie powstawania i funkcjonowania klastra jedynie przy wsparciu (nie zaś dominacji) sektora publicznego;
- (V) instytucjonalizacja koncepcji, relacji i powiązań (szerzej: Czernek, 2012, s. 58, na podstawie: Jackson, 2006, s. 699–700).

Biorąc pod uwagę fakt, że klaster generuje wiele pozytywnych efektów wewnętrznych dla swojego otoczenia, stał się on przedmiotem zainteresowania regionalistów. Czernek (2012, s. 59) zwraca uwagę na rolę tej teorii podczas dokonywania analizy interesariuszy, podkreślając jednocześnie ograniczenia stosowania tej koncepcji. Niemniej jednak ten punkt widzenia wydaje się zawężający. Klaster jest wyodrębnioną i zamkniętą strukturą, do której należy określona grupa uczestników, tworząca wartość dobra klubowego. W literaturze naukowej

dobro klubowe definiuje się jako dobro quasi-publiczne<sup>5</sup>, ujawniane poprzez interakcyjne współdziałanie i przynależność do sieci. Przynależność do sieci w tym wypadku charakteryzuje brak wykluczalności i konkurencji o dany produkt między uczestnikami sieci,

jest to dobro powstające z samej istoty kooperacji i integracji, a jednocześnie jest rezultatem swego rodzaju dobrowolnego zrzeszenia-klubu, [...] jest ono produktem, którego nie da się w pełni zinternacjonalizować (tj. wyznaczyć na niego cenę lub opłatę), a więc ma cechy efektów zewnętrznych (Markowski, 1999, s. 105)<sup>6</sup>.

Z koncepcją dobra klubowego związany jest efekt zewnętrzny pozytywny, w którym występują elementy kontroli rozmiaru działalności partnerów – partnerzy zgadzają się na zakres działalności prowadzonych przez członków klastra, umawiają się, że będą działać pozytywnie, że rezygnują z poczynań dywersyjnych, że będą otwarci na współpracę (np. w zakresie polityki kadrowej – w interesie wszystkich członków sieci leży, by zasób pracy krążył między partnerami), istotny zatem staje się aspekt zaufania. Koszty ponoszone przez partnerów z tytułu udziału w klastrze rekompensuje przewaga konkurencyjna, która wymaga kontroli rozmiarów działalności grupy podmiotów należących do sieci – stąd niezbędne są spotkania, wymiana informacji, każdy z partnerów działa w swoim zakresie, ale ma możliwość wpływania na działalność innych. T. Kudłacz i T. Markowski (2018) jako dobro publiczne klubowe traktują zatem kapitał społeczny, o rozwoju którego współdecyduje między innymi terytorialny system instytucji i organizacji. Istotą staje się podnoszenie jakości i poziomu kapitału społecznego – zadanie to przypisuje się władzy publicznej. Podstawą zagwarantowania trwałości sieci jest stworzenie wysokiego zaufania społecznego, co traktowane jest jako działanie horyzontalne, służące wszystkim uczestnikom gry rynkowej (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 50). Wprowadzenie do funkcjonujących układów władzy publicznej może wzmocnić współpracę – poprzez wsparcie finansowe procesu wytwarzania subproduktów tworzących wartość dodaną w postaci wypracowania megaproduktów istotnych dla całego klastra. Podsumowując rozważania poświęcone tej teorii należy przytoczyć tezę wysuniętą przez T. Kudłacza i T. Markowskiego (2017, s. 21), że koncepcja dóbr klubowych pozwala lepiej zrozumieć istotę kapitału terytorialnego, a „dobra klubowe nowej generacji”, wytwarzane w obszarach funkcjonalnych, są przejawem i miernikiem jakości kapitału terytorialnego.

5 Twórcą teorii dóbr publicznych jest Samuelson (1954). W uproszczeniu, dobro publiczne to dobro, które może zaspokoić więcej niż jednego konsumenta, a każdy dodatkowy konsument nie redukuje ilości dostępnej dla innych (Kudłacz, Markowski, 2018, s. 50).

6 T. Markowski efekty zewnętrzne definiuje jako „materialne i niematerialne produkty, które otrzymuje wyróżniony podmiot (odbiorca) ze swojego otoczenia, bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania, przy założeniu, że odbiorca nie jest w stanie kontrolować i oddziaływać na rozmiary działalności jednostek tworzących to otoczenie” (Markowski, 1999, s. 71).

### 2.3.4. Teoria zależności od zasobów

Teoria zależności od zasobów (*resource dependency theory*) bazuje na założeniu, że źródłem współzależności podmiotów jest posiadanie lub kontrolowanie przez nie kluczowych zasobów (materialnych, niematerialnych, finansowych, ludzkich, symbolicznych *etc.*) mających istotne znaczenie dla innych organizacji. Kontrola ta nie musi być kontrolą formalną, związaną z posiadaniem zasobów wewnątrz własnej organizacji (Czernek, 2012, s. 52; por. Krejner-Nowecka, 2002, s. 133). Brak dostępu do zasobów może skutkować utrudnieniem w osiągnięciu indywidualnych celów strategicznych przez organizację. Ponadto zależność od zasobów lub też dostęp do nich, mogą „stanowić niepewność” dla środowiska, w którym działa dana organizacja, stąd też stara się ona przejąć kontrolę nad zasobami niezbędnymi do osiągnięcia jej celów, do czego dochodzi w procesie rywalizacji (Rudolf, 2016, s. 92).

Donaldson i O’Toole (2002, cyt. za: Fyall, Garrod, 2005, s. 145) podnoszą, że odpowiedzią na potrzebę zdobycia zasobów była gotowość organizacji do poniesienia inwestycji (czy dokonania zakupu). K. Czernek zwraca jednak uwagę, że w ostatnim czasie ze względu na większą turbulentność środowiska prowadzonej przez podmioty działalności, strategia ta postrzegana jest jako ryzykowna. Stąd też organizacje poprzez wspólne działania coraz częściej pozyskują zasoby od innych, co wiąże się z koniecznością oddania do dyspozycji innym podmiotom części swoich zasobów. Czernek w swoich rozważaniach ogranicza się wprawdzie do tematyki współpracy podejmowanej w regionie turystycznym, jednak ze względu na występujące tam powiązania funkcjonalne (istotne z punktu widzenia niniejszego opracowania), należy przychylić się do jej stanowiska, z którego wynika, że współpraca

wynikająca z zależności zasobowej aktorów, stanowi scenariusz, którego nie sposób uniknąć [...], nawiązywanie dodatkowych relacji w złożonych systemach przestrzennych, jakimi są regiony turystyczne, może zwiększać wysoki już stopień kompleksowości środowiska. Może więc dodatkowo utrudniać działania podmiotów w nim funkcjonujących. Niemniej jednak, to właśnie z tego kompleksowego charakteru płyną szanse dla działających w nim aktorów (Czernek, 2012, s. 52).

Teoria ta pozwala lepiej rozumieć stosunki władzy i zależności między organizacją a jej interesariuszami, co stwarza możliwość identyfikacji wywierania wpływu na otoczenie, podsuwa sposoby częściowego zrównoważenia tego wpływu przez tworzenie przeciwwagi (Rudolf, 2016, s. 92, na podstawie: Donaldson, O’Toole, 2002). P. Anderson upatruje w tej teorii perspektywę analizowania wewnętrznych i zewnętrznych koalicji organizacji. J. Pfeffer, G.R. Salancik (1978) traktują organizacje jako koalicje interesów, które zmieniają swoje cele i kierunki działania w sytuacji zachodzących w koalicji zmian. Należy je postrzegać jako koalicje wewnętrzne i zewnętrzne (Pfeffer, Salancik, 1978; Mintzberg, 1979). Koalicje wewnętrzne stanowią grupy funkcjonujące wewnątrz danej organizacji



(np. wydziały, departamenty, rada), koalicje zaś zewnętrzne w przypadku administracji samorządowej mogą stanowić przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe czy inni zainteresowani.

Teoria ta uzupełnia się z omawianą w dalszej części teorią sieci społecznych, która zwraca uwagę nie tylko na posiadane przez dany podmiot zasoby, ale również na jego osadzenie w strukturze sieci, co może decydować o nawiązywanych w sieci relacjach. Aspekt ten jest o tyle istotny z punktu podejmowanych rozważań, że samo nawiązywanie relacji z innymi podmiotami (dzięki czemu może następować np. wymiana informacji czy doświadczeń) skłania do podejmowania współpracy (Czernek, 2012, s. 53).

### 2.3.5. Teoria wymiany relacyjnej

Zgodnie z teorią wymiany relacyjnej (*relational exchange theory*), organizacje powinny rozwijać między sobą relacje kooperacyjne, pozwalające im na rozwiązanie wspólnych problemów. Za kluczowe założenia tej teorii należy uznać koncentrację organizacji na:

- (I) własnym interesie przy jednoczesnym stosowaniu przez podmioty wspólnych strategii działań uwzględniających interes każdej ze stron;
- (II) relacjach – istotą jest poznanie struktur relacji zachodzących między kluczowym personelem organizacji, tworzonych w celu wzmocnienia współdziałania. Celem jest osiągnięcie obustronnych korzyści w wymiarze społecznym (Fyall, Garrod, 2005, s. 147, na podstawie: Donaldson, O’Toole, 2002).

Ciekawego porównania omawianych teorii dokonała K. Czernek (2012, s. 53–54). Zwraca ona uwagę na zasadniczą różnicę pomiędzy teorią wymiany relacyjnej a teorią zależności od zasobów (przez autorkę określaną jako teoria zależności zasobowej), dotyczącą motywów nawiązywania współpracy. W teorii zależności od zasobów współpraca nie do końca sprzyja własnemu interesowi. Wiąże się bowiem z koniecznością utraty części autonomii na rzecz zdobycia zasobów (niezbędnych do przetrwania lub rozwijania się na rynku) będących w posiadaniu innych. Dużą rolę odgrywa tu siła i kontrola. W teorii wymiany relacyjnej współpraca służy interesowi indywidualnemu. Kluczowymi czynnikami stymulującymi współpracę jest zaufanie i zaangażowanie w relację partnerską. Czernek podkreśla również, że z punktu widzenia przyczyn nawiązania współpracy, teorie kosztów transakcyjnych, zależności i wymiany relacyjnej uzupełniają się, co więcej łączy je uznanie, że działają w kompleksowym, złożonym i niepewnym środowisku. Różni je natomiast sposób postrzegania współpracy jako narzędzia radzenia sobie z trudnymi uwarunkowaniami. Zgodnie z założeniami tych trzech teorii

współpraca wynika:

- w teorii kosztów transakcyjnych – z dążenia do maksymalizacji efektywności indywidualnej działalności (poprzez kontrolowanie wzrostu kosztów transakcyjnych w warunkach niepewności);
- w teorii zależności zasobowej – z chęci zdobycia niedostępnych do tej pory zasobów, potrzebnych do osiągnięcia postawionego sobie celu (opierając się na kontroli zasobów i sile wpływu partnerów);
- w teorii wymiany relacyjnej – z chęci osiągnięcia wielostronnych, wzajemnych i regionalnych korzyści nie tylko indywidualnych (chodzi w niej bardziej o współpracę długookresową i strategiczną – o złożonym, wielowymiarowym celu). Teoria ta wychodzi poza instrumentalne relacje kooperacji, jakie występują w teorii zależności zasobowej. Ma ona podstawy bardziej altruistyczne (Selin, Beason, 1991, s. 641–643, por. Czernek, 2012, s. 53–54).

Jak podnosi W. Rudolf, powstałe struktury, służące wspólnemu działaniu, oparte są bardziej na współdziałaniu niż na konkurencji. Dzięki temu dochodzi do zacierania się granic między organizacjami, które są połączone w strukturze sieci charakteryzującej się zaufaniem i zaangażowaniem. Zmniejszają one wpływ siły organizacji w ramach sieci, jak również sprzyjają tworzeniu atmosfery uczciwości w relacjach wymiennych (Rudolf, 2016, s. 95).

### **2.3.6. Teoria sieci społecznych**

Koncepcja sieci zdominowała rzeczywistość początku wieku XXI. Jak pisze M. Castells,

sieci stanowią nową morfologię społeczną naszych społeczeństw, a rozprzestrzenianie się logiki usieciowienia w sposób zasadniczy zmienia funkcjonowanie i wyniki w procesach produkcji, doświadczenia, władzy i kultury (Castells, 2007).

D. Barney dodaje, że „duch naszych czasów jest duchem sieci” podnosząc jednocześnie, iż składa się ona

z punktów węzłowych, powiązań oraz przepływów. Powiązanie łączy jeden węzeł z innym, a przepływy są tym, co przechodzi pomiędzy węzłami wzdłuż powiązań. Do każdego z tych trzech elementów dołączonych jest wiele zmiennych, które wzięte razem nadają charakter jakiegokolwiek sieci (Barney, 2008).

Baecker uznaje, że sieci „stanowią drogę tłumaczenia zdarzeń społecznych, sposobów kształtowania ich uczestników, także samoreprodukcji zjawisk społecznych” (Baecker, 2008, s. 45–66).

Sieć stanowi szczególny typ relacji łączących grupę ludzi, obiektów lub wydarzeń (Knoke, Kukliński, 1983) i rozumiana jest jako zestaw węzłów i powiązań przedstawiających pewną relację pomiędzy poszczególnymi węzłami bądź jej brak (Brass, Galaskiewicz, Greve, 2004, s. 801). Definiowana jest również jako

zbiór węzłów (np. osób, grup, organizacji) powiązanych przez zestaw społecznych relacji (np. przyjaźń, transfer funduszy, wspólne członkostwo) określonego typu. Główne założenia dotyczą natomiast występowania współzależności między uczestnikami sieci, charakteru więzi sprowadzającego się do funkcji kanałów transferu lub przepływów zasobów (materialnych i niematerialnych), postrzegania sieci dla jednostki jako źródła szans i ograniczeń, a także możliwości konceptualizacji struktur (społecznych, ekonomicznych, politycznych itp.) jako trwałych wzorców relacji między uczestnikami w formie modeli sieci (Światowiec-Szczepańska, Zdziarski, 2016).

W podejściu tym przedmiotem zainteresowania staje się analiza relacji zachodzących między węzłami, koncentrująca się na identyfikacji relacji, analizie jej treści, funkcji, siły czy kierunku, zwana analizą sieci społecznych<sup>7</sup>. Rolę węzłów sieci odgrywać mogą różne podmioty społeczne (w tym jednostki, grupy społeczne, podmioty gospodarcze, państwo, organizacje międzynarodowe). Strukturę sieci może tworzyć szeroki wachlarz relacji, od prostych relacji interpersonalnych (np. przyjaźń, współpraca), poprzez złożone relacje gospodarcze (np. w ramach aliansów strategicznych), kończąc na powiązaniach politycznych czy międzynarodowych. Metoda ta pozwala na zbadanie skomplikowanych (tj. wieloelementowych i wielopoziomowych) struktur relacji między różnego rodzaju podmiotami. Cechy badanych podmiotów, rozumiane np. jako postawy czy zachowania, są mniej istotne. W analizie sieci uwzględnia się zarówno formalne, jak i nieformalne relacje, w tym zaufanie członków sieci, wynikające np. z kontynuowania wcześniej nawiązanych relacji. W opinii Tyler i Dinan podejście sieciowe właściwe jest dla analizy zjawisk zachodzących na poziomie mezo (czyli regionalnym) oraz dla pogłębionej charakterystyki relacji wewnątrz i międzysektorowych (Tyler, Dinan, 2001, s. 243), stąd też istotne stało się jego opisanie w tej części pracy. Podejście sieciowe pozwala zatem na analizę procesów związanych z zarządzaniem rozwojem układów terytorialnych, prowadzonych w warunkach sieci interakcji między różnymi podmiotami w postaci władz samorządowych, rządowych, sektora prywatnego, organizacji społecznych czy społeczności lokalnych, pozwala poznać i zrozumieć istotę współzależności, wzajemności, wspólnego interesu, zaufania lub też przywództwa (Dredge, 2006, s. 271), jak również uzasadnić potrzebę współpracy (Bramwell, Lane, 2000, s. 334).

Granice sieci mogą być wyznaczone przy zastosowaniu różnych kryteriów. Jednym z nich jest kryterium wspólnego celu podmiotów tworzących sieć (Lauermann i in., 1978, cyt. za: *Network...*, 2008, s. 169), innym – lokalizacja na danym obszarze (Schuckert, Kronenber, 2007, s. 166). Z punktu widzenia podejmowanych rozważań zarówno jedno, jak i drugie kryterium jest istotne, stąd też sieć rozumiana jest przez autorkę jako zbiór relacji społecznych zachodzących między podmiotami posiadającymi wspólny cel na określonym terytorium. Relacje

7 Za twórców tej metody uznawani są: S. Wasserman, S. Borgatti, P. Bonacich, B. Wellman, L.C. Freeman, V.E. Krebs, M. Granovetter, D. Knoke, R. Cross.

te warunkują działania kooperacyjne między różnymi interesariuszami, w tym między samorządem terytorialnym, podmiotami prywatnymi, organizacjami pozarządowymi. Tworzona jest zatem tzw. sieć wspólnoty terytorialnej (*territorial communities*) (Tyler, Dinan, 2001, s. 213), na którą mogą składać się „podsieci” (*subnetworks*) rozumiane jako poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, grupy interesów czy struktury partnerskie, tworzące określony układ powiązań. W celu poznania interesujących dla autorki uwarunkowań współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych, analiza prowadzona będzie na dwóch poziomach: pojedynczego podmiotu, tj. samorządu, jak również sieci jako całości (Tinsley, Lynch, 2001, s. 374).

W teorii tej istotne są trzy podstawowe aspekty. Po pierwsze, węzły (*nodes*), czyli aktorzy sieci, tj. podmioty, osoby, instytucje, przedsiębiorstwa, jak również obiekty i wydarzenia, połączone ze sobą różnego rodzaju relacjami. Aktorzy sieci nie muszą być zdolni do działania czy podejmowania samodzielnych decyzji, istotna jest sama możliwość ich wzajemnych oddziaływań i wchodzenia we wzajemne stosunki (Sozański, 2002, s. 28). Węzłami mogą być także atrybuty aktorów sieci, w tym niektóre czynniki warunkujące ich zachowania (np. wielkość i forma organizacyjno-prawna przedsiębiorstwa, standardy działania). Po drugie, więzi/relacje między węzłami (*ties*) rozumiane jako kontakty (formalne i nieformalne) nawiązywane między węzłami, obejmujące: wymianę określonych zasobów w postaci np. materiałów, surowców, kapitału ludzkiego czy finansowego, wspólne działania, kontakty służące podniesieniu efektywności funkcjonowania członków sieci i jej samej. Istotą jest ciągła interakcja między węzłami, będąca pod wpływem sieci i na nią oddziałująca. Stąd też podjęcie decyzji odnośnie do współpracy powinno być uzależnione od powiązań zachodzących wewnątrz sieci, jak również z jej otoczeniem. Po trzecie, układ/struktura sieci (*configuration*), czyli układ relacji, ról/pozycji aktorów i właściwości sieci. Układ węzłów wynika z liczby i zróżnicowania aktorów, relacji zachodzących między nimi, ich interesów oraz roli, jaką odgrywają w sieci. Struktura sieci związana jest m.in. z podziałem na podsieci, przy czym ich liczba i rodzaj decyduje o spójności sieci.

Jak zostało wspomniane, istotą teorii sieci nie jest analiza cech aktorów, niemniej jednak wpływają one na dynamikę relacji sieci, jak również na jej strukturę. Cechy te mogą mieć charakter indywidualny oraz strukturalny. Do pierwszej grupy zalicza się m.in. posiadane zasoby podmiotu, sposób zarządzania, potencjalne korzyści wynikające ze wspólnych działań, wyznawane wartości, indywidualne preferencje czy zdolność do utworzenia związków z nowymi partnerami (Todeva, 2006, s. 38–41). Aspekt ten jest szczególnie istotny w przypadku sieci o charakterze międzysektorowym lub wielosektorowym – zwłaszcza w przypadku współpracy sektora publicznego i prywatnego, gdzie występują zasadnicze odmienności w specyfice funkcjonowania. Właściwości o charakterze strukturalnym wynikają z położenia aktorów względem pozostałych węzłów. Cechy te

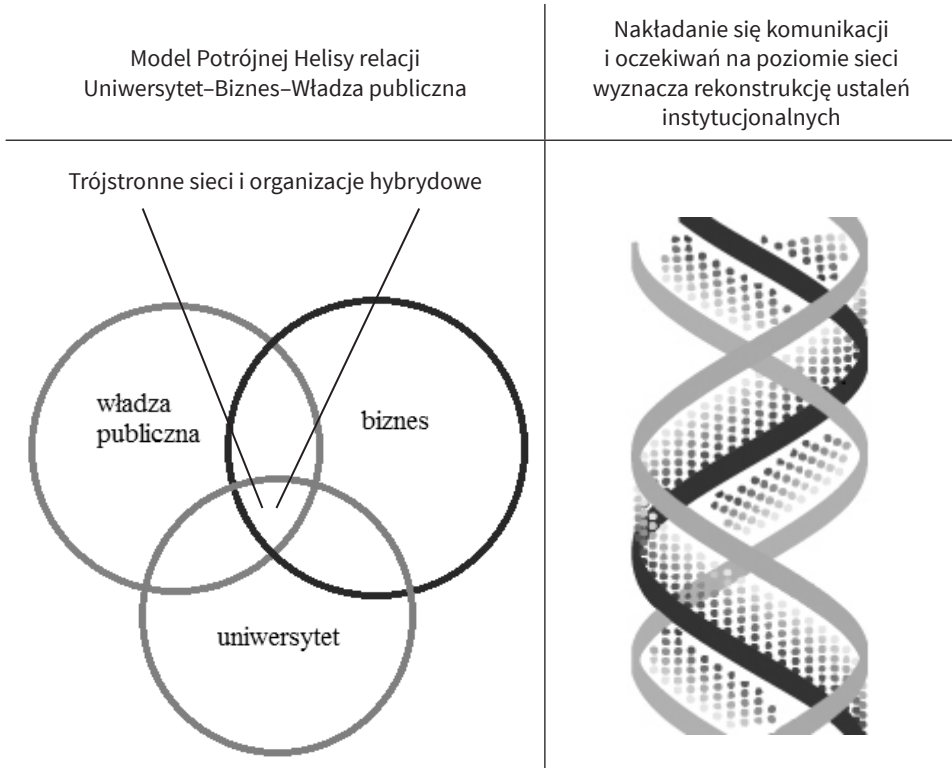
decydują o tym, w jakim stopniu aktor może wpływać na relacje zachodzące w sieci. Istotną rolę odgrywają tu trzy czynniki: centralność aktora, jego siła oraz stopień zakorzenienia w sieci<sup>8</sup>.

Dokonując charakterystyki tej teorii, należy zwrócić również uwagę na to, co stanowi przedmiot oddziaływania aktorów sieci, czyli treść. Treść można rozpatrywać poprzez analizę trzech kategorii powiązań, tj. powiązań aktorów, zasobów (materialnych i niematerialnych), jak również działań (Håkanson, Snehota, 1995, cyt. za: Fonfara, 2004, s. 50). Relacje te mogą sprowadzać się do powiązań: między podmiotami (bez nasilenia wymiany zasobów i ich koordynacji), między aktorami a szeroko rozumianymi zasobami, jak również w zakresie działań z mniejszym naciskiem na powiązania zasobów i podmiotów (szerzej: Czernek, 2012, s. 67). Fonfara (2004, s. 51) zwraca natomiast uwagę, że rola poszczególnych powiązań zależy od specyfiki branży i istoty funkcjonowania każdego z podmiotów nawiązującego relacje. W podejściu sieciowym oprócz powiązań formalnych, istotną rolę odgrywają relacje nieformalne, opierające się na normach społecznych i zaufaniu, dzięki czemu istnieje możliwość ograniczenia konfliktów (Morgan, Hunt, 1994; Bengtsson, Kock, 1999, s. 182).

Realizacja sieciowych przedsięwzięć o znacznym zasięgu terytorialnym wymaga wdrożenia modeli i narzędzi poprawiających proces zarządzania nimi. Jednym z zaproponowanych w roku 1995 przez H. Etzkowitza i L. Leydesdorffa jest model Potrójnej Helisy (*Triple Helix*)<sup>9</sup> zaprezentowany na rys. 2.2. Model ten służy określaniu dynamiki związków zachodzących pomiędzy uniwersytetem, przemysłem i administracją.

8 Brass i Burkhardt (1993) uznali, że im wyższy stopień centralności, tym większe znaczenie podmiotu w sieci. Centralność decyduje o tym, jak ważny jest węzeł, jaka jest jego zdolność do tworzenia i zmiany relacji zachodzących między aktorami sieci, co jest związane z zajmowaną przez podmiot pozycją w sieci. Wyróżnia się trzy koncepcje zajmowania pozycji centralnej, tj. (I) stopień centralności węzła wyznaczany przez liczbę bezpośrednich powiązań z innymi węzłami w sieci i poza nią; (II) zdolność pośredniczenia aktora między innymi podmiotami lub ich grupami w sieci oraz (III) stopień terytorialnej bliskości – wyznaczany przez dystans między aktorem a pozostałymi podmiotami w sieci (szerzej: Czernek, 2012, s. 65). Siła aktora to zdolność wpływania na decyzje lub działania innych podmiotów w sieci (Thorelli, 1986), jej źródłem są posiadane zasoby (Tyler, Dinan, 2001, s. 248). Działanie aktorów jest osadzone w funkcjonujących w danym momencie układach relacji społecznych (Gulati, 1998, s. 293–317) o charakterze biznesowym i pozabiznesowym (osobistym) – tworzących sieci osobistych kontaktów aktora (świadczących o stopniu zakorzenienia w sieci).

9 Genezy koncepcji należy doszukiwać się w roku 1953, kiedy L. Pauling i R.B. Corey zaproponowali przedstawienie modelu DNA za pomocą trzech łańcuchów, wzajemnie skręconych w kształt liny heliks. Kilka miesięcy później, J. Watson i F. Crick ogłosili, iż DNA ma strukturę podwójnej helisy (*double helix*). Odkrycie to zastrzyło na Nagrodę Nobla w dziedzinie medycyny. W roku 2000 R. Lewontin użył metafory potrójnej helisy do modelowania związków między genami, organizmami i środowiskami.



**Rysunek 2.2.** Model Potrójnej Helisy

**Źródło:** Etzkowitz, Leydesdorff, 2000, s. 109–123

L. Leydesdorff i H. Etzkowitz (2001) traktują Potrójną Helisę jako model innowacyjnego procesu zarządzania, obejmującego złożone relacje zachodzące w procesie tworzenia wiedzy między ośrodkami naukowymi (rozumianymi jako uniwersytety, ośrodki badawczo-naukowe, instytucje wspierające), przemysłem (przedsiębiorstwami) i administracją publiczną (w tym instytucjami samorządowymi). O potencjale współpracy decydują relacje między tymi grupami, stanowią one klucz do rozwoju gospodarczego opartego na wiedzy. Dynamika interakcji jest złożona, ponieważ uczestnicy mają różne punkty odniesienia. Kiedy zmiany zachodzące w relacjach stają się przedmiotem analizy z perspektywy sieci, cele instytucji, które wcześniej były oczywiste, stają się niepewne i mogą być redefiniowane. Brak natomiast powiązań utrudnia przepływ wiedzy. Potrójna Helisa uniwersytetu–przemysłu–administracji obejmuje przemiany w wewnętrznych sferach instytucjonalnych, a także zewnętrznych relacjach z podmiotami innych poziomów. Zrozumienie dynamiki tych związków można uznać za cel badań innowacyjnych (Wouters i in., 1999).

Jak podnoszą Carayannis i Campbell (2010), za pomocą tego modelu można dokonywać analizy nieliniowych interakcji zachodzących między trzema helisami, pod względem potencjalnych synergii. Możliwa jest zatem zmiana ról i zadań

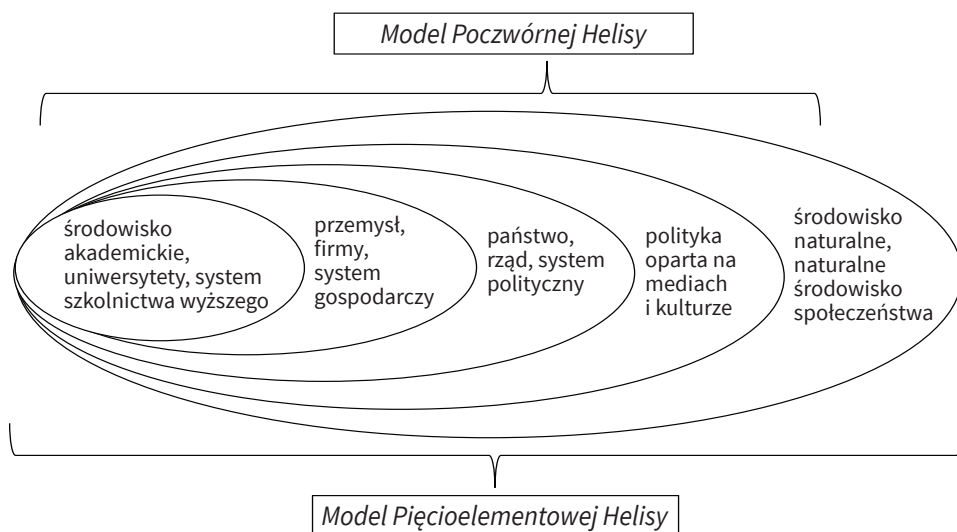
uczestniczących instytucji – każdy z elementów Potrójnej Helisy może przejąć funkcję innego. Relacje sieciowe w ramach Potrójnej Helisy mogą być zmieniane również przez uczestniczące w niej instytucje w relatywnie autonomiczne i zależne od siebie sfery. W ramach tego modelu zakłada się powstawanie organizacji pośrednich ulokowanych w przestrzeni funkcjonalnej między trzema światami, w postaci np. firm odpryskowych, inkubatorów i parków technologicznych, sieci naukowych czy lokalnych porozumień produkcyjnych.

Uznanie Potrójnej Helisy za niewystarczający model w długoterminowym wzroście innowacyjnym, chęć podkreślenia znaczenia mediów i kultury (Afonso, Monteiro, Thompson, 2012), jak również znacząca rola społeczeństwa w systemach innowacji, zaowocowały opracowaniem, a następnie wzrostem popularności nowej koncepcji opierającej się na poczwórnej spirali (*Quadruple Helix*) – rys. 2.3. Zaprezentowany przez E.G. Carayannisa, T.D. Bartha i D. Campbella model rozwija teorie innowacji na podstawie modelu Triple Helix, włączając do systemu innowacji media i społeczeństwo obywatelskie. Zdaniem autorów model ten pozwala na kształtowanie się społeczeństwa opartego na wiedzy oraz demokracji opartej na wiedzy (Carayannis, Campbell, 2011). Zgodnie z tym modelem ustanowienie twórczych powiązań między trzema helisami, tj. uczelnią, administracją i przemysłem, pochodzi od nowej wiedzy, technologii lub produktów i usług, które są przekazywane w celu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa (Afonso, Monteiro, Thompson, 2012). Włączenie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego stanowiło konsekwencję wzrastającego znaczenia współpracy wszystkich podmiotów gospodarczych jako jednego z elementów nowoczesnej gospodarki. W innowacjach zorientowanych na użytkowników to właśnie oni (tj. społeczeństwo obywatelskie) są koproducentami innowacji. Ich rola jest zatem tak samo ważna, jak rola instytucji badawczych, organizacji wsparcia rządowego i firm (Bojar, Machnik-Słomka, 2014, s. 104). Co więcej, Afonso i współpracownicy (2012) podnoszą, iż całe społeczeństwo jest zaangażowane w ciągle innowacje, będące rezultatem współtworzenia pomiędzy czterema helisami połączonymi za pośrednictwem sieci, partnerstw i symbiotycznych relacji.

W tym miejscu warto również wspomnieć o koncepcji Pięcioelementowej Helisy (*Quintuple Helix*) zaprezentowanej również na rys. 2.3. Koncepcja ta uzupełnia model Poczwórnej Helisy dodatkowo o aspekt środowiska naturalnego, będącego istotnym elementem procesów produkcji i innowacji opartej na wiedzy. Procesy w nim zachodzące pozwalają na zrównoważony rozwój gospodarki. Rozwoju takiego nie da się osiągnąć bez socjoekologicznej przemiany społeczeństwa (Carayannis, Barth, Campbell, 2012).

Kończąc rozważania poświęcone współdziałaniu i powiązaniom różnych podmiotów w sieciach, autorka chciałaby przytoczyć jeszcze nową koncepcję, autorstwa J. Hausnera<sup>10</sup>, rozwijającą model Potrójnej Helisy o aspekt miękkich powiązań między sferą władzy publicznej, biznesu i świata akademickiego. Zdaniem

10 Koncepcja ta została zaprezentowana podczas konferencji „Zintegrowana odnowa miasta – wymiar społeczny, gospodarczy i materialno-przestrzenny, która odbyła się na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego 9 maja 2017 r. w ramach Open Eyes Economy Summit.



**Rysunek 2.3.** Model Poczwórnej i Pięcioelementowej Helisy

**Źródło:** Bojar, Machnik-Słomka, 2014, model stworzony na podstawie: Carayannis, Barth, Campbell (2012)

Hausnera założenie, że wszystko jest sprawą sieciowania, jest błędne. Zarówno bowiem skala sieci, jak i ich intensywność, nie określają współzależności, które sieć generuje i nie zapewniają rozwoju. To nie współlistnienie i węzły są istotne, ale miękkie wiązania, które występują na zasadzie kontaktów, rozmów, inaczej mówiąc wytwarzania przestrzeni współlistnienia, a nie tylko załatwiania transakcji. Dopiero to stwarza możliwość zmiany (rys. 2.4).



**Rysunek 2.4.** Potrójna Helisa w nowym ujęciu uwzględniającym koncepcję „miękkich wiązań”

**Źródło:** Hausner (2017)

Zdaniem J. Hausnera zasadniczy problem polega na tym, że mamy bardzo wiele „wysp”, ale nie potrafimy ich skomunikować w „miękki sposób”. Chodzi o różnorodność, która nie jest homogeniczna, o to, by te wyspy się przyciągały, a nie pochłaniały. Chodzi o wytwarzanie nieliniowych, niestandardowych relacji między wyspami. Tylko takie są bowiem autokataliczne i emergentne, czyli wytwarzają nową zdolność do interpretowania potencjału i jego wykorzystania.



## 2.4. Charakterystyka instytucjonalnych form współpracy polskich samorządów

Działanie w partnerstwie stało się słowem kluczem polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* czy *Krajowej Polityce Miejskiej*. Odnoszone jest ono nie tylko do współpracy JST różnych szczebli, ale również do współpracy administracji samorządowej z podmiotami spoza sektora samorządowego. W praktyce współpraca podejmowana przez jednostki samorządu terytorialnego opiera się na niesformalizowanych kontaktach, jak również kontaktach sformalizowanych, które określone zostały mianem instytucjonalnych form współpracy (współdziałania) (za: Czajkowski i in., 2013; Porawski i in., 2016; Kudra, 2016).

Twórcy polskich reform ustrojowych (przeprowadzonych w latach 1990, 1998–1999) wprowadzili rozwiązanie określane mianem partnerskiego modelu samorządu terytorialnego, do którego w roku 2000 dodano partnerstwo z sektorem pozarządowym, a nieco później – z sektorem prywatnym (Porawski i in., 2016, s. 27). Charakterystyka poszczególnych form współpracy dokonana zostanie przez autorkę w podziale na dwie główne kategorie: współpracę międzysamorządową oraz międzysektorową. Jednostki samorządu terytorialnego (będące podmiotem władzy publicznej) mogą działać jedynie w granicach i na podstawie prawa, co oznacza, że swoboda w wyborze i kształtowaniu modelu współpracy z innymi podmiotami (z sektora samorządowego, jak i spoza niego) jest znacznie ograniczona w porównaniu ze swobodą, jaką dysponują w tym zakresie podmioty działające w ramach sektora prywatnego. Co więcej, w systemie prawa polskiego brakuje kompleksowych regulacji odnoszących się do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, stąd też odtworzenie ram prawnych, niezbędnych do zawiązywania i realizacji takiej współpracy, wymaga sięgnięcia do szeregu innych uregulowań ustawowych. Ustawodawca nie stworzył uniwersalnej formuły instytucjonalnej współpracy, stąd też poszczególne formy współpracy, w których mogą uczestniczyć jednostki samorządu terytorialnego, różnią się między sobą m.in. składem partnerstwa i trybem wyłaniania partnerów, celami jego zawiązania, wzajemnymi zobowiązaniami i odpowiedzialnością partnerów, sposobami finansowania. Stąd też na wstępnym etapie zawiązywania partnerstwa istotne staje się dokonanie wyboru instytucjonalnego modelu współpracy (Kudra, 2016, s. 43–44).

Rozważania dotyczące **międzysamorządowej współpracy** podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego należy rozpocząć od art. 172 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, zgodnie z którym JST mają prawo zrzeszania się – przepis ten gwarantuje zatem możliwość współdziałania JST oraz zapewnia ustawową jego ochronę. Ustawodawca jednak nie skonkretyzował zasad, na jakich samorzady mogą korzystać z tych praw, pozostawiając regulacje w tym zakresie

ustawom zwykłym. Współdziałanie opiera się na zasadzie dobrowolności i równej pozycji podmiotów (Karaś, Skipioł, 2012, s. 178). Obecne przepisy prawa przewidują kilka zinstytucjonalizowanych form współpracy, które można pogrupować w ujęciu horyzontalnym (formy opierające się na współpracy gmin z gminami) i wertykalnym (zakładające współpracę gminy z jednostkami innych szczebli, tj. powiatami czy samorządami województw). Do form tych zalicza się związki jednostek samorządu terytorialnego (w tym związki metropolitalne), porozumienia jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Do **międzysektorowych form współpracy**, opierających się na wspólnym działaniu jednostek samorządu terytorialnego z partnerami prywatnymi (gospodarczymi) i/lub partnerami społecznymi (organizacjami pozarządowymi) czy mieszkańcami, należy zaliczyć lokalne grupy działania (będące typem stowarzyszenia z udziałem JST), jak również partnerstwo publiczno-prywatne (będące klasycznym przykładem koncentrującym się tylko i wyłącznie na współpracy sektora administracji samorządowej i sektora prywatnego).

Praktyka funkcjonowania samorządów nakazuje zwrócić również uwagę na formy wpisujące się zarówno w katalog form współpracy międzysamorządowej, jak i międzysektorowej. Do grupy tej zaliczyć należy m.in. spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz cywilnoprawne formy współpracy.

Zarówno międzysamorządowe, jak i międzysektorowe formy współpracy autorka traktuje jako instytucjonalne formy współpracy, mające swe podstawy w obowiązujących normach, aktach prawnych. Mogą być one związane z powołaniem instytucji, w ramach których realizowana jest współpraca przy wykorzystaniu określonej formy.

#### **2.4.1. Związek jednostek samorządu terytorialnego**

Formuła ta jest dedykowana trzem układom współpracy międzysamorządowej (tj. międzygminnej, międzypowiatowej i powiatowo-gminnej). W ramach tej formy wyklucza się możliwość tworzenia związków województw czy też związków z ich udziałem, niedopuszczalna jest również współpraca JST z podmiotami spoza sektora samorządowego. Nie wyklucza się utworzenia związku, w skład którego wejdą samorządy niesiadaujące ze sobą. Podstawą prawną współpracy w ramach związku są przepisy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (dalej: usg) oraz *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (dalej: usp), zgodnie z którymi związek jednostek samorządu terytorialnego jest tworzony w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych (odpowiednio art. 64 ust. 1 usg i art. 65 ust. 1 usp). Utworzone związki służą przede wszystkim dostarczeniu konkretnych usług publicznych (jednej lub maksymalnie kilku). Związek jest strukturą współpracy dobrowolnej, umożliwia wyraźne przekazanie realizacji zadań publicznych podmiotowi wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym,

prawnym i finansowym (Czajkowski i in., 2013, s. 7)<sup>11</sup>. Współpraca w ramach związków jest możliwa w zakresie każdego z zadań publicznych należących do właściwości gmin lub odpowiednio powiatów (m.in. w obszarze gospodarki odpadami, transportu zbiorowego, oświaty, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, ochrony środowiska)<sup>12</sup>. Od 1 stycznia 2016 r. związek samorządowy może zostać utworzony w celu wspólnej obsługi określonych ustawowo samorządowych jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych, tworzących związek jednostek samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. Powierzenie związkowi realizacji wspólnej obsługi może towarzyszyć przekazaniu mu określonych zadań publicznych albo stanowić wyłączny cel, dla którego związek został powołany. W przypadku zastosowania takiego rozwiązania zgromadzenie związku<sup>14</sup> uzyskuje kompetencje do powołania w drodze uchwały centrum usług wspólnych (dalej: CUW) lub kilku podmiotów o takim charakterze. Celem powołania CUW jest zapewnienie wspólnej obsługi (administracyjnej, finansowej i organizacyjnej) na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych (np. szkół, przedszkoli, bibliotek czy ośrodków kultury) dotyczącej tzw. funkcji pomocniczych (funkcji wsparcia), nie mających bezpośredniego wpływu na sytuację prawną podmiotów administrowanych. Oznacza to, że część czynności związanych z funkcjonowaniem jednostek obsługiwanych przez CUW (np. sprawy finansowe czy rachunkowe) realizowanych jest w innym miejscu przez pracowników innej (zewnętrznej) jednostki organizacyjnej. CUW stanowią zatem będą „centra specjalistycznych kompetencji”, pozwalające na specjalizację poszczególnych pracowników w wąskich obszarach tematycznych (Kielbus, 2016, s. 20). U podstaw utworzenia samorządowych centrów usług wspólnych leżały nie tylko aspekty ekonomiczno-finansowe (w tym możliwość redukcji kosztów jednostkowych), ale również zwiększenie zaangażowania personelu i kształtowania specjalistycznych kadr (Grzybowski, Kaźmierczak, Koźmiński, 2016, s. 143).

Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych JST, przy czym związek przejmuje prawa i obowiązki jednostek wchodzących w jego skład, związane z wykonywaniem zadań mu przekazanych. Przekazane zadania stają się zadaniami własnymi związku, co oznacza, że uczestnicy związku nie mogą

11 Sąd Najwyższy uznał, że związek umożliwia zrzeszonym w nim członkom „połączenie sił” w celu łatwiejszego i o większej skali zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych (Czajkowski i in., 2013, s. 7).

12 Jak podają Porawski i współautorzy, w związkach formalnie uczestniczy ponad 1440 gmin, zamieszkałych łącznie przez ponad 60% populacji kraju (Porawski i in., 2016, s. 30; por. Czajkowski i in., 2013).

13 Przepis wprowadzony w drodze nowelizacji usg i usp.

14 Zgromadzenie związku jest organem stanowiącym i kontrolnym, w skład którego wchodzi odpowiednio wójtowie gmin oraz po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Organem wykonawczym jest zarząd powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.

realizować ich samodzielnie. Uczestnictwo w związku zwalnia JST z nałożonych na nie przez ustawodawcę obowiązków oraz konsekwencji prawnych za ich wykonywanie lub niewykonywanie. Związek ma osobowość prawną, wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, opierając się na otrzymanych środkach finansowych niezbędnych do wykonania zadania.

Cechą charakterystyczną związku, odróżniającą go od innych form współpracy, jest możliwość wspólnego realizowania przez JST kompetencji władczych w ramach przekazanych na związek zadań, w tym w szczególności tworzenia prawa miejscowego i sprawowania jurysdykcji administracyjnej. Związki stanowią zatem formułę współpracy właściwą do wspólnej organizacji świadczenia usług użyteczności publicznej, ale również do ujednoczenia reglamentacji administracyjnej na określonym terenie<sup>15</sup> (Kudra, 2016, s. 46). Procedura tworzenia związku jest ustawowo regulowana, ma ona charakter wysoce sformalizowany i wieloetapowy, poddawana jest ścisłemu nadzorowi państwowemu.

#### 2.4.2. Związek metropolitalny

Podstawą prawną współpracy w ramach związków metropolitalnych są przepisy *Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*. Ta formuła współpracy przewidziana została dla jednostek samorządu terytorialnego położonych w obszarach metropolitalnych, co oznacza, że jest ona terytorialnie ograniczona do granic obszarów metropolitalnych, wyznaczonych przez Radę Ministrów. Zgodnie z art. 5 ustawy, za obszar metropolitalny uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, która charakteryzuje się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych i zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych oraz jest zamieszkała przez co najmniej 500 tys. mieszkańców. Ta forma współpracy ograniczona jest podmiotowo do gmin i powiatów, przy czym powiat może wejść w skład związku tylko wówczas, gdy co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego leży na obszarze tego powiatu. Współpraca w ramach związku nie jest możliwa przy udziale województwa samorządowego i podmiotów spoza sektora samorządowego. Nie wyklucza się jednak współpracy z tymi podmiotami poza strukturą organizacyjną związku.

15 Podobną cechą charakteryzuje się porozumienie samorządowe, przy czym w przeciwieństwie do porozumień, związek zapewnia realny i bieżący udział przedstawicieli wszystkich członkowskich JST w podejmowaniu decyzji poprzez ustawowo zagwarantowany udział przedstawicieli w organach związku. Stąd też akty prawa miejscowego tworzone w ramach związku mają mocniejszą legitymację niż akty prawa miejscowego tworzone w związku z zawartym porozumieniem. Udział przedstawicieli wszystkich gmin (powiatów) w podejmowaniu decyzji zwiększa poziom ich akceptowalności, co może przekładać się na wykonalność dokonywanych ustaleń.

Związki metropolitalne zostały zakwalifikowane do podmiotów prowadzących politykę rozwoju (szerzej: Szlachetko, Borówka, 2016, s. 100). Do zakresu działania związku należy wykonywanie zadań publicznych związanych z rozwojem obszaru związku, w tym z: kształtowaniem ładu przestrzennego, publicznym transportem zbiorowym, rozwojem obszaru związku, współdziałaniem w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocją obszaru metropolitalnego (art. 12 ustawy). Można uznać, że katalog zadań czyni z tej formy współpracy platformę do koordynacji terytorialnej działań JST, zapobiegając ich niezgodności (w aspekcie gospodarczym i społecznym) oraz zwiększając ich efektywność. Realizacja zadań przez związek nie jest równoznaczna z przejęciem zadań publicznych od tworzących związek JST, lecz związana jest z wykonywaniem własnych zadań tego związku z określonymi prawnie konsekwencjami (za: Kudra, 2016, s. 48). Poza ustawowo określonym katalogiem zadań związek metropolitalny może w drodze porozumienia realizować inne zadania publiczne, przekazane mu przez JST (rozwiązanie to dotyczy każdego zadania publicznego pozostającego we właściwości jednostki – na zasadach właściwych dla porozumienia samorządowego). Związki metropolitalne stanowią dopuszczalną ustawową formę współdziałania JST, umożliwiającą zmianę układu kompetencji w zakresie wykonywanych zadań (Szlachetko, Borówka, 2016, s. 97, na podstawie: Jaworska-Dębska, 2002, s. 67). Związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa bądź koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego.

Zaletą tego rozwiązania jest fakt ustawowego zagwarantowania źródeł jego dochodów własnych, m.in. poprzez udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego oraz obligatoryjne składki od gmin wchodzących w skład związku. Związek ma odrębną osobowość prawną, ponosi odpowiedzialność za własne działania swoim majątkiem.

### **2.4.3. Porozumienia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego**

Podstawą prawną współpracy w ramach porozumienia są przepisy ustaw ustrojowych – o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. W ramach tej formuły dopuszczalna jest współpraca JST tego samego, jak i różnych szczebli. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami możliwe jest zawieranie porozumień międzygminnych, powiatowych, wojewódzkich, gmin z powiatami, gmin z województwami czy powiatów z województwami. W przypadku porozumień wertykalnych (zawieranych między JST różnych szczebli) dopuszcza się jednokierunkowy transfer zadań ze szczebla wyższego na

szczebel niższy<sup>16</sup> (Kudra, 2016, s. 50). Nie jest również dopuszczalna współpraca z podmiotami spoza sektora samorządowego, co nie wyklucza współpracy z tymi podmiotami poza formą porozumienia.

Przedmiotem porozumień jest realizacja zadań publicznych. Celem zawarcia porozumienia jest przeniesienie wykonania (realizacji) zadania na inną JST, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W ramach porozumień mogą być realizowane takie zadania, jak np. gospodarka odpadami, transport zbiorowy, oświata, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, ochrona środowiska. Porozumienia zawierane są w szczególności w sytuacji, gdy jeden partner dysponuje infrastrukturą techniczną i zapleczem kadrowym, które umożliwiają realizację zadań na rzecz szerszego grona. Porozumienia mogą być również zawierane w celu zapewnienia wspólnej obsługi określonych ustawowo samorządowych jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego.

Porozumienie cechuje:

- (I) dwustronny charakter, co oznacza, że jest podpisane między jednostką przejmującą zadanie publiczne do realizacji a jednostką przekazującą zadanie;
- (II) wielostronność, rozumiana jako możliwość podpisania przez więcej niż dwie strony, przy czym jednostką przejmującą realizację zadań jest jeden podmiot;
- (III) brak możliwości uczestniczenia w bieżącym wykonywaniu zadań publicznych czy kontroli nad ich wykonywaniem<sup>17</sup> przez jednostkę przekazującą zadanie;
- (IV) niska elastyczność dotycząca form finansowania zadań – wymagane jest coroczne ustalanie dotacji celowych, co usztywnia współpracę i rzutuje na jej relatywnie niską trwałość.

Ustawodawca nie uregulował procedury zawierania porozumień, co czyni z tej formy współpracy model stosunkowo elastyczny. Zawarcie porozumienia muszą poprzedzać negocjacje o dowolnym charakterze. Warunkiem utworzenia partnerstwa jest podjęcie uchwał przez organy stanowiące JST.

#### 2.4.4. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego

Podstawę prawną współpracy w ramach stowarzyszeń stanowią ustawy ustrojowe (ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i samorządzie województwa), jak również ustawa z 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*. W ramach

16 Jednokierunkowy transfer związany jest z ograniczeniami wynikającymi z ustaw ustrojowych. Przepisy usg nie uprawniają gminy do powierzenia wykonywania należących do niej zadań publicznych powiatowi czy województwu, podobnie przepisy usp nie umożliwiają powierzenia wykonania należących do właściwości powiatu zadań publicznych województwu samorządowemu.

17 Dopuszczalne jest jedynie prawo do wyrażania niewiążących opinii czy stanowisk.

stowarzyszeń dopuszcza się współpracę JST tego samego i różnych szczebli, niedopuszczalna jest natomiast wspólna realizacja zadań z podmiotami spoza sektora samorządowego (przy czym podmioty niewchodzące w skład stowarzyszenia mogą angażować się w jego działalność na zasadzie członkostwa wspierającego). Stowarzyszenie ma osobowość prawną (stanowi odrębny podmiot prawa) i może zostać założone przez co najmniej trzy JST.

Istotą zawiązania stowarzyszenia są partnerstwa strategiczne służące

inicjowaniu działań prorozwojowych w danym obszarze, wspólnej reprezentacji interesów jednostek tworzących stowarzyszenie w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego i politycznego oraz wspomaganiu ich w realizowanych przez nie zadaniach (Kudra, 2016, s. 53).

W ramach stowarzyszenia może być prowadzona działalność informacyjno-edukacyjna, dokonywana wymiana doświadczeń między członkami, mogą być podejmowane działania koordynujące sposoby realizacji zadań przez członków. Jak podkreślają Porawski i współautorzy, stowarzyszenia są bardzo popularną formą współpracy, choć nie zawsze o charakterze terytorialnym<sup>18</sup> (Porawski i in., 2016, s. 30).

W ramach stowarzyszenia nie ma możliwości przeniesienia przez tworzące je JST zadań publicznych na stowarzyszenie, zatem nie jest dopuszczalny transfer zadań na stowarzyszenie, połączony z przeniesieniem praw i obowiązków samorządowych. Nie jest również możliwe wyposażenie stowarzyszenia w kompetencje władcze, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej.

Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w tym z poszanowaniem zasad określonych w *Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*. Dochód z prowadzonej działalności służy osiągnięciu celów statutowych stowarzyszenia i nie może być dzielony pomiędzy członków. Ustawa wprowadziła określenie struktury wewnętrznej stowarzyszenia zapewniającą członkom możliwość wpływania na działalność partnerstwa, niemniej jednak zastosowane rozwiązania prawne pozwalają na dostosowanie organizacji stowarzyszenia do specyfiki danego partnerstwa.

Procedura zawiązania stowarzyszenia ma mieszany, publiczno-prywatny charakter. Inicjowana jest w drodze uchwały organów uchwałodawczych JST zamierzających utworzyć stowarzyszenie w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do tego stowarzyszenia. Szczegółowy tryb określa ustawa (szerzej: Kudra, 2016, s. 53–54).

18 Skala uczestnictwa JST w stowarzyszeniach jest bardzo duża. Na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych przez Związek Miast Polskich w roku 2012 na próbie 989 JST, które odpowiedziały na ankietę ZMP, określono, iż każda JST jest członkiem średnio co najmniej jednego stowarzyszenia samorządowego (krajowego, lokalnego lub międzynarodowego). Zapotrzebowanie na tę formę stabilnie rośnie i jest ona często wybierana przez nowe partnerstwa JST (Porawski i in., 2016, s. 30).

### 2.4.5. Lokalne Grupy Działania

Lokalne Grupy Działania (dalej: LGD) są typem międzysektorowej formy współpracy. Realizacja tej formy możliwa jest na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>19</sup> oraz ustawy *Prawo o stowarzyszeniach*.

LGD jest partnerstwem o charakterze strategicznym, nastawionym na rozwój określonego, spójnego przestrzennie obszaru, dla którego zidentyfikowano problemy wymagające podjęcia interwencji publicznej. Zakres terytorialny jej działalności nie zamyka się w granicach administracyjnych konkretnej JST. Jest to forma ukierunkowana na prowadzenie polityki rozwoju lokalnego przy współfinansowaniu ze środków z unijnych. Celem powołania LGD jest opracowanie i realizacja *Lokalnej Strategii Rozwoju*, na podstawie której realizowane są konkretne przedsięwzięcia projektowe.

LGD działa jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Jest formą instytucjonalnego, wyodrębnionego organizacyjnie i względnie trwałego trójsektorowego partnerstwa. Stąd też w skład LGD wchodzi obowiązkowo przedstawiciele trzech sektorów: władz publicznych – jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, tj. gmin i powiatów, z wyłączeniem samorządu województwa; lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych; mieszkańców (osób fizycznych)<sup>20</sup>, przy zachowaniu parytetu reprezentacji na poziomie maksymalnym 49% dla każdego z sektorów. Początkowo zawiązywanie tego typu współpracy możliwe było na obszarach wiejskich, obecnie lokalne grupy działania mogą prowadzić swoją działalność również w miastach.

Działania podejmowane w ramach LGD nie są prowadzone w imieniu i na rzecz JST wchodzących w skład stowarzyszenia, są komplementarne do działań podejmowanych samodzielnie przez jednostki samorządu terytorialnego. Współpraca w ramach LGD nie umożliwia przeniesienia kompetencji władczych na stowarzyszenie, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej. Realizacja zadań publicznych przez LGD nie zwalnia członków

19 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006/14.*

20 W odróżnieniu od stowarzyszeń funkcjonujących na zasadach ogólnych, w ramach LGD członkiem zwyczajnym mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego (stowarzyszenia „specjalne”).



z obowiązku ich samodzielnej realizacji i odpowiedzialności za ich wykonywanie. Procedura zawiązania Lokalnej Grupy Działania ma również mieszany, publiczno-prywatny charakter. Warunkiem przystąpienia do LGD jest podjęcie przez organy stanowiące uchwał w sprawie wyrażenia zgody na współpracę w ramach stowarzyszenia (szerzej: Kudra, 2016, s. 55).

#### 2.4.6. Partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne (dalej: PPP) jest drugą z omawianych form współpracy o charakterze międzysektorowym. Oznacza ono współpracę zawiązywaną między podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi, które Komisja Europejska zdefiniowała jako partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny (*Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, 2003, s. 17). Na poziomie krajowym do katalogu źródeł prawa związanego z tematyką PPP zaliczyć należy *Ustawę z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym*, *Ustawę z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, *Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych* oraz *Ustawę z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej*, choć należy dodać, że ramy prawne PPP wyznaczają dwie najpierw wymienione ustawy. Podkreślenia wymaga również, iż z uwagi na zaangażowanie środków publicznych w realizację kontraktu z podmiotem prywatnym, istotną cechą PPP i koncesji jest ich osadzenie w systemie zamówień publicznych.

W artykule 2 ustawy PPP ustawodawca zawarł definicję partnera publicznego i prywatnego. Partnerem publicznym jest jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, osoba prawna utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego oraz związku tych podmiotów (art. 2 pkt 1 ustawy PPP)<sup>21</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy PPP partnerem prywatnym jest przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny<sup>22</sup>. Przez umowę o partner-

21 Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy partnerem publicznym jest: a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych; b) inna, niż określona w lit. a, osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot finansują ją w ponad 50% lub posiadają ponad połowę udziałów albo akcji bądź sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego; c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.

22 W myśl art. 4. *Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym

stwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego (art. 7 ust. 1 ustawy PPP). Ustawodawca definiuje również, czym jest przedsięwzięcie. W myśl art. 2 pkt 4 ustawy jest to budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenie, ale tylko połączone z utrzymaniem bądź zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego albo jest z nim związany.

Partnerstwo publiczno-prywatne wymaga współdziałania podmiotu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Dzięki temu JST zachowują prawo bieżącego wpływu na realizację projektu. Partnerstwo może obejmować działania o charakterze inwestycyjnym i eksploatacyjnym, jak również działania o charakterze niegospodarczym. W praktyce formuła ta jest wykorzystywana przy realizacji projektów infrastrukturalnych. W ramach tego typu współpracy samorząd nie zrzeka się odpowiedzialności za realizowane przez partnera prywatnego zadanie publiczne. Forma ta stosowana jest przede wszystkim z uwagi na lepszą efektywność wydatków na realizację zadań publicznych – pozwala bowiem skorzystać z wiedzy, doświadczenia, jak również kapitału i zdolności finansowych partnera, co umożliwi szybszą realizację inwestycji oraz zwiększenie jakości świadczonych usług. Wadą tej formy współpracy jest przede wszystkim wysoki stopień skomplikowania i kosztochłonności procedur poprzedzających zawarcie umowy, a także brak zainteresowania partnerów prywatnych inwestycjami o niskiej rentowności lub odłożonej w czasie perspektywie zysku (szerzej: Kodura, 2016, s. 59–60).

#### **2.4.7. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego**

Ta forma współpracy zachodzi w przypadku podejmowania wspólnych działań przez jednostki samorządu terytorialnego (jako forma współpracy międzysamorządowej), jak również przez jednostki samorządu terytorialnego z przedstawicielami sektora gospodarczego (jako forma współpracy międzysektorowej). Współpraca w ramach tej formy opiera się na ustawach ustrojowych oraz ustawie o gospodarce komunalnej. W przypadku tworzenia i funkcjonowania spółek mają

---

imieniu działalność gospodarczą oraz wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Przepis art. 5 pkt. 3 tej ustawy stanowi, że przedsiębiorcą zagranicznym jest osoba zagraniczna wykonująca działalność gospodarczą za granicą oraz obywatel polski wykonujący działalność gospodarczą za granicą.

również zastosowanie przepisów *Ustawy z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych*.

Spółki służyć mają przede wszystkim zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia przez jednostki samorządowe usług w zakresie gospodarki komunalnej. Są to najczęściej spółki wykorzystywane do realizacji zadań infrastrukturalnych i usługowych w sferze użyteczności publicznej (np. zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków, transport zbiorowy, energetyka i ciepłownictwo). Nie wyklucza to jednak powoływania spółek prorozwojowych (np. w dziedzinie rewitalizacji).

Udział JST w spółkach prawa handlowego jest zunifikowany wyłącznie w odniesieniu do sfery użyteczności publicznej (Kudra, 2016, s. 56). Poza tą sferą zasady tworzenia i przystępowania JST do spółek handlowych są zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu (szerzej: Kudra, 2016, s. 56).

Wprawdzie formuła spółki prawa handlowego pozwala na osiągnięcie lepszych (pod względem ekonomicznym) efektów realizowanych zadań, niemniej jednak istnieją zasadnicze trudności w bezpośrednim finansowaniu działalności spółki przez partnerów samorządowych, jak również wątpliwości prawne co do trybu powierzania spółce realizacji zadania przez JST na zasadach odpłatności. Ponadto wadą jest brak możliwości prowadzenia – poza sferą użyteczności publicznej – w ramach współpracy działalności uzupełniającej, pozwalającej na uzyskanie pożądanego efektu ekonomicznego (Kudra, 2016, s. 57).

#### **2.4.8. Cywilnoprawne formy współpracy z udziałem jednostek samorządu terytorialnego**

W ostatnich latach zauważalny jest wzrost popularności form współpracy opartych na zasadzie swobody zawierania umów wynikający z art. 3531 *Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, choć nadal ich zastosowanie ma ograniczony charakter. Do katalogu tego zalicza się m.in. klaster (będący przedmiotem omówienia w poprzedniej części niniejszego rozdziału), konsorcja<sup>23</sup>, umowy

23 „Konsorcjum jest stosunkiem obligacyjnym kreowanym umową, w wyniku której powstaje stosunek prawny konsorcjum, w którym każda z jego stron (konsorcjant) zobowiązuje się do określonego uczestnictwa w konsorcjum i do oznaczonego działania na jego rzecz, a tym samym na rzecz pozostałych konsorcjantów dla osiągnięcia celu, dla którego umowa została zawarta. Konsorcjanci zobowiązują się do działań i świadczeń zmierzających do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego, przyjętego przez konsorcjum, zobowiązując się tym samym do wspólnego działania. ‘Wspólność’ celu gospodarczego jest podstawowym atrybutem konsorcjum” (*Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 lutego 2004 r.*, sygn. akt: I ACa 885/03). Konsorcjum stanowi zatem umowną formę współpracy gospodarczej przedsiębiorców, zawieraną w celu realizacji określonego, jednorazowego, przedsięwzięcia (Lic, 2008). Jednostki samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako przedsiębiorcy na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

partnerskie<sup>24</sup>, umowy o współpracy i wymianie doświadczeń czy porozumienia intencyjne.

Cywilnoprawne formy mogą mieć charakter współpracy sektorowej i międzysektorowej, służącej osiągnięciu wspólnych celów społecznych, gospodarczych czy kulturalnych. Dotyczyć one mogą współdziałania jednostki samorządu terytorialnego z inną jednostką samorządu terytorialnego lub też z podmiotami spoza sektora samorządowego. Wprawdzie zakres stosowania tych form jest szeroki i może obejmować każdą sferę aktywności samorządu, podkreśla się jednak, że w ramach powstałego stosunku cywilnoprawnego jednostki samorządu terytorialnego (co do zasady) nie mogą zostać zobowiązane do podejmowania określonych działań prawnych ani ponoszenia ciężarów finansowych z tytułu uczestnictwa w partnerstwie<sup>25</sup>. Obowiązki partnerów samorządowych, wynikające z takich umów, mają zazwyczaj formułę deklaracji podejmowania określonych działań, z zachowaniem wymaganych prawem procedur, które będą służyć osiągnięciu celów partnerstwa, np. uwzględniania w politykach publicznych przygotowanego przez partnerstwo stanowiska w określonej sprawie (Kudra, 2016, s. 61). Współpraca w ramach tych form może służyć m.in. wymianie wiedzy i doświadczeń, inicjowaniu wspólnych projektów, wypracowywaniu kierunków polityk publicznych, wyznaczaniu wspólnych kierunków działań czy sieciowaniu współpracy w przyszłości. W sytuacji, gdy umowa nie rodzi po stronie JST żadnych zobowiązań prawnych ani finansowych, jej zawarcie nie musi zostać poprzedzone podjęciem uchwały przez właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w przeciwnym razie wyrażenie zgody jest niezbędne.

Analiza zaprezentowanych form współpracy skłania autorkę do stwierdzenia, że brak wskazania przez ustawodawcę uniwersalnej formuły współpracy zaowocował

24 W tym umowy bilateralne i wielostronne konstytuujące współpracę JST z różnymi podmiotami, ważnymi dla funkcjonowania i rozwoju lokalnego, danego obszaru. ZMP w badaniach ankietowych przeprowadzonych w 2012 r. wśród JST zidentyfikował następujące tematy porozumień/partnerstw: porozumienia z organizacjami pozarządowymi o powierzeniu im zadań JST w trybie art. 25 ustawy o pomocy społecznej; porozumienia o współpracy z nadleśnictwami; porozumienia intencyjne o współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym przy opracowywaniu programów współpracy JST z NGO; partnerstwa na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej; porozumienia z agencjami rozwoju regionalnego i lokalnego; porozumienia z przedsiębiorcami na rzecz kształcenia i kwalifikacji, na które mają zapotrzebowanie; porozumienia w sprawie wspólnego wydawania lokalnej prasy; porozumienia w sprawie wspólnej realizacji projektów, zwłaszcza w programach operacyjnych, finansowanych ze środków UE; porozumienia z Policją i Strażą Pożarną; porozumienia o współpracy prorozwojowej ze szkołami wyższymi; porozumienia o współpracy prorozwojowej z izbami gospodarczymi; porozumienia z klubami sportowymi; porozumienia z organizacjami prawniczymi *non-profit* o poradnictwie prawnym i obywatelskim (Czajkowski i in., 2013, s. 51).

25 Nie dotyczy partnerstw zawiązywanych do realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa i źródłami finansowania.

różnicami poszczególnych form prawnych, przy czym podkreślenia wymaga, iż ich rozwój nie nadążał za zmianami uwarunkowań i wyzwaniem, jakie niosą nowe zjawiska społeczno-gospodarcze, w tym globalizacja i swobodny przepływ kapitału, zwłaszcza ludzkiego, oraz wynikającymi z tego potrzebami w zakresie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego<sup>26</sup>.

Zakres merytoryczny rozważań podejmowanych w ramach niniejszego opracowania nakazuje autorce zwrócić szczególną uwagę na obszar dotyczący celów podejmowanej współpracy. Analiza poszczególnych form wsparcia pozwala stwierdzić, że część celów związana jest z dostarczaniem społeczności lokalnej określonych usług. Z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców, w tym tworzenia warunków sprzyjających ich związaniu z miejscem i zachęcających do osiedlania się, stanowi istotny element współpracy.

Biorąc pod uwagę koncepcję obecnie prowadzonej polityki rozwoju, na szczególną uwagę zasługują formy związane z wykonywaniem zadań publicznych służących rozwojowi określonego terytorium. Stąd też należy docenić szczególną rolę związków metropolitalnych oraz Lokalnych Grup Działania. Trzeba podkreślić, że obecny stan prawny nie reguluje i nie ułatwia podejmowania współpracy w wymiarze zintegrowanym w miejskich obszarach funkcjonalnych mniejszej wielkości. Jak słusznie się ocenia, w polskim porządku prawnym zabrakło modelu nieobligatoryjnego partnerstwa w postaci tzw. zespołów współpracy terytorialnej (Porawski i in., 2016, s. 28).

## 2.5. Główni interesariusze współpracy

W nowej ekonomii instytucjonalnej duże znaczenie nadaje się teorii interesariuszy. [...] interesariuszami (*stakeholders*) są nazywane osoby lub grupy ludzi, a także organizacje, których dotyczy w jakikolwiek sposób funkcjonowanie danej organizacji [...] to wszyscy ci, którzy są zainteresowani samym funkcjonowaniem organizacji lub skutkami tego funkcjonowania. Stąd teoria *stakeholders* koncentruje się na podejmowaniu decyzji zarządczych i na skutkach tych decyzji (Kozuch, 2004, s. 46).

Interesariuszem (*stakeholders*) jest każda grupa, jak również osoba, która wpływa na podejmowane decyzje lub też podlega wpływowi osiąganym przez organizację celów (Freeman, McVea, 2001, s. 4). Są to podmioty, które wyrażają żądania wobec organizacji, dysponują możliwością ich egzekwowania (faktyczną lub

26 Należy zwrócić uwagę, że ustawa o związkach metropolitalnych została uchwalona przez Sejm RP w roku 2015, tj. po blisko dziesięciu latach od rozpoczęcia debaty publicznej o potrzebie uregulowania zarządzania aglomeracyjnego (Porawski i in., 2016, s. 28).

hipotetyczną), wykazując chęć wykorzystania swojej siły wpływu na proces decyzyjny organizacji, w celu realizacji swych żądań (Mendel, 2000). Do głównych charakterystyk determinujących wpływ interesariuszy na organizację zalicza się siłę (rozumianą jako możliwość oddziaływania na organizację), wynikającą z prawa legalności relacji między podmiotem a organizacją, jak również pilność roszczeń (Mitchell, Agle, Wood, 1997).

W literaturze określono cztery kluczowe założenia odnoszące się do teorii interesariuszy (Kozuch, 2004, s. 99–100; na podstawie: Cyfert, Krzakiewicz, 2002, s. 147; por. też Jones, Wicks, 1998, s. 207):

1. Organizacja funkcjonuje w otoczeniu grup interesów zawiązujących się zarówno we wnętrzu, jak i na zewnątrz organizacji. Zachowanie tych grup z jednej strony istotnie wpływa na funkcjonowanie organizacji, z drugiej zaś jest przez organizację kształtowane, co powoduje, że owe grupy interesów, określane mianem interesariuszy (*stakeholders*), odnoszą korzyści lub ponoszą szkody z racji działań organizacji;
2. Teoria interesariuszy koncentruje się na naturze relacji zachodzących między organizacją a grupami interesów oraz na korzyściach będących wynikami tych relacji;
3. Organizacja działa w interesie wszystkich interesariuszy posiadających umocowanie, co oznacza, że interes każdego z nich ma swoją wewnętrzną wartość, która musi być analizowana i rozważana odrębnie; nie jest zatem możliwy układ, w którym pewna koalicja interesariuszy narzuciłaby organizacji, i co za tym idzie pozostałym interesariuszom, swoją więźkę celów i swój układ interesów;
4. Teoria interesariuszy koncentruje się na podejmowaniu decyzji zarządczych i na skutkach tych decyzji.

Nawiązując do klasyfikacji zaproponowanej przez K. Czernek (2012), dokonanej na podstawie pełnionych w sieci funkcji, autorka niniejszego opracowania przyjęła, że w *territorial governance* występują następujące grupy interesariuszy:

- (I) kluczowi aktorzy (*core*), gęsto powiązani ze sobą i tworzący spójną grupę, której najbardziej podstawowym rodzajem jest klika (*clique*);
- (II) główni aktorzy (*primary*), blisko powiązani z kluczowymi aktorami;
- (III) aktorzy drugorzędni (*secondary*), powiązani sporadycznymi relacjami z kluczowymi aktorami.

Klasyfikację interesariuszy można również przeprowadzić według:

- (I) legitymacji, dokonując podziału na interesariuszy pierwszego stopnia (tj. takich, którzy zawierają formalne kontakty lub porozumienia, np. pracownicy, klienci, dostawcy, państwo, społeczności lokalne) i drugiego stopnia (nie zawierających żadnych transakcji);
- (II) lokalizacji, dzieląc ich na wewnętrznych (to podmioty tworzące organizację: właściciele, menedżerowie, pracownicy) i zewnętrznych (znajdujących się na zewnątrz organizacji – to klienci, dostawcy, organizacje pozarządowe, społeczność lokalna, społeczeństwo jako całość, środowisko przyrodnicze, media).

Klasyfikacji interesariuszy można dokonywać z uwzględnieniem różnych kryteriów, przy czym za podstawowe kryterium klasyfikacji w przypadku zarządzania rozwojem należy uznać wspólny interes łączący daną grupę, dzięki czemu mamy możliwość wyróżnienia pewnych grup interesów. Grupę interesu trzeba traktować jako sformalizowaną lub niesformalizowaną grupę podmiotów, której członkowie (osoby, grupy osób, instytucje) mają wspólny interes. Stanowi on cel klubowy, którego podstawą jest potrzeba lub wartość, których osiągnięcie jest korzystne dla członków grupy (Molęda-Zdziech, 2002, s. 132). Istnieje wiele klasyfikacji grup interesów (Tyler, Dinan, 2001; Nawrocka, 2006), w kontekście tematyki niniejszej pracy istotny jest podział na dwie grupy interesu. Pierwsza z nich, to grupa interesu publicznego (kolektywnego), której celem jest reprezentowanie i ochrona interesów społeczeństwa jako całości, nie tylko jego wybranych segmentów. Druga grupa jest grupą interesu prywatnego (selektywnego), której celem jest reprezentowanie i ochrona wspólnego interesu jej członków (interesu klubowego). Interes tej grupy może pozostawać w konflikcie z interesem publicznym, może być on jednak korzystny dla ogółu społeczeństwa, generując tzw. korzyści zewnętrzne. Cele powyższych grup mogą mieć charakter społeczny lub środowiskowy (cele ideologiczne) bądź ekonomiczny (materialny) (Clamen, 2005, s. 4).

Z racji rozważań podejmowanych w ramach niniejszej pracy i koncentrujących się wokół obszarów funkcjonalnych miast, autorka chciałaby zwrócić uwagę na klasyfikację interesariuszy zaproponowaną przez J. Danielewicz w koncepcji *metropolitan governance* (najbliższej *territorial governance*). Do tej grupy zaliczyła: władze lokalne i regionalne, przedsiębiorstwa, państwo i administrację rządową, uczelnie i ośrodki badawcze, kluby sportowe, deweloperów i właścicieli firm budowlanych, organizacje pozarządowe, agencje rozwoju, instytucje szkoleniowe, instytucje kultury, organizacje pracodawców, drobnych kupców i ich zrzeszenia, lokalne media, organizacje ponadnarodowe (np. UE) oraz indywidualnych obywateli (szerzej: Danielewicz, 2013a, s. 143–145). Jak dalej stwierdza, różnorodność aktorów będących partnerami w *metropolitan governance* powoduje, że trudno jest zaspokoić ich zróżnicowane interesy. Oprócz zróżnicowanych interesów podmiotów mogą występować odmienne interesy między podmiotami a interesem obszaru jako całości, co w konsekwencji może prowadzić do konfliktów (Danielewicz, 2013a, s. 145). Stąd też istotą działalności instytucji odpowiedzialnych za rozwój metropolii powinno być godzenie tych interesów między sobą, przy jednoczesnym zapewnieniu ich zbieżności z naczelnym interesem metropolii (Wojciechowski, 2003, s. 98).

Sukces zarządzania obszarem, w tym większym układem terytorialnym, uzależniony jest nie tylko od typu interesariuszy, ale roli, jaką odgrywają oni w procesach rozwoju. J. Danielewicz zwraca szczególną uwagę na organizacje publiczne (w tym gminy wchodzące w skład obszaru i samorząd województwa) oraz użytkowników tego obszaru (tj. przedsiębiorstwa, organizacje społeczne, NGO, mieszkańców).

Rozważania dotyczące relacji zachodzących między władzami należy rozpocząć od krótkiej prezentacji dwóch modeli zarządzania, tj. modelu policentrycznego i monocentrycznego. Pierwszy z nich dopuszcza współistnienie wielu konkurujących władz niższego szczebla, charakteryzuje go proces podejmowania decyzji, w którym wiele niezależnych podmiotów współdziała w celu uzyskania oczekiwanego rezultatu. Charakterystyczny jest zatem dla koncepcji *governance* opierającej się na wzajemnych relacjach między wieloma niezależnymi ośrodkami. Drugi model opowiada się za utworzeniem pojedynczego rządu odpowiedzialnego za zarządzanie całym obszarem, w którym pojedynczy podmiot dostarcza innym wytycznych (Ostrom, 1989; Boettke, Coyne, Leeson, 2011; Danielewicz, 2013a). Istotą modelu policentrycznego jest dopuszczenie do udziału we władzy aktorów spoza jej kręgów, mogących produktywnie włączyć się w proces *governance*. Jak podnosi Oakerson, policentryzm oznacza system umiarkowanej niezależności wśród współzależnych ośrodków władzy (Oakerson, 2004, s. 22), przy czym utrzymanie ograniczeń<sup>27</sup> i przyjętego stopnia niezależności stanowi podstawę do formowania struktur *metropolitan governance* (Danielewicz, 2013a, s. 147).

Zgodnie z teorią reżimu miejskiego Stone'a, najważniejszym partnerem władz lokalnych są wpływowi przedsiębiorcy działający na terenie miasta. Zarówno jedni, jak i drudzy są w posiadaniu zasobów niezbędnych do sprawowania władzy: samorządy lokalne – prawomocności (*legitimacy*) umożliwiającej realizowanie polityk, a przedsiębiorcy – kapitału generującego miejsca pracy, dochodów z podatków, będących źródłem dodatkowych finansów dla samorządów. Dlatego też, kierując się promowaniem lokalnego rozwoju gospodarczego czy innymi obustronnymi korzyściami, zarówno władze, jak i lokalny biznes są nie tylko włączone w bliską współpracę, ale traktują ją jako instrument służący osiągnięciu wspólnych celów (Stone, 1989, s. 7).

Obok przedsiębiorców istotną rolę we współpracy odgrywają organizacje pozarządowe (Mossberger, Stoker, 2001, s. 820). Partnerstwo i współzależność między sektorami są traktowane jako cecha charakterystyczna krajów rozwiniętych (Salamon, Anheier, 1997, s. 60–65). Zdaniem J. Danielewicz podejście to jest podstawą relacji zachodzących w obszarach metropolitalnych, gdzie wdrażana jest koncepcja *governance*. Wchodzenie organizacji pozarządowych w partnerstwa z sektorem publicznym jest zjawiskiem powszechnym, koncentrującym się nie tylko na organizowaniu wspólnych jednorodnych przedsięwzięć, ale również przekazywaniu organizacjom pozarządowym części zadań publicznych. Organizacje pozarządowe występują wówczas w roli partnera, kooperanta, biorą udział w podejmowaniu decyzji dotyczących

---

27 J. Danielewicz podnosi, że dla gmin granice takie wyznaczają przepisy prawa poprzez ramy instytucjonalne, regulację współzależności między jednostkami terytorialnymi koegzystującymi na danym obszarze (Danielewicz, 2013a, s. 147).



usług publicznych, jak również w kształtowaniu polityki publicznej (Danielewicz, 2013a, s. 146, na podstawie: Bogacz-Wojtakowska, 2005, s. 99)<sup>28</sup>.

Poszczególne, wyżej zaprezentowane, grupy interesariuszy w procesach zarządzania danymi obszarami terytorialnymi zawiązują partnerstwa, które można określić jako: partnerstwa publiczno-prywatne (tworzone między podmiotami administracji publicznej a przedsiębiorstwami), partnerstwa publiczno-społeczne (obejmujące partnerów publicznych oraz partnerów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie), partnerstwa prywatno-społeczne (występujące między przedsiębiorstwami a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego), partnerstwa wielosektorowe (tworzone między partnerami wszystkich powyższych sfer) (Rudolf, 2016, s. 98–99), jak również partnerstwa publiczno-publiczne (związujące między podmiotami administracji publicznej, mogą one dotyczyć współpracy między tymi samymi poziomami władzy lub też innymi, np. współpraca między gminą a powiatem). Istotą zintegrowanego zarządzania rozwojem jest udział wielu interesariuszy w określaniu celów rozwojowych, w drodze zawiązywanych partnerstw w układach pionowych oraz poziomych.

W tym miejscu należy podkreślić, że

źródłem przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw przestały być czynniki zależne od kadry menedżerskiej, wynikające np. ze sprawnych procesów zarządczych czy też rzetelnych analiz otoczenia, gdyż usprawnienia te daje się szybko skopiować i wykorzystać w innych przedsiębiorstwach w innych częściach świata. Źródłem przewag jest obecnie otoczenie, w jakim przedsiębiorstwa funkcjonują. Na to otoczenie składają się takie elementy, jak kapitał ludzki, relacje sieciowe, powiązania, w których firmy funkcjonują. W tej sytuacji coraz większą rolę w organizowaniu środowiska biznesowego zaczynają odgrywać władze publiczne. Władze mogą działać dwojako, a mianowicie sprzyjać pozytywnym procesom lub je blokować (Danielewicz, 2013a, s. 145).

---

28 Charakterystyka współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi zawarta została w części 4.2.2.1. opracowania.

## Rozdział 3

# Współpraca polskich samorządów w świetle przeprowadzonych badań na przykładzie województwa łódzkiego

### 3.1. Założenia metodyczne oraz cel i zakres badań

Badania służące analizie współpracy podejmowanej przez JST z różnymi partnerami w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych zostały zrealizowane w trzech etapach. Pierwszy z nich stanowiły badania ilościowe przeprowadzone z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety. Etap drugi, będący etapem badań empirycznych, opierał się na badaniach terenowych zrealizowanych w formie wywiadów jakościowych. Badania terenowe oparte zostały na metodzie zbiorowego studium przypadku. Biorąc pod uwagę trudności w analizie zgromadzonych materiałów dotyczących współpracy podejmowanej przez samorządy z organizacjami pozarządowymi, autorka zdecydowała się na realizację uzupełniających badań ankietowych poświęconych tylko temu obszarowi współpracy, stanowiących etap trzeci procesu badawczego. Szczegółowa prezentacja wyników badań, zastosowanych narzędzi badawczych (w tym ankiet i dyspozycji do wywiadu), jak również analiza wyników w ramach poszczególnych etapów zawarta zostanie w opracowaniu *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych – zbiorowe studium przypadków* (Żak-Skwierczyńska)<sup>1</sup>. W ramach tego rozdziału autorka skoncentrowała się na zagadnieniach najistotniejszych z punktu widzenia rozważań podejmowanych w niniejszym opracowaniu.

Celem pierwszego etapu badań była próba identyfikacji i oceny współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego z innymi

---

<sup>1</sup> Planowany rok publikacji 2019, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

samorządami, przedsiębiorcami, uczelniami i organizacjami pozarządowymi. Badania ilościowe zrealizowano w roku 2014 jako jeden z etapów prac prowadzonych przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego w związku z opracowaniem *Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*<sup>2</sup>. Poprzez współpracę autorka rozumiała związki (powiązania), o charakterze formalnym lub nieformalnym, występujące między instytucjami (organizacjami) współpracującymi ze sobą dla osiągnięcia określonego wspólnego celu strategicznego (warunkującego rozwój), które nie miały charakteru powiązań komercyjnych. Zakres tematyczny badania obejmował kilka bloków dotyczących m.in. istoty, motywów i celów współpracy, jej zakresu, zasięgu i formy czy cech partnerstwa.

Ze względu na prace prowadzone nad *Strategią Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, dobór próby do badań ankietowych miał charakter celowy – objęto nimi JST szczebla gminnego i powiatowego regionu łódzkiego i mazowieckiego. Z uwagi na fakt włączenia w prace nad strategią łódzkiego i mazowieckiego urzędu marszałkowskiego, zrezygnowano z objęcia badaniami tych dwóch jednostek. U podstaw tej decyzji leżał również bardzo szeroki zakres współpracy realizowanej przez samorzady z różnymi interesariuszami, który zakłóciłby ocenę procesów zachodzących we współpracy, istotnych z punktu widzenia przyjętego celu badań<sup>3</sup>. Kwestionariusz ankiety został skierowany łącznie do 557 jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego oraz mazowieckiego. Liczebność próby zrealizowanej, tj. liczba uzyskanych ankiet, wynosiła 83, co stanowi 14,90% badanej populacji. Biorąc pod uwagę zakres niniejszego opracowania i koncentrację na miejskich obszarach funkcjonalnych województwa łódzkiego, autorka zawężyła analizę wyników badań i dalsze rozważania do samorządów województwa łódzkiego. W związku z takimi założeniami należy przyjąć, że kwestionariusz ankiety skierowano do 199 JST województwa łódzkiego szczebla gminnego i powiatowego. W trakcie przeprowadzonych badań uzyskano 38 wypełnionych ankiet, stopa zwrotu wyniosła zatem 19,09%. W badaniach uczestniczyli wójtowie (11,11% respondentów), pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze (w tym: sekretarze, skarbnicy i ich zastępcy, kierownicy jednostek organizacyjnych urzędu) (50%), jak również urzędnicy i personel pomocniczy (łącznie 38,88%).

2 Strategia opracowana została w ramach projektu pt.: *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST* współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2, realizowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (przekształcone na pewnym etapie realizacji projektu w Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) jako lidera projektu wspólnie z Uniwersytetem Łódzkim, Małopolską Szkołą Administracji Publicznej i Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim (partnerzy projektu).

3 Z punktu widzenia zakresu niniejszej pracy ograniczenie to nie miało wpływu na wyniki badań.

Drugi etap badań miał formę badań terenowych zrealizowanych poprzez badania jakościowe<sup>4</sup>, w trakcie których zastosowano technikę wywiadu swobodnego będącego rodzajem wywiadu niestandardyzowanego oraz nieustrukturyzowanego<sup>5</sup>. Wybór badań terenowych podyktowany został tym, że mogą one ujawnić elementy, które nie byłyby widoczne w inny sposób (Babbie, 2008, s. 323). John i Lyn Loflandowie (1995, s. 101–113) zaprezentowali kilka elementów życia społecznego nadających się do przeprowadzenia badań terenowych, wśród nich znalazły się m.in.: role (analiza stanowisk zajmowanych przez ludzi i związanych z nimi zachowań), związki (zachowanie właściwe dla dwóch lub kilku ról), grupy, organizacje (formalne). Wybór wywiadu nieustrukturyzowanego jako techniki badawczej uzasadniony był z kolei przede wszystkim tym, że stwarza on możliwość głębszego wglądu w badaną problematykę dzięki pozyskaniu informacji na temat ludzkich doświadczeń i interpretacji faktów, jak również sposobu odbierania i rozumienia rzeczywistości przez ludzi, w tym związków przyczynowo-skutkowych czy definicji sytuacji. Wgląd w punkt widzenia respondentów pozwala na lepsze odzwierciedlenie w badaniach ich perspektywy, co z punktu widzenia eksploracyjnego celu badań jest niezwykle wartościowe (Jemielniak, 2012b, s. 115–116). Ponadto, jak podnosi Kvale, celem wywiadu jakościowego jest uzyskanie opisu świata życia badanych oraz poznanie znaczeń poszczególnych jego wymiarów. Istotną rolę odgrywa również jakościowy i opisowy charakter rozmowy koncentrującej się wokół konkretnych tematów, naiwność i wrażliwość badacza w poszukiwaniu swoistości świata badanych, a także świadomość dynamiki interakcji oraz możliwość występowania sprzeczności i zmian poglądów w toku rozmowy (Kvale, 2010; Jemielniak, 2012b).

Scenariusz wywiadu złożony był z tematów, które autorka chciała omówić, w trakcie rozmowy modyfikowanych. Wśród nich znalazły się m.in. pytania dotyczące ogólnych założeń współpracy, doświadczeń z nią związanych (występujących w poszczególnych grupach interesariuszy), planów na przyszłość i rekomendacji. Zmianie ulegał sposób formułowania pytań i ich kolejność, wykorzystane słowa i intonacja. Pytania dostosowane były do specyfiki rozmówców (Jemielniak, 2012b, s. 121). Istotny wpływ na sposób formułowania pytań miały odpowiedzi udzielone na wstępie (Babbie, 2008, s. 343). Podczas prowadzonych wywiadów

---

4 Badania jakościowe stanowią interakcję między prowadzącym wywiad a respondentem i polegają na pozyskaniu danych za pomocą bezpośredniej rozmowy, której prowadzący nadaje ogólny kierunek, swobodnie ją kształtując, kładąc szczególny nacisk na tematy poruszane przez respondenta (Babbie, 2008, s. 342; Jemielniak, 2012b, s. 113, 115). Wywiad nie jest neutralnym narzędziem, rzeczywistość sytuacji wywiadu tworzona jest przez co najmniej dwie osoby, gdzie kluczowe znaczenie ma aktywny charakter tego procesu (Denzin, Lincoln, 2009b, s. 5, 82).

5 W przypadku wywiadu niestandardyzowanego kolejność zadawanych pytań wynika z kontekstu rozmowy. Wywiad nieustrukturyzowany wykorzystuje pytania otwarte, na które rozmówcy odpowiadają w sposób swobodny i w dowolnej formie.

badacze mocno podkreślają konieczność usunięcia barier między osobą prowadzącą wywiad a respondentem (Denzin, Lincoln, 2014b, s. 83). Stąd też jednym z najważniejszych zadań autorki w początkowej fazie badania było zbudowanie atmosfery zaufania, która ma bezpośredni wpływ na otwartość osób badanych i chęć udzielania przez nie wyczerpujących odpowiedzi (Jemielniak, 2012b, s. 124). Wraz ze zdobywaniem doświadczenia autorka opracowała własną metodę zdobywania zaufania – pomocne okazało się pozytywne usposobienie badacza, jak również zrozumienie problemów, z jakimi borykają się samorządowcy.

Badania terenowe autorka oparła na metodzie studium przypadku, które skupia się na jednym lub kilku przypadkach danego zjawiska społecznego (Babbie, 2013, s. 334). Wymaga ono pogłębionej i całościowej analizy określonego przypadku wraz z kontekstem jego funkcjonowania. Przypadkiem mogą być nie tylko grupy, osoby czy organizacje, ale również procesy i relacje społeczne (Jemielniak, 2012b, s. 2). Jak podnoszą Denzin oraz Lincoln, dla badaczy jakościowych główną zaletą studium przypadku jest, po pierwsze, optymalizacja zrozumienia danego zjawiska czy przypadku poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze, po drugie natomiast wiarygodność, jaką stwarza nieustanne triangulowanie opisów i interpretacji przez cały czas realizacji badania. Uwaga badaczy koncentruje się na wiedzy eksperckiej dotyczącej badanego zjawiska i na wpływie kontekstu (społecznego, politycznego i innych) na jego kształt (Denzin, Lincoln, 2014a, s. 624).

Dobór przypadków do badań miał charakter celowy, pozwalający na wybór przypadku ze względu na pewną cechę bądź proces, które interesowały autorkę (za: Silverman, 2012, s. 172). Wielu badaczy posługujących się metodami jakościowymi korzysta z celowej (a nie losowej) metody doboru próby poszukując grup, środowisk czy jednostek, które stwarzają największe szanse na wystąpienie interesujących procesów (Denzin, Lincoln [red.], 2000, s. 370). Podobne podejście zostało zastosowane w pracy.

W ramach studium przypadek badany jest przy wykorzystaniu różnorodnych metod, w celu możliwie pełnego jego zrozumienia (Punch, 1998, s. 150). Są one również wykorzystywane, by zredukować prawdopodobieństwo błędnej interpretacji. Do najpopularniejszych należą: wielokrotne gromadzenie danych oraz sprawdzanie zaproponowanych wcześniej interpretacji (Denzin, 1989; Goetz, LeCompte, 1984), co w badaniach jakościowych nosi nazwę triangulacji. Jest ona rozumiana jako proces stosowania wielu perspektyw w celu wyjaśnienia danego znaczenia oraz zweryfikowania powtarzalności jakiejś obserwacji czy interpretacji (Denzin, Lincoln, 2014a, s. 640). Według Jemielniaka triangulacja polega na łączeniu różnych technik i źródeł, co pozwala na pełniejszy opis i wieloaspektowe zrozumienie przypadku, zwiększając trafność wypowiedzi (Jemielniak, 2012b, s. 24). Zdaniem Masona triangulację metodologiczną stosujemy wówczas, gdy stawiamy sobie kilka pytań badawczych lub gdy pragniemy wykorzystać różnorakie metody bądź źródła, aby potwierdziły się wzajemnie (Mason, 1996, s. 25). Flick oraz Silverman podnoszą, że triangulację stosuje się do wyjaśnienia znaczenia w drodze

przedstawienia różnych metod badania danego przypadku (Flick, 1998; Silverman, 2007).

Mason uznaje, że wykorzystując badania jakościowe badacz nie powinien porzucić tylko na wyjaśnieniach tego, co wyjątkowe lub szczególne dla ograniczonej liczby parametrów empirycznych jego badania. Badanie jakościowe, jej zdaniem, powinno zaowocować wyjaśnieniami, które w pewnym stopniu podlegają uogólnieniom lub mają szerszy oddźwięk (Mason, 1996, s. 6). Studium przypadku może zostać wykorzystane jako narzędzie dostarczające praktykom wniosków dotyczących konieczności rozwiązania problemu organizacyjnego czy oceny skuteczności pewnej interwencji społecznej (Jemielniak, 2012b, s. 5).

W swym badaniu autorka skoncentrowała się na kilku przypadkach, wykorzystując tzw. zbiorowe studium przypadku (*collective case study*) (Stake, 2000, s. 437–438; Silverman, 2012, s. 169). Zbadana została pewna liczba przypadków w celu poznania ogólnego zjawiska lub stworzenia dotyczącej go teorii (Jemielniak, 2012b, s. 16, na podstawie: Stake, 2009).

Kierując się typologią przypadków wyróżnioną przez Yina, należy uznać, że zastosowana przez autorkę metoda badawcza ma charakter eksploracyjny (w efekcie postępowania badawczego zdefiniowano ogólne pytania i hipotezy do przyszłych badań), opisowy (autorka dokonała opisu zjawiska, w sposób kompleksowy uwzględniając kontekst jego występowania) oraz eksplanacyjny (autorka skoncentrowała się na analizie przyczyn i efektów występujących relacji) (Jemielniak, 2012b, s. 14, na podstawie: Yin, 2003a; b). Przeprowadzone badania miały charakter półindukcyjny, co oznacza, że przyjęte na początku ramy teoretyczne zostały poddane modyfikacjom i uzupełnieniom w wyniku badań (Jemielniak, 2012b, s. 18).

W swych badaniach autorka skoncentrowała się na miastach i ich obszarach funkcjonalnych województwa łódzkiego. Problematyka miast województwa łódzkiego uregulowana została w dwóch dokumentach o charakterze planistyczno-strategicznym, tj. w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego* (dalej: PZPWŁ) oraz *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego* (dalej: SRWŁ). Zarówno jeden, jak i drugi dokument stwierdzają, że system osadniczy regionu charakteryzuje się dominacją Łodzi i ogromną dysproporcją między miastem wojewódzkim a pozostałymi ośrodkami miejskimi. Struktura wielkościowa miast jest słabo zrównoważona. W województwie brakuje ośrodków miejskich liczących ponad 100 tys. mieszkańców, które powinny być regionalnymi ośrodkami równoważenia rozwoju, pełnić funkcje komplementarne w stosunku do struktury gospodarczej stolicy regionu oraz tworzyć rynek zbytu dla usług centralnych i wyspecjalizowanych Łodzi. Ponadto miasta województwa łódzkiego tworzą sieć ośrodków o stosunkowo niewielkich przestrzennie obszarach oddziaływania. Ich powiązania funkcjonalno-przestrzenne ograniczone są w większości do powiązań poszczególnych ośrodków z Łodzią, obejmując dojazdy do pracy i szkół. Ponadto związki gospodarcze tych miast są zwykle nietrwałe i nie stanowią podstawy

kształtowania sieci powiązań. Ich cechą charakterystyczną jest także brak powiązań poziomych między poszczególnymi ośrodkami miejskimi, w tym jednoczesnych powiązań konkurencji i współpracy (PZPWŁ, 2011, s. 44; SRWŁ, 2013, s. 41).

Wyłączając Łódź, pełniącą funkcję miasta wojewódzkiego, PZPWŁ dokonał podziału miast regionu łódzkiego na: miasta duże (o zaludnieniu 40–80 tys. mieszkańców, wśród których znalazły się: Piotrków Trybunalski, Pabianice, Tomaszów Mazowiecki, Bełchatów, Zgierz, Skierniewice, Radomsko, Kutno, Zduńska Wola i Sieradz); miasta średnie (od 15 do 40 tys. mieszkańców); miasta małe (o zaludnieniu wynoszącym 5–15 tys. mieszkańców) oraz miasta bardzo małe (liczące poniżej pięciu tysięcy mieszkańców). Ponadto PZPWŁ wyodrębnia: Łódź (jako ośrodek metropolitalny o znaczeniu krajowym); grupę ośrodków pełniących funkcje subregionalne (do których zalicza duże miasta powiatowe o wysokim i średnim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz miasta powiatowe średniej wielkości o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, w tym: Piotrków Trybunalski, Kutno, Skierniewice, Tomaszów Mazowiecki, Radomsko, Zduńską Wolę, Sieradz, Zgierz, Pabianice, Bełchatów, Rawę Mazowiecką, Łęczycę, Wieluń, Łowicz); kształtujące się ośrodki subregionalne (do których zalicza średniej wielkości miasta powiatowe o średnim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego); ośrodki o działaniu ponadlokalnym oraz miasta małe i bardzo małe, pełniące funkcje lokalne (PZPWŁ, 2011, s. 46). Analiza dokumentu pod kątem regulacji dotyczących obszarów funkcjonalnych zwraca uwagę, że odnosi się on tylko do Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, będącego obszarem funkcjonalnym miasta Łodzi.

Zagadnienie miast i miejskich obszarów funkcjonalnych znajduje swe zapisy również w *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego*. Strategia dokonuje podziału miast województwa łódzkiego na ośrodki miejskie o wysokich oraz słabych potencjalach rozwojowych. Do pierwszej grupy zalicza 16 miast, wśród których znalazły się: Łódź; cztery miasta duże, o liczbie mieszkańców mieszczącej się w przedziale od 40 do 80 tys. (Piotrków Trybunalski, Bełchatów, Skierniewice oraz Kutno); sześć miast średniej wielkości o zaludnieniu w przedziale 15–40 tys. mieszkańców (Łowicz, Wieluń, Aleksandrów Łódzki, Konstantynów Łódzki, Rawa Mazowiecka, Łęczycza); miasta małe liczące 5–15 tys. mieszkańców (Poddębice, Tuszyń, Sulejów); miasta bardzo małe liczące poniżej pięć tysięcy mieszkańców (Stryków, Rzgów, Uniejów) (SRWŁ, 2013, s. 41).

Do grupy miast o słabym potencjale rozwojowym zaliczono 26 ośrodków, w tym: sześć miast dużych (Zgierz, Pabianice, Tomaszów Mazowiecki, Zduńską Wolę, Sieradz, Radomsko); trzy miasta średniej wielkości (Ozorków, Łask, Opoczno); 12 ośrodków małych (w tym Brzeziny, Wieruszów, Pajęczno) oraz pięć miast bardzo małych (Błaszki, Szadek, Zelów, Złoczew, Wartę) (SRWŁ, 2013, s. 41–42).

Jak już autorka stwierdziła w rozdziale pierwszym, miasta i ich obszary funkcjonalne SRWŁ traktuje jako bieguny wzrostu, odgrywające szczególną rolę w procesach rozwojowych. Stanowiąc mają one miejsce dynamizacji procesów rozwoju

gospodarczego, powstawania nowych stanowisk pracy, atrakcyjne do życia, z wysokiej jakości usługami publicznymi oraz harmonijnym otoczeniem. Istotną rolę w rozwoju *Strategia* przypisuje głównym ośrodkom miejskim, tj. Łodzi oraz ośrodkom subregionalnym (definiowanym przez nią jako miasta liczące powyżej 20 tys. mieszkańców), które mają stać się „lokomotywami” gospodarki opartej na wiedzy, wykorzystującymi potencjał akademicki i naukowo-badawczy. Miasta małe i średnie stanowią będą lokalne centra rozwoju dla obszarów wiejskich (SRWŁ, 2013, s. 100). Ośrodki wojewódzkie, subregionalne, miasta powiatowe, tracące funkcje społeczno-gospodarcze, jak również gminy wiejskie, nie wchodzące w skład obszarów funkcjonalnych miast, charakteryzujące się słabą dostępnością do usług publicznych, SRWŁ (na podstawie kryteriów wskazanych w KSRR, przy uwzględnieniu specyfiki regionu) określiła jako obszary strategicznej interwencji (SRWŁ, 2013, s. 102).

Badania swoje autorka zawężyła do miast pełniących w regionie łódzkim funkcje ośrodków subregionalnych. Zarówno *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego*, jak i *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego* klasyfikują te miasta (liczące od 40 do 80 tys. mieszkańców) jako miasta duże, co wydaje się uzasadnione specyfiką struktury wielkościowej miast województwa, a w szczególności brakiem (z wyjątkiem miasta będącego stolicą regionu) ośrodków miejskich liczących ponad 100 tys. mieszkańców. Podkreślenia wymaga fakt, iż Główny Urząd Statystyczny traktuje tego typu miasta w kategoriach miast średnich, definiując je jako miasta mieszczące się w granicach 20–100 tys. mieszkańców<sup>6</sup>. Próby identyfikacji klasy wielkościowej miast średnich podjęła się A. Runge (2013), która uznała, że kryterium przedziału wielkościowego 20–100 tys. mieszkańców ma charakter umowny, a w świetle powojennych przemian urbanizacyjnych – nie w pełni przydatny. Jej zdaniem, przedział miast małych i dużych ma jednoznacznie określoną granicę wielkości (zaludnienie miasta odpowiednio najmniejszego i największego na danym obszarze). Granice miast średniej wielkości mają charakter umowny o pewnym stopniu niejednoznaczności. Wielkość najmniejszego i największego miasta, jak również podział wielkościowy miast, determinują liczebność przyjętych klas wielkościowych (Runge, 2013, s. 8, 23). „Średniość” miasta, zdaniem A. Runge, nie wyraża się poprzez określoną wielkość zaludnienia, ale przede wszystkim poprzez spełnienie określonych funkcji względem odpowiednio dużego obszaru obsługiwanego przez miasto (Runge, 2013, s. 23, na podstawie: Zagożdżon, 1979; Rykiel, Żurkowska, 1984). Stąd też autorka w swojej pracy odwołuje się do różnych koncepcji pozwalających na dokonanie klasyfikacji miast. Jedną z nich jest koncepcja ośrodków centralnych W. Christallera (1933), pozwalająca m.in. na zidentyfikowanie ośrodka miejskiego odgrywającego rolę ośrodka głównego

6 GUS przyjmuje klasyfikację, zgodnie z którą: miasta małe to miasta o liczbie ludności do 20 tys. mieszkańców, miasta średnie liczą 20–100 tys. mieszkańców, miasta zaś duże 100 tys. i więcej. *Miasta w liczbach 2016* (2018), s. 17–21.



w stosunku do otaczającej przestrzeni, wyodrębniająca siedem poziomów hierarchicznych miast (Runge, 2013, s. 24)<sup>7</sup>. W swoich badaniach A. Runge kryterium przedziału wielkościowego 20–100 tys. mieszkańców (kryterium klasyczne)<sup>8</sup> traktuje jako

punkt wyjścia do sposobu identyfikacji klasy wielkościowej miast średnich, który uwzględniałby jej zmienność czasowo-przestrzenną, jej własności, jak i gospodarczy kontekst zróżnicowania (rynek pracy, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego) (Runge, 2013, s. 8).

Podkreśla również, że kryterium to nie uwzględnia zmian w wielkości zaludnienia poszczególnych ośrodków, dokonujących się w długim okresie (Runge, 2013, s. 37). Dlatego też swoje rozważania naukowe opiera na kryterium pozwalającym powiązać przeciętną wielkość zaludnienia miast ze skalą zróżnicowania zbioru miast (odchylenie standardowe) stosując kryterium Z. Hellwiga<sup>9</sup>. Wykorzystanie kryterium Hellwiga pozwala dostosować podział zbioru do aktualnego w danym przekroju czasu, czy w danym regionie, stopnia jego zróżnicowania, co umożliwi zróżnicowanie miast według wielkości zaludnienia w konkretnym odniesieniu czasowym bądź przestrzennym. Podział umowny nie reaguje na zmiany zaludnienia (Runge, 2013, s. 229). Należy wskazać, że Runge stosując to kryterium w roku 2008, do grupy miast dużych w województwie łódzkim zaliczyła jedno miasto (Łódź), do średnich zaś – dziesięć. Przy zastosowaniu natomiast kryterium

7 Miejski system osadniczy oparty na tej koncepcji pozwolił autorce na wyszczególnienie: stolicy kraju (powyżej 1 mln mieszkańców); miast bardzo dużych (> 500 tys. mieszkańców) – stolice prowincji; miast dużych (250–500 tys. mieszkańców) – stolice regionów; miast dużych (100–250 tys. mieszkańców) – okręgowe; miast średnich (50–100 tys. mieszkańców) – powiatowe; miast średnich (20–50 tys. mieszkańców) – ponadlokalne; miast małych (< 20 tys. mieszkańców) – lokalne (Runge, 2013, s. 24).

8 Stosując to kryterium wskazano województwa, które wykazały wyższy udział poszczególnych klas wielkościowych miast w zakresie liczby miast oraz w zakresie zaludnienia w stosunku do ogólnopolskiej struktury wielkościowej miast. Zdaniem Runge dobrze rozwinięty poziom miast średnich zarówno w zakresie liczby miast, jak i w zaludnieniu, reprezentuje województwo łódzkie (Runge, 2013, s. 60, 64).

9 Runge dokonała podziału badanego zbioru miast Polski na podzbiory wykorzystując średnią arytmetyczną ( $x$ ), odchylenie standardowe ( $S$ ) oraz kryterium: I ostre ( $x+S$ ), II średnie ( $x+2S$ ), III słabe ( $x+3S$ ). Podział zbioru miast na podzbiory nastąpił w tych miejscach szeregu uporządkowanego malejąco (lub rosnąco), gdzie dana wielkość cechy jest większa od kryterium przyjętego do analizy. Pierwsze kryterium dzieli zbiór na podzbiory, drugie ujawnia średnią skalę różnic, trzecie zaś skalę najstabszą (Runge, 2013, s. 38–39). Runge zastosowała dwuwariantowe rozwiązanie: obliczyła kryteria Hellwiga dla wielkości zaludnienia miast (tj. dla ogółu miast i osobno dla poszczególnych klas wielkościowych – miast dużych, średnich i małych); jak również dla wielkości różnic między uporządkowaną malejąco liczbą mieszkańców poszczególnych miast. Rozwiązanie to umożliwiło porównanie tradycyjnego, klasycznego wydzielenia klas wielkościowych z wykorzystaniem kryteriów Hellwiga, uwzględniając ich wariantowe ujęcie (Runge, 2013, s. 228).

klasycznego krąg miast średnich rozszerzony został o kolejnych pięć (Runge, 2013, s. 62, 69). Biorąc pod uwagę opinię P. Eberhardta (1986), że zasięg oddziaływania miasta nie jest funkcją wielkości jego zaludnienia (stąd miasta o znaczeniu ponadlokalnym i lokalnym są bardziej zróżnicowane pod względem wielkości zaludnienia), Runge podkreśla, iż klasyfikacji miast średnich można dokonać uwzględniając również inne aspekty, biorące pod uwagę rolę takich kategorii zmiennych, jak np. ludnościowe, gospodarcze czy infrastrukturalne.

Dokonując doboru przypadków autorka skoncentrowała się na dużych miastach województwa łódzkiego, pełniących funkcję ośrodków subregionalnych według klasyfikacji przyjętej w SRWŁ oraz PZPWŁ. Ze względu na zaprezentowane wyżej rozbieżności w dokonywaniu klasyfikacji miast i akceptując klasyfikację miast zaproponowaną przez A. Runge, należy uznać, że wyciągnięte przez autorkę wnioski odnoszą się do miast średniej wielkości (w górnej granicy struktury wielkościowej) i stanowić mogą podstawę dalszych badań pogłębionych, poświęconych miastom średniej wielkości i ich obszarom funkcjonalnym w Polsce.

Wybór miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych podyktowany był kilkoma czynnikami. Po pierwsze, problematyka ta, w przeciwieństwie do problematyki obszarów metropolitalnych, od lat będących przedmiotem badań i rozważań środowiska naukowego i praktyków (Lackowska, 2009a; Danielewicz, 2013a; Domański, Śmiłowska, 2010), nadal pozostaje niezgłębiona. Po drugie, podejmowana w ostatnim czasie tematyka miejskich obszarów funkcjonalnych, przy jednocześnie występujących niewielkich przestrzennie obszarach oddziaływania miast województwa łódzkiego, ograniczeniach w powiązaniach funkcjonalno-przestrzennych oraz brakach powiązań gospodarczych między poszczególnymi ośrodkami miejskimi (SRWŁ, 2013, s. 41), wymaga pogłębionych badań i analizy. Po trzecie, przeprowadzone przez autorkę badania miejskich obszarów funkcjonalnych można traktować również jako rozwinięcie badań nad miastami, które wprawdzie mają wieloletnią tradycję, niemniej jednak zainteresowanie nimi przebiegało z różną intensywnością i koncentracją na różnych kategoriach miast. Biorąc pod uwagę słabe zainteresowanie problematyką miast średnich w ubiegłym wieku<sup>10</sup>, A. Runge podkreśla, że

10 W Polsce na miasta średnie zwrócono uwagę w latach sześćdziesiątych XX w. – w okresie industrializacji, który zaowocował wzrostem znaczenia studiów nad miastami średnimi, liczącymi 20–100 tys. mieszkańców. Następnie zdynamizowanie przemian społeczno-gospodarczych w latach siedemdziesiątych XX w. poskutkowało zwiększeniem zainteresowania miastami dużymi, przekraczającymi 100 tys. mieszkańców. Od lat dziewięćdziesiątych XX w. zauważalna jest natomiast koncentracja na małych miastach, co spowodowane było m.in. łatwością badania ośrodków lokalnych z uwagi na niezbyt duże terytorium oraz stosunkowo niewielką skalę problemów społeczno-gospodarczych. Słabe zainteresowanie problematyką miast średnich, zdaniem A. Runge, spowodowane zostało dodatkowo powojennym stereotypem – miasta te traktowano jako szybko rozwijające się monofunkcyjne ośrodki przemysłowe, charakteryzujące się wzrostem zaludnienia, głównie dzięki napływowi migracyjnemu (Runge, 2013, s. 22–23).

dalsze marginalizowanie problematyki miast średniej wielkości będzie skutkowało nie tylko brakiem wiedzy na ich temat, ale przede wszystkim będzie prowadziło do ograniczenia działań praktycznych w sferze szeroko pojętego ładu przestrzennego, społecznego i gospodarczego, umożliwiających zrównoważony rozwój (Runge, 2013, s. 7–8, na podstawie: Parysek, 1996; Markowski, Stawasz, 2001; Bajerowski, 2003; Mierzejewska, 2003; Ślęzak, Zioło, 2003; Stawasz, 2004; Domański, 2006; Szafranek, 2010).

Stąd też wyciągnięte w ramach niniejszego opracowania wnioski mogą stanowić istotny wkład w poznanie procesów związanych z rozwojem i zarządzaniem miastami średniej wielkości i ich obszarami funkcjonalnymi.

Dobór przypadków do badań miał charakter celowy. Kierowano się w nim czterema kryteriami. Po pierwsze, liczbą mieszkańców określoną dla miasta dużego według struktury wielkościowej miast przyjętej w SRWŁ oraz PZPWŁ – kryterium to zostało spełnione w przypadku miast, których liczba mieszkańców mieściła się w przedziale 40–80 tys.. Po drugie, pełnieniem funkcji ośrodka subregionalnego – kryterium ustalone zostało na podstawie zapisów KPZK<sup>11</sup> oraz kluczowych dokumentów o charakterze planistyczno-strategicznym województwa łódzkiego (tj. SRWŁ<sup>12</sup> oraz PZPWŁ<sup>13</sup>). Po trzecie, siedzibą powiatu – biorąc pod uwagę postawione pytania i problemy badawcze, badaniem objęte zostały miasta będące jednocześnie siedzibą powiatu. Ostatnim zastosowanym kryterium było sąsiedztwo z innym województwem. Kryterium to przyjęto z uwagi na potrzebę zbadania relacji zachodzących między miastem będącym stolicą regionu a miastami subregionalnymi i ich obszarami funkcjonalnymi oddalonymi od stolicy regionu i graniczącymi z innymi województwami. Stąd też badaniem objęto takie miasta, jak: Sieradz (powiat sieradzki sąsiadujący z województwem wielkopolskim), Radomsko (powiat radomskiego sąsiadujący z województwem świętokrzyskim) oraz Skierniewice (powiat skierniewicki sąsiadujący z województwem mazowieckim).

Do badań wybrano dziewięć miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych, wyłączając Zduńską Wolę, niebędącą ośrodkiem subregionalnym zdefiniowanym w KPZK. Do udziału w badaniach zaproszono Sieradz, Radomsko i Skierniewice, które również nie są ośrodkami subregionalnymi w rozumieniu KPZK, ale obszarami graniczącymi z innymi województwami. Z uwagi na trudności w dostępie do respondentów w badaniach nie uwzględniono Piotrkowa Trybunalskiego oraz Kutna. Ostatecznie badaniem objęto siedem miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych, w tym obszary miast Bełchatowa,

- 
- 11 Zgodnie z zapisami KPZK ośrodkiem subregionalnym jest miasto liczące od 50 do 100 tys. mieszkańców (KPZK, 2012, s. 194).
  - 12 PZPWŁ do grupy ośrodków pełniących funkcje subregionalne zalicza 14 miast, w tym obok dziesięciu dużych miast, również Rawę Mazowiecką, Łęczycę, Wieluń i Łowicz (PZPWŁ, 2011, s. 46).
  - 13 SRWŁ do grupy ośrodków subregionalnych zalicza miasta średniej wielkości (liczące powyżej 20 tys. mieszkańców), które pełnią istotne funkcje w skali subregionalnej oraz ich obszary funkcjonalne – miasta powiatowe liczące ponad 20 tys. mieszkańców wraz z ich obszarami funkcjonalnymi (SRWŁ, 2013, s. 102).

Pabianic, Radomska, Sieradza, Skierniewic, Tomaszowa Mazowieckiego i Zgierza. W badaniach uczestniczyli łącznie przedstawiciele 17 JST pełniący w urzędach funkcje kierownicze (wyższego lub niższego szczebla), odpowiedzialni m.in. za kierowanie bieżącymi sprawami JST, reprezentowanie jej na zewnątrz, sprawne funkcjonowanie urzędu czy też podejmowanie działań służących rozwojowi miasta/gminy/powiatu.

Zakres przestrzenny przeprowadzonych badań nie jest tożsamy z zaproponowaną w *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego* delimitacją obszarów miejskich, tj. miast i ich obszarów funkcjonalnych. Próbą badawczą objęte zostały wybrane JST leżące w granicach administracyjnych powiatów ośrodków subregionalnych. Dobór próby na tym poziomie miał charakter przypadkowy, oparty został na możliwościach dostępu do respondentów lub też wyrażeniu przez nich zgody na udział w badaniach.

Trzeci etap badań zrealizowany został w formie badań ankietowych adresowanych do JST uczestniczących w wywiadach. Biorąc pod uwagę, iż zgromadzony materiał nie pozwolił na dokonanie analizy współpracy z organizacjami pozarządowymi, autorka w roku 2016 zdecydowała się na zrealizowanie uzupełniających badań ankietowych poświęconych tylko temu obszarowi współpracy. Ankietę skierowano do wszystkich 17 JST uczestniczących w wywiadach, przy czym tylko jeden samorząd nie uczestniczył w badaniach. Wyniki badań pozwoliły na zdiagnozowanie obszarów współpracy realizowanej przez samorządy z organizacjami pozarządowymi w formie zlecania zadań w trybie konkursu ofert na podstawie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Autorka zaprezentowała ogólne wnioski pochodzące z tej części badań. Pełne wyniki zostaną zaprezentowane w przygotowywanym obecnie opracowaniu *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych*.

### **3.2. Współpraca JST w świetle przeprowadzonych badań ilościowych**

Jak autorka stwierdziła na wstępie, zakres badań obejmował kilka bloków tematycznych powiązanych z poszczególnymi częściami ankiety. W tej części opracowania autorka dokona ich ogólnej prezentacji<sup>14</sup>.

14 Jak już kilkakrotnie stwierdzono, szczegółowa prezentacja wyników badań w tej części (w tym prezentacja narzędzia badawczego) dokonana zostanie w opracowaniu *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych*, 2019.

Pierwszy z bloków poświęcony został korzyściom, motywom i celom współpracy<sup>15</sup> istotnym z punktu widzenia rozwoju JST oraz obszaru funkcjonalnego. 97% respondentów uznało, że współpraca podejmowana z innymi JST czy grupami partnerów jest ważna z punktu widzenia rozwoju JST. Odpowiedzi negatywnej na to pytanie udzielił przedstawiciel gminy Uniejów – można wysunąć tezę, że u jej podłoża leży koncentracja rozwoju gminy na endogenicznym potencjale w drodze działań własnych (szerzej: Żak-Skwierczyńska, 2015, s. 328–334). Z 33 udzielonych odpowiedzi (86%) wynika, że współpracę samorządy traktują jako istotną z punktu widzenia rozwoju obszaru funkcjonalnego.

Wszyscy respondenci widzą korzyści wynikające ze współpracy. Korzyść autorka rozumie jako pożytek, zysk (por. *Słownik języka polskiego*<sup>16</sup>), przy czym za zasadniczą korzyść samorządy uznają możliwość pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć, osiągnięcia wspólnych celów i rozwiązania problemów większego obszaru funkcjonalnego. Co więcej, prowadzone razem działanie oparte na współpracy, której istotą jest osiągnięcie wspólnych celów jest – zdaniem respondentów – bardziej efektywne z punktu widzenia nie tylko obszaru funkcjonalnego (88,88% wskazań), ale również JST (72,97% wskazań).

Respondenci wypowiedzieli się ponadto w kwestii motywów podjęcia współpracy z poszczególnymi grupami partnerów, które należy rozumieć m.in. jako bodziec skłaniający do określonego działania (*Słownik języka polskiego*<sup>17</sup>). Analiza wyników badań pozwala stwierdzić, że motywy te są zróżnicowane w poszczególnych grupach partnerów. W przypadku współpracy między JST (wszystkich szczebli) zasadniczą rolę odgrywa możliwość wykorzystania wspólnego zasobu strategicznego, jak również rozłożenie ryzyka inwestycji (w tym kosztów finansowania) na kilka podmiotów. Katalog motywów jest znacznie szerszy w przypadku współpracy z samorządem województwa. Należy do niego dodać jeszcze potrzeby: realizacji ustaleń i osiągnięcia celów zawartych w strategii województwa/powiatu/gminy, budowania lepszego wizerunku (prestż) czy zgodności z polityką rządu i dokumentami o charakterze strategicznym. Struktura odpowiedzi w przypadku pozostałych podmiotów kształtuje się inaczej. We współpracy z przedsiębiorstwami nacisk kładzie się na pozyskiwanie strategicznego partnera, wymianę doświadczeń, rozłożenie ryzyka na kilka podmiotów lub zgodność z polityką rządu i dokumentami o charakterze strategicznym. Do katalogu tego trzeba dołączyć

15 Autorka korzyści, motywów i celów współpracy traktuje rozłącznie, co potwierdzają przytoczone w tej części opracowania definicje. Analiza zapisów ankiety wskazuje, że za motyw podjęcia współpracy uznaje również uzyskanie pewnych korzyści. Biorąc pod uwagę fakt, że na etapie badań pilotażowych przeprowadzonych wśród wybranych JST, udzielenie odpowiedzi w tej części ankiety nie budziło wątpliwości respondentów, autorka realizując właściwe badania ankietowe zdecydowała się na utrzymanie zapisów we wstępnie zaplanowanym kształcie.

16 <https://sjp.pwn.pl/szukaj/korzy%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 5.05.2018).

17 <https://sjp.pwn.pl/szukaj/motywy.html> (dostęp: 5.05.2018).

też budowanie lepszego wizerunku i możliwość wykorzystania wspólnego zasobu strategicznego, jak również szansę pozyskania środków finansowych na realizację przedsięwzięć. U podstaw współpracy z uczelniami i jednostkami B+R leżą zarówno miękkie motywy (tj. budowanie wizerunku, wymiana doświadczeń, uwarunkowania polityczne), jak i twarde (w postaci pozyskiwania środków finansowych). Do najistotniejszych motywów współpracy z organizacjami pozarządowymi zaliczono możliwość pozyskania środków finansowych, następnie wykorzystania wspólnego zasobu strategicznego, jak również miękkie elementy, takie jak budowanie relacji partnerskich z podmiotami zaangażowanymi w procesy rozwojowe czy kształtowanie wizerunku.

Przedmiotem wypowiedzi respondentów były również cele podjęcia współpracy z poszczególnymi grupami partnerów. Poprzez cel należy rozumieć to, do czego się dąży, czemu coś ma służyć, miejsce, do którego się zmierza czy przedmiot lub osobę, których dotyczą zamierzone działania (*Słownik języka polskiego*<sup>18</sup>). Zasadniczym celem współpracy z innymi samorządami, podejmowanej przez badane JST, jest poprawa jakości życia mieszkańców, co wiąże się z ustawowym zakresem zadań JST. Na poziomie współpracy z gminami i samorządem województwa celem o bardzo dużym znaczeniu jest również rozwój terenów wiejskich, co może być podyktowane faktem, że 78,95% ogółu biorących udział w badaniach, to przedstawiciele gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Z punktu widzenia współpracy z gminami i samorządem województwa duże znaczenie ma cel powiązany z osiągnięciem efektów rozwojowych na poziomie lokalnym, a w przypadku powiatów – rozwój sektora usług publicznych związanych z infrastrukturą drogową (utrzymaniem dróg).

Zasadniczym celem współpracy z przedsiębiorcami jest rozwój przedsiębiorczości służący osiągnięciu efektów rozwojowych na poziomie lokalnym. Analiza odpowiedzi udzielonych w części poświęconej współpracy z organizacjami pozarządowymi wskazuje, że cele będące podstawą współpracy międzysamorządowej oraz podejmowanej z przedsiębiorcami, stanowią również istotę współpracy z tą kategorią podmiotów. Do grupy tej należy bowiem zaliczyć osiągnięcie efektów rozwojowych, rozwój sektora usług publicznych związanych ze sportem, poprawę jakości życia mieszkańców. Ciekawie wyniki badań kształtują się natomiast w przypadku uczelni wyższych i jednostek B+R. Zasadniczym celem podejmowanej współpracy w tym przypadku jest poprawa jakości zarządzania w administracji, jak również rozwój przyjaznej administracji – aspekt ten z punktu widzenia współpracy z innymi samorządami ma bardzo małe znaczenie, albo nie posiada go wcale. Cele o dużej wadze, w tym zwiększenie konkurencyjności JST, wzrost innowacyjności i rozwoju specjalizacji gospodarczych, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego czy promocja i PR, w przypadku pozostałych grup nie odgrywają większej roli. Zjawisko to może być związane z eksperckim udziałem uczelni i jednostek B+R w kształtowaniu procesów rozwojowych.

18 <https://sjp.pwn.pl/szukaj/cel.html> (dostęp: 5.05.2018).

Większość JST uczestniczących w badaniach, tj. 31 samorządów (co stanowi 81,58% ogółu respondentów), w okresie ostatnich trzech lat przed przeprowadzeniem badań podjęło współpracę partnerską z takimi podmiotami, jak: inna jednostka samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa, uczelnie wyższe/ośrodki B+R, organizacje pozarządowe (NGO), nazwanymi na potrzeby przeprowadzonych badań „grupami partnerów”. Pięć JST współpracy takiej nie prowadziło.

Podjęmowanie przez respondentów wspólnych działań w zasadzie koncentruje się na współpracy międzysamorządowej (realizowanej z gminami, powiatami i samorządem województwa). Przybiera ona postać kontaktów systematycznych, rzadziej sporadycznych. Najbardziej popularnym obszarem współpracy podejmowanej z gminami i powiatami jest infrastruktura drogowa (rozumiana jest w tym przypadku jako utrzymanie i modernizacja dróg). Obszar ten odgrywa kluczowe znaczenie zwłaszcza w relacjach między powiatem a gminami leżącymi w jego granicach administracyjnych. W przypadku samorządu województwa obszarami cieszącymi się największą liczbą wskazań są: sport i rekreacja oraz oświata. Pozostałe obszary wpisują się w zakres kompetencji przypisanych poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego.

Samorzady intensywnie prowadzą współpracę z organizacjami pozarządowymi, przyjmuje ona również (co do zasady) postać systematycznej współpracy. Koncentruje się na obszarach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Analiza organizacji współpracujących z samorządami pozwala stwierdzić, że i w tym przypadku nosi ona znamiona współpracy w ramach większych układów terytorialnych, w tym obszarów funkcjonalnych<sup>19</sup>. Współpraca z przedsiębiorcami i uczelniami prowadzona jest w zawężonym zakresie (ograniczyła się do dwóch wskazań), choć cechuje się systematycznością. W przypadku przedsiębiorców koncentruje się na inwestycjach oraz działalności prorodzinnej i kulturze (działania te mogą wpisywać się w ideę społecznej odpowiedzialności biznesu). Współpraca z uczelniami opiera się na obszarach związanych z rozwojem kapitału ludzkiego (oświata, rynek pracy), jak i ochrony środowiska.

Wspólne działanie wykraczające poza granice województwa nosi cechy odpowiadające współpracy wewnątrzregionalnej. Koncentruje się na kompetencjach przypisanych samorządom, w tym zwłaszcza w zakresie infrastruktury drogowej (liczba wskazań o najwyższym poziomie zarówno w grupie gmin, jak i powiatów). W tym przypadku w mniejszym zakresie widoczna jest współpraca w ramach (lub na rzecz) obszarów funkcjonalnych. Współpraca z podmiotami z innych krajów prowadzona jest w nieznacznym zakresie, przy czym realizowana jest na niższych poziomach podziału administracyjnego kraju oraz we współpracy z organizacjami

19 Pełna charakterystyka współpracy podejmowanej przez JST w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych województwa łódzkiego zawarta zostanie w opracowaniu *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych* (Żak-Skwierczyńska, 2019).

pozarządowymi. Koncentruje się w szczególności na współpracy partnerskiej miast, wymianie kulturalnej i osobowej (np. mieszkańców czy pracowników samorządowych).

Kolejnym obszarem poddanym analizie są formy (w podziale na sformalizowane i niesformalizowane) współpracy między samorządem a poszczególnymi grupami partnerów. Sformalizowane formy współpracy to, według autorki, te oparte na umowach (w tym np. porozumienie, związek, stowarzyszenie, umowa partnerska)<sup>20</sup>, niesformalizowane zaś – to formy oparte na prywatnych kontaktach (takich jak wymiana *know-how*, spotkania, konsultacje, partycypacja, lobbying itp.).

Analiza udzielonych odpowiedzi wskazuje, że samorzady w zasadzie koncentrują się na współpracy z innymi samorządami (ponad 82% zastosowanych form sformalizowanych i 68% form niesformalizowanych dotyczy współpracy zawiązywanej między JST), przy czym najczęściej prowadzona jest ona z udziałem gmin. Analiza udzielonych odpowiedzi w kategorii sformalizowanych form współpracy wskazuje, że największą popularnością cieszą się porozumienia (46,09% stosowanych form), następnie umowy partnerstwa (34,37%) oraz umowy w ramach stowarzyszeń (10,94%). Dotyczy to zarówno współpracy realizowanej między JST, jak i między JST a pozostałymi grupami partnerów. Zauważyć należy, że w przypadku współpracy z udziałem gmin najbardziej popularne są umowy partnerstwa, a współpracy z udziałem powiatów i samorządu województwa – porozumienia. W odniesieniu do przedsiębiorstw przeważają (nieznacznie) porozumienia, a w przypadku NGO – umowy partnerstwa. Współpraca z uczelniami nie przybiera wiodącej formy. W przypadku form niesformalizowanych najczęściej stosowane są spotkania (44,27%), dalej konsultacje (31,30%) oraz partycypacja (21,37%). Układ ten jest charakterystyczny zarówno dla relacji między JST, jak i między JST a innymi grupami podmiotów. Podsumowując rozważania w tej części opracowania należy podkreślić, że najbardziej popularną formą współpracy jest porozumienie, następnie umowa partnerstwa, a później spotkania i konsultacje.

Wiodącą rolę w zakresie inicjowania współpracy między różnymi grupami podmiotów, jak również jej koordynowania, odgrywają gminy oraz powiaty. Zauważalna jest nieznaczna tylko rola organizacji pozarządowych i znikoma przedsiębiorstw, jak również uczelni. Kryteria wyboru podmiotów, z którymi badane JST podejmowały współpracę, były zróżnicowane w zależności od typu partnera. Przy doborze partnerów będących jednostkami samorządu terytorialnego (dotyczy to zarówno gmin, powiatów, jak i samorządu województwa) kluczową rolę odgrywają wspólne obszary działania i wspólne cele. W przypadku gmin i powiatów do katalogu tego należy dodatkowo włączyć bliskość położenia. Decydując się na współpracę z powiatami gminy kierują się możliwością wsparcia finansowego pozwalającego na realizację wspólnych przedsięwzięć. Samorząd województwa włączany jest do współpracy dodatkowo, jako podmiot gwarantujący współfinansowanie.

<sup>20</sup> Stanowią one instytucjonalne formy współpracy, o których mowa w części 2.4 opracowania.



Podobnie sytuacja kształtuje się w przypadku przedsiębiorstw. W odniesieniu do uczelni istotną rolę odgrywa prestiż i zasoby kadrowe gwarantujące wysoką jakość współpracy. We współpracy z NGO zasadniczą rolę odgrywają natomiast wspólne obszary działania i wspólne cele, dotychczasowe doświadczenia we współpracy, jak również bliskość położenia/sąsiedztwo.

Jednym z aspektów realizowanych badań ankietowych była próba dokonania oceny współpracy, jak również konieczność wprowadzenia zmian w dotychczasowym jej kształcie. Poszczególne wypowiedzi wskazują, że w województwie łódzkim jakość współpracy oceniana jest jako dobra (wartość ta uzyskała największą liczbę wskazań we wszystkich grupach partnerów), przy czym najlepiej oceniana jest w przypadku współdziałania z organizacjami pozarządowymi, a najslabiej – z przedsiębiorcami i powiatami. Ciekawy wniosek nasuwa się również podczas analizy wyników badań poświęconych jakości współpracy prowadzonej na obszarze województwa łódzkiego oraz wykraczającej poza jego granice. Współpraca podejmowana z podmiotami z regionu łódzkiego oceniana jest bowiem gorzej niż z podmiotami spoza województwa. Może być to związane ze skalą prowadzonej współpracy, tym bardziej że współpraca wykraczająca poza granice regionu stanowi raczej rzadkość.

Dotychczasowe doświadczenia zachęcają samorzady do podejmowania współpracy o charakterze ponadlokalnym z różnymi grupami partnerów, na co wskazuje 90,32% udzielonych odpowiedzi. Zaledwie 6,59% respondentów wypowiedziało się na temat konieczności wprowadzenia zmian w dotychczasowej współpracy, w tym zwłaszcza w zakresie jej rozszerzenia (26,67% odpowiedzi). Pozostałe odpowiedzi sugerują konieczność dokonania zmian w postawach partnerów (np. w obszarze wywiązywania się z obowiązków w określonym terminie, prowadzenia działań zgodnie z harmonogramem, zwiększenia poziomu zaangażowania partnerów) czy stosowanych formach współpracy.

Kolejny obszar badawczy stanowiły plany na przyszłość w zakresie współpracy. W większości przypadków respondenci rozszerzenie dotychczasowej współpracy bądź nawiązanie nowej wiązą z realizacją zadań wynikających z ustaw i łączących się z przypisanymi im kompetencjami. Planowane jest podjęcie i rozszerzenie współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych, przy włączeniu różnych grup podmiotów (w tym nie tylko innych samorządów, ale również i przedsiębiorców). Planowana współpraca będzie miała co do zasady charakter sformalizowany. Współpraca z uczelniami i jednostkami B+R nie jest w ogóle planowana, co z punktu widzenia obecnie realizowanej koncepcji rozwoju jest niepokojącym zjawiskiem.

Współpraca wykraczająca poza granice województwa łódzkiego koncentrować się będzie na zadaniach wynikających z ustaw oraz z przypisanych poszczególnym szczeblom samorządu kompetencji (zwłaszcza w zakresie infrastruktury drogowej czy też zadań wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego), jak również służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu gminy/powiatu. Współpraca

będzie miała co do zasady charakter sformalizowany. Respondenci nie planują rozszerzenia współpracy poza granice województwa łódzkiego z samorządem województwa, przedsiębiorcami oraz uczelniami. Współpraca wykraczająca poza granice kraju planowana jest tylko w przypadku jednej gminy wiejskiej, która chciałaby nawiązać współpracę partnerską z innymi podmiotami w zakresie wymiany kulturalnej, gospodarczej i społecznej.

Podsumowując analizę planów dotyczących współpracy prowadzonej przez samorządy na terenie województwa łódzkiego (w zakresie jej nawiązania i zwiększenia), jak również poza jego granicami, należy podkreślić, że będzie się ona koncentrować na realizacji zadań publicznych wynikających z ustaw oraz przypisanych kompetencji. Uwagi wymaga coraz większa koncentracja na współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych, przy włączeniu różnych grup podmiotów. Współpraca będzie miała co do zasady charakter sformalizowany, współpraca o charakterze niesformalizowanym planowana będzie w obszarach miękkich, nie wymagających doprecyzowania praw i obowiązków partnerów, w tym również wkładu finansowego w realizację przedsięwzięcia. Charakterystyczne jest także nieuwzględnienie w planach współpracy z uczelniami i jednostkami B+R.

Zasadniczym celem planowanej współpracy z gminami i powiatami będzie osiągnięcie efektów rozwojowych zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym. W przypadku współpracy z gminami istotne znaczenie będzie mieć wzrost innowacyjności i specjalizacji gospodarczych, rozwój terenów wiejskich oraz rozwój sektora usług publicznych. W odniesieniu do powiatów kluczowy będzie rozwój terenów wiejskich i sektora usług publicznych. Do katalogu celów o średnim znaczeniu należy dołączyć również wzrost innowacyjności i rozwoju specjalizacji gospodarczych. W przypadku tych dwóch grup partnerów cele kształtują się porównywalnie.

Współpraca z samorządem województwa będzie miała na celu rozwój sektora usług publicznych, wspieranie przedsiębiorczości i rozwój kapitału ludzkiego. Włączenie przedsiębiorców do współpracy będzie zmierzało do osiągnięcia efektów rozwojowych na poziomie lokalnym, rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, poprawy jakości życia, jak również ochrony zasobów naturalnych. Współpraca z uczelniami z punktu widzenia rozwoju nie będzie miała istotnego znaczenia, stąd też respondenci zmierzli się z trudnościami w jej określeniu. Jako cel o dużym znaczeniu ujęto rozwój kapitału ludzkiego i promocję. W przypadku organizacji pozarządowych współpraca służyć ma rozwojowi kapitału ludzkiego i społecznego, terenów wiejskich i funkcji turystycznych oraz sektora usług publicznych.

Powyższa analiza pozwala stwierdzić, że we wszystkich grupach partnerów współpraca będzie koncentrować się wokół celu związanego z osiągnięciem efektów rozwojowych połączonych z rozwojem kapitału ludzkiego, społecznego, wsparciem przedsiębiorczości służącej rozwojowi gospodarczemu oraz poprawą usług publicznych. Istotne znaczenie mieć będzie rozwój obszarów wiejskich, czego potrzeba w tej części badań uwidoczniła się kilkakrotnie.

### 3.3. Współpraca JST miejskich obszarów funkcjonalnych w świetle przeprowadzonych badań jakościowych

W tej części opracowania autorka dokonała ogólnej prezentacji współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych województwa łódzkiego. W swych rozważaniach skoncentrowała się na obszarach współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego z poszczególnymi grupami interesariuszy, co pozwoliło na stworzenie obrazu, istotnego z punktu widzenia analiz podejmowanych w kolejnym rozdziale poświęconym barierom we współpracy. Pełna charakterystyka aktywności i obszarów współpracy podejmowanej przez samorządy miast i ich obszarów funkcjonalnych zawarta zostanie we wspomnianym już opracowaniu *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych województwa łódzkiego – zbiorowe studium przypadków* (Żak-Skwierczyńska, 2019).

W celu dokonania charakterystyki współpracy w ramach MOF wykorzystano przede wszystkim dane i informacje zebrane w trakcie badań terenowych (przeprowadzonych w roku 2015 w urzędach w formie wywiadów pogłębionych). Tak przygotowany materiał został w części przypadków uzupełniony o wyniki badań ilościowych przeprowadzonych w roku 2014 w ramach badań ankietowych, analizę dokumentów strategicznych opracowanych na poziomie krajowym, regionalnym i wybranej jednostki samorządu terytorialnego, jak również analizę danych wtórnych (*desk research*) z wykorzystaniem statystyki publicznej, zawartości stron internetowych oraz materiałów udostępnionych przez urzędy. Biorąc pod uwagę, że zgromadzony materiał nie pozwolił na dokonanie analizy współpracy z organizacjami pozarządowymi, autorka w roku 2016 zdecydowała się na zrealizowanie uzupełniających badań ankietowych poświęconych tylko temu obszarowi współpracy.

Z uwagi na charakter prowadzonych badań, dynamikę i różnorodność procesów dotyczących współpracy, zachodzących w poszczególnych samorządach, jak również problemy zaistniałe na etapie realizowania badań, opisy mogą nieznacznie różnić się od siebie. Wśród tych problemów na szczególną uwagę zasługują nieścisłości wynikające ze słabej pamięci respondentów, jak również nieprecyzyjność i niejednorodność informacji zamieszczonych na stronach internetowych. W poszczególnych opisach autorka wychodzi od charakterystyki miasta (będącego ośrodkiem subregionalnym), następnie opisując jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w badaniach. W opisach koncentruje się na obszarach współpracy podejmowanych przez samorządy z poszczególnymi grupami interesariuszy.

### 3.3.1. Miasto Bełchatów i jego obszar funkcjonalny

Bełchatów jest miastem powiatowym położonym w województwie łódzkim, 50 km od Łodzi. Dzięki korzystnemu położeniu na szlaku drogi krajowej nr 8 relacji Warszawa–Wrocław, jest ważnym dla województwa ośrodkiem komunikacyjnym. Miasto zajmuje powierzchnię 34,64 km<sup>2</sup>. Liczba ludności wykazuje tendencję spadkową, na koniec roku 2017 miasto liczyło 57 964 mieszkańców<sup>21</sup>. Bełchatów pełni funkcję ośrodka subregionalnego (KPZK, 2012 s. 194; SRWŁ, 2013, s. 102; PZPWŁ, 2011, s. 46). Został zaliczony do grupy pięciu regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju (PZPWŁ, 2011, s. 10). *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego* wskazuje Bełchatów jako miasto będące biegunem wzrostu, zaliczając je do grupy 16 (poza Łodzią) ośrodków o wysokich potencjałach rozwojowych (SRWŁ, 2013, s. 3, 121).

Miasto jest siedzibą gminy wiejskiej Bełchatów<sup>22</sup> oraz powiatu bełchatowskiego. Powiat zajmuje powierzchnię 968 km<sup>2</sup>. W jego skład wchodzi gmina miejska Bełchatów, gmina miejsko-wiejska Żelów oraz sześć gmin wiejskich: Bełchatów, Drużbice, Kleszczów, Kluki, Rusiec i Szczerców. W wywiadach uczestniczyli sekretarz miasta Bełchatowa i burmistrz miasta Żelowa, jak również wójt gminy Drużbice, zatem w dalszej części opracowania autorka skoncentrowała się na współpracy podejmowanej właśnie przez te jednostki samorządu terytorialnego.

Żelów to miasto położone 15 km od Bełchatowa, siedziba gminy miejsko-wiejskiej Żelów. Jego powierzchnia wynosi ponad 167 km<sup>2</sup>. Ludność gminy nieznacznie maleje<sup>23</sup>. Gmina Drużbice jest gminą wiejską położoną 12 km od Bełchatowa. Powierzchnia gminy wynosi 113,35 km<sup>2</sup>. Liczba ludności gminy wykazuje tendencję zwyżkową<sup>24</sup>.

Zarówno Bełchatów, Żelów, jak i Drużbice, prowadzą współpracę z różnymi grupami interesariuszy. Miasto Bełchatów w ograniczonym zakresie współpracuje z gminą wiejską Bełchatów (w ramach programu oczyszczania ścieków komunalnych). W opinii burmistrz Żelowa, powiązania funkcjonalne między Bełchatowem a Żelowem występują wyłącznie w obszarze dojazdów mieszkańców do pracy w elektrowni. Z rozmowy z przedstawicielem Drużbicz wynika natomiast, że współpraca z miastem Bełchatów nie ma znaczącego charakteru.

Współpraca z powiatem jest prowadzona przez miasto Bełchatów w znikomym zakresie – ogranicza się do działań służących przeciwdziałaniu bezrobociu, podejmowaniu inicjatyw o charakterze kulturalnym i sportowym oraz wspólnych

21 W stosunku do roku 2012 liczba ta zmniejszyła się o 2068 mieszkańców, tj. 3,44%.

22 Gmina wiejska Bełchatów jest jedną z 16 w województwie łódzkim tzw. gmin obwarazankowych.

23 W 2017 r. liczba mieszkańców wynosiła 15 022 osoby, w stosunku do 2012 r. odnotowano ubytek na poziomie 141 mieszkańców, tj. o 0,93%.

24 W 2017 r. liczba mieszkańców wynosiła 5154 osoby i w stosunku do 2012 r. wzrosła o 65 osób, tj. 1,28%.

przedsięwzięć związanych z utrzymaniem dróg publicznych. Współpracę koncentrującą się wokół przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym (w tym polegających na modernizacji dróg powiatowych oraz projektach ekologicznych) potwierdzili również przedstawiciele miasta Zelowa i gminy Drużbice.

Współpraca z samorządem województwa w przypadku Bełchatowa ograniczyła się do udziału w pracach na rzecz przygotowania SRWŁ<sup>25</sup>. W pozostałych dwóch gminach opiera się ona na współpracy w ramach pozyskiwania funduszy unijnych i innych źródeł finansowania.

Współpraca z przedsiębiorcami w Bełchatowie koncentruje się wokół realizowania polityki prorodzinnej, działań w obszarze kultury i sportu oraz sponsoringu. Współpraca Zelowa ma charakter doraźnego nieformalnego działania (jest prowadzona np. w zakresie umorzenia podatku z uwagi na rozwój gminy lub ważne cele społeczne). Z powodu rolniczego charakteru gmina Drużbice ma ograniczoną ofertę w tym obszarze, w miarę możliwości wspierając lokalnych przedsiębiorców. Prowadzi natomiast systematyczną współpracę z przedsiębiorstwem EKO – Region Bełchatów w zakresie gospodarki odpadami.

We wszystkich badanych przypadkach współpraca z organizacjami pozarządowymi ogranicza się do realizacji zadań wynikających z *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Współpraca Bełchatowa z organizacjami pozarządowymi w szczególności koncentruje się na przeciwdziałaniu uzależnieniom i patologiom społecznym, wspieraniu i upowszechnianiu kultury fizycznej oraz działalności na rzecz dzieci i młodzieży. Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej jest wiodącym tematem współpracy w przypadku Zelowa<sup>26</sup>.

Współpraca z uczelniami prowadzona jest m.in. w celu podnoszenia kwalifikacji pracowników, realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, udziału w konferencjach czy organizacji staży zawodowych.

Zarówno Bełchatów, Zelów, jak i Drużbice w roku 2014 przystąpiły do porozumienia o współpracy w ramach Obszaru Funkcjonalnego Zagłębie Górniczo-Energetyczne Bełchatów–Szczerców–Złoczew<sup>27</sup>, będącego rejonem charakteryzującym się dominacją gospodarki surowcowej, opartej na zasobach węgla brunatnego, wykorzystywanego do produkcji. Ponadto wszystkie badane jednostki są członkami Lokalnej Grupy Działania „Dolina rzeki Grabi”, nastawionej na zrównoważony rozwój obszarów dziewięciu gmin z trzech powiatów i pozyskiwanie środków zewnętrznych.

25 W ankiecie w polach współpracy z samorządem województwa dodatkowo zwrócono uwagę na nieliczne działania wpisujące się w obszar pomocy społecznej, kultury, przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, sportu i rekreacji, oświaty, rewitalizacji oraz oczyszczania ścieków komunalnych.

26 Gmina Drużbice nie wzięła udziału w badaniach ankietowych służących ocenie współpracy z organizacjami pozarządowymi.

27 Zagłębie górniczo-energetyczne Bełchatów–Szczerców–Złoczew jest jednym z obszarów funkcjonalnych wskazanych w *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego* (SRWŁ, 2013, s. 52, 106).

### 3.3.2. Miasto Pabianice i jego obszar funkcjonalny

Pabianice są trzecim pod względem wielkości miastem województwa łódzkiego, o powierzchni 33 km<sup>2</sup> i liczbie ludności kształtującej się pod koniec 2017 r. na poziomie 65 823 mieszkańców<sup>28</sup>.

Pabianice pełnią funkcję ośrodka subregionalnego (KPZK, 2012, s. 194; SRWŁ, 2013, s. 102; PZPWŁ, 2011, s. 46). *Strategia* wskazuje Pabianice jako miasto będące biegunem wzrostu, tracące jednak w ostatnich latach funkcje społeczno-gospodarcze (SRWŁ, 2013, s. 42, 121). Pabianice są siedzibą powiatu pabianickiego zajmującego powierzchnię 492,18 km<sup>2</sup>, w skład którego wchodzi dwie gminy miejskie (Konstantynów Łódzki i Pabianice) oraz pięć gmin wiejskich (Dłutów, Dobroń, Ksawerów, Lutomierski i Pabianice)<sup>29</sup>. W badaniach uczestniczyli prezydent miasta Pabianic oraz wójt gminy Dobroń – tym jednostkom terytorialnym poświęcona została dalsza część opracowania. Gmina Dobroń jest gminą wiejską położoną 13 km od Pabianic, zajmującą powierzchnię ponad 95 km<sup>2</sup>. Od roku 2012 liczba ludności gminy wykazuje tendencję wzrostową<sup>30</sup>.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od prezydenta miasta, Pabianice utrzymują bieżący kontakt z gminami: Pabianice, Ksawerów, Dłutów, Dobroń, Konstantynów Łódzki oraz Rzgów. Z punktu widzenia powiązań funkcjonalnych (związanych z przepływem ludności do miejsca pracy), szczególne znaczenie ma współpraca z gminą Rzgów w zakresie zapewnienia połączeń komunikacyjnych. Do innych obszarów współpracy łączących samorządy zaliczono: wspólną sieć wodociągową, kanalizację, drogi, oświetlenie, jak również wspólne inwestycje na styku gmin. Z punktu widzenia gminy Dobroń, współpraca z Pabianicami nie odgrywa szczególnej roli w kontekście rozwoju gminy<sup>31</sup>. Obecnie opiera się na podejmowaniu wspólnych działań w zakresie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, wodociągów i kanalizacji oraz przedsięwzięć o charakterze kulturalnym. Gmina nie zauważa powiązań związanych z przepływami (np. w celach zarobkowych) mieszkańców z Dobronia do Pabianic, występują one raczej w odwrotnym kierunku. Zdaniem wójta, widoczny jest napływ do Dobronia mieszkańców z Łodzi i Pabianic, którzy osiedlają się w gminie, co nie jest jednak potwierdzone prowadzonymi przez gminę badaniami<sup>32</sup>.

Współpraca miasta Pabianice ze starostwem powiatowym opiera się na regularnych spotkaniach tematycznych, mających na celu wspólne omawianie

28 Liczba ludności miasta wykazuje tendencję spadkową, w stosunku do roku 2012 zmniejszyła się o 2498 mieszkańców, tj. o 3,66%.

29 Gmina wiejska Pabianice jest jedną z gmin obwarzankowych w województwie łódzkim.

30 Od 2012 do 2017 r. liczba mieszkańców gminy Dobroń wzrosła o 248 osób, tj. o 3,5%.

31 W tym obszarze Dobroń koncentruje się raczej na współpracy z Łodzią, co jest podyktowane przede wszystkim połączeniem trasą S14.

32 Dane publikowane przez GUS potwierdzają wzrost liczby ludności w poszczególnych latach. Brak jednak informacji potwierdzających kierunki migracji.

i opracowanie rozwiązań bieżących problemów samorządów<sup>33</sup>. W przypadku gminy Dobroń prowadzona jest ona w zakresie spraw przekraczających zasięg jednej gminy (w tym zwłaszcza w obszarze dróg publicznych oraz szkolnictwa).

W obydwu badanych przypadkach współpraca z samorządem województwa związana jest z aplikowaniem o środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a w odniesieniu do Pabianic dodatkowo z ubieganiem się przez miasto o dofinansowanie przedsięwzięć w obszarze ekologii i rewitalizacji.

Miasto Pabianice tworzy warunki sprzyjające współpracy i rozwojowi przedsiębiorstw, początkowo będąc inicjatorem tej współpracy. Obecnie współpraca koncentruje się na działaniach służących termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, realizowanej w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego. W przypadku Dobronia, współpraca wiąże się z utworzeniem w 2013 r. Podstrefy Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Ponadto istotnym elementem współpracy są działania promocyjne na rzecz produktów regionalnych oraz przedsiębiorców mających swą siedzibę na terenie gminy.

Zarówno Pabianice, jak i Dobroń współpracę z organizacjami pozarządowymi realizują na zasadach określonych w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Współpraca prowadzona jest w formie finansowej i pozafinansowej na podstawie uchwalanego corocznie programu współpracy. Jako organy doradcze, wspierające działania Rady Miejskiej i prezydenta Pabianic, miasto powołało Pabianicką Radę Działalności Pożytku Publicznego oraz Miejską Radę Seniorów (współpracujące z Pabianickim Forum Organizacji i Inicjatyw Pozarządowych, a także z Lokalnym Ośrodkiem Partycypacji Społecznej). Pabianicka Rada Działalności Pożytku Publicznego zajmuje się współpracą między miastem a organizacjami pozarządowymi. Miasto Pabianice współpracę z organizacjami pozarządowymi prowadzi w obszarze pomocy społecznej i przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym. Współpraca gminy Dobroń z organizacjami pozarządowymi prowadzona jest w ograniczonym zakresie. Gmina organizuje konkursy grantowe, część środków przekazuje na upowszechnianie kultury fizycznej.

Zgodnie z pozyskanymi informacjami, współpraca z uczelniami w zasadzie nie występuje.

Pabianice i Dobroń są członkami Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, realizując projekty służące m.in. termomodernizacji i poprawie efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej, modernizacji komunikacji miejskiej i optymalizacji zużycia energii cieplnej. Dla gminy Dobroń kluczowe znaczenie z punktu widzenia współpracy prowadzonej z innymi gminami ma Lokalna Grupa Działania „Dolina rzeki Grabi”, której działalność prowadzona jest na obszarze trzech powiatów.

33 Omawiane problemy dotyczą np. ochrony zwierząt i prowadzenia wspólnego schroniska, wsparcia osób niepełnosprawnych.

### 3.3.3. Miasto Tomaszów Mazowiecki i jego obszar funkcjonalny

Tomaszów Mazowiecki jest czwartym pod względem liczby ludności miastem w województwie łódzkim (63 238 osób w 2017 r.)<sup>34</sup>, położonym ponad 60 km od Łodzi, zajmującym powierzchnię niemalże 42 km<sup>2</sup>. Miasto leży w Dolinie Białobrzesckiej nad rzekami Pilicą, Wolbórką, Czarną i Piasecznicą, w pobliżu Zalewu Sulejowskiego oraz na skraju Puszczy Pilickiej. Tomaszów pełni funkcję ośrodka subregionalnego (KPZK, 2012, s. 194; SRWŁ, 2013, s. 102; PZPWŁ, 2011, s. 46). PZPWŁ traktuje miasto jako jeden z pięciu regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju (PZPWŁ, 2011, s. 10). *Strategia* wskazuje Tomaszów jako miasto będące biegunem wzrostu (SRWŁ, 2013, s. 121)<sup>35</sup>, zaliczając je jednak do ośrodków tracących w ostatnich latach funkcje gospodarcze (SRWŁ, 2013, s. 42). Miasto jest siedzibą powiatu tomaszowskiego, o powierzchni 1024,79 km<sup>2</sup>. W skład powiatu wchodzi: gmina miejska Tomaszów Mazowiecki oraz gminy wiejskie: Będków, Budziszewice, Czerniewice, Inowódz, Lubochnia, Rokiciny, Rzeczyca, Tomaszów Mazowiecki<sup>36</sup>, Ujazd, Żelechlinek. W badaniach uczestniczył przedstawiciel Urzędu Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, stąd też dalsza część opracowania poświęcona zostanie tej JST. Wywiad przeprowadzono z kierownikiem Biura Partnerstwa i Rozwoju.

Początkowo współpraca podejmowana przez miasto z innymi JST miała charakter przypadkowy, koncentrujący się wokół infrastruktury drogowej. W inicjowaniu współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego miasto skupiało się na potencjałach, dokonując wyboru tych, których nie posiadały gminy sąsiadujące (np. w zakresie dowozu dzieci do szkół i przedszkoli, prowadzenia biblioteki publicznej czy ośrodka rehabilitacji dzieci niepełnosprawnych). W roku 2012 podjęto kroki służące utworzeniu w powiecie tomaszowskim, wokół miasta Tomaszów Mazowiecki, Obszaru Funkcjonalnego Dolina Rzeki Pilicy. Wspólne próby wykorzystania posiadanego potencjału przyrodniczego i kulturowego powiatu tomaszowskiego podejmowane były kilkakrotnie<sup>37</sup>. Finalnie pod koniec roku 2014 partnerstwo pięciu samorządów, w tym miasto Tomaszów Mazowiecki (jako li-

34 Liczba mieszkańców w stosunku do roku 2012 zmniejszyła się o 2216 mieszkańców, tj. 3,39%.

35 SRWŁ do grupy obszarów funkcjonalnych stanowiących podstawę budowania silnej pozycji konkurencyjnej regionu zaliczyła m.in. zagłębie ceramiczno-budowlane Opoczno–Tomaszów Mazowiecki, jak również obszar turystyczny doliny rzeki Pilicy (SRWŁ, 2013, s. 48, 54–55, 58–61).

36 Jedna z gmin obwarzankowych województwa łódzkiego.

37 Po raz pierwszy w roku 2006 w ramach projektu szkoleniowo-doradczego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Turystyka – wspólna sprawa”; w roku 2010 z oddolnej inicjatywy Stowarzyszenia Dolina Pilicy, działającego jako Lokalna Grupa Działania, skupiającego kilka gmin wiejskich położonych nad rzeką Pilicą i Zbiornikiem Sulejowskim – działania skoncentrowały się na inwentaryzacji kulturalnych „Skarbów Doliny Pilicy”; 2012 r. projekt *Partnerstwa na rzecz budowy Obszaru Funkcjonalnego Dolina Rzeki Pilicy w powiecie tomaszowskim*.



der projektu), powiat tomaszowski oraz gminy: Tomaszów Mazowiecki, Inowłódz i Rzeczyca, jak również LGD Dolina Pilicy, opracowało *Strategię Rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Dolina Rzeki Pilicy* w powiecie tomaszowskim, plany sektorowe w dwóch strategicznych obszarach: turystyka i transport oraz plany rozwoju dla partnerów samorządów projektu.

Przeprowadzone badania i opracowane raporty ujawniły zaniedbania miasta w obszarze współpracy z przedsiębiorcami. Stąd w kwietniu 2015 r. odbyła się pierwsza konferencja adresowana do przedsiębiorców i samorządowców, stanowiąca forum wymiany wiedzy, doświadczeń oraz dyskusji między światem administracji samorządowej i biznesu.

W obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi Tomaszów Mazowiecki, zdaniem rozmówcy, uznawany jest za miasto „referencyjne”. W roku 2007 prezydent miasta powołał pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, a w roku 2008 – Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu (obecnie rozwiązane). W roku 2007 miasto „zmusiło” organizacje pozarządowe do współpracy zakładając przyznanie finansowania pod warunkiem wspólnego działania. Tomaszów Mazowiecki największe środki przeznacza na pomoc społeczną, przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym, wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej, działalność na rzecz dzieci i młodzieży, w tym ich wypoczynek, ekologię i ochronę zwierząt oraz ochronę dziedzictwa przyrodniczego. Współpraca z organizacjami pozarządowymi z punktu widzenia rozwoju obszaru funkcjonalnego ma złożony charakter. Nie istnieje organizacja pozarządowa o charakterze *stricte* gospodarczym. W projekcie partnerstwa obszaru funkcjonalnego zrezygnowano z włączania organizacji pozarządowych (z wyjątkiem LGD), co było podyktowane lokalnym charakterem działalności organizacji pozarządowych prężnie funkcjonujących na terenie Tomaszowa Mazowieckiego. Współpraca miasta z uczelniami ma charakter szczytkowy.

Miasto jest członkiem Stowarzyszenia Dolina Pilicy, działającego jako Lokalna Grupa Działania, mającego na celu rozwój obszarów wiejskich obejmujących obszary jednostek administracyjnych gmin będących jego członkami<sup>38</sup>.

### 3.3.4. Miasto Zgierz i jego obszar funkcjonalny

Zgierz jest miastem w województwie łódzkim, od południa graniczącym z Łodzią. Położony nad rzeką Bzurą zajmuje powierzchnię 42 km<sup>2</sup>. Zgierz jest szóstym pod względem liczby mieszkańców miastem województwa łódzkiego<sup>39</sup>. SRWŁ zalicza

38 W tym Aleksandrowa, Czerniewic, Inowłódz, Lubochni, Mniszkowa, Opoczna, Poświętnych, Rzeczyca, Sławna, Tomaszowa Mazowieckiego, Wielgomłynów oraz miast i gmin: Drzewica, Przedbórz, Sulejów, Wolbórz.

39 Liczba mieszkańców w 2017 r. wyniosła 56 690, w stosunku do roku 2012 zmniejszyła się o 1113 osób (tj. o 1,93%).

Zgierz do grupy miast o słabym potencjale rozwojowym, tracących w ostatnich latach funkcje społeczno-gospodarcze (SRWŁ, 2013, s. 41–42). PZPWŁ traktuje miasto jako jeden z ośrodków pełniących funkcje subregionalne (PZPWŁ, 2011, s. 46). Miasto jest siedzibą gminy wiejskiej Zgierz oraz powiatu zgierskiego. Biorąc pod uwagę fakt, że nie udało się przeprowadzić wywiadu z przedstawicielem urzędu miasta, ujęta w tej części opracowania informacja na temat Zgierza ma jedynie charakter wprowadzający. W badaniach uczestniczyli starosta powiatu zgierskiego oraz zastępca burmistrza miasta Głowna – tym dwóm jednostkom poświęcono zostanie dalsza część opracowania. Powiat zgierski utworzony został w roku 1999 w ramach reformy administracyjnej. Jego powierzchnia wynosi 855,18 km<sup>2</sup>, a swym zasięgiem obejmuje trzy gminy miejskie (Głowno, Ozorków, Zgierz), dwie gminy miejsko-wiejskie (Aleksandrów Łódzki, Stryków) oraz cztery gminy wiejskie (Głowno, Ozorków, Parzęczew, Zgierz). Liczba ludności powiatu wykazuje tendencję wzrostową<sup>40</sup>. Miasto Głowno położone jest 29 km na północny wschód od Łodzi. Liczba mieszkańców miasta wykazuje tendencję malejącą<sup>41</sup>.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi podczas wywiadu ze starostą powiatu zgierskiego, współpraca z gminami leżącymi w granicach administracyjnych powiatu koncentruje się głównie na budowie, modernizacji i utrzymaniu dróg, jak również na oświacie. Współpraca miasta Głowna z innymi JST ma charakter inwestycyjny. Miasto współpracuje ze starostwem w zakresie utrzymania i naprawy dróg powiatowych oraz utrzymania pasów zieleni na terenie gminy. Obszary współpracy miasta z gminami sąsiadującymi koncentrują się wokół budowy kanalizacji, odtworzenia dróg, jak również ich modernizacji.

Współpraca powiatu z samorządem województwa ogranicza się do współfinansowania przedsięwzięć realizowanych na terenie powiatu w postaci dróg, jak również projektów z *Regionalnego Programu Operacyjnego*. Współpraca o podobnym charakterze prowadzona jest również z miastem Głowno.

Zarówno w jednym, jak i w drugim badanym przypadku, współpraca samorządów z przedsiębiorcami ma charakter sporadyczny – ogranicza się do udziału w spotkaniach czy organizacji imprez okolicznościowych. Współpraca powiatu z uczelniami jest znikoma, a w przypadku gminy Głowno nie istnieje. Powiat współpracuje z organizacjami pozarządowymi w trybie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Współpraca ta koncentruje się w szczególności na pomocy społecznej, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych oraz wsparciu sportu, kultury fizycznej i turystyki. W przypadku miasta Głowna, w opinii rozmówcy, kluczowe znaczenie ma współpraca prowadzona z organizacjami sportowymi. Współpraca ta przyjmuje charakter dwustronnych korzyści (finansowo-promocyjny). Analiza wyników ankiet dotyczących współpracy miasta z NGO

40 W latach 2012–2017 liczba mieszkańców wzrosła o 1009 osób (tj. o 0,61%), osiągając w grudniu 2017 r. wartość 165 606 osób.

41 Liczba mieszkańców w roku 2017 wynosiła 14 422 i zmniejszyła się w stosunku do roku 2012 o 544 osób (tj. o 3,63%).

wskazuje, że największe środki miasto przekazuje na wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej, następnie na przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym oraz na pomoc społeczną.

Zarówno powiat zgierski, jak i gmina miejska Głowno są członkami Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Miasto Głowno jest jedną z 20 gmin z województwa łódzkiego zrzeszoną w Związku Międzygminnym „Bzura”, powołanym w celu stworzenia, a następnie wdrożenia, systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Miasto jest również członkiem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Polcentrum”, realizującego działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszaru i rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność.

### 3.3.5. Miasto Skierniewice i jego obszar funkcjonalny

Skierniewice to miasto na prawach powiatu, położone w województwie łódzkim w połowie drogi między Warszawą a Łodzią<sup>42</sup>. Skierniewice zajmują powierzchnię blisko 35 km<sup>2</sup>, z liczbą mieszkańców kształtującą się w roku 2017 na poziomie 48 308 osób<sup>43</sup>. Na terenie miasta swoją siedzibę mają również gmina wiejska Skierniewice oraz starostwo powiatu skierniewickiego<sup>44</sup>. W skład powiatu ziemskiego wchodzi gminy wiejskie: Bolimów, Głuchów, Godzianów, Kowiesy, Lipce Reymontowskie, Maków, Nowy Kawęczyn, Skierniewice i Słupia. Biorąc pod uwagę specyfikę podziału administracyjnego, autorka zdecydowała się na objęcie badaniem miasta Skierniewice (miasto na prawach powiatu) oraz gmin leżących w granicach administracyjnych powiatu ziemskiego (w tym gminy Lipce Reymontowskie oraz gminy Nowy Kawęczyn). W badaniach uczestniczyli: naczelnik Wydziału Pożytkiwania Zewnętrznych Środków Finansowych Urzędu Miasta Skierniewice, wójt gminy Lipce Reymontowskie oraz wójt gminy Nowy Kawęczyn.

SRWŁ traktuje Skierniewice jako ośrodek o wysokich potencjałach rozwojowych (SRWŁ, 2013, s. 41). Zgodnie z *Aktualizacją Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego* (2011, s. 113), Skierniewice mają stanowić element krajowej sieci regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju i wojewódzkiej sieci regionalnych biegunów wzrostu. Skierniewice promują się na krajową stolicę nauk ogrodniczych<sup>45</sup>. Są miastem o dużym potencjale turystycznym,

42 Skierniewice od Warszawy dzieli 66 km, od Łodzi zaś 53 km. Lokalizacja między stolicą a Łodzią, zdaniem rozmówcy, skutkuje ciążeniem w kierunku Warszawy, choć ma ono charakter nieformalny – znaczna część mieszkańców miasta (w opinii rozmówcy około połowa) pracuje w Warszawie. Ciężenie miasta w kierunku Łodzi (jeśli o takim można mówić) związane jest przede wszystkim ze środkami unijnymi.

43 Liczba mieszkańców w stosunku do roku 2012 zmniejszyła się o 387 osób, tj. o 0,79%.

44 Miasto Skierniewice nie stanowi części powiatu ziemskiego z uwagi na fakt, iż jest to miasto na prawach powiatu.

45 Na terenie miasta ma swoją siedzibę Instytut Ogrodnictwa oraz Stacja Doświadczalna Wydziału Rolnictwa i Biologii Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

spełniającym wymagania określone dla polskich uzdrowisk. Gmina wiejska Lipce Reymontowskie położona jest w zachodniej części powiatu skierniewickiego. Powierzchnia gminy wynosi 43 km<sup>2</sup>, przy liczbie mieszkańców kształtującej się w roku 2017 na poziomie 3298 osób<sup>46</sup>. Gmina Nowy Kawęczyn jest gminą wiejską o powierzchni 104,22 km<sup>2</sup> (jest to trzecia co do wielkości gmina powiatu), przy jednoczesnym niewielkim zaludnieniu – w grudniu 2017 r. gminę zamieszkiwało 3382 mieszkańców<sup>47</sup>.

Biorąc pod uwagę potencjał endogeniczny Skierniewic, prezydent miasta oraz wójt gminy Maków w roku 2013 rozpoczęli działania związane z utworzeniem uzdrowiska Skierniewice–Maków, zapraszając do współpracy gminy powiatu skierniewickiego. Prace zostały zawieszono po przeprowadzonych w roku 2014 wyborach, kiedy nastąpiły zmiany na stanowisku prezydenta miasta. Współpraca okolicznych gmin z miastem Skierniewice została wówczas wstrzymana. Nowy prezydent skoncentrował się na utworzeniu strefy ekonomicznej i pozyskaniu inwestorów.

W opinii wójta gminy Lipce Reymontowskie współpraca podejmowana przez gminę z innymi JST ma charakter luźnej współpracy nieformalnej. Samorządy gminne współpracują w obszarze projektów infrastrukturalnych (np. wspólnej budowy dróg łączących gminy). Podobnie współpraca układa się z powiatem (ziemskim), koncentrując się wokół infrastruktury drogowej, ale również uruchomienia i prowadzenia poradni psychologiczno-pedagogicznej. Za kluczowy obszar współpracy gmina uznaje działania podejmowane wokół dziedzictwa kulturowego i twórczości Władysława Reymonta<sup>48</sup>. W przypadku gminy Nowy Kawęczyn współpraca podejmowana z innymi JST koncentruje się na zadaniach własnych gminy, w tym inwestycjach o charakterze infrastrukturalnym. Gmina, współpracując z powiatem skierniewickim, koncentruje się na realizacji wspólnych zadań o charakterze drogowym (modernizacja, budowa i przebudowa dróg). Współpraca gminy Nowy Kawęczyn z samorządem województwa i szkołami wyższymi w zasadzie nie istnieje.

Na terenie Skierniewic utworzona została łódzka strefa ekonomiczna, a działająca Skierniewicka Izba Gospodarcza skupia przedsiębiorców z różnych gmin. Współpraca gminy Lipce Reymontowskie z przedsiębiorstwami ogranicza się do sponsoringu. Na terenie gminy Nowy Kawęczyn brakuje przedsiębiorstwa odgrywającego kluczową rolę dla rozwoju obszaru.

46 Liczba mieszkańców gminy w roku 2017 w stosunku do 2012 zmniejszyła się o pięć osób (tj. o 0,15%).

47 Liczba mieszkańców w stosunku do roku 2012 wzrosła o 42 osoby, tj. 1,26%.

48 Wykorzystując związki Reymonta z różnymi miejscami zorganizowano Turniej Gmin Reymontowskich – wydarzenie kulturalne polegające na urządzeniu konkursu poświęconego powieści *Chłopi* oraz twórczości i życiu Władysława Reymonta. Na terenie gminy działa również Fundacja im. Władysława Reymonta.

Współpraca miasta Skierniewice z organizacjami pozarządowymi prowadzona jest na podstawie założeń corocznie uchwalanego *Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego*. Współpraca ta koncentruje się w szczególności na wspieraniu i upowszechnianiu kultury fizycznej oraz na ochronie i promocji zdrowia. Gmina Lipce Reymontowskie współpracuje z organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej. W przypadku gminy Nowy Kawęczyn współpraca, mająca charakter współpracy finansowej i pozafinansowej, ogranicza się do zadań wynikających z *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* i prowadzona jest w obszarze wspierania i upowszechniania kultury fizycznej.

Gmina Nowy Kawęczyn jest członkiem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania – „Gniazdo”, działającego m.in. na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, aktywizacji ludności wiejskiej, wspierania rozwoju edukacji, oświaty i wychowania, rozwoju przedsiębiorczości oraz inicjatyw lokalnych.

### 3.3.6. Miasto Radomsko i jego obszar funkcjonalny

Radomsko jest ósmym pod względem liczby mieszkańców oraz trzecim pod względem powierzchni miastem województwa łódzkiego. Liczba mieszkańców w roku 2017 wynosiła 46 409 i wykazuje tendencję spadkową<sup>49</sup>. SRWŁ zalicza Radomsko do grupy miast o wysokim potencjale rozwojowym (stanowi ono jeden z biegunów wzrostu). Zgodnie z PZPWŁ, miasto zostało zaliczone do grupy ośrodków pełniących funkcje subregionalne (PZPWŁ, 2011, s. 46). Radomsko jest miastem będącym siedzibą gminy wiejskiej Radomsko oraz powiatu radomszczańskiego. Biorąc pod uwagę fakt, że nie udało się przeprowadzić wywiadu z przedstawicielem urzędu miasta, ujęta w tej części opracowania informacja na temat Radomska ma charakter jedynie wprowadzający. Autorka zaprezentuje inne JST z powiatu radomszczańskiego uczestniczące w badaniach, tj. powiat radomszczański oraz gminę Gidle.

Powiat radomszczański graniczy z czterema powiatami województwa łódzkiego, powiatem częstochowskim (województwo śląskie) oraz powiatami włoszczowskim i koneckim (województwo świętokrzyskie). Powiat zajmuje powierzchnię 1442,57 km<sup>2</sup>. Liczba mieszkańców pod koniec roku 2017 wynosiła 113 923 osoby i wykazuje tendencję spadkową<sup>50</sup>. Powiat obejmuje trzy miasta (Radomsko, Przedbórz i Kamieńsk) oraz jedenaście gmin wiejskich (Dobryzycze, Gidle, Go-

49 Liczba mieszkańców miasta w roku 2017 w stosunku do roku 2012 zmniejszyła się o 1538 osób (tj. o 3,21%).

50 Liczba mieszkańców powiatu w roku 2017 w stosunku do roku 2012 zmniejszyła się o 2958 osób (tj. o 2,53%).

munice, Kobile Wielkie, Kodrąb, Lgota Wielka, Ładzice, Masłowice, Radomsko, Wielgomłyny i Żytno). Administracyjnie powiat powiązany jest z województwem łódzkim. Biorąc pod uwagę jego położenie, istotną rolę z punktu widzenia powiązań funkcjonalnych (podróże do pracy, spędzanie wolnego czasu) odgrywa Częstochowa. Nieodczuwalne są powiązania z województwem świętokrzyskim. Gmina Gidle w latach 1975–1998 była częścią województwa częstochowskiego. Siedziba gminy oddalona jest o 12 km na południe od Radomska, 100 km od Łodzi oraz 35 km od Częstochowy. Gmina zajmuje powierzchnię 115,98 km<sup>2</sup>. Liczba ludności kształtowała się w roku 2017 na poziomie 6151 osób<sup>51</sup>. Gmina mieści się w grupie 10% najbiedniejszych gmin w Polsce, zajmując w 2016 r. pod tym względem 2099 miejsce na 2479 gmin<sup>52</sup>. Gmina Gidle leży na północnym krańcu Jury Krakowsko-Częstochowskiej w dorzeczu Odry. W miejscowości Gidle znajdują się aż trzy zabytki sztuki sakralnej. Gidle są gminą o minimalnym udziale przemysłu i rolnictwa, 30% jej powierzchni stanowią tereny leśne. Wywiad przeprowadzony został z sekretarzem powiatu radomszczańskiego oraz wójtem gminy Gidle.

Sekretarz powiatu radomszczańskiego współpracę z innymi samorządami oraz podmiotami gospodarczymi, w tym w szczególności z miastem Radomsko oraz Regionalną Izbą Przemysłowo-Handlową, uznał za kluczową z punktu widzenia rozwoju miasta i jego obszaru funkcjonalnego. Powiat współdziała ze wszystkimi gminami leżącymi w jego granicach administracyjnych w zakresie przedsięwzięć infrastrukturalnych o charakterze drogowym, ale również rekreacji i wypoczynku. W przypadku współpracy z miastem Radomsko dotyczy to również obszaru edukacji. Realizacja wspólnych działań z miastem Radomsko w opinii wójta gminy Gidle nie występuje, miasto żyje własnym życiem, koncentrując się na swoich sprawach i swoich mieszkańcach. Powiat organizuje natomiast spotkania gmin. Gmina Gidle jest członkiem Związku Gmin Powiatu Radomszczańskiego, mającego na celu wymianę doświadczeń, zajmowanie wspólnego stanowiska w sprawach kluczowych dla gmin członkowskich (np. w obszarze oświaty czy dróg). Z posiadanego potencjału zrodził się pomysł wspólnego projektu łączącego elementy chrześcijaństwa i turystyki (wpisującego się w założenia SRWŁ). Pilica jest obecnie zagospodarowywana, organizowane są spływy kajakowe, należy skoncentrować się na stworzeniu bazy noclegowej oraz na zapewnieniu innych atrakcji turystycznych (typu kąpielisko). Współpraca z Łodzią i zarządem województwa jest niewidoczna i – zdaniem rozmówcy – „im dalej, tym gorzej”.

Motorem napędowym rozwoju miasta Radomsko i jego obszaru funkcjonalnego, aktywizującym go pod względem gospodarczym – zdaniem sekretarza – jest Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, będąca obszarem, na którym przedsiębiorcy

51 Liczba ludności zmniejszyła się w stosunku do 2012 r. o 209 osób, tj. o 3,29%.

52 *Ranking najbogatszych i najbiedniejszych gmin 2016*, Serwis samorządowy PAP, [http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/161549/Bogaci-i-biedni--Ranking-najbogatszych-i-najbiedniejszych-gmin-2016](http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/161549/Bogaci-i-biedni--Ranking-najbogatszych-i-najbiedniejszych-gmin-2016) (dostęp: 6.07.2017).

mogą podjąć działalność na preferencyjnych warunkach i korzystać z pomocy publicznej. Współpraca między powiatem a przedsiębiorcami koncentruje się wokół edukacji, promocji i rynku pracy.

Współpraca powiatu z organizacjami pozarządowymi koncentruje się wokół aktywizacji społeczności lokalnej. W październiku 2014 r. zarząd powiatu radomszczańskiego powołał Powiatową Radę Działalności Pożytku Publicznego, będącą organem konsultacyjnym i opiniodawczym w sprawach dotyczących zadań publicznych określonych w ustawie. Współpraca z organizacjami pozarządowymi ma charakter finansowy oraz pozafinansowy i prowadzona jest w trybie określonym w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Koncentruje się wokół przedsięwzięć służących podtrzymaniu i upowszechnianiu tradycji narodowej, pielęgnowaniu polskości oraz rozwojowi świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, jak również wspieraniu i upowszechnianiu kultury fizycznej. Organizacje pozarządowe na terenie gminy Gidle nie działają zbyt aktywnie, robią to raczej sporadycznie. Najbardziej aktywna organizacja prowadzi swą działalność w obszarze sportu. Zdaniem wójta zasadniczym problemem jest niska aktywność społeczna i brak społeczeństwa obywatelskiego.

Współpraca z uczelniami w przypadku powiatu ma charakter sporadyczny (prowadzona jest np. w zakresie wynajmu sal na potrzeby działalności edukacyjnej), a w odniesieniu do gminy – nie występuje.

### 3.3.7. Miasto Sieradz i jego obszar funkcjonalny

Sieradz jest miastem o powierzchni ponad 51 km<sup>2</sup>, położonym w zachodniej części województwa łódzkiego. Miasto w roku 2017 liczyło 42 570 mieszkańców, zajmując w województwie jedenaste miejsce pod tym względem<sup>53</sup>. Do roku 1998 Sieradz był stolicą województwa sieradzkiego, później stał się stolicą powiatu sieradzkiego, dzięki czemu nadal pełni ważną funkcję ośrodka administracyjno-gospodarczego dla zachodniej części województwa. Miasto ma ciekawy potencjał turystyczno-rekreacyjny. Swoją siedzibę ma tu gmina wiejska Sieradz oraz starostwo powiatu sieradzkiego. Wywiady przeprowadzono z kierownikiem Referatu ds. Rozwoju Urzędu Miasta Sieradza, starostą sieradzkim, burmistrzem miasta i gminy Warta oraz burmistrzem miasta Złoczewa<sup>54</sup>. Tym JST poświęcona zostanie dalsza część opracowania.

Powiat sieradzki utworzony został w roku 1999 w drodze reformy administracyjnej. Jego powierzchnia wynosi 1490,83 km<sup>2</sup>. Swym zasięgiem powiat obejmuje

53 Liczba mieszkańców ma tendencję malejącą, w stosunku do roku 2012 zmniejszyła się o 1081 osób, tj. 2,48%.

54 W spotkaniu uczestniczył również koordynator projektu *Złoczewski Obszar Funkcjonalny*, prezes spółki Złoczewska Strefa Inwestycyjna.

gminę miejską Sieradz, gminy miejsko-wiejskie: Błaszki, Warta i Złoczew oraz siedem gmin wiejskich: Brąszewice, Brzeźnio, Burzenin, Goszczanów, Klonowa, Sieradz oraz Wróblew. Liczba ludności powiatu wykazuje tendencję spadkową, w roku 2017 liczył on 118 692 mieszkańców<sup>55</sup>. Powiat sieradzki graniczy z pięcioma powiatami województwa łódzkiego (poddębickim, zduńskowolskim, łaskim, wieluńskim i wierzuszkowskim) oraz trzema powiatami województwa wielkopolskiego (ostrzeszowskim, kaliskim i tureckim).

Warta jest gminą miejsko-wiejską położoną 15 km od Sieradza. Warta zajmuje powierzchnię 254,34 km<sup>2</sup>. Liczba ludności w roku 2017 kształtowała się na poziomie 12 784 mieszkańców<sup>56</sup>. Przez gminę przebiega droga krajowa nr 83, stanowiąca połączenie między Sieradzem a Turkiem. Krajobraz Warty kształtuje przede wszystkim dolina rzeki Warty, a także zbiornik zalewowy Jeziorsko.

Złoczew jest gminą miejsko-wiejską, o powierzchni 117 km<sup>2</sup>, z liczbą mieszkańców o malejącej tendencji. W roku 2017 liczba ta wynosiła 7189 osób<sup>57</sup>. Siedzibą gminy jest miasto Złoczew.

Współpraca podejmowana przez miasto Sieradz i inne JST koncentruje się przede wszystkim na drodze ekspresowej S8, która w kontekście gospodarczym stanowi dla miasta kluczowy obszar. Wraz z zachodnią obwodnicą miasta i węzłami komunikacyjnymi droga ekspresowa ma się pozytywnie przełożyć na pozyskiwanie nowych inwestycji, poprawę dostępności komunikacyjnej miasta oraz wykorzystanie potencjału gospodarczego Sieradza i regionu. Współpracę w tym zakresie podjęło 20 samorządów. W opinii burmistrza Warty, współpraca z miastem Sieradz nie występuje, miasto ma bowiem inne cele. Łączy je jedynie rzeka. Podobnie współpracę ocenia burmistrz Złoczewa, zdaniem której dotychczas nie wystąpiły związki i wspólność interesów z Sieradzem. Taki stan rzeczy znalazł również potwierdzenie w opinii przedstawiciela Sieradza, który stwierdził, że miasto koncentruje się na wykorzystaniu swojego potencjału endogenicznego.

Współpraca powiatu sieradzkiego z gminami leżącymi w jego granicach administracyjnych opiera się na drogach strategicznych dla powiatu (łączyących stolicę powiatu z gminami). W roku 2013 samorządy położone w dolinie rzeki Warty oraz zbiornika Jeziorsko podpisały porozumienie o współpracy. Sygnatariuszami byli: starosta poddębicki, starosta sieradzki, burmistrz Warty oraz wójt gminy Pęczniew. Przystąpienie do partnerstwa rozważa również gmina-miasto Sieradz. Współpraca obejmuje m.in. rozwój turystyki i rekreacji w dolinie rzeki oraz zbiornika, promocję gospodarczą i społeczną, kulturę i dziedzictwo narodowe. Współpraca podejmowana przez powiat z innymi JST w zasadzie koncentruje się na potencjale przyrodniczym.

55 Liczba ta w stosunku do 2012 r. zmniejszyła się o 1718 mieszkańców, tj. 1,43%.

56 Liczba ta w stosunku do 2012 r. zmniejszyła się o 177 osób, tj. o 1,36%.

57 W stosunku do roku 2012 liczba ta zmniejszyła się o 138 mieszkańców, tj. o 1,88%.



Ponadto w roku 2014 miasto Sieradz, Zduńska Wola, powiat zduńskowolski, gmina Zduńska Wola oraz gmina Zapolice nawiązały współpracę w sprawie przygotowania i realizacji projektu *Aktywna Dolina Rzeki Warty*, którego celem jest rozwój infrastruktury zwiększającej atrakcyjność turystyczno-rekreacyjną obszaru funkcjonalnego Doliny Rzeki Warty oraz promocję turystyki aktywnej. W maju 2015 r. do współpracy zaproszono powiat sieradzki oraz Muzeum Historii Miasta Zduńska Wola. Poza współpracą w obszarze drogi ekspresowej S8 oraz obszaru funkcjonalnego rzeki Warty obecnie trudno mówić o współpracy z sąsiadującymi gminami.

W roku 2013 grupa samorządów powiatów sieradzkiego i wieluńskiego podpisała porozumienie w sprawie współpracy przy rozwijaniu infrastruktury gmin leżących na pograniczu tych powiatów. Liderem projektu pn. *Złoczewski Obszar Funkcjonalny – współpraca samorządów powiatów sieradzkiego i wieluńskiego w celu wykorzystania potencjału powstającej kopalni odkrywkowej „Złoczew” oraz drogi ekspresowej S8* była gmina Złoczew, partnerami zaś gminy Brąszewice, Brzeźnio, Burzenin, Klonowa, Ostrówek, jak również powiaty sieradzki i wieluński. W roku 2014 grupa członków została rozszerzona o gminy Lututów, Błaszki oraz Konopnicę.

Warta jest również członkiem Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Przymierze Jeziorsko” utworzonego w roku 2006. LGD swoją działalnością obejmuje obszar gminy Dobrej (województwo wielkopolskie), Pęczniewa, Warty, Sieradza i Burzenina. Zasadniczym kierunkiem działania Stowarzyszenia jest rozwój obszarów wiejskich wokół zbiornika Jeziorsko, opierający się na aktywizacji lokalnej społeczności.

Współpraca między urzędem miasta Sieradza a samorządem województwa występuje w bardzo ograniczonym zakresie (wynika z realizacji zadań ustawowych oraz współfinansowania przedsięwzięć). Burmistrz Warty współpracę między gminą a urzędem marszałkowskim ocenił pozytywnie. Zdaniem starosty sieradzkiego współpraca z samorządem województwa, opierająca się na wspólnych przedsięwzięciach, nie istnieje.

Miasto Sieradz najczęściej podejmuje współpracę z: Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną, Łódzką Agencją Rozwoju Regionalnego, Izbą Gospodarczą, Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz Głównym Instytutem Górnicztwa (w zakresie gospodarki niskoemisyjnej). W opinii rozmówcy urząd współpracuje z przedsiębiorcami i dla przedsiębiorców. Włącza przedsiębiorców w procesy konsultacji, wykorzystuje też bezpośrednie nieformalne kontakty. Miasto dba o przygotowanie infrastruktury technicznej, zwiększanie i uzbrajanie wolnych terenów inwestycyjnych. Opracowało również kompleksową ofertę dla potencjalnych przedsiębiorców, koncentrując się na pozyskaniu nowych inwestorów. Na terenie miasta utworzona została Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, podstrefa Sieradz, zajmująca powierzchnię łącznie ponad dwóch hektarów. Współpraca powiatu z podmiotami sektora prywatnego ma sporadyczny charakter (prowadzona jest

np. w zakresie finansowania szkoleń zawodowych uczniów). Natomiast współpraca Warty z przedsiębiorcami, zdaniem burmistrza, układa się bardzo dobrze i koncentruje na promocji i udostępnieniu terenów. Za kluczowy podmiot, istotny z punktu widzenia rozwoju gminy Złoczew oraz całego ZOF, uznaje się Polską Grupę Energetyczną. Złoczew rozważa też współpracę z samorządami gospodarczymi, jak również planuje utworzenie na swoim terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

W przypadku współpracy miasta Sieradza ze szkołami wyższymi trudno znaleźć wspólne pole działania. W przypadku starostwa opiera się ona na przedsięwzięciach o charakterze miękkim.

Współpraca miasta z organizacjami pozarządowymi realizowana jest według programu współpracy. Jego celem jest budowanie partnerstwa między samorządem a organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w celu rozpoznawania i zaspokajania potrzeb mieszkańców oraz uaktywniania różnych środowisk w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Współpraca koncentruje się wokół realizacji zadań własnych miasta, w szczególności w obszarach: wypoczynek dzieci i młodzieży, wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej oraz kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego. W przypadku powiatu współpraca z organizacjami pozarządowymi jest sporadyczna, co jest podyktowane przede wszystkim brakiem kompetencji powiatu w tym zakresie. Realizacja zadań w trybie konkursowym koncentruje się w zasadzie na pomocy społecznej, a w trybie pozakonkursowym – uczestnictwie w imprezach szczebla ponadgimnazjalnego oraz organizacji współzawodnictwa powiatowego szkół. Główne formy współpracy gminy Warta z organizacjami pozarządowymi koncentrują się wokół działań informacyjnych i konsultacyjnych. Organizacje świadczą również pomoc bezpośrednią na rzecz mieszkańców społeczności lokalnej. Współpraca finansowa koncentruje się na zlecaniu zadań publicznych w drodze *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w szczególności w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej. Gmina Złoczew prowadzi współpracę z organizacjami pozarządowymi na podstawie corocznie ogłaszanego programu. Gmina z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego podejmuje działania o charakterze finansowym i pozafinansowym. Analiza wyników badań ankietowych wskazuje, że gmina środki przekazuje na wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej. Z punktu widzenia rozwoju, Złoczew za kluczowe uznaje jednak dwie podstawowe lokalne organizacje, tj. Towarzystwo Przyjaciół Złoczewa oraz Lokalną Grupę Działania – Ziemia Wieluńsko-Sieradzka.

### 3.3.8. Podsumowanie

Podsumowując wyniki badań służących analizie obszarów współpracy realizowanej przez JST miejskich obszarów funkcjonalnych, zaprezentowane w tej części opracowania, należy stwierdzić, że są one zróżnicowane w zależności

od poszczególnych grup interesariuszy, z którymi podejmowane są wspólnie działania.

Współpraca z innymi gminami koncentruje się w szczególności na infrastrukturze drogowej (w tym budowie, modernizacji, utrzymaniu dróg i chodników) oraz gospodarce komunalnej (w tym przede wszystkim gospodarce wodnej i gospodarce odpadami). Do obszarów współpracy można zaliczyć również m.in.: działalność kulturalną, edukacyjną, turystyczną, rekreację i wypoczynek, pomoc społeczną, a także walkę z bezrobociem. Zauważyć należy, że w pewnej części współpraca ta jest determinowana możliwością pozyskania środków z funduszy zewnętrznych.

Istotą współpracy podejmowanej z powiatami jest przede wszystkim infrastruktura drogowa. Koncentruje się ona na montażu zakładającym współudział finansowy stron lub realizację wybranych elementów inwestycji przez poszczególnych partnerów. Nie bez znaczenia jest wpływ środków z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych na współpracę podejmowaną przez samorządy. Obszarami współpracy z powiatami są również przeciwdziałanie bezrobociu, kultura, sport, ekologia, pomoc społeczna, niemniej jednak nie mają one tak powszechnego charakteru jak współpraca w ramach infrastruktury drogowej.

Współpraca z samorządem województwa ma charakter ograniczony (tzn. nie występuje, jest słabo widoczna lub też pojawia się sporadycznie), a w części przypadków rozumiana jest jako „współfinansowanie projektów z funduszy strukturalnych”.

Współpraca samorządów z przedsiębiorcami ma dość zróżnicowany zasięg obszarowy. Koncentruje się ona na działaniach inwestycyjnych na terenie JST, działaniach promocyjnych, związanych z rynkiem pracy, ale dotyczy również polityki prorodzinnej, kultury, sportu, organizacji spotkań itp. Analiza wyników badań pozwala stwierdzić, że nie ma ona charakteru powszechnego.

U źródeł współpracy z organizacjami pozarządowymi leży przede wszystkim obowiązek wynikający z *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Współpraca ta koncentruje się na realizacji zadań wynikających z tej ustawy. Ma ona charakter lokalny i w większości przypadków obszary współpracy są powielane w kolejnych latach jej prowadzenia.

Współpraca z uczelniami/ośrodkami B+R ma charakter szczątkowy. W przypadku tych samorządów, które realizują wspólne działania z uczelniami, w zasadzie dotyczą one rozwoju kapitału ludzkiego.

Należy podkreślić, że współpraca samorządów z przedsiębiorcami, uczelniami (czy ośrodkami B+R) oraz organizacjami pozarządowymi ma charakter współpracy lokalnej, czyli związanej z rozwojem danego samorządu, rzadko wykraczającej poza granice JST.

Analiza zgromadzonego materiału badawczego kieruje uwagę na współpracę realizowaną w ramach obszarów funkcjonalnych koncentrujących się

wokół potencjału endogenicznego charakterystycznego dla większego terytorium (np. potencjału przyrodniczego). W przypadku ośrodków miejskich zauważalna jest ich koncentracja na sobie oraz brak wizji współpracy w większym układzie terytorialnym, mającym istotne znaczenie dla rozwoju miasta i jego obszaru funkcjonalnego. Taki stan rzeczy jest podyktowany przede wszystkim istniejącymi barierami we współpracy (o których mowa w kolejnym rozdziale), generalnie przekładającymi się negatywnie na podejmowanie wspólnych działań, w szczególności działań służących rozwojowi miejskich obszarach funkcjonalnych.



## Rozdział 4

# **Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle przeprowadzonych badań**

Niniejsza część opracowania stanowi prezentację i omówienie wyników badań odnoszących się do barier we współpracy realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego z różnymi grupami interesariuszy, do których autorka zaliczyła: inne jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe oraz uczelnie. Wyniki badań zaprezentowano oddzielnie dla badań ankietowych przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego, oddzielnie zaś dla badań terenowych zrealizowanych w formie wywiadów jakościowych. Badania terenowe oparte zostały na metodzie zbiorowego studium przypadku. Dokonując doboru przypadków autorka skoncentrowała się na dużych miastach województwa łódzkiego, pełniących funkcję ośrodków subregionalnych. Zastosowana metodologia badawcza zaprezentowana została w poprzednim rozdziale.

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez *Słownik języka polskiego*<sup>1</sup>, barierą jest m.in. rzecz, która utrudnia powstanie jakiegoś zjawiska lub sytuacji. Autorka poprzez **bariery we współpracy rozumie zjawiska zachodzące między jednostkami samorządu terytorialnego (w tym między: gminami, powiatami, samorządem województwa), jak również innymi instytucjami (przedsiębiorcami, uczelniami/jednostkami B+R oraz organizacjami pozarządowymi), które stanowią przeszkodę utrudniającą lub uniemożliwiającą podejmowanie współpracy bądź jej prowadzenie**. W ramach niniejszego opracowania bariery te mogą być określane również mianem problemów.

---

1 <http://sjp.pwn.pl/sjp/bariera;2551733.html> (dostęp: 1.07.2017).

## **4.1. Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle przeprowadzonych badań ilościowych**

W ramach prowadzonych badań ilościowych autorka dokonała podziału barier na dwa typy, tj. bariery niezależne od JST, rozumiane jako te, na które samorządy nie mają wpływu (np. polityka rządu, system prawny, system finansowy, ustroj państwa) oraz bariery zależne od JST, czyli takie, na które jednostka samorządu terytorialnego lub jej pracownicy mają bądź mogą mieć wpływ. Przyjęta klasyfikacja może odpowiadać również podziałowi na bariery zewnętrzne (niezależne) i wewnętrzne (zależne), jednak w celu zapewnienia czytelności zadawanego pytania, w prowadzonych badaniach ankietowych zastosowano pierwszy podział.

Zarówno w jednym, jak i drugim typie zaproponowany został zamknięty katalog barier. W przypadku barier niezależnych od JST respondenci wypowiadali się w kwestiach: braku wspólnej polityki międzyregionalnej, braku regulacji prawnych sprzyjających nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy, braku mechanizmów/instrumentów wspierających współpracę, zbyt skomplikowanych i długich procedur związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem współpracy, słabej jakości stanowionego prawa i niestabilności systemu prawnego, braku spójności między dokumentami strategicznymi szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego, niskiej jakości i ogólnikowości dokumentów oraz zmienności koncepcji, instrukcji związanych z planowaniem, nierealności kompetencji (rozumianej jako zwiększający się katalog zadań nałożonych na samorządy bez zapewnienia dodatkowych środków), ograniczonych możliwości ingerowania w strukturę dochodów przez JST, braku środków finansowych na prowadzenie współpracy, restrykcyjnych wytycznych utrudniających realizację projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych (np. środków unijnych), powiązanych z niechęcią do pozyskiwania środków, braku (na rynku) wykwalifikowanych kadr administracji publicznej zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy, narastającej biurokracji czy działania w atmosferze podejrzeń korupcyjnych.

Katalog barier zależnych od JST koncentrował się na: niespójności lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla, niechęci do podejmowania decyzji w zakresie współpracy z innymi podmiotami, wydłużającym się procesie podejmowania decyzji w zakresie nawiązywania i prowadzenia współpracy, niedrożnej komunikacji wewnątrz JST lub jej braku, niedrożnej komunikacji między partnerami lub jej braku, niskim poziomie zaufania do partnerów, braku umiejętności identyfikowania problemów i potrzeb lokalnych, nieumiejętności identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju, trudnościach w dotarciu do innych podmiotów

uczestniczących w procesach rozwojowych, niechęci do współpracy (rozumianej jako obawa przed problemami wynikającymi ze współpracy, nadmiarem obowiązków itp.), braku kultury współpracy, braku wiedzy o korzyściach wynikających ze współpracy, nieumiejętności definiowania i prezentowania wspólnych celów i interesów, zbyt wygórowanych oczekiwaniach względem współpracy i jej efektów, braku (lub niewielkich) doświadczeń w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy, negatywnych doświadczeniach w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy, braku czasu, niskich kwalifikacjach kadr administracji lokalnej (kadr JST) zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy, nadmiernej rywalizacji między instytucjami (urzędami), upolitycznieniu samorządu, kadencyjności władzy. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku respondenci mieli możliwość wypowiedzenia się na temat innych barier występujących we współpracy, przy czym z możliwości tej skorzystał tylko jeden z nich wskazując jako barierę brak zaufania. Zaproponowany katalog barier powstał na podstawie przeprowadzonych przez autorkę badań literaturowych (m.in. Żak-Skwierczyńska, 2012, s. 231–244).

Udzielając odpowiedzi na pytanie w zakresie barier występujących we współpracy między poszczególnymi grupami partnerów respondenci dokonywali oceny każdej z zaproponowanych w katalogu barier z punktu widzenia jej znaczenia (siły), wykorzystując sześciostopniową skalę ocen, tj. od 0 do 5, gdzie 0 oznaczało brak znaczenia, 5 zaś – bardzo duże znaczenie. Pięciu respondentów zastosowało w początkowej części ankiety regułę przejścia, stąd też nie wypowiedziało się w kwestii występujących we współpracy problemów. Część respondentów nie zaznaczyła żadnej odpowiedzi – zjawisko to jest szczególnie charakterystyczne dla części poświęconej współpracy z uczelniami wyższymi i jednostkami B+R, co może być podyktowane ograniczeniami w jej wstępowaniu. Wyciągnięte wnioski stanowiły podstawę do przeprowadzenia badań jakościowych. Wymagają one realizacji dalszych badań wykraczających poza granice jednego województwa.

#### **4.1.1. Bariery niezależne od jednostek samorządu terytorialnego**

Analiza udzielonych odpowiedzi wskazuje, że katalog barier niezależnych od JST o bardzo dużym znaczeniu otwiera brak środków finansowych pozwalających na prowadzenie współpracy (występuje on we wszystkich grupach partnerów). Za bariery o dużym znaczeniu należy uznać niską jakość stanowionego prawa i niestabilność systemu prawnego (występującą we współpracy między JST oraz we współpracy z przedsiębiorstwami i uczelniami). W przypadku samorządu województwa należy do tej kategorii dołączyć restrykcyjne wytyczne utrudniające realizację projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych (co może się wiązać z faktem pełnienia przez samorząd województwa funkcji instytucji



pośredniczącej, uczestniczącej w procesie wdrażania funduszy strukturalnych). We współpracy z przedsiębiorstwami w kategorii barier o dużym znaczeniu znalazły się również skomplikowane i długie procedury związane z rozpoczęciem i prowadzeniem współpracy (co rodzi dalsze konsekwencje związane z obawami JST, dotyczącymi prowadzenia współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego). Bariery we współpracy z NGO o dużym znaczeniu jest natomiast nierealność kompetencji. W grupie barier o średnim znaczeniu znalazły się brak spójności między dokumentami strategicznymi szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego (dotyczą one współpracy z gminami, samorządem województwa, przedsiębiorstwami i uczelniami) oraz narastająca biurokracja (odnosząca się do współpracy z powiatami i NGO). Do grupy barier o słabym znaczeniu zaliczono działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych (dotyczące wszystkich grup partnerów), a za barierę nieposiadającą żadnego znaczenia, z punktu widzenia współpracy, uznać należy brak wspólnej polityki międzyregionalnej (co w kontekście prowadzonych badań należy wiązać z obszarami funkcjonalnymi wychodzącymi poza granice administracyjne województw). Prezentacja wyników badań w części poświęconej barierom niezależnym od JST zawarta została w Załączniku 1.

#### 4.1.2. Bariery zależne od jednostek samorządu terytorialnego

Katalog barier zależnych od JST jest bardziej zróżnicowany. Do grupy barier o bardzo dużym znaczeniu zaliczono:

- niespójność lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla – bariera występująca we współpracy z gminami i przedsiębiorstwami;
- brak wiedzy o korzyściach wynikających ze współpracy – bariera występująca we współpracy z powiatami, przedsiębiorstwami, uczelniami wyższymi/jednostkami B+R;
- brak czasu – bariera występująca we współpracy z samorządem województwa, przedsiębiorstwami, uczelniami wyższymi/jednostkami B+R oraz organizacjami pozarządowymi;
- niskie kwalifikacje kadr administracji lokalnej (kadr JST), zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy, brak kultury współpracy oraz brak wiedzy o korzyściach wynikających ze współpracy – bariery we współpracy z przedsiębiorstwami, jak również uczelniami wyższymi/jednostkami B+R.

W przypadku współpracy z gminami zwrócono również uwagę na niechęć do współpracy, rozumianą jako obawa przed problemami wynikającymi z jej prowadzenia, nadmiarem obowiązków itp., a we współpracy z przedsiębiorstwami – zbyt wygórowane oczekiwania względem współpracy i jej efektów.

W grupie barier o dużym znaczeniu na pierwszy plan we współpracy między-samorządowej wysuwa się kadencyjność władz, a w przypadku współpracy z samorządem województwa – dodatkowo – wydłużający się proces podejmowania decyzji o nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy. W przypadku współpracy z uczelniami i organizacjami pozarządowymi barierą o dużym znaczeniu są negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy, we współpracy zaś z przedsiębiorstwami – niechęć do współpracy podyktowana obawami przed problemami wynikającymi z jej prowadzenia, nadmiarem obowiązków itp.

W grupie barier o słabym znaczeniu znalazły się niskie kwalifikacje kadr administracji lokalnej (kadr JST), zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy (dotyczy to współpracy z gminami, przedsiębiorcami oraz uczelniami), nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju (dotyczy współpracy z gminami i powiatami). Ponadto do grupy tej należy zaliczyć niechęć do podejmowania decyzji w zakresie współpracy z innymi podmiotami, brak kultury współpracy oraz nadmierną rywalizację (dotyczy współpracy z gminami), niedrobną komunikację lub jej brak (dotyczy współpracy z samorządem województwa), brak (lub niewielkie) doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy (dotyczy współpracy z uczelniami). We współpracy z organizacjami pozarządowymi barierą jest brak wiedzy o korzyściach wynikających ze współpracy, negatywne doświadczenia w jej nawiązywaniu i prowadzeniu oraz kadencyjność władzy.

Analiza udzielonych w tej części ankiety odpowiedzi zwraca uwagę na zjawisko związane z przypisaniem części barier skrajnie różnych ocen, które finalnie spowodowały zakwalifikowanie ich (jako bariery uzyskującej najwięcej wskazań) do kategorii „bariera o bardzo dużym znaczeniu” oraz „bariera bez znaczenia”. Istotne jest to, że dotyczy to grupy barier zależnych od JST, w tym:

- w obszarze współpracy z gminami i przedsiębiorcami – barier związanych z niespójnością lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla;
- w obszarze współpracy z samorządem województwa – barier związanych z brakiem czasu;
- w obszarze współpracy z uczelniami i jednostkami B+R – barier dotyczących braku kultury organizacyjnej, negatywnych doświadczeń w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy.

Przypisanie skrajnie różnych ocen w przypadku powyższych barier nie znalazło potwierdzenia w badaniach prowadzonych na terenie województwa mazowieckiego. Może to być związane z doświadczeniami w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy przez poszczególne instytucje. Biorąc pod uwagę fakt nieznacznej próby badawczej, badania te należałoby powtórzyć, zwracając się jednocześnie z prośbą o uzasadnienie wyboru konkretnej opcji.

Prezentacja wyników badań w części poświęconej barierom zależnym od JST zawarta została w Załączniku 2.

## 4.2. Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych

W tej części opracowania autorka skoncentrowała się na prezentacji wyników badań uzyskanych w drodze przeprowadzonych wywiadów. Badania te można traktować jako uszczegółowienie badań dotyczących barier we współpracy, pozyskanych w drodze badań ilościowych. Na etapie opracowania wyników badań ankietowych autorka przygotowała katalog barier będący wynikiem analizy tego etapu badawczego. W trakcie wywiadów nie kierowała się wprost wynikami badań ankietowych, próbowała jednak kierować rozmowę na bariery, które zostały wytypowane na tym etapie badań. Taki sposób prowadzenia badań pozwolił na ich weryfikację, jak również wyciągnięcie odmiennego wniosku odnoszącego się do jednej z barier – zgodnie bowiem z analizą wyników badań ankietowych za jedną z kluczowych barier należałoby uznać bariery finansowe. Na etapie badań jakościowych większość rozmówców uznała jednak, że nie jest to zasadnicza bariera przekładająca się na współpracę, istotniejsze znaczenie mają natomiast mechanizmy finansowania wybranych aktywności.

Ze względu na różnorodność zjawisk zachodzących w relacjach nawiązywanych przez samorządy lokalne z innymi podmiotami, w ramach tej części opracowania autorka dokonała podziału barier na dwie kategorie, tj.:

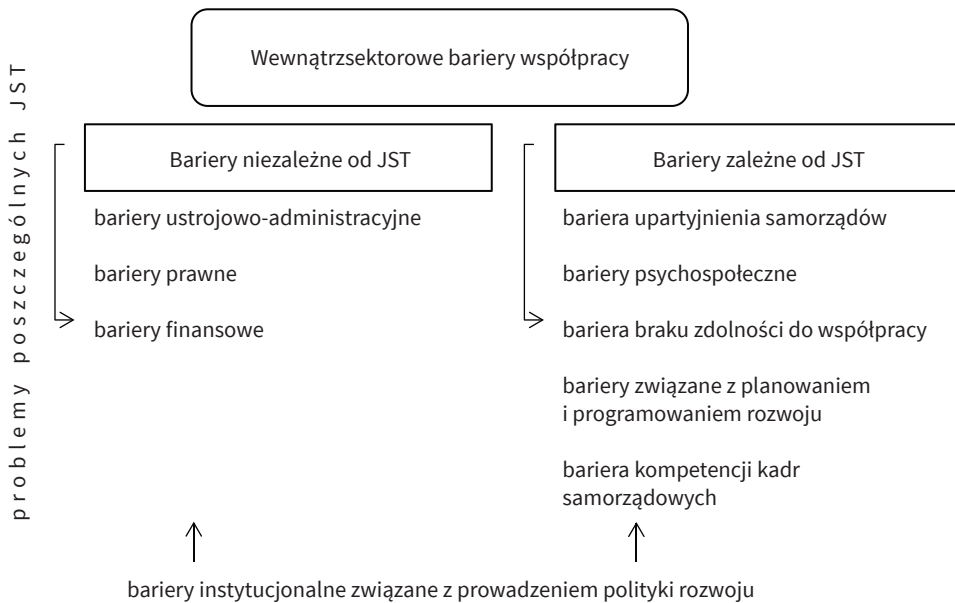
- (I) bariery we współpracy międzysamorządowej, inaczej rozumianej jako wewnątrzsektorowa, występujące między współpracującymi JST (różnych szczebli) oraz
- (II) bariery we współpracy podejmowanej przez samorządy z innymi podmiotami (tj. przedsiębiorcami, uczelniami oraz organizacjami pozarządowymi), rozumiane jako bariery we współpracy międzysektorowej.

Taki podział został podyktowany m.in. różnym charakterem podejmowanej współpracy, jej odmiennymi uwarunkowaniami (m.in. formalnoprawnymi, finansowymi, organizacyjnymi), różnym charakterem instytucji współpracujących. Zarówno w jednej, jak i w drugiej kategorii barier zauważalne są bariery zależne oraz niezależne od JST. Klasyfikacja ta stanowi rezultat wyników badań jakościowych i analizy problemów zaprezentowanych przez poszczególnych rozmówców. W poszczególnych przypadkach autorka wykorzystuje cytaty z prowadzonych rozmów.

### 4.2.1. Wewnątrzsektorowe bariery we współpracy

Analiza wewnątrzsektorowych barier we współpracy została dokonana w układzie horyzontalnym, poprzez zdefiniowanie pewnych kategorii barier charakterystycznych dla współpracy między JST. Tak jak samorząd terytorialny traktowany jest jako

jeden z elementów państwa, który nie może dobrze funkcjonować, jeśli państwo działa źle (Regulski, 2005, s. 79), tak błędne byłoby dokonywanie oceny współpracy samorządów lokalnych (i jej wpływu na rozwój większych układów terytorialnych) na podstawie problemów zdefiniowanych tylko i wyłącznie dla gmin czy też powiatów. Należy je traktować jako system naczyń połączonych, przenikających się i mających wzajemnie na siebie wpływ. Takie ujęcie problemu ma szczególne znaczenie dla współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, gdzie włączenie samorządu określonego szczebla (w tym zarówno gminnego, jak i powiatowego) ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia rozwoju obszaru. Pomimo koncentracji na horyzontalnym układzie barier, zaprezentowanym na rys. 4.1, autorka nie zrezygnowała z opisów charakterystycznych dla problemów występujących w działaniu poszczególnych szczebli samorządów czy też kształtowaniu relacji między nimi. Zaważalny jest również aspekt barier zależnych, jak i niezależnych od JST.



**Rysunek 4.1.** Wewnętrzne bariery współpracy

**Źródło:** opracowanie własne

Swoją analizę autorka rozpoczyna od barier niezależnych od JST, które stanowią podstawę istnienia i funkcjonowania samorządu terytorialnego, wychodząc od ustroju, poprzez ramy formalnoprawne i finansowe.

#### 4.2.1.1. Bariery ustrojowo-administracyjne

Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce obowiązuje trójpoziomowa struktura samorządu terytorialnego. Samorządowymi jednostkami podziału terytorialnego państwa są: gmina, powiat oraz województwo. Ich ustrój regulują tzw. ustawy samorządowe, tj. *Ustawa o samorządzie gminnym*, *Ustawa o samorządzie powiatowym* oraz *Ustawa o samorządzie województwa*. Obecny podział administracyjny kraju przewiduje 16 województw, 380 powiatów oraz 2478 gmin (stan na 2 stycznia 2018 r.<sup>2</sup>). W województwie łódzkim funkcjonuje 21 powiatów, 3 miasta na prawach powiatu oraz łącznie 177 gmin. Artykuł 16 ust. 2 i art. 165 *Konstytucji* gwarantuje samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego, co oznacza, że nie są one sobie hierarchicznie podporządkowane.

Podstawową jednostką podziału administracyjnego kraju jest gmina. Zgodnie z art. 1 ust. 2 *Ustawy o samorządzie gminnym*, gminę stanowi wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium. Gmina jest zatem „prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem mieszkańców określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa i wyodrębnionym od państwa poprzez posiadanie osobowości prawnej” (Korzeniowska, 2004, s. 37). W myśl art. 6 ust. 1 do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym m.in. w zakresie: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji, kultury, kultury fizycznej i turystyki, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, polityki prorodzinnej, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych. Organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy, wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres czterech lat. Władza wykonawcza leży w rękach wójtów (w gminach wiejskich), burmistrzów (w gminach miejsko-wiejskich i miejskich) lub prezydentów (w dużych gminach miejskich), wybieranych w wyborach bezpośrednich.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 *Ustawy o samorządzie powiatowym*, powiat to lokalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Powiatem jest „prawnie zorganizowany związek terytorialny osób go zamieszkujących. Posiada osobowość prawną wyodrębniającą go zarówno od państwa, jak i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego” (Korzeniowska, 2004, s. 38). W myśl art. 4 ust. 1 *Ustawy o samorządzie powiatowym*, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Ustawodawca doprecyzował obszary tych zadań, umieszczając w katalogu m.in. zadania z zakresu edukacji, ochrony zdrowia, transportu zbiorowego, dróg publicznych, geodezji, kartografii i katastru,

2 [http://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr\\_teryt/aktualnosci/aktualnosci.aspx](http://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr_teryt/aktualnosci/aktualnosci.aspx) (dostęp: 5.08.2018).

administracji architektoniczno-budowlanej, przeciwdziałania bezrobociu czy współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych. Organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres czterech lat. Władzę wykonawczą natomiast stanowi zarząd powiatu wybierany przez radę powiatu, któremu przewodniczy starosta.

Istnieją dwa typy powiatów, tj.: powiaty ziemskie (łącznie 314 jednostek w kraju, w tym 21 w województwie łódzkim) oraz miasta na prawach powiatu, potocznie zwane powiatami grodzkimi (łącznie 66 jednostek w kraju, w województwie łódzkim trzy: Łódź, Skierniewice oraz Piotrków Trybunalski) – powiaty te łączą kompetencje gmin miejskich i powiatów, granice administracyjne powiatu ściśle odpowiadają granicom gminy. Miasta te

jako jednostki samorządu terytorialnego różnią się między sobą w znacznie większym stopniu niż powiaty ziemskie. Inna jest ich wielkość terytorialna, struktura urbanistyczna i liczba ludności, wielkość dochodów własnych, różnią się potencjałem gospodarczym oraz możliwościami inwestycyjnymi oraz poziomem rozwoju infrastrukturalnego (Koc, 2012, s. 183).

Na poziomie województwa władza administracyjna sprawowana jest przez władze samorządowe w postaci sejmiku województwa oraz organy administracji rządowej, reprezentowane przez urząd wojewódzki. W rozumieniu art. 1 ust. 2 *Ustawy o samorządzie województwa* przez województwo lub samorząd województwa należy rozumieć regionalną wspólnotę samorządową i odpowiednie terytorium. Do zakresu działań samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 ustawy).

Przeprowadzone przez autorkę w roku 2015 badania pozwoliły na opracowanie katalogu barier o charakterze ustrojowo-administracyjnym, które negatywnie przekładają się na współpracę między JST. Najistotniejszy jest zbiór problemów wynikających z podziału administracyjnego kraju, a związanych z **rolą, zadaniami i pozycją powiatów, jak również ich relacjami z innymi jednostkami podziału administracyjnego, zwłaszcza z gminami**. Podczas przeprowadzonych wywiadów sześciu rozmówców zwróciło uwagę na bezzasadność utrzymania tego szczebla podziału administracyjnego i konieczność jego likwidacji, trzech uznało, że powiaty „są i nie są” potrzebne, a dwóch – że można je utrzymać, ale tylko pod warunkiem przeprowadzenia reform (nie uwzględniono wypowiedzi przedstawicieli starostw). Do najbardziej interesujących wypowiedzi należą:

To sztuczne twory, nie mające swojej powierzchni. Powiat to wirtualna jednostka nie mająca powierzchni i tu zaczyna się problem.

Należy spojrzeć na zadania powiatu – wszystko powinno iść do gmin, część pracowników z powiatów spokojnie znalazłaby pracę w gminie. Powinno się zlikwidować powiaty – bez sensu jest utrzymywanie tego tworu. Taki sposób administrowania w kraju jest formą walki z bezrobociem. Jeśli zlikwidujemy powiat – bezrobocie wzrośnie, wskaźniki polecą.

Powiaty nie realizują zadań istotnych z punktu widzenia mieszkańców. Jest to niepotrzebna instytucja, zwłaszcza przy obecnej sytuacji finansowej, co więcej, często utrudniająca pracę gminy – np. w przygotowywaniu mapek. Zadania powiatu powinny być podzielone między gminy a województwo.

Jeśli do miasta przeszłyby kompetencje podstawowe, np. wydawanie pozwoleń na budowę, nie ma uzasadnienia do utrzymania powiatu. Chyba że funkcje miejskie pozostawić miastu, a gminy – powiatowi, to być może miałyby to sens.

Jeśli utrzymujemy powiat, powinien on być znacznie większy. Akurat Sieradz jest dużym powiatem, ale są powiaty dla dwóch–trzech samorządów, co jest bez sensu, tym bardziej że są bardzo wysokie koszty obsługi.

Powyższe wypowiedzi zwracają uwagę na kilka kwestii problemowych. Po pierwsze, to sprawa realizacji zadań publicznych, istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych, przez gminę i powiat. Analizując zapisy ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym można zauważyć, iż katalog obszarów działalności jednych i drugich jest podobny. Jednak to z gminy ustawodawca uczynił podstawową jednostkę podziału terytorialnego. Stąd zagadnienie likwidacji powiatów znalazło taki oddźwięk w przeprowadzonych badaniach. Należy podkreślić, że trzech rozmówców zaproponowało nie tylko likwidację powiatów, ale również przesunięcie ich zadań do gmin (czy nawet województwa) wraz ze źródłami finansowania tych zadań. Takie rozwiązanie, w opinii jednego z nich, ułatwiłoby pracę gmin w przypadku realizacji projektów rozwojowych – obecnie niejednokrotnie działania gmin (wymagające np. zgody administracji samorządowej szczebla powiatowego czy też przygotowania przez nią wymaganych dokumentów) są hamowane na poziomie powiatów. Takie przesunięcie wiązałoby się z uszczupleniem zatrudnienia w administracji samorządowej, co biorąc pod uwagę trudną sytuację, w jakiej znajdują się polskie samorządy, oceniane jest przez samorządowców jako dobre rozwiązanie. Biorąc jednak pod uwagę poniższą wypowiedź, odnosi się wrażenie, że gminy są zainteresowane w szczególności transferami otrzymywanymi obecnie przez powiaty na realizację ich zadań:

Gdyby zlikwidować powiaty i środki powiatów przeznaczyć na działalność samorządów, byłaby większa subwencja oświatowa dla gmin.

Po drugie, podczas projektowania mapy powiatowej powołano zbyt dużą liczbę powiatów ziemskich, nieposiadających odpowiedniego zaplecza infrastrukturalnego i przemysłowego, adekwatnego do powierzonych zadań czy udziału w dochodach budżetowych pochodzących ze źródeł fiskalnych. Powiaty te, zwłaszcza na terenach rolniczych i mało uprzemysłowionych, okazały się niewydolne finansowo, stając się mało rozwojowymi jednostkami (Koc, 2012, s. 188). Znajduje to potwierdzenie w wypowiedzi przedstawiciela miasta Sieradza:

Sieradz jest bardzo specyficznym miastem, w chwili gdy przestał być stolicą województwa część kompetencji odpadło, część przejął powiat. Dlaczego? Było to miasto charakteryzujące się bardzo rozwiniętą administracją. Nie chciano, by osoby zatrudnione w sektorze publicznym utraciły pracę. Zatem powiat był sztucznie utworzonym tworem w celu utrzymania miejsc pracy. To sztuczny twór generujący koszty. Miasto jest na etapie analizy i zastanawia się, czy nie wrócić do tego, by być powiatem grodzkim, ułatwiłoby to współpracę i zarządzanie miastem.

Opinię dotyczącą błędów w przeprowadzonej reformie administracji potwierdza wypowiedź starosty sieradzkiego, choć na problem ten patrzy on z innej perspektywy:

Powiat ma straszną schedę po poprzednim województwie, np. budynek w którym jest siedziba. Jest z tym problem. Każde miasto wojewódzkie ucierpiało na reformie administracji.

Pochylając się nad problemem błędów popełnionych podczas projektowania sieci jednostek powiatowych, należy cofnąć się do roku 1998, kiedy zaproponowano trzy kryteria podziału. Po pierwsze, kryterium odpowiedniego potencjału gospodarczego w celu zapewnienia jak największej samodzielności finansowej poprzez partycypację w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Drugie było kryterium geograficzne, które w zależności od stopnia zurbanizowania miało modyfikować formalne kryteria powiatów. Trzecie natomiast było kryterium funkcjonalne, wskazujące na możliwości wykonywania przez powiat funkcji ponadgminnych, polegających na zagwarantowaniu jego mieszkańcom łatwiejszego dostępu do instytucji publicznych typu: szkoły i placówki ponadpodstawowe, oddziały ZUS i KRUS, sądy rejonowe, rejonowe komendy policji itp. (Koc, 2012, s. 179).

Kierując się powyższym katalogiem Rada Ministrów w 1998 r. przyjęła modelowe kryteria formalne, na podstawie których miano ostatecznie dokonać podziału administracyjnego kraju. Zgodnie z nimi powiat miał obejmować co najmniej pięć gmin, liczyć minimum 50 tys. mieszkańców oraz przynajmniej dziesięć tysięcy mieszkańców w mieście będącym siedzibą władz powiatu. Niestety, z uwagi na zróżnicowanie sieci osadniczej, nie wszystkie powiaty spełniły modelowe kryteria formalne. Ponadto presja polityczna sprawiła, że kryteria więzi terytorialnych wzięły górę nad kryteriami funkcjonalnymi w siatce powiatów w ogóle (Lewicki, 2012, s. 195). Stąd też w efekcie kolejnej reformy na mapie administracyjnej kraju utworzono dużą liczbę relatywnie małych i słabych pod względem ekonomicznym powiatów. W Łódzkiem zjawisko „rozdrobienia” nie ma charakteru powszechnego – tylko powiat zduńskowolski nie mieści się w modelowym kryterium formalnym dotyczącym liczby gmin leżących w granicach administracyjnych powiatu, powiaty brzeziński i łaski mieszczą się w dolnej granicy. Pozostałe kryteria formalne wydają się nie budzić wątpliwości. Uwagę natomiast zwraca brak spełnienia kryterium odpowiedniego potencjału gospodarczego oraz kryterium funkcjonalnego. Obecnie, według SRWŁ, aż 26 ośrodków miejskich w Łódzkiem to miasta



o słabych potencjałach rozwojowych, wśród których jest aż 11 miast powiatowych (tj. 52,38%): Brzeziny, Łask, Opoczno, Pabianice, Pajęczno, Radomsko, Sieradz, Tomaszów Mazowiecki, Wieruszów, Zduńska Wola i Zgierz. Ponadto miasta Łask, Pabianice, Tomaszów Mazowiecki, Wieruszów, Zduńska Wola oraz Zgierz zostały zaliczone do grupy ośrodków tracących funkcje społeczno-gospodarcze (SRWŁ, 2013, s. 41–42). Brak powiązań funkcjonalnych w relacjach gmina–miasto powiatowe znalazł swe odzwierciedlenie w przeprowadzonych wywiadach:

Zgierz jest stolicą powiatu i tylko tu widać powiązania (tylko i wyłącznie), jeśli Zgierz nie byłby stolicą powiatu, to powiązań nie byłoby. Bardziej powiazania widoczne są ze stolicą województwa. Powiat nie pełni funkcji jaką powinien, szkodzi bliskość Łodzi. Miasto Zgierz nie ma niczego do zaoferowania miastu Główno, bo w zasadzie na jakiej podstawie – to jest całkowicie inna jednostka samorządowa. Co w Zgierzu jest takiego, co przyciągałoby mieszkańców miasta? Nie ma współpracy. Mieszkańcy jeżdżą do Zgierza, bo to stolica powiatu, tam jest siedziba starosty. Nie ma żadnych działań podejmowanych przez tamtejszy samorząd, żeby zintegrować gminy ościennie i wymienić się doświadczeniami. Nie ma inicjatywy.

Po trzecie, analiza podziału administracyjnego województwa łódzkiego zwraca uwagę na problem tzw. gmin i powiatów obwarzankowych. Aż 11 miast powiatowych wspomnianego województwa jest siedzibą gminy miejskiej, wiejskiej i jednocześnie stolicą powiatu ziemskiego<sup>3</sup>. Gminy czy powiaty obwarzankowe to takie,

w którym odrębną jednostką miejską (odpowiednio: powiat grodzki i gminę miejską) otacza odrębna jednostka o charakterze przeważnie wiejskim, której siedzibą jest miasto centralne i której nazwa nawiązuje do tego miasta (Swianiewicz, 2014, s. 42).

Dodatkowo należy zauważyć, że miasta Skierniewice i Piotrków Trybunalski mają status miast na prawach powiatu. Takie rozwiązanie pociąga za sobą wiele negatywnych konsekwencji. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zwróciło w tym kontekście uwagę na: zwiększenie kosztów administracyjnych związanych z funkcjonowaniem urzędów, występowanie kilku organów uchwałodawczych i wykonawczych, nasilenie efektu pasażera na gapę oraz brak koordynacji wykonywania usług (*Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, 2013, s. 36). Uwzględniając trudną sytuację finansową powiatów ziemskich, w tym znaczny udział kosztów związanych z zatrudnieniem kadr w ogólnej strukturze wydatków, zjawisko to jest szczególnie niepokojące.

Problem gmin obwarzankowych znalazł również swe odzwierciedlenie w prowadzonych badaniach. Jak podniósł jeden z rozmówców:

3 Do gmin obwarzankowych w województwie łódzkim należą: Bełchatów, Brzeziny, Główno, Kutno, Łęczycza, Łowicz, Nowosolna (siedziba: Łódź), Ozorków, Pabianice, Radomsko, Rawa Mazowiecka, Sieradz, Skierniewice, Tomaszów Mazowiecki, Zduńska Wola, Zgierz.

Gmina nie partycypuje w kosztach kulturalno-oświatowych, utrzymywania dróg, komunikacji gminno-miejskiej, następuje odpływ mieszkańców z miasta do gminy – tam płacą podatki, a faktycznie korzystają z dóbr miasta. Podwójna administracja w mieście i gminie powoduje, że współpraca jest albo jej nie ma. Jeśli jest podobna opcja polityczna – współpraca jest, jeśli jest inna opcja polityczna – współpracy nie ma. Należy scalić miasto i gminę.

Finansowe i polityczne konsekwencje tego zjawiska zostaną omówione w dalszej części pracy.

Po czwarte, należy zwrócić uwagę na często występującą funkcję powiatów ziemskich, koncentrującą się na koordynowaniu współpracy gmin ze swojego terenu, pomimo że hierarchicznie nie zachodzą między nimi żadne powiązania. Proces ten zauważalny jest podczas realizacji inwestycji o charakterze drogowym, w przypadku których dochodzi do współfinansowania budowy, utrzymania czy modernizacji dróg przez samorząd powiatowy i gminny lub też wspólnego poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania tego typu przedsięwzięć. Szczegółowo zagadnienie to zostanie omówione w części poświęconej finansowym barierom współpracy. W tym miejscu zasługuje na uwagę wypowiedź jednego z wójtów uczestniczących w badaniach:

Lepiej układa się współpraca z powiatem skierniewickim, choć to jeden z biedniejszych powiatów, o budżecie takim jak gmina Maków. Powiat w każdej gminie ma infrastrukturę drogową (łącznie 250 km dróg). Powiat wystąpił do gmin z propozycją partycypacji w kosztach inwestycji, jeśli gmina chce coś robić. W zeszłym roku wspólnie robiliśmy chodnik, w tym roku kawałek chodnika i drogę. Współpraca koncentruje się wokół infrastruktury drogowej. Ponadto wszystkie gminy z powiatu skierniewickiego przez dziewięć lat współfinansują poradnię psychologiczną dla dzieci i młodzieży. To może ważniejsze niż drogi. Coraz więcej młodzieży musi korzystać z porady psychologa. To inicjatywa powiatu, powiat się tym zajmuje. Należy połączyć powiat ziemski z grodzkim. Powiat ziemski jest biedniutki.

Analiza wyników badań pozwala wysunąć wniosek, że rola powiatów w relacjach z gminami jest bardzo różna. Niekiedy ogranicza się tylko do organizacji spotkań czy imprez o charakterze ponadgminnym. Różne są również oczekiwania gmin w tym zakresie, o czym świadczy poniższa wypowiedź:

Teoretycznie z inicjatywą współpracy powinien wyjść powiat. Ale zaczęło miasto i to miasto chce koordynować współpracę, przede wszystkim z tego powodu, że podczas spotkań załatwiane są tematy gmin. Powiat nie wie, co jest potrzebne dla naszych gmin w powiecie (miałyby problem). Powiat ma koło gospodyń wiejskich, dożynki, święto strażaka, załatwia sprawy w relacjach powiat – gmina. Miasto interesuje forum między gminami.

Drugą kategorią problemów o charakterze ustrojowo-administracyjnym są kwestie **rozbudowanej struktury podmiotów publicznych odpowiedzialnych za realizację zadań istotnych z punktu widzenia zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczeństwa oraz ich niezdolności do współpracy**. W tej kategorii istotny jest problem **zarządzania drogami publicznymi**. Zarządcą dróg publicznych, mieszczących się

w granicach administracyjnych gminy, może być odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent (w przypadku dróg gminnych), zarząd powiatu (dotyczy to dróg powiatowych), zarząd województwa (dotyczy to dróg wojewódzkich) oraz generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad (dotyczy to dróg krajowych). Mnogość podmiotów odpowiadających za zarządzanie drogami publicznymi przebiegającymi przez teren gminy niesie ze sobą różnorodność problemów związanych z ich utrzymaniem i modernizacją. Na tę kwestię nakłada się również element odnoszący się do relacji między poszczególnymi samorządami, w tym również różnymi szczeblami:

W Warcie jest czterech zarządców dróg (drogi krajowe, powiatowe, gminne) – był projekt, by w obrębie miast był jeden zarządca – gmina.

W sytuacji gdy wójt zgłasza się do powiatu z wnioskiem o remont drogi – traktują go w urzędzie jak petenta albo urząd jak jednostkę podległą.

Problem związany z nadmierną liczbą podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie infrastrukturą drogową widoczny jest na przykładzie miasta Sieradza, gdzie ścierają się interesy miasta oraz powiatu. Na uwagę zasługuje wypowiedź starosty sieradzkiego:

Kiedyś była tzw. subwencja drogowa i zależało ludziom, by powiaty miały jak najwięcej dróg, ulic, co jest na chwilę obecną kompletną pomyłką – powiat ma w mieście Sieradzu 31 km dróg. Dla uzupełnienia – prezydent miasta Sieradza nie ma w mieście żadnej drogi; większość dróg to drogi powiatowe, krajowe albo wojewódzkie. Prezydentowi pozostały drogi osiedlowe i spółdzielcze, gdzie nie ma ciężkiego ruchu, zatem drogi te nie ulegają dewastacji. Utrzymanie jednego kilometra drogi w mieście kosztuje trzykrotnie więcej niż poza miastem.

Potwierdzeniem trudnych relacji między starostwem a miastem potwierdza również wypowiedź przedstawiciela urzędu miasta:

Miasto jest w tej trudnej sytuacji, że nie jest miastem na prawach powiatu, straciło status miasta grodzkiego, jest miastem ziemskim – niestety. Kompetencje te, które powinien mieć prezydent w zakresie władztwa w mieście, posiada starosta. To pewne rzeczy komplikuje, jest kilku zarządców dróg, co powoduje animozje i spory.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem części samorządów należy bezwzględnie zlikwidować różne zarządy dróg w granicach administracyjnych gminy, w celu usprawnienia procesu związanego z ich utrzymaniem.

Kolejną kwestią, która została podniesiona podczas wywiadów, a która jest związana z ustrojem i przekłada się na współpracę podejmowaną przez samorządy, jest **kadencyjność władz**:

Nikt nie chce włączać się do działania, które generować będą wiele pracy i problemów, a które nie przyniosą w skali jednej kadencji oczekiwanych efektów, czyli przecinania wstęgi, oddawania, poświęcenia, czyli takich, które nie gwarantują sukcesów w ciągu jednej kadencji, a mogą przynieść wiele problemów. Stąd te lęki i obawy przed projektami.

Krótki czas (w kontekście kalendarza wyborczego) – w Skierniewicach przyszedł nowy prezydent, mamy stratę jednego roku. Obecnie nie ma naborów. Nowy prezydent szybko musi się zastanowić.

Po przegranych wyborach marazm – czekamy na nowego szefa.

Mało czasu – często tego czasu brakuje. Na efekty trzeba czekać wiele lat. Podejmować trudne tematy w ostatnim roku kadencji jest ryzykowne.

W tym miejscu należy zauważyć, że po wyborach samorządowych przeprowadzonych w roku 2014 na 198 stanowiskach wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów w województwie łódzkim zmiany nastąpiły w przypadku 30,81% jednostek. Kształtowały się one w różny sposób w zależności od stanowiska. W największym stopniu dotyczyły prezydentów (60%), następnie starostów (33,33%), wójtów (29,32%) i burmistrzów (26,47%). Zmiany na tych stanowiskach często przekładają się na ciągłość prowadzonej przez samorząd polityki rozwoju i realizację przez niego założeń przyjętej strategii. Przykładem może być miasto Skierniewice, gdzie po wygranych wyborach nowy prezydent odrzucił w pierwszym okresie koncepcję utworzenia w mieście uzdrowiska oraz budowania z gminami ościennymi wspólnego obszaru funkcjonalnego. Kwestia wpływu zmiany władzy wykonawczej na ciągłość prowadzonej polityki rozwoju gminy powinna zostać poddana dalszym pogłębionym badaniom.

Kolejnym elementem przekładającym się na współpracę jest **strukturalny konflikt między władzą wykonawczą a organem stanowiącym i kontrolnym**. Problem trudnych relacji między władzą wykonawczą (odpowiednio wójtem, burmistrzem czy prezydentem) a radą dotyczy około 10% JST w Polsce (Trutkowski, Kurniewicz, 2015). W trakcie prowadzonych przez autorkę badań, na problem ten zwróciło uwagę czterech rozmówców, z czego trzy osoby genezę konfliktów przypisują aspektom politycznym, choć stanowiska w tym zakresie nie są jednolite. Problem ten zostanie poddany analizie w części poświęconej barierom natury psychospołecznej.

Wyniki przeprowadzonych badań nakazują zwrócić uwagę na dwa inne aspekty mające istotny wpływ na podjęcie współpracy przez gminę. Po pierwsze, chodzi o uzależnienie decyzji dotyczącej podjęcia współpracy i realizacji projektów partnerskich od stanowiska rady, która nierzadko prezentuje odmienne zdanie od opinii (odpowiednio) wójta, burmistrza czy prezydenta:

Jeżeli w grę wchodzi pieniądze – musi być jeden podmiot odpowiedzialny. Musi być zgoda rady gminy. Bariery jest to, czy rada gminy będzie chciała współpracę podjąć. I tu problem.

Jeśli wchodzi w grę pieniądze – musi być uchwała rady gminy – to jest bariera. Czy rady jednej i drugiej gminy będą chciały podjąć współpracę. I tu jest bariera. Często współpracy nie chcą wójtowie, ale jeśli chcą, to jeszcze muszą przekonać radę.

Zbyt wiele formalizmu. Należy uprościć ustawę o samorządzie gminnym, powiatowym – rady muszą się wypowiedzieć, podjąć uchwały upoważniające wójta, prezydenta. To trwa. Dyskusje w komisjach. Dopiero jest podpisane porozumienie. Dalej należy ułożyć kwestie finansowe dotyczące na przykład podziału finansowania – proces zaczyna się od nowa.

Każda jednostka jest samorządna i jeśli rada powie nie – wówczas nie ma współpracy.

Rada, jeśli chce, to może sparaliżować wójta.

Miasto chce, by coś w mieście się ruszyło, ale niewiele może, jeśli rada miejska blokuje sprzedaż działki pod galerię.

Po drugie, dwóch rozmówców zwróciło uwagę na wpływ indywidualnych postaw radnych na zajmowanie przez radę stanowiska. W tym obszarze pojawiło się kilka aspektów tworzących niezbyt pozytywny obraz radnego, który przedkłada złożone obietnice wyborcze i chęć zaspokojenia potrzeb własnych wyborców nad dobro i interes całej gminy:

Gdy zostaje radnym – czuje się wyróżniony – bo on ma władzę.

Każdy radny to jakaś indywidualność, każdy na przykład chce ścieżkę, kosz na dzielnicę – żeby ludzie zobaczyli, że jest efektywny. Jako całość – to średnio wygląda.

Najistotniejszym jednak zagadnieniem w kontekście domniemania kompetencji rady<sup>4</sup>, jest brak odpowiedzialności majątkowej radnych za rażące naruszenie prawa lub brak odpowiedzialności za działanie na szkodę interesu publicznego. Zagadnienia te od lat są przedmiotem rozważań. Wspomniany problem znajduje odzwierciedlenie w przeprowadzonych badaniach:

Najgorzej dać władzę bez odpowiedzialności.

Rada powinna być zawodowa, tj. powinna składać się z fachowców/ekspertów. Powinno być to ciało doradcze, biorące odpowiedzialność za to, co robi.

#### **4.2.1.2. Bariery prawne**

Drugą kategorię barier w grupie barier niezależnych od JST stanowią bariery prawne. Rozważania tej części prowadzone będą w trzech obszarach. Po pierwsze, autorka omówi ograniczenia wynikające z porozumień – dwustronnych lub wielostronnych umów zawieranych przez samorządy w celu realizacji zadań publicznych lub osiągnięcia określonych celów rozwojowych. Po drugie,

---

4 Pamiętać trzeba, że do właściwości gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W przypadku miast na prawach powiatu – założenie to dotyczy również powiatu.

przedmiotem analizy będą problemy wynikające z jakości stanowionego prawa. W trzeciej części autorka skoncentruje się na problemach rodzących się na gruncie stosowania wybranych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mających wpływ nie tylko na podejmowaną przez samorządy współpracę, ale również na ich funkcjonowanie i realizację istotnych z punktu widzenia rozwoju przedsięwzięć.

Jednym z aspektów prowadzonych przez autorkę badań była ocena formalnej i nieformalnej współpracy podejmowanej przez samorządy. Według opinii trzech badanych aspekty formalnoprawne nie mają większego wpływu na podejmowanie i realizowanie współpracy. Ich zdaniem współpraca uzależniona jest przede wszystkim od dobrej woli stron:

To wszystko da się poukładać.

Jeśli samorządy naprawdę chcą współpracy, znajdują możliwości. Możliwości są duże.

Zdaniem trzech rozmówców nieformalne powiązania są zdecydowanie lepszym rozwiązaniem na pierwszym etapie współpracy. Wówczas:

współpraca jest bardziej efektywna, łatwiejsza i stwarza więcej możliwości, zwłaszcza na etapie rozmów, kiedy niekiedy niekoniecznie wszystko musi być zgodne z prawem.

Jeden z badanych zwrócił uwagę, że:

W przypadku mniej formalnej współpracy mamy szybsze efekty, jest łatwiej. Ale w niektórych wypadkach się nie da (np. w przypadku dróg) i procedura jest długa.

Ograniczenia pojawiają się na etapie formalizowania współpracy zarówno w relacjach między samorządami, jak i innymi podmiotami, w tym w szczególności z przedsiębiorcami. W zależności od podmiotu, z którym samorząd podejmuje współpracę, mają one inne podłoże. W przypadku współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego zdaniem rozmówców porozumienia w obecnie stosowanej formie są zbyt rozbudowane, restrykcyjne i mało elastyczne, czego potwierdzeniem może być następująca wypowiedź:

Przy formalnej współpracy – ogranicza ją prawo. Jeśli między JST a podmiotem prywatnym jest porozumienie na wykonanie jakiegoś przedsięwzięcia (np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego) – powinno być w ramach prawnych mocno określone, żeby nie było nadinterpretacji. Jeśli natomiast jest to współpraca między dwoma JST, nie powinno być aż tak rozbudowane – 100 porozumień, 1000 paragrafów, finalnie okazuje się, że jakiś paragraf jest źle zapisany. To są środki publiczne. Jeśli dwie rady ustalają, że na realizację wspólnego przedsięwzięcia potrzebne są środki, to wystarczy pięć zdań, że to realizujemy. A to tak nie jest i coraz bardziej temat się zapętla. Przy porozumieniach między JST – prawo jest bardzo restrykcyjne, bardzo ogranicza możliwości.

Podczas prowadzonych badań trzech rozmówców zwróciło uwagę na możliwość podejmowania współpracy przez samorządy w celu np. redukcji kosztów jednostkowych, w sytuacji powielania się usług o charakterze administracyjnym, finansowym czy organizacyjnym, czego potwierdzeniem może być jedna z wypowiedzi:

Czekamy na zmianę ustawy służącej wzmocnieniu współpracy – ustawa o powołaniu centrum usług wspólnych – łączenie gmin w projektach – teraz teoretycznie jest to możliwe, ale trudne do wykonania, może teraz będzie łatwiej.

Jak już wspomniano, możliwość organizowania centrów usług wspólnych została wprowadzona do polskiego systemu porządku prawa samorządowego z dniem 1 stycznia 2016 r. w drodze przepisów *Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*. Dokonanie oceny skutków jej wprowadzenia na podstawie przeprowadzonych w roku 2015 przez autorkę badań nie było zatem możliwe. Ocena współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach CUW, jak również skutków wprowadzonej regulacji wymaga dalszych badań.

Do drugiej kategorii barier o charakterze prawnym należy zaliczyć niską jakość stanowionego prawa, skutkującą niestabilnością systemu prawnego, niespójnością aktów prawnych oraz inflacją legislacyjną. Do tej grupy autorka zaliczyła również złożoność i nieczytelność przepisów prawa, jak też brak definicji albo wadliwie zbudowane niektóre pojęcia używane w ustawach, co skutkuje swobodną i uznaniową interpretacją (Żak-Skwierczyńska, 2012, s. 233). Tezy owe znalazły potwierdzenie w badaniach jakościowych, podczas których pięciu rozmówców zwróciło uwagę na istotę tego zagadnienia z punktu widzenia funkcjonowania samorządów w ogóle. Zdaniem jednego z nich:

Bariery prawne – temat rzeka. Prawa i przepisów nie można zmienić. Ale prawo powinno być jasne. Obecnie jest tak skonstruowane, że ile mędrców, tyle interpretacji. Przykład: organizowanie przetargów, podatek VAT. Interpretacja zmienia się bardzo często. Prawo nie powinno działać wstecz.

Na podstawie przeprowadzonym w roku 2015 badań katalog barier wpisujących się w zagadnienie niskiej jakości stanowionego prawa należy rozszerzyć o mnogość interpretacji przepisów prawa i częstą ich zmienność, łamanie zasady *lex retro non agit*, złożoność i skomplikowanie systemu prawnego (np. dotyczącego procedur przetargowych czy zapisów odnoszących się do podatku od towarów i usług).

Podczas analizy pierwszego ze wskazanych wyżej obszarów problemowych na uwagę zasługują wyniki badań opublikowanych przez Grant Thornton, zgodnie z którymi Polska w latach 2012–2014 znalazła się w czołówce Unii Europejskiej pod względem liczby podejmowanych aktów prawnych i ich objętości. Obserwacja zjawisk zachodzących w Polsce od wyborów parlamentarnych przeprowadzonych

w roku 2015 pozwala wysunąć tezę, że obecnie statystyka w tym obszarze niestety kształtowała się znacznie mniej korzystnie<sup>5</sup>.

Analizując zagadnienie mnogości interpretacji przepisów prawa (zwłaszcza w zakresie działalności samorządów), należy zwrócić uwagę na niepokojące zjawisko występujące w obszarze nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, wynikającego z art. 171 ust. 1 *Konstytucji RP* oraz przepisów samorządowych ustaw ustrojowych. Jednym z organów kontroli i nadzoru, niezależnym w wykonaniu swoich zadań od administracji rządowej, jest Regionalna Izba Obrachunkowa (dalej: RIO). Zakres nadzoru i kontroli sprawowanych przez RIO wyznaczony został w *Ustawie z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych*. Ustawodawca przyjął zasadę terytorialnego zasięgu działania regionalnych izb obrachunkowych, które obecnie funkcjonują w 16 miastach.

Artykuł 11 ust. 1 ustawy określa zakres przedmiotowy nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa RIO obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego JST oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Zakres przedmiotowy kontroli obejmuje gospodarkę finansową i zamówienia publiczne, m.in. jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 2 ustawy).

Zakres przedmiotowy nadzoru i kontroli pełnionej przez RIO nad samorządami odgrywa szczególną rolę zwłaszcza w kontekście problemów finansowych, z jakimi borykają się JST, o czym była mowa we wcześniejszej części poświęconej barierom natury finansowej. Stąd też niepokojąco brzmi wypowiedź jednego z rozmówców, który zwrócił uwagę na problem braku jednolitego stanowiska poszczególnych izb w istotnych z punktu widzenia samorządu kwestiach:

5 Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Grant Thornton, w roku 2014 liczba stron aktów prawnych, które ukazały się w „Dzienniku Ustaw”, wynosiła 25 634, w 2015 r. – 29 843, a w roku 2016 wzrosła do 31 906. W roku 2017 odnotowany został spadek do 27 118 stron aktów. Na podstawie bieżącego monitoringu dotyczącego skali produkcji nowego prawa w Polsce firma zakłada, że jeśli dynamika spadku utrzyma się, to w całym roku 2018 przyjętych zostanie 13 559 stron maszynopisu aktów prawnych. Oznaczałoby to, że pod względem produkcji prawa Polska wróci do poziomu z 2008 r., kiedy to wyprodukowano w Polsce 13,7 tys. stron aktów prawnych (<http://grantthornton.pl/>; dostęp: 11.07.2018).



Nadzór RIO – powinna być jedna wykładania prawa, a nie w każdym województwie inaczej (kolegium RIO w Łodzi mówi jedno, a w Wielkopolsce drugie). Nie ma jednolitej wykładni, samorządy nie wiedzą, czego mają się trzymać i improwizują.

Do trzeciej kategorii barier w grupie barier o charakterze prawnym autorka zaliczyła problemy rodzące się na gruncie stosowania wybranych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mających wpływ nie tylko na podejmowaną przez samorządy współpracę, ale również na ich funkcjonowanie i realizację istotnych z punktu widzenia rozwoju przedsięwzięć. Do grupy tej włączyła problemy powstałe na gruncie wybranych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, na które zwróciło uwagę łącznie sześciu rozmówców. Zdaniem dwóch badanych:

Często to nie przepisy unijne utrudniają współpracę, a nasze regulacje.

Wcześniej prawo było bardziej luźne, dawało więcej możliwości podejmowania decyzji we własnym zakresie, to też jest coraz trudniejsze.

Opierając się na analizie wypowiedzi udzielonych podczas prowadzonych badań można stwierdzić, że do grupy problemów powstałych na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego, negatywnie przekładających się na współpracę i podejmowanie przez samorządy przedsięwzięć o charakterze rozwojowym, należy zaliczyć m.in.: zlecenie wykonania zadania publicznego zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*, problemy rodzące się na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, problemy wynikające z prawa geodezyjnego i kartograficznego, ograniczenia powstałe na gruncie procesów związanych z komunalizacją mienia państwowego, obowiązki wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podkreślenia wymaga, że katalog ten jest katalogiem otwartym, mającym charakter poglądowy, przygotowanym tylko na podstawie nierzadko lakonicznych wypowiedzi rozmówców. Analiza poszczególnych jego elementów wymaga dalszych badań. Ponadto, biorąc pod uwagę rozważania podejmowane w ramach tej części pracy, należy go rozszerzyć o problemy wynikające m.in. z samorządowych ustaw ustrojowych, ustawy o finansach publicznych czy innych regulacji prawnych, które przekładają się na działania samorządów i realizację przez nie zadań publicznych (w tym we współpracy z innymi JST), a które są przedmiotem rozważań w poszczególnych częściach pracy. W celu uniknięcia powtórzeń autorka skoncentrowała się tylko na tych aspektach, które wnoszą nową wartość (nieomawianą wcześniej lub w kolejnych częściach opracowania). Ponadto należy zauważyć, że analiza poszczególnych elementów zaproponowanego katalogu nie ma charakteru wyczerpującego – każde z powyżej wskazanych zagadnień jest tematem bardzo złożonym, będącym od lat przedmiotem rozważań zarówno praktyków, jak i przedstawicieli nauki, wymagającym nie tylko pogłębionych badań, ale również odrębnych opracowań.

Wykonując swoje zadania, samorządy w Polsce mają możliwość korzystania z różnych instrumentów przewidzianych przez prawo. Kluczowe znaczenie odgrywają w tym obszarze ustawy samorządowe. *Ustawa o samorządzie gminnym* w art. 9 ust. 1 wskazuje, iż gmina może dokonać zlecenia wykonania zadania publicznego poprzez zawarcie umowy z innym podmiotem wyodrębnionym organizacyjnie i zdolnym do zawierania umów we własnym imieniu. Samorządy, zlecając wykonanie zadania poprzez zawarcie umowy z innym podmiotem, mogą przyznać dotację na podstawie przepisów *Ustawy o finansach publicznych* lub przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w związku z przepisami szczególnymi, właściwymi dla przedmiotu zadania (zagadnienie to zostanie poddane rozważaniom w dalszej części, poświęconej współpracy z organizacjami pozarządowymi), albo udzielić zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* (dalej: PZP).

Do udzielania zamówienia w trybie ustawy PZP zobowiązuje art. 44 ust. 4 *Ustawy o finansach publicznych*, na podstawie którego jednostki sektora finansów publicznych mogą zawierać umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Ustawa o zamówieniach publicznych określa m.in. zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień oraz organy właściwe w sprawie zamówień. Szczegółowe omówienie zagadnień związanych ze stosowaniem ustawy *Prawo zamówień publicznych* w jednostkach sektora finansów publicznych wykracza poza zakres niniejszego opracowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że problemy rodzące się na tym gruncie mają bardzo istotny wpływ na funkcjonowanie samorządów. Problemy te są o tyle ważne, że zgodnie z danymi opublikowanymi przez Fundację im. Stefana Batorego, samorządy (wraz z jednostkami organizacyjnymi) stanowią łącznie 43,20% ogółu zamawiających – według liczby zamówień – w latach 2010–2015 oraz 58,09% ogółu zamawiających według kwoty udzielonych zamówień (Makowski, 2016)<sup>6</sup>. Na zagadnienie związane z negatywnym wpływem ustawy PZP na działania podejmowane przez samorządy zwróciło uwagę trzech rozmówców, odnosząc się jednak do problemów powstałych na gruncie jej stosowania w dość powierzchowny sposób. Dlatego autorka rozważania swe chciałaby skoncentrować na jednym zagadnieniu, będącym przedmiotem rozmów w trakcie odbytych wywiadów, związanym z prowadzeniem postępowań z wykorzystaniem innych kryteriów aniżeli cenowe.

6 Według danych opublikowanych w „Biuletynie Zamówień Publicznych”, samorząd szczebla gminnego wraz z jednostkami organizacyjnymi stanowi 30,49% ogółu zamawiających według liczby zamówień, samorząd szczebla powiatowego 7,93%, samorząd zaś szczebla wojewódzkiego 4,78%. Dane dotyczące udziału poszczególnych typów zamawiających według kwoty udzielonych zamówień kształtuje się inaczej: samorząd szczebla gminnego (wraz z jednostkami organizacyjnymi) stanowi 44,68% ogółu zamawiających, powiatowego 8%, wojewódzkiego zaś 5,41% (Makowski, 2016).

Zastosowanie procedury udzielenia zamówienia publicznego ma na celu wyłonienie oferty (spośród wszystkich ofert złożonych w postępowaniu) najkorzystniejszej dla zamawiającego<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 91 ust. 2 PZP kryteriami oceny ofert są cena (lub koszt) albo cena (lub koszt) i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w tym m.in.: jakość, aspekty społeczne, aspekty środowiskowe, innowacyjne, organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia. Wprowadzenie w ogłoszonych postępowaniach kryteriów innych aniżeli cenowe, zdaniem rozmówców, rodzi nie tylko liczne obawy, ale również i negatywne konsekwencje. Po pierwsze, wpływa na wydłużenie procedury udzielenia zamówienia – zastosowanie innych kryteriów, np. jakościowych czy środowiskowych, wymaga czasu zarówno na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak i na etapie jego rozstrzygnięcia – procedury ulegają zatem wydłużeniu:

Wprowadzenie innych kryteriów aniżeli cenowe spowodowało wydłużenie procedury udzielenia zamówienia. Zdarza się, że w ramach postępowań składane są trzynomowe oferty z metodologią, opisem procedur itp. Na dokumentację przetargową składają się: część formalna („dopuszczeniowa”), część merytoryczna (z opisem przedmiotu zamówienia), część dotycząca konsultacji społecznych – łącznie trzy tomy.

Po drugie, zastosowanie innych kryteriów rodzi obawy samorządów dotyczące możliwości zakwestionowania postępowania m.in. pod zarzutem wykorzystywania kryteriów ograniczających wolną konkurencję. Temat ten wielokrotnie był przedmiotem dyskusji podejmowanej zarówno przez przedstawicieli Urzędu Zamówień Publicznych, jak i strony samorządowej. Zdaniem Porawskiego, obawy samorządowców co do stosowania „pozacenowych” kryteriów

są spowodowane nie kontrolą Urzędu Zamówień Publicznych, lecz wykorzystywaniem procedury zamówień publicznych jako pretekstu przez rozmaitej maści innych kontrolerów, którzy [...] nachodzą nas ustawicznie i którzy wołają sami nałożyć korektę, zanim przyjdzie ich kontroler wyższego szczebla i nałoży na nich korektę, albo w ostateczności kontroler z Brukseli, który nałoży korektę na kontrolera niżej, a ten jeszcze niżej, a na końcu na nas. Dzięki działalności wszelakiej maści kontrolerów wytworzył się swego rodzaju kult ceny [...] (Porawski, 2013, s. 21).

Największe obawy samorządowców rodzą się na etapie realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej:

7 W myśl art. 2 pkt. 5 ustawy PZP „poprzez najkorzystniejszą ofertę należy rozumieć ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, w szczególności w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący lub która najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub koszt jest stała, albo ofertę z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt”.

instytucja, która przydziela nam pieniądze z RPO, jednocześnie nas kontroluje, przydziela korekty finansowe, często z odsetkami, a te pieniądze, które nam zabierze, rozdaje następnym gminom, uszczęśliwia kolejnych (Porawski, 2013, s. 21).

Przypomnijmy, że na problem trudnych relacji z instytucją zarządzającą w regionie łódzkim *Regionalnym Programem Operacyjnym* zwrócił uwagę przedstawiciel miasta Pabianic. Podniósł on, że dokonując zgłoszenia kolizji zapisów zawartej z Urzędem Marszałkowskim umowy i znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwrócił się do Urzędu z prośbą o interpretację. Nie tylko nie otrzymał odpowiedzi na zgłaszane wątpliwości i pytania, ale projekt został poddany kontroli.

Na realizację przez gminę przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia jej rozwoju i podejmowanych przez nią działań w partnerstwie mają wpływ również przepisy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, *Ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*, *Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz zasady przekazywania terenów i ich komunalizacji*.

Zgodnie z art. 17 pkt. 6 lit. a *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, ma obowiązek m.in. wystąpienia o opinię na temat projektu planu do wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego<sup>8</sup> i o znaczeniu lokalnym. Zapis taki rodzi pewne wnioski w kontekście planowania inwestycji mogących mieć charakter ponadgminny, a niekoniecznie zlokalizowanych na obszarze graniczącym z inną gminą. Zdaniem jednego z rozmówców:

Gmina, ustalając plan zagospodarowania przestrzennego, powinna mieć obowiązek zaciągnięcia opinii gmin nie tylko przy inwestycjach sąsiadujących z innymi gminami, ale również i tych, które będą miały wpływ na sąsiednią gminę. Jeśli np. planujemy budowę oczyszczalni ścieków, uruchomienie komunikacji miejskiej, powinniśmy być zobowiązani również do zaciągnięcia opinii gmin sąsiadujących z naszą gminą.

W opinii jednego z rozmówców rozwój hamowany jest przez brak możliwości wydawania przez samorządy pozwoleń na realizację inwestycji drogowych będących w ich zarządzie. W myśl art. 11a ust. 1 *Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, organem uprawnionym do wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych jest starosta, a w przypadku dróg krajowych i wojewódzkich – wojewoda. Cała procedura związana z uzyskaniem pozwolenia na realizację tego typu inwestycji wymaga znacznych zasobów czasowych oraz

8 Definicja celu publicznego ujęta została w art. 6 *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*.

konieczności przygotowania obszernej dokumentacji. Artykuł 11d ust. 1 ustawy zawiera katalog dokumentów składających się na wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wśród których znajdują się nie tylko mapy, analizy, ale również wykaz nieruchomości planowanych do przejęcia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego czy opinie określonych organów. Realizacja zatem całej procedury nie tylko wymaga czasu, ale w przypadku inwestycji planowanych na terenie niebędącym w posiadaniu gminy, obarczona jest znacznym ryzykiem.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ustawę z dnia 10 maja 1990 r. *Przepisy wprowadzające Ustawę o samorządzie terytorialnym i Ustawę o pracownikach samorządowych*, w myśl której ustawodawca zobowiązał organy administracji rządowej zarządzające majątkiem w imieniu skarbu państwa do przekazania na rzecz gmin nieruchomości i mienia ruchomego. Ustawa wskazała dwa tryby komunalizacji, tj.: z mocy prawa (na podstawie art. 5 ust. 1, 2 lub art. 7 ustawy) – dla nieruchomości spełniających warunki określone w tych przepisach, albo na wniosek (na podstawie art. 5 ust. 4) – dla nieruchomości nie spełniających warunków umożliwiających komunalizację z mocy prawa, ale związanych z realizacją zadań gminy. Trybem rodzącym nadal wiele problemów związanych z komunalizacją jest typ drugi. W opinii jednego z badanych proces komunalizacji „na wnioski” jest procesem niezwykle czasochłonnym. W sytuacji planowanej przez gminę realizacji projektu turystycznego w obszarze rzeki (częściowo na terenie obecnie należącym do skarbu państwa), należy w pierwszej kolejności przeprowadzić proces komunalizacji, co trwa kilka lat. Sytuacja dodatkowo komplikuje się w przypadku mienia o nieuregulowanym stanie prawnym, gdyż przed rozpoczęciem tego procesu trzeba podjąć czynności w celu uregulowania stanu prawnego. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście obecnych możliwości sfinansowania realizacji tego typu przedsięwzięć z funduszy strukturalnych. Przedłużające się procedury negatywnie przekładają się na proces pozyskiwania przez samorządy środków zewnętrznych na realizację projektów o charakterze rozwojowym (w tym również inwestycji o charakterze drogowym).

Ustawą mającą wpływ na funkcjonowanie urzędu, choć bezpośrednio nieprzekładającą się na podejmowanie przez samorząd współpracy, jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, w myśl której każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i trybie określonym w ustawie (art. 1 ust. 1). W przypadku jednego z urzędów uczestniczących w badaniach ustawa ta traktowana jest jako narzędzie walki pomiędzy przeciwnikami w radzie gminy, co negatywnie przekłada się na funkcjonowanie urzędu:

Radni nie mają odwagi, by zwrócić się o udzielenie informacji publicznej, stąd też posiłkują się podstawionymi osobami. Ktoś zwrócił się z prośbą o udostępnienie wszystkich rachunków, faktur, umów itp. jednego z radnych z ostatnich 13 lat (imiennie wskazanego). Pracownik urzędu musi przeanalizować wszystkie faktury. Gmina ma obowiązek udostępnić informacje. Jeśli to jest

informacja przetworzona, to musi pokazać szczególny interes społeczny (w tym przypadku nie jest przetworzona). Jeśli jeden radny jest zwaśniony z drugim, to przez znajomych wyciągają informacje z urzędu. Swoje prywatne sprawy załatwiają przez urząd. Takie działanie szybko może sparaliżować pracę urzędu (ktoś musi sprawdzić, skserować wszystkie dokumenty z 13 lat).

#### 4.2.1.3. Bariery finansowe

Kolejną grupą barier są bariery finansowe. Podstawowymi aktami regulującymi zasady gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w Polsce są *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *Ustawa o finansach publicznych* oraz *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Wybrane kwestie z zakresu finansów samorządu regulują również ustawy ustrojowe, w tym odpowiednio ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Dokonując analizy struktury źródeł lokalnego prawa finansowego należy zwrócić ponadto uwagę na *Ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, określającą zasady wspierania przez państwo rozwoju regionalnego, jak również *Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego* (dalej: EKST), która zawiera zbiór standardów w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym również w części dotyczącej zasad finansowania społeczności lokalnych.

Zgodnie z art. 163 *Konstytucji RP*, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z samodzielnością w wykonywaniu zadań publicznych powiązana jest samodzielność finansowa samorządu terytorialnego, wyrażająca się m.in. w prawie do udziału w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających JST zadań, prawie do subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa (art. 167 ust. 1–2) czy prawie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168). Wprowadzenie zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego może nastąpić z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4). Oznacza to, że zgodnie z zasadą adekwatności każde zwiększenie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego musi być związane z oceną możliwości ich sfinansowania, tak aby została zachowana właściwa proporcja między wysokością dochodów JST a zakresem przypadających im zadań (Sawicka, 2013, s. 290).

Należy pamiętać, że ratyfikując EKST Polska zobowiązała się do respektowania podstawowych zasad dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. Artykuł 9, poświęcony zasadom finansowym społeczności lokalnych, w swej istocie odwołuje się do zasady subsydiarności, zasady adekwatności i zasady elastyczności<sup>9</sup>.

9 W myśl art. 9 EKST, społeczności lokalne uzyskały prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w obszarze wykonywania swoich uprawnień (zasada subsydiarności), wysokość tych zasobów powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przypisanych przez *Konstytucję* lub przez prawo (zasada adekwatności), a systemy finansowe powinny być zróżnicowane i elastyczne, pozwalając na dostosowanie do rzeczywistych zmian zachodzących w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień (zasada elastyczności).

Podstawowym źródłem finansowania rozwoju jednostek samorządu są przede wszystkim ich dochody własne, udziały we wpływach z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa i pozostałe dochody. Służą one finansowaniu zadań samorządów terytorialnych, stanowią również podstawę ubiegania się o dofinansowanie zewnętrzne. Często jednak nie wystarczają na realizację zadań bieżących, stąd jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w dochody transferowe (subwencję ogólną i dotacje celowe). Dochodami mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. W sytuacji ograniczonych własnych możliwości finansowych, samorządy posiłkują się również źródłami obcymi, w szczególności kredytami, pożyczkami czy obligacjami komunalnymi (Łukomska-Szarek, 2011, s. 76–78).

Na podstawie badań literaturowych przeprowadzonych w roku 2012, autorka wyłoniła pięć kategorii barier natury finansowej, które – jej zdaniem – negatywnie przekładają się na funkcjonowanie samorządów lokalnych, jak również na podejmowane przez nie działania, w tym działania w partnerstwie. Do barier tych zaliczyła: problemy związane z dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, problemy łączące się z tzw. transferami, problemy wynikające z realizacji przez samorządy zadań własnych, nadmierny fiskalizm i powiązane z nim zbyt wysokie obciążenia podatkowe, niejasne, skomplikowane i często zmieniane przepisy prawa, jak również wysoki poziom zadłużenia polskich samorządów, przy jednoczesnym braku stabilnych dochodów i zdolności do spłaty zadłużenia (szerzej: Żak-Skwierczyńska, 2012, s. 234–237).

Zdefiniowane w ten sposób bariery zostały poddane w roku 2015 badaniom jakościowym, a następnie *desk research*. Przeprowadzone badania potwierdziły problemy finansowe, z jakimi borykają się polskie samorządy. Jak podkreślali rozmówcy, jednym z istotnych elementów mających negatywny wpływ na nawiązanie współpracy i realizację wspólnych działań przez jednostki samorządu terytorialnego, są ograniczone możliwości finansowania przedsięwzięć. Siedmiu przedstawicieli samorządów podniosło, że brak środków finansowych jest jednym z kluczowych problemów, gdyż „Jeśli środków nie ma – wszystko tak szybko się nie dzieje”, a „Jeśli mamy źródła finansowania, to można wiele zrealizować”. Zdaniem rozmówców, system finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, określony w drodze badań mianem ułomnego, jest jednym z zasadniczych problemów funkcjonowania samorządów.

Przeprowadzone badania jakościowe pozwoliły autorce na potwierdzenie tez wysuniętych w roku 2012, wyciągnięcie nowych wniosków oraz zdefiniowanie nowego katalogu problemów natury finansowej przekładających się na funkcjonowanie samorządów oraz podejmowanie wspólnych działań.

Do kluczowych problemów natury finansowej autorka zalicza:

- **problemy związane z dochodami własnymi JST**

Dochody własne przyznane zostały gminom, w przypadku powiatów stanowią one jedynie uzupełnienie środków pochodzących z budżetu państwa. Ponadto

udział wpływów z podatków lokalnych w ogólnej strukturze dochodów jest niestety niewielki (Żak-Skwierczyńska, 2012, s. 235). Teza ta znalazła potwierdzenie w danych opublikowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi, dotyczących wykonania budżetów JST województwa łódzkiego w 2015 r. Zgodnie z udostępnionym opracowaniem, w przypadku gmin kluczowym źródłem dochodów są dochody własne, stanowiące 53,6% dochodów ogółem. Udział z wpływów z podatków i opłat lokalnych kształtuje się na poziomie 26,20% dochodów ogółem. Kluczowym źródłem dochodów powiatów są subwencje (41,8% dochodów ogółem). Udział z wpływów z podatków i opłat lokalnych jest nieznaczny i stanowi zaledwie 5,20% dochodów ogółem.

Sukcesywne zmniejszanie dochodów własnych samorządów oraz fakt, że powstałe ubytki (wynikające m.in. ze zmian ustawowych) nie są rekompensowane, skutkuje niestabilnością systemu dochodów jednostek samorządowych. Ponadto gminy mają ograniczone możliwości ingerowania w strukturę dochodów rozumianą jako możliwość wygenerowania dochodów własnych i niewielką swobodę w kształtowaniu podatków lokalnych (Żak-Skwierczyńska, 2012, s. 235–236). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwa rozwiązania. Po pierwsze, jest to szansa uzyskania dochodów własnych majątkowych ze sprzedaży nieruchomości. Po drugie, samorządy mogą ubiegać się o uzyskanie przychodów zwrotnych w postaci np. środków Unii Europejskiej. Zarówno jedno, jak i drugie rozwiązanie rodzi wiele wątpliwości i kontrowersji.

Sprzedaż majątku komunalnego uznawana jest za jedną z faktycznych metod pozyskiwania przez samorządy dochodów zwrotnych (Kotlińska, 2011, s. 67–68). Należy jednak pamiętać, że sprzedaż nieruchomości i należność z tego tytułu, uzależniona jest m.in. od jej rodzaju, miejsca położenia czy stanu. W wyniku sprzedaży w budżecie jednostki samorządu terytorialnego pojawi się wprawdzie dochód, ale będzie on miał charakter jednorazowego wpływu, a samorząd pozbawia się tym samym na przyszłość stałych (choć niższych) dochodów stanowiących podstawę budżetowania. Ponadto możliwość sprzedaży pojawia się w samorządach będących w posiadaniu majątku komunalnego – w większości przypadków powiaty nie dysponują majątkiem, który można byłoby spieniężyć, co wpłynęłoby na poprawę możliwości zaciągania zobowiązań. Sytuacja samorządów niebędących w posiadaniu takich aktywów dodatkowo się zatem komplikuje. Zgodnie z danymi prezentowanymi przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi, w roku 2015 ze sprzedaży majątku pochodziło jedynie 5,6% dochodów majątkowych powiatów (0,3% dochodów ogółem). Dla porównania, sytuacja korzystniej układa się w gminach – w 2015 r. ze sprzedaży majątku pochodziło 16,2% dochodów majątkowych gmin (1,2% dochodów ogółem), jedynie 29 gmin nie skorzystało z tego źródła dochodów, a w gminie Brzeziny stanowiły one aż 42,6% dochodów majątkowych (12,4% dochodów ogółem) (*Wykonanie budżetów JST...*, 2016, s. 10, 16).



Uzyskanie przychodów zwrotnych w postaci np. środków UE jest procesem ograniczonym w czasie<sup>10</sup>, przyszłym – niepewnym (o środki należy się ubiegać w trybie konkursowym) i często obciążonym koniecznością wniesienia wkładu własnego (zwłaszcza w przypadku projektów inwestycyjnych). Odwołując się i w tym miejscu do danych opublikowanych przez RIO za rok 2015, o 1,9 punktu procentowego obniżył się udział wydatków gmin związanych z projektami współfinansowanymi z budżetu UE w wydatkach ogółem i wyniósł 5,1%. W przypadku powiatów udział tych wydatków zmalał o 0,7 punktu procentowego w wydatkach ogółem i wyniósł 2,2% (*Wykonanie budżetów JST...*, 2016, s. 11, 17). Tendencja spadkowa miewa różne podłoże. Może być ona związana z opóźnieniami w ogłoszeniu konkursów w ramach nowej perspektywy finansowej, rygorystycznymi wymaganiami odnośnie do ubiegania się i wdrażania projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, jak również związanym z tym faktem zniechęceniem samorządów. Potwierdzenie tych tez wymaga dalszych badań.

Należy również pamiętać i o tym, że środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (właściwie: Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu – dalej: EFTA), jak również inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, stanowią ponad połowę dochodów majątkowych JST. Stąd też mają one istotne znaczenie w stymulowaniu aktywności inwestycyjnej samorządów oraz odgrywają szczególną rolę jako czynnik determinujący decyzje dotyczące zaciągania przychodów zwrotnych na finansowanie wkładu krajowego (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2016, s. 13).

- **problemy związane z tzw. transferami**

Zgodnie z art. 49 ust. 1 *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, samorząd wykonujący zadania zlecone „otrzymuje z budżetu państwa dotację celową w wysokości zapewniającej realizację tych zadań”. Ustawodawca nie określił jednak sposobu wyliczenia wielkości należnych dotacji, a przepisy w tym zakresie są „ani precyzyjne, ani zbyt logiczne”. Podziału „dokonują dysponenci części budżetowych, w których zaplanowano dotacje”, co powoduje, iż ustalanie wysokości dotacji odbywa się w sposób arbitralny, a znaczna część budżetów JST zasilana jest wpływami, na wysokość których gminy nie mają większego wpływu (Malinowska-Misiąg, Misiąg, 2006, s. 586).

- **problemy związane z realizacją przez samorzady zadań własnych**

Kolejnym problemem jest sukcesywnie powiększany katalog zadań nałożonych na samorzady bez przyznawania im dodatkowych środków, przy jednoczesnym

10 Bieżąca perspektywa finansowa obejmuje lata 2014–2020, obecnie trwają prace nad kształtem polityki strukturalnej po zakończeniu tego okresu.

spadku dochodów własnych. Wprawdzie w ustawowo określonych przypadkach samorządy mogą otrzymywać dotacje na finansowanie zadań własnych, niemniej jednak

taki tryb finansowania zadań własnych stanowi istotne naruszenie samodzielności finansowej JST, gdyż udzielane [...] dotacje traktowane są jako dotacje celowe [...]. W ten sposób administracja rządowa może wpływać na strukturę wydatków samorządowych [...] silne uzależnienie samorządów od transferów finansowych z budżetu państwa czyni z samorządności fikcję (Malińska-Misiąg, Misiąg, 2006, s. 586).

Zwiększający się katalog zadań nakładanych na samorządy znalazł potwierdzenie w przeprowadzonych w roku 2015 badaniach jakościowych. Zdaniem dwóch rozmówców:

Samorządy są już od wszystkiego.

Problemem są niewystarczające środki na realizację wszystkich zadań.

Kwestia ta jest szczególnie eksponowana w przypadku przenoszenia na samorządy zadań pozostających w obszarze działań administracji rządowej, bez powiązania ich ze źródłami finansowania: „Problemem jest przejście przez samorządy dróg z generalnej dykcji bez środków z budżetu państwa”.

Ograniczone możliwości ingerowania w strukturę dochodów, ograniczenia związane z zaciąganiem zobowiązań (o czym mowa poniżej) oraz niedobory środków na realizację zadań skutkują koniecznością poszukiwania przez samorządy rozwiązań służących ograniczeniu wydatków. Jak podnosi Kotlińska, ograniczenie wydatków bieżących najczęściej dotyczy placówek oświatowych w części środków przeznaczonych na remonty, zakup pomocy dydaktycznych itp. Ponadto tworzone są oddziały z maksymalnie dużą, dozwoloną liczbą uczniów (przy zmniejszeniu liczby oddziałów, obniżce wynagrodzeń nauczycieli czy likwidacji oddziału). W następnej kolejności obniża się wysokość środków przeznaczonych na remonty dróg i chodników oraz na promocję gminy (Kotlińska, 2014, s. 56). Kwestia ograniczenia środków na inwestycje omówiona zostanie w dalszej części pracy. W związku z opisanymi zjawiskami samorządy poszukują rozwiązań pozwalających na zredukowanie wydatków bieżących, poprzez np. powoływanie centrów usług wspólnych.

Należy zauważyć, że ograniczenie wydatków bieżących JST jest trudnym procesem z uwagi na liczbę zadań, jakie ustawodawca przerzucił na te podmioty, nie zapewniając im jednocześnie odpowiednich środków na ich realizację. Zmusza to podmioty samorządowe do dopłacania do ich wykonania (Kotlińska, 2014, s. 55).

- **problemy związane z zaciąganiem zobowiązań przez samorządy**

Jedną z metod równoważenia budżetu przez JST, proponowaną w literaturze, jest metoda oparta na pozyskiwaniu środków ze zwrotnych źródeł finansowania.

Do grupy tej można zaliczyć m.in. kredyty i pożyczki krajowe oraz zagraniczne (Jastrzębska, 2012, s. 190, 192), a także obligacje komunalne.

Poprzez zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego rozumie się sumę zobowiązań JST (dłużnika), który powinien zwrócić pożyczone kwoty (kapitał) i odsetki wierzycielom (bankom lub innym podmiotom), którzy na określony czas powierzyli środki pieniężne JST. W tej sytuacji mamy do czynienia z „długiem publicznym samorządu terytorialnego”, mającym charakter umowny (Borodo, 2012, s. 166). Jak podnosi Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej: KRRIO) poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce systematycznie wzrasta<sup>11</sup>.

Pomimo wzrostowej tendencji zadłużenia samorządów w Polsce, należy zauważyć, że zgodnie z opracowaniem opublikowanym przez RIO w Łodzi, poświęconym wykonaniu budżetów JST, w Łódzkiem w roku 2015 zauważalne było zmniejszenie potrzeb pożyczkowych gmin, co wiązało się z ograniczeniem wydatków inwestycyjnych. Sytuacja ta przyczyniła się do obniżenia łącznej kwoty długu gmin o 5% (w tym zobowiązań wymagalnych o 89%). Warto dodać, że w roku 2015 długu nie wykazały cztery gminy, tj.: Kleszczów, Bedlno, Ładzice i Masłowice. Tendencja spadkowa utrzymywała się również w powiatach – w roku 2015 łączna kwota długu obniżyła się o 3,3%, choć należy zauważyć, że w czterech powiatach dług wzrósł, najwięcej – 2,8-krotnie – w powiecie opoczyńskim (*Wykonanie budżetów JST...*, 2016, s. 13, 19).

Samorzady mają możliwość zaciągania długu, niemniej jednak została ona poddana pewnym ograniczeniom prawnosystemowym, zapobiegającym zadłużeniom na dużą skalę. Kwestie zaciągania zobowiązań przez samorzady reguluje m.in. *Ustawa o finansach publicznych* (dalej: uofp). Na problemy wynikające z ustawy zwróciło uwagę pięciu rozmówców. Ustawa zawiera liczne zapisy dotyczące racjonalizacji finansowej działalności jednostek samorządu terytorialnego, składające się m.in. na bieżące funkcjonowanie samorządu, jego aktywność oraz swobodę planowania i realizowania przedsięwzięć również z udziałem partnerów zewnętrznych:

Ustawa o finansach publicznych ogranicza możliwości zadłużania się, obecny wskaźnik w dużej części uniemożliwia zadłużanie się, które jest niezbędne, by pozyskiwać środki zewnętrzne.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne

11 Poziom zadłużenia JST w Polsce w latach 2007–2017 wzrósł z 25,88 do 72,11 mln (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2016, s. 7).

składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich<sup>12</sup>.

Zgodnie z art. 242 ust. 1 jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do planowania i uchwalania budżetu, w którym planowane wydatki bieżące mają być niższe niż planowane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, tj. stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Dane opublikowane przez RIO w Łodzi potwierdzają, że w skali województwa łódzkiego w 2015 r. gminy i powiaty dochowały obowiązku ciążącego na nich w tym zakresie i wynikającego z art. 242 ust. 2 uofp (*Wykonanie budżetów JST...*, 2016, s. 9, 16). Na etapie wykonania w roku 2015 wszystkie samorządy województwa łódzkiego zachowały regułę zrównoważenia działalności bieżącej zgodnie z art. 242 uofp, choć we wcześniejszych latach obowiązek ten dochowywany był z różnym skutkiem.

Kierując się art. 243 ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek (z wyjątkiem tych związanych z finansowaniem przejściowego deficytu) wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek (również zaciągniętych na finansowanie przejściowego niedoboru środków);
- wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 (tj. na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, spłatę wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, jak również wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej) oraz art. 90 (związane z zaciąganiem pożyczek w państwowych funduszach celowych na zasadach określonych

12 Ustawodawca wprowadził w tym zakresie dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, zgodnie z brzmieniem art. 136 ust. 4 uofp, jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, a w sytuacji wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu. Po drugie, zgodnie z art. 153 ust. 1 minister finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, wydatków bieżących lub inwestycyjnych oraz programów wieloletnich.

w ustawie) wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na wyżej określone cele;

- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu

przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według zaproponowanego w art. 243 ust. 1 wzoru.

Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 243 ust. 3 do kwoty długu ustawodawca zaliczył także zobowiązania zaciągnięte na wkład własny, jeśli wykup papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek stanowiących to zobowiązanie nastąpi po 90 dniach od zakończenia programu, projektu lub zadania i otrzymania refundacji z bezzwrotnych środków zagranicznych.

Jak stwierdza Kotlińska, po środki zwrotne w postaci kredytów i pożyczek, w tym z obligacji komunalnych, nie mają możliwości sięgnięcia wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Zadłużenie, wynikające również z konieczności pozyskania wkładu własnego na przedsięwzięcia realizowane przy współudziale środków unijnych, spłaty kredytów i odsetek, kupna wyemitowanych obligacji, odsetek, obsłużyć będą mogły te samorządy, w których występuje nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, i które sprzedają majątek samorządowy (Kotlińska, 2011, s. 67–68).

Biorąc pod uwagę wprowadzony ustawowo formalnoprawny gorset dotyczący zaciągania zobowiązań przez samorządy oraz utratę możliwości zadłużania się przez część z nich, niepokojącym zjawiskiem, dostrzeżonym przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (2016, s. 66) jest zauważalna alokacja długu poza obszar dotychczas znanych instrumentów dłużnych, poprzez tworzenie nowych konstrukcji kreujących zobowiązania o cechach kredytu lub pożyczki, które nie mieszczą się w sferze rozliczeń przychodowo-rozchodowych. Może to mieć wpływ na równowagę i bezpieczeństwo finansowe samorządu terytorialnego. Samorządy podejmują działania w celu zmian w harmonogramach spłaty zadłużenia (renegocjując umowy kredytowe czy wydłużając okres spłaty bądź przeniesienie spłaty na koniec okresu kredytowania). „Rolując dług” zdobywały przestrzeń do nowych zobowiązań, ponosząc dodatkowe koszty obsługi. Ponadto produkty te są znacznie droższe od typowych rozwiązań zwrotnego finansowania (tj. kredytów, pożyczek, papierów wartościowych). Jak zauważa KRRIO,

obecnie mamy do czynienia z zupełnie nową jakością, „swoistą inżynierią finansową”, której zasadniczym zamierzeniem jest tworzenie i wprowadzanie na rynek produktów „parafinansowych”, o cechach instrumentów zwrotnego finansowania. Odpornych na ustawowe ograniczenia w zakresie m.in. zasadności ich zaciągania, uzyskania stosownej opinii organu nadzoru, czy wreszcie zachowania limitów mierzalnych wskaźnikiem spłaty zobowiązań przypadających na dany rok. Nowe rozwiązania to szybkie, wolne od rygorów przypisanych reżimowi prawa publicznego, pieniądze dostępne prawie w każdej chwili bez dodatkowych formalności,

o nieograniczonej dyspozycyjności przeznaczenia, także na działalność bieżącą. Uzasadnia to rosnące zainteresowanie odbiorców, zwłaszcza gdy wiodące na rynku instytucje finansowe, a nawet niektóre banki, zachęcają do korzystania z tego typu rozwiązań, wskazując jako walory produktów m.in.: brak obciążenia ustawowych wskaźników, poprawę tych wskaźników, brak konieczności uzyskania opinii RIO w przedmiocie zdolności spłaty. W formule fortelu marketingowego wskazują nawet na rekomendację organu nadzoru i kontroli państwowej (KRRIO, 2016, s. 66–67).

Do instrumentów tych KRRIO zalicza m.in. sprzedaż zwrotną (leasing zwrotny) i subrogację (tj. wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela). Stają się one interesującym rozwiązaniem dla tych jednostek, które mają problem z zachowaniem ustawowej relacji spłaty zobowiązań. Według badań przeprowadzonych przez KRRIO w roku 2015, biorąc pod uwagę kontrowersyjność omawianej formy finansowania oraz negatywną reakcję lokalnych społeczności, artykułowaną za pośrednictwem mediów oraz portali społecznościowych, samorządy są niechętne ujawnianiu stosowanych instrumentów (KRRIO, 2016, s. 67, 69). Fakt pojawienia się nowego zjawiska charakteryzującego gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego dowodzi braku adekwatności przepisów o finansach publicznych regulujących zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego do nowych formuł finansowania samorządu. Ponadto, jak podnosi KRRIO, niezwykle niepokojącym zjawiskiem związanym z tym procesem jest coraz bardziej realna utrata możliwości monitorowania poziomu zadłużenia samorządów (KRRIO, 2016, s. 66).

Dokonując analizy zagadnienia związanego z zaciąganiem zobowiązań należy zwrócić również uwagę na spoczywający na JST obowiązek opracowywania wieloletniej prognozy finansowej (dalej: WPF), będącej strategicznym dokumentem wieloletniego planowania, stanowiącym podstawę rozwoju samorządów (art. 122 ust. 2 uofp). Zgodnie z brzmieniem art. 226 ust. 1 uofp WPF powinna być realistyczna, sporządzona na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, przy założeniu, że prognozę kwoty długu stanowiącą część WPF JST powinna przygotować na okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. WPF powinien stanowić instrument planowania rozwoju samorządu, w tym również planowania istotnych projektów i przedsięwzięć. Niemniej jednak, jak ocenia KRRIO,

wieloletnie prognozy finansowe nie stanowią aktualnie podstawy do rzetelnych analiz odnoszących się do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach, którą to sytuację określać będą działania związane z pozyskiwaniem środków z budżetu UE, oraz działania mające za cel zapewnienie sfinansowania wkładu własnego. Istotną determinantę stanowić będzie dodatkowo spłata zaciągniętego już długu. Prognozy finansowe, w szczególności ujęte w nich prognozy długu, nie prezentują także zjawiska, które może być jednym z bardziej charakterystycznych dla gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w przeciągu kilku najbliższych lat, czyli zaciągania długu z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych jednostek samorządowych (KRRIO, 2016, s. 13–14).

- **ułomny system finansowania powiatów**

Problem ułomnego systemu finansowania powiatów i trudnej sytuacji, w jakiej się one znajdują, został przywołany w wypowiedziach pięciu rozmówców:

Nie przewidziano, że powiaty nie będą miały odpowiedniego finansowania. Ile można sprzedawać majątku, żeby funkcjonować? Ile można ograniczać administrację? Powiat nie może obecnie zarabiać, nie ma dochodów. To jest problem.

Obecny powiat skierniewicki jest niewydolny finansowo – bardzo słaby.

Bariery finansowe związane z budżetem powiatu, miasto może regulować swoje dochody, powiat nie. Problem systemu finansowania działalności – problem szpitala.

Powiat ziemski jest biedniutki.

Miasto może regulować swoje dochody, powiat nie. Mamy zadania zlecone, musimy utrzymać szkolnictwo, nikt nam nie dołoży.

Na szczególnie trudną sytuację, w jakiej znalazły się polskie powiaty, złożyło się kilka czynników. Po pierwsze, zmiana systemu finansowania zadań wykonywanych przez samorządy wprowadzona 1 stycznia 2004 r., polegająca na przekazaniu powiatom, jako zadań własnych, części zadań wykonywanych jako zadania z zakresu administracji rządowej. Wówczas powiaty utraciły źródło dotacji, przy jednoczesnym zwiększeniu katalogu zadań własnych (ten sam problem dotyczy gmin). Po drugie, szeroki i kapitałochłonny zakres zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, na który składa się m.in. edukacja publiczna na poziomie szkolnictwa średniego, promocja i ochrona zdrowia (powiaty są organami założycielskimi dla szpitali) czy utrzymanie, modernizacja i budowa dróg powiatowych. Po trzecie, brak samodzielności dochodowej powiatów. Jak podniesiono wyżej, do katalogu dochodów powiatów ustawodawca zaliczył dochody własne<sup>13</sup> (przesądżające *de facto* o skali samodzielności finansowej samorządu terytorialnego), subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa, które łącznie nie

13 Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 5 ust. 1 prezentuje katalog źródeł dochodów własnych powiatu, do których zalicza: wpływ z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczane na podstawie odrębnych przepisów; dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powiatowych jednostek budżetowych; dochody z majątku powiatu; spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu; dochody z kar pieniężnych i grzywien; 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych; odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne powiatowi na podstawie przepisów szczególnych.

zapewniają finansowania zadań przypisanych powiatom. Powiaty pozbawione są dochodów z podatków i opłat lokalnych, które zasilają budżety gmin. Jak zauważył jeden z badanych:

Powiaty są jednostkami pozbawionymi dochodów własnych, muszą korzystać ze środków centralnych.

Od lat bezskutecznie prowadzona jest dyskusja na temat uzupełnienia dochodów powiatów o część wpływów z podatku od wartości nieruchomości – tzw. podatku katastralnego. Jak wspomniano już wcześniej, powiaty ziemskie nie dysponują również majątkiem, dla którego można byłoby szukać alternatywnego przeznaczenia (Kotlińska, 2011, s. 64). Ponadto zasadniczą część budżetów powiatów stanowią subwencje, następnie dochody własne i dotacje. Najbardziej niebezpiecznym powiatem ziemskim jest powiat skierniewicki, którego wysokość dochodów w roku 2015 kształtowała się na poziomie ponad 18 mln (ogółem), z czego 7,8 mln (tj. 42,54%) stanowiły subwencje, 7,7 mln – dochody własne (tj. 42,35%), a 2,8 mln (15,10%) – dotacje. Dla porównania powiat bełchatowski ziemski dysponował w tym samym czasie dochodami na poziomie niemal 121 mln, z czego prawie 65 mln stanowiły dochody własne (53,61%), 3,8 mln (tj. 31,85%) – subwencje, a 1,7 mln (14,53%) – dotacje. Szczególnie trudna sytuacja powiatu skierniewickiego była kilkakrotnie podnoszona podczas prowadzonych wywiadów.

Analiza struktury wydatków nasuwa również kilka wniosków. Po pierwsze, wydatki bieżące powiatów kształtują się na poziomie 85,6% wydatków ogółem. Zgodnie z art. 124 ust. 3 uofp, na wydatki te składają się: wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań, koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych. Analiza katalogu wydatków bieżących zwraca uwagę na znaczny udział wydatków na wynagrodzenia w ogólnej kwocie wydatków bieżących. W przypadku powiatów (z wyłączeniem miasta Łodzi) wynosi on 60,61% (w powiatach ziemskich 64,46%) Dla porównania, w gminach wydatki na wynagrodzenia wynoszą 46,3% wydatków bieżących samorządu.

Pozostałe 14,4% wydatków bieżących powiatów województwa łódzkiego stanowią tzw. wydatki majątkowe. Zgodnie z art. 124 ust. 4 uofp, wydatki majątkowe obejmują wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, jak również wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych, a także dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki. Zgodnie z danymi RIO, 97% wydatków majątkowych przeznaczanych jest na inwestycje i zakupy inwestycyjne.



Dla porównania, w gminach województwa łódzkiego 20,3% wydatków bieżących stanowią wydatki majątkowe, z czego 96,90% środków przeznaczanych jest na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

- **rozbudowane struktury samorządowe w obrębie miast**

Z problemem tym związane jest zagadnienie gmin i miast obwarzankowych, które zostało omówione w części poświęconej problemom ustrojowo-administracyjnym. W tej części autorka chciałaby jednak zwrócić uwagę na finansowe konsekwencje utrzymania obowiązującego podziału administracyjnego. Na problem ten należy bowiem patrzeć zarówno z perspektywy miasta centralnego, jak i sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia miasta na pierwszy plan wysuwa się nasilający się efekt pażera na gapę, czyli korzystanie z usług miasta przez mieszkańców innych gmin odprowadzających swoje podatki do budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania. Na problem ten w trakcie prowadzonych badań zwrócił uwagę przedstawiciel miasta Bełchatowa. Gminy obwarzankowe nie partycypują bowiem w znacznie obciążających budżet miasta kosztach utrzymania np. dróg, komunikacji gminno-miejskiej czy ośrodków kulturalnych. Z perspektywy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, funkcjonujących w obrębie miasta, należy zwrócić ponadto uwagę na zwiększone koszty administracyjne funkcjonowania urzędów, występowania kilku organów uchwałodawczych i wykonawczych czy brak koordynacji wykonywania usług publicznych (*Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, 2013, s. 36). Zarówno pierwszy, jak i drugi problem wpływają nie tylko na trudną sytuację finansową miasta oraz innych samorządów, ale również na nadmierną konkurencję gmin, przejawiającą się m.in. rywalizacją o przyciągnięcie jak największej liczby mieszkańców, co pozwala na uzyskanie nowego źródła dochodów.

- **ograniczenia wynikające z podziałów administracyjnych**

Jak zauważył jeden z rozmówców, będący organem władzy wykonawczej jednej z gmin peryferyjnych:

Problemem jest wyjście poza granice województwa – barierę tworzą instrumenty finansujące przedsięwzięcia.

Pomimo założeń obecnej perspektywy finansowej, opracowanych na etapie programowania i koncentrujących się na wykorzystaniu potencjałów i współpracy podmiotów różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego, w kluczowych dokumentach określających mechanizm finansowania projektów na poziomie regionu nie uwzględniono rozwiązań „pozwalających na współfinansowanie przedsięwzięć wspólnie realizowanych przez samorządy dwóch lub kilku województw” (Żak-Skwierczyńska, 2016, s. 133). Problem braku instrumentów w tym zakresie szczególnie eksponowany był przez samorządy „peryferyjne”, posiadające

potencjał endogeniczny wykraczający poza granice regionu. Dobrym przykładem odzwierciedlającym zaistniały na tym gruncie problem są obszary turystyczne dolin rzecznych Pilicy i Warty, zdefiniowane w SRWŁ. Zgodnie ze *Strategią* są to obszary wyróżniające się dużymi walorami przyrodniczymi i kulturowymi, będącymi podstawą rozwoju różnych form turystyki. Do najważniejszych wyzwań rozwojowych tych obszarów *Strategia* zaliczyła m.in. przygotowanie i realizację zintegrowanych produktów turystycznych opartych na posiadanych walorach czy stworzenie spójnego wizerunku obszarów jako atrakcyjnych turystycznie (SRWŁ, 2013, s. 58–60). Przeprowadzone przez autorkę badania pozwalają stwierdzić, że działania podejmowane przez samorządy, związane z rozwojem turystyki, koncentrują się na współpracy z innymi samorządami, ale w granicach województwa (dotyczy to gminy Warta, która zainaugurowała współpracę w poprzednich okresach programowania) lub też dopiero teraz są podejmowane (dotyczy gminy Gidle, obszar rzeki Pilicy). Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku „wychodzenie we współpracę” poza granice województwa ma charakter szczątkowego i raczej niezaplanowanego w dłuższej perspektywie czasowej działania, służącego rozwojowi większego układu terytorialnego o szczególnych cechach.

Czy są jakiegokolwiek jaskółki na linii współpracy między gminami innego województwa? To jest trudne. Na przykład Puszcza Mariańska – tak naprawdę współpracy (porozumienia szczególnego) nie ma. Jest to spowodowane tym, że wszystkie jednostki korzystają z dofinansowania, każde województwo ma swoje instrumenty finansowe i inne warunki, trudno to zsynchronizować. Nawet gdyby gminy chciały, to trudno to połączyć. W ramach dwóch powiatów w tym samym województwie, nie ma problemu (na przykład powiat rawski i skierniewicki – kilka gmin stara się realizować spory projekt wzdłuż trasy S8, nastawiony na poprawę dróg). I to wychodzi – podpisali porozumienie, jest koncepcja, idą projekty techniczne, gmina Skierniewice, Głuchów, Nowy Kawęczyn, Kowiesy, Rawa Mazowiecka, Czelądz, Żelechlinek, powiat rawski i skierniewicki przygotowują się do rozdania środków w nowej perspektywie.

Biorąc pod uwagę posiadany potencjał i założenia bieżącej perspektywy, szczególnie niezrozumiałym jest brak instrumentów finansowych pozwalających na realizację projektów partnerskich, o silnym potencjale rozwojowym, przekraczających granice województw. Brakuje również woli ze strony regionów w zakresie promowania i premiowania (np. na etapie ogłaszanych konkursów) tego typu przedsięwzięć. Nakładając na to warstwę problemów związanych ze znikomym wsparciem finansowym ze strony samorządu województwa gmin oddalonych znacznie od stolicy województwa (gminy „peryferyjne”, leżące na granicach województwa), widać, że rozwój tych obszarów przy wykorzystaniu środków unijnych może mieć charakter indywidualnego wsparcia poszczególnych przedsięwzięć, nie zaś zintegrowanego i zaplanowanego działania.

- **koncentracja współpracy samorządów na infrastrukturze drogowej**

Ułomny system finansowania działalności samorządów lokalnych, połączony z ich zachwianą samodzielnością finansową, przełożył się na potrzebę

poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania zadań publicznych. Koncentracja na pozyskiwaniu tych źródeł wymusza współpracę jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego. Współpraca ta realizowana jest z wykorzystaniem montażu finansowego opierającego się na partycypacji finansowej stron, jak również zewnętrznych źródłach finansowania.

Dobrym przykładem odzwierciedlającym ten aspekt jest współpraca samorządów koncentrująca się na infrastrukturze drogowej, wymuszona możliwością pozyskania środków na realizację zadań własnych, jak również próbą sprostania oczekiwaniom społeczności lokalnych związanych z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa ruchu i zwiększenia dostępności transportowej. Po pierwsze, gminy współfinansują infrastrukturę drogową zarządzaną przez powiaty i przebiegającą przez obszar gminy. Sześć badanych samorządów zdecydowało się na ten rodzaj współpracy, choć – jak podniósł przedstawiciel powiatu:

Chętniej współpracują gminy zamożniejsze, mniej bogate mają większe problemy.

Niezamożne gminy mają trudności we współfinansowaniu inwestycji (na przykład drogi).

Jest to podyktowane przede wszystkim tym, że – jak ocenili rozmówcy –

Niektóre dotacje nie pokrywają kosztów związanych na przykład z utrzymaniem dróg. Zadanie to zostało zrzucone na gminę.

Po drugie, samorzady wspólnie ubiegają się o środki w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych*, udzielającego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych samorządów w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych (potocznie nazwanych „schetynówkami”). Cztery z badanych samorządów współpracowały lub współpracuje w ramach *Programu*, choć odnosi się wrażenie, że współpraca ta ma charakter wymuszony i iluzoryczny:

Przy schetynówkach – podpisujemy fikcyjne porozumienie tylko po to, by otrzymać środki.

Schetynówki – program rozwoju dróg lokalnych (projekty partnerskie otrzymują dodatkowe punkty) – sztuka dla sztuki – miasto dokłada jakieś pieniądze do drogi, a powiat przekazuje miastu te same pieniądze, ale na inny cel.

Niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej, wynikający z wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych, skutkuje tym, że infrastruktura ta (w tym przypadku infrastruktura drogowa), traktowana jest przez część samorządów jako niezbędny warunek rozwoju gminy czy większego układu terytorialnego. Stąd też, jak stwierdził jeden z rozmówców:

Niezbędne są większe środki na inwestycje, od infrastruktury należy wyjść. Infrastruktura jest podstawą, jeśli mówimy o rozwoju. Należy wyjść od tego, co jest podstawowe.

Opinie w tej kwestii nie są jednak jednorodne. Zdaniem innego rozmówcy:

Niestety, źle inwestujemy środki, jeśli chodzi o rozwój. Inwestujemy w infrastrukturę, która nie napędzi rozwoju, jest tylko narzędziem do rozwoju. Infrastruktura jest konieczna, ale nią nie napędzimy gospodarki. Jeśli nie skupimy się na rzeczach fundamentalnych, jak: produkcja, rozwój przemysłu, to po 2020 roku, kiedy skończą się środki unijne, infrastrukturę będziemy mogli sobie w kieszeń zwinąć.

- **uzależnienie procesu tworzenia obszarów funkcjonalnych od finansowania zewnętrznego**

Problem ten został szczególnie wyeksponowany w przypadku tworzenia obszarów funkcjonalnych (Złoczewski Obszar Funkcjonalny oraz Obszar Funkcjonalny Dolina Rzeki Pilicy). Samorządowcy uczestniczący w tych przedsięwzięciach budowanie obszaru funkcjonalnego postrzegają przez pryzmat projektu i uzyskania na jego realizację zewnętrznych źródeł finansowania.

Gdyby nie było dotacji w ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna*, nie byłoby ich stać na tworzenie obszaru funkcjonalnego.

W tym kontekście środki zewnętrzne mają nie tylko pozytywny wymiar. Jak podkreślił jeden z rozmówców:

W poprzedniej perspektywie środki nas skłóciły. Teraz na gwałt musimy się nauczyć współpracy, by otrzymać dofinansowanie. Pytanie, na ile ta współpraca jest szczerą.

Obecna polityka rozwoju koncentruje się na współpracy, fundusze unijne powinny stymulować tę współpracę, wspierać ją, niestety jak zauważył jeden z badanych:

Środki powinny zmuszać do współpracy, a tak nie jest.

Analizując tematykę środków zewnętrznych, stanowiących jeden z podstawowych elementów wymuszających współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego, należy podkreślić istotę pozyskania przez samorządy innych dochodów, w tym przede wszystkim środków z budżetu Unii Europejskiej. Zdaniem trzech rozmówców środki otrzymane przez samorządy z funduszy strukturalnych i funduszu spójności pozytywnie wpływają na współpracę stymulując ją, pozwalają również na realizację wielu inwestycji i działań. Niestety, zarówno na etapie przygotowania projektów, jak i ich wdrażania, pojawiają się problemy, negatywnie wpływające nie tylko na same przedsięwzięcia, ale również na funkcjonowanie urzędu oraz relacje w układach partnerskich. Podczas prowadzonych badań rozmówcy zwrócili uwagę na następujące problemy:

- **zmiany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i powstałe na tym gruncie rozbieżności z zapisami umowy na realizację projektu**

Realizacja projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych następuje na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, umowy na realizację projektu, jak również obowiązujących w tym zakresie regulacji i wytycznych (opracowanych np. na potrzeby programu).

W trakcie realizacji przedsięwzięcia, z uwagi np. na zmianę przepisów prawa, może nastąpić zmiana warunków istotnych z punktu widzenia założeń projektu. Przykładem może być projekt wdrażany przez jedną z gmin uczestniczących w badaniach, współfinansowany w ramach RPO WŁ, związany z segregacją odpadów. Realizacja projektu rozpoczęła się przed wejściem w życie *Ustawy z dnia 25 stycznia 2013 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. W ramach projektu gmina zakupiła pojemniki do segregacji odpadów, które zostały rozstawione na terenie miasta w 200 punktach. Zgodnie z umową podpisaną z Instytucją Zarządzającą<sup>14</sup> (dalej: IZ), gmina nie mogła pobierać opłat z tytułu zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Z dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy, na gminę nałożono obowiązek pobierania opłaty od segregowanych odpadów. Biorąc pod uwagę zaistniałą kolizję przepisów prawa z zapisami podpisanej umowy, gmina wystosowała pismo do IZ prezentujące zaistniały problem oraz zawierające prośbę o wskazówki dotyczące dalszych kroków w tej sprawie:

Pojawiło się pytanie: Co mamy w tej sytuacji zrobić? Czy przestrzegać ustawy, czy też podpisanej z urzędem marszałkowskim umowy, na podstawie której kupiliśmy pojemniki?

Na skierowane pismo gmina otrzymała odpowiedź po sześciu miesiącach. Wynikało z niej, że jest wprawdzie związana umową na realizację projektu z IZ, jednakże przy jej wykonywaniu trzeba brać pod uwagę polskie prawo. Po trzech tygodniach projekt został poddany kontroli.

Analiza powyższej sytuacji pozwala na wyłonienie kilku problemów negatywnie przekładających się na realizowane przedsięwzięcia. Zaliczyć do nich należy: zmianę przepisów prawa i zaistniałe na tym gruncie rozbieżności z podpisaną umową, opieszałość w zajęciu przez Instytucję Zarządzającą stanowiska w istotnych z punktu widzenia projektu sprawach, uruchomienie systemu kontroli w niestabilnych warunkach realizacji projektu i często połączone

14 Instytucją Zarządzającą dla *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego* w okresie 2014–2020 jest Zarząd Województwa Łódzkiego realizujący swoje zadania poprzez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego; więcej na stronie <https://rpo.lodzkie.pl/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/dowiedz-sie-o-instytucjach-w-programie/instytucja-zarządzająca> (dostęp: 5.05.2018).

z nim konsekwencje finansowe. Sytuacja pogarsza się w przypadku projektów partnerskich, gdzie pojawia się element relacji wzajemnych i odpowiedzialności (w tym również odpowiedzialności finansowej) między liderem projektu a partnerami.

- **trudności w realizacji projektów partnerskich finansowanych ze źródeł zewnętrznych**

W tej kategorii na uwagę zasługuje kilka problemów. Po pierwsze, rygorystyczne zasady dotyczące rozliczania projektów, wymagające zaangażowania znacznych zasobów czasowych i ludzkich oraz składania dużej liczby dokumentów, wyjaśnień i potwierdzeń związanych z podejmowanymi działaniami i poniesionymi wydatkami. Po drugie, fluktuacja kadr instytucji zarządzających i związany z tym brak ciągłości wiedzy, zmiana stanowiska IZ co do kluczowych elementów projektu, przedłużający się proces związany m.in. z akceptacją rozliczeń, uzyskaniem istotnych interpretacji. Restrykcyjny stosunek IZ do realizowanych projektów znajduje również swoje odzwierciedlenie na etapie kontroli:

Zgłaszają zarzuty do dokumentacji przetargowych, które w opinii gminy nie są istotne i nie powinny stanowić podstawy do niekwalifikowania wydatków. W chwili obecnej gmina musi oddać 800 tys. Sprawa była w sądzie i przegrali. Podejście w RPO – nie dyskutować. Brak zrozumienia.

Zarówno problem inflacji prawa, jak i stosunku IZ do realizowanych przedsięwzięć potęguje się w przypadku projektów partnerskich. Pewne procesy związane z wyborem lidera, określeniem wkładów finansowych partnerów do projektu, zajęciem wspólnego stanowiska przez partnerów, przygotowaniem dokumentacji związanej z realizacją projektu (dotyczącego np. dokumentacji przetargowych) czy wniosku o płatność, wymagają dłuższego czasu.

Bariera we współpracy – trudno się współpracuje w partnerstwie, między innymi na etapie rozliczeń, my dołożymy, wy dołożycie, nasza droga, wasz chodnik, każdy jak najwięcej chce skorzystać, jak najmniej dołożyć. Bardzo trudno ściągnąć wkład z innych gmin, opinia: „ciort” z tym partnerstwem.

Ponadto w przypadku uznania na etapie weryfikacji wniosku o płatność lub kontroli części kosztów za niekwalifikowane, problematycznym zagadnieniem staje się odpowiedzialność partnerów i lidera, w tym przede wszystkim odpowiedzialność finansowa. W przypadku braku odpowiednich zapisów w umowie partnerskiej, w najtrudniejszej sytuacji znajduje się lider projektu. Stąd też, jak ocenił jeden z rozmówców:

Jest dosyć trudno o współpracę między samorządami, bo musi pojawić się samorząd, który to poprowadzi, musi być lider – samorząd który poprowadzi partnerstwo. Z reguły gminy nie są chętne do liderowania, bo muszą wziąć odpowiedzialność za cały projekt.

Na przykładzie gminy Złoczew można stwierdzić, że w przypadku projektów partnerskich szala obowiązków przechylna jest na stronę lidera projektu. Zdobyte przez Złoczew doświadczenie pozwoliło na wysunięcie kilku wniosków na przyszłość:

Należy bardziej doprecyzować prawa i obowiązki stron, należy bardziej precyzyjnie rozważyć kwestie finansowe i rozstrzygania sporów, które się pojawiają. Na etapie przygotowania projektu na pewne rzeczy nie zwraca się uwagi, działania są prowadzone pod presją czasu, poza tym priorytetem jest to, by wniosek przeszedł, a potem okazuje się, że pojawiają się problemy.

Rozmówcy uznali, że z punktu widzenia powodzenia projektu koniecznie należy zatrudnić osobę do kontaktów roboczych z partnerami, do prowadzenia dokumentacji, pilnowania harmonogramu i finansów – kogoś w rodzaju sekretarza. Gmina zdecydowała się powierzyć te zadania trzem osobom będącym pracownikami urzędu, nie doceniła jednak projektu – nakład pracy i obowiązków przekroczył wstępne założenia. Należy pamiętać, że kwestia odpowiedzialności, finansów i organizacji projektów traktowana jest jako jedna z istotniejszych wad projektów partnerskich (Żak-Skwierczyńska, 2015, s. 339–340).

#### • pogłębianie antagonizmów w rozwoju gmin

Realizacja projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych z reguły łączy się z koniecznością wniesienia wkładu własnego, co jest związane z zasadą dodatkowości (lub dodawalności). Trudna sytuacja finansowa polskich samorządów powoduje, że gminy muszą się zadłużać, by zapewnić nie tylko wkład własny, ale również płynność finansową projektu na etapie jego realizacji, co stanowi jeden z głównych problemów, zwłaszcza dla mniejszych jednostek samorządu terytorialnego (Najwyższa Izba Kontroli, 2012, s. 40). Problem ten jest bardziej odczuwalny w przypadku projektów inwestycyjnych, realizowanych na podstawie dużych budżetów.

Zapewnienie odpowiedniego montażu finansowego, uwzględniającego powyższe aspekty jest – w świetle przeprowadzonych przez autorkę badań jakościowych – łatwiejsze dla jednostek aktywnych i zamożnych, w przypadku których pozyskanie środków z UE przekłada się na ich dalszy rozwój. W trudniejszej sytuacji znajdują się samorządy mniej zamożne, nie mające takich możliwości:

Aktywne jednostki walczą. Gminy bogate się bogacą, gminy biedne są nadal biedne lub nawet bardziej biedne. Gminy biedne nie mają możliwości wniesienia wkładu własnego. Gdyby było tak, że w zależności od dochodu gminy biedne dostają 90%, gminy bogatsze 75%, a najbogatsze 50%, to jest OK, ale dodawanie kilku punkcików za niski poziom dochodów, nic gminie nie daje. Poza tym w kilku gminach są komisarze, gdyż nie poradziły sobie one z wydatkowaniem środków – biorą kredyty, a za chwilę nie ma z czego spłacić. Ponadto problemem jest presja społeczna – ludzie oczekują zmian, a nie obchodzi ich, skąd się weźmie na inwestycje.

Problem faktycznego wpływu środków unijnych na różnice w rozwoju samorządów wymaga dalszych badań.

- **kadencyjność władz**

Kolejnym problemem związanym z pozyskiwaniem środków unijnych jest ponoszenie konsekwencji za decyzje i działania podejmowane przez organ władzy wykonawczej JST poprzedniej kadencji. Na sprawę tę zwrócił uwagę jeden z rozmówców:

To też jest kwestia podejmowania decyzji – decyzje podejmował wcześniejszy zarząd, który miał do wyboru dwie opcje: 50% dofinansowania realizacji projektu lub 80% dofinansowania przy zachowaniu trwałości projektu po jego zakończeniu. Podpisując umowę z RPO, wybrany został wariant drugi, bez patrzenia na konsekwencje w przyszłości. Trwałość projektu nie płynie, bo nie rozliczyli się z urzędem marszałkowskim. Nadal prowadzone są dyskusje, gdyż dokonane zostały zakupy, które nie powinny być finansowane z RPO. Najpierw niekwalifikowanych było 13 mln, teraz jest już tylko 3 mln. Negocjacje nadal trwają.

W tym zatem przypadku decyzje mające konsekwencje finansowe w dłuższej perspektywie czasowej, zostały podjęte bez analizy skutków przyjętego rozwiązania w przyszłości. Z problemem projektu, w tym koniecznością znalezienia źródeł finansowania, pozwalających na pokrycie wydatków niekwalifikowalnych oraz kosztów całego przedsięwzięcia, zmagają się organy, który w kolejnych wyborach odniósł zwycięstwo.

Z problemami związanymi z finansowaniem przedsięwzięć podejmowanych przez JST borykają się nie tylko nowi władarze, którzy ponoszą negatywne konsekwencje nie swoich decyzji, ale również i ci, którzy objęli stanowisko w samorządach, które „przespały” poprzednią perspektywę finansową i nie wykorzystały możliwości, jakie stworzyły fundusze strukturalne. Problem ten pojawił się w przypadku miasta Skierniewice. W opinii badanych (przedstawicieli gmin ościennych) Skierniewice nie wykorzystały swoich możliwości w odpowiednim czasie, tak jak zrobił to Uniejów, a nowy prezydent ma niewiele czasu, by zastanowić się nad strategicznymi projektami i możliwościami ich finansowania (więcej: Żak-Skwierczyńska, 2016).

Koncentracja na pozyskiwaniu środków z budżetu UE skłoniła autorkę do spojrzenia w przyszłość i zwrócenia podczas prowadzonych rozmów uwagi na finansowanie działalności samorządów z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności po zakończeniu bieżącej perspektywy finansowej, tj. po roku 2020. W opinii dwóch badanych współpraca będzie układała się trudniej, a w gminach zostanie zahamowany rozwój gospodarczy. Według nich jest to podyktowane przede wszystkim faktem, że środki zewnętrzne pozwalają na realizację wielu inwestycji i działań. Zastanawiając się nad scenariuszami rozwoju, rozmówcy wyrazili zaniepokojenie sytuacją, w jakiej znajdują się samorządy po roku 2020, wysuwając różne tezy i zapytania, spośród których na uwagę zasługuje kilka:

Skąd wziąć środki, by utrzymać inwestycje?

Jeśli nie będziemy pozyskiwać środków, infrastruktura padnie, gmina nie będzie niczego budować, bo nie będzie jej na to stać, choć pozyskując środki, gmina zaciąga kredyty.



Po 2020 przez pierwsze 2–3 lata gminy będą próbowały oddychać, nie będą brały kredytów, bo będą spłacać stare. Nie będą budować. Nowa infrastruktura będzie służyła. Większy problem to rok 2025–2030 – rozsypie się to, co zostało zrobione, a środków nie będzie na utrzymanie i remonty.

Po roku 2020 będzie pat.

Nie wystarczy, by utrzymać się z podatków. Poza tym nie wiadomo, jak będzie z subwencjami? Obecnie gmina dokłada dwa miliony do szkół.

W 2020 zmieniają się diametralnie ustawy, będzie inna polityka państwa.

W kontekście trudnej sytuacji finansowej polskich samorządów, ułomnego systemu finansowania ich działalności, samorządowcy wyrażają głęboki niepokój dotyczący sytuacji po roku 2020, kiedy będą zmuszone spłacać zaciągnięte na bieżące inwestycje kredyty. Stanowiska samorządowców w tym zakresie nie są jednak jednolite. Jeden z rozmówców podkreślił, iż nie martwi się kolejną perspektywą finansową i brakiem środków. Obecnie jego gmina kładzie nacisk na rozwój, po roku 2020 samorząd będzie w zupełnie innej sytuacji.

Niniejsza część opracowania została poświęcona problemom natury finansowej, przekładającym się nie tylko na współpracę, ale w ogóle na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce. W kontekście tych rozważań, jak również obaw co do sytuacji samorządów lokalnych po roku 2020, na uwagę zasługuje szczególnie jedna z wypowiedzi:

Finanse – to są ograniczenia, ale nie bariery, to nie główny środek stymulujący współpracę. Ich zawsze jest za mało. Co by nie było, jest ich za mało. Jeśli mamy zrobić drogę wspólnie z wójtem – to nie robimy drogi nie dlatego, że go nie lubimy, ale dlatego że mamy inną, ważniejszą inwestycję. Istotą jest priorytetyzacja. Należy przyrzeć się własnych dochodom i zoptymalizować wydatki, należy coś zmienić w wydatkowaniu środków. W mieście zastanawiamy się nad systemem administracyjnym szkół. Po co piętnaście księgowych w szkołach, po jednej w każdej? Może być ich trzy. Trzeba dokonać analizy kosztów i korzyści.

#### 4.2.1.4. Bariera upartyjnienia samorządów

Katalog barier zależnych od JST otwiera bariera upartyjnienia samorządów. Biorąc pod uwagę zakres przeprowadzonych wywiadów, rozważania w tej kategorii barier należy rozpocząć od analizy terminu *polityka*, którym posługiwali się rozmówcy. Termin ten pochodzi od greckiego słowa *poly* rozumianego jako mnogość, różnorodność oraz *polis*, czyli miasto-państwo.

W filozofii i myśli politycznej *polityka* była rozumiana jako dążenie do: realizacji idei Dobra (Platon), osiągnięcia szczęścia pojmowanego jako eudajmonia (Arystoteles), zdobycia, zachowania i umocnienia władzy (N. Machiavelli), wprowadzenia i utrzymania stanu pokoju społecznego (XVI-wieczni francuscy *les politiques*), realizacji dobra wspólnego (nowożytna tradycja republikańska), jako działanie podmiotu zbiorowego w sytuacji zagrożenia ze strony wroga (C. Schmitt), umiejętności osiągnięcia kompromisu przez grupy kreujące sytuację społeczną (*Encyklopedia PWN*)<sup>15</sup>.

Analiza tego terminu z punktu widzenia nauk społecznych wymaga zwrócenia uwagi na definicję zaprezentowaną przez Maxa Webera, który politykę rozumiał jako „dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy czy to między państwami, czy też w obrębie państwa między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą” (Weber, 1998, s. 56).

Jak uważa J. Regulski, w Polsce polityka czy przymiotnik polityczny mają, niestety, złą konotację:

odziedziczyliśmy pewną awersję do tych pojęć z okresu, gdy polityka kojarzyła się z działalnością monopartii, a polityczny oznaczał partyjny. [...] Partie polityczne są obecnie ważnym elementem na scenie publicznej, ale nie jedynym. Istnieją działania polityczne poza- czy ponadpartyjne. Odnoszą się one, z jednej strony, do elementów polityki związanych z interesem narodowym, czy racją stanu, a z drugiej – właśnie do różnych polityk lokalnych, dotyczących rozwoju gminy czy hierarchii zaspokajania potrzeb ludności. I wcale te polityki nie muszą być związane z programami partii i ich walką o władzę [...] (Regulski, 2000, s. 374).

Warto dodać, iż u podstaw tworzenia polskiego samorządu na poziomie lokalnym leżała jego bezpartyjność, co skutkowało m.in. tym, że pierwsza ordynacja wyborcza nie dopuszczała możliwości wystawiania kandydatów przez partie polityczne.

J. Regulski zwracając uwagę na upartyjnienie administracji podkreślał, że jest ona dziedzictwem dawnego ustroju PRL, podnosząc jednocześnie, iż niezbędne jest oddzielenie sfery politycznej, podlegającej działalności partii, od sfery administracyjnej, która powinna leżeć w rękach profesjonalnej i niepartyjnej administracji. Upartyjnienie administracji, jego zdaniem, jest jednym z największych zagrożeń dla państwa i społeczeństwa, skutkującym m.in. obsadzeniem stanowisk ignorantami nieposiadającymi wysokich kwalifikacji urzędniczych (Regulski, 2005, s. 88–89). Z drugiej strony w tym miejscu należy przytoczyć wnioski wysunięte w literaturze, oparte na prowadzonych badaniach, że polska polityka prowadzona przez samorządy należy do najmniej upartyjnionych spośród wszystkich polityk w Europie (Swianiewicz, Mielczarek, 2005; Swianiewicz, 2010).

Element utożsamiania upartyjnienia samorządu z jego upolitycznieniem znalazł odzwierciedlenie w przeprowadzonych przez autorkę badaniach, w ramach których wszyscy respondenci wypowiadając się w kwestii barier o podłożu politycznym odnosili się do powiazań samorządów z partiami politycznymi. Biorąc również pod uwagę znaczenie problemowe poszczególnych wypowiedzi autorka za niezbędne uznała oderwanie się od dalszego nadawania terminowi polityka zabarwienia partyjnego (za: Regulski, 2000, s. 374) i niniejszą część poświęciła barierom związanym z upartyjnieniem samorządów. Analiza udzielonych podczas wywiadów odpowiedzi wskazuje, że aspekt związany z upolitycznieniem samorządów postrzegany jest przez respondentów w sposób uproszczony i używany w rozumieniu jego upartyjnienia. Należy jednak podkreślić, że te dwa określenia nie są tożsame (za: Regulski, 2000, s. 374). Kontekst problemowy zawarty w poszczególnych wypowiedziach skłonił autorkę do określenia tej kategorii jako bariery

upartyjnienia samorządu, choć – jak pokazują zaprezentowane poniżej wypowiedzi – nie jest on wiodącym określeniem. Stąd też na potrzeby niniejszej części pracy, jak również analizy udzielonych odpowiedzi, autorka termin „upolitycznienie” (w tym poglądów politycznych) oraz „upartyjnienie” może traktować tożsamo.

Dokonując analizy barier o podłożu partyjnym autorka wyróżniła dwa aspekty, tj. wpływ polityki na relacje między samorządami oraz na układy wewnątrz urzędu, przekładające się na współpracę podejmowaną przez samorząd ze środowiskiem zewnętrznym. W przypadku pierwszej kategorii stanowiska badanych są rozbieżne. Zdaniem sześciu rozmówców, odmienne poglądy polityczne organów wykonawczych gmin nie przekładają się na współpracę między JST, zwłaszcza w przypadku małych gmin. Tam bowiem nie ma miejsca na politykę z uwagi m.in. na istotę problemów społecznych, z jakimi zmagają się środowiska lokalne. Jak podkreślali ci rozmówcy:

Na samym dole w gminie nie ma miejsca na politykę. Jeśli niektórzy czują silną potrzebę prowadzenia polityki, to niech prowadzą.

Bariery polityczne – nie. Polityka tu zanika, istotne są raczej problemy społeczne. Politykę może uprawiać marszałek, a nie wójt.

W gminach do pięciu tysięcy mieszkańców specjalnie nie gra roli aspekt polityczny, bo nawet jeśli któryś z wójtów pochodzi z danego ugrupowania politycznego, to po wyborach stara się z tego wychodzić, gdyż w małej gminie nie da się działać politycznie. Każdy ma swoje preferencje polityczne, takie lub inne, w zależności od tego, z kim jesteśmy bardziej związani. W większych jednostkach trzeba szukać dojścia, na przykład do marszałka i aspekty polityczne są istotne. W małych gminach nie.

Jeden z rozmówców dodał, że w przypadku faktycznych różnic w poglądach politycznych, dłużej trzeba rozmawiać, by nabrać do siebie zaufania. Brak zaufania nie jest jednak problemem, wpływa on jedynie na długość procesu dochodzenia do konsensusu.

Odmienne stanowisko w tym obszarze zajęło siedmiu rozmówców. Zdaniem badanych, polityka nie powinna wpływać na partnerstwo, ale – niestety – w przypadku istniejących podobieństw w tym obszarze współpraca lepiej się układa.

Zawsze przekonania wpływają na współpracę.

Gminy nie wiedzą, co się dzieje w gminach ościennych. Przy różnych opcjach – w ogóle nie kontaktują się ze sobą.

Mówi się o tym, że brakuje współpracy między miastem a powiatem. Ta współpraca jest, ale nie wygląda tak jak powinna (pojawiają się tarcia samorządowo-polityczne) – co jest pewną blokadą.

Gminy z powiatu – układa się poprawnie, ale można dostrzec, że nie wszystkim koniecznie po drodze ze względu na funkcje reprezentacyjne, polityczne. Ale to są bariery, które nie wpływają w zasadniczy sposób na współpracę.

W przypadku odmiennych poglądów zauważalna jest nie tylko niechęć do współpracy, ale wręcz antypatia władarzy ze względu na przynależność partyjną potencjalnych partnerów.

Jeden z badanych uznał, że aspekt polityczny ma wpływ na współpracę, choć jej nie determinuje i nie jest kluczowym problemem. Najważniejszy, jego zdaniem, jest człowiek, jego świadomość i wiedza w zakresie korzyści wynikających ze współpracy. Z drugiej strony należy zauważyć, iż aspekty polityczne wpływają na zatrudnienie w sektorze publicznym – zmiana opcji politycznej często niesie ze sobą rotację na stanowiskach urzędniczych, co negatywnie przekłada się na zachowanie ciągłości współpracy: „Wraz ze zmianą opcji politycznej pojawiają się nowe osoby”. Próba wywołania tematu związanego z koncepcją odpolitycznienia samorządu z uwagi na powstałe na tym gruncie problemy, przyniosła natomiast następującą konstatację:

Nie da się odpolitycznić samorządu. Polityka powinna się jednak kończyć w momencie zakończenia wyborów samorządowych. Tylko wówczas będziemy mieli prawdziwy samorząd. Ale wszyscy partnerzy muszą to zrozumieć.

Problemem podnoszonym przez czterech badanych są negatywne relacje między organem wykonawczym (wójtem, burmistrzem i prezydentem) a stanowiącym (radą), co stanowiło przedmiot rozważań w tej części pracy, mające jednak podłoże polityczne. Rozmówcy podkreślili, że:

Jeśli rada chce, może sparaliżować wójta.

Samorząd wewnątrz opiera się na grze politycznej, istotny jest układ głosów w radzie.

Zdaniem respondentów, brak porozumienia między tymi organami, a przede wszystkim brak poparcia ze strony rady, przekłada się na wszystkie aspekty funkcjonowania urzędu, w tym również kwestie związane z podejmowaniem współpracy z różnymi interesariuszami i realizację wspólnych przedsięwzięć.

Przykład absolutorium – prezydent jednego z dużych miast nie otrzymał absolutorium, gdyż większość w radzie jest odmienniej opcji politycznej. Komisja rewizyjna pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu. Budżet został przesłany do regionalnej izby obrachunkowej, która również zaopiniowała go pozytywnie. Rozgrywki polityczne na radzie spowodowały, iż prezydent nie otrzymał absolutorium. W takiej sytuacji można ogłosić referendum. Zaskakujące dodatkowo jest to, iż rada podważyła decyzję poprzedniej rady – przyjęty bowiem w poprzedniej kadencji budżet został wykonany w 100%. Zatem jakie jest uzasadnienie braku absolutorium? To bzdura. To RIO powinno mieć decydujące zdanie, gdyż zatrudnia specjalistów niewykluczonych politycznie.

Brakuje współpracy między miastem a powiatem – ta współpraca jest, ale występują zależności w radach, o charakterze politycznym. Grunt polityczny jest blokadą – mogłoby być lepiej.

Z drugiej natomiast strony rozmówca będący wójtem małej gminy stwierdził, że po wyborach:

Nawet jeśli rada jest politycznie inna, to patrzą na to jak się ułożyć, wychodząc z założenia: Ja pomogę. Ale patrzę, czy później mi pomogą. Radni działają pod kątem dobra swoich mieszkańców. Więc to jest ważniejsze niż dyscyplina i podział polityczny.

#### 4.2.1.5. Bariery psychospołeczne

Wyniki przeprowadzonych badań zwróciły uwagę autorki na nową kategorię barier we współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, tzn. barier psychospołecznych. Autorka rozumie je jako bariery związane z zachowaniem lub postawami ludzi. Bariery te

utrudniają przyjmowanie i rozpowszechnianie się nowości, czyli produktów twórczości [...] uniemożliwiają wykorzystanie ich w praktyce nawet wówczas, gdy nie może być wątpliwości, że lepiej będą one zaspokajać potrzeby ludzkie. [...] wprawdzie są zlokalizowane w głowach ludzi, to jednak funkcjonują w grupach społecznych i rządzą nimi prawa socjologiczne (Dobrołowicz, 1993, s. 52).

Na podstawie analizy wyników badań autorka wyłoniła sześć typów barier psychospołecznych, wśród których znalazły się: koncentracja na własnych interesach i korzyściach (dziesięć wskazań), ograniczone zaufanie lub jego brak (trzy wskazania), kierowanie się oczekiwaniami społeczności lokalnej (trzy wskazania), promowanie siebie i brak wiary w powodzenie przedsięwzięcia (po dwa wskazania) oraz rozpad więzi społecznych i brak autorytetów (po jednym wskazaniu).

W trakcie dokonywania analizy barier psychospołecznych, wpływających na współpracę między JST, na pierwszy plan wysuwa się **koncentracja samorządów na własnych interesach i korzyściach**. Jak podkreślił jeden z badanych:

Każdy w gminie ma priorytet i trudno dopasować się do celu innej gminy, trudno znaleźć wspólny cel i kompromis.

Na problem ten zwróciło uwagę aż dziesięciu rozmówców. Zasadniczym interesem łączącym samorządy jest infrastruktura. Dla przykładu, jeden z rozmówców podkreślił, że dla jego gminy najważniejsza jest gospodarka wodno-ściekowa, drogi i przedszkola. Inny natomiast ocenił:

Każda możliwość zrobienia projektu i zdobycia środków na poprawę infrastruktury drogowej jest na wagę złota.

Dbałość o korzyści lokalnego środowiska często łączy się z zazdrością samorządów nie tylko o sukcesy innych, ale również z niechęcią do dzielenia się nimi:

Gminy nie chcą ze sobą współpracować – każdy jest zazdrosny o swój sukces. Każdy gra do swojej bramki.

Jesteśmy zaściankowi, każdy chce dla siebie, każdy ciągnie w swoją stronę, by nie dzielić się sukcesem, choć doświadczeniami dzielimy się chętnie.

My jako Polacy średnio współpracujemy ze sobą – nasza cecha narodowa. Jak mi się dzieje źle, niech jemu dzieje się gorzej.

Wygórowane oczekiwania względem własnych korzyści są niewspółmierne do wkładu, jakie samorządy są chętne wnieść do wspólnych projektów:

Trudno współpracuje się w partnerstwie m.in. na etapie rozliczeń, każdy jak najwięcej chce skorzystać, jak najmniej dołożyć. Bardzo trudno ściągnąć wkład z innych gmin.

Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku przedsięwzięć realizowanych na większym terytorium, gdyż wówczas dochodzi do starcia większej liczby interesów. W sytuacji odmiennej kultury organizacyjnej partnerów, jak się wydaje, problem ten jest nie do rozwiązania:

Jak jest większy obszar, na przykład dwie, trzy gminy, to jest to za dużo – jest zbyt duża różnica interesów. Każda gmina inaczej funkcjonuje, ma inną koncepcję, inaczej rozwiązuje problemy, każda robi inaczej. Ludzie mają inne przyzwyczajenia, strukturę, mieszkańcy są inni. Nie da się powielić części koncepcji z gminy ościennej, gdyż są tam inne warunki.

W przypadku projektów partnerskich samorządy obawiają się wzięcia na siebie odpowiedzialności za realizację całego projektu oraz działań podejmowanych przez partnerów. Podczas realizacji przez powiat i gminy wspólnych przedsięwzięć o charakterze drogowym pojawia się problem roszczeniowości względem innego samorządu:

Często zdarza się roszczeniowa postawa gminy względem powiatu – niech powiat robi swoją drogę, co mnie to obchodzi, ja do cudzego nie będę dokładać.

Nierzadko samorządom trudno jest dostrzec korzyści wynikające ze współpracy w większych układach terytorialnych, zwłaszcza w ramach obszarów funkcjonalnych. Co więcej, jeden z rozmówców wprost stwierdził, że korzyści takich nie ma w ogóle lub są niewidoczne. Ponadto na etapie tworzenia obszarów obiecuje się gminom wiele, natomiast podczas wdrażania nic z obietnic nie wynika, nic się nie dzieje.

Barierą mającą negatywny wpływ na współpracę, podniesioną przez trzech badanych, jest **ograniczone zaufanie w relacjach partnerskich** lub nawet **jego brak**. Problem ten różnie uwidacznia się na poszczególnych etapach planowanych i realizowanych przedsięwzięć. Najbardziej widoczny jest na etapie budowania partnerstwa, gdyż:

Nie jest tak, że jak ktoś się pojawia, to my wiemy, że ma dobre intencje. Jak ktoś chce ze mną współpracować, pewnie czegoś chce i chce mnie oszukać.

W kontekście prowadzonych przez autorkę badań, problem ten wydaje się szczególnie niepokojący w przypadku relacji zachodzących między miastem a gminami ościennymi czy zaproszonymi do współpracy. Mniejsze jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony nie widzą dla siebie korzyści wynikających ze współpracy, zakładając jednocześnie, że odnosi je tylko i wyłącznie miasto centralne, z drugiej natomiast strony obawiają się dominującej jego roli:

Pojawiły się trudności w rozmowach: duże miasto – gmina. Nikt nie chciał rozmawiać z dużym miastem: to Wy macie interes, a my jesteśmy Wam potrzebni jako listek figowy. To obawa przed interesami dużego miasta.

Po zawiązaniu partnerstwa, na etapie realizacji projektu często stosowana jest zasada ograniczonego zaufania. Jeden z badanych podkreślił, iż:

Nie wynika to z fobii, ale ze złożoności problemów, jakie pojawiają się na etapie realizacji. Restrykcyjne założenia dotyczące wdrażania projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych powodują, iż realizując nawet w dobrej wierze działania, możemy spowodować, iż na etapie rozliczenia będą z nimi związane negatywne konsekwencje.

Kolejną barierą podnoszoną przez samorządy lokalne jest **kierowanie się oczekiwaniami społeczności lokalnej**:

Jeśli jest przekonanie, że Pabianice są dumnym miastem, to niektórym wójtom będzie trudno podpisać porozumienie z miastem, bo znowu gmina coś chce dać Pabianicom. Przykład Ksawerowa, będącego gminą przelotową w kierunku Rzgowa. I tu pojawia się wątpliwość. Pabianice muszą swoim mieszkańcom zapewnić dowóz do Rzgowa. Dlaczego w kosztach tych ma partycypować gmina Ksawerów?

Koncentracja na oczekiwaniach mieszkańców gminy połączona jest często z lękiem przed podejmowaniem decyzji niepopularnych wśród społeczności lokalnej oraz obawami, czy działania samorządu są zgodne z oczekiwaniami i przekonaniami wyborców:

Strach – co ludzie powiedzą, czy to się spodoba obydwu stronom wyborców (należy przemyśleć wspólny temat do rozwiązania).

Zdaniem jednego z rozmówców, z aspektem tym związane są bariery mentalne, gdyż:

Mówić o zmianach, a chcieć zmian, są to dwie różne rzeczy. Ludzie chcą zmian, ale u innych.

Istotą zatem staje się zachęcenie ludzi do wprowadzenia zmian i podejmowania wspólnych działań.

Kolejną barierą mającą negatywny wpływ na współpracę jest **promowanie siebie**, przypisywanie sukcesu związanego z realizacją wspólnego przedsięwzięcia sobie, nie licząc się z opinią partnerów i umniejszając ich rolę w projekcie. Często problem ten wiąże się z niewystarczającą promocją wspólnych działań.

Zbyt słaba promocja wspólnych działań – jeśli promocja jest, to wychodzi w jednym kierunku. To ja zrobiłem – nie licząc się z partnerem.

Zamykanie się władz gmin i promowanie siebie: ja jestem najważniejszy, ja jestem gospodarzem, ja decyduję.

Barierą negatywnie przekładającą się na podejmowanie współpracy i związaną z koncentracją na własnych korzyściach, jest **brak wiary w powodzenie przedsięwzięcia**. Zjawisko to towarzyszy z reguły przedsięwzięciom dużym, rozciągniętym w czasie bądź też obciążonym niepewnością osiągnięcia założonych celów i wypracowania założonych rezultatów (dotyczy na przykład projektów innowacyjnych). Konieczność oczekiwania na rezultaty projektów (przyszłe, odległe i niestety niepewne), stanowi element zniechęcający samorządy do realizacji wspólnych inicjatyw. Ludzie bowiem chcą mieć efekty szybko, najlepiej w ramach jednego cyklu wyborczego. Temat kadencyjności i jej wpływu na podejmowanie przedsięwzięć o różnym charakterze, w tym w układach partnerskich, był przedmiotem rozważań w ramach części pracy poświęconej barierom prawno-ustrojowym. Uświadomienie korzyści poszczególnym interesariuszom i próba zachęcenia ich w początkowej fazie do wspólnego działania, jest bardzo trudnym zadaniem. W sytuacji gdy projekt otrzymał już dofinansowanie i wszedł w fazę wdrażania, wszelkie obawy związane z powodzeniem przedsięwzięcia są przełamywane. Niemniej jednak, jak zauważył jeden z rozmówców, zastępuje je wzrost oczekiwań samorządów względem korzyści wynikających z udziału w projekcie.

Wśród kolejnych barier o podłożu psychospołecznym, zasługujących na uwagę, jest **rozpad więzi społecznych** oraz towarzyszący mu **brak autorytetów** stabilizujących więzi społeczne:

Autorytetów żadnych nie ma, społeczeństwo jest bardzo podzielone, zrobienie czegokolwiek wspólnie jest niemożliwe,

przy czym istotne jest, że badany winą za zaistniałą sytuację obarcza przede wszystkim media.

Ostatnią ze wskazanych barier natury psychospołecznej jest **obawa samorządów przed inwestowaniem w nieswoje**. Obawa ta jest związana przede wszystkim z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

Każdy boi się inwestować w nieswoje – dyscyplina finansów publicznych. Nie można wejść w prywatną własność, kościelną, we własność sąsiedniej gminy<sup>16</sup>.

16 Dyscyplinę finansów publicznych należy rozumieć jako katalog zasad odnoszących się do prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi określonymi w *Ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, ustawie o finansach publicznych oraz w przepisach szczegółowych prawa materialnego (tj. ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego, ustawie o rachunkowości, ustawie *Prawo zamówień publicznych* i innych).



W myśl przepisów art. 4 *Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* podlegają m.in. osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych, kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, pracownicy sektora finansów publicznych, którym powierzono określone czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych (Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, 2006, s. 5–6). Oprócz zakresu podmiotowego, ustawa reguluje również zakres przedmiotowy odpowiedzialności, znamiona czynu naruszenia dyscypliny oraz system kar związanych z jej naruszeniem. Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest szeroki i związany z różnymi aspektami funkcjonowania samorządu (w tym m.in. trybem dokonywania zmian w budżecie, realizacją projektów lub programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE lub zagranicznych, stosowaniem ustawy *Prawo zamówień publicznych*).

Wyniki przeprowadzonych przez autorkę badań kierują uwagę na obawę wynikającą z art. 11 *Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia bądź z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

W brzmieniu bowiem art. 216 ust. 2 uoip wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Do katalogu tego ustawodawca zaliczył również zadania z zakresu administracji rządowej, inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia, zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz programy finansowane z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Katalog wprawdzie jest szeroki, niemniej jednak wątpliwości rodzące się na etapie realizacji poszczególnych projektów powodują, że samorządowcy obawiają się uznania danego przedsięwzięcia za czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Dla przykładu, zgodnie z art. 8 jednym z czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad bądź trybu przekazywania albo udzielania dotacji – przepis ten w swej istocie dotyczy m.in. dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym. W ramach prowadzonych przez autorkę wywiadów jeden z rozmówców stwierdził:

Barierą są przepisy prawa w części dotyczącej finansowania organizacji pozarządowych w konkursach, co utrudnia zlecenie zadań. To powinno być zreformowane.

#### 4.2.1.6. Bariery związane z planowaniem i programowaniem rozwoju

Zgodnie z art. 4 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, dopuszczając zarazem możliwość kierowania nią na podstawie instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach. Ustawodawca w katalogu strategii rozwoju ujął, obok długookresowej i średniookresowej strategii rozwoju kraju, inne strategie rozwoju, będące dokumentami określającymi podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych (art. 9 pkt 3 ustawy).

W województwie łódzkim dokumentem zasadniczym w tym obszarze jest *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, która

wskazując wizję i misję oraz cele rozwoju województwa, pełni rolę kierunkową dla władz samorządowych województwa, jak również samorządów powiatowych i gminnych, środowisk naukowych i biznesowych, organizacji pozarządowych i innych instytucji, a także dla wszystkich mieszkańców regionu. Pełni również ważną funkcję koordynacyjną dla pozostałych dokumentów programowych i planistycznych na poziomie regionalnym (SRWŁ, 2013, s. 8).

Dokumentem, w którym następuje konkretyzacja przestrzenna celów sformułowanych w *Strategii Rozwoju* jest *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego*. Jest to drugi dokument istotny z punktu widzenia prowadzenia polityki rozwoju, który odgrywa rolę koordynacyjną między planowaniem krajowym a miejscowym, „formułuje cele i kierunki polityki przestrzennej, dając podstawę do jej formułowania w programach operacyjnych i programach rozwoju” (PZPWŁ, 2011, s. 1). Trzecim istotnym dokumentem planistycznym określającym nie tylko obszary, ale również działania, jakie należy podjąć w celu wspierania rozwoju regionu, jest *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego* na lata 2014–2020. RPO WŁ

kieruje wsparcie na obszary istotne dla rozwoju województwa, w szczególności koncentrując środki na dziedzinach, w których region charakteryzuje się największym odchyleniem od celów krajowych strategii *Europa 2020*, przy uwzględnieniu regionalnego potencjału, a także zapewnia realizację wymaganych przez Komisję Europejską poziomów alokacji na cele tematyczne (*ring-fencing*) (*Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych...*, 2016, s. 3).

Dokumenty te odgrywają kluczową rolę nie tylko z punktu widzenia kierunków rozwoju województwa i jego poszczególnych obszarów, ale również z punktu widzenia możliwości finansowania przedsięwzięć pozwalających na osiągnięcie założonych celów. Dokumenty te są istotne dla samorządu województwa, ale również innych podmiotów, w tym m.in. dla samorządów powiatowych czy gminnych.

Biorąc pod uwagę szeroki i zróżnicowany katalog adresatów tych dokumentów, powinny być one sporządzone w sposób czytelny i przejrzysty. Analiza wypowiedzi

czterech badanych pozwala stwierdzić, że dokumenty te (dotyczy to zarówno strategii, jak i innych dokumentów planistycznych), są zbyt skomplikowane i na „dużym stopniu ogólności”. Trudny język, którym się posługują, powoduje, że są one niezrozumiałe, a urzędnicy niechętnie po nie sięgają. Ponadto ustawodawca w art. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki nałożył na podmioty opracowujące projekty strategii obowiązek ich konsultacji, m.in. z JST czy partnerami społecznymi i gospodarczymi. Biorąc pod uwagę obszerność dokumentów poddawanych konsultacjom, nadmiar obowiązków i niedobory kadrowe w gminach (zwłaszcza mniejszych), samorządy nie mają możliwości ich rzetelnego przeanalizowania i uczestniczenia w procesie konsultacji. Jak podniósł jeden z rozmówców, w wielu przypadkach dokumenty te są wprawdzie opiniowane, ale – niestety – ludzie przykładają zbyt mało wagi do tego procesu i wnioski są bardzo ogólne. Na etapie wdrażania strategii oznacza to, że przyjęta w niej koncepcja jest niemożliwa do zrealizowania i, z punktu widzenia gminy, ryzykowna.

Jeśli wprowadzamy taką koncepcję, to okazuje się, że o pewnych rzeczach na poziomie gminy przestajemy decydować, gdyż to, co chcemy zrobić, jest sprzeczne z koncepcją. Koncepcje powinny być płynne – powinniśmy je weryfikować. Jeśli na poziomie gminy pojawi się nowy pomysł niepasujący do koncepcji, jest pozamiatane, nie dostaniemy dofinansowania. Jeśli nowy pomysł nie mieści się w koncepcji strategii – również nie mamy szans na dofinansowanie.

Biorąc zatem pod uwagę ułomność systemu konsultacji, samorządowcy nie wierzą w nie i niechętnie w nich uczestniczą.

Obszerność, mnogość i nieczytelność dokumentów o charakterze strategicznym jest wykorzystywana przez samorząd województwa w relacjach z gminami. W przypadku niepopularnych lub sprzecznych z koncepcją urzędu marszałkowskiego przedsięwzięć planowanych przez samorządy lokalne, jego przedstawiciele twierdzą, iż:

Unia Europejska nie pozwala, nie ma zapisów w umowie partnerstwa. To jest tarcza urzędu.

Argument ten wysuwany jest zwłaszcza w przypadku występowania przez gminy do samorządu województwa z wnioskiem o współfinansowanie przez urząd marszałkowski projektów gminy.

Kolejnym problemem jest brak spójności między dokumentem strategicznym, wyznaczającym kierunki rozwoju województwa, a systemem i dokumentami pozwalającymi na finansowanie realizacji projektów wpisujących się w koncepcję rozwoju. SRWŁ w swej istocie koncentruje się na obszarach funkcjonalnych, dokonując ich wnikliwej prezentacji. W dokumencie tym zdefiniowano pięć obszarów funkcjonalnych, w tym: Łódzki Obszar Metropolitalny, Zagłębie Górniczo-Energetyczne Bełchatów–Szczerców–Złoczew, Zagłębie Ceramiczno-Budowlane Opoczno–Tomaszów, Obszar Rozwoju Intensywnego Rolnictwa, Obszary Turystyczne Dolin Rzecznych Pilicy, Warty i Bzury, a także zwrócono uwagę na obszary

miejskie i wiejskie. Przechodząc jednak na poziom dokumentu operacyjnego, jakim jest RPO WŁ, zauważamy brak spójności pomiędzy wizją określoną w SRWŁ a systemem finansowania kluczowych dla regionu projektów, określonym w RPO. Analiza zapisów *Programu Operacyjnego* pozwala bowiem na wyciągnięcie wniosku, że powiązania funkcjonalne mogą tworzyć Łódź i ŁOM, a jeśli w regionie powstaną inne powiązania, nie będą one wspierane finansowo. Zauważalny jest brak spójności pomiędzy dokumentami o charakterze strategicznym na poziomie regionu. Jak podniósł jeden z rozmówców, polityka UE, związana z tworzeniem obszarów wymagających nowych funkcji, została spłaszczona, wypaczona.

Ponadto, zdaniem trzech rozmówców, SRWŁ w bardzo wąskim zakresie odnosi się do elementów istotnych z punktu widzenia rozwoju poszczególnych gmin, w tym np. do kultury czy produktów regionalnych, co stanowi o ich potencjale i co pozwoliłoby samorządom na ubieganie się o finansowanie różnorodnych przedsięwzięć ze źródeł zewnętrznych.

Mało jest takich elementów, które mogą gminom małym dać szansę ubiegania się o dofinansowanie.

Nie ma nic ludowego.

Radomsko próbowało wypromować zalewajkę. W Bełchatowie nie znajdzie się nic regionalnego. Ale jest takie danie jak prazoki – w restauracji się tego nie kupi. Prazoki są regionalne. Nie mamy szacunku do tradycji.

Co więcej, utworzenie obszarów metropolitalnych i przypisanie im w RPO WŁ odrębnej ścieżki finansowania projektów uznane zostało za proces uzurpowania sobie przez obszary metropolitalne większego prawa do środków unijnych niż ma je gmina. Na aspekt ten zwrócił uwagę jeden z badanych. Analiza założeń RPO WŁ i *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020* (dalej: PROW) mogłaby potwierdzać wysuniętą przez rozmówcę tezę, zgodnie z którą:

RPO – 85% dofinansowania, VAT kwalifikowalny – głównie miasta biorą. PROW – 75% dofinansowania, VAT niekwalifikowalny. Jest dyskryminacja wsi!

#### **4.2.1.7. Bariera braku zdolności do współpracy miast średniej wielkości**

Jednym z obszarów będących przedmiotem prowadzonych badań było rozpatrzenie roli miasta subregionalnego (miasta średniej wielkości) w nawiązywaniu i utrzymywaniu współpracy z innymi JST. W trakcie badań aspekt ten był podstawą rozważań zarówno przedstawicieli miast, powiatów mających siedzibę na terenie tych miast, jak również gmin leżących w granicach administracyjnych powiatów z siedzibą w tych miastach.

Analiza udzielonych odpowiedzi wskazuje, że rola miasta w kreowaniu i utrzymywaniu współpracy z innymi samorządami jest bardzo słaba, co znalazło

potwierdzenie w wypowiedziach dotyczących pięciu miast województwa łódzkiego, będących przedmiotem analizy w ramach prowadzonych badań. Odpowiedzi zostały zaprezentowane w tab. 4.1. W pozostałych przypadkach stanowiska rozmówców okazały się niejednoznaczne, co częściowo było efektem braku chęci samorządów w zakresie budowania związków z miastem w ramach jego obszaru funkcjonalnego. Problem jednak został zauważony, a jego głębsza analiza wymaga dalszych badań.

**Tabela 4.1.** Rola miasta średniej wielkości w kreowaniu współpracy z samorządami

Miasto	Wypowiedzi przedstawicieli gmin ościennych i przedstawicieli powiatów
Skierniewice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• szansą dla Skierniewic było uzdrowisko, ale pomysł upadł</li> <li>• autostrada ominęła miasto, specjalna strefa ekonomiczna nie ma szans, bo zbyt daleko od autostrady</li> <li>• ciężko będzie Skierniewicom stać się czymś więcej niż sypialnią</li> <li>• Skierniewice nie staną się naturalnym ośrodkiem</li> <li>• w Skierniewicach nie ma pracy</li> <li>• mobilność ludzi – ciężar położony jest na Łódź i Warszawę. Zdecydowanie mieszkańcom bliżej do Łodzi, ale jeśli ktoś ma wybór – wybiera Warszawę, bo się więcej zarabia, stolica tworzy większe możliwości rozwoju, widoczne jest parcie do Warszawy, choć jest droższa</li> <li>• obecnie współpracy z miastem Skierniewice nie ma</li> <li>• była próba – bardzo dobry pomysł prezydenta Trębskiego z uzdrowiskiem – zwrócił się on z propozycją do okolicznych gmin, by stały się satelitami uzdrowiska w pozytywnym znaczeniu – z każdej gminy chciał wybrać to, co najlepsze i zaproponować kuracjom. Rolą gmin było opracowanie oferty. Chciał zintegrować samorządy w przestrzeni, nie planował tylko działań dla Skierniewic</li> <li>• teraz to się zmieniło, nic obecnie się nie dzieje. Zmieniła się władza i na razie cisza, nie wiadomo co będzie dalej, każdy zajął się swoimi sprawami</li> <li>• gminy są zapraszane na lecie miasta, święto owoców, warzyw i kwiatów – ale gminy czują się wykorzystane, bo dużo robią, wystawiają stoiska kół gospodyń wiejskich i na tym współpraca się kończy</li> <li>• dzięki współpracy miasta z gminami korzyści odniosłyby wszystkie gminy, to stymuluje do rozwoju większego układu. Najważniejsze jest stać się modnym. Każde działanie stymulujące zainteresowanie ludzi i chęć pozostania – to jest rozwój. Gminy walczą o „PITmenów”</li> </ul>
Radomsko	<ul style="list-style-type: none"> <li>• miasto Radomsko wyłączyło się z działań, żyje swoim życiem</li> <li>• gminy obok są, bo są</li> <li>• drobne wspólne rzeczy pojawiają się, ale miasto nie zachęca do współpracy</li> <li>• Pani Prezydent nie zorganizowała żadnego spotkania z gminami okolicznymi, być może zakłada, że leży to w kompetencjach powiatu</li> <li>• miasto powinno być wiodące i we współpracy z gminami powinno coś organizować</li> </ul>

<b>Bełchatów</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• miasto Bełchatów nie ma żadnego oddziaływania na gminy ościenne, nie robi nic na rzecz innych gmin (i nie musi robić)</li> <li>• występują powiązania, jeśli chodzi o mieszkańców – elektrownia jest pracodawcą dla wielu mieszkańców Zelowa</li> </ul>
<b>Sieradz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obecnie nie ma współpracy miasta z gminami okolicznymi</li> <li>• powiat odpowiada za współpracę pomiędzy gminami leżącymi w granicach powiatu. Miasto nie ma przyczynków do takiej współpracy</li> <li>• miasto koncentruje się na wykorzystaniu swojego potencjału endogenicznego</li> <li>• miasto jest w ZŁOF i w projekcie dotyczącym potencjału drogi S8</li> <li>• perspektywa rozwoju obszaru funkcjonalnego jest wieloletnia. To, co obszary funkcjonalne osiągną w przyszłości, Sieradz ma już w tej chwili – ma zatem przewagę. Sieradz jest również w lekkiej przewadze przed Złoczewskim Obszarem Funkcjonalnym. Poziom realizacji strategii Sieradza jest bardzo wysoki, ma bardzo wysoki potencjał strefy inwestorów. Potencjał ten jest ograniczony do kilkunastu hektarów, uzbrojonych terenów, to, co się tworzy. W oparciu o te doświadczenia, w Złoczewie tworzona jest taka strefa (dla 200 h, perspektywa minimum dziesięć lat). Sieradz ten potencjał już posiada, musi go tylko rozwijać. Miasto uczestniczy w pracach m.in. nad ZOF – jak nie uczestniczy, nie posiada wiedzy bezpośredniej</li> </ul>
<b>Zgierz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zgierz jest stolicą powiatu i tylko tu widać powiązania z gminami leżącymi w granicach administracyjnych powiatu, jeśli Zgierz nie byłby stolicą powiatu, to powiązań nie byłoby</li> <li>• powiązania występują ze stolicą województwa</li> <li>• ciężenie gmin jest raczej w kierunku Łodzi, więcej interesów i możliwości daje Łódź</li> <li>• Zgierz nie ma niczego do zaoferowania miastu Główno. Na jakiej podstawie? To jest całkowicie inna jednostka samorządowa. Co jest w Zgierzu, co przyciągałoby mieszkańców innego miasta?</li> <li>• nie ma współpracy, mieszkańcy gminy jeżdżą do Zgierza, bo to stolica powiatu, tam jest siedziba starosty</li> <li>• nie ma żadnych działań podejmowanych przez tamtejszy samorząd, żeby zintegrować gminy ościenne i zobaczyć, wymienić się doświadczeniami. Nie ma inicjatywy</li> </ul>

**Źródło:** opracowanie własne.

Analiza powyżej zaprezentowanych wypowiedzi pozwoliła na tym etapie badań na zdefiniowanie pułapki strukturalnej w postaci braku zdolności miasta średniego do współpracy, rozumianej przez autorkę jako koncentracja na samodzielnym rozwoju i widzialnym postępie, przy jednoczesnym niedostrzeganiu istoty i wpływu relacji z otoczeniem zewnętrznym na budowanie trwałych podstaw rozwoju. Potwierdzeniem tak zdefiniowanej bariery mogą być poniższe, zdefiniowane na podstawie udzielonych wypowiedzi, problemy:

- ułomna struktura administracji miast w integrowaniu podmiotów na rzecz rozwoju nie tylko obszaru funkcjonalnego miasta, ale również jego samego;
- orientacja na wewnętrzne sprawy;

- ograniczanie się miasta do osiągnięcia własnych celów;
- koncentracja miasta na własnym rozwoju i wykorzystaniu własnych potencjałów;
- brak celu współpracy i wizji rozwoju obszaru funkcjonalnego miasta;
- brak dominującej funkcji uzasadniającej współpracę w ramach obszaru funkcjonalnego miasta, służącej jego rozwojowi;
- brak zauważalnych korzyści wynikających ze współpracy z gminami ościenymi;
- brak wspólnych inicjatyw wychodzących poza granice miasta, istotnych z punktu widzenia rozwoju innych samorządów;
- rywalizacja o inwestorów oraz mieszkańców (podatników);
- brak oferty dla mieszkańców okolicznych gmin;
- brak działań integrujących działania okolicznych gmin,
- brak komunikacji, wymiany informacji, doświadczeń.

W rezultacie tak zdefiniowanej pułapki pojawia się brak skłonności do współpracy. Zauważalna niechęć do współpracy nie jest związana z faktycznym „zapleczem” miasta, w tym wypadku rozumianym jako „wielkość” potencjalnych partnerów współpracy. Miasta średniej wielkości mają wewnętrzny rynek, dostosowały się w swych aktywnościach do własnego rynku, skoncentrowały się na swych potencjałach, w ich opinii nie są uzależnione od najbliższego otoczenia. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że otoczenie nie stanowi dla nich istotnego i zauważalnego elementu, mającego wpływ na ich rozwój. W tym kontekście niezbędne staje się przeprowadzenie dalszych badań nad relacją miasta z otoczeniem (w zakresie podstawowych funkcji), faktycznego oddziaływania miasta (jego rzeczywistego zasięgu) czy nad rynkowymi relacjami ze środowiskiem zewnętrznym (np. w zakresie rynków zbytu). Należy pamiętać, że każda działalność, którą się rozwija, musi wejść na wyższy poziom korzyści skali – wówczas następuje potrzeba włączenia innych zasobów, zaangażowania innych partnerów. Jeżeli aktywności, usługi i produkcja koncentrują się tylko na lokalnym popycie, wówczas następuje wsobne zamknięcie, każdy kto przychodzi z zewnątrz tworzy problemy – w tej sytuacji wpadamy w pułapkę miasta średniej wielkości.

Analizy wpływu braku skłonności miast średniej wielkości do współpracy na rozwój można dokonać m.in. w powiązaniu z pułapką średniego dochodu, oznaczającą spowolnienie wzrostu gospodarczego przychodzącego po okresie relatywnie szybkiego rozwoju. Średnie dochody JST województwa łódzkiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych typach samorządów zostały zaprezentowane w tab. 4.2. Dla porównania autorka zaprezentowała również dane dotyczące dochodów w województwie mazowieckim (te dwa województwa według Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NTS zostały zaklasyfikowane jako region centralny). Dane statystyczne opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny wskazują na różnice w dochodach przypadających na jednego mieszkańca na korzyść JST województwa mazowieckiego.

**Tabela 4.2.** Średnie dochody jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i mazowieckiego przypadające w roku 2015 na jednego mieszkańca

Jednostki	Województwo łódzkie	Województwo mazowieckie
Gminy	3 394	3 559
Miasta na prawach powiatu	5 343	7 602
Powiaty	870	939
Województwo	299	518

**Źródło:** *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016, Województwo Mazowieckie (2016); Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016, Województwo Łódzkie (2016)*<sup>17</sup>.

Dochody badanych miast w roku 2015, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, kształtowały się na średnim poziomie 2941 zł, przy czym najwyższy dochód odnotowany został w Bełchatowie (3120 zł) oraz Sieradzu (3076 zł). W pozostałych miastach kształtował się następująco: Radomsko 2957 zł, Tomaszów Mazowiecki 2940 zł, Skierniewice 2924 zł, Pabianice 2794 zł, Zgierz 2778 zł<sup>18</sup>. Przytoczone wartości nakazują zakwalifikować te miasta do grupy gmin uzyskujących dochody na jednego mieszkańca poniżej średniej dla województwa łódzkiego. W przypadku miast o porównywalnej liczbie mieszkańców na terenie województwa mazowieckiego wartości te w roku 2015 pozostawały na zdecydowanie wyższym poziomie (tj. średnio 3386,20 zł – z wyłączeniem miast na prawach powiatu). Najwyższy poziom dochodów odnotowano w Piasecznie (4184 zł), Legionowie (3539 zł) oraz Żyrardowie (3204 zł), co może być efektem nieznaczonej odległości od Warszawy (w przypadku województwa łódzkiego taka zależność nie występuje)<sup>19</sup>. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że zdefiniowana bariera odnosząca się do strukturalnego braku zdolności do współpracy dotyczy miast województwa łódzkiego.

17 [http://warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_mazowieckie/portret\\_wojewodztwa/wojewodztwo\\_mazowieckie.pdf](http://warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_mazowieckie/portret_wojewodztwa/wojewodztwo_mazowieckie.pdf); [http://lodz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_lodzkie/portret\\_wojewodztwa/wojewodztwo\\_lodzkie.pdf](http://lodz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lodzkie/portret_wojewodztwa/wojewodztwo_lodzkie.pdf) (dostęp:10.04. 2017).

18 W 2015 r. dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego w województwie łódzkim w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły przeciętnie 4920,30 zł, w Polsce zaś, 5175,43 zł. Przeciętna wartość tego wskaźnika dla gmin województwa łódzkiego w 2015 r. kształtowała się na poziomie 3393,93 zł (w Polsce: 3395,81 zł), przy czym w gminach wiejskich był on o 801,38 zł wyższy niż w gminach miejskich i o 543,59 zł wyższy niż w gminach miejsko-wiejskich. Z budżetów miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca przypadało przeciętnie 5342,54 zł dochodów (w Polsce 5583,03 zł), w tym w Skierniewicach – 4249,09 zł, w Piotrkowie Trybunalskim – 4924,56 i w Łodzi – 5462,86 zł. Dochody ogółem budżetów powiatów wyniosły średnio 870,36 na jednego mieszkańca (w Polsce 917,31 zł). Najwyższa wartość wystąpiła w powiatach: zduńskowolskim (1132,45 zł), łęczyckim (1092,36 zł) i bełchatowskim (1069,60 zł), a najniższa w: skierniewickim (479,71 zł), łódzkim wschodnim (657,24 zł) oraz piotrkowskim (720,10 zł) (*Budżety Jednostek Samorządu Terytorialnego w województwie łódzkim w 2015 roku* (2016), s. 1, 3, 4).

19 Dane zaczerpnięte zostały z informacji opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, <http://lodz.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/>.



Kryterium to nie jest jednoznaczne i obiektywne, jest relatywne ze względu na specyfikę struktury osadniczej województwa łódzkiego, charakteryzującej się znaczną dysproporcją między miastem dużym a miastem średniej wielkości. Nie należy zatem uogólniać, że wszystkie miasta w Polsce mają ten sam dylemat. Aspekt ten powinien zostać poddany dalszej pogłębionej analizie, na szerszej próbie badawczej. Badania muszą koncentrować się m.in. na analizie poziomu dochodów przypadających na jednego mieszkańca w poszczególnych kategoriach miast wszystkich województw, w powiązaniu z ich relacjami z otoczeniem w określonym kontekście powiązań funkcjonalnych.

Biorąc pod uwagę tak zdefiniowaną barierę, połączoną z ogólną niechęcią do współpracy miast średniej wielkości, miasta te charakteryzuje zbyt mały potencjał dyfuzyjny, czyli możliwość wpływania na otoczenie zewnętrzne. Nakładając na tę płaszczyznę dodatkowo problem koncentracji na wewnętrznych sprawach JST, zawężającą się relatywnie gospodarkę, niekontrolowane wymywanie dochodów do stref zewnętrznych, przy jednoczesnym obarczaniu miast wyższymi kosztami utrzymania, jak również hamowanie środkami finansowymi pochodzącymi z UE procesów restrukturyzacji ważnych dla przyszłego rozwoju, osiągamy poziom stagnacji i zamierania potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych. Ponadto strukturalna bezradność miasta może skutkować również tym, że nie będzie ono w stanie „wygenerować” odpowiedniej grupy osób (liderów) zdolnych do inicjowania współpracy i wdrażania wspólnych działań.

Stąd też, w celu zapewnienia dalszego rozwoju tych miast, niezbędnym działaniem w ramach prowadzonej polityki regionalnej staje się nie tylko wskazanie miast, których bariera braku zdolności do współpracy dotyczy, ale również objęcie ich specyficznymi instrumentami długotrwałego wsparcia, służącymi przełamywaniu inercyjnego rozwoju opartego na koncepcji szerokiego obszaru funkcjonalnego.

Na powyższe zjawiska dodatkowo należy nałożyć problemy wynikające z nieznaczną odległością między miastem a stolicą województwa, co negatywnie przekłada się na współpracę między owym miastem a pobliskimi gminami. Problem ten dotyczy np. Zgierza czy Pabianic. Miasta te nie pełnią funkcji katalizującej procesy współpracy między ościennymi samorządami traktowanymi jako obszar funkcjonalny miasta. To w kierunku stolicy województwa zauważalne jest ciążenie mieszkańców gmin okalających, dla których ośrodkiem pozwalającym na zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu (np. potrzeb kulturalnych) jest Łódź:

Miasta podobne pod względem wielkości do Pabianic mają teatry, kina, dyskoteki. W Pabianicach nie ma sensu budować takich ośrodków. Bo kto przyjedzie? Wszyscy jadą do Łodzi.

Ponadto podkreślić należy, że miasta te borykają się z utrudnieniami hamującymi ich rozwój. Przykładem mogą być właśnie Pabianice czy Bełchatów, które zmagają się z problemem ograniczonych terenów inwestycyjnych czy przeznaczonych

pod rozbudowę mieszkalnictwa. Powinno to sprzyjać budowaniu właściwych relacji i wspólnych partnerskich przedsięwzięć z pobliskimi samorządami.

Ostatnim elementem wymagającym uwagi jest rola powiatów w integrowaniu działań gmin na rzecz rozwoju większego układu terytorialnego. Analiza barier we współpracy, będących przedmiotem rozważań w ramach niniejszego opracowania, jak również analiza współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego MOF, wskazują na istotny udział powiatów w kreowaniu współpracy międzygminnej. Jak już autorka kilkakrotnie podkreślała, biorąc pod uwagę obecny stan prawny i faktyczny, powiaty nie są umocowane, by odgrywać rolę koordynatora takiej współpracy. Wydaje się również, że – z punktu widzenia rozwoju samego miasta – taka rola powiatu nie jest uzasadniona. Analiza poszczególnych wypowiedzi udzielonych podczas wywiadów wskazuje, że niejednokrotnie powiaty taką funkcję pełnią, co więcej część gmin takiej roli od powiatu oczekuje. W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że niezauważalna jest niestety współpraca między samorządem miasta a powiatem, chociażby w zakresie wykorzystania doświadczeń powiatów w realizacji wspólnych międzysamorządowych przedsięwzięć na rzecz rozwoju większego układu terytorialnego, w tym rozwoju obszaru funkcjonalnego miasta.

#### **4.2.1.8. Bariera kompetencji kadr samorządowych**

Obecnie do kluczowych zasobów organizacji, istotnych z punktu widzenia nie tylko podejścia do zarządzania organizacją, ale również jej rozwoju, zalicza się ludzi, ich zachowania i zdolności do wykonywania działań w określony sposób. Do podstaw nadania ram organizacyjnych działaniom strategicznym organizacji zalicza się m.in. zbudowanie modelu przywództwa, wskazującego kierunki rozwoju i angażującego kadrę kierowników i specjalistów w proces zarządzania strategicznego, jak również koncentrację działań na ludziach (i układzie ich kompetencji) oraz ich zaangażowaniu w proces. Kompetencje zalicza się do czynników analizy wnętrza organizacji, przy czym są one weryfikowane przez jej otoczenie (Czapla, 2011, s. 5, 35).

Czynnik ludzki ma istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia rozwoju organizacji, ale również podejmowanej przez nią współpracy, w tym współpracy nawiązywanej i realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego, co znalazło potwierdzenie w przeprowadzonych przez autorkę badaniach. Zdaniem czterech rozmówców:

Nie ma ludzi, nie ma rozwoju.

Wszystko zależy od rozsądnych ludzi.

Współpracę da się poukładać w zależności od tego, kto jest po drugiej stronie.

Aspekt polityczny ma wpływ – nie determinuje współpracy, ale nie jest również kluczowym problemem. Najważniejszy jest czynnik ludzki, jeżeli ludzie wiedzą, że na współpracy się zyskuje.

Potwierdzenie stanowić mogą wypowiedzi dwóch rozmówców, którzy nie tylko zwrócili uwagę na wpływ relacji między organami władzy wykonawczej na współpracę między JST, ale również na konieczność przyjęcia przez nich postaw wspierających działania urzędników odpowiedzialnych za realizację wspólnych przedsięwzięć:

Współpraca z samorządami różnych szczebli różnie układa się na różnych etapach – lepiej, gorzej, w pewnych elementach się poprawiła zarówno w obszarach wspólnych działań, jak i relacji personalnych. Jest to związane przede wszystkim ze stosunkiem do siebie prezydenta i starosty, wcześniejsze złe relacje wchodziły w obszary działań i funkcjonowania urzędów.

Poziom decydentów, świadomość tego, że trzeba coś zrobić, i wspieranie na etapie realizacji – to kluczowe elementy. Nie poradziłbym sobie z zamknięciem projektu, gdyby ktoś się nie zorientował, że jeśli projektu nie rozliczymy w terminie, to miasto będzie musiało oddać środki.

Istotną rolę we współpracy odgrywa również kadra kierownicza niższego szczebla oraz kadra urzędnicza, która angażowana jest we wspólne przedsięwzięcia na różnych etapach, w różnym zakresie, z różną częstotliwością oraz z różnym zakresem odpowiedzialności. Przeprowadzone badania potwierdzają, że jakość i kompetencje kadr samorządowych w istotny sposób wpływają na współpracę. Należy w tym miejscu dodać, że trzech rozmówców zwróciło uwagę na coraz wyższe kompetencje kadr zatrudnionych w urzędach.

Rozmówcy wskazali cechy kadry urzędniczej, istotne z punktu widzenia nawiązywania współpracy i utrzymywania dobrych relacji z partnerami, do których zaliczyli: umiejętność nawiązywania relacji interpersonalnych, kreatywność osób zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego oraz kompetencje kadry urzędniczej, kluczowe z punktu widzenia współpracy. Aspekty te wymagają dalszych badań, zwłaszcza w kontekście zdefiniowania kompetencji kluczowych na poszczególnych stanowiskach, istotnych z punktu widzenia nawiązywania i utrzymywania dobrych relacji z otoczeniem.

Analiza przeprowadzonych badań pozwoliła autorce na zdefiniowanie katalogu barier ograniczających współpracę lub negatywnie przekładających się na jej jakość, do którego zaliczyła:

- brak kadry (w tym kadry menedżerskiej) posiadającej kompetencje w zakresie integrowania przedstawicieli różnych instytucji, zwłaszcza w większych układach terytorialnych, takich jak obszary funkcjonalne;
- brak kadr dostrzegających możliwości współpracy (brak świadomości w zakresie korzyści wynikających ze współpracy);
- brak umiejętności budowania „międzysamorządowych” i interdyscyplinarnych zespołów posiadających wiedzę i doświadczenie niezbędne do realizacji współpracy, zdolnych do zabezpieczenia interesów wszystkich podmiotów, z uwzględnieniem różnych aspektów związanych z funkcjonowaniem samorządów:

Tworząc obszar funkcjonalny, zbudowaliśmy zespół specjalistów z różnych samorządów wchodzących do partnerstwa w zakresie zarządzania rozwojem, socjologów, specjalistów do spraw zamówień, do spraw terenów zielonych, ochrony środowiska i inwestycji. Każdy miał jakąś wiedzę z danego zakresu. Problemem okazał się brak finansisty. Gdy na etapie konstruowania umowy partnerskiej wkroczyły służby finansowe, należało przemodelować całą współpracę. Przyjmując bowiem jeden model współpracy, należy zaplanować wszystko w oparciu o ustawę o finansach publicznych – wszystko musieliśmy zmienić, dostosowując nasze założenia do ustawy.

- ograniczone środki finansowe samorządów, nie pozwalające na zatrudnienie wysokiej klasy specjalistów oraz wdrożenie systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników urzędów:

Z kadrami jest problem – kadry mamy takie, na jakie nas stać. Nikt dobry nie przyjdzie do budownictwa za oferowane wynagrodzenie, nikt z uprawnieniami nie przyjdzie za 2,5 tysiąca brutto. Kadry powinny być szkolone, ale samorządów nie stać na to. Brakuje wyspecjalizowanych kadr – na przykład poszukiwaliśmy geologa, niestety, nie udało się znaleźć takiej osoby. Finalnie wynajęliśmy firmę z Kielc.

Obecnie przygotowanie dobrego pracownika jest problemem.

Zatrudniamy, ale nie możemy zatrudniać na warunkach lepszych niż ustawa wskazuje.

- ograniczenia w dostosowaniu się kadr do dynamicznie zmieniającego się otoczenia – turbulentne środowisko funkcjonowania polskich samorządów wymaga zmian nie tylko w obszarze wiedzy, ale również umiejętności dostosowania do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych oraz funkcjonowania w układach powiązań i zależności z różnymi podmiotami. Z wypowiedzi dwóch rozmówców wynika, że największe problemy w dostosowaniu się do zmian zachodzących w środowisku zewnętrznym mają dojrzały pracownicy, którzy często przyjmują zachowawcze postawy, destrukcyjnie wpływając na zachodzące procesy i tworzone relacje:

Wiedza i poziom osób współpracujących jest duży, ale niestety to są osoby, które przez zasiedzenie pracują wiele lat i niestety trudno się z nimi współpracuje, to raczej osoby administracyjne niż menedżerskie.

Najgorsi są starzy pracownicy – urząd im się należy poprzez zasiedzenie.

- brak mechanizmów umożliwiających budowanie struktur organizacyjnych na potrzeby realizacji projektów, w tym projektów partnerskich – realizacja projektów partnerskich w większości przypadków opiera się na wykorzystaniu własnych zasobów ludzkich z zastosowaniem różnych modeli budowania zespołów projektowych. Negatywne konsekwencje rodzi nieumiejętne budowanie zespołów projektowych, brak rozgraniczenia pomiędzy obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy oraz z dodatkowych zadań, jak również

ułomność mechanizmów wynagradzania pracowników z tytułu udziału w nowych przedsięwzięciach:

Bariery organizacyjne – trzeba powołać zespół, trzeba wyjąć pracownika ze struktur urzędowych do zespołu. A jeśli będzie zaangażowany tu i tu, będzie się bronił. Powinny być dodatkowe mechanizmy wynagrodzeń – tego nie ma. Przy projektach partnerskich dodatkowym problemem jest miejsce spotkań – pojawia się problem z dojazdami.

#### 4.2.1.9. Bariery instytucjonalne związane z prowadzeniem polityki rozwoju

Ostatnią kategorią barier, którą autorka chciałaby zaprezentować, są bariery instytucjonalne związane z prowadzeniem polityki rozwoju. Jest to kategoria, którą można przypisać zarówno do grupy barier zależnych, jak i niezależnych od JST, dlatego też zamyka ona część opracowania poświęconą wewnątrzsektorowym barierom we współpracy.

Zgodnie z art. 2 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, przez tę politykę rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów, samorząd wojewódzki, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny (art. 3 ustawy). Szczególna rola administracji publicznej w realizacji polityki rozwoju oraz w kreowaniu współpracy znajduje odzwierciedlenie w opinii dwóch badanych:

Administracja rządowa, wojewódzka, urząd marszałkowski powinny kreować i namawiać do określonych rozwiązań, próbować zachęcać, proponować.

Od samorządu województwa zależy, jak będzie dalej układać się współpraca i jak będzie prowadzona polityka rozwoju danego województwa. To nie zależy od takich małych miejscowości jak nasza. Politykę powinien kreować samorząd województwa.

Analiza dalszych wypowiedzi w tej materii nie stawia jednak głównych interesariuszy odpowiedzialnych za rozwój w zbyt pozytywnym świetle. Zgodnie z opinią jednego z respondentów:

Państwo odgrywa bardzo słabą rolę w kreowaniu rzeczywistości i w proponowaniu określonych rozwiązań. Przykładem może być spotkanie organizowane przez wojewodę dotyczące elektronicznego obiegu dokumentów. Spotkanie to powinno odbyć się pięć lat temu. Teraz wprawdzie proponują spójny produkt, ale odnoszą się do rzeczy już przerobionych w gminach. Chcą zmieniać coś, co w gminach funkcjonuje od pięciu lat. To jest jeden z wielu przykładów.

Rozmówcy, odnosząc się do roli samorządu województwa we wdrażaniu polityki rozwoju oraz budowaniu relacji między różnymi podmiotami uczestniczącymi w procesach rozwojowych na poziomie regionu, również zajęli bardzo krytyczne stanowisko (siedem opinii). Analiza udzielonych wypowiedzi pozwala na stwierdzenie, że samorząd województwa nie odgrywa roli instytucji integrującej działalność różnych interesariuszy w celu realizacji polityki rozwoju. Gminy działają na własną rękę, starając się osiągnąć własne partykularne cele czy ubiegając się o środki w ramach funduszy strukturalnych. Co więcej, brakuje lidera rozwoju na poziomie regionu czy obszaru funkcjonalnego, aktywizującego i zachęcającego do współpracy (Żak-Skwierczyńska, 2016, s. 133). Spośród udzielonych odpowiedzi kilka zasługuje na szczególną uwagę:

Łódzkie nikogo specjalnie nie łączy. Oprócz opracowania planów (dotyczących na przykład *Strategii rozwoju*) należałoby przypisać do przyjętych założeń linie finansowania, a następnie zwrócić się do poszczególnych samorządów z propozycją: ty dostaniesz na oczyszczalnię ścieków, ale musisz obsłużyć kilka gmin, ty dostaniesz na ścieżkę rowerową, pod warunkiem że będzie wpisywała się w szlak ścieżki rowerowej województwa. Teraz jest wrywanie, nie ma spójności i związku.

Samorząd województwa jest jednostką rozdającą, jeśli chodzi o programy unijne – współpraca występuje w tym zakresie. Jeśli chodzi o finansowanie przez nich czegokolwiek innego – czarna rozpacz w biały dzień. Proponowałam środki przy przebudowie ciągu rowerowego, nie są zainteresowani. Odkąd jestem burmistrzem, zarząd województwa nie zrobił nic. Albo w śmieszne rzeczy się angażują, albo wcale.

Samorząd województwa zajmuje się bardzo sobą.

Gmina sama musi sobie przetrzeć szlak, nie ma instytucji na poziomie regionalnym, która kreowałaby rzeczywistość. Środki są, ale każdy działa sam sobie.

Ktoś powinien kreować rzeczywistość w oparciu chociażby o posiadane zasoby.

Brak koordynującej roli ze strony samorządu województwa powoduje, że działania podejmowane w regionie i wpisujące się w kierunki rozwoju przyjęte w SRWŁ mają częściowo niezaplanowany i chaotyczny charakter:

Rzeki – obecnie partyzantka – tu kupują kajaki, tam robią coś innego, ale nie ma to spójnego działania. Brak finansowania, ułatwień prawnych. Trzeba zadbać najpierw o czystość rzek, by móc turystycznie je wykorzystywać. Jeśli chcemy rozwijać tego typu turystykę – należy finansować, wspierać proces czyszczenia rzek – to bardzo duża bariera. A jeśli czegoś nie chce się zrobić, to zawsze znajdzie się uzasadnienie – bo Unia Europejska lub ekolodzy.

Analiza dwóch wypowiedzi dotyczących powiązań między samorządem województwa a gminami pozwala stwierdzić, że współpraca układa się z większymi problemami w przypadku gmin oddalonych od stolicy regionu. Gminy na skraju województw traktowane są peryferyjnie, co objawia się tym, iż samorząd województwa nie chce angażować na ich obszarze żadnych środków. Sytuacja taka

bardzo negatywnie przekłada się na współpracę i wspólne ubieganie się samorządów lokalnych o dofinansowanie, zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć wykraczających poza granice województwa.

Jeden z rozmówców podkreślił, że współpracę z urzędem marszałkowskim trudno jest ocenić w sytuacji, w której w ogóle ona nie występuje. Współpraca między samorządem województwa a gminą wynika z zadań ustawowych i finansowania przez samorząd różnych przedsięwzięć. Inny rozmówca zauważył z kolei, że oficjalnie nikt nie przyzna się, iż współpraca ta układa się źle, co – jego zdaniem – może być podyktowane rolą samorządu województwa we wdrażaniu polityki strukturalnej.

#### 4.2.2. Międzysektorowe bariery we współpracy

Prezentację międzysektorowych barier we współpracy autorka rozpocznie od barier zachodzących w relacjach między JST a organizacjami pozarządowymi, z uwagi na fakt, że jest to grupa podmiotów współpracujących z samorządem lokalnym w najszerszym zakresie (w ramach międzysektorowej współpracy prowadzonej przez JST). Należy zwrócić uwagę, że analiza wyników badań wskazała na niepokojące zjawisko dotyczące niskiej aktywności nie tylko organizacji pozarządowych, ale również całego społeczeństwa. Wnioski te zatem wykraczają poza obszar dotyczący *stricto* barier we współpracy z NGO. Następnie zaprezentowane zostaną bariery we współpracy z przedsiębiorcami, a w ostatniej kolejności – z uczelniami. Prezentacje wyników badań poświęconych barierom we współpracy międzysektorowej zostaną częściowo poprzedzone krótką charakterystyką wspólnych działań podejmowanych przez JST z poszczególnymi grupami interesariuszy, istotnych z punktu widzenia rozważań prowadzonych w tej części opracowania.

##### 4.2.2.1. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Współpraca między organami administracji publicznej a sektorem pozarządowym stanowi przejaw zasady pomocniczości, o której mowa w preambule *Konstytucji RP*. Zgodnie z nią organy państwowe powinny wykazywać aktywność wyłącznie tam, gdzie obywatele, podmioty niepubliczne lub organy wyższego rzędu nie są w stanie samodzielnie i skutecznie realizować określonych zadań i tylko w takim zakresie, jaki jest konieczny do ich zrealizowania. Współpraca, jak również działalność na rzecz podmiotów trzeciego sektora, stanowi w myśl ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego (Barański, Olejniczak, 2012, s. 183). Ogólne ramy współpracy określa jednak *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (dalej: *udppw*) oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Należy dodać, że

przewidziane w udppw regulacje nie wykluczają możliwości współpracy na podstawie innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Terminologia odnosząca się do organizacji pozarządowych nie jest prawnie uporządkowana, choć ustawodawca podjął się próby ujęcia definicji tego terminu. W myśl art. 3 ust. 2 udppw poprzez organizacje pozarządowe rozumie się niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi bądź samorządowymi osobami prawnymi, jak również niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Ustawodawca wyklucza z tego katalogu partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz fundacje utworzone przez partie polityczne (art. 3 ust. 4 udppw).

Jak podnosi się w raporcie *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce w 2015* (2016), s. 27, największą grupę organizacji pozarządowych stanowią stowarzyszenia i fundacje, tworzące rdzeń sektora pozarządowego. Z uwagi na różnorodność i dowolność w definiowaniu organizacji pozarządowych, nadal niepełną wiedzę dotyczącą tego sektora, jak również ograniczoną liczbę dostępnych danych statystyki publicznej w tym zakresie<sup>20</sup>, na potrzeby niniejszego opracowania autorka posłużyła się wąską definicją organizacji pozarządowych, ograniczając się w swoich rozważaniach do fundacji i stowarzyszeń.

Na podstawie art. 3 ust. 1 udppw organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność pożytku publicznego społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie<sup>21</sup>. Definicja ta zawiera trzy zasadnicze pojęcia: działalność społecznie użyteczna, sfera zadań publicznych oraz organizacje pozarządowe. Tylko działalność odpowiadająca tym trzem przesłankom ma charakter pożytku publicznego (Ceglarski, 2005, s. 13).

W artykule 4 ust. 1 ustawodawca posłużył się katalogiem zadań publicznych stanowiących działalność pożytku publicznego, które mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe. Na podstawie analizy tego artykułu można stwierdzić, że ustawowa definicja sfery zadań publicznych uwzględnia zasadniczo wszystkie ważne obszary życia społecznego.

20 Główny Urząd Statystyczny posługuje się wąską definicją sektora pozarządowego, publikując dane dotyczące liczby fundacji, stowarzyszeń, organizacji społecznych, jak również spółdzielni – w tym przypadku nie precyzuje jednak, czy chodzi tylko o spółdzielnie socjalne, czy też spółdzielnie w szerszym ujęciu.

21 Należy zauważyć, iż działalność pożytku publicznego może przyjąć formę działalności nieodpłatnej (za którą podmiot nie pobiera wynagrodzenia), jak również odpłatnej (za wynagrodzeniem), przy czym przychody uzyskane w związku z prowadzeniem takiej działalności służyć mogą wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego (za: Barański, Olejniczak, 2012, s. 186).



Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o których mowa powyżej, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami z nimi zrównanymi, prowadzącymi odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów (art. 5 ust. 1 udppw). Współpraca ta może być prowadzona w formach przejawiających się w realizacji zadań zleconych – formy „zadaniowe” oraz takich, które opierają się na innych podstawach niż zlecenie zadań – formy „niezadaniowe”, zaprezentowanych w tab. 4.3 (za: Kledzik, 2013, s. 123).

**Tabela 4.3.** Zadaniowe i niezadaniowe formy współpracy

<b>„Zadaniowe formy” (na podstawie art. 5 ust. 2 udppw)</b>	<b>„Niezadaniowe formy” (na podstawie art. 5 ust. 2 udppw)</b>
zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom zrównanym w prawach z tymi organizacjami realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie	wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności
umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie	konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami zrównanymi w prawach z tymi organizacjami projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji
umowy partnerskie określone w art. 28a ust. 1 <i>Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju</i>	konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego
	tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów zrównanych w prawach z tymi organizacjami oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie Kledzik, 2013, s. 123.

Przyjęcie podziału na zadaniowe i niezadaniowe formy współpracy nie było przypadkowe. Intencją ustawodawcy było to, by współpraca nie koncentrowała się na przepływie środków finansowych z samorządu do organizacji pozarządowych. Istotą było zagwarantowanie organizacjom pozarządowym większego wpływu na działania podejmowane przez samorząd lokalny. Idąc dalej, kolejność analizy poszczególnych form nie jest również bez znaczenia. Współpraca między samorządami a organizacjami pozarządowymi powinna zaczynać się od form najprostszych

z katalogu niezadaniowych form współpracy, tak by następnie przechodzić do bardziej rozwiniętych form w tej kategorii (stopniowanie poziomu trudności współpracy). Dopiero wówczas powinny być do niej wprowadzane środki finansowe. Podsumowując zatem, rozwiązania wypracowane w ramach form niezadaniowych miały być przedmiotem wdrożeń przy wykorzystaniu środków finansowych w zakresie form zadaniowych (dla przykładu – ogłaszane konkursy powinny stanowić konsekwencję przeprowadzonych w gminie konsultacji). Koncepcja ta jednak się nie sprawdziła. Praktyka wskazuje, że samorządy od lat ogłaszają konkursy według tego samego schematu, w których (w większości przypadków) uczestniczą te same organizacje. Proces ten pozbawiony jest jakichkolwiek konsultacji. Nierzadko formy niezadaniowe przybierają formę działań pozorowanych, nie posiadających wartości dodanej. Ustawa koncentruje się na koncepcji współdziałania, które w rzeczywistości skupia się na zleceniu zadań publicznych.

Analiza kolejnych zapisów udppw nakazuje rozszerzyć powyższy katalog form współpracy o tworzenie programów współpracy oraz formy wsparcia pozadotacyjnego w postaci pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Na podstawie wyżej zaprezentowanych form, w literaturze dokonuje się również podziału na formy finansowe oraz niefinansowe (Barański, Olejniczak, 2012, s. 188–193), który w zestawieniu z praktyką wydaje się najbardziej odpowiedni. Współpraca finansowa polega na pozyskiwaniu środków na realizację zadań publicznych w drodze konkursu, na ubieganiu się o tzw. mały grant czy też zamawianiu przez samorządy usług lub produktów z pominięciem konkursu, co jest zdecydowaną rzadkością. Współpraca pozafinansowa przybiera różny charakter – od spotkań poprzez konsultacje uchwał do udziału w opracowaniu strategii i innych dokumentów (*Kondycja sektora organizacji pozarządowych...*, 2016, s. 86).

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań, autorka chciałaby zwrócić uwagę na wprowadzony (w drodze nowelizacji w 2010 r.) w art. 19a udppw tzw. tryb uproszczony lub tryb małych zleceń, umożliwiający zlecenie zadania z pominięciem trybu otwartego konkursu, inicjowany bezpośrednio przez organizacje pozarządowe bądź podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Z trybu tego można skorzystać przy realizacji zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym, trwających do 90 dni, jeśli wartość dofinansowania nie przekroczy dziesięciu tysięcy złotych. Dla tak zlecanych zadań ustawodawca wprowadził dwa dodatkowe ograniczenia. Po pierwsze, łączna kwota środków przekazanych w tym trybie dla jednej organizacji nie może w danym roku kalendarzowym przekraczać kwoty 20 tys. zł. Po drugie, wysokość środków przyznanych przez organ wykonawczy w tym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udppw.

W ramach prowadzonych badań jakościowych wszyscy uczestnicy wywiadów stwierdzili, że współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi koncentruje

się na sferze zadań publicznych określonych w udppw, przy czym w większości przypadków przyjmuje ona formę wspierania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na jego realizację. Wprawdzie wskazując obszary współpracy tylko ośmiu rozmówców wprost odwołało się do ustawy, ale analiza pozostałych wypowiedzi pozwala stwierdzić, że większość z nich „wpisuje się” w katalog, o którym mowa w art. 3 ust. 1 udppw (tj. wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej, promocja, promocja obszaru funkcjonalnego, promocja aktywnego stylu życia, wypoczynek dzieci i młodzieży, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym, pomoc społeczna, aktywizacja społeczności lokalnej).

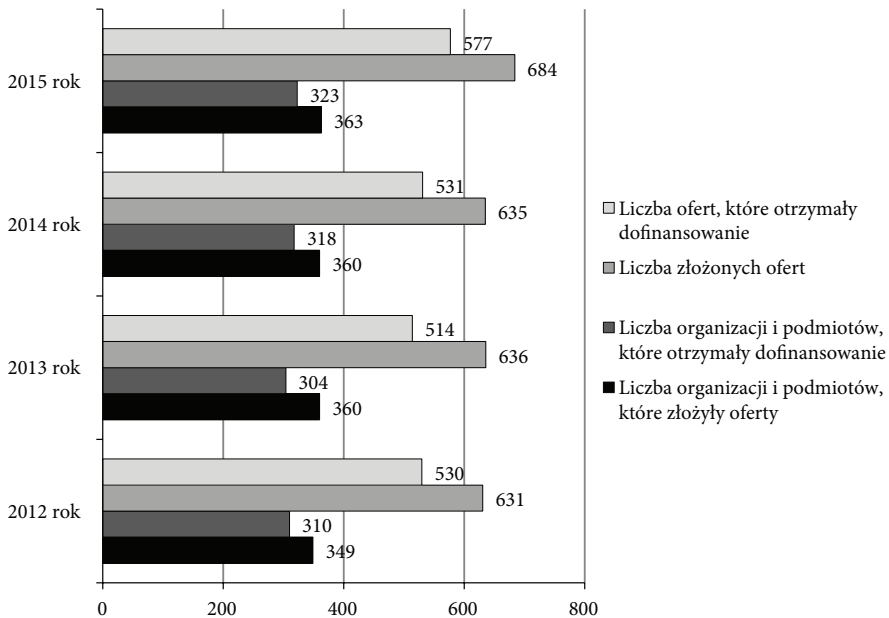
Ze względu na zakres niniejszego opracowania w tym miejscu należy zwrócić również uwagę na wypowiedź jednego z rozmówców, który wskazał na współpracę JST i organizacji pozarządowych przy promocji obszaru funkcjonalnego, jak również ich szczególny udział w tworzeniu przyjaznych warunków służących jego budowaniu:

Merytorycznie przy projekcie nie pomagają, ale wspierają promocyjnie. Tworzą przychylność mieszkańców.

Wyniki przeprowadzonych badań jakościowych, w tym wysunięta na ich gruncie teza dotycząca koncentracji współpracy na zleceniu zadań publicznych w trybie konkursu ofert, skłoniła autorkę do przeprowadzenia wśród JST, uczestniczących w wywiadach, badań ankietowych. Badania zostały przeprowadzone w roku 2016 przy wykorzystaniu kwestionariusza ankiety. Spośród siedemnastu samorządów uczestniczących w wywiadach, odpowiedzi udzieliło szesnaście. Badanie poświęcone zostało zleceniu zadań publicznych w drodze otwartego konkursu ofert – na potrzeby niniejszego opracowania nazwanego trybem konkursowym, oraz zleceniu zadań z pominięciem otwartego konkursu ofert – określonego mianem pozakonkursowego trybu. Jak już stwierdzono wcześniej, zbadanie pozostałych form współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt. 2–7 ustawy, wymaga dalszych badań.

W pierwszej części analiz ankietowych autorka podjęła próbę zbadania aktywności organizacji pozarządowych. Respondenci wypowiedzieli się w czterech obszarach dotyczących liczby organizacji i podmiotów, które złożyły oferty w ramach konkursów ogłaszanych przez samorząd, liczby organizacji i podmiotów, które otrzymały dofinansowanie, jak również liczby złożonych ofert i tych, które otrzymały dofinansowanie.

Analiza uzyskanych dzięki badaniom ankietowym danych pozwala stwierdzić, że aktywność organizacji pozarządowych rośnie z roku na rok w każdym z czterech badanych obszarów, przy czym w przypadku podmiotów, które złożyły oferty, wzrost nastąpił o 3,85 pp.; podmiotów, które otrzymały dofinansowanie – wzrost nastąpił o 4,02 pp.; liczba złożonych ofert zwiększyła się o 7,75 pp.; liczba zaś ofert, które otrzymały dofinansowanie wzrosła o 8,15 pp., czego potwierdzeniem mogą być dane zawarte na wykresie 4.1.



**Wykres 4.1.** Aktywność organizacji pozarządowych w badanych JST w latach 2012–2015

**Źródło:** opracowanie własne

Potwierdzeniem tego zjawiska może być również analiza współczynnika zinstytucjonalizowanej aktywności społecznej oraz współczynnika aktywności organizacji pozarządowych. Zinstytucjonalizowana aktywność społeczna opiera się m.in. na przynależności do różnego typu organizacji społecznych, udziale w pracach tych organizacji (*Encyklopedia PWN*)<sup>22</sup>. Na potrzeby niniejszych rozważań autorka aktywność tę rozumie jako działania społeczności lokalnych w ramach zinstytucjonalizowanych podmiotów. Statystyka publiczna udostępniając dane dotyczące poszczególnych JST podaje informacje m.in. w zakresie liczby fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, jak również spółdzielni zarejestrowanych w danej gminie czy powiecie. Informacje dotyczące obszaru działalności organizacji pozarządowych, w tym działalności na rzecz społeczności lokalnej, rozwoju JST czy też większych układów terytorialnych, nie znajdują się również w posiadaniu samorządów (lub są, ale w ograniczonym zakresie). Stąd też, w celu wstępnego rozpoznania zjawisk zachodzących w relacjach między samorządami a organizacjami pozarządowymi, autorka skoncentrowała się na danych dotyczących liczby fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych dostępnych w Banku Danych Lokalnych (dalej: BDL)<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/aktywnosc-spoeczna;3867107.html> (dostęp: 22.04.2017).

<sup>23</sup> Dokonując analizy autorka brała pod uwagę wąską definicję sektora pozarządowego, stąd też nie uwzględniła spółdzielni, co było podyktowane brakiem informacji GUS w zakresie charakteru prowadzonej przez spółdzielnie działalności.

Współczynnik zinstytucjonalizowanej aktywności społecznej informuje o stosunku liczby organizacji (w tym fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych zarejestrowanych w BDL) do ogółu ludności faktycznie zamieszkującej na terenie JST. Współczynnik ten autorka sformułowała następująco:

$$a_s = \frac{O_b}{L_l},$$

gdzie:

$a_s$  – współczynnik aktywności społeczeństwa,

$O_b$  – liczba stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych zarejestrowanych w BDL,

$L_l$  – liczba ludności faktycznie zamieszkującej na terenie JST.

Współczynnik aktywności organizacji pozarządowych informuje o stosunku liczby organizacji, które składają oferty w ramach otwartych konkursów ofert ogłaszanych przez samorządy na realizację zadań publicznych, do liczby organizacji zarejestrowanych w BDL (zawężonych do fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych). Ten współczynnik autorka sformułowała jako:

$$a_o = \frac{O_{of}}{O_b},$$

gdzie:

$a_o$  – współczynnik aktywności organizacji pozarządowych,

$O_b$  – liczba stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych zarejestrowanych w BDL,

$O_{of}$  – liczba organizacji, które złożyły oferty w ramach otwartych konkursów ofert ogłaszanych przez samorządy na realizację zadań publicznych.

Zarówno współczynnik zinstytucjonalizowanej aktywności społecznej, jak i współczynnik aktywności organizacji pozarządowych w poszczególnych latach i typach badanych jednostek samorządu terytorialnego ma tendencję wzrostową. W tym jednak miejscu należy zwrócić uwagę, że współczynnik zinstytucjonalizowanej aktywności społecznej jest najwyższy w gminach miejsko-wiejskich. Na porównywalnym poziomie kształtuje się w gminach miejskich i wiejskich, natomiast najniżej – w miastach na prawach powiatu (tab. 4.4.).

**Tabela 4.4.** Współczynnik zinstytucjonalizowanej aktywności społecznej w badanych JST w latach 2012–2015

$a_s$	2012	2013	2014	2015
Gminy miejskie	0,0025	0,0026	0,0027	0,0029
Gminy miejsko-wiejskie	0,0035	0,0037	0,0037	0,0039
Gminy wiejskie	0,0029	0,0031	0,0031	0,0031
Miasta na prawach powiatu	0,0006	0,0006	0,0006	0,0007
Powiaty ziemskie	0,0027	0,0028	0,0029	0,0031

**Źródło:** opracowanie własne.

Analiza danych dotyczących współczynnika aktywności organizacji pozwala natomiast stwierdzić, że najbardziej aktywne są organizacje pozarządowe składające oferty w ramach otwartych konkursów ogłaszanych przez miasta na prawach powiatu. W następnej kolejności aktywnością wykazują się organizacje pozarządowe składające oferty w konkursach ogłaszanych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, najmniej aktywne są organizacje działające w gminach wiejskich, a następnie w ramach konkursów ogłaszanych przez powiaty ziemskie (tab. 4.5).

**Tabela 4.5.** Współczynnik aktywności organizacji pozarządowych w badanych JST w latach 2012–2015

$a_o$	2012	2013	2014	2015
Gminy miejskie	0,3152	0,3461	0,3143	0,2909
Gminy miejsko-wiejskie	0,2552	0,2657	0,26341	0,2883
Gminy wiejskie	0,1012	0,1060	0,0992	0,1562
Miasta na prawach powiatu	2,7667	2,6250	2,7500	2,7812
Powiaty ziemskie	0,0567	0,0479	0,0433	0,0424

**Źródło:** opracowanie własne.

Należy dodać, że organizacje pozarządowe składające oferty w ramach konkursów ogłaszanych przez gminy miejskie, składają ich średnio ponad dwie rocznie. Wskaźnik ten jest najniższy w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, potwierdzeniem czego są dane zawarte w tab. 4.6. Zjawisko to może stanowić potwierdzenie niskiej aktywności organizacji pozarządowych na tych obszarach, jak również ich wąskiego zakresu działania.

**Tabela 4.6.** Średnia liczba ofert składanych przez organizacje pozarządowe w ramach konkursów ogłaszanych przez JST w latach 2012–2015

Średnia liczba ofert	2012	2013	2014	2015
Gminy miejskie	2,32	2,11	2,13	2,42
Gminy miejsko-wiejskie	1,08	1,13	1,14	1,04
Gminy wiejskie	1,00	1,33	1,33	1,33
Miasta na prawach powiatu	1,57	1,58	1,53	1,61
Powiaty ziemskie	1,33	1,29	1,19	1,19

**Źródło:** opracowanie własne.

W tym miejscu podkreślenia wymaga wysoka skuteczność składanych w otwartych konkursach ofert. Dofinansowanie otrzymuje 96,20% ofert składanych w konkursach ogłaszanych przez gminy miejsko-wiejskie. W gminach wiejskich, miejskich i miastach na prawach powiatu wartość ta kształtuje się na porównywalnym poziomie, tj. około 88%. Najmniejszą skuteczność organizacje osiągają w konkursach ogłaszanych przez powiaty – około 77% ofert złożonych otrzymuje dofinansowanie – tab. 4.7.

**Tabela 4.7.** Skuteczność składanych ofert w konkursach ogłaszanych przez JST w latach 2012–2015 (procent wniosków złożonych w konkursach, które uzyskały dofinansowanie)

<b>Skuteczność składanych ofert</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Gminy miejskie	88,84	85,45	89,95	88
Gminy miejsko-wiejskie	100	91,11	97,62	96,08
Gminy wiejskie	75	100	87,5	91,67
Miasta na prawach powiatu	91,57	85,71	89,77	88,76
Powiaty ziemskie	77,23	73,33	78,61	79,49

**Źródło:** opracowanie własne.

Analiza porównawcza współczynnika zinstytucjonalizowanej aktywności społecznej oraz współczynnika aktywności organizacji pozarządowych dowodzi, że w przypadku gmin wiejskich  $a_5$  kształtuje się na wysokim poziomie, przy jednocześnie niskiej wartości  $a_6$ . Sytuacja prezentuje się odwrotnie w przypadku miast na prawach powiatu. W opinii autorki stan taki może być podyktowany kilkoma czynnikami. Po pierwsze, niską aktywnością organizacji pozarządowych z terenu gmin wiejskich (o czym mowa powyżej) lub jej brakiem – zjawisko „organizacji widm”, tj. takich, które są zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym, ale faktycznie nie prowadzą działalności. Po drugie, koncentracją większych samorządów na przestrzeganiu zasady uczciwej konkurencji (polegającej na poszukiwaniu jak największej liczby ofert odpowiadających na faktyczne potrzeby społeczne), przy jednoczesnym przekonaniu społeczności małych gmin, że środki w ramach ogłaszanych konkursów są z góry „podzielone”, stąd też bezcelowe staje się uczestniczenie w ogłaszanych przez urząd konkursie (teza ta wymaga jednak dalszych badań). Po trzecie, samorządy większych miast przeznaczają znacznie większe środki na realizację zadań publicznych – dla przykładu w roku 2015 w Skierniewicach wydatki przeznaczone na realizację zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert stanowiły 1,02% wydatków JST ogółem, a w gminie Dobroń – zaledwie 0,03%. Dalsza analiza tej problematyki wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania i wymaga przeprowadzenia dalszych pogłębionych badań.

Kluczowymi obszarami zlecania przez samorządy zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert są:

- pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób – wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, na którą badane samorządy w latach 2012–2015 przekazały ponad 29% środków w ramach trybu konkursowego,
- wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej – 27% środków,
- przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym – 10%,
- działalność na rzecz osób niepełnosprawnych – 7%,
- ochrona i promocja zdrowia, w tym działalność lecznicza – 6%,
- działalność na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynek dzieci i młodzieży – 5%,

- kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego – 3%,
- ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego – 2%.

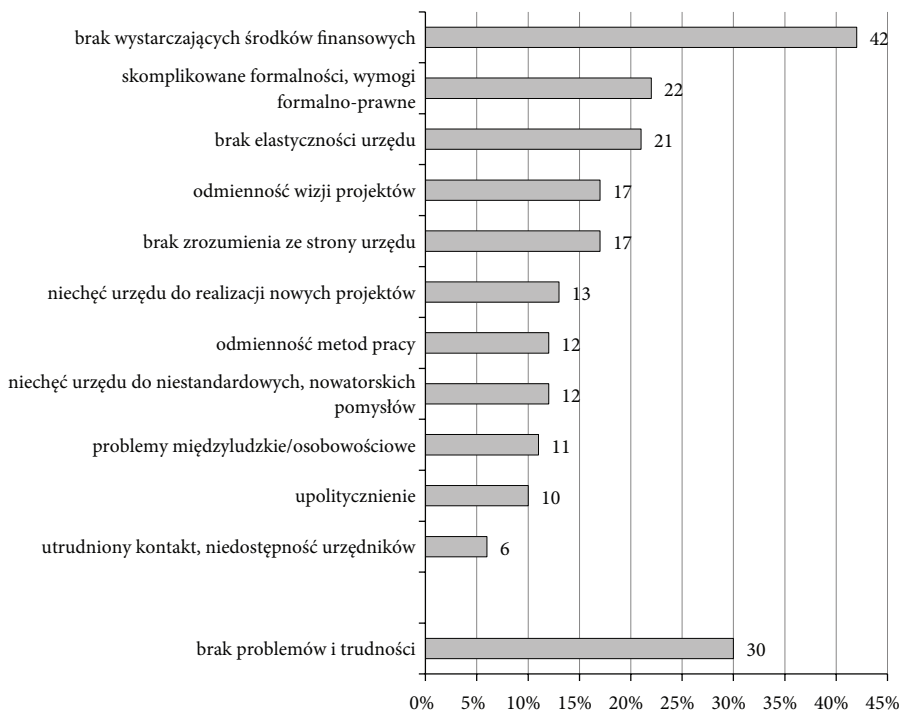
Samorządy uczestniczące w badaniach ankietowych w latach 2012–2015 przekazały łącznie 0,82% swojego budżetu na realizację zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert. Środki przeznaczane przez samorządy na realizację poszczególnych zadań publicznych wzrastają w kolejnych latach. Pomimo jednak kwotowego wzrostu środków przeznaczanych na realizację zadań publicznych w trybie konkursowym, ich procentowy udział w łącznej sumie wydatków w poszczególnych latach ma charakter niestabilny – częściowo wzrostowy, częściowo spadkowy lub też utrzymujący się na tym samym poziomie. Po drugie, największe środki na realizację zadań publicznych w trybie konkursowym (stanowiące procent ogólnej kwoty wydatków JST) przeznaczają powiaty ziemskie (co, biorąc pod uwagę niski wskaźnik  $a_p$ , jest zaskakującym wnioskiem), jak również miasta na prawach powiatu.

Jak autorka stwierdziła na wstępie, drugim typem powierzenia realizacji zadań publicznych jest zlecenie z pominięciem otwartego konkursu ofert. Należy w tym miejscu podkreślić jednak, że samorządy nadal niechętnie przekazują środki w ramach dotacji pozakonkursowych (stanowiących 0,012% wydatków ogółem), co z uwagi na brak jednoznacznych podstaw prawnych jest podyktowane obawami m.in. o procedury wyboru podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadania. Największą aktywnością w tym zakresie wykazały się gminy miejskie oraz powiaty ziemskie – średnio dwa samorządy w każdym roku stosują ten tryb. W ramach wspomnianego trybu zorganizowano konkurs grantowy w gminie, realizowano działania z zakresu pomocy społecznej, masowego sportu, kultury fizycznej i turystyki, jak również podejmowano współpracę z miastami partnerskimi.

Zgodnie z raportem opublikowanym przez Klon/Jawor, głównym partnerem organizacji pozarządowych, z którym najczęściej utrzymują one kontakty (obok kontaktów z innymi organizacjami pozarządowymi – 92%) są samorządy, rozumiane jako starostwo/urząd gminy, urząd miasta, w którym organizacja ma siedzibę (92%). Dla 46% organizacji są to relacje o trwałym i regularnym charakterze. Co więcej, w opinii tych organizacji, które nie kontaktują się z samorządem lokalnym, powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że ich aktywność nie pokrywa się z działaniami administracji samorządowej (33%) (*Kondycja sektora organizacji pozarządowych...*, 2016, s. 83–85). W ramach prowadzonych badań podjęto również próbę dokonania oceny jakości współpracy z samorządem lokalnym. Trudności we współpracy (mające różne podłoże) dostrzegło 70% fundacji i stowarzyszeń. Wśród problemów szczególnie utrudniających kontakty oraz współpracę organizacje wymieniały przede wszystkim brak wystarczających środków finansowych (42%), brak elastyczności (21%) i zrozumienia ze strony urzędu (17%) oraz skomplikowane wymogi formalnoprawne (22%). Ponadto pewną rolę odegrały również trudności związane z różnym stylem pracy oraz nastawieniem do finansowania działań organizacji czy też koncentracja samorządów na kontynuacji starych



projektów. W opinii części organizacji, samorząd jest strukturą przywiązaną do własnych pomysłów i rozwiązań, konserwatywną i niechętną zmianom (*Kondycja sektora organizacji pozarządowych...*, 2016, s. 92–93). Wyniki przeprowadzonych badań w tym zakresie zostały zaprezentowane na wykresie 4.2.



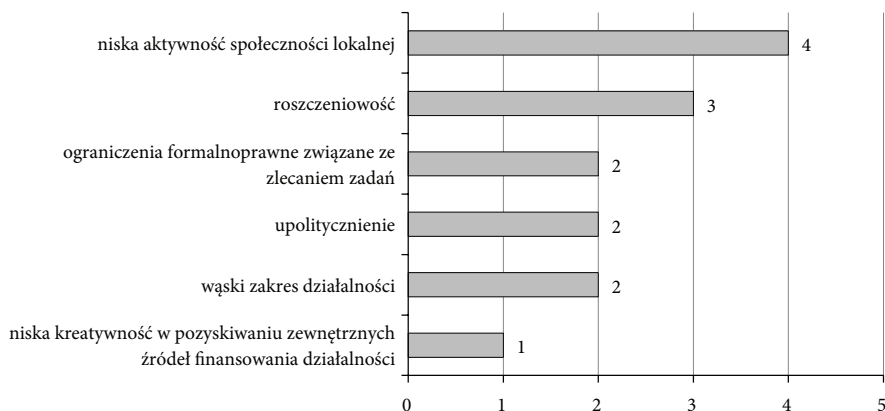
**Wykres 4.2.** Problemy w kontaktach organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym w opinii NGO

**Źródło:** *Kondycja sektora organizacji pozarządowych...*, 2016, s. 93.

Współpraca między samorządami a organizacjami pozarządowymi znacznie lepiej oceniana jest przez te pierwsze. Analiza wyników badań jakościowych przeprowadzonych przez autorkę w roku 2015 wśród wybranych samorządów nie wykazała większych problemów w tym zakresie. Zdaniem ośmiu rozmówców (50% badanych) bariery takie nie występują, a czterech spośród nich uznało, że współpraca układa się nie tylko bardzo dobrze, ale organizacje pozarządowe powierzone zadania wykonują lepiej, taniej i szybciej niż samorząd.

Analiza pozostałych wypowiedzi przedstawicieli JST w tym obszarze pozwoliła autorce na zdefiniowanie katalogu barier we współpracy, wśród których znalazły się: niska aktywność społeczności lokalnej, wąski zakres działalności oraz roszczeniowość organizacji pozarządowych (co było już przedmiotem rozważań w tej części opracowania), ograniczenia formalnoprawne związane ze zlecaniem zadań,

upolitycznienie organizacji pozarządowych, jak również niska kreatywność w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania działalności. Wyniki badań zostały zaprezentowane na wykresie 4.3.



**Wykres 4.3.** Bariery we współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi w opinii badanych JST

**Źródło:** opracowanie własne.

Analiza zaprezentowanych wyżej wypowiedzi pozwala stwierdzić, że zasadniczym **problemem** jest **niska aktywność społeczności lokalnej**, rozumiana jako dobrowolne, bezinteresowne i celowe działania nakierowane na innych (Mularska-Kucharek, Świątek, 2011, s. 69). Rozmówcy uznali, że organizacje pozarządowe nie są zbyt aktywne i działają sporadycznie. Po drugie, społeczność lokalna nie wykazuje zainteresowania sprawami istotnymi z punktu widzenia gminy czy jej mieszkańców – dla przykładu jeden z rozmówców zauważył, że na organizowane przez miasto konsultacje przychodzi zaledwie kilka osób. Ponadto, zdaniem innego z rozmówców, w przypadku aktywności społeczności lokalnej istotne znaczenie ma nie tylko kreatywność, ale również „chęci”, z którymi jest coraz trudniej. Wyniki przeprowadzonych wywiadów pokrywają się zatem z wynikami badań ankietowych.

W kontekście angażowania organizacji pozarządowych we współpracę w ramach większego obszaru terytorialnego, na uwagę zasługuje wypowiedź jednego z rozmówców, w której pojawia się problem wyłaniania liderów:

Coraz więcej osób nakręca się, ale trudno znaleźć osobę, która chce być liderem. Liderami są pojedyncze osoby, co jest przerażające, ciągle widać te same twarze.

Drugim problemem wymagającym uwagi jest **roszczeniowość organizacji pozarządowych**, rozumiana jako nieuzasadnione lub nadmierne żądanie (*Słownik języka polskiego PWN*)<sup>24</sup>. Problem ten był już wielokrotnie przedmiotem rozważań

24 <http://sjp.pwn.pl/sjp/roszczeniowy;2515802> (dostęp: 16.04.2017).

(*Diagnoza stanu współpracy organizacji pozarządowych w Małopolsce*, 2010, s. 87; Karwacka, 2013, s. 31). W ramach prowadzonych przez autorkę badań zwróciło na niego uwagę trzech rozmówców. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy może być jedna z wypowiedzi:

Wszystkie organizacje społeczne chciałyby mieć więcej pieniędzy i są nastawione na „daj” – są roszczeniowe.

Trzecim aspektem przekładającym się na współpracę między JST a organizacjami pozarządowymi jest **wąski zakres działania** tych drugich (dwa wskazania), co również stanowiło przedmiot wcześniejszych rozważań autorki (w części poświęconej wynikom badań ankietowych). Element ten jest szczególnie istotny nie tylko gdy bierzemy pod uwagę rozwój danego samorządu, ale również większego obszaru terytorialnego. Zdaniem jednego z rozmówców:

Nie ma żadnego NGO *stricte* gospodarczego i od dawna nie było.

Barierą we współpracy jest również **upolitycznienie organizacji pozarządowych** (podobnie jak to działo się w przypadku samorządów lokalnych, rozumiane jako zachowania powiązane z określonymi upodobaniami partyjnymi). Zdaniem rozmówców, problem ten pojawił się po wyborach samorządowych i związany był z budowaniem relacji z samorządem lub wycofywaniem się z aktywności na rzecz społeczności lokalnej. Potwierdzeniem tego mogą być dwie wypowiedzi:

Niestety NGO upolityczniają się. Najpierw nawiązują pozytywne relacje z politykami (przypinając sobie plakietkę), a następnie okazuje się, że zmienia się władza i opcja polityczna.

Co jest niepokojące, po wyborach przy zmianie opcji część osób nie bierze udziału w życiu społecznym.

W tym miejscu rodzi się pytanie, czy to zjawisko nowe, czy też zauważalna jest na przestrzeni lat tendencja wzrostowa (lub spadkowa) w tym zakresie.

Kolejnym problemem we współpracy są **ograniczenia formalnoprawne związane ze zlecaniem zadań**, co zostało podniesione przez dwóch rozmówców. Analiza wyników badań pozwala stwierdzić, iż zdecydowanie najpopularniejszą formą zlecenia zadań jest tryb konkursowy. Taki stan faktyczny znalazł odzwierciedlenie w wypowiedzi jednego z rozmówców:

Trudno jest pomagać organizacjom pozarządowym w inny sposób niż środki konkursowe. Finansowanie organizacji pozarządowych w konkursach – to utrudnia współpracę i powinno być zreformowane.

Ponadto często w przypadku organizacji pozarządowych – które poświęcają swój czas, środki finansowe lub inne zasoby w celu realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnych i które napotkają problemy związane ze współfinansowaniem

przez samorząd ich działalności – pojawia się niezadowolenie, a następnie zniechęcenie do działania, co również negatywnie przekłada się na współpracę.

Ostatnią z barier w współpracy, na którą zwrócił uwagę tylko jeden z rozmówców, jest **niska kreatywność w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania działalności**. Bariera ta jest powiązana z problemem rozszczeniowych postaw organizacji pozarządowych, o czym mowa była powyżej. Pomysłem na ograniczenie tego zjawiska jest powiązanie wsparcia finansowego, udzielonego przez gminę, z pobudzeniem postaw przedsiębiorczych wśród NGO. Miasto planuje przeszkolić organizacje pozarządowe w zakresie pozyskiwania środków i uzależnić wsparcie finansowe od znalezienia przez NGO innych źródeł finansowania swojej działalności:

Jeśli nie znajdą współfinansowania – to nie otrzymają środków z gminy (będzie nacisk na szkolenia plus podwójny montaż finansowy).

Kończąc rozważania tej części opracowania, należy zwrócić również uwagę na dwie niezwykle ważne kwestie. Istotą współpracy między JST a organizacjami pozarządowymi jest wykreowanie współodpowiedzialności za działania podejmowane przez gminę, bo:

Na gminę należy patrzeć jako na całość.

Ponadto w przypadku działań realizowanych w ramach obszaru funkcjonalnego, w budowaniu partnerstwa trzeba zachować równowagę między różnymi partnerami reprezentującymi interesy różnych stron. Dla przykładu, tworząc obszar funkcjonalny Tomaszowa Mazowieckiego partnerzy zrezygnowali z zaproszenia do współpracy organizacji pozarządowych, gdyż uznano, że działają one w szczególności na terenie miasta, stąd też obawiano się, że zdominują wszystkie inicjatywy podejmowane w ramach projektu. Ponadto organizacje pozarządowe często są organizacjami lobbującymi, reprezentującymi w większości przypadków interes poszczególnych grup w społeczeństwie, nie zaś interes społeczny. Ten aspekt wymaga jednak dalszych badań, zwłaszcza w kontekście wpływu zjawiska na relacje zachodzące w większych układach terytorialnych.

Na koniec wypada podkreślić, że w kontekście stworzenia pełnego obrazu relacji zachodzących między samorządami a organizacjami pozarządowymi, niezbędnym elementem staje się zbadanie tych drugich. Badania należałoby przeprowadzić w układzie horyzontalnym, koncentrując się na pewnych kategoriach barier występujących po dwóch stronach, np. związanych z brakiem zaufania czy niepokojącymi relacjami zachodzącymi pomiędzy przedstawicielami tych dwóch sektorów.

#### 4.2.2.2. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z przedsiębiorstwami

Analiza aktywności samorządów w ramach PPP w poszczególnych regionach układa się niestety niekorzystnie dla województwa łódzkiego. Według danych opublikowanych na stronie internetowej partnerstwa publiczno-prywatnego, dotyczących stanu z 31 grudnia 2016 r., na 122 umowy PPP, zaledwie jedna zawarta została w regionie łódzkim (tj. 0,82%). Ponadto w bazie zamierzeń inwestycyjnych PPP ukazujących stan z 29 marca 2017 r. w Łódzkiem planowanych jest pięć przedsięwzięć (na 145 w Polsce, co stanowi 3,45%), w tym m.in. przez Urząd Miasta Zgierza (na wykonanie prac termomodernizacyjnych i remontowo-budowlanych w budynkach oświatowych) oraz Urząd Miejski w Pabianicach (na przeprowadzenie termomodernizacji oraz zarządzanie gospodarką energetyczną w budynkach użyteczności publicznej podległych gminie miejskiej Pabianice) (*Baza projektów PPP*<sup>25</sup>).

Kontrola przeprowadzona przez NIK w okresie 2009–2012 – służąca ocenie podejmowanych przez podmioty publiczne przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego – wykazała, że podstawową przesłanką korzystania z PPP przy osiągnięciu celów publicznych był brak innych źródeł ich finansowania. Skutkiem takiego podejścia było przywiązywanie niedostatecznej wagi do innych korzyści płynących z partnerstwa (w tym np. szybszego i tańszego procesu budowy obiektów przez partnera prywatnego, lepszej jakości zarządzania czy bardziej efektywnej eksploatacji inwestycji) (Najwyższa Izba Kontroli, 2013, s. 6). NIK w opublikowanym raporcie wskazał również, iż najczęściej popełnianym błędem w skontrolowanych przedsięwzięciach PPP było niedostateczne przygotowanie (w tym niedostateczne rozpoznanie ryzyk i brak analiz dotyczących najlepszego sposobu realizacji zadania), a jednostki samorządu terytorialnego, realizujące jednostkowe przedsięwzięcia PPP, nie miały dostatecznej wiedzy i doświadczenia w przygotowaniu tego typu umów. W kontekście dalszych rozważań należy również podkreślić, że tryb wyboru partnerów prywatnych stosowany był prawidłowo (z wyjątkiem dwóch na 43 badane postępowania) (Najwyższa Izba Kontroli, 2013, s. 6–7).

Wyniki przeprowadzonych przez autorkę badań jakościowych wśród jednostek samorządu terytorialnego, w części poświęconej współpracy między samorządami a przedsiębiorcami, pozwalają zauważyć, że jest ona realizowana w różnych obszarach, wykraczających poza ramy partnerstwa publiczno-prywatnego. W sferze tej znajdują się, obok działań podejmowanych w ramach zadań własnych samorządu, również działania związane z lokalnym rynkiem pracy czy inne działania dotyczące promocji lub wymiany wiedzy i doświadczeń. Obszary współpracy określone w drodze badań ujęte zostały w tab. 4.8.

25 [http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza\\_projektow\\_ppp.aspx/](http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx/) (dostęp: 4.04.2017).

**Tabela 4.8.** Obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorców

<b>Obszary współpracy</b>	<b>Zakres</b>
Sfera zadań własnych samorządu	edukacja
	rynek pracy
	gospodarka odpadami
	polityka prorodzinna
	sport
	kultura
	gospodarka odpadami
Sfera lokalnego rynku pracy	organizacja praktyki płatnych staży
	organizacja giełd pracy
	pozyskiwanie pracowników
Działalność inwestycyjna	pomoc przedinwestycyjna, pomoc poinwestycyjna, pomoc w trakcie
	stworzenie dedykowanej oferty
	udostępnienie terenów
	współpraca w ramach Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej
Inne	promocja (trzy wskazania)
	konsultacje (dwa wskazania)
	sponsoring
	udział w spotkaniach
	wymiana wiedzy, doświadczeń oraz dyskusja pomiędzy światem administracji samorządowej i biznesu
	organizacja imprez okolicznościowych
	kurtuazyjne wizyty, rozmowy, z których niewiele wynika

**Źródło:** opracowanie własne.

Wyniki przeprowadzonych przez autorkę badań pozwalają na wysunięcie tezy, iż współpraca ta jest raczej trudna. Opinię taką wygłosiło dziesięciu rozmówców. Problemy zgłaszane przez badanych mogą uzasadniać brak zainteresowania podejmowaniem przedsięwzięć w ramach PPP. Analiza rezultatów badań pozwoliła autorce na wyłonienie trzech kategorii barier w tym obszarze, tj.:

- (I) bariery występujące po stronie samorządu,
- (II) bariery występujące po stronie przedsiębiorców,
- (III) bariery ze strony społeczności lokalnych.

Wśród barier leżących po stronie samorządu kluczowe znaczenie ma obawa przed zarzutami, że współpraca podejmowana przez urząd z przedsiębiorcami będzie nosić znamiona działań korupcyjnych – na problem ten zwróciło uwagę siedmiu rozmówców. Ponadto do katalogu barier we współpracy należy dołączyć:

- w niejasny sposób skodyfikowane przepisy prawa, dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP),
- brak dobrych praktyk we współpracy,

- brak wiedzy i świadomości gmin w zakresie korzyści wynikających z partnerstwa publiczno-prywatnego,
- niepewność i nieprzewidywalność współpracy (niedotrzymywanie warunków umowy przez przedsiębiorców),
- bardzo wąski obszar wspólnych działań,
- obawy przed zarzutami dotyczącymi wyboru przedsiębiorcy (w tym trybu i uzasadnienia, m.in. zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*),
- trudności w rozliczaniu kosztów bieżącej współpracy z przedsiębiorcami (np. w rozliczaniu faktur za organizowane spotkania).

Na uwagę zasługuje kilka wypowiedzi rozmówców potwierdzających powyższe tezy, przy czym należy zauważyć, że wszystkie koncentrują się wokół problematyki PPP:

PPP – bardzo fajny temat, ale PPP = CBA. Gminie trudno się przełamać.

Współpraca jest podejrzana – zwykle ociera się o sądy, prokuratora.

Partnerstwo publiczno-prywatne – są tak pogmatwane przepisy o PPP, że każdy wójt, burmistrz podnosi, iż brakuje tam czwartego P. Gdyby to było wyjaśnione i skodyfikowane w sposób jasny i rzeczowy, samorządy korzystałyby więcej. Teraz to jest ogromna bariera. Samorządy obecnie się boją. Nie ma dobrych praktyk (był Toruń, ale tam siedzi CBA). Miasto zastanawia się nad gospodarką komunalną, rozgląda się za wybudowaniem mieszkań socjalnych, ma pomysł – ale wygląda to tak: przetarg – prokurator, wybór – prokurator, odbiór – prokurator.

Współpraca samorząd – przedsiębiorstwa: zbyt duże ryzyko, samorządy mogą być posądzone o korupcję, to niepewna współpraca, nieprzewidywalna (nie dotrzymują warunków umowy), o bardzo wąskim obszarze działalności. Od razu pojawiają się pytania: dlaczego z tym?

Istotne znaczenie z punktu widzenia współpracy mają również ograniczenia występujące po stronie przedsiębiorców. Analiza udzielonych wypowiedzi pozwala stwierdzić, że zasadniczym problemem jest nieznanostwo warunków prawnych funkcjonowania samorządów oraz brak zaufania w relacjach urzędnik – przedsiębiorca. Na podstawie wyników przeprowadzonych badań autorka sformułowała następujący katalog barier leżących po stronie przedsiębiorców:

- nieufność w stosunku do urzędu i jego pracowników,
- nieznanostwo zasad i reguł funkcjonowania samorządów (w tym m.in. w części dotyczącej finansowania i budżetowania),
- nieznanostwo przepisów prawa istotnych z punktu widzenia współpracy (np. ochrony danych osobowych i danych wrażliwych),
- brak zrozumienia dla obowiązujących przepisów prawa,
- brak wymiany informacji,
- kierowanie się zasadą „oko za oko, ząb za ząb”,
- roszczeniowość w stosunku do urzędu.

W tej kategorii barier na uwagę zasługuje kilka wypowiedzi:

Jeśli Generalna Inspekcja Dróg nie chciała udzielić przedsiębiorcom jakiejś informacji, to później przedsiębiorcy w odwecie nie udzielili ich miastu. Nieznajomość reguł.

Niewiedza w zakresie ochrony danych osobowych i danych wrażliwych: na dwadzieścia firm transportowych w badaniach w zakresie generowania ruchu, tylko dziesięć udzieliło szczątkowych informacji – odpowiedź brzmiała, że nie udzieli odpowiedzi, bo to jest ochrona danych, że nie wiedzą do czego informacje pozyskane przez urząd zostaną wykorzystane. Bariera w dostępie do informacji.

Niefuność – urzędnik oznacza niefuność, jeżeli urząd przychodzi do przedsiębiorcy to znaczy, że czegoś chce. Choć z drugiej strony jak urząd przeprowadził badania, wyszło że na współpracę z nim nikt nie narzekał.

Biznes jest albo roszczeniowy, albo nie znający zasad funkcjonowania samorządu [...]. Myślą, że budżet miasta to coś takiego, że można sobie dowolnie środki przekazać. Nie wiedzieli, że jeśli on chce, to komuś innemu trzeba zabrać.

Przedsiębiorca patrzy na urzędnika i nie rozróżnia szczebli samorządowych, instytucji itp.

Do trzeciej kategorii barier autorka zaliczyła ograniczenia tkwiące w społecznościach lokalnych, które z jednej strony oczekują rozwoju działalności gospodarczej (stąd lawinowo powstające w regionie strefy ekonomiczne<sup>26</sup>), z drugiej natomiast czują niechęć i obawę przed rozwojem różnych form przedsiębiorczości (zwłaszcza na terenach wiejskich). Przykładem tego może być jedna z wypowiedzi:

Wielu przedsiębiorców zgłasza się do gminy, bo chce coś budować: wiatraki, fotowoltaikę, zrealizować inwestycje związane z zagospodarowaniem odpadów czy budową wyrobisk (kopalnia żwiru, piasku), budową chlewni, kurników. Ale ludzie się nie zgadzają (składają petycje), bo na przykład: „krowy nie będą mleka dawały”, „nie będzie świeżego powietrza”, „w spalinach dzieci nie będą żyły”, „dzieci będą się z dwoma głowami rodziły”.

Czterech rozmówców sądziło, że na terenie ich gminy nie występują żadne bariery we współpracy, co – ich zdaniem – jest związane przede wszystkim z przejrzystością reguł w relacjach urząd–przedsiębiorcy, równym traktowaniem wszystkich przedstawicieli biznesu, jak również otwartym (wspierającym i zindywidualizowanym) podejściem gminy do problemów przedsiębiorców. Potwierdzeniem tego może być jedna z wypowiedzi:

26 Według danych opublikowanych na stronie Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu, Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna zajmuje obecnie powierzchnię 1416 ha i obejmuje swoim zasięgiem województwo łódzkie, wschodnią część województwa wielkopolskiego i zachodnią część województwa mazowieckiego, tworząc na tym obszarze 45 podstref; [http://www.paiz.gov.pl/strefa\\_inwestora/sse/lodz](http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora/sse/lodz) (dostęp: 4.04.2017).



Miasto nie boi się zarzutu dotyczącego korupcji, stosuje czyste reguły gry we współpracy, nie ma obawy przed zjawiskiem korupcji. Przedsiębiorcy przychodząc do urzędu, wiedzą, że po drugiej stronie nie ma żadnych oczekiwań. Najwięcej takich zarzutów mają mali przedsiębiorcy.

Wyniki przeprowadzonych przez autorkę badań pozwalają również stwierdzić, że wśród samorządowców coraz bardziej zauważalna jest potrzeba nawiązywania lub rozwijania współpracy z przedsiębiorcami. Dzięki środkom pochodzącym z budżetu UE na współfinansowanie partnerskich przedsięwzięć współpracę tę traktują jako poligon doświadczalny wykorzystywany w celu wspólnego uczenia się współdziałania oraz budowania zaufania. Na uwagę zasługuje w tym wymiarze wypowiedź jednego z rozmówców:

Jeśli teraz nie dogadamy się z przedsiębiorcami i nie zrobimy czegoś wspólnie, to po dwa tysiące dwudziestym roku bez pieniędzy przedsiębiorców i ich zaufania – nic nie zrobimy. Traktujemy ten czas jako naukę współpracy.

#### **4.2.2.3. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z uczelniami i jednostkami B+R**

Uczelnie i jednostki naukowo-badawcze stanowią ostatnią grupę podmiotów, z którymi samorządy nawiązują współpracę, omawianą w niniejszym opracowaniu. Tematyka współpracy między nimi, zwłaszcza w kontekście jej wpływu na rozwój jednostki czy większego obszaru terytorialnego, jest tematem wymagającym głębszej analizy i rozważań. Zdaniem M. Sidor współpraca taka istnieje i przybiera różnorodne formy, niemniej jednak niezbędne staje się pogłębienie badań m.in. nad liczbą i jakością tych powiązań, jak również nad oczekiwaniami stron w zakresie tej współpracy (Sidor, 2013, s. 18).

Wyniki przeprowadzonych przez autorkę badań poniekąd potwierdzają tę tezę, choć zwracają uwagę na inny bardzo istotny aspekt. Analiza udzielonych odpowiedzi pozwala stwierdzić, że współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a uczelniami przybiera nie tylko sporadyczny, ale nierzadko również i iluzoryczny charakter. Zdaniem jednego z rozmówców:

Poza uściskami dłoni, nic się nie dzieje.

Współpraca JST ze światem nauki została odnotowana zaledwie w trzech przypadkach, przy czym analiza obszarów współpracy zaprezentowanych w tab. 4.9. pozwala stwierdzić, że koncentruje się ona w zasadzie na działaniach związanych z rozwojem kapitału ludzkiego (tj. m.in. podnoszeniem wiedzy, umiejętności czy rozwijaniem określonych postaw).

Należy zaznaczyć, że na rolę uczelni w kształceniu kadr na potrzeby administracji samorządowej zwróciło uwagę dwóch rozmówców. W tym kontekście wskazali oni na konieczność podjęcia działań w dwóch obszarach. Po pierwsze, niezbędne jest wyposażenie w odpowiednie kompetencje tych osób, które w przyszłości

**Tabela 4.9.** Obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego i uczelni

<b>Obszary współpracy</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• podnoszenie kwalifikacji pracowników</li> <li>• realizacja projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział pracowników urzędu w studiach podyplomowych</li> <li>• prezentacje studentów UK na terenie gminy</li> <li>• współpraca w ramach obserwatorium astronomicznego</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• udziału w konferencjach</li> <li>• organizacja staży zawodowych</li> <li>• organizacja wspólnych rozgrywek sportowych</li> </ul>

**Źródło:** opracowanie własne.

chęć zostać politykami. Po drugie, należy kształcić radnych w poszczególnych aspektach związanych z funkcjonowaniem samorządu, zwłaszcza tych, którzy pełnią swoją funkcję, jako reprezentanci wspólnoty samorządowej, po raz pierwszy. Wydaje się, że w kontekście nierzadko występujących trudnych relacji w układach pomiędzy radą gminy a (odpowiednio) wójtem, burmistrzem czy prezydentem, aspekt ten nabiera szczególnego znaczenia.

#### **4.2.2.4. Podsumowanie**

W powyżej zaprezentowanych i omówionych wynikach badań skoncentrowano się na barierach we współpracy realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego z czterema zasadniczymi grupami interesariuszy, tj. innymi jednostkami samorządu terytorialnego (zarówno szczebla gminnego, powiatowego, jak i regionalnego), organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami oraz uczelniami i jednostkami B+R.

Zaprezentowany powyżej katalog, podzielony na wewnętrzsektorowe i międzysektorowe bariery, pozwolił na usystematyzowanie analiz, a także wyprowadzenie wniosków dotyczących ograniczeń we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego MOF. Uogólnione wnioski zostały ujęte w ostatniej części opracowania, zawierającej dodatkowo rekomendacje służące usprawnieniu współpracy nie tylko w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, ale ogólnie podejmowanej przez samorządy lokalne.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ze względu m.in. na specyfikę współpracy podejmowanej z poszczególnymi grupami, jej zakres, podstawy formalnoprawne czy cele, występujące bariery mają nie tylko różny charakter, ale przede wszystkim z różną siłą przekładają się na podejmowanie wspólnych działań w miastach i ich obszarach funkcjonalnych. W przypadku współpracy realizowanej z innymi jednostkami samorządu terytorialnego mają one najszerszy zakres. Obok bowiem barier o charakterze ustrojowo-administracyjnym, prawnym czy finansowym, znalazły się ograniczenia wynikające z braku zdolności miast do współpracy, planowania i programowania rozwoju. W grupie tej znalazły się również bariery psychospołeczne czy też braku kompetencji kadr samorządowych.

Dla współpracy z organizacjami pozarządowymi charakterystyczne są ograniczenia wynikające z niskiej aktywności społeczności lokalnej, roszczeniowości organizacji pozarządowych, przy jednoczesnej niskiej kreatywności w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania. W grupie tej znalazły się również bariery formalnoprawne wynikające ze zlecania zadań, wąski zakres prowadzonych przez NGO działań oraz ich upolitycznienie. Współpraca z przedsiębiorstwami oceniająca jest jako bardzo trudna, co jest przede wszystkim związane z niejasnymi przepisami regulującymi ten obszar aktywności, przy jednoczesnym braku wiedzy oraz dobrych praktyk i doświadczeń w tym aspekcie. Istotne jest, że bariery we współpracy z tymi dwoma grupami interesariuszy generowane są nie tylko po stronie samorządów lokalnych, ale również instytucji partnerskich czy społeczności lokalnych.

Najmniej ograniczeń dotyczy współpracy podejmowanej z uczelniami, co jest jednak efektem sporadycznego charakteru jej występowania i koncentracji na bardzo wąskim obszarze współpracy.

# Wnioski końcowe i rekomendacje

Wzmacnianie konkurencyjności terytoriów, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych, traktowanych jako bieguny wzrostu, tj. miejsca dynamizacji procesów rozwoju gospodarczego, następuje poprzez koncentrację działań na rzecz współpracy w celu wykorzystywania zasobów endogenicznych i wspólnego wytwarzania synergicznego i relacyjnego zasobu w formie kapitału terytorialnego na wyodrębnionym obszarze funkcjonalnym. Koncepcja obszarów funkcjonalnych zasadza się na strategii długofalowego budowania kapitału terytorialnego, będącego rezultatem partnerskiej, publiczno-prywatnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, jednostek gospodarczych, akademickich, naukowo-badawczych i organizacji obywatelskich, wyodrębnionego obszaru cechującego się wysokim stopniem procesów urbanizacji i nasycenia szeroko rozumianą infrastrukturą komunikacyjną (za: Markowski, 2016, s. 115). Przeszkodą w wykreowaniu konkurencyjnego kapitału terytorialnego są różnego typu bariery, będące przedmiotem wnikliwej analizy w ramach niniejszego opracowania.

Szczegółowa analiza barier we współpracy pozwoliła na zaprezentowanie negatywnych zjawisk występujących nie tylko w miejskich obszarach funkcjonalnych, ale w ogóle w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, istotnych z punktu widzenia rozwoju. Biorąc pod uwagę zakres przeprowadzonych badań, wyciągnięte wnioski mają charakter eksploracyjny i wymagają dalszych pogłębionych studiów, częściowo wskazanych przez autorkę w poszczególnych fragmentach podejmowanych rozważań. Dokonując oceny zachodzących w samorządzie zjawisk, autorka podjęła się próby wyciągnięcia wniosków dotyczących dalszych działań interwencyjnych w celu usprawnienia współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, przekładających się na ich rozwój oraz osiągnięcie wyższej konkurencyjności. Przeprowadzone badania stanowiły podstawę oceny wybranych aspektów współpracy JST z innymi samorządami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi i uczelniami na rzecz rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Pozwoliły one na zweryfikowanie postawionych hipotez badawczych.

**Hipoteza pierwsza:** *Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest słabo rozwinięta – motywy i cele podejmowanej współpracy, jej zakres, zasięg i formy, jak również cechy budowanych partnerstw, nie służą osiągnięciu efektów rozwojowych miejskich obszarów funkcjonalnych, a koncentrują się na zaspokojeniu bieżących potrzeb i interesów partnerów.*

Przeprowadzone badania w pełni potwierdziły postawioną hipotezę. Co do zasady, współpraca traktowana jest jako istotna nie tylko z punktu widzenia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, ale również całego obszaru funkcjonalnego. Obserwacja zjawisk zachodzących na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego nakazuje jednak uznać, że w praktyce jednostki samorządu terytorialnego (w tym miasta) prowadząc politykę rozwoju w zasadzie koncentrują się na własnym terytorium, rywalizując z okolicznymi samorządami nie tylko o inwestorów, ale również o mieszkańców, czyli źródła dochodów. Współpraca w ramach MOF (i generalnie podejmowana między samorządami) pojawia się w przypadku wystąpienia pewnych funkcji łączących miasto centralne z sąsiadującymi samorządami, realizacji usług publicznych czy podwyższenia jakości życia mieszkańców, rzadziej natomiast w związku z potrzebą osiągnięcia wspólnych celów o charakterze rozwojowym, zwłaszcza istotnych z punktu widzenia większego układu terytorialnego.

Za zasadniczy problem współpracy podejmowanej przez miasto z innymi samorządami (w tym tworzącymi jego obszar funkcjonalny), jak również innymi podmiotami (przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi czy uczelniami), należy uznać **brak zdolności miast do współpracy**, w tym również integrowania podmiotów z sektora publicznego, jak i spoza niego, na rzecz rozwoju miasta i jego obszaru funkcjonalnego. Analiza zarysowanych w trakcie przeprowadzonych badań problemów pozwala stwierdzić, że genezy takiego stanu rzeczy trzeba upatrywać m.in. w koncentracji na interesach własnych miasta (i innych samorządów oraz partnerów), a także w braku wspólnych celów związanych z tworzeniem i rozwojem obszaru funkcjonalnego, o czym mowa była powyżej. Problemem jest też brak wiedzy i potrzeby w zakresie podejmowania współpracy wykraczającej poza granice administracyjne miasta, rywalizacja między miastem a okolicznymi gminami, jak również brak komunikacji, wymiany wiedzy, informacji i doświadczeń.

Stąd też istotnym działaniem staje się uświadomienie stronom współpracującym, tj. JST oraz partnerom, konieczności podejmowania współpracy oraz wywołania działań służących określeniu wspólnych celów, wizji rozwoju, a także korzyści wynikających ze współpracy, istotnych nie tylko z punktu widzenia miasta czy poszczególnych samorządów, ale przede wszystkim większego układu terytorialnego, stanowiącego miejski obszar funkcjonalny.

**Hipoteza druga:** *Podejmowanie i prowadzenie współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego ograniczone jest istniejącymi barierami o charakterze ustrojowo-administracyjnym, prawnym, finansowym, psychospołecznym i politycznym.*

Hipoteza ta została poddana weryfikacji na płaszczyźnie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (współpraca wewnątrzsektorowa). W tym przypadku należy uznać ją za w pełni potwierdzoną. Współpraca samorządów z innymi podmiotami, w tym przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi, jak również uczelniami (współpraca międzysektorowa), została poddana weryfikacji na podstawie hipotezy czwartej.

Z punktu widzenia zarysowanych problemów o podłożu **ustrojowo-administracyjnym**, zwłaszcza w kontekście słabej roli miasta w kreowaniu i prowadzeniu współpracy, kluczowym aspektem staje się wyłonienie jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Analiza obecnego podziału administracyjnego i zjawisk zachodzących w tym zakresie na poziomie lokalnym nakazuje rozważania skoncentrować na dwóch podmiotach – samorządzie miasta i samorządzie powiatu. Z uwagi przede wszystkim na zakres ustawowo określonych zadań, obecnie reprezentują one różne interesy, a tym samym różne postawy w kształtowaniu polityki rozwoju i realizowaniu zadań publicznych. Jak już wspomniano, za zasadniczy problem współpracy podejmowanej przez miasta należy uznać brak zdolności do współpracy, rozumianej jako koncentracja na samodzielnym rozwoju i widzialnym postępie, przy jednoczesnym niedostrzeganiu istoty i wpływu relacji z otoczeniem zewnętrznym na budowanie trwałych podstaw rozwoju. Często rolę podmiotu odpowiedzialnego za kreowanie czy prowadzenie współpracy na rzecz większego układu terytorialnego odgrywają powiaty, „integrując” działania samorządów lokalnych, co jest podyktowane przede wszystkim realizacją przez nie zadań o charakterze ponadgminnym. Większość samorządów wypracowała własne mechanizmy współdziałania, koncentrujące się na wspólnym podejmowaniu działań przy zastosowaniu finansowej partycypacji każdej ze stron (w tym zarówno powiatów, jak i gmin). Współpracę tę z punktu widzenia rozwoju, w tym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, należy uznać za „ułomną”. Po pierwsze, koncentruje się ona w większości przypadków na infrastrukturze drogowej, ograniczając się (z oczywistych względów) do granic administracyjnych powiatu. Po drugie, jest wymuszona możliwością współfinansowania przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych.

W tym kontekście zasadniczą słabością wydaje się zbytne rozdrobnienie powiatów. Po pierwsze, jak zostało już powiedziane, przede wszystkim przekłada się ono na słabą kondycję finansową powiatów ziemskich, które stają się mało rozwojowymi jednostkami. Po drugie, ich rozdrobnienie nie sprzyja realizacji projektów o większym zasięgu terytorialnym. W tym kontekście rozważenia wymagałoby podjęcie działań służących weryfikacji obecnego podziału administracyjnego kraju z uwzględnieniem kryterium dotyczącego wielkości poszczególnych jednostek, co pozwoliłoby na likwidację tak znacznego rozdrobnienia, jakie występuje aktualnie. Na rozwałę zasługuje również koncepcja łączenia gmin i powiatów ziemskich w jedną strukturę organizacyjną na wzór miast na prawach powiatu. Interesującym rozwiązaniem wydaje się ponadto założenie, zgodnie z którym powiat

stanowi nie tylko wspólnotę samorządową mieszkańców, ale również związek gmin składowych (Heller, 2011, s. 12).

Należy pamiętać, że obecnie miasta (będące przedmiotem rozważań w ramach niniejszego opracowania) stanowią siedzibę gminy miejskiej, powiatu, nierzadko również i gminy wiejskiej. W ich granicach doszło zatem do multiplikowania instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych, czemu towarzyszą negatywne zjawiska w postaci np. zwiększenia kosztów administracyjnych, występowania kilku organów uchwałodawczych i wykonawczych, nasilenia się efektu „pasażera na gapę” czy braku koordynacji wykonywania usług. Z punktu widzenia osiągnięcia efektów rozwojowych większych układów terytorialnych, utrzymanie takiego rozwiązania rodzi dodatkowe trudności, wynikające z różnic w reprezentowanych przez poszczególne samorzady celach bądź interesach. Stąd też szczególnej rozważania wymaga koncepcja likwidacji gmin „obwarzankowych” i włączenia ich w struktury miejskie. Rozwiązanie takie pozwoliłoby na obniżenie kosztów związanych z utrzymaniem podwójnej administracji, zniwelowaniem zjawiska „pasażera na gapę”, ułatwiłoby również zarządzanie terytorium, na którym występują faktyczne powiązania funkcjonalne z miastem centralnym. W tym kontekście pod dyskusję należy poddać dalsze utrzymanie powiatów grodzkich, będących kolejną instytucją odpowiedzialną za realizację zadań publicznych w granicach administracyjnych miasta. Trzeba pamiętać, że włączenie w proces zarządzania danym terytorium kilku instytucji (odpowiedzialnych za zarządzanie różnymi sferami życia publicznego) znacznie go utrudnia. Dobrym przykładem są drogi – przypisanie odpowiedzialności za proces zarządzania nimi kilku podmiotom (nawet na terenie małej gminy) negatywnie przekłada się m.in. na zachowanie spójności w podejmowanych działaniach przekładających się na rozwój samorządu czy większego układu terytorialnego. W przypadku obszarów funkcjonalnych dochodzi do eskalacji takich problemów. Konieczne staje się zatem wdrożenie rozwiązań służących upraszczaniu nie tylko struktur administracyjnych, ale również procesów związanych z poszczególnymi sferami życia publicznego.

Istotne znaczenie dla podejmowania działań przez kilka samorządów w ramach większych układów terytorialnych, w tym obszarów funkcjonalnych, mają relacje zachodzące między władzą wykonawczą a organem stanowiącym i kontrolnym (czyli radą). Z obserwacji wynika, że w większości przypadków kształtują się one w sposób negatywnie przekładający się również na działania w ramach przedsięwzięć o charakterze partnerskim. W obecnie obowiązującym stanie prawnym uzależnienie decyzji realizowania wspólnych przedsięwzięć od stanowiska rady (odpowiednio rady gminy lub powiatu) uznaje się za paraliżujące i często blokujące. Stąd też samorządowcy postulują wdrożenie rozwiązań ułatwiających podejmowanie decyzji przez JST w tym obszarze. Pierwszym z nich jest utworzenie rady jako ciała (zawodowego) składającego się ze specjalistów w zakresie administracji publicznej. Takie rozwiązanie sprzeczne byłoby jednak z ideą wyłaniania radnych jako reprezentantów społeczności lokalnych. Drugie rozwiązanie zakłada podnoszenie

kompetencji radnych w wybranych sferach funkcjonowania samorządu, w tym również jego rozwoju, co zdaniem autorki wymaga szczególnej uwagi. Istotnym zagadnieniem wydaje się również przypisanie radnym odpowiedzialności z tytułu podejmowanych przez nich decyzji. W kontekście uproszczenia współpracy (w tym podejmowania decyzji z nią związanych) być może wart rozważenia jest powrót do rozwiązania zakładającego połączenie funkcji przewodniczącego rady z funkcją organu wykonawczego, w którym kierunku rozwoju wyznaczone byłyby przez organ wykonawczy, przy jednoczesnym zaopiniowaniu przez radę.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę również na problem kadencyjności władz, który wskazany został na poszczególnych etapach badań jako zjawisko negatywnie przekładające się m.in. na kontynuację wizji rozwoju miasta, a tym samym większego układu terytorialnego. Zmiany zachodzące na stanowisku (w tym przypadku) prezydenta miasta, nierzadko przekładają się na zmianę koncepcji współpracy realizowanej z okolicznymi gminami, czego przykładem może być miasto Skierniewice. Utrzymując obecne rozwiązanie, że rada wybierana jest w wyborach bezpośrednich, w celu zapewnienia ciągłości podejmowanych przez samorząd działań godna rozważenia byłaby koncepcja obsadzania na stanowiskach wójtów, burmistrzów, prezydentów osób o wysokich kompetencjach menedżerskich, posiadających szeroką wiedzę dotyczącą funkcjonowania administracji samorządowej, wybieranych np. przez radę na podstawie merytorycznych kryteriów. Warto w tym zakresie pochylić się nad wykorzystaniem kontraktu menedżerskiego, stanowiącego specyficzną formę zatrudnienia kształtowaną na podstawie kodeksu cywilnego. Aspekt ten wymaga przeprowadzenia pogłębionych badań i analiz. Wydaje się, iż wdrożenie w roku 2018 przepisów nowej ordynacji wyborczej może skutkować powrotem do dyskusji na temat wymuszonych ustawowo zmian na najwyższych stanowiskach w gminach i ich wpływu na rozwój poszczególnych JST. Z jednej bowiem strony kadencja została wydłużona z czterech do pięciu lat, co mogłoby przełożyć się na ograniczenie problemu, o którym mowa. Z drugiej natomiast strony ustawodawca wprowadził jednocześnie ograniczenie liczby kadencji prezydentów, burmistrzów i wójtów do dwóch.

Rozwiązania o charakterze **prawnym** wypada rozpocząć od konstatacji, iż lata praktyki we współpracy podejmowanej przez samorządy zaowocowały różnorodnymi ich formami, często uzależnionymi od przyjętych celów współpracy. Stąd też (jak wynika w przeprowadzonych badaniach) zarówno formalne, jak i nieformalne formy współpracy cieszą się zainteresowaniem, przy czym te drugie uznawane są za bardziej odpowiednie na pierwszym etapie współpracy. Sformalizowana współpraca nabiera znaczenia przy włączeniu mechanizmów służących finansowaniu przedsięwzięć, zwłaszcza ze źródeł zewnętrznych. Bez względu na przyjętą formę, zasadniczym jej warunkiem staje się zapewnienie stabilnych, czytelnych i niebudzących wątpliwości podstaw prawnych funkcjonowania samorządów, regulujących poszczególne aspekty prowadzonej współpracy. W przypadku pojawienia się rozbieżności w wykładni, niezbędnym elementem jest stworzenie jednolitego



i spójnego systemu interpretacji prawa, bez precedensów rozwiązania problemów w poszczególnych województwach, jak to dzieje się obecnie. Na współpracę między poszczególnymi JST mają również wpływ ustawy (przepisy) szczegółowe. Biorąc pod uwagę wpływ np. ustawy *Prawo zamówień publicznych* na nawiązywanie przez samorządy relacji z innymi podmiotami, kluczowe staje się stworzenie przejrzystych zasad udzielania zamówień, zwłaszcza z uwzględnieniem innych kryteriów aniżeli cenowe, np. jakościowych. Wprowadzenie takich rozwiązań zredukuje obawy samorządów, co do wyboru wykonawców gwarantujących najwyższą jakość świadczonych usług.

Problemy **finansowe**, z jakimi borykają się JST, stanowią konsekwencję rosnącego katalogu zadań nakładanych na samorządy bez przyznawania im dodatkowych środków, przy jednoczesnym ułomnym systemie finansowania ich działalności. Większość samorządowców nie uważa ich za typowe bariery ograniczające współpracę, uznając, iż wielkość środków finansowych zawsze jest niewystarczająca, by zaspokoić wszystkie potrzeby. Z punktu widzenia współpracy za barierę należy natomiast uznać ograniczone możliwości zaciągania zobowiązań, jak również wpływ tych zobowiązań na kondycję finansową samorządów w przyszłości. Aspekt ten ma istotne znaczenie w przypadku przedsięwzięć finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Po zakończeniu bieżącej perspektywy finansowej samorządy pozostaną z infrastrukturą generującą koszty związane z utrzymaniem, jednocześnie dokonując dalszej spłaty zobowiązań zaciągniętych na jej sfinansowanie. Sytuacja taka może nie tylko negatywnie przełożyć się na aktywność poszczególnych JST, realizowanie wspólnych działań, ale ogólnie na ich rozwój.

Za barierę we współpracy trzeba również uznać trudną sytuację finansową powiatów odpowiedzialnych za realizację szerokiego i kapitałochłonnego zakresu zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Ograniczone możliwości dochodowe powiatów stawiają te jednostki w niezwykle kłopotliwej sytuacji, która dalej negatywnie przekłada się na wsparcie finansowe inicjatyw ponadgminnych. Niezbędne staje się zatem wprowadzenie mechanizmów finansowych pozwalających na wzmocnienie kondycji finansowej powiatów. Godne rozważenia jest np. wprowadzenie podatku związanego z wartością gruntów oraz udziałem powiatów (a także docelowo – województw) w wartości jednostek terytorialnych wycenianych przez wartość gruntu lub zastosowanie innych mechanizmów finansowych tworzących możliwości generowania dochodów własnych przez powiaty.

W kontekście rozważań podejmowanych przez autorkę w ramach niniejszej pracy, jak również powyżej zaprezentowanych problemów o charakterze finansowym (generalnie negatywnie wpływających na sytuację polskich samorządów), należy opracować i wdrożyć pakiet rozwiązań i instrumentów o charakterze finansowym, wspierających współpracę w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych.

Kolejnym istotnym aspektem przekładającym się na współpracę są bariery **psychospołeczne**, rozumiane jako koncentracja na własnych interesach i korzyściach, ograniczone zaufanie w relacjach partnerskich lub wręcz jego brak, promowanie

siebie, brak wiary w powodzenie przedsięwzięcia. Próba ich ograniczenia wymaga podjęcia wielotorowych działań o charakterze miękkim, mających – niestety – charakter długotrwałego procesu powiązanego z rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego. Do pierwszej grupy niezbędnych działań należy wyposażenie kadr samorządowych w wiedzę i kompetencje ułatwiające nawiązywanie i prowadzenie współpracy oraz związane z budowaniem relacji partnerskich. Po drugie, istotne jest stworzenie platformy wymiany wiedzy, doświadczeń i dzielenia się dobrymi praktykami. W proces ten trzeba włączyć inne samorządy, podregiony, jak również instytucje spoza sektora samorządowego, w tym przedsiębiorców, uczelnie czy organizacje pozarządowe. Istotną rolę w procesie związanym z budowaniem kapitału społecznego odgrywać może powołanie *think tanku* odpowiedzialnego za propagowanie informacji dotyczących m.in. współpracy na rzecz rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych (czy innych obszarów funkcjonalnych), rozwoju poszczególnych gmin, wspierającego proces wymiany doświadczeń czy rozwiązywania problemów dotyczących spraw publicznych, świadczącego pomoc na poszczególnych etapach realizacji przedsięwzięć o istotnym znaczeniu rozwojowym. *Think tanki* mogłyby stać się naturalną platformą wymiany wiedzy i doświadczeń, jak również miejscem pozyskania istotnych informacji na temat rozwoju miast, ich obszarów funkcjonalnych, jak również poszczególnych samorządów, przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych.

Ostatni z problemów podejmowanych w tej części opracowania jest poświęcony **wpływowi relacji między ugrupowaniami partyjnymi na stosunki partnerskie** między JST. W początkowym etapie badań bariera ta została zdefiniowana jako bariera polityczna, choć u jej podstaw leżały poglądy partyjne i ogólna niechęć występująca między poszczególnymi ugrupowaniami. Zdaniem większości rozmówców próba odpartyjnięcia samorządu nie jest możliwa, co jest związane m.in. z ordynacją wyborczą i społecznymi mechanizmami wyłaniania kandydatów do poszczególnych organów. Ciekawą konstatacją jest to, że w przypadku mniejszych JST ideologia partyjna nie odgrywa większej roli. Rozbieżności występujące między partnerami, pojawiające się na tym gruncie, wymagają natomiast więcej czasu potrzebnego, by partnerzy nabrali do siebie zaufania, wypracowali konsensus. Aspekt ten w tym kontekście nie wydaje się problematyczny. Bezwzględnych zmian wymaga natomiast obecna praktyka zatrudniania w samorządach według klucza (nadania) partyjnego. Zjawisko to jest charakterystyczne w ogóle dla mechanizmów zatrudniania w sektorze publicznym. Dlatego też należy wdrożyć rozwiązania umożliwiające zatrudnienie w samorządach kadr o najwyższych kompetencjach, co przełoży się na sprawność ich funkcjonowania, współpracę przez nich podejmowaną, jak również rozwój wykraczający poza granice pojedynczego samorządu.

Jak podniesiono we wstępie, drugą postawioną hipotezę autorka uznała za w pełni potwierdzoną. Analiza udzielonych odpowiedzi nakazuje jednak rozszerzenie jej o trzy dodatkowe aspekty związane z procesem programowania rozwoju,

realizacji koncepcji *multilevel governance*, jak również realizacji polityki strukturalnej, negatywnie przekładające się na współpracę w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych.

Po pierwsze, badania ujawniły **bariery na gruncie planowania i programowania rozwoju**, w tym zwłaszcza związane z ułomną rolą rządu oraz władz samorządowych na poziomie regionu. Stąd też niezbędne jest wdrożenie rozwiązań służących zapewnieniu spójności dokumentów o charakterze planistyczno-strategicznym, np. poprzez ich konsultacje na poszczególnych poziomach planowania i programowania, zakładające zwiększenie zaangażowania przedstawicieli poszczególnych samorządów. Właściwy proces konsultacji pozwoliłby na uwzględnienie w nich w większym zakresie aspektów istotnych dla miast i ich obszarów funkcjonalnych. W konsekwencji skłaniałoby to samorzady do zachowania spójności dokumentów tworzonych na poziomie ponadlokalnym i lokalnym, z dokumentami strategicznymi szczebla regionalnego czy krajowego, co w konsekwencji stanowiłoby solidne podstawy m.in. do ubiegania się o dofinansowanie zewnętrzne. Rozwiązanie takie pozwoliłoby również na tworzenie atmosfery faktycznego wpływu na rozwój kraju, regionu i jego poszczególnych obszarów w ujęciu funkcjonalnym. Po drugie, istotne znaczenie (z punktu widzenia wdrażania) ma jakość opracowywanych dokumentów planistycznych. Powinny być one sporządzone w sposób czytelny i przejrzysty, z wykorzystaniem prostego słownictwa. W przeciwnym razie stają się niezrozumiałe, kadra urzędnicza niechętnie do nich sięga, co oznacza, że z praktycznego punktu widzenia stają się nie tylko zbiorem martwych założeń, ale w dodatku pozostających w sprzeczności ze sobą.

W związku z założeniami koncepcji *multilevel governance*, proces współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych powinien być bezwzględnie **wspierany działaniami podejmowanymi przez administrację wyższych szczebli** (w tym administrację rządową i samorząd województwa). To one powinny nie tylko wyznaczać kierunki rozwoju, ale również stymulować współpracę służącą temu rozwojowi poprzez miękkie działania (np. o charakterze informacyjnym) oraz twarde działania mające wymiar finansowy. Zgodnie z koncepcją uczącego się regionu, to władzy publicznej przypisano funkcję stymulatora wszystkich czynników odpowiedzialnych za rozwój nauki, badań, doskonalenie kadr i aplikowanie wysokiej techniki w przedsiębiorstwach takiego regionu. Przypomnienia wymaga w tym miejscu, że MOF są adresatem regulacji *Krajowej Polityki Miejskiej*, a w ramach *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego* zostały wskazane jako jeden z odbiorców polityki terytorialno-funkcjonalnej regionu łódzkiego. Praktyka jednak wskazuje, że działania podejmowane przez poszczególne samorzady w większości przypadków koncentrują się na osiągnięciu własnych celów. Samorzady podkreślają, iż na etapie wdrażania polityki rozwoju rola samorządu województwa jest znikoma. Do miast nie docierają informacje dotyczące np. kierunków rozwoju i mechanizmów wspierających ten rozwój, a koncepcja utworzenia i przypisania subregionom roli „łącznika” między samorządami lokalnymi a samorządem

województwa, w praktyce jest martwa. Ponadto w rzeczywistości nie zostały wdrożone twarde mechanizmy finansowe (ani na szczeblu rządowym, ani samorządowym) wspierające proces współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych czy w podejmowaniu wspólnych działań służących rozwojowi innych obszarów funkcjonalnych.

W obecnym okresie programowania, **współpraca jednostek samorządu terytorialnego miała być wspierana środkami finansowymi** pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej (w postaci m.in. funduszy strukturalnych). Tak też się stało w przypadku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Jak wiadomo, mają one jednak dość zawężony obszar oddziaływania (co do zasady dotyczą obszarów metropolitalnych) oraz zawężony krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z tych środków. Na poziomie regionów nie powstały skuteczne mechanizmy wspierające wspólne działania o charakterze strategicznym, istotnym z punktu widzenia większych układów terytorialnych, w szczególności miejskich obszarów funkcjonalnych (choć podkreślenia wymaga, że problem ten dotyczy również innych obszarów funkcjonalnych określonych w SRWŁ). Nie zapewniono skutecznych rozwiązań, które zachęcałyby samorzady do aplikowania o środki na realizację wspólnych przedsięwzięć. Brak koordynującej roli samorządu województwa w tym zakresie powoduje, że działania podejmowane w regionie i wpisujące się w kierunki rozwoju przyjęte w *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego* mają częściowo niezaplanowany, chaotyczny i „partyzancki” charakter. W szczególnej sytuacji znajdują się gminy oddalone od stolicy regionu, które traktowane są peryferyjnie, samorząd województwa środki na ich obszarze angażuje w ograniczonym stopniu. Negatywnie przekłada się to na współpracę i wspólne ubieganie się samorządów lokalnych o dofinansowanie projektów ze źródeł zewnętrznych, zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć wykraczających poza granice województwa. Niezbędne zatem jest opracowanie i wdrożenie mechanizmów finansowych pozwalających na realizację projektów partnerskich o silnym potencjale rozwojowym, przekraczających granice podziałów administracyjnych (w tym również granice regionu). W tym zakresie istotną rolę odgrywać powinny samorzady województw, zwłaszcza biorąc pod uwagę wdrożenie nowego narzędzia polityki rozwoju, służącego zwiększeniu jej skuteczności, w postaci kontraktów terytorialnych, jak również obecnie obowiązujący system wdrażania funduszy strukturalnych i zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi. Wsparcie rozwoju ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych nie powinno mieć charakteru indywidualnego wsparcia gminnych (pojedynczych) przedsięwzięć, ale zintegrowanego i zaplanowanego działania wykraczającego poza granice podziałów administracyjnych, istotnego z punktu widzenia obszaru funkcjonalnego, regionu czy kraju. Fundusze strukturalne wymuszają współpracę między samorządami, jednocześnie tworząc trudne środowisko tej współpracy. Należy podjąć kroki służące uproszczeniu zasad wydatkowania środków, a tym samym realizacji projektów partnerskich, wdrożeniu elastycznych rozwiązań pozwalających samorządom

na urzeczywistnienie projektów zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, odbiurokratyzowaniu procesu i stworzeniu skutecznych mechanizmów pozwalających na sprawną i bezpieczną realizację projektów. Jak zostało już powiedziane, szczególna jest rola w tym zakresie samorządu województwa – niezbędna jest jego otwartość, postawa wspierania samorządów na poszczególnych etapach realizacji projektów, w tym dzielenia się informacjami na temat dobrych praktyk. Rozwiązania takie pozwoliłyby na stworzenie przyjaznego środowiska, sprzyjającego realizacji projektów partnerskich.

Kończąc rozważania w tej części opracowania należy zwrócić uwagę na fakt, że wewnątrzsektorowe bariery mają charakter dominujący nad międzysektorowymi. Wydaje się, że w tej grupie wiodące znaczenie mają bariery o charakterze finansowym i ustrojowo-administracyjnym, co jest związane przede wszystkim z faktem, że wywierają one wpływ na wszystkie sfery funkcjonowania samorządu terytorialnego, a tym samym na prowadzoną współpracę. Nie należy im jednak przypisywać wiodącego charakteru.

**Hipoteza trzecia:** *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego wokół ośrodka wojewódzkiego (obszaru metropolitalnego) dezintegruje wpływ na proces współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w pozostałej części województwa, zwłaszcza w obszarach przygranicznych.*

Hipotezę tę należy uznać za potwierdzoną. Na podstawie przeprowadzonych badań została ona rozszerzona o nowe aspekty, związane z rozwojem miejskich obszarów funkcjonalnych.

Analiza przeprowadzonych przez autorkę badań wskazuje na fakt, że współpraca w ramach obszaru metropolitalnego zasadza się na możliwości realizacji przedsięwzięć finansowanych z budżetu UE. W tym kontekście z procesem tworzenia obszaru metropolitalnego wiązało się wiele nadziei i emocji zarówno na etapie jego delimitacji, jak i określania projektów dofinansowywanych w ramach ZIT. Środki dedykowane tej współpracy traktowane są przez samorządy spoza obszaru metropolitalnego nierzadko w kategoriach środków pomniejszających pulę środków postawionych im do dyspozycji. Samorządowcy podkreślają również koncentrację polityki strukturalnej na wsparciu obszaru metropolitalnego, przy jednoczesnym braku instrumentów wspomagających proces współpracy w pozostałych obszarach funkcjonalnych (określonych np. w SRWŁ), traktując proces realizacji polityki rozwoju z uwzględnieniem wymiaru terytorialnego jako ułomny.

Analizując relacje miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych ze stolicą województwa, z uwzględnieniem kryterium odległości, dostrzegamy dwa problemy. Pierwszy z nich dotyczy relacji z miastem centralnym (stanowiącym rdzeń ośrodka metropolitalnego). Miasta położone w nieznaczącej odległości od Łodzi nie pełnią funkcji katalizującej procesy partnerstwa (i współpracy) między okolicznymi samorządami. W przypadku tych samorządów charakterystyczne jest ciążenie w kierunku stolicy województwa, która dla ich

mieszkańców jest ośrodkiem oferującym pracę czy pozwalającym na zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu. Drugi związany jest z relacjami: miasto centralne jako siedziba samorządu województwa a miasta średniej wielkości, będące ośrodkami subregionalnymi oddalonymi od stolicy województwa. W tym przypadku podkreślane jest zjawisko peryferyjnego traktowania ośrodków subregionalnych przez samorząd województwa w sytuacji np. realizacji przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla rozwoju całego regionu. W praktyce koncepcja tworzenia ośrodków subregionalnych, będących łącznikiem między samorządem województwa a poszczególnymi subregionami, jest martwa. Miasta zwracają uwagę, że nie są informowane m.in. o kierunkach rozwoju, instrumentach finansowych umożliwiających współpracę i przekładających się na rozwój. Ponadto brak mechanizmów wspierających współpracę wewnątrzsektorową, jak również zamknięcie funduszy strukturalnych do granic administracyjnych województwa (dotyczących RPO), negatywnie przekłada się na podejmowanie współpracy między samorządami, zwłaszcza przekraczającej granice województwa.

**Hipoteza czwarta:** *Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a innymi podmiotami (tj. przedsiębiorcami, uczelniami, jednostkami B+R, NGO) jest znikoma i koncentruje się wokół realizacji przez samorządy zadań własnych.*

Wyniki badań w tym zakresie nie są jednoznaczne. Analiza barier występujących we współpracy samorządów lokalnych z **organizacjami pozarządowymi** pozwala stwierdzić, że współpraca między nimi w zasadzie koncentruje się na realizacji zadań wynikających z ustawy. Zjawisko to podyktowane jest przede wszystkim niską jakością kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Istotną rolę odgrywa tu również postawa samorządów, które nierzadko traktują współpracę z NGO instrumentalnie, ograniczając ją do realizacji form zadaniowych w określonych ustawowo ramach. Co więcej, obawiają się one zlecenia realizacji zadań w innym trybie niż konkursowy. W większości przypadków formy niezadaniowe nie są tak rozpowszechnione bądź mają iluzoryczny charakter. Niska jakość kapitału społecznego w tym przypadku objawia się m.in. nieznaczną aktywnością społeczności lokalnych, jak również ograniczoną aktywnością i sporadycznością działania organizacji pozarządowych. Zakres działania tych organizacji jest wąski, powiązany z roszczeniowymi postawami względem administracji samorządowej, przy jednoczesnej niskiej kreatywności w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania. Uwagi wymaga również lokalny charakter współpracy (tj. prowadzonej na obszarze gminy) rzadko wykorzystywanej na rzecz obszaru funkcjonalnego miasta.

Analiza zjawisk zachodzących na tym gruncie nakazuje opracować pakiet działań (w szczególności o długofalowym charakterze), służących pobudzeniu aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, budowaniu relacji społecznych, wykreowaniu odpowiedzialności za działania podejmowane przez gminę, poprawie mechanizmów partycypacji. Niezbędne jest również odwrócenie filozofii współpracy

prowadzonej przez samorządy z NGO. Nacisk należy położyć przede wszystkim na realizację niezadaniowych form współpracy, koncentrujących się np. na rozwijaniu mechanizmów komunikacji, konsultacji i tworzeniu wspólnych zespołów mających charakter doradczy i inicjatywny, powołanych do opracowania czy realizacji projektów o charakterze rozwojowym, przekraczających granice gmin, włączających do współpracy innych partnerów, w tym samorządy, partnerów biznesowych czy społecznych. Współpraca opierająca się na aspektach finansowych powinna stanowić istotny element służący realizacji przedsięwzięć wypracowanych w ramach konsultacji. Wsparcie finansowe ze strony samorządów winno być uzupełniane z innych źródeł zewnętrznych. Podsumowując, dla rozwoju obszarów funkcjonalnych miast kluczowym aspektem jest pobudzenie aktywności organizacji pozarządowych na rzecz ich rozwoju, jak również stworzenie stałych sieci powiązań wykraczających poza granice miasta będącego rdzeniem OF.

Takie założenia wymagają równoczesnej realizacji działań adresowanych do mieszkańców, organizacji pozarządowych, jak i kadr administracji samorządowej. W przypadku pierwszej grupy niezbędne są działania upowszechniające, polegające m.in. na prezentowaniu dobrych praktyk (np. w zakresie wdrażania budżetów partycypacyjnych czy innych form wspierania aktywności obywatelskiej), jak również wykorzystujące nowe formy partycypacji społecznej. Istotnym elementem jest prezentowanie korzyści wynikających ze współpracy nie tylko dla mieszkańców, gminy, ale również środowiska zewnętrznego. Działania powinny być kierowane do różnych grup wiekowych, przede wszystkim przy zaangażowaniu szkół. Ponadto należy podjąć niezbędne kroki służące wyposażeniu urzędników samorządowych w kompetencje sprzyjające budowaniu zaangażowania społeczności lokalnych, wdrażaniu procesów szeroko rozumianej partycypacji, rozwijaniu komunikacji i konsultacji społecznych, jak również rozwiązywaniu społecznych konfliktów. Z punktu widzenia współpracy w ramach MOF kluczowym elementem staje się wyposażenie w umiejętności włączania w proces współpracy przedstawicieli różnych grup, reprezentujących różne (być może sprzeczne) interesy, w sposób gwarantujący zaspokojenie potrzeb każdej z nich.

Współpraca z **przedsiębiorcami** nie ma charakteru powszechnego. Zjawisko to jest podyktowane barierami występującymi po stronie samorządów, przedsiębiorców i społeczności lokalnych. W pierwszej grupie pojawiają się z jednej strony obawy co do wyboru podmiotów współpracujących, z drugiej natomiast brak wiedzy w zakresie korzyści wynikających z podejmowania wspólnych działań i dobrych praktyk w tym zakresie. Przedsiębiorców cechuje przede wszystkim nieufność, nieznanomość zasad i reguł funkcjonowania samorządu, nieznanomość przepisów prawa i roszczeniowość w stosunku do urzędu. Społeczność lokalna natomiast oczekuje zaangażowania przedsiębiorców, oceniając jednak współpracę z nimi w dość powierzchowny sposób. W tym miejscu należy dodatkowo zwrócić uwagę na zjawisko międzygminnej rywalizacji w celu zainteresowania przedsiębiorców prowadzeniem działalności na terenie gminy. Koncentracja samorządów

na pozyskaniu inwestorów nierzadko przysłania możliwość tworzenia sieci powiązań wykorzystujących potencjały okolicznych JST.

Zatem, podobnie jak w przypadku współpracy z organizacjami pozarządowymi, występujące bariery we współpracy wymagają podjęcia działań adresowanych do społeczności lokalnych, przedsiębiorców i samorządów. Działania te powinny mieć charakter upowszechniająco-informacyjny (np. w zakresie zasad funkcjonowania administracji samorządowej, przepisów prawnych regulujących relacje między administracją publiczną a przedsiębiorcami, korzyści wynikających ze współpracy). Kluczowym elementem jest jednak zbudowanie środowiska zaufania, zrozumienia, wymiany informacji, jak również komunikacji. Działania te powinny być kierowane do wszystkich grup i mieć charakter zaplanowanych i zintegrowanych działań, włączających różne grupy interesów.

Współpraca z **uczelniami** w zasadzie ma charakter znikomy. W większości samorządów nie występuje. Zjawisko to jest efektem braku wspólnych celów, interesów i potrzeb. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w tym obszarze, jak również wnioski i propozycje rozwiązań w zakresie współpracy między poszczególnymi grupami (samorządami, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi), należy uznać, że uczelnie powinny pełnić funkcję ekspercką w zakresie wdrażania np. innowacyjnych rozwiązań. Przede wszystkim powinny być instytucjami odpowiedzialnymi za rozwój kapitału ludzkiego (w obszarze np. podnoszenia wiedzy, umiejętności, rozwijania systemu wartości czy też postaw, zwłaszcza postaw obywatelskich) w powiązaniu z oczekiwaniami środowiska. Istotne jest, by działania podejmowane przez uczelnie stanowiły zintegrowaną ofertę, uwzględniającą nie tylko potrzeby bezpośrednich adresatów, ale również uwarunkowania środowiska zewnętrznego, jak też kierunki rozwoju wyznaczane na poziomie krajowym czy regionalnym.

**Hipoteza piąta:** *Brak aktorów strategicznych wśród instytucji samorządowych (liderów, menedżerów samorządowych) w miejskich obszarach funkcjonalnych jest istotną przyczyną słabości współpracy.*

Wyniki badań nie pozwalają w pełni na potwierdzenie tej hipotezy. Ich analiza wskazuje wprawdzie na barierę związaną z niską jakością kapitału ludzkiego zatrudnionego w sektorze samorządowym, odpowiedzialnego za kreowanie procesów rozwojowych, podejmowanie i realizację współpracy, niemniej jednak wniosek ten nie dotyczy wprost (w większości przypadków) liderów samorządowych (rozumianych tu jako organ wykonawczy JST), co być może jest podyktowane udziałem tej grupy w badaniach. Analiza ich wyników pozwoliła na wskazanie zjawiska braku (lub niewystarczających) kompetencji kadr uczestniczących w procesach rozwojowych, zajmujących stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze. Analiza zachodzących zjawisk wskazuje, że samorzady nie dysponują kadrami posiadającymi wystarczające kompetencje w zakresie angażowania różnych środowisk i instytucji w proces budowania międzyinstytucjonalnych i interdyscyplinarnych



zespołów, zwłaszcza w większych układach terytorialnych. Nie dysponują kadrami dostrzegającymi możliwości i korzyści wynikające ze współpracy, posiadającymi umiejętności dostosowania się do zmieniających się warunków zewnętrznych.

Dlatego też tak istotne staje się stworzenie skutecznych mechanizmów pozwalających na wyposażenie obecnych i przyszłych kadr w kompetencje umożliwiające sprawne zarządzanie rozwojem większych układów terytorialnych, nawiązywanie i prowadzenie współpracy, budowanie sieci powiązań/kontaktów i relacji między różnymi instytucjami i grupami interesów. Oferta ta powinna opierać się na rozmaitych formach służących podniesieniu wiedzy i umiejętności.

Podsumowując należy podkreślić, że obszary funkcjonalne są predestynowane do wywołania masy krytycznej rozwoju – bez współpracy i interwencji stymulującej ze strony państwa i regionu, miasta i gminy będą dryfowały i utrzymywały kraj w pułapce średniego wzrostu. W celu przejścia na wyższy poziom rozwoju niezbędne jest podjęcie zespołu działań, w tym związanych z budowaniem podstaw współpracy i służących tworzeniu sieci relacji. Przełamanie barier we współpracy służyć będzie rozwojowi społeczno-gospodarczemu i zapewnieniu konkurencyjności miast i ich obszarów funkcjonalnych. Rozwój ten uzależniony jest od zbioru zjawisk, które można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej autorka zalicza te uwarunkowania, które mają generalnie istotny wpływ na funkcjonowanie samorządów lokalnych, w tym na współpracę przez nie podejmowaną, a które są od nich niezależne. W tej kategorii znajdują się rozwiązania o charakterze ustrojowo-administracyjnym, prawnym i finansowym. Druga grupa zjawisk to terytorialne układy sprzyjające współpracy, odnoszące się do sfery prowadzenia polityki rozwoju w stosunku do miast i obszarów funkcjonalnych, to obszar planowania i programowania rozwoju, jak również realizowania polityki rozwoju na szczeblu rządowym i regionalnym, przekładających się na funkcjonowanie samorządów lokalnych i podejmowaną przez nie współpracę. Trzecia grupa to instytucjonalne uwarunkowania sprzyjające współpracy (pola kompetencji podmiotów współpracujących), które odgrywają zasadniczą rolę na etapie inicjowania współpracy i jej realizacji. Z punktu widzenia rozwoju oraz zapewnienia konkurencyjności MOF niezbędne staje się podjęcie działań w każdej z tych trzech kategorii. Przełamanie występujących barier służyć będzie uzyskaniu kapitału terytorialnego na terenie miasta i jego otoczenia.

Podkreślenia wymaga raz jeszcze, że podstawą rozwoju jest jego oparcie na kapitale terytorialnym. Zagadnienie kapitału terytorialnego jest tezą *implicite*. Zgodnie z przyjętym w ramach niniejszej pracy twierdzeniem, *współczesne przewagi konkurencyjne, decydujące o rozwoju społeczno-gospodarczym, w coraz większej mierze są determinowane współpracą między administracją samorządową oraz innymi interesariuszami, opartą na relacjach formalnych i pozaformalnych, silnie powiązanych z wysokim poziomem kapitału społecznego*. Współpraca ta jest instrumentem (środkiem) do tworzenia nowej jakości zasobu rozwojowego, jakim jest kapitał terytorialny, będący podstawą nowej fazy rozwoju.

W związku z tym niezbędne jest stworzenie warunków sprzyjających włączeniu różnych podmiotów reprezentujących sferę administracji publicznej, sektora prywatnego oraz partnerów społecznych, które wspólnie stworzą sieci powiązań kooperujących ze sobą instytucji na rzecz rozwoju obszaru. Szczególna rola w tym zakresie przypada władzy publicznej, która jest stymulatorem rozwoju na poziomie lokalnym, ponadlokalnym, regionalnym i krajowym. Zasadniczym aspektem staje się uświadomienie sobie relacji zachodzących w miejskich obszarach funkcjonalnych, ale również ich głębsze poznanie w celu wdrożenia zmian w funkcjonowaniu środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Istotne jest też zidentyfikowanie i skomunikowanie tych sieci, a następnie zagwarantowanie trwałości ich funkcjonowania. Współpracę bowiem należy osadzić na trwałych, czytelnych podstawach, mających swoje źródło w formalnych umowach/porozumieniach/kontraktach. Uwagi w tym kontekście wymaga koncepcja konsorcjum terytorialnego, w rozumieniu układu pozwalającego na kontrolę generowanego dobra klubowego, jako zbiorowy podmiot zawieranego kontraktu oraz swoisty układ partnerstwa publiczno-prywatnego (za: Kudłacz, Markowski, 2018, s. 52). Niezbędne staje się przyjęcie rozwiązań służących wejściu na wyższy poziom trwałości współpracy w ramach MOF, zasilanej stałym źródłem finansowania (np. w postaci składek członkowskich, części dochodów JST), z podmiotem koordynującym, określonym pakietem zadań. Struktury te powinny być budowane wokół kapitału terytorialnego, stanowiącego nowy jakościowo czynnik rozwoju.

Jak już podkreślano kilkakrotnie, przeprowadzone przez autorkę badania mają charakter badań eksplanacyjnych. Złożoność i szeroki wachlarz omawianych zjawisk powodują, iż wymagają one dalszych prac badawczych, koncentrujących się na miastach średniej wielkości i ich obszarach funkcjonalnych w Polsce. Kierunki badań były sygnalizowane przez autorkę w poszczególnych częściach pracy. U podstaw dalszych badań i rozważań winna leżeć również koncepcja fazowego rozwoju zakładająca, że proces zmian społeczno-gospodarczych czy politycznych ma charakter nieciągły i przebiega fazami. W tym kontekście niezbędna staje się próba udzielenia odpowiedzi na kilka pytań. Po pierwsze, kiedy miasto średnie uzyskuje masę krytyczną i przechodzi na wyższą fazę rozwoju. Po drugie, jakie czynniki o tym decydują (np. potencjał ekonomiczny w postaci dochodów na mieszkańca, zarobków ludności, struktury gospodarczej czy wielkości zaplecza, które miasto obsługuje). Po trzecie – biorąc pod uwagę obecny okres programowania – w jaki sposób uruchomić procesy rozwojowe miast przy wykorzystaniu środków finansowych i jak długo interwencja publiczna powinna być realizowana. Dylematem interwencji publicznej jest bowiem próba określenia, jak długo i w jaki sposób należy wspierać rozwój, gdyż układ samoistny nie jest w stanie wyjść ponad przeciętność. W tym kontekście należy również mieć na uwadze, że po wycofaniu wsparcia finansowego (tj. w następnym okresie programowania) może nastąpić wtórna zaapaść. Kluczowym działaniem staje się zatem przygotowanie nowych programów, instrumentów i rozwiązań stanowiących podstawę ekonomicznego rozwoju.



# Bibliografia

- Afonso O., Monteiro S., Thompson M. (2012), *A growth model for the quadruple helix*, „Journal of Business Economics and Management”, <http://www.questia.com/read/1G1-310868541/a-growth-model-for-thequadruple-helix> (dostęp: 11.06.2017).
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, (2011), Gödöllő, Węgry.
- Aktualizacja Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego (2011), Łódź.
- Analiza zakresu terminologicznego obszarów funkcjonalnych (2014), Wrocław.
- Appley D.G., Winder A.E. (1977), *An evolving definition of collaboration and some implications for the world of work*, „The Journal of Applied Behavioral Science”, 13 (3), s. 279–291.
- Babbie E. (2008), *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Baecker D. (2008), *The Network Synthesis of Social Action II: Understanding Catjects*, „Cybernetic and Human Knowing”, vol. 15, No 1, s. 45–66.
- Bagdziński S.L., Kosiedowski W., Marszałkowska M. (1995), *Ekonomiczne założenia rozwoju i restrukturyzacji regionu w warunkach transformacji systemowej*, [w:] S.L. Bagdziński, W. Maik, A. Potoczek (red.), *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 35–72.
- Bajerowski T. (red.) (2003), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Bański J. (2009), *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Bański J. (2013), *Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna*, [w:] A. Olechnicka, K. Wojnar (red.), *Terytorialny wymiar rozwoju: Polska z perspektywy badań ESPON*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 48–58.
- Barański R., Olejniczak A. (2012), *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Warszawa.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, [b.m.w.].
- Barney D. (2008), *Spółczesność sieci*, przeł. M. Fronia, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Bengtsson M., Kock S. (1999), *Cooperation and competition in relationships between competitors in business networks*, „Journal of Business & Industrial Marketing”, vol. 14, No 3, s. 178–194.
- Berti G. (2011), *Weaving the rural web: The dynamics of rural development in Lunigiana*, „Quaderni Sismondi”, No 12 (4), s. 1–82.
- Blakely E.J. (1989), *Planning local economic development. Theory and practice*, Sage Library and Social Research, London.
- Boettke P.J., Coyne C.J., Leeson P.T. (2011), *Quasimerket failure*, „Public Choice”, No 149, s. 209–224.

- Bogacz-Wojtakowska E. (2005), *Strategia działania organizacji pozarządowych w budowaniu relacji z sektorem publicznym i komercyjnym*, [w:] B. Plawgo, W. Zaremba (red.), *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 97–102.
- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D. (2011), *How to strenghten the territorial dimension of „Europe 2020” and the EU Cohesion Policy*. Report based on the Territorial Agenda 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Bojar M., Machnik-Słomka J. (2014), *Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Organizacja i Zarządzanie”, z. 76.
- Borodo A. (2012), *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa.
- Bourdieu P. (1985), *The Forms of Capital*, <http://econ.tau.ac.il/papers/publicf/Zeltzes1.pdf> (dostęp: 12.03.2013).
- Boureille B., Guesnier B. (ed.) (1994), *Dynamique des activities et évolutions des territoires ASRLDF*, Université Jean Monnet, Saint-Etienne.
- Bramwell B., Lane B. (2000), *Collaborative Tourism Planning: Issues and Future Directions*, [w:] B. Bramwell, B. Lane (eds.), *Tourism Collaboration and Partnerships, Politics, Practice and Sustainability*, Chanel View Publications, Clevedon. s. 1–19.
- Brass D.J., Burkhardt M.E. (1993), *Potential power and power use: An investigation of structure and behavior*, „Academy of Management Journal”, vol. 36, No 3, s. 441–470.
- Brass D.J., Galaskiewicz J., Greve H.R. (2004), *Taking stock of network and organisations. A multilevel perspective*, „Academy of Management Journal”, No 47, s. 795–817.
- Brodzicki T., Szultka S. (2002), *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 4 (110), s. 45–60.
- Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., Wojnicka E. (2004), *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, PFSL, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Bruszt L. (2008), *Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (3), s. 5–22.
- Bryson J.M., Crosby B.C. (2008), *Failing into cross-sector collaboration successfully*, [w:] L.B. Bringham, R. O’Leary (eds.), *Big ideas in collaborative public management*, M.F. Sharpe, Armonk, NY, s. 55–78.
- Budżety Jednostek Samorządu Terytorialnego w województwie łódzkim w 2015 roku* (2016), Główny Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź.
- Camagni R. (2008), *Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital*, [w:] R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini & U. Fratesi, *Modelling Regional Scenarios for the Enlarges Europe*, European Competitiveness and Global Strategies, Springer, Berlin, s. 33–47.
- Camagni R. (2009), *Territorial capital and regional development*, [w:] R. Capello, P. Nijkamp (eds.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK 2009, s. 118–132.
- Camagni R. (2011), *Local knowledge, national version: challenge and prospect for the UE regional policy*, [w:] *Territorial Dimension of Development Policies*, Ministry of Regional Development, Warsaw, s. 75–84.
- Camagni R., Capello R. (2013), *Regional competitiveness and territorial capital: A conceptual approach and empirical evidence from the European Union*, „Regional Studies”, vol. 47, No 9, s. 1383–1402.
- Camagni R., Caragliu A., Perucca G. (2011), *Territorial capital. Relational and human capital*, Politecnico di Milano, Milano, [http://www.grupposervizioambiente.it/aisre/pendrive2011/pendrive/Paper?Camagni\\_Caragliu\\_Perucca.pdf](http://www.grupposervizioambiente.it/aisre/pendrive2011/pendrive/Paper?Camagni_Caragliu_Perucca.pdf) (dostęp: 12.03.2013).
- Camarinha-Matos L.M., Abreu A. (2007), *Performance indicators for collaborative networks based on collaboration benefits*, *Production Planning & Control: The Management of Operations*, vol. 18 (7), Cambridge, s. 592–609.

- Canina L., Enz C.A., Harrison J.S. (2005), *Agglomeration effects and strategic orientations: Evidence from the U.S. lodging industry*, „Academy of Management”, vol. 48, No 4, s. 565–581.
- Capello R., Nijkamp P. (eds.) (2009), *Handbook of regional growth and development theories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Carayannis E.G., Barth T.D., Campbell D.F.J. (2012), *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*, „Journal of Innovation and Entrepreneurship”, <https://innovation-entrepreneurship.springeropen.com/articles/10.1186/2192-5372-1-2> (dostęp: 11.06.2017).
- Carayannis E.[G.], Campbell D.[F.J.] (2010), *Triple Helix, Quadruple Helix and Quintuple Helix and how do knowledge, innovation and the environment relate to each other? A proposed framework for a trans-disciplinary analysis of sustainable development and social ecology*, „International Journal of Social Ecology and Sustainable Development”, vol. 1, No 1, s. 41–69.
- Carayannis E.G., Campbell D.F.J. (2011), *Open innovation diplomacy and a 21<sup>st</sup> century fractal research, education and innovation (FREIE) ecosystem: Building on the quadruple and quintuple helix innovation concepts and the „Mode 3” knowledge production system*, „Journal of the Knowledge Economy”, No 2, s. 327–372.
- Castells M. (1996), *The Rise of Network Society*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Castells M. (2007), *Społeczeństwo sieci*, przeł. M. Marody, K. Pawluś, J. Stawiński, S. Szymański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ceglarski A. (2005), *Organizacje pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2012), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Chrabąszcz R. (2015), *Współzarządzanie a zarządzanie wielopoziomowe*, [w:] S. Mazur, *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 258–274.
- Christaller W. (1933), *Die Zentralen Orte In Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Vorbereitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, Gustav Fischer Verlag, Jena.
- Churski P. (2005), *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, Nauki ekonomiczne”, t. 19, z. 3: *Gospodarka regionu na Jednolitym Rynku Europejskim, Wybrane zagadnienia*, s. 13–30.
- Churski P. (2008), *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Ciołek D., Komornicki T. (2014), *The territorial capital of polish local administrative districts*, Institute for Development Working Papers, No 006/2014.
- Clamen M. (2005), *Lobbying i jego sekrety*, Felberg SA Wydawnictwo, Warszawa.
- Coase R. (1937), *The Nature of the Firm*, „Economica”, No 4, s. 386–405.
- Cyfert S., Krzakiewicz K. (2002), *Teoria stakeholders. Krytyka założeń. Stan i perspektywy rozwoju teorii i praktyki zarządzania na progu XXI wieku*, Prace Naukowe 940 AE, Wrocław.
- Czajkowski J.M., Dąbrówka Ł., Kaczmarek G., Jaszczolt K., Kipta E., Komża J., Kudra A., Perska A., Nowak J., Potkański T., Porawski A., Szewczuk J., Potkański T. (red.) (2013), *Współpraca JST w Polsce – stan i potrzeby*, Poznań.
- Czapla T. (2011), *Modelowanie kompetencji pracowniczych w organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Czernek K. (2012), *Uwarunkowania współpracy na rzecz rozwoju turystyki w regionie*, Proksenia, Kraków.
- Danielewicz J. (2013a), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Danielewicz J. (2013b), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, Materiały szkoleniowe opracowane w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Łódź.

- Danielewicz J., Turała M. (2011), *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Oeconomica, 2 (258), s. 109–121.
- Danielewicz J., Turała M. (2015), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 20–30.
- Danielewicz J., Turała M. (2016), *Territorial capital as a determinant of development processes in functional areas*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Oeconomica, 2 (319), s. 55–68.
- Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2008), *Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices*, „Boletín de la A.G.E.”, No 46, s. 33–52.
- Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD Metropolitan Database* (2013), OECD, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf> (dostęp: 15.01.2015).
- Denzin N.K. (1989), *The research act*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Denzin N.K., Lincoln Y.S. (2014a), *Metody badań jakościowych*, t. 1, przeł. K. Podemski i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Denzin N.K., Lincoln Y.S. (2014b), *Metody badań jakościowych*, t. 2, przeł. K. Podemski i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Denzin N.[K.], Lincoln Y.[S.] (eds.) (2000), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Diagnoza stanu współpracy organizacji pozarządowych w Małopolsce* (2010), Fundacja Rozwoju Regionu Rabka.
- Dobrołowicz W. (1993), *Psychika i bariery*, Warszawa.
- Doeringer P.B., Terkla D.G. (1995), *Business strategy and cross-industry clusters*, „Economic Development Quarterly”, No 9, s. 225–237.
- Domański C., Śmilowska T. (red.) (2010), *Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Łodzi, Warszawa.
- Domański R. (1990), *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Domański R. (2006), *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Donaldson B., O’Toole T. (2002), *Strategic market relationships: from strategy to implementation*, John Wiley, Chichester.
- Dredge D. (2006), *Policy networks and the local organization of tourism*, „Tourism Management”, vol. 27, No 2, s. 269–280.
- Eberhardt P. (1986), *Krajowy system osadniczy*, „Czasopismo Geograficzne”, t. 57, z. 1, s. 21–46.
- Enright M.J. (2001), *Regional Clusters: What we know and what should we know*, paper prepared for the Kiel Institute International Workshop on Innovation Clusters and Interregional Competition, Kilonia 12–13 XI 2001.
- ESPON, *Study on Urban Functions* (2007), ESPON Project 1.4.3. Final Report, ESPON Coordination Unit, Luxembourg.
- ESPON 111, *Potentials for Polycentric Development in Europe* (2005), ESPON, Luxembourg.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (2000), *The dynamics of innovation: from national systems and „Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government Relations*, Introduction to the special „Triple Helix” issue of „Research Policy”, vol. 29, No 2, s. 109–123, <http://www.leydesdorff.net/rp2000/> (dostęp: 11.06.2017).
- EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010), Komisja Europejska, KOM(2010) 2020, Bruksela.
- European Commission (2005), *Territorial state and perspectives of the European Union, towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions Scoping document and summary of political messages*, Luxembourg.

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Flick U. (1998), *An introduction to qualitative research: Theory, method and applications*, Sage, London.
- Fonfara K. (2004), *Marketing partnerski na rynku przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- Freeman R.E., McVea J. (2001), *A stakeholder approach to strategic management*, „Darden Business School Working Paper”, No 01-02, <http://ssrn.com/abstract=263511>. Materiał dostępny on-line (dostęp: 11.06.2017).
- Fyall A., Garrod B. (2005), *Tourism marketing: A collaborative approach*, Channel View Publications, Clevedon–Buffalo–Toronto.
- Gałązka A. (2013), *Procesy społeczno-gospodarcze na poziomie lokalnym. Zróżnicowania i długookresowe trendy zmian przestrzennych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Geddes M. (2008), *Inter-organizational relationships in local and regional development partnership*, [w:] S. Cropper, M. Ebers, Ch. Huxham, P.S. Rind (eds.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relationships*, Oxford University Press, Oxford–New York, s. 203–231.
- Glasbergen P. (1995), *Managing Environmental Disputes. Network Management as an Alternative*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Goetz J.P., LeCompte M.D. (1984), *Ethnography and qualitative design in educational research*, Academic Press, New York.
- Governance of territorial and urban policies*. ESPON project 2.3.2 (2006).
- Gray B. (1989), *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Grochowski M. (2014), *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*, „Mazowsze Studia Regionalne”, nr 15, s. 119–136.
- Grosse T. (2002), *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (8), s. 25–48.
- Grosse T. (2004), *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, wyd. 2, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T. (2009), *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Grzeszczak J. (1999), *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław.
- Grzybowski P., Kaźmierczak P., Koźmiński P. (2016), *Finansowo-prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych*, [w:] K.M. Ziemiński, I.M. Wieczorek (red.), *Prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 143–178.
- Gulati R. (1998), *Alliances and networks*, „Strategic Management Journal”, vol. 19, s. 293–317.
- Håkanson H., Snehota I. (1995), *Developing Relationships in Business Networks*, Routledge, London.
- Hausner J. (2001), *Modele polityki regionalnej w Polsce*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Sesja V, Problemy Rozwoju Regionalnego, z. 1, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Hausner J. (2017), *Miasto-Idea – nowe podejście do rozwoju miast*, Open Eyes Economy Summit, Konferencja Zintegrowana Odnowa Miasta – wymiar społeczny, gospodarczy i materialno-przestrzenny, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, <http://oees.pl/wp-content/uploads/2017/06/Prezentacja-J.-Hausner.pdf> (dostęp: 17.06.2017).
- Heller J. (2011), *Ustrój samorządu lokalnego w świetle badań nad kierunkami decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, s. 6–13.



- Huxham C. (2006), *Theorizing collaboration practice*, „Public Management. Review”, vol. 5, No 3, s. 401–423.
- Huxham C., Vange S. (2000), *Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration*, „Human Relations”, 53 (6), s. 771–806.
- Jackson J. (2006), *Developing regional tourism in China: The potential for activating business clusters in socialist market economy*, „Tourism Management”, vol. 27, No 4, s. 695–706.
- Jamal T.B., Getz D. (1995), *Collaboration theory and community tourism planning*, „Annals of Tourism Research”, vol. 22, No 1, s. 186–204.
- Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Jaworska-Dębska B. (2002), *Podstawy prawne współdziałania samorządu terytorialnego*, [w:] S. Michałkowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Jemieliński D. (2012a), *Badania jakościowe*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jemieliński D. (2012b), *Badania jakościowe*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jewtuchowicz A. (2001), *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, [w:] K.B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz (red.), *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 129–146.
- Jewtuchowicz A. (2005), *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- Jones T., Wicks A. (1998), *Convergent Stakeholder Theory*, „Academy of Management Review”, vol. 24, No 2, s. 206–221.
- Kampen M.H.A. van, Naerssen A.L. van (2008), *Globalisation and Urban Governance in Two Asian Cities: Pune (India) and Cebu (The Philippines)*, „European Planning Studies”, vol. 16, No 7, s. 941–954.
- Karaś Ł., Skipioł I. (2012), *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie stowarzyszeń gmin uzdrowiskowych – uwagi do dyskusji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa, s. 177–204.
- Karwacka M. (2013), *Postrzeganie współpracy z organizacjami pozarządowymi przez przedsiębiorstwa społecznie odpowiedzialne. Raport z badania*, Toruń.
- Kickert W.J.M. (1997), *Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American Managerialism*, „Public Administration”, vol. 75, s. 731–752.
- Kielbus M. (2016), *Cele tworzenia samorządowych centrów usług wspólnych*, [w:] K.M. Ziemiński, I.M. Wiczorek (red.), *Prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 19–30.
- Kledzik P. (2013), *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne*, Difin, Warszawa.
- Kmieć T., Wrana K., Raczek M., Kmieć B. (2015), *Koncepcja kształtowania i rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie województwa śląskiego*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. 164, Warszawa, s. 233–250.
- Knoke D., Kukliński J. (1983), *Network analysis*, Sage, Los Angeles.
- Koc K. (2012), *Mapa powiatowa a proces decentralizacji władzy publicznej w Polsce po 1999 r.*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń, s. 177–189.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2012), Warszawa.
- Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań* (2016), Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483.

- Korbus B., Zalewski D. (2016), *Analiza rynku ppp za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.*, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa.
- Korzeniowska A. (2004), *ABC samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Łodzi, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Łódź.
- Kotlińska J. (2011), *Finanse powiatów w świetle ustawy o finansach publicznych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, nr 4, s. 59–74.
- Kotlińska J. (2014), *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, nr 7, s. 49–62.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska 2023* (2015), Warszawa.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2016), *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Krejner-Nowecka A. (2002), *Jakość partnerstwa a sukces outsourcingu w przedsiębiorstwie*, [w:] M. Romanowska, M. Trocki (red.), *Przedsiębiorstwo partnerskie*, Difin, Warszawa, s. 124–146.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów wojewódzkich* (2013), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kucharski T. (2014), *Prawne uwarunkowania współpracy finansowej pomiędzy gminami i powiatami a organizacjami pozarządowymi. Raport*, Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Kraków.
- Kudłacz T. (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kudłacz T. (2007), *Rozwój lokalny*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 105–123.
- Kudłacz T., Markowski, T. (2017), *Miejskie obszary funkcjonalne w świetle wybranych koncepcji teoretycznych – zarys problemu*, [w:] T. Kudłacz, P. Brańka (red.), *Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. 174, Warszawa, s. 17–30.
- Kudłacz T., Markowski T. (2018), *The territorial capital of urban functional areas as a challenge for regional development policy: An outline of the concept*, „Zarządzanie Publiczne (Public Governance)”, No 2 (44), s. 41–55.
- Kudra A. (2016), *Uwarunkowania prawne współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej*, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań, s. 43–62.
- Kumar K., Dissel H.G. van (1996), *Sustainable Collaboration: Managing Conflict and Cooperation in Interorganizational Systems*, „MIS Quarterly”, vol. 20, No 3, s. 279–300.
- Kvale S. (2010), *Prowadzenie wywiadów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lackowska M. (2009a), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lackowska M. (2009b), *Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (9), s. 53–67.
- Laumann E., Galaskiewicz J., Marsen D. (1978), *Community structure as interorganisational linkages*, „Annual Review of Sociology”, vol. 4, s. 455–484.
- Lewicki J. (2012), *Powiat wobec wyzwań polityki miejskiej*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń, s. 190–201.
- Leydesdorff L., Etkowitz H. (2001), *The transformation of university-industry-government relations*, „Electronic Journal of Sociology”, <https://www.sociology.org/content/vol005.004/th.html> (dostęp: 11.06.2017).
- Lic J. (2008), *Konsorcjum w zamówieniach publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych”, nr 4, s. 98–114.

- Local partnership, cluster and SME globalisation* (2000), OECD, Bologna.
- Lofland J., Lofland L. (1995), *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*, Wadsworth, Belmont, Cal.
- Łukomska-Szarek J. (2011), *Finansowanie działalności rozwojowej samorządów terytorialnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie”, z. 59, nr kol. 1864.
- Machaj F. (2008), *Klustry w ewolucji podejścia do rozwoju regionalnego*, [w:] M. Sławińska (red.), *Gospodarka – rynek – przedsiębiorstwo. Uwarunkowania rozwoju i zasady funkcjonowania*, Studia Doktorantów AE w Poznaniu, Poznań, s. 30–40.
- Makowski G. (2016), *Ryzyko nadużyć w zamówieniach publicznych – czy można je zmierzyć, czy można je lepiej kontrolować?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Program Odpowiedzialne Państwo, Warszawa.
- Makulska D. (2014), *Rola nowoczesnych czynników rozwoju w świetle nowego paradygmatu polityki regionalnej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. (2006), *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa–Rzeszów.
- Malizia E.E., Feser E.J. (1999), *Understanding local economic development*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick, NJ.
- Marin B., Mayentz R. (1991), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Westview Press, Colorado.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T. (2005), *Współczesne uwarunkowania polityki innowacyjnej w regionach*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Studia regionalne w Polsce. Teoria, polityka, projektowanie*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice, s. 305–322.
- Markowski T. (2006), *Rola klastrów w budowaniu przewag konkurencyjnych miasta i regionu*. Wykład na konferencji *Klaster jako innowacyjne narzędzie zarządzania miastem*, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Markowski T. (2011a), *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, Studia KPZK PAN, t. 137, Warszawa, s. 75–96.
- Markowski T. (2011b), *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, t. 134, Warszawa, s. 26–44.
- Markowski T. (2013), *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele challenges polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 24–41.
- Markowski T. (2016), *Kapitał terytorialny jako strategiczny cel zintegrowanego planowania rozwoju*, Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości, <http://pprn.pl>. (dostęp: 22.04.2017).
- Markowski T. (red.) (2015), *Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego (projekt)*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Markowski T., Stawasz D. (red.) (2001), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Markowski T., Turała M. (red.) (2015), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Katedry Zarządzania Miastem i Regionem Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Markusen A. (1999), *Sticky Paces in Slippery Space. A Typology of Industrial Districts*, [w:] T.J. Barnes, M.S. Gertler (eds.), *The Industrial Geography, Regions, Regulations and Institutions*, Routledge, London–New York, s. 98–124

- Marsh D., Rhodes R.A.W. (1992), *Policy Networks in British Government*, Clarendon, Oxford.
- Mason J. (1996), *Qualitative Researching*, Sage, London.
- Mattessich P.W., Monsey B.R. (1992), *Collaboration: What Makes It Work*, Amherst H. Wilder Foundation, Saint Paul, MN.
- Mazur S. (2015), *Governance in Public Administration*, [w:] S. Mazur (ed.), *Public Governance*, Scholar Publishing House, Warsaw.
- Medeiros E. (2011), *Territorial Cohesion: A Conceptual Analysis*, Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT) Alameda da Universidade, Lisbon, <http://www.regionalstudies.org/uploads/funding/conferences/presentations/european-conference-2012/presentations/medeiros.pdf>. (dostęp: 22.04.2017).
- Medema S.G. (1996), *Coase, Costs and Coordination*, „Journal of Economic Issues”, vol. 30, No 2, s. 571–578.
- Mendel T. (2000), *Próba określenia wpływu poszczególnych grup interesu (stakeholders) na zarządzanie przedsiębiorstwami*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu”, nr 2, s. 45–54.
- Miasta w liczbach 2016* (2018), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa–Poznań.
- Mierzejewska L. (2003), *Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego*, [w:] Z. Ziolo, T. Ślęzak (red.), *Spoleczno-gospodarcze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 205, s. 127–140.
- Mintzberg H. (1979), *Organizational Power and Goals: a Sceletal Theory*, [w:] D.E. Schendel, C. Hofer (eds.), *Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning*, Little Brown Company, Boston, s. 64–80.
- Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J. (1997), *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts*, „Academy of Management Review”, vol. 22, No 4, s. 853–886.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, [http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model\\_wspolpracy.pdf](http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf). (dostęp: 5.05.2017).
- Molęda-Zdziech M. (2002), *Między pluralizmem a korporatywizmem – próba rekonstrukcji modeli lobbingu*, [w:] J. Gładys-Jakóbk (red.), *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 109–137.
- Morgan R.M., Hunt S.D. (1994), *The commitment – trust theory of relationship marketing*, „Journal of Marketing”, vol. 58, s. 20–38.
- Mossberger K., Stoker G. (2001), *The evolution of urban regime Theory: The challenge of conceptualisation*, „Urban Affairs Review”, vol. 36, No 6.
- Mularska-Kucharek M., Świątek A. (2011), *Aktywność społeczna mieszkańców Łodzi. Analiza wybranych wymiarów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4 (46), s. 67–83.
- Myrdal G. (1982), *Znaczenie wartości ekonomii instytucjonalnej*, [w:] K. Dopfer (red.), *Ekonomia w przyszłości*, PWN, Warszawa, s. 140–141.
- Mytelka L., Farinelli F. (2000), *Local clusters, innovation systems and sustained competitiveness*. Paper prepared for the meeting on Local Productive Clusters and Innovation Systems in Brazil: new industrial and technological policies for their development, Rio de Janeiro.
- Nawrocka E. (2006), *Grupy interesu w procesie kształtowania wizerunku obszaru turystycznego*, [w:] S. Wodejko (red.), *Gospodarka turystyczna a grupy interesu*, SGH, Warszawa, s. 311–319.
- North D.C. (1991), *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 5, No 1.
- Novelli M., Schmitz B., Spencer T. (2006), *Networks, clusters and innovation in tourism: A UK experience*, „Tourism Management”, vol. 27, s. 1141–1152.
- Nowak M.J. (2016), *Niesprawność władz publicznych a polityka przestrzenna w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2 (36), s. 94–106.
- Nowakowska A. (2007), *Podstawy polityki regionalnej*, [w:] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa, s. 197–216.

- Nowakowska A. (2015), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Nowińska-Łaźniewska E. (2004), *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Noworól A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Noworól A. (2013), *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Oakerson R.J. (2004), *The study of metropolitan governance*, [w:] R.C. Feiock (ed.), *Metropolitan governance. Conflict, competition and cooperation*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych* (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- OECD Territorial Outlook (2001), Paris.
- O'Leary R., Gazley B., McGuire M., Bingham L.B. (2009), *Public Managers in Collaboration*, [w:] R. O'Leary, L.B. Bringham (eds.), *The collaborative Public Manager*, Georgetown University Press, Washington, D.C., s. 1–12.
- Orbach B. (2013), *What is government failure?* 30 Yale Journal on Regulation Online 44, Arizona Legal Studies Discussion Paper 13–10; [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2219709](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2219709) (dostęp: 4.07.2017).
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom V. (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- Parysek J.J. (1996), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Parysek J.J. (2001), *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Pecqueur B. (2000), *Le développement local pour une économie des territoires*, Syros, Paris.
- Pfeffer J., Salancik G.R. (1978), *The External Control of Organizations*, Harper and Row, New York.
- Pietrzyk I. (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietrzyk I. (2004), *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 9–22.
- Pietrzyk I. (2006), *Wspólnotowa polityka spójności a wzrost konkurencyjności krajów kohezji*, [w:] A. Klasik (red.), *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice, s. 61–122.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego* (2011), Województwo Łódzkie, Urząd Marszałkowski w Łodzi, Łódź.
- Platje J. (2007), *Bodźce i koszty transakcyjne a zmiany instytucjonalne oraz stan polskiej gospodarki w latach 1970–2000*, Studia i monografie, nr 378, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Ploeg J.D. van der, Broekhuizen R. van, Brunori G., Sonnino R., Knickel K., Tisenkopfs T., Oostindie H. (2008), *Towards a framework for understanding regional rural development*, [w:] J.D. van der Ploeg, T. Marsden (eds.), *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*, Van Gorcum, Assen, s. 1–28.
- Podgórnjak-Krzykacz A. (2016), *Local governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Ekomiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 21–43.
- Policy Challenges. New Issues and Good Practices* (2009), OECD, Paris.
- Porowski A. [bez tytułu, zapis wystąpienia konferencyjnego] (2013), [w:] J. Szymańczak (red.), *Konferencja. Ustawa – Prawo zamówień publicznych w praktyce samorządów terytorialnych*, Warszawa, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/0E7492DACA8BC932C1257C19004A3ACD/\\$file/Zamowienia\\_publiczne.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/0E7492DACA8BC932C1257C19004A3ACD/$file/Zamowienia_publiczne.pdf) (dostęp: 3.04.2017).

- Porawski A., Potkański T., Czajkowski J.M., Szewczuk J. (2016), *Ogólna charakterystyka stanu i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań, s. 27–42.
- Porter M.E. (2001), *Porter o konkurencji*, przeł. A. Ehrlich, PWE, Warszawa.
- Potkański T. (red.) (2016), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań.
- Pozyskiwanie środków z budżetu Unii Europejskiej przez małe jednostki samorządu terytorialnego (2012), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (2014), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Przybysz J., Sauś J. (2004), *Kapitał społeczny: szkice socjologiczno-ekonomiczne*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Punch K. (1998), *Introduction to Social research: Quantitative and Qualitative Approaches*, Sage, London.
- Ranking najbogatszych i najbiedniejszych gmin 2016, (2016), Serwis samorządowy PAP, [http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/161549/Bogaci-i-biedni--Ranking-najbogatszych-i-najbiedniejszych-gmin-2016](http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/161549/Bogaci-i-biedni--Ranking-najbogatszych-i-najbiedniejszych-gmin-2016) (dostęp: 06.07.2017).
- Raport Regionalnej Organizacji Turystycznej Województwa Łódzkiego ROT WŁ (2008), Łódź.
- Raport Regionalnej Organizacji Turystycznej Województwa Łódzkiego ROT WŁ (2010), Łódź.
- Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego (2013), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy (2006), „Biuletyn Informacyjny”, nr 4 (54).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 (2018), Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź.
- Regulski J. (1986), *Planowanie miast*, PWE, Warszawa.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Regulski J. (2005), *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa.
- Rhodes R.A.W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall: The Subsectoral Governments of Britain*, Unwin Hyman, London.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Rosenfeld S.A. (1997), *Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development*, „European Planning Studies”, vol. 5, No 1, s. 3–23.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006/14.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, DzU, 2009, nr 50, poz. 398.
- Rudolf W. (2016), *Marketing w terytorialnym ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Runge A. (2013), *Rola miast średnich w kształtowaniu systemu Polski*, Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Rutkowski M. (2009), *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (9), s. 69–77.

- Rykiel Z., Żurkowska A. (1984), *Regionalne systemy osadnicze i ośrodki regionalne*, „Czasopismo Geograficzne”, t. 55, z. 2, s. 173–189.
- Salamon L.M., Anheier H.K. (1997), *The Civil Society Sector*, „Society”, vol. 34, No 2, s. 60–65.
- Samuelson P.A. (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics”, vol. 36, No 4, s. 387–389.
- Sawicka K. (2013), *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [w:] J. Korczak (red.), *Region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 21–22 listopada 2013 r., s. 285–302.
- Saxena G. (2005), *Relationships, Networks and the learning regions: case evidence from Peak District National Park*, „Tourism Management”, vol. 26, No 5, s. 277–289.
- Schmitz H. (1995), *Collective Efficiency: Growth Path for Small Scale*, „Journal of Development Studies”, vol. 31, No 4, s. 529–566.
- Schöttle A., Haghshen S., Gehbauer F. (2014), *Defining cooperation and collaboration in the context of lean*, [iglc.net/Papers/Details/1000/pdf](http://iglc.net/Papers/Details/1000/pdf) (dostęp: 5.06.2017).
- Schrage M. (1995), *No More Teams!: Mastering the Dynamics of Creative Collaboration*, Currency Doubleday, New York.
- Schuckert M., Kronenber Ch. (2007), *Transformation of Destination – The Identification of the Change Agent*, [w:] K. Weiermair (ed.), *Managing Change in Tourism*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, s. 155–174.
- Scott R., Baggio R., Cooper C. (eds.) (2008), *Network analysis and tourism: from theory to practice*, Chanel Review Publications, Clevedon, Buffalo, N.Y.
- Selin S., Beason K. (1991), *Interorganizational relations in tourism*, „Annals of Tourism Research”, vol. 18, s. 639–652.
- Sidor M. (2013), *Powiązanie struktur samorządu terytorialnego z instytucjami naukowo-badawczymi*. Ekspertyza naukowa w ramach projektu systemowego *Kapitał intelektualny Lubelszczyzny 2010–2013*, <http://www.kil.lubelskie.pl/wp-content/uploads/2013/08/Wsp%C3%B3lC5%82praca-sa-morz%C4%85du-terytorialnego-z-instytucjami-naukowymi.pdf> (dostęp: 11.04.2017).
- Silverman D. (2007), *Interpretacja danych jakościowych*, przeł. M. Głowacka-Grajper, J. Ostrowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Silverman D. (2012), *Prowadzenie badań jakościowych*, przeł. J. Ostrowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sioutis Ch., Tweedale J. (2006), *Agent Cooperation and Collaboration*, [w:] B. Gabrys, R.J. Howlett, L.C. Jain (eds.), *Knowledge-Based Intelligent Information and Engineering Systems*, 10<sup>th</sup> International Conference, KES 2006, Bournemouth, s. 464–471.
- Sivadas E., Dwyer F.R. (2000), *An examination of organizational factors influencing new product success in internal and alliance-based processes*, „Journal of Marketing”, No 64 (1), s. 31–49.
- Słownik rozwoju regionalnego* (2001), Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Sørensen E., Torfing J. (2004), *Making governance networks democratic*, Working Paper Series, No 1, Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University, Roskilde.
- Sozański T. (2002), *Encyklopedia socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Stackelberg K. von, Hahne U. (1998), *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] S. Golinowska (red.), *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Węgry*, Raport IPISS, z. 16, Warszawa, s. 19–110.
- Stake R. (2000), *Case studies*, [w:] N. Denzin, Y. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, wyd. 2, Sage, Thousand Oaks, CA, s. 435–454.
- Stake R. (2009), *Jakościowe studium przypadku*, przeł. M. Sałkowska, [w:] N. Denzim, Y.S. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 623–655.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zielona Księga w sprawie spójności*

- terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę, (2008), COM (2008) 616, Warszawa.
- Statystyczne Vademecum Samorządowca (2016), Województwo Łódzkie, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź, [http://lodz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_lodzkie/portret\\_wojewodztwa/wojewodztwo\\_lodzkie.pdf](http://lodz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lodzkie/portret_wojewodztwa/wojewodztwo_lodzkie.pdf) (dostęp: 10.04.2017).
- Statystyczne Vademecum Samorządowca (2016), Województwo Mazowieckie, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa, [http://warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_mazowieckie/portret\\_wojewodztwa/wojewodztwo\\_mazowieckie.pdf](http://warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_mazowieckie/portret_wojewodztwa/wojewodztwo_mazowieckie.pdf) (dostęp: 10.04.2017).
- Stawasz D. (red.) (2004), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionów. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Stoker G. (1998), *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal”, No 155, s. 17–28.
- Stone C.L. (1989), *Regime politics, Governing Atlanta 1946–1988*, University of Kansas Press, Lawrence.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), (2017), Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kraju – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (2012), Warszawa.
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego. Łódzkie 2020 (2013), Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź.
- Strzelecki Z. (2011), *Czynniki i bariery w rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 49–80.
- Swianiewicz P. (2010), *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, s. 18–43.
- Swianiewicz P. (2014), *Ocena podziału terytorialnego państwa w uwzględnieniu efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje*. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, [www.nist.gov.pl/index/pobierzplik/id/119](http://www.nist.gov.pl/index/pobierzplik/id/119) (dostęp: 20.03.2017).
- Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Krukowska J., Lackowska M., Picej A. (2016), *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Swianiewicz P., Mielczarek A. (2005), *Parties and political culture in Central and Eastern European local governments*, [w:] G. Soós, V. Zentai (eds.), *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest, s. 13–78.
- Szafranek E. (2010), *Determinanty konkurencyjności regionów. Ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Wydawnictwo Uniwersytet Opolski, Opole.
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 (2016), Łódź.
- Szlachetko J.H., Borówka K. (2016), *Związek metropolitalny*, [w:] J.H. Szlachetko, R. Gajewski, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Szlachta J. (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, t. 105, wyd. II, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szlachta J. (2009), *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, s. 141–150.
- Szlachta J. (2011), *Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej*, [w:] M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 27–37.



- Śleszyński P. (2013), *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny”, nr 85 (2), s. 173–197.
- Ślęzak T., Ziolo Z. (red. tomu) (2003), *Społeczno-gospodarcze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa], z. 205.
- Światowiec-Szczepańska J., Zdziarski M. (2016), *Teoria sieci społecznych w naukach o zarządzaniu*, <http://pz.wz.uw.edu.pl/pl/numer/teoria-sieci-spoecznych-w-naukach-o-zaradzaniu#zawartosc> (dostęp: 10.06.2017).
- Teles F. (2015), *Local governance and inter-municipal cooperation*, Palgrave, Basingstoke.
- Territorial Outlook, Territorial Economy*, OECD, 2001 (2001), OECD Publications, Paris.
- Thomson A.M., Perry J.L. (2006), *Collaboration process: Inside the black box*, „Public Administration Review”, vol. 66, s. 20–32.
- Thomson A.M., Perry J.L., Miller T.K. (2009), *Conceptualizing and measuring collaboration*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 19, No 1, s. 23–56.
- Thorelli H.B. (1986), *Networks: between markets and hierarchies*, „Strategic Management Journal”, vol. 7, s. 37–51.
- Tinsley R., Lynch P. (2001), *Small tourism business networks and destination development*, „International Journal of Hospitality Management”, vol. 20, No 4, s. 367–378.
- Todeva E. (2006), *Business Networks. Strategy and Structure*, Routledge Taulor & Francis Group, London–New York.
- Tóth B.I. (2015), *Territorial Capital: Theory, Empirics and Critical Remarks*, „European Planning Studies”, vol. 23, No 7, s. 1327–1344.
- Towards Better Territorial Governance in Europe* (2014), A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project, Luxembourg.
- Trutkowski C., Kurniewicz A., *Bilans kadencji 2010–2014*, (2015), [http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Bilans\\_WNIOSKI.pdf](http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Bilans_WNIOSKI.pdf). (dostęp: 30.03.2017).
- Turała M. (2015), *Zarządzanie, administracja, polityka*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem. Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Turała M., Danielewicz J. (2011), *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*, „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia Oeconomica, vol. 2, nr 258, s. 109–120.
- Tyler D., Dinan C. (2001), *The role of Interested Groups in England's Emerging Tourism Policy Network*, „Current Issues in Tourism”, No 4, s. 210–252.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks cywilny*, DzU, 1964, nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*, DzU, 1989, nr 20, poz. 104.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne*, DzU, 1989, nr 30, poz. 163.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, DzU, 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, DzU, 1990, nr 32, poz. 191.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych*, DzU, 1992, nr 85, poz. 428.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, DzU, 1997, nr 9, poz. 43.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, DzU, 1997, nr 115, poz. 741.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, DzU, 1997, nr 123, poz. 776.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, DzU, 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, DzU, 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*, DzU, 2000, nr 94, poz. 1037.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, DzU, 2001, nr 112, poz. 1198.

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU, 2003, nr 80, poz. 717.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, DzU, 2003, nr 80, poz. 721.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU, 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, DzU, 2004, nr 19, poz. 177.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, DzU, 2004, nr 173, poz. 1807.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, DzU, 2005, nr 14, poz. 114.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, DzU, 2006, nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, DzU, 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, DzU, 2009, nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, DzU, 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw*, DzU, 2010, nr 28, poz. 146.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie*, DzU, 2010, nr 127, poz. 857.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej*, DzU, 2011, nr 112, poz. 654.
- Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, DzU, 2013, poz. 1399.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, DzU, 2014, poz. 1146.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*, DzU, 2015, poz. 378.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, DzU, 2015, poz. 1045.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, DzU, 2015, poz. 1890.
- Veblen T. (1998), *Teoria klasy próżniaczej*, Muza, Warszawa.
- Ventura F., Brunori G., Milone P., Berti G. (2008), *The rural web: A synthesis*, [w:] J.D. van der Ploeg, T. Marsden (eds.), *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*, Van Gorcum, Assen, s. 149–174.
- Wassenhoven L., Sapountzaki K. (2009), *The difficult road to territorial governance in European Countries*, [w:] F. Governa, U.J. Rivolin, M. Santangelo (eds.), *La Costruzione del Territorio Europeo: Sviluppo, coesione, governance*, Carocci, Roma, s. 141–171.
- Weber M. (1998), *Polityka jako zawód i powołanie*, przeł. A. Kopacki, P. Dybel, SIW ZNAK, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa.
- Wiktorska-Święcka A. (2016), *Współzarządzanie miastami w Unii Europejskiej. Polityka instytucjonalna na tle koncepcji*, Difin, Warszawa.
- Wilks S., Wright M. (1987), *Comparative Government Industry Relations*, Oxford University, Oxford.
- Williamson O.E. (1991), *Comparative Economic Organization. The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 36, No 2 (Jun.), s. 269–296.
- Williamson O.E. (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, przeł. J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Wood D.J., Gray B. (1991), *Toward a Comprehensive Theory of Collaboration*, „Journal of Applied Behavioral Science”, vol. 27, No 2, s. 139–162.
- Wouters P., Leydesdorff L., Annerstedt J. (1999), *The European Guide to Science, Technology, and Innovation Studies*, European Commission, Luxembourg.

- Wykonanie budżetów JST woj. łódzkiego za 2015 r., (2016), Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, Łódź.
- Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 lutego 2004 r., (2004), sygn. akt: I ACa 885/03.
- Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego (2003), Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny, Polityka Regionalna, Bruksela.
- Yin R.K. (2003a), *Applications of Case Study Research*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Yin R.K. (2003b), *Case Study Research. Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Zagożdżon A. (1979), *Ośrodki regionalne i subregionalne Polski. Charakterystyka ogólna i niektóre problemy metodologiczne*, Acta Universitatis Wratislaviensis 513, Studia Geograficzne 33, Wrocław.
- Zajdel M. (2011), *Wybrane teorie rozwoju regionalnego oraz lokalnego a rynek pracy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 33, s. 397–421.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski (2009), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Zaucha J. (2013), *Przegląd literatury dotyczącej spójności terytorialnej i wnioski do dalszych badań*, ekspertyza w ramach projektu: *Kategoria spójność terytorialna w polityce spójności. Implikacje dla wzrostu gospodarczego*, [b.m.w.].
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. (2015), *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa.
- Zaucha J., Ciołek D., Brodzicki T., Głazek E. (2014), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki globalnej*, [w:] K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki: implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Warszawa, s. 206–244.
- Zaucha J., Komornicki T., Böhme K., Świątek D., Żuber P. (2014), *Territorial Keys for Bringing Closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020*, „European Planning Studies”, vol. 22, No 2, s. 246–267.
- Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę {SEC(2008) 2550}. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, COM(2008) 616, Bruksela, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pl.pdf). (dostęp: 15.02.2017).
- Żak-Skwierczyńska M. (2012), *Bariery we współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] M. Burchard-Dziubińska (red.), *Lokalne i globalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Oddział w Łodzi, Łódź, s. 231–244.
- Żak-Skwierczyńska M. (2015), *Projekty zintegrowane szansą na rozwój funkcji uzdrowiskowo-turystycznych na przykładzie pasma Uniejów–Poddębice–Rogóżno*, [w:] B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska (red.), *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Łódź, s. 326–344.
- Żak-Skwierczyńska M. (2016), *Zintegrowane podejście w planowaniu rozwoju na przykładzie Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 18, s. 121–136.
- Żak-Skwierczyńska M. (2019), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź (planowany rok publikacji 2019).
- <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/aktywnosc-spoleczna;3867107.html> (dostęp: 22.04.2017).
- <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka;3959606.html> (dostęp: 29.03.2017).
- [http://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr\\_teryt/aktualnosci/aktualnosci.aspx](http://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr_teryt/aktualnosci/aktualnosci.aspx) (dostęp: 5.08.2018).
- <http://grantthornton.pl/> (dostęp: 11.07.2018).
- <http://lodz.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (dostęp: 5.08.2018).

- <http://sjp.pwn.pl/sjp/bariera;2551733.html> (dostęp: 1.07.2017).
- <http://sjp.pwn.pl/sjp/roszczeniowy;2515802> (dostęp: 16.04.2017).
- [http://www.paiz.gov.pl/strefa\\_inwestora/sse/lodz](http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora/sse/lodz) (dostęp: 4.04.2017).
- [http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza\\_projektow\\_ppp.aspx/](http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx/) (dostęp: 4.04.2017).
- <https://rpo.lodzkie.pl/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/dowiedz-sie-o-instytucjach-w-programie/instytucja-zarządzająca> (dostęp: 5.05.2018).
- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/cel.html> (dostęp: 5.05.2018).
- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/motywy.html> (dostęp: 5.05.2018).
- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/korzy%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 5.05.2018).
- <https://www.espon.eu/> (dostęp: 1.02.2017).



# Spis tabel

Tabela 1.1.	Ekonomiczne, społeczne, techniczne i technologiczne, ekologiczne oraz polityczne czynniki rozwoju	26
Tabela 1.2.	Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej według OECD	29
Tabela 1.3.	Typologia elementów składowych kapitału terytorialnego	37
Tabela 1.4.	Kapitał terytorialny jako suma potencjałów	38
Tabela 1.5.	Klucze terytorialne	40
Tabela 1.6.	Typy i klasyfikacja obszarów funkcjonalnych według <i>Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030</i>	48
Tabela 2.1.	Typy integracji zarządzania rozwojem	59
Tabela 2.2.	Instrumenty integracji zarządzania rozwojem	60
Tabela 4.1.	Rola miasta średniej wielkości w kreowaniu współpracy z samorządami	196
Tabela 4.2.	Średnie dochody jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i mazowieckiego przypadające w roku 2015 na jednego mieszkańca	199
Tabela 4.3.	Zadaniowe i niezadaniowe formy współpracy	208
Tabela 4.4.	Współczynnik zinstytucjonalizowanej aktywności społecznej w badanych JST w latach 2012–2015	212
Tabela 4.5.	Współczynnik aktywności organizacji pozarządowych w badanych JST w latach 2012–2015	213
Tabela 4.6.	Średnia liczba ofert składanych przez organizacje pozarządowe w ramach konkursów ogłaszanych przez JST w latach 2012–2015	213
Tabela 4.7.	Skuteczność składanych ofert w konkursach ogłaszanych przez JST w latach 2012–2015 (procent wniosków złożonych w konkursach, które uzyskały dofinansowanie)	214
Tabela 4.8.	Obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorców	221
Tabela 4.9.	Obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego i uczelni	225

# Spis rysunków

Rysunek 2.1.	Czynniki sukcesu współpracy	64
Rysunek 2.2.	Model Potrójnej Helisy	85
Rysunek 2.3.	Model Poczwórnej i Pięcioelementowej Helisy	87
Rysunek 2.4.	Potrójna Helisa w nowym ujęciu uwzględniającym koncepcję „miękkich wiązań”	87
Rysunek 4.1.	Wewnątrzsektorowe bariery współpracy	147

# Spis wykresów

Wykres 4.1.	Aktywność organizacji pozarządowych w badanych JST w latach 2012–2015	211
Wykres 4.2.	Problemy w kontaktach organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym w opinii NGO	216
Wykres 4.3.	Bariery we współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi w opinii badanych JST	217





# Załączniki

Załącznik 1. Niezależne od JST bariery we współpracy z poszczególnymi grupami partnerów

Bariera we współpracy	Gmina	Powiat	Samorząd województwa	Przedsiębiorstwa	Uczelnie wyższe/ jednostki B+R	NGO
	2	3	4	5	6	7
O bardzo dużym znaczeniu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak środków finansowych na prowadzenie współpracy</li> <li>- słaba jakość stanowiącego prawa</li> <li>- niestabilność systemu prawnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak środków finansowych na prowadzenie współpracy</li> <li>- słaba jakość stanowiącego prawa</li> <li>- niestabilność systemu prawnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak środków finansowych na prowadzenie współpracy</li> <li>- słaba jakość stanowiącego prawa</li> <li>- niestabilność systemu prawnego</li> <li>- restrykcyjne wytyczne utrudniające realizację projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak środków finansowych na prowadzenie współpracy</li> <li>- zbyt skomplikowane i długie procedury związane z rozpoczęciem i prowadzeniem współpracy</li> <li>- słaba jakość stanowiącego prawa</li> <li>- niestabilność systemu prawnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak środków finansowych na prowadzenie współpracy</li> <li>- słaba jakość stanowiącego prawa</li> <li>- niestabilność systemu prawnego</li> <li>- narastająca biurokracja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak środków finansowych na prowadzenie współpracy</li> <li>- nierealność kompetencji</li> </ul>
O średnim znaczeniu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak spójności dokumentami strategicznymi</li> <li>- słabe krajoznawstwo, regionalnego i lokalnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- narastająca biurokracja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak spójności dokumentami strategicznymi</li> <li>- słabe krajoznawstwo, regionalnego i lokalnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak spójności pomiędzy dokumentami strategicznymi</li> <li>- słabe krajoznawstwo, regionalnego i lokalnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak spójności dokumentami strategicznymi</li> <li>- słabe krajoznawstwo, regionalnego i lokalnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- narastająca biurokracja</li> </ul>

<p><b>1</b></p> <p>O słabym znaczeniu</p>	<p><b>2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- brak mechanizmów/instrumentów wspierających</li> <li>- ograniczone możliwości inżynierowania w strukturę dochodów przez JST</li> </ul>	<p><b>3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- brak wspólnej polityki międzyregionalnej</li> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>	<p><b>4</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>	<p><b>5</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- brak wspólnej polityki międzyregionalnej</li> <li>- brak mechanizmów/instrumentów wspierających współpracę</li> </ul>	<p><b>6</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>	<p><b>7</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>
<p>O bardzo słabym znaczeniu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak spójności pomiędzy dokumentami strategicznymi</li> <li>- szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego</li> <li>- brak (na rynku) wykwalifikowanych kadr administracji publicznej, zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy</li> <li>- działanie w atmosferze podejrzeń korupcyjnych</li> </ul>

1	2	3	4	5	6	7
Bez znaczenia	- brak wspólnej polityki międzyregionalnej	- brak wspólnej polityki międzyregionalnej	- brak wspólnej polityki międzyregionalnej	- brak wspólnej polityki międzyregionalnej - ograniczone możliwości ingerowania w strukturę dochodów przez JST	- brak wspólnej polityki międzyregionalnej - ograniczone możliwości ingerowania w strukturę dochodów przez JST	- brak wspólnej polityki międzyregionalnej - niska jakość, ogólnikowość dokumentów

**Źródło:** opracowanie własne.



1	2	3	4	5	6	7
<p>O dużym znaczeniu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kadencyjność władzy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kadencyjność władzy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wydłużający się proces podejmowania decyzji w zakresie nawiązywania i prowadzenia współpracy</li> <li>- kadencyjność władzy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niechęć do współpracy (obawa przed problemami wynikającymi ze współpracy, nadmiarem obowiązków itp.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy</li> </ul>
<p>O średnim znaczeniu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niedrożna komunikacja pomiędzy partnerami lub jej brak</li> <li>- nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju</li> <li>- brak czasu</li> <li>- upolitycznienie samorządu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niechęć do podejmowania decyzji o współpracy z innymi podmiotami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niechęć do podejmowania decyzji o współpracy z innymi podmiotami</li> <li>- nieumiejętność lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla</li> <li>- nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju</li> <li>- trudności w dotarciu do innych podmiotów uczestniczących w procesach rozwojowych</li> <li>- nieumiejętność definiowania i prezentowania wspólnych celów i interesów</li> <li>- brak czasu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niespójność lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla</li> <li>- nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju</li> <li>- trudności w dotarciu do innych podmiotów uczestniczących w procesach rozwojowych</li> <li>- nieumiejętność definiowania i prezentowania wspólnych celów i interesów</li> <li>- brak czasu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju</li> <li>- trudności w dotarciu do innych podmiotów uczestniczących w procesach rozwojowych</li> <li>- brak czasu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju</li> <li>- trudności w dotarciu do innych podmiotów uczestniczących w procesach rozwojowych</li> <li>- brak czasu</li> </ul>

<p>O słabym znaczeniu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niechęć do podejmowania decyzji o współpracy z innymi podmiotami</li> <li>- nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju</li> <li>- brak kultury współpracy</li> <li>- niskie kwalifikacje kadry administracji lokalnej (kadr JST) zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy (cztery wskazania)</li> <li>- nadmierna rywalizacja pomiędzy instytucjami (urzędami)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niedrożna komunikacja wewnątrz JST lub jej brak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niskie kwalifikacje kadry lokalnej (kadr JST) zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak (lub niewielkie) doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy</li> <li>- niskie kwalifikacje kadry administracji lokalnej (kadr JST) zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak wiedzy o korzyściach wynikających ze współpracy</li> <li>- negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy</li> <li>- kadencyjność władzy</li> </ul>
---------------------------	--	---	---	---	--	--



<b>1</b>		<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
O bardzo słabym znaczeniu	- upolitycznienie samorządu	- negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy	- negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy	- niechęć do podejmowania decyzji o współpracy z innymi podmiotami - niedrożna komunikacja pomiędzy partnerami lub jej brak - brak umiejętności identyfikowania problemów i potrzeb lokalnych - nieumiejętność identyfikacji zasobu strategicznego i koncentrującej się wokół niego koncepcji rozwoju - negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy	- niechęć do podejmowania decyzji o współpracy z innymi podmiotami	- niechęć do lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla - niechęć do podejmowania decyzji w zakresie współpracy z innymi podmiotami - brak kultury współpracy - nieumiejętność definiowania i prezentowania wspólnych celów i interesów - negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy	

Bez znaczenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niespójność lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla (cztery wskazania)</li> <li>- brak (lub niewielkie) doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy</li> <li>- niskie kwalifikacje kadr administracji lokalnej (kadr JST) zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy (cztery wskazania)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niespójność lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla</li> <li>- niskie kwalifikacje kadr administracji lokalnej (kadr JST) zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niespójność lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla</li> <li>- brak kultury współpracy</li> <li>- brak czasu</li> <li>- niskie kwalifikacje kadr administracji lokalnej (kadr JST) zdolnych do podejmowania i kontynuowania współpracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niespójność lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla</li> <li>- upolitycznienie samorządu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niespójność lokalnych dokumentów strategicznych z dokumentami wyższego szczebla</li> <li>- niedrożna komunikacja wewnątrz JST lub jej brak</li> <li>- niedrożna komunikacja pomiędzy partnerami lub jej brak</li> <li>- niski poziom zaufania do partnerów</li> <li>- brak umiejętności identyfikowania problemów i potrzeb lokalnych</li> <li>- brak kultury współpracy (dwa wskazania)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nadmierna rywalizacja pomiędzy instytucjami (urzędami)</li> <li>- upolitycznienie samorządu</li> </ul>
---------------	--	---	--	--	--	---

1	2	3	4	5	6	7
					<ul style="list-style-type: none"><li>- negatywne doświadczenia w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy</li><li>- nadmierna rywalizacja pomiędzy instytucjami (urzędami)</li><li>- upolitycznienie samorządu</li></ul>	

**Źródło:** opracowanie własne.