

Marta Balcerek-Kosiarz

**Nowy paradygmat rozwoju
lokalnego i regionalnego
w Polsce i Niemczech**



**Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2018**

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/01705

Recenzent:

Prof. dr hab. Robert Kmieciak

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-65817-12-9

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 61 843 09 39
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Spis zastosowanych skrótów | 5 |
| Wstęp | 7 |
| Rozdział 1. Uwarunkowania nowego paradygmatu rozwoju lokalnego .. | 11 |
| 1.1. Polityka rozwoju lokalnego i jej przesłanki | 11 |
| 1.2. Rola multi-level governance w rozwoju lokalnym w Polsce i RFN | 25 |
| 1.3. Nowy paradygmat rozwoju lokalnego | 40 |
| 1.4. Konkluzje | 54 |
| Rozdział 2. Rola form współdziałania w polityce rozwoju lokalnego | 58 |
| 2.1. Formy współdziałania samorządu gminnego | 58 |
| 2.1.1. Związki publicznoprawne | 63 |
| 2.1.2. Porozumienia administracyjne | 71 |
| 2.1.3. Stowarzyszenia i fundacje | 74 |
| 2.1.4. Formy współpracy aglomeracyjnej | 76 |
| 2.2. Konkluzje | 90 |
| Rozdział 3. Uwarunkowania nowego paradygmatu rozwoju regionalnego | 94 |
| 3.1. Polityka regionalna i jej przesłanki | 94 |
| 3.2. Konkurencyjność regionów | 104 |
| 3.3. Modele konkurencyjności regionów | 120 |
| 3.4. Kryteria konkurencyjności regionów | 125 |
| 3.5. Nowy paradygmat rozwoju regionalnego | 131 |
| 3.6. Konkluzje | 141 |
| Zakończenie | 146 |
| Bibliografia | 148 |

Spis zastosowanych skrótów

- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
- BayGO – Gemeindeordnung Bayern v. 22. August 1998
- BayVerf – Bayerische Verfassungsgerichtshof
- BbgGO – Gemeindeordnung Brandenburg v. 10. Oktober 2001
- BezO – Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998
- GO BW – Gemeindeordnung Baden-Württemberg v. 24. Juni 2000
- GO LSA – Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt v. 5. Oktober 2 2003
- GO NRW – Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994
- GO Rh.-Pf – Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994
- GO SH Hess – Gemeindeordnung Hessen v. 7. März 2005
- Go KS VG KVMV – Gemeindeordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003
- NdsGO – Gemeindeordnung Niedersachsen v. 22. August 1996
- SächsGO – Gemeindeordnung Sachsen v. 18. März 2003
- KS VG – Gemeindeordnung Saarland v. 27. Juni 1997.
- KVMV – Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern v. 8. Juni 2004.

Wstęp

Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce i Niemczech to monografia poświęcona poszukiwaniu rozwiązania dla problemu wspólnego dla polskich i niemieckich jednostek samorządu terytorialnego, jakim jest podniesienie konkurencyjności ich obszaru dla nowych inwestorów oraz mieszkańców. Zawiera oryginalną propozycję, która bez względu na różnice ustrojowe (państwa unitarnego i federalnego) jest możliwa do wprowadzenia w życie.

Głównym celem pracy było przedstawienie sposobu, w jaki można oddolnie budować konkurencyjność regionów. Jako podstawę konkurencyjności regionów utworzono nowy paradygmat rozwoju lokalnego dla samorządu gminnego w Polsce i Niemczech, oparty na podniesieniu jakości wykonywanych zadań publicznych, przez wprowadzenie do zarządzania formami organizacyjno-prawnymi teorii kosztów transakcyjnych. Na jego kanwie stworzono nowy paradygmat rozwoju regionalnego oparty na współpracy samorządu terytorialnego z publicznoprawnymi izbami przemysłowo-handlowymi.

W pierwszym rozdziale przedstawiono własną propozycję nowego paradygmatu rozwoju lokalnego. W analizie uwarunkowań konkurencyjności samorządu gminnego niezbędne było także zbadanie, w jaki sposób polityka rozwoju lokalnego wpływa na jej kształt. Dzięki określeniu jej roli, przesłanek oraz funkcji, jakie pełni w otoczeniu instytucjonalnym, stworzono w oparciu o strategię wieloszczeblowego zarządzania (*multi-level governance*) nowy paradygmat rozwoju lokalnego, oparty na układzie sieciowym dla gmin polskich i niemieckich, które w ten sposób doprowadziły do obniżenia kosztów transakcyjnych.

W pracy postawiono hipotezę, która zakłada, że prowadzenie działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej i poza nią przez jednostki samorządu gminnego może doprowadzić do rozwoju lokalnego. Wybór odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej do wykonania zadań publicznych w ramach prowadzonej działalności gospodar-

czej decydowałby wówczas o powstaniu otoczenia instytucjonalnego wokół realizowanego zadania publicznego. W celu weryfikacji postawionej hipotezy w drugim rozdziale poddano analizie formy organizacyjno-prawne pod kątem ich struktury organizacyjno-prawnej oraz ich wpływ na jakość wykonywanych zadań publicznych. Przedmiot komparatystyki obejmował działalność samorządu gminnego w układach terytorialnych takich jak aglomeracje miejskie, których podstawą są formy współdziałania lokalnego, czyli związki celowe, porozumienia oraz stowarzyszenia.

W ramach trzeciego rozdziału skoncentrowano się na polityce regionalnej i jej przesłankach. Potraktowano ją jako czynnik wyrównywania szans pomiędzy niewystarczająco rozwiniętymi obszarami państwa. Złożoność, ciągłość i dynamizm procesów podnoszenia konkurencyjności regionów wymagała wyjaśnienia na czym ona polega, jakie są jej modele i wskaźniki służące do pomiaru. Atrakcyjność regionu potrzebuje na płaszczyźnie lokalnej pewnych strategicznych zasobów, które umożliwiają osiągnięcie przez region szczególnej pozycji krajowej lub międzynarodowej. Zasobami regionu jest wszystko to, co jednostki samorządu terytorialnego i instytucje samorządu gospodarczego posiadają lub wiedzą i co umożliwia im stworzenie oraz wdrożenie strategii poprawiającej wyniki ekonomiczne regionu. Na tej podstawie przygotowano nowy paradygmat rozwoju regionalnego.

Praca jest wynikiem projektu badawczego (UMO-2012/07/N/HS5/01705) realizowanego w latach 2013–2018, w ramach którego zajmowano się: analizą form współpracy gospodarczej w Niemczech i w Polsce w zakresie strategii budowania konkurencyjności krajów związkowych w Niemczech i województw w Polsce; analizą form współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym na przykładzie parków naukowo-technologicznych, klastrów oraz związków celowych w regionach metropolitalnych w Niemczech oraz analizą form organizacyjno-prawnych wykonywania zadań publicznych przez administrację państwową w Niemczech i w Polsce w celu opracowania form wspierania innowacyjności przedsiębiorców przez sektor publiczny. Efektem projektu są 2 monografie: *Rola samorządu w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów w Polsce i Niemczech*, *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, które ukazały się w Domu Wydawniczym ELIPSA z siedzibą w Warszawie

w 2017 roku. Ponadto w Wydawnictwie Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu w 2018 r. ukążą się jeszcze dwie monografie: *Neues Paradigma für lokale und regionale Entwicklung in Poland und in Deutschland* oraz *Samorząd terytorialny w Niemczech*.

Rozdział 1

Uwarunkowania nowego paradygmatu rozwoju lokalnego

1.1. Polityka rozwoju lokalnego i jej przesłanki

Ustrój polityczny Polski i Niemiec znajduje swoje odzwierciedlenie w modelu gminy oraz w jej działalności, która ma doprowadzić do rozwoju lokalnego. Sposoby jego osiągnięcia wynikają z przyjętego systemu gospodarczego, czyli społecznej gospodarki rynkowej w obu państwach. Różnice między nimi można dostrzec w narzędziach, którymi dysponuje gmina, aby osiągnąć lepsze warunki życia dla członków wspólnoty samorządowej. W Polsce można zatem wyróżnić rozwój na szczeblu regionalnym (województwo), subregionalnym (powiat) i lokalnym (gmina). Natomiast w Niemczech rozwój nie odpowiada podziałowi terytorialnemu. Odbywa się na szczeblu regionalnym (kraju związkowego) oraz na szczeblu lokalnym (gminy).

Potwierdzenie tej koncepcji można odnaleźć w publikacjach Aleksandry Jewtuchowicz, która wskazuje na zależność między zmianami w gospodarce krajowej a przeobrażeniami w jej lokalnym wymiarze i możliwości dostosowania się do zmieniających się warunków. „Rozwój lokalny to przede wszystkim elastyczność, jest to idea gospodarki zdolnej do szybkiej adaptacji i do zarządzania systemami złożonymi i zróżnicowanymi pod względem kultury, społeczności, technik, jak również gustów oraz zmienności potrzeb i produktów zaspokajających te potrzeby”¹.

¹ A. Jewtuchowicz, *Dynamika rozwoju terytorialnego a procesy restrukturyzacji gospodarczej*, w: *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, pod red. A. Zalewskiego, Warszawa 1996, s. 58.

Rozwój lokalny można analizować w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym². W pierwszym z nich mowa o tym, kto będzie dążył do rozwoju lokalnego. Podstawowy obowiązek w tym zakresie ponosi gmina, czyli członkowie wspólnoty samorządowej zamieszkujący określony obszar. Przedstawicielką tego podejścia jest E. Nowińska wiążąca rozwój lokalny z obszarem gminy, który został administracyjnie wyznaczony oraz podlega władzy publicznej. „W procesie tym władze miejscowe, instytucje, organizacje oraz osoby prywatne angażują się w celu wykorzystania lokalnych możliwości i zasobów oraz prowadzenia działań w różnych dziedzinach, z korzyścią dla społeczności tworzących wspólnotę lokalną”³. Podobny punkt widzenia można zaobserwować u Jerzego J. Paryska, który podkreśla, że „rozwój lokalny prowadzony z punktu widzenia społeczności lokalnych, to wynik ich współpracy z samorządem terytorialnym oraz innymi organizacjami i instytucjami”⁴. Kolejni autorzy wymieniają także inne grupy, które decydują o rozwoju lokalnym. Pomimo różnic badacze są zgodni, że wiodąca rola przypada samorządowi lokalnemu. Tego typu koncepcje współdziałają ze sobą, mobilizując energię całego środowiska lokalnego i prowadzą do osiągnięcia powszechnie akceptowanych celów rozwoju. Szczególną funkcję pełni w tym względzie samorząd

² Ujęcie podmiotowe rozwoju lokalnego związane jest z podejściem socjologicznym. Podmiotowość społeczności lokalnej znajduje się we wszystkich charakterystykach rozwoju lokalnego, ponieważ posiada cechę, jaką jest szczególnie stosunek do danego terytorium; J. Szczepański, *Polska lokalna*, w: *Społeczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*, Warszawa 1992, s. 19. Badania socjologiczne wskazują, że więzi łączące członków społeczności lokalnej wywodzą się z potrzeby rozwiązywania wspólnych i lokalnych problemów. Wiele potrzeb jednostki może być zaspokojonych tylko na płaszczyźnie lokalnej. Wskutek tego istotniejsze jest sprawne utworzenie otoczenia gminy niż zorganizowanie centrum państwowego; A. Piekara, *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1992, s. 18.

³ E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gminy na przykładzie gmin przygranicznych*, w: *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, pod red. B. Gruchmana, F. Walka, E. Nowińskiej, Poznań 2000, s. 67.

⁴ J. J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, w: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, pod red. J. J. Paryska, Poznań 1995, s. 37.

gminny, który czuwa nad tym, aby nie doszło do powstania barier ograniczających rozwój na jego obszarze. „Od samorządu oczekuje się, że będzie on siłą motoryczną rozwoju lokalnego, przy możliwie najszczerszej reprezentacji interesów lokalnej społeczności. Interesem tym nie jest zaspokajanie potrzeb, lecz utrzymywanie w układzie lokalnym (gminie) walorów użytkowych i sił wytwórczych”⁵ – czyli potencjału, przy pomocy którego byłby w stanie zrealizować obecne, jak i przyszłe sprawy. Wynika z tego, że działania indywidualne mieszkańców, wpływające na rozwój lokalny, tracą na znaczeniu. W warunkach gwałtownego wzrostu interakcji międzyludzkich i przemian gospodarczych podstawą w tym zakresie są rozwiązania sieciowe⁶.

Od roli społeczności lokalnej w rozwoju lokalnym, należy odróżnić znaczenie czynnika politycznego, który podejmuje wszelkie działania zmierzające do uzyskania wyższej jakości świadczonych usług publicznych. Mowa w tym względzie o aktywności organu wykonawczego i uchwałodawczego gminy. O ile istnieje taki zakres zadań, który mogą z powodzeniem realizować samodzielnie zarówno organy, jak i członkowie społeczności lokalnej, o tyle w ramach teorii rozwoju lokalnego podstawą jest ścisła współpraca tych dwóch podmiotów. Ryszard Brol „o rozwoju lokalnym mówi wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działania społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierzają do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego”⁷.

Wzajemna współpraca podmiotów prywatnych i publicznych wpływa również na ujęcie przedmiotowe rozwoju lokalnego (zwane także czynnikowym lub atrybutywnym). Polega ono na wykonywaniu zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego szczebla gminnego oraz realizowaniu bieżących potrzeb członków wspólnoty

⁵ A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 14–15.

⁶ I. Pietrzyk, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, w: *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 1995, s. 13.

⁷ R. Brol, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, pod red. R. Broła, A. Raszkowskiego, A. Sztando, Wrocław 2014, s. 11.

samorządowej poprzez podejmowanie konkretnych fakultatywnych czynności, które mogą być dostosowane do zmieniających się okoliczności społeczno-ekonomicznych, przy uwzględnieniu możliwości gminy. Stąd też rozwój lokalny obejmuje różne wymiary funkcjonowania społeczności lokalnej: społeczno-kulturowy, środowiskowy, infrastrukturalny, gospodarczy i przestrzenny⁸.

Tabela 1

Wymiary rozwoju lokalnego samorządu gminnego

| Wymiary | Dziedziny |
|---------------------|---|
| Społeczno-kulturowy | Ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności lokalnych, warunki życia, instytucje i usługi społeczne. |
| Środowiskowy | Komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna. |
| Infrastrukturalny | Infrastruktura techniczna o zasięgu lokalnym i ponadregionalnym, organizacja sektorów infrastruktury, luka infrastrukturalna, rezerwy infrastrukturalne, inwestycje infrastrukturalne. |
| Gospodarczy | Zasoby gospodarcze, działalność gospodarcza według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne, koszty społeczne, dobra wspólne, konkurencyjność miast. |
| Przestrzenny | Zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, wartości przestrzenne. |

Źródło: A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, t. 2, Opole 1998, s. 396.

W ramach ujęcia przedmiotowego mowa jest także o tym, co rozwój lokalny ma przynieść. Aktywne uczestnictwo podmiotów w tworzeniu rozwoju lokalnego można przedstawić również jako nowe wartości, które powstają pod wpływem ich działania i obejmują:

⁸ A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego...*, s. 396. Do koncepcji Andrzeja Klasika i Floriana Kuźniaka odwołuje się również Jacek Pokładecki w artykule: *Rola aktywności gospodarczej samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, „Hominem Hominibus” 2013, nr 9, s. 52. Z kolei S. L. Bagdziński uważa, że rozwój lokalny obejmuje cztery płaszczyzny: gospodarczą, polityczną, społeczną i kulturową; S. L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Toruń 1994, s. 15.

- produkty, dobra i usługi zaspokajające zapotrzebowanie wewnętrzne i zewnętrzne;
- zatrudnienie, a także nowe firmy i instytucje tworzące nowe stanowiska pracy;
- wartości niematerialne takie jak: wiedza, wyższe kwalifikacje i umiejętności;
- atrakcyjne propozycje lokalizacyjne, na które składają się nieruchomości i infrastruktura techniczna oraz wysokiej klasy środowisko przyrodnicze⁹.

Z. Strzelecki podkreśla, że wyżej wymienione wartości to podstawa zmian w sposobie, poziomie i jakości życia mieszkańców danego terytorium, a zatem również proces społeczny, ponadto postęp technologiczny i techniczny mający na celu pełniejsze, racjonalne wykorzystanie czynników i zasobów terytorium¹⁰. Definicja ta pozwala na ujęcie rozwoju lokalnego w szerszej perspektywie. Prowadzi ona do wyróżnienia rozwoju społecznego, kulturalnego i gospodarczego oraz ujmowania w tym procesie skutków ekologicznych, co wynika bezpośrednio z implementacji do procesów rozwoju lokalnego zasad zrównoważonego rozwoju¹¹. Czynniki rozwoju lokalnego to „elementy struktury terytorium, które są lub mogą być uruchomiane w celu prowadzenia działalności w sferze produkcji, podziału, obiegu lub konsumpcji. Oprócz czynników: ekonomicznego, społecznego czy politycznego można również wyodrębnić czynnik technologiczny, techniczny i ekologiczny. Na potrzeby niniejszej pracy uwaga zostanie skoncentrowana na trzech podstawowych przesłankach, a mianowicie społecznej, ekonomicznej i politycznej. Do ekonomicznych elementów włączono

⁹ R. Brol, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju...*, s. 111; S. Korenik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, t. 1, Opole 1998, s. 361–361; A. Klasiak, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, w: *Gospodarka lokalna*, pod red. R. Broła, Wrocław 1995, s. 23.

¹⁰ Z. Strzelecki, *Polityka regionalna*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008, s. 79.

¹¹ Przykładowo T. Markowski wskazuje również na zależność między rozwojem lokalnym a wzrostem ilościowym i postępem jakościowym, które odbywają się w systemach gospodarczych, społecznych i ekologicznych; T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008, s. 79.

również komponenty techniczne i technologiczne. Ponadto podkreśla się w literaturze przedmiotu potrzebę wydzielenia determinant związanych z kategoriami przestrzennymi i instytucjonalnymi¹².

W ramach rozwoju społecznego, Bolesław Domański wskazał na czynniki rozwoju lokalnego, które są kierunkami prowadzonej polityki przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wśród nich wyróżnia się: kulturę, struktury społeczne, dostępność, wielkość rynków, korzyści aglomeracji, lokalną przedsiębiorczość, kulturę przemysłową, zdolności innowacyjne, solidarność społeczną oraz zaufanie¹³.

Do kręgu czynników społecznych, za Wojciechem Kosiedowskim, można natomiast zaliczyć: zmiany w liczbie ludności i strukturze demograficznej, tempo i charakter procesów urbanizacji, aglomeracji i metropolizacji. Istotną rolę odgrywają również rozwój i doskonalenie infrastruktury społecznej, zmiany w poziomie i stylu życia, poprawa wykształcenia, aktywność i zaangażowanie zarówno władz, jak i społeczności lokalnej, partycypacja społeczeństwa w podejmowaniu decyzji¹⁴. Porównując dwie grupy czynników społecznych z zakresu geografii u B. Domańskiego oraz ekonomii, której przedstawicielem jest W. Kosiedowski, można wyciągnąć wniosek, że pierwszy z autorów traktuje komponenty społeczne jako wyraz kultury i przemian w strukturze społecznej, natomiast drugi z nich odnosi się do zmian demograficznych oraz procesów mających miejsce w przestrzeni miejskiej.

Z kolei grupa czynników technicznych i technologicznych obejmuje: ilość i jakość kapitału trwałego i zmiany w jego strukturze, wzrost udziału

¹² Z. Strzelecki, *Czynniki i bariery rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008, s. 50–54.

¹³ B. Domański przez kategorię czynników społecznych rozumie takie zjawiska i procesy mające w swej istocie charakter pozamaterialny i niepolityczny, obejmujące także zjawiska i relacje ekonomiczne, które są bezpośrednio związane z ludźmi jako pracownikami lub przedsiębiorcami; B. Domański, *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce*, w: *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, pod red. I. Sagan, M. Czepczyńskiego, Gdańsk 2001, s. 127; por. T. Strykiewicz, *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*, Poznań 1998.

¹⁴ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008, s. 232.

łu produktów wysoko przetworzonych wykonanych w oparciu o wysokie technologie, rozwój działalności badawczo-rozwojowej, pogłębianie współpracy sektora nauki z przemysłem, dywersyfikację produkcji, poprawę konkurencyjności technicznej produkcji, rozwój i doskonalenie infrastruktury technicznej oraz przygotowanie terenów pod inwestycje.

Ekologiczne aspekty rozwoju lokalnego należy upatrywać w: dostępie do zasobów naturalnych, racjonalizacji gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego, wdrażaniu czystych technologii, stymulowaniu produkcji zdrowej żywności, poprawie środowiska i kultury ekologicznej społeczeństwa, postępie w edukacji ekologicznej, wdrażaniu nowoczesnych instrumentów ochrony środowiska¹⁵.

Największy wpływ na rozwój lokalny ma jednak rozwój gospodarczy. Stąd też podlega on najszerzszemu badaniu i stanowi również pole do analizy w nauce o samorządzie. Główną rolę w rozwoju gospodarczym przypisuje się czynnikom technologicznym. Wiąże się z tym istotny wpływ innowacyjności miejsc na rozwój lokalny oraz zdolności uczenia się wspólnoty lokalnej. W związku z tym nasuwa się pytanie: w jakim stopniu gminy są środowiskiem, w którym akumulacja wiedzy i umiejętności sprzyjać może rozwojowi innowacyjnych form działalności gospodarczej¹⁶? Można przyjąć, że rozwój gospodarczy stanowi podstawę rozwoju lokalnego. Stąd też, aby go osiągnąć, gmina powinna prowadzić działalność gospodarczą rozumianą nie jako wykonywanie zadania publicznego, lecz jako kształtowanie określonego obszaru w celu stworzenia dobrych warunków do funkcjonowania podmiotów prywatnych, czyli zarówno mieszkańców, jak i przedsiębiorców.

L. Bagdziński wskazuje, że w „dziedzinie gospodarczej rozwój polega przede wszystkim na rozwijaniu przedsiębiorczości zarówno

¹⁵ M. Kiczek, M. Pompa-Roborzyński, *Ocena rozwoju gmin powiatu rzeszowskiego (z wykorzystaniem metody Hellwiga)*, „Humanities and Social Science” 2013, nr 20 (2), t. XVIII, s. 66.

¹⁶ Rozwijanie innowacyjnej produkcji w głównych miastach jest zgodne z teorią cyklu życia produktu. Teoria ta wskazuje na niskie koszty siły roboczej jako podstawowy czynnik lokalizacji produkcji wyrobów. Niskie płace nie stanowią przewagi konkurencyjnej, które mogłyby być podstawą trwałego rozwoju lokalnego. Uzależnienie tego rozwoju od prostej produkcji podwykonawczej lub montażowej w ramach lub dla wielkich korporacji grozi syndromem tzw. gospodarki filialnej (branch plant economy); B. Domański, *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym...*, s. 128.

prywatnej, jak i kreowanej przez władze lokalne, lokalne instytucje samorządowe oraz społeczności lokalne¹⁷. Podstawą w tym zakresie jest teoria roli państwa w gospodarce rynkowej, według której w celu zapewnienia trwałego rozwoju ma ona m.in. równoważyć interesy społeczne oraz indywidualne, regulując strukturę dobra ogółu i wolności gospodarczych. Aby osiągnąć ten cel, samorząd terytorialny powinien pełnić funkcje: inicjującą, planistyczną, wspomagającą, sterującą, koordynacyjną i kontrolną w całym systemie, jakim jest gospodarka lokalna¹⁸.

Podobną teorię proponuje również Jerzy J. Parysek, który „gospodarkę lokalną w znaczeniu ogólnym określa jako działania umożliwiające rozwój danej jednostki, a więc te wszystkie działania w sferze społecznej, gospodarczej, które wykorzystują lokalne czynniki rozwoju i uwzględniają jego ograniczenie. To proces, w którym władze lokalne przy wykorzystaniu zasobów własnych, w tym także ludności oraz partnerów zewnętrznych (kapitału), stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej¹⁹. Przedstawiona koncepcja odwołuje się do triady czynników produkcji: ziemi, kapitału i pracy, które wpływają na rozwój gospodarczy przedsiębiorstwa. Wykorzystując je na gruncie samorządu gminnego jako przesłanki rozwoju lokalnego ziemia odpowiada obszarowi gminy, kapitał natomiast członkom wspólnoty samorządowej, a praca wyraża wzajemną kooperację jednostek samorządu terytorialnego szczebla podstawowego z mieszkańcami²⁰. Wynika z tego, że samorząd powinien dążyć do uwzględnienia przeciwstawnych interesów społecznych oraz indywidualnie regulować funkcjonowanie podmiotów prywatnych na swoim obszarze. W konsekwencji takiego założenia, gmina ma nie tylko prawo, ale przede wszystkim powinność oddziaływania na szereg lokalnych struktur społeczno-gospodarczych dla dobra członków wspólnoty samorządowej.

¹⁷ S. L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza...*, op. cit., s. 15.

¹⁸ A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny...*, op. cit., s. 7.

¹⁹ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997, s. 10.

²⁰ A. Klasik wykorzystując koncepcję triady czynników produkcji wskazuje, że rozwój lokalny prowadzi do kreowania nowych wartości w zakresie środowiska, wiedzy, pracy i kapitału; A. Klasik, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, w: *Gospodarka lokalna*, pod red. R. Broła, Wrocław 1995, s. 23.

Analiza definicji rozwoju lokalnego pokazuje, że można rozpatrywać to pojęcie na wielu płaszczyznach, będących sumą czynników, które należy wziąć pod uwagę prowadząc politykę rozwoju lokalnego. Wśród tych komponentów wyróżnia się:

- rozwój lokalny, który dotyczy obszaru, czyli zmian w układzie terytorialnym;
- rozwój lokalny, który koncentruje się na potrzebach wspólnoty samorządowej zamieszkującej obszar gminy;
- rozwój lokalny, który jest procesem, czyli trwa, a nie jest działaniem jednorazowym;
- rozwój lokalny, który stanowi wyraz aktywności podmiotów w otoczeniu instytucjonalnym gminy.

Podsumowując analizę czynników (przesłanek) rozwoju lokalnego, należy podkreślić, że wiele z nich ma szerszy zasięg terytorialny i przyczynia się do osiągnięcia rozwoju regionalnego. Każda jednostka samorządu gminnego realizując politykę rozwoju lokalnego, analizuje omówione wcześniej determinanty rozwoju, a w jego wizji daje wyraz własnym ambicjom i generalnym celom rozwojowym. Główną przesłanką prowadzenia polityki rozwoju lokalnego jest działalność, mającą na celu podniesienie konkurencyjności obszaru danej jednostki samorządu terytorialnego. Realizacja tego celu ma nastąpić poprzez stworzenie warunków dla rozwijania przedsiębiorczości i kreatywności, co polega na wspieraniu sieci koordynacji działań wielu różnych partnerów, a w szczególności na formowaniu układu instytucjonalnego promującego innowacyjność²¹.

Wynika z tego, że polityka rozwoju lokalnego to proces, który można nazwać programowaniem rozwoju. Zdaniem J. Hausnera podejmowanie działań zorientowanych na wywołanie zmian, musi poprzedzać wizja tych zmian²². Ważne miejsce w tym względzie zajmują teorie rozwoju, które stanowią podstawę ideologiczną do kierunków prowadzenia polityki rozwoju lokalnego. W związku z powyższą analizą warto zadać następujące pytania: w jaki sposób można ulepszyć teorie

²¹ Szerzej: J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.

²² J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 370.

rozwoju lokalnego jako scenariusze polityki rozwoju lokalnego występujące w Polsce i RFN? Jakie są zalety rozwoju lokalnego, a jakie są jego bariery?

B. Domański tłumaczy teorię rozwoju lokalnego, odnosząc się do teorii cyklu życia produktu, teorii cykli koniunkturalnych czy teorii lokalnych środowisk innowacyjnych²³. Każda z wymienionych koncepcji swoje założenia wykorzystuje do stworzenia rozwoju lokalnego. Ich wspólną cechą jest tworzenie uwarunkowań konkurencyjności dla podmiotów prywatnych, które chcą wybrać obszar gminy do zamieszkania lub rozpoczęcia działalności gospodarczej. Wspólnym mianownikiem tych teorii jest fakt, że rozwój lokalny zależy zarówno od czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Endogeniczne czynniki rozwoju, czyli wewnętrzne determinanty rozwoju, to posiadane przez daną jednostkę samorządu terytorialnego zasoby (ludzkie, kapitałowe, przyrodnicze i inne). Egzogeniczne czynniki rozwoju dla gmin to wszystkie czynniki wpływające z jej otoczenia (bliższego i dalszego)²⁴. W nowoczesnym planowaniu rozwoju czynniki wewnętrzne i zewnętrzne ujmowane są jako dopełniające się, wzmacniające, umożliwiające wykorzystanie lokalnych atutów. Zdaniem A. Noworóla, ich powiązanie prowadzi do wielopoziomowej, międzysektorowej umowy zainteresowanych podmiotów procesu rozwojowego danej jednostki samorządu terytorialnego (czy terytorium)²⁵.

Inną koncepcją jest wywodzenie teorii rozwoju lokalnego z rozwoju regionalnego. Niektórzy autorzy traktują rozwój lokalny na równi z regionalnym. Przykładowo Wojciech Kosiadowski traktuje rozwój lokalny (tak samo jak regionalny) jako proces wszelkich zmian, jakie zachodzą w danej jednostce terytorialnej²⁶. Z drugiej strony można wyróżnić odmienne podejście, które w rozwoju lokalnym upatruje główny czynnik rozwoju regionalnego. Irena Pietrzyk podkreśla, że rozwój lokalny to oddolny sposób generowania dynamiki rozwoju,

²³ B. Domański, *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym...*, s. 129.

²⁴ Z. Strzelecki, A. Gałązka, E. Jastrzębska, P. Legutko-Kotbus, *Raport problemowy: Usługi publiczne a rozwój lokalny i regionalny*, Warszawa 2013, s. 5.

²⁵ A. Noworól, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 88–89.

²⁶ W. Kosiadowski, *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym...*, s. 232.

wykorzystujący cały wewnętrzny potencjał rozwojowy w różnej skali przestrzennej, niemniej będący tylko strategią lub metodą rozwoju regionalnego. W podobny sposób odnosi się do relacji między rozwojem lokalnym a regionalnym W. Dziemianowicz, powołując się przy tym na definicję A. C. Nelsona i E. J. Blakely'ego²⁷. Oprócz tego warto w tym zakresie odnieść się do koncepcji J. Reijnen'a i A. Sutton'a, którzy traktują gospodarkę lokalną jako proces, w którym władze lokalne wykorzystują własne oraz zewnętrzne zasoby do stymulowania rozwoju gospodarczego danej jednostki samorządu terytorialnego²⁸.

W ramach niniejszej pracy rozwój lokalny będzie rozpatrywany jako główny czynnik rozwoju regionalnego oraz podniesienia konkurencyjności regionów. Podejście to znalazło również potwierdzenie na gruncie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁹, gdzie w art. 20a wskazano, że działania z zakresu polityki rozwoju stanowiące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (...) są finansowane z dotacji celowej budżetu państwa, w przypadku, jeżeli przyczyniają się do podniesienia rozwoju oraz konkurencyjności regionu.

Analizując różnorodne teorie rozwoju lokalnego, należy zauważyć, że są one wypadkową skutków i barier rozwoju lokalnego samorządu gminnego w Polsce i RFN. Dokładna identyfikacja skutków rozwoju lokalnego i jego czynników ograniczających, pozwala na prawidłowe określenie kierunków rozwoju, a w konsekwencji podniesienia jakości życia mieszkańców.

Skutki rozwoju lokalnego można podzielić ze względu na wspomniane wcześniej komponenty, czyli rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny. W ramach pierwszego z nich wyróżnia się konsekwencje o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Charakter wewnętrzny odnosi się bezpośrednio do jakości funkcjonowania członków wspólnoty

²⁷ W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Warszawa 1997, s. 29–30; por. E. J. Blakely, *Planning local economic development. Theory and practice*, London 2002.

²⁸ Por. J. Reijnen, *The role of local authorities in fostering local initiatives (compared with experiences in other countries)*, w: *Local initiatives. Alternative path for development*, Maastricht 1987; A. Sutton, *Local initiatives. Alternative path for development*, Maastricht 1987.

²⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.

samorządowej. Natomiast zewnętrzne rezultaty rozpatrywane są z perspektywy konkurencyjności gminy pośród innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Innymi słowy, w aspekcie zewnętrznym chodzi o to, w jaki sposób jest ona oceniana jako przestrzeń do życia, rozwoju czy inwestowania. W aspekcie wewnętrznym można wskazać na wzrost poziomu życia, który rozumiany jest jako wyższy poziom usług publicznych. Podniesienie jakości egzystencji w gminie wiąże się następnie z poprawą bezpieczeństwa lokalnego oraz lepszą atmosferą do podejmowania inicjatyw przez mieszkańców, które są wyrazem ich bezpośredniego zaangażowania i partycypacji w rozwiązaniu spraw lokalnych. W związku z tym, że łatwo jest utożsamić się z tym, co jest bliskie i bezpośrednio dotyczy członków społeczności lokalnych, ich działanie stanowi funkcję rozwoju lokalnego. Oznacza to, że zakres ich partycypacji pozwala zmierzyć faktyczną jakość rozwoju lokalnego. Wraz ze wzrostem dobrobytu gminy zwiększa się także koncentracja na tym, co jest związane z podniesieniem atrakcyjności przestrzeni miejskiej, a nie z realizacją spraw zapewniających warunki egzystencjalne w postaci kanalizacji czy oczyszczalni ścieków. Ponadto rozwój lokalny jest niezbędnym warunkiem wzrostu:

- atrakcyjności lokalizacyjnej (inwestycyjnej) oraz rangi gminy w otoczeniu, a w konsekwencji wzrostu liczby mieszkańców, podmiotów gospodarczych i turystów;
- zatrudnienia i spadku rozmiarów bezrobocia;
- dochodów indywidualnych mieszkańców i dochodów budżetu gminy, a w konsekwencji wzrostu jakości życia mieszkańców, wskutek coraz lepszego zaspokajania ich zbiorowych potrzeb³⁰.

Rozpatrując skutki rozwoju lokalnego nie można również zapomnieć o barierach, które są z nim związane. Pierwsza z nich ma charakter strukturalny i dotyczy funkcjonowania władzy wykonawczej i uchwałodawczej. Brak współpracy między nimi, ale także brak konkretnej wizji i kierunków rozwoju gminy powodują, że stanowią one główną barierę wprowadzenia zmian na danym obszarze. Ponadto nieumiejętność kooperacji władzy lokalnej przekłada się na problemy z mieszkańcami, brak znajomości ich potrzeb oraz tworzenie dystansu pomiędzy rządzą-

³⁰ M. Ziółkowski, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1, s. 147.

cymi a rządzonymi. Oprócz problemów w ramach struktury organizacyjnej gminy należy także spojrzeć szerzej na kwestię barier rozwoju lokalnego i uwzględnić otoczenie społeczne gminy, czyli stowarzyszenia, fundacje, przedsiębiorców czy osoby fizyczne. Wymienione grupy podmiotów mogą również stanowić przyczynę ograniczonego rozwoju na terenie gminy. Problemy te wówczas mają charakter wielopoziomowy. Dominującym powodem hamowania wszelkich inwestycji na terenie gminy jest najczęściej egoizm ludzki, czyli spoglądanie na wszelkie zmiany przez pryzmat własnego interesu. Podejście takie przeczy zasadzie solidarności i myśleniu, które wyraża się w poglądzie, że jeżeli dobrze będzie się żyło ogółowi wspólnoty, to jednostce również. Z drugiej strony pojawiają się nierealne pomysły, które mają doprowadzić do rozwoju lokalnego. Ich nierealność wynika z braku wiedzy na temat mechanizmów działania i możliwości administracyjnych władz lokalnych.

Inną płaszczyzną są inicjatywy podejmowane przez gminę, które polegają na włączeniu w proces decyzyjny sektora społecznego. Oprócz fazy konceptualizacji problemów nie ma ich realizacji. Problem ten ma również swoją wersję w ramach spotkań organizowanych przez stowarzyszenia, fundacje, think tanki czy naukowców, którzy oprócz organizowania seminariów, konferencji, przeprowadzania sond, ankiet, sondaży tylko zbierają informacje wymienione przez stronę reprezentującą organy gminy, sektor społeczny i przedsiębiorców, nie proponując żadnych realnych rozwiązań tych problemów. Narastająca frustracja po obu stronach doprowadza do powstania konfliktu, który uniemożliwia kształtowanie dobrej koniunktury do podjęcia współpracy między reprezentantami wspólnoty samorządowej a jej członkami. Inny poziom barier rozwoju lokalnego wiąże się z rywalizacją pomiędzy organami władzy a mieszkańcami gminy. Rywalizacja ta dotyczy głównie koncepcji tego, co jest najważniejsze dla gminy i jakie zadania w pierwszej kolejności powinny być realizowane. Niezrozumienie ze strony mieszkańców i zbiorowych form ich działania prowadzi do braku współpracy i apatii w podejmowaniu wspólnych inicjatyw.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, w ramach ujęcia podmiotowego prowadzenia polityki rozwoju lokalnego, można wyróżnić działanie endogenne i egzogenne. Pierwsze z nich (endogenne) polegają na aktywności gminy jako organu państwa, natomiast drugie na inicjatywach podejmowanych przez osoby fizyczne, stowa-

rzyszenia, fundacje oraz przedsiębiorstwa, które funkcjonują na jej obszarze. Dynamika rozwoju lokalnego zależy także od pewnych warunków, które muszą wystąpić. Mowa w tym względzie o wyodrębnionej strukturze społeczno-terytorialnej, posiadającej charakterystyczny dla siebie zbiór cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, wyrażających własne potrzeby oraz hierarchię wartości³¹. W związku z tym można stwierdzić, że od gmin obecnie oczekuje się, że będą aktywnie kształtować warunki życia członków wspólnoty samorządowej i podmiotów gospodarczych funkcjonujących na ich terenie. Nadrzędnym celem władz lokalnych powinno być zatem stymulowanie rozwoju gospodarczego w gminie oraz w jej otoczeniu instytucjonalnym. Warto w tym względzie przytoczyć teorię rozwoju E. J. Blakely'ego, który twierdzi, że podstawą rozwoju lokalnego są cztery elementy: zatrudnienie, baza do rozwoju (czyli układ instytucjonalny zdolny do identyfikowania i rozwiązywania problemów lokalnych), zalety lokalizacyjne (z punktu widzenia przedsiębiorstw) oraz zasoby wiedzy. Rozwój tych komponentów służy bezpośrednio lub pośrednio kształtowaniu rozwoju lokalnego. Spadek bezrobocia prowadzi do wzrostu dochodów na konsumpcję społeczeństwa oraz poprawy koniunktury i wzrostu dochodów budżetu gminy przy spadku wydatków socjalnych. Z kolei troska o walory lokalizacyjne zapewnia napływ kapitału i ład przestrzenny przy jednoczesnym poszanowaniu zasad ekologii. Podnoszenie na wyższy poziom wiedzy tworzy pole przyciągające najnowocześniejsze formy wytwórczości i usług, sprzyja rozwojowi kulturalnemu i cywilizacyjnemu. Natomiast aktywny układ zmian zapewnia stały monitoring i konieczne przesunięcia korekcyjne, a przede wszystkim dba o intensyfikację aktywności społecznej³². Koncepcja E. J. Blakely'ego stanowi inspi-

³¹ L. Wojtasiewicz, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, pod red. J. J. Paryska, Poznań 1996, s. 14; L. Wojtasiewicz, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1996, nr 734, s. 14.

³² Koncepcja zadań, jakie samorząd terytorialny powinien pełnić w odniesieniu do rozwoju lokalnego jest bezpośrednio związana z modelami gmin, które występują w literaturze przedmiotu. Wyróżnia się: kliencko-patronacką formę funkcjonowania samorządu, wariant gminy państwa opiekuńczego (Niemcy) oraz wariant ekonomiczno-rozwojowy; E. J. Blakely, *Planning local economic development...*, op. cit.

rację do rozwoju jednego z tych komponentów jako podstawy rozwoju lokalnego, a mianowicie otoczenia instytucjonalnego.

1.2. Rola multi-level governance w rozwoju lokalnym w Polsce i RFN

Analizując rolę samorządu gminnego w *multi-level governance* w Polsce i RFN, należy w pierwszej kolejności wskazać na genezę tej koncepcji, a następnie odnieść ją do specyfiki w obu państwach. Podstawowym błędem występującym na gruncie polskim jest traktowanie *multi-level governance* w tradycji anglosaskiej. W przeciwieństwie do tego podejścia znajduje się ujęcie występujące na gruncie literatury niemieckiej, które zostało dostosowane do specyfiki tego kraju. Zakłada ono, że samorząd gminny będący zdecentralizowaną formą administracji publicznej, odgrywa rolę kluczową w zakresie tworzenia form współpracy z innymi podmiotami prywatnymi.

Geneza *multi-level governance* leży u podstaw *governance*, które wywodzi się z tradycji anglosaskiej, głównie z Wielkiej Brytanii, Irlandii i Stanów Zjednoczonych. Szczególnie jest to widoczne w przekazywaniu kompetencji w zakresie koordynacji polityki publicznej na zasadzie dekoncentracji³³.

Na gruncie niemieckiej literatury podkreśla się także, że *governance* powstało w RFN w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w wyniku zmian, które miały miejsce w trzech obszarach: po pierwsze, doszło do szerokiego rozpowszechnienia adaptacji nowego zarządzania publicznego i partnerstw publiczno-prywatnych (w Polsce nie wystąpiły żadne przeobrażenia w tym zakresie). Po drugie, podobnie jak w Polsce, nastąpiło rosnące zaangażowanie różnego rodzaju lokalnych stowarzyszeń, grup interesu i aktorów prywatnych w tworzenie lokalnych polityk publicznych. Po trzecie, wprowadzono w RFN nowe formy zaangażowania obywatelskiego³⁴. Po czwarte, w RFN stworzo-

³³ C. Ansell, *The networked policy: Regional development in Western Europe*, „Governance” 2000, s. 303–333.

³⁴ B. Denters, I. Rose, *Towards local governance?*, w: *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, pod red. B. Denters, I. Rose, Haundmills 2005, s. 46–62.

no szerokie przymierze współpracy między samorządem terytorialnym szczebla gminnego a instytucjami samorządu gospodarczego, w szczególności z izbami przemysłowo-handlowymi.

Governance to sieciowa forma rządzenia. Koncepcja ta stanowi zatem funkcję zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów. Definicję tę można także odnieść do *public governance* (zarządzania publicznego). Jak zauważa Hubert Izdebski, takie zarządzanie publiczne, które nie musi należeć wyłącznie do władzy publicznej, łączy się z odchodzeniem od traktowania obywateli tylko jako wyborców, wolontariuszy czy konsumentów usług publicznych i z przejściem do upatrywania w nich interesariuszy oraz – dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą – współdecydentów i współredaktorów wspólnego dobra³⁵.

Z analizy pojęcia *governance* można wyciągnąć następujące wnioski: po pierwsze, należy je traktować możliwe szeroko. Po drugie, rozpatrując zakres wzajemnych zależności pomiędzy podmiotami publicznoprawnymi a prywatnoprawnymi, należy koncentrować się na poszukiwaniu form pośrednich, które stanowią katalizator ich potrzeb i interesów, który pomaga w doprowadzeniu do postępu społeczno-gospodarczego na danym obszarze. Ponadto w ramach *governance* analizowane są następujące zagadnienia, które przesądzają o tym, w jakim kierunku należy podążać, podejmując badania w tym zakresie. Obejmują one:

- koordynację polityki publicznej organów administracji publicznej, czyli rządowej i samorządowej;
- analizę narzędzi, jakimi dysponują podmioty publiczne i prywatne w osiągnięciu rozwoju regionalnego i lokalnego;
- wyznaczanie granic i sposobów interwencji władzy publicznej na rynku;
- sposób sprawowania władzy³⁶;

³⁵ P. Antkowiak, R. Kmiecik, *Udział przedsiębiorców w podejmowaniu decyzji publicznych w sferze gospodarczej na poziomie lokalnym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1, s. 291.

³⁶ Por. D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996–2007. World Bank Policy Research June 2008*, Waszington 2008.

- metody współpracy i negocjacji, a nie przymusu³⁷;
- relacje między grupami podmiotów w sieci³⁸.

W przeciwieństwie do rozwiązań anglosaskich znajdują się państwa, takie jak Polska i RFN, w których jednostki samorządu terytorialnego, jako zdecentralizowane formy administracji publicznej, inaczej wykorzystują koncepcję *governance*. Nasuwa się w związku z tym pytanie, w jaki sposób adaptowały one *governance* do swojej specyfiki ustrojowej?

O ile w ujęciu anglosaskim koncepcja ta funkcjonuje w ramach hierarchii administracji rządowej, o tyle w Polsce i Niemczech realizowana jest w ramach zdecentralizowanych struktur organizacyjnych, które zostały wyposażone we władztwo administracyjne, pozwalające im kształtować prawa i egzekwować je od osób funkcjonujących na ich obszarze. *Governance* jest zatem w obu krajach formą pośrednią zarządzania publicznego. Jako „trzecia droga”, pozawala na stworzenie szerokiej partycypacji podmiotów, znajdujących się w otoczeniu jednostek samorządu terytorialnego, w budowaniu przymierza dla sprawniejszego wykonywania i zarządzania zadaniami publicznymi.

W niemieckiej literaturze przedmiotu, aby odróżnić pojęcie anglosaskie *governance*, wprowadzono w 2003 r. termin „*regional governance*”, który oznacza „słabo zinstytucjonalizowane formy kooperacji sieciowej regionalnych aktorów, stworzone w celu wykorzystania zadań, które doprowadzą do rozwoju regionalnego”³⁹. Warto również w tym względzie przetoczyć wyjaśnienie Dietrich Fürsta, który wskazał na to, że pojęcie

³⁷ C. Ansell, *The networked policy: Regional development...*, op. cit., s. 305.

³⁸ B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2, s. 6. Według B. Jessopa „formy partnerstwa, negocjacji, powiązań horyzontalnych (networking) zostały ustanowione lub rozszerzone przez zarządzających państwem, którzy w ten sposób starają się radzić sobie z osłabieniem ich społecznego mandatu lub niską skutecznością dotychczas uprawianej polityki. (...) im więcej złożonych problemów tym potrzeba większej koordynacji – czyli *governance*. W wąskim ujęciu *governance* oznacza samoorganizację”; M. Żabiński, *The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 4 (30), s. 47.

³⁹ D. Fürst, *Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionswissenschaften?*, „Raumforschung und Raumordnung” 2001, nr 59, wyd. 5/6, s. 370; A. Benz, D. Fürst, *Region – Regional Governance – Regionalentwicklung*, w: *Regionen erfolgreich steuern*, pod red. B. Adamaschek, M. Pröhl, Gütersloh 2003, s. 11–66.

regional governance oparte jest na sieciowej współpracy podmiotów z trzech sektorów: polityki, gospodarki oraz społeczeństwa. Podstawą ich działania jest wspólne przygotowanie rozwiązań problemów związanych z doprowadzeniem do rozwoju regionalnego⁴⁰. W celu dopełnienia ujęcia definicyjnego *regional governance*, warto wskazać na jego cechy, do których zalicza się: dobrowolne członkostwo zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych, brak określonych reguł działania, niski stopień zinstytucjonalizowania, funkcjonowanie obok zhierarchizowanej administracji rządowej oraz współdziałanie instytucji o różnych interesach, których realizacja możliwa jest tylko w ramach kooperacji⁴¹.

Z powyższych rozważań można wyciągnąć wniosek, że *governance* nie sprawdza się w państwach, w których funkcjonują zdecentralizowane formy administracji publicznej, ponieważ zakłada ona wykonywanie zadań publicznych przez jednostki administracji publicznej, podmioty prywatne na jednej płaszczyźnie (ponadnarodowej, narodowej). Rozwiązania w tym zakresie wniósł dorobek niemieckiej literatury w postaci *regional governance*. Natomiast współzarządzanie na kilku poziomach lokalnym i regionalnym oraz na różnych szczeblach władzy wymaga bardziej złożonego podtypu *governance*, jakim jest jego forma sieciowa *multi-level governance*.

Na podstawie omówionych definicji nasuwa się wniosek, że trudno jest rozpatrywać koncepcję *governance* dla jednostek samorządu terytorialnego, będących zdecentralizowanymi formami administracji publicznej według kryteriów anglosaskich. Należałoby zatem zastanowić się nad tym, aby stworzyć osobne ujęcie *governance* dla krajów, w których występuje zdekoncentrowana lub zdecentralizowana administracja publiczna. Stąd też, odnosząc się do wcześniej wskazanych kryteriów, można przyjąć, że *governance* w ramach zdecentralizowanej administracji publicznej charakteryzuje się następującymi cechami:

- koordynacją polityk publicznych, którym odpowiadają powierzone w ustawach zadania wykonywane zgodnie ze specyfiką danego obszaru;

⁴⁰ D. Fürst, *Regional Governance*, w: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, pod red. A. Benz, Wiesbaden 2004, s. 45.

⁴¹ M. Böcher, *Instrumentenwandel in der Umwelt- und Naturschutzpolitik und der Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung. Theoretische Grundlagen und Strategien der Praxisumsetzung*, Göttingen 2008, s. 50 i nn.

- analizą funkcjonowania publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych form organizacyjno-prawnych wykonywania zadań własnych i zleconych;
- sprawdzeniem efektywności wykonywanych zadań z perspektywy osiągniętych celów;
- działaniem podejmowanym przez samorząd gminny w celu rozwoju przedsiębiorczości na jego terenie;
- zbadaniem zakresu interwencji na rynku lokalnym przez pryzmat sprawowania administracji władczej i administracji świadczącej;
- zestawieniem form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie: związków celowych, stowarzyszeń oraz porozumień w Polsce; natomiast w Niemczech związków celowych (Zweckverbände), wspólnot roboczych (kommunale Arbeitsgemeinschaft) oraz porozumień publicznoprawnych (Vereinbarungen);
- kształtowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego relacji między grupami w sieci w oparciu jednostronne akty władcze.

Na podstawie przedstawionych elementów można stwierdzić, że zmianie uległa rola władz publicznych, która w mniejszym stopniu dotyczy obecnie kreowania polityki, a o wiele bardziej koncentruje się na moderowaniu różnych aspektów lokalnych polityk publicznych, odpowiadających określonym zadaniom powierzonym w ustawach. Administracja publiczna ujmowana w kategoriach *governance*, w tym jej tak istotny element, jakim jest samorząd, stanowi zatem część mechanizmów życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli⁴².

Podsumowując, z powyższych rozważań wynika, że koncepcja *governance* w ramach lokalnych polityk publicznych zdecentralizowanych form administracji publicznej zakłada, stworzenie szerokiego przymierza podmiotów prywatnych z dominującą pozycją samorządu gminnego. Zmiany te obserwowane są w zakresie przejścia od administracji władczej do administracji świadczącej w zakresie wykonywanych zadań pu-

⁴² R. Kmieciak, P. Antkowiak, M. Balcerek, *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w aglomeracji poznańskiej*, Poznań 2012, s. 11; należy dodać, że w cytowanej pracy podstawą była koordynacja polityki publicznej rozumiana jako całokształt działań podejmowanych przez organy administracji publicznej.

blicznych w Niemczech. W Polsce natomiast nadal dominuje koncepcja regulowania relacji z podmiotami prywatnymi w oparciu o jednostronne akty władcze. Praktyka ta zdecydowanie utrudnia wprowadzenie *governance* do zarządzania sprawami lokalnymi. Z drugiej strony wspomniane zmiany widoczne są także w odniesieniu do wybieranych form współpracy, które obejmują w Niemczech przewagę związków celowych przy marginalizacji stowarzyszeń i porozumień, natomiast w Polsce preferowanie organizacji prywatnoprawnych z powodu łatwości ich utworzenia oraz rozwiązania po wykonaniu zadania. Efektem dominującej praktyki są zmiany w politykach publicznych, które zależą od przetrwania danej struktury organizacyjnej.

Odmianą *governance* jest zatem *multi-level governance* – czyli wieloszczeblowe zarządzanie⁴³. Geneza *multi-level governance*, jako formy współzarządzania, sięga lat 70. ubiegłego wieku i jest wynikiem procesów regionalizacji i europeizacji⁴⁴. Pierwotnie termin ten dotyczył głównie poziomu ponadnarodowego i narodowego. Wraz z przeniesieniem polityki rozwoju regionalnego z poziomu centralnego na szczebel województw i krajów związkowych, powstała potrzeba stworzenia nowych mechanizmów koordynacji podmiotów funkcjonujących na tym terenie, aby wykorzystać ich potencjał dla postępu społeczno-gospodarczego⁴⁵. Od tej pory sens istnienia systemów politycznych w Polsce i RFN zaczęto rozpatrywać z perspektywy współpracy podmiotów, które łącząc się dążą do wypracowania nowej wartości podnoszącej konkurencyjność ich terenu.

Analiza *multi-level governance* zostanie przeprowadzona według następującej logiki wywodu, a mianowicie różnic w zakresie ujęcia definicyjnego oraz problemów związanych z wprowadzeniem i zastosowaniem *multi-level governance* (zakres podmiotowy i przedmiotowy) w Polsce i RFN.

⁴³ P. Kopyciński, *Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (multi-level governance). Przykład województwa małopolskiego i świętokrzyskiego*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 4 (30), s. 31.

⁴⁴ F. Scharpf, *Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 4 (30), s. 80–81

⁴⁵ L. Giessen, M. Böcher, *Rural Governance, forestry, and the promotion of local knowledge: The case of the German rural development programme „Active Regions”*, „Small Scale Forestry” 2009, nr 8 wyd. 2, s. 211.

Multi-level governance należy łączyć w Polsce i Niemczech z dwoma określeniami wynikającymi z kryzysu legitymizacji współczesnych instytucji państwowych i demokracji reprezentatywnej, a mianowicie niskiej efektywności dostarczanych usług publicznych oraz reprezentacji interesów⁴⁶. Wynika z tego, że nieskuteczne są rozwiązania, które oparte są na dostarczaniu dóbr i usług publicznych tylko przez administrację władczą. Stracił także na aktualności proces zamawiania świadczeń publicznych u podmiotów prywatnych w ramach nowego zarządzania publicznego (*New Local Management*)⁴⁷. Nowy kierunek przekształceń w sferze zarządzania publicznego sprowadza się do odejścia od rządzenia mechanizmami administracyjnymi i rynkowymi, a skierowania uwagi w stronę modeli partycypacyjnych.

Źródło *multi-level governance* tkwi zatem w zmianie stylu zarządzania w administracji publicznej, który przejawia się w odchodzeniu od modelu biurokratycznego *government* na rzecz modelu opartego na różnicowaniu sposobów koordynacji z wykorzystaniem rynków i sieci (*governance*)⁴⁸. Na gruncie polskiej nauki, zdaniem Jerzego Hausnera, w praktyce przejawia się to m.in. procesami decentralizacji oraz współdziałaniem podmiotów sektora publicznego, prywatnego i społecznego w zakresie rządzenia⁴⁹.

W przeciwieństwie do tego znajduje się podejście występujące w niemieckiej literaturze przedmiotu. Podobnie jak w przypadku *governance* podkreśla się, odwołując się do doświadczeń anglosaskich, że *multi-level governance* jest koncepcją, która stanowi wyraz tworzenia współpracy między instytucjami administracji publicznej opartymi na zasadzie dekoncentracji. Stąd też nie można w prosty sposób przenieść rozwiązań *multi-level governance* do zdecentralizowanych form administracji. Wymaga to innego ujęcia, które w pierwszej kolejności oparte jest na organach państwa, które utrzymując stosunek hierarchiczny wobec podmiotów prywatnych realizują określone zadania.

⁴⁶ M. Strumińska-Kutra, *Rola badań społecznych w refleksyjnych procesach metarządzenia. Zarys perspektywy teoretycznej i metodologicznej*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 4 (22), s. 17.

⁴⁷ D. Sześciło, *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 4 (22), s. 8.

⁴⁸ M. Bevir, *Sage Handbook of Governance*, London 2011, s. 1.

⁴⁹ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: *Wymiary życia społecznego*, pod red. M. Morody, Warszawa 2007, s. 493–515.

Nasuwa się z tego wniosek, że różnice w zakresie definicji sprowadzają się do tego, że w niemieckiej literaturze przedmiotu podkreśla się istotny wpływ podmiotów władczych, które współdziałają z podmiotami prywatnymi. W polskiej zaś partnerstwo tych podmiotów i dążenie do równorzędności spowodowane realizacją interesów i spraw, które dotyczą różnych podmiotów w społeczeństwie.

Zakres podmiotowy *multi-level governance* w Niemczech jest szerszy niż w Polsce, ponieważ obejmuje instytucje samorządu gospodarczego jako formy zdecentralizowanej administracji publicznej. Instytucjami samorządu gospodarczego są izby przemysłowo-handlowe, izby rolnicze oraz izby rzemieślnicze.

Analizując relacje między organami administracji państwowej a podmiotami prywatnymi, należy zastanowić się nad mechanizmem koordynacji działań zbiorowych. Pojęcie to wprowadził do nauki polskiej za Walterem W. Powellem wspomniany wcześniej J. Hausner⁵⁰, który wyodrębnił w tym względzie trzy takie mechanizmy: organizacje (hierarchia), rynki (przedsiębiorstwa) oraz sieci (formy pośrednie, hybrydowe). Ich cechy zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 2

Typologia sposobów koordynacji działań

| Cecha | Organizacje | Rynki | Sieci |
|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
| Podstawa normatywna | Narzucone reguły | Kontrakty | Konwencje |
| Charakter relacji między uczestnikami | Dominacja – podporządkowanie | Konkurencja i współpraca | Partnerstwo |
| Podstawowe instrumenty | Administracyjne | Ekonomiczne | Komunikacyjne |
| Sposoby rozwiązywania konfliktów | Nakaz administracyjny – nadzór | Negocjacje – egzekwowanie roszczeń na drodze sądowej | Negocjacje w oparciu o zasadę wzajemności, arbitraż |
| Preferencje i decyzje użytkowników | Zależne | Niezależne | Współzależne |
| Zdolność adaptacyjna | Słaba | Wysoka | Średnia |

Źródło: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 401; za: W. W. Powell, *Neither market or hierarchy: Network forms of organization*, „Research in Organizational Behaviour” 1990, t. 12, s. 300.

⁵⁰ C. Ansell, *The networked policy...*, op. cit., s. 303–333; por. J. Kooiman, *(Współ)zarządzanie socjopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3; por. O. E. Williamsom, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Warszawa 1998.

O ile organizacje (hierarchia) w Polsce i RFN są dobrze wykształcone, o tyle w przypadku rynków i funkcjonujących na nich podmiotów pojawiają się rozbieżności. W szczególności widać je w Polsce w braku izb przemysłowo-handlowych modelu kontynentalnego z obligatoryjnym członkostwem. Występują zatem ograniczone zasoby po stronie biznesu i ograniczony rynek dostawców zdolnych do kontraktowania⁵¹. W Polsce brak izb przemysłowo-handlowych jako korporacji publicznoprawnych, stanowi słabość nie tylko samych przedsiębiorców, ale także jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ nie mają one partnera do współpracy. Ponadto zapotrzebowanie przez organy administracji samorządowej na zasoby finansowe powoduje, że przedsiębiorcy uzyskują dominującą pozycję na ich terenie. W przypadku nieobecności powszechnej reprezentacji w postaci izb przemysłowo-handlowych, samorząd terytorialny sam nie jest w stanie doprowadzić do szerokiej partycypacji zainteresowanych podmiotów w procesie decyzyjnym.

Formy hybrydowe powstają wtedy, gdy zdaniem Hausnera istnieje potrzeba poszukiwania elastycznych rozwiązań, które odpowiadałyby zmianom w systemie. Formy sieciowe charakteryzują się zatem partnerskimi relacjami utrzymywanymi przez zainteresowane strony, w wyniku których aktorzy dobrowolnie zrzekają się części swojej autonomii, w celu osiągnięcia zakładanych korzyści. Konflikty są rozwiązywane za pomocą negocjacji, przy wykorzystaniu odpowiednich narzędzi komunikacyjnych. Decyzje uczestników pozostają od siebie współzależne. Mimo że ich zdolność adaptacyjna jest mniejsza od rynku, to ma w tym względzie przewagę nad organizacjami⁵².

Zakres przedmiotowy *multi-level governance* w Niemczech obejmuje przykładowo: bioenergetykę, ochronę środowiska, kulturę, turystykę i rekreację oraz promowanie kultury fizycznej⁵³. W niemieckiej literaturze przedmiotu realizacja zadań w ramach *multi-level govern-*

⁵¹ Por. P. Swieniewicz, *Cities in transition. From statism to democracy*, w: *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, pod red. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart, New York 2008; za: M. Strumińska-Kutra, *Rola badań społecznych w refleksyjnych procesach metarządzenia...*, op. cit., s. 18.

⁵² P. Kopyciński, *Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej...*, op. cit., s. 31.

⁵³ L. Giessen, *Regional Governance für ländliche Räume-innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts*, „Raumforschung und Raumordnung” 2010, nr 68, wyd. 4, s. 5.

ance została oparta na zasadzie partnerstwa (*Partnerschaftsprinzip*). Zasada ta przewiduje, że najpełniejszymi formami koordynacji interesów publicznych będą aglomeracje miejskie w postaci regionów metropolitarnych stanowiących strukturę organizacyjną na określonym terenie wraz ze znanymi dla nich formami współpracy, czyli: związkami publicznoprawnymi, spółkami prawa handlowego oraz projektami realizowanymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego⁵⁴.

W oparciu o powyższe typy *multi-level governance* można wyróżnić sposoby realizacji zadań publicznych w zależności od podmiotu publicznoprawnego, który odgrywa najważniejszą rolę w zakresie kreowania ich wykonania. Z jednej strony mogą inicjować tego typu działalność: izby przemysłowe-handlowe, izby rolnicze oraz izby rzemieślnicze. Z drugiej strony można doszukać się realizacji strategii wieloszczeblowego zarządzania w ramach struktury zadań publicznych realizowanych przez samorząd gminny. W szczególności mowa w tym względzie *Gemeinschaftsaufgaben* to grupa zadań przekazywanych w drodze ustaw gminom, których wykonanie zależy od współpracy z innymi organami administracji publicznej. Są to zadania, które mają szerszy niż lokalny wymiar np. w zakresie poczty, komunikacji, planowania przestrzennego, nadzoru gospodarczego, finansów i podatków.

Analizując przykładowo działalność izb rolniczych, można przedstawić wykonanie zadania w zakresie ochrony środowiska w oparciu o *multi-level governance*. Jak wskazano wyżej, podstawą pierwszego typu *multi-level governance* jest stworzenie poziomego sojuszu pomiędzy podmiotami należącymi do jednej branży np. ochrony środowiska (np. izba rolnicza, jednostki samorządu gminnego, lasy państwowe, stowarzyszenia i fundacje mające w statucie zapis o ochronie środowiska, mieszkańcy obszarów położonych blisko terenów zieleni). Centralnym punktem integracji poziomej w postaci sieci i koalicji jest koncentracja wokół interesu nadrzędnego, jakim jest ochrona środowiska, a nie interesy jednostkowe wymienionych podmiotów. Podstawą formalną sieci są wspólne założenia programowe, zintegrowane strategie i plany rozwoju, które umożliwiają wzajemne współdziałanie i wdrażanie regionalnych i lokalnych projektów. Wymiernym działaniem jest także wspólne przygotowanie programów ochrony środowiska oraz

⁵⁴ L. Hooghe, G. Marks, *Types of multi-level governance*, „European Integration Online Paper” 2001, nr 11, t. 5, s. 7–9.

programów ochrony powietrza, a także strategii rozwoju. W celu doprowadzenia do synergii podmiotów administracji publicznej, gospodarki oraz społeczeństwa obywatelskiego niezbędne jest, aby programy i strategie miały wielowymiarowy charakter i wykraczały swoim zasięgiem oddziaływania poza cele do zrealizowania.

Z kolei drugi sposób realizacji *multi-level governance* został wprowadzony w strukturę zadań publicznych samorządu gminnego w postaci *Gemeinschaftsaufgaben*. Specyfika tych zadań polega na tym, że na szczeblu federalnym tworzone są ogólne warunki współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w zakresie ich realizacji. Następnie warunki te ulegają szczegółowemu doprecyzowaniu na poziomie regionalnym, czyli są dostosowane do specyfiki danego kraju związkowego. W końcowej fazie przekazane są gminom do realizacji jako zadania zlecone. Są to zadania, które mają szerszy niż lokalny wymiar np. w zakresie poczty, transportu, planowania przestrzennego, nadzoru gospodarczego, finansów, opłat i podatków. Istotną cechą *Gemeinschaftsaufgaben* jest wzajemne przenikanie się ich wykonania z innymi organami administracji publicznej. Kolejną cechą tych zadań jest wpisanie zasady subsydiarności w ich strukturę. Wykonanie zasady pomocniczości opiera się na tym, że zadania te mogą wykonać albo jednostki samorządu terytorialnego, albo kiedy nie są w stanie ich zrealizować organy administracji rządowej. Warto również dodać, że władze centralne oprócz stworzenia ram współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi tworzą specjalne programy, w których wspierają finansowo inicjatywy oddolne obejmujące swoim zakresem działania kilka różnych podmiotów⁵⁵.

Wskutek podjętych działań powstaje nowy model zarządzania sprawami publicznymi. Jego bezpośrednimi konsekwencjami jest zmiana strategii rozwoju regionalnego. Strategia ta oparta jest wówczas na działalności oddolnej instytucji, które doprowadzają do podniesienia efektywności realizacji określonych zadań na danym terenie⁵⁶.

W omówionych powyżej typach *multi-level governance* następuje integracja podmiotów lokalnych i regionalnych oraz ich potencjału, czyli informacji, wiedzy, kapitału ludzkiego oraz środków finansowych. Dzięki temu możliwe jest efektywniejsze rozwiązanie spraw występują-

⁵⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. 3, s. 101.

⁵⁶ L. Giessen, *Regional Governance für ländliche Räume...*, s. 4.

cych na danym obszarze. Pośrednią korzyścią jest także wzrost akceptacji władzy publicznej oraz realizowanej przez nią polityki⁵⁷.

Z powyższej analizy można wyciągnąć następujące wnioski odnośnie cech współzarządzania wieloszczeblowego:

- pionowa i pozioma dezagregacja roli państwa prowadzi do wieloszczeblowości (wielopoziomowości) władzy, dzielenia się odpowiedzialnością i zachodzeniem na siebie kompetencji różnych podmiotów;
- występuje możliwość funkcjonowania ograniczonej liczby niezależnych od siebie i elastycznych (powołanych wedle aktualnych potrzeb) centrów decyzyjnych;
- państwo występuje jako pośrednik w powstawaniu pionowych i poziomych powiązań sieciowych i we wzmacnianiu znaczenia podmiotów niepaństwowych, a zarazem jako koordynator takich powiązań;
- występują pośrednie formy organizacyjne między rynkiem a organizacjami;
- rośnie znaczenie relacji (interakcji) między podmiotami uczestniczącymi w procesach rządzenia, które w dużej mierze funkcjonują w oparciu o zaufanie;
- ma miejsce zmiana formy koordynacji z nakazowej na negocjacje;
- wzrasta znaczenie instytucji;
- zwiększa się znaczenie podejścia oddolnego do realizacji zadań publicznych i obszaru gmin jako miejsca wymiany wiedzy i informacji.

Bez względu na poziom, na którym rozpatruje się pojęcie *multi-level governance*, oznacza ono współzarządzanie organów administracji publicznej z innymi strukturami organizacyjnymi, które funkcjonują w jego otoczeniu w celu regulacji procesów społeczno-gospodarczych. Termin ten obejmuje także formę koordynacji polityk publicznych, które decydują o tym w jaki sposób funkcjonują przedsiębiorcy, stowarzyszenia, fundacje oraz osoby fizyczne⁵⁸. W związku z tym nasuwa się pytanie w jaki sposób realizowana jest strategia *multi-level governance* na poziomie gminy?

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ P. Kopyciński, *Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej...*, op. cit., s. 31.

Jeżeli potraktuje się szczebel gminny jako jeden z poziomów, z którego podmioty biorą udział w współzarządzaniu, to staje się on płaszczyzną koordynacji sieciowej. W państwach, w których administracja publiczna oparta jest na decentralizacji, organy administracji publicznej pełnią wiodącą rolę w zakresie tworzenia płaszczyzny współpracy. Gminy są głównym elementem systemu sieciowego, a pozostałe podmioty gospodarcze i społeczne znajdują się w ich otoczeniu instytucjonalnym. Występują one wówczas jako układy instytucjonalne, które reprezentując określone potrzeby i interesy uczestniczą w procesie współdecydowania i współdziałania, który jest moderowany przez gminy.

Istotnym układem instytucjonalnym w ramach wieloszczeblowego zarządzania są izby przemysłowo-handlowe. Tylko w Niemczech są one partnerem dla samorządu terytorialnego i jako organy państwa w pełni przedstawiają problemy przedsiębiorców. Samorządy gminne oraz izby przemysłowo-handlowe w Niemczech, jako korporacje publicznoprawne, mogą zatem pełnić funkcję pośrednika w powstawaniu pionowych i poziomych powiązań sieciowych oraz we wzmacnianiu znaczenia podmiotów niepaństwowych⁵⁹. Należy w tym względzie zwrócić uwagę na podejście oddolne (*bottom-up*), przejawiające się w różnych formach partnerstw, w których kluczową rolę odgrywa zaufanie pomiędzy podmiotami.

Szczególną rolę pełni w tym zakresie samorząd gminny, który jako organizacja społeczno-gospodarcza danego terenu obejmuje znajdujące się na jego obszarze instytucje publiczne i prywatne, rynek oraz zachodzące między nimi wzajemne relacje. W ramach zbioru instytucji wyróżnia się jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego, przedsiębiorców, stowarzyszenia, fundacje czy mieszkańców. Rynek stanowi zatem przedmiot i granicę ich działania. Pomędzy nimi zachodzą sprzężenia zwrotne. Działanie jest zarówno skutkiem, jak i bodźcem do kolejnej interakcji. W ten sposób powstaje sieć wzajemnych zależności. Podmioty funkcjonujące na tym samym obszarze, łączą nie tylko podobieństwo interesów, ale także rozwiązywanie tych samych problemów. Nasuwa się w związku z tym pytanie, w jaki sposób gmina powinna koordynować przestrzeń? Podmioty te działają

⁵⁹ C. Ansell, *The networked policy: Regional development...*, op. cit., s. 322.

na różnych poziomach. Wskutek tego nie wystarczy tylko nimi zarządzać. Trzeba uwzględnić poziomy oddziaływania, czyli doprowadzić do współzarządzania (*governance*), które obejmie wszystkie poziomy interakcji – a więc współzarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*).

Wpływ samorządu gminnego na rozwój lokalny trzeba zatem rozpatrywać szerzej. Nie wystarczy już, aby gmina samodzielnie wykonywała zadania publiczne. Należy zatem szukać podmiotów do efektywniejszej współpracy, która doprowadzi do jakościowego i ilościowego postępu społecznego, gospodarczego na danym terenie. Poszukiwanie podmiotów do współpracy zmienia koncepcję myślenia o samorządzie w ujęciu teorii państwowej rozumianej jako *local government* na koncepcję anglosaską *local governance*. W ujęciu tym podstawą jest współdziałanie podmiotów prywatnych m.in. przedsiębiorców, stowarzyszeń, fundacji z gminami w celu realizacji ich zadań publicznych oraz podejmowanie nowych inicjatyw, które doprowadzą do wzrostu konkurencyjności danego obszaru.

Wynika z tego, że koncepcja współzarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*) znajduje swoje zastosowanie w sytuacji, kiedy należy wyznaczyć granice i sposoby interwencji władz publicznych w niwelowaniu skutków zawodności rynku oraz w dążeniu do rozwoju lokalnego.

Multi-level governance jest zatem strategią zarządzania publicznego podkreślającą w coraz większym stopniu znaczenie dialogu ze społecznością lokalną w zarządzaniu rozwojem lokalnym. W ramach wieloszczeblowego zarządzania wskazuje się na potrzebę ujmowania problemów rozwojowych danego terytorium z uwzględnieniem racji wszystkich aktorów procesu, łącząc przy tym aspekty społeczno-gospodarcze z przestrzennymi. Takie podejście pozwala na partycypacyjne określenie akceptowanego poziomu, a także sposobu świadczenia usług publicznych.

Brak efektywności funkcjonowania samorządu w danym porządku prawnym skłania do zadania pytania o to, co można zrobić, żeby doprowadzić do szybszego, lepszego rozwoju lokalnego? Przedstawiona wcześniej koncepcja wskazująca na działalność gospodarczą samorządu jako podstawę do kształtowania jego konkurencyjności znajduje podatny grunt do wprowadzenia w ramach strategii zarządzania pu-

blicznego, a w szczególności właśnie w koncepcji wieloszczeblowego zarządzania (*multi-level governance*). Nasuwa się w związku z tym pytanie: jakie zadania publiczne najlepiej wykonać w ramach strategii zarządzania publicznego w celu doprowadzenia do rozwoju lokalnego? Zakres tych zadań powinien wynikać ze strategii rozwoju czy wieloletnich planów inwestycyjnych. Ponadto każda z gmin posiada zadania, które wykonuje w sposób efektywniejszy. Koncentracja na nich może stanowić inspirację do poszukiwania podmiotów społecznych do współpracy, co skłania samorząd i sektor prywatny do kooperacji.

Multi-level governance staje się zatem trzecią drogą pomiędzy rozwiązaniami charakterystycznymi dla podmiotów publicznoprawnych, wykonujących swoje zadania w ramach powierzonego w ustawie władztwa administracyjnego, a prywatnoprawnych, działających w obrocie rynkowym.

Podsumowując można wyciągnąć następujące wnioski: koncepcja *multi-level governance* różni się w modelu anglosaskim od kontynentalnego. Decentralizacja administracji publicznej umożliwia rozszerzenie *multi-level governance* na inne organy państwa. W Polsce podkreśla się w ramach *multi-level governance* ujęcie możliwie szeroko interesów wszystkich podmiotów, których dana sprawa dotyczy. W Niemczech natomiast koncentracja jest na formach wykonywania zadań publicznych, które zakładają partycypację podmiotów prywatnych w ich realizacji. Powstanie *multi-level governance* w Polsce jest działaniem oddolnym (*bottom-up*), w Niemczech odgórnym (*top-down*). Tworzenie układu sieciowego wynika w Niemczech z przekonania władz państwowych o efektywniejszej realizacji zadań publicznych w oparciu o współpracę z podmiotami prywatnymi, których działania są moderowane przez podmioty władcze. W Polsce natomiast *multi-level governance* powstaje najczęściej z inicjatywy trzeciego sektora, a rola gmin sprowadza się do bycia jednym z interesariuszy. Strategia *multi-level governance* w strukturze federalnej jest poprzedzona *regional governance*. Z kolei w państwie unitarnym nie ma formy pośredniej pomiędzy poziomem narodowym a lokalnym. *Multi-level governance* w Niemczech jest wprowadzone w strukturę zdecentralizowanej administracji publicznej za pośrednictwem specjalnego typu zadań publicznych *Gemeinschaftsaufgaben*, w Polsce natomiast próbuje się stosować model wykorzystywany w państwach anglosaskich.

W Niemczech tymczasem istnieje silna potrzeba instytucjonalizacji i formalizacji struktury wieloszczeblowego zarządzania. Przejawem tego jest region metropolitalny, którego podstawą funkcjonowania są formy współpracy publicznoprawnej w postaci związków publicznoprawnych i spółek prawa handlowego.

1.3. Nowy paradygmat rozwoju lokalnego

Oparcie na teorii kosztów transakcyjnych Olivera Williamsona wykonywania zadań publicznych przez formy organizacyjno-prawne, prowadzące działalność gospodarczą, pokazuje inne podejście do zarządzania rozwojem lokalnym. Z tego względu lokalny system gospodarczy stanowi główną płaszczyznę oddziaływania na pozostałe wymiary polityki rozwoju lokalnego: społeczno-kulturalny, środowiskowy, infrastrukturalny oraz przestrzenny, których suma decyduje o rozwoju lokalnym.

Za Oliverem Williamsonem można wskazać na hierarchiczną budowę instytucji, która stanowi podstawę systemu gospodarczego, także w lokalnej perspektywie, gdzie wyróżniane są następujące kryteria: stopień ich zakorzenienia w świadomości społecznej, podatność na zmiany oraz zakres oddziaływania na procesy gospodarcze⁶⁰.

Do instytucji stanowiących podstawę systemu gospodarczego zalicza się: instytucje nieformalne, formalne, reguły zawierania transakcji i reguły podejmowania decyzji ekonomicznych. Następnie instytucje te urzeczywistniają poziomy zakorzenienia w świadomości społecznej. Poziom pierwszy, czyli instytucje nieformalne, to poziom „społecznego zakorzenienia” (*social embeddedness*), poziom ten obejmuje kulturę, zwyczaje, religię i tradycję. Odgrywają one bardzo ważną rolę w życiu jednostek – nakładając ograniczenia na ich postępowanie, przyczyniają się do redukcji niepewności oraz zmniejszają koszty transakcji. Cechuje je wysoki poziom inercji. Wskutek tego zmiany w świadomości społecznej dokonują się powoli, ponieważ są w niej głęboko zakorzenione ze względu na ich symboliczną wartość, funkcjonalność i powiązanie z innymi instytucjami formalnymi i nieformalnymi.

⁶⁰ O. E. Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. 38, s. 596–600.

Poziom drugi to sfera instytucji formalnych, w ramach której są nakładane na jednostki ograniczenia w zakresie podejmowania decyzji. Obejmują one środowisko takich instytucji jak: prawo miejscowe, polityka lokalna, biurokracja oraz uprawnienia własnościowe. Instytucje te określają reguły gry w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym i wpływają zarówno na efekty produkcyjne gospodarki, jak i na instytucje nieformalne. Główną funkcję pełnią na tym poziomie uprawnienia własnościowe (*property rights*)⁶¹.

Uprawnienia własnościowe zawierają prawa związane z używaniem i czerpaniem korzyści z obiektów fizycznych oraz prawa do żądania od innych jednostek odpowiedniego zachowania. Główną funkcją uprawnień własnościowych w systemie gospodarczym jest redukcja konfliktów, do jakich może dochodzić przy dysponowaniu zasobami ekonomicznymi. Dzięki temu społeczeństwo może poświęcić więcej czasu i energii na działalność produkcyjną. Funkcja ta będzie właściwie spełniona, jeśli tytuły własności dóbr i usług będą w pełni zdefiniowane i przypisane konkretnym osobom, swobodnie transferowane a także dobrze chronione i egzekwowane oraz nieosłabione przez państwo. Bariera dla efektywności tego systemu gospodarczego może być charakter systemu politycznego (jego otwartość i podatność na zmiany) oraz konserwatywne postawy różnych grup interesu. Dlatego też koszty transakcyjne definiuje się także jako koszty przeniesienia uprawnień własnościowych⁶². Tymczasem poziom trzeci odnosi się do zarządzania procesem ekonomicznym, w szczególności do transakcji i kontraktów. Głównym kierunkiem podejmowanych działań jest wprowadzenie przez instytucje nieformalne i formalne reguł transakcji w celu minimalizacji kosztów transakcyjnych. Na ostatnim poziomie zaś są umieszczone podmioty gospodarcze (jednostki, przedsiębiorstwa i państwo). Są trzy podstawowe transakcje: transakcje realizowane przez rynek, transakcje oparte na hierarchicznych relacjach między podmiotami oraz transakcje w formie pośredniej – sieciowej. Z powodu niepewności działań firm odwołanie się do hierarchii staje się nieuchronne, ponieważ zmniejsza niepewność. Gdy ani rynek, ani hierarchia nie pomagają, to wtedy na-

⁶¹ E. G. Furuboth, R. Richter, *Institutions and Economic Theory. The contribution of The New Institutional Economics*, Michigan 1997, s. 5.

⁶² M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Warszawa 1998, s. 98.

leży odwołać się do rozwiązań sieciowych lub klanowych, w których istnieją połączenie władzy i wartości⁶³.

Zatem instytucje są zbiorem wiedzy o ludzkim zachowaniu⁶⁴. Ich istota polega na integracji reguł, które dotyczą określonego kontekstu społecznego, czyli danej dziedziny życia społecznego, w której ludzie realizują jakieś istotne społeczne funkcje np. produkcję i dystrybucję dóbr. Wskutek tego powstają zasady konstytuujące porządek społeczno-ekonomiczny⁶⁵.

W wąskim znaczeniu porządek instytucjonalny nie może być utożsamiany tylko z systemem norm prawnych, ponieważ zmuszenie przedsiębiorców do ich przestrzegania będzie gwarantowało duże koszty transakcyjne. Z kolei w szerszym znaczeniu składa się on z hierarchicznie uporządkowanych elementów: norm prawnych, działań i zachowań ludzkich. Jego stabilność będzie zależała od tego, na ile normy prawne zostaną zinternalizowane przez instytucje. Tylko takie instytucje otoczenia biznesu, które znajdują się w sferze etyki biznesowej, są bardziej podatne na internalizację norm odnoszących się do wspólnych interesów, niż norm nastawionych na realizację partykularnych korzyści⁶⁶. Instytucje te odgrywają rolę w podnoszeniu kultury zachowań przedsiębiorców, co skutkuje obniżeniem poziomu ryzyka wchodzenia w stosunki umowne z niełojalnymi klientami⁶⁷.

⁶³ Szerzej: D. Stokowska, *Nowa ekonomia instytucjonalna jako nowa perspektywa badawcza w analizowaniu procesów gospodarczych*, w: *Teoria a praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, pod red. E. Frajtag-Mika, Warszawa 2006, s. 116.

⁶⁴ Wiedza to pewien uporządkowany, zmagazynowany zbiór informacji, przetworzony w celu ich zastosowania w codziennym życiu. Jest to umiejętność poruszania się w zastanej – a nawet przewidywanej – rzeczywistości; G. Gorzelak, *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 1 (11), s. 42.

⁶⁵ Przez porządek społeczno-ekonomiczny W. Eucken rozumiał w szczególności pewne dziedziny życia społecznego, które podlegają określonym regulacjom; E. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005, s. 53.

⁶⁶ A. Matysiak, *Paradygmat ekonomii instytucjonalnej*, w: *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – Teoria i praktyka*, pod red. U. Zgóry-Jonszty, Warszawa 2006, s. 38.

⁶⁷ E. Zieliński, *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu środowiska społecznego przedsiębiorców*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*, pod red. S. Wykretowicza, Poznań 2008, s. 328.

W związku z tym można postawić pytanie: jakie instytucje umożliwią przedsiębiorcom najefektywniejszą alokację zasobów, w obliczu porządku społeczno-ekonomicznego określonego przez system praw własności oraz możliwości produkcyjne gospodarki? Odpowiedź na to pytanie koncentruje się na wysiłkach państwa w budowaniu instytucji stanowiących „miękką infrastrukturę” dla procesu ekonomicznej rewitalizacji państwa⁶⁸. Jak wiadomo, państwo i regiony nie rozwijają się w wyniku sukcesów indywidualnych przedsiębiorców, lecz w wyniku wspólnych przedsięwzięć – złożonej sieci wzajemnie powiązanych przedsiębiorców, które są w stanie konkurować na rynkach⁶⁹.

Sieci te stanowią podstawę wzajemnych zależności między nimi, czyli otoczenia rynkowego, które winno postawić sobie za cel utworzenie otoczenia instytucjonalnego wraz ze strukturą instytucjonalną, która będzie stanowiła katalizator potrzeb płynących ze środowiska przedsiębiorców do państwa i z państwa do organizacji⁷⁰. W strukturze instytucjonalnej powinny znajdować się układy instytucjonalne, które będą budowały zdolności rozwojowe systemu gospodarczego przez różnego typu powiązania. Dlatego też formy organizacyjno-prawne, wykonujące zadania publiczne, można zaliczyć do instytucji, które działają na rzecz podniesienia konkurencyjności danego obszaru.

⁶⁸ M. Muczyński, *Państwo w ujęciu współczesnej ekonomii instytucjonalnej*, w: *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – Teoria i praktyka*, pod red. U. Zgóry-Jonszty, Warszawa 2006, s. 136.

⁶⁹ B. Piasecki, K. Kubiak, *Partnerstwo dla innowacji*, Łódź 2010, s. 11. Współpraca na szczeblu regionu między przedsiębiorcami odbywa się przykładowo w Aglomeracji Hanoweru w zakresie: edukacji, technologii, nauki, budowania potencjału regionu i synergii między sferą gospodarczą a polityczną oraz integracji europejskiej. Pierwszy obszar działania (edukacja) obejmuje następujące działania: prowadzenie badań rynkowych ze względu na zawody potrzebne dla gospodarki metropolii, tworzenie, z perspektywy metropolii, strategicznych kierunków studiów; prowadzenie akcji promującej studiowanie na terenie metropolii; organizacja akcji typu Art Stations, czyli kooperacja sztuki i nauki na dworcach autobusowych i kolejowych; tworzenie inkubatorów technologicznych; oraz utworzenie laboratorium metropolii, w którym są prowadzone badania mające na celu podniesienie konkurencyjności aglomeracji na terenie Niemiec. Na uwagę zasługuje również program realizowany we współpracy z izbą rzemieślniczą związany z upowszechnianiem zawodów rzemieślniczych w ramach metropolii hanowerskiej.

⁷⁰ S. Wykrętowicz, *Ustrój prawny izb gospodarczych a lobbying*, „Studia Samorządowe” Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2003, nr 16, s. 37.

Stąd też zasadne w przyszłości będzie wprowadzenie w Polsce ustaw o współpracy gmin. Wprowadzenie nowych regulacji prawnych spełniłoby funkcję koordynacyjną, czyli kierowałoby rozproszonymi działaniami podmiotów na rynku lokalnym dokonując alokacji zasobów. W związku z tym, potrzebne są takie instytucje, które będą kształtowały strukturę usług publicznych; na które składają się ograniczenia formalne, nieformalne oraz sposoby ich narzucania i egzekwowania. Te pierwsze obejmują konstytucje jako podstawy systemu prawa, z którego wynikają reguły rządzące rzeczywistością społeczno-ekonomiczną. Z kolei do ograniczeń nieformalnych zalicza się: normy zachowania, konwencje oraz dobrowolnie przyjęte kodeksy postępowania⁷¹. W związku z powyższym można wnioskować, że ograniczenia formalne, nieformalne oraz sposoby ich narzucania i egzekwowania mogą stanowić strukturę bodźców społeczeństwa, a w szczególności gospodarki ustanowionej przez państwo jako instytucję dysponującą zdolnością egzekwowania narzuconych ograniczeń dla dobra ogółu.

Jeżeli w danym kraju istnieje spójny system norm formalnych, zgodny z normami nieformalnymi oraz wysokiej jakości egzekucja prawa, to powstają dogodne warunki dla otoczenia instytucjonalnego zapewniającego efektywne działanie rynków⁷². Jego cechą jest stabilność, a celem stworzenie struktury instytucjonalnej, która gwarantuje przewidywalność zachowań uczestników procesu gospodarczego⁷³.

Normy te można zatem traktować jako element zewnętrznego otoczenia przedsiębiorców, którzy nie mają na nie wpływu i muszą się liczyć z nimi tak, jak z wiedzą o decyzjach podejmowanych w związku z dysponowaniem zasobami ekonomicznymi⁷⁴. Normy ogólne, jako ramy funkcjonowania przedsiębiorców, powinny zatem

⁷¹ P. Chmielewski, *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, IPISS, Zeszyt 2 (45), Warszawa 1995, s. 81–82.

⁷² M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 53.

⁷³ Por. D. C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

⁷⁴ Instytucje formalne nie są gwarantem wpływu otoczenia instytucjonalnego na rozwój gospodarczy. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wyróżnia się: po pierwsze, wymuszenie respektowania norm formalnych generujących koszty transakcyjne; po drugie, istnieje ryzyko niekompletności umów zawieranych na przyszłość.

odznaczać się stabilnością oraz niezależnością od ingerencji podmiotów, których dotyczą⁷⁵.

W związku z powyższym można postawić kolejne pytania: jakimi cechami powinno charakteryzować się otoczenie instytucjonalne dla form organizacyjno-prawnych wykonujących zadania publiczne? W jakim otoczeniu rynkowym warto ponosić wysokie nakłady finansowe?

Jak wiadomo, otoczenie instytucjonalne ma zasadnicze znaczenie dla sposobu, w jakim wykonywane są zadania publiczne oraz związane z nimi transakcje i koszty transakcyjne. Po pierwsze, im niższe koszty transakcyjne, tym mniejsza się niepewność, zarówno w sensie zachowania się otoczenia rynkowego, jak i ryzyka nielojalności partnerów. Stąd też istnieje szansa na zmniejszenie kosztów transakcyjnych już na samym początku, czyli w fazie przygotowywania umowy *ex ante* – wskutek tego nie potrzeba wielu zabezpieczeń, żeby umowa została wykonana, nie trzeba powtarzać obowiązujących reguł prawnych; jak i w fazie *ex post*, czyli wykonując umowę⁷⁶. Po drugie, otoczenie instytucjonalne podnosi materialną efektywność transakcji, która doprowadzi do wzrostu bezpieczeństwa oraz jakości instytucji (w szczególności odnoszących się do własności prywatnej, które w efekcie mogą oddziaływać na decyzje technologiczne). Po trzecie, otoczenie instytucjonalne stanie się wyznacznikiem podjęcia decyzji o przeprowadzeniu transakcji wymiany (np. w wysoce niestabilnym kraju) lub bardziej technicznej decyzji, czy angażować się długookresowo, czy krótkookresowo w danym otoczeniu rynkowym.

Wnioskując, z wymienionych cech należy podkreślić rolę, jaką odgrywa otoczenie instytucjonalne w ramach lokalnego systemu gospodarczego. Po pierwsze, stanowi ono nową perspektywę współpracy podmiotów gospodarujących na rynku; po drugie, dzięki niemu można wyeliminować interes „twórców instytucji” oraz grup nacisku pozostających z nimi w porozumieniu.

Instytucjonalnym uwarunkowaniem innowacyjności wykonywania zadań publicznych jest wprowadzenie spółek prawa handlowego lub związków celowych na obszarze lokalnym. O ile postęp inwestycyjny

⁷⁵ Interesujące są, jak podkreśla Williamson, te sytuacje w których normy ogólne wcale nie funkcjonują. Ma miejsce to tylko wtedy, gdy onnipotentny rynek reguluje samodzielnie swoje działania.

⁷⁶ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej...*, op. cit., s. 53.

obciąża konsumpcję, o tyle postęp innowacyjny ma miejsce bez jego obciążania. Samorząd gminy może wówczas stanowić instytucjonalną gwarancję rozwoju zaspokajanych potrzeb lokalnych.

Formy współpracy i współdziałania samorządu gminnego jako zorganizowane struktury społeczne, spełniają przesłanki instytucji Williamsona⁷⁷. Jako struktura organizacyjna mogą pełnić funkcję podsystemu lokalnego systemu gospodarczego, a więc w sensie instrumentalnym układu instytucjonalnego struktury ekonomicznej.

Należy rozróżnić układ instytucjonalny od struktury instytucjonalnej. Ten pierwszy jest określany jako zespół zasad behawioralnych, rządzących konkretnym schematem działań oraz konkretnymi powiązaniem⁷⁸. Analogicznie do poziomów instytucji zaproponowanych przez O. Williamsona, układ może być formalny lub nieformalny. Natomiast struktura może składać się zarówno z formalnych, jak i nieformalnych układów instytucjonalnych⁷⁹.

Forma organizacyjno-prawna może wtedy występować albo jako układ instytucjonalny, albo struktura instytucjonalna. Układem instytucjonalnym jest wtedy, gdy dysponuje władztwem administracyjnym, czyli może egzekwować określone prawa i obowiązki od swoich członków. Z kolei jako struktura instytucjonalna występuje wtedy, gdy oddziałuje na środowisko zewnętrzne i jest przedmiotem wpływów otoczenia zewnętrznego. Mowa w tym względzie o prywatnoprawnych formach realizacji zadań takich jak spółka prawa handlowego.

Formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań publicznych samorządu gminnego jako układy instytucjonalne pełnią dwojakie funkcje: formalne i nieformalne. Stanowią wtedy środek do osiągnięcia zysków wypływających z działań zbiorowych. W celu ochrony korzyści powstających ze wspólnej pracy członków należących do nich, tworzy się układy instytucjonalne takie jak prawa, a następnie umowy, które

⁷⁷ Ibidem, s. 329.

⁷⁸ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, Warszawa 2007, s. 52.

⁷⁹ Przykładem formalnych układów instytucjonalnych są rodziny, firmy, związki zawodowe, szpitale, uniwersytety, rządy, pieniądze i rynki. Są to instytucje, które mają zasady, na podstawie których działają osoby znajdujące się wewnątrz nich; por. M. Turek, *Ekonomiczne podstawy zmiany instytucjonalnej, zmiana mikroekonomiczna i makroekonomiczna*, w: *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej...*, op. cit., s. 42; J. M. Montias, *The Structure of Economic Systems*, Yale University Press, New Haven 1976, s. 20.

mają pełnić funkcje regulacyjne, czyli wskazywać zbiór zachowań oraz funkcje porządkujące, których głównym celem jest nadzorowanie.

Podsumowując, można wskazać następujące wnioski: po pierwsze, formy organizacyjno-prawne, które mogą być podstawą instytucjonalnej struktury lokalnej gospodarki i społeczności, stanowią czynnik determinujący wymianę i produkcję, ponieważ kierują się zasadą intencjonalnej racjonalności, czyli dążeniem do minimalizacji kosztów transakcyjnych⁸⁰. Po drugie, jako instytucje tworzą strukturę bodźców dla rozwoju przedsiębiorczości na danym obszarze społeczeństwa, a w konsekwencji leżą u podstaw kształtowania się ekonomicznej efektywności⁸¹. Po trzecie, obejmują swoim zasięgiem reguły i prawidłowości w powtarzających się interakcjach między jednostkami. Formy organizacyjno-prawne jako instytucje wykraczają tedy poza tradycyjne rozumienie interakcji o charakterze ogólnym, skupiając się na współpracujących między sobą podmiotach⁸².

Ponadto należy zaznaczyć, że formy współpracy i współdziałania, w ramach których wykonywane są zadania publiczne, jako układ instytucjonalny, zajmują się także realizacją usług. Jakość tych usług zależy *sensu largo* od ich relacji z lokalnym systemem gospodarczym; natomiast *sensu stricte* od ich relacji z przedsiębiorcami.

Sensu largo, umiejscowienie form współpracy i współdziałania jako układów instytucjonalnych w strukturze otoczenia instytucjonalnego lokalnego systemu gospodarczego decyduje o jego skuteczności, która zależy bezpośrednio od tego jak pozostałe układy spełniają swoje funkcje w strukturze instytucjonalnej; pośrednio natomiast skutecz-

⁸⁰ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej...*, op. cit., s. 65. Racjonalność ta ma charakter zamierzony, co oznacza, że odróżnia go od racjonalności o charakterze absolutnym charakterystycznej dla teorii neoklasycznej.

⁸¹ D. C. North, *Efektywność gospodarcza w czasie*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, pod red. A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006, s. 554.

⁸² Chavance i Magnin sformułowali tezę o częściowej kontynuacji i stopniowej ewaluacji form koordynacji. Ich zdaniem pod wpływem zmian prawa, zmian organizacyjnych i zmian w zachowaniu podmiotów gospodarczych powstają możliwości różnorodnych rozwiązań. Wskutek tego pojawiają się nietypowe zmiany organizacyjne i zmiany w zachowaniach podmiotów gospodarczych; B. Chavance, E. Magnin, *Emergence of path-dependent mixed economies in Central Europe*, w: *Beyond Market and Hierarchy*, red. A. Amin, J. Hausner, Chaltenham 1997.

ność ta zależy od prawa, obyczajów i ideologii⁸³, które generują koszty transakcji w ramach tego układu⁸⁴.

Z kolei *sensu stricto*, władze lokalne ponoszą koszty związane z brakiem świadomości i wiedzy o istocie i możliwościach wykorzystania formy współpracy i współdziałania do wykonania zadań publicznych. Jest to związane z kosztami transakcyjnymi, czyli kosztami organizacji, utrzymania i wdrożenia zasad danego układu instytucjonalnego. Gminy, mając określone koszty produkcji i transakcji związane ze świadczeniem usług publicznych, muszą liczyć się z tym, że mieszkańcy wybiorą do zamieszkania to miejsce, w którym zostaną im zapewnione usługi na wyższym poziomie⁸⁵. Z tego względu istnieją dwa rodzaje czynników decydujących o skuteczności układu instytucjonalnego. Pierwszy wpływa na wydajność produkcji, drugi natomiast decyduje o rentowności transakcji w zakresie usług publicznych.

Wydajność produkcji zależy od zmian w technologii. Można ją rozpatrywać na płaszczyźnie systemowej i podsystemowej. W ramach pierwszej płaszczyzny zmiany w technologii wpływają na instytucjonalną strukturę społeczeństwa. Zależność ta ma charakter dwustronny: po pierwsze, polega na podniesieniu skuteczności poszczególnych układów instytucjonalnych; po drugie zakłada, że efektywność układów instytucjonalnych wpłynie na jakość całej instytucjonalnej struktury otoczenia lokalnego systemu gospodarczego. Wskutek tego wpływ zmiany technologicznej na wydajność produkcji można analizować z perspektywy kosztów produkcji i transakcji⁸⁶.

Wpływ zmian technologicznych na koszty produkcji uwidacznia się w maksymalizacji produkcji, wykorzystaniu nowych potencjalnych czynników zewnętrznych lub zmodyfikowaniu podziału nowych źródeł zysku między właścicieli czynników i sektory gospodarcze.

Zmiany technologiczne wpływają również na rentowność transakcji. Rentowność transakcji zależy od jej kosztów. Między zmianami technologicznymi a kosztami transakcyjnymi występuje sprzężenie

⁸³ M. Turek, *Ekonomiczne podstawy...*, op. cit., s. 48.

⁸⁴ B. Filipiak, J. Ruszałka, *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Warszawa 2009, s. 75–80.

⁸⁵ W przypadku dwóch układów instytucjonalnych oferujących taką samą liczbę usług o wyborze zdecydują niższe koszty.

⁸⁶ M. Turek, *Ekonomiczne podstawy...*, op. cit., s. 50.

zwrotne. Wskutek tego funkcjonalność zmian technologicznych stanie się miarą rentowności transakcji. Z drugiej strony rentowność transakcji będzie wymuszała zmiany technologiczne, ponieważ w warunkach dynamicznej gospodarki, formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań publicznych powinny dążyć do wzrostu efektywności i zysków z zainwestowanego kapitału⁸⁷. W związku z tym mogą sprawić, że niektóre układy instytucjonalne, które wcześniej były mniej użyteczne, staną się bardziej funkcjonalne dla rozwoju przedsiębiorczości na danym obszarze.

Rentowność transakcji, będąca wskaźnikiem niskich kosztów transakcyjnych, zależy od podaży układów instytucjonalnych. Główną podstawą rentowności transakcji jest innowacyjność organizacji. O ile makroekonomiczna innowacyjność będzie obniżała podaż układów instytucjonalnych poniżej społecznego optimum, o tyle mikroekonomiczna innowacyjność przyczynia się do zwiększenia podaży nowych układów⁸⁸.

W związku z tym rodzi się pytanie: co zrobić z niedoborem podaży układów instytucjonalnych? Odpowiedź jest oczywista; państwo powinno zainterweniować. Według definicji Maxa Webera państwo jest układem instytucjonalnym posiadającym monopol na usankcjonowanie posługiwania się przymusem. Podstawowymi zadaniami państwa jest więc zagwarantowanie prawa i utrzymanie porządku.

Instytucjonalne uwarunkowania form organizacyjno-prawnych, w ramach których wykonywane są zadania publiczne, w perspektywie mikroekonomicznej, polegają na analizie kosztów transakcyjnych powstałych w wyniku społecznej koordynacji działalności gospodarczej na rynku. Koszty te wskazują na ich rolę w lokalnym systemie gospodarczym w utrzymaniu ładu społeczno-ekonomicznego na terenie gminy. Koszty transakcyjne zależą od jakości instytucji.

Miejsce form organizacyjno-prawnych samorządu gminnego w instytucjonalnym otoczeniu lokalnego systemu gospodarczego należy ocenić z perspektywy kosztów transakcyjnych, które stanowią przeciwwagę do kryteriów makroekonomicznych⁸⁹. Koszty transakcyjne wiążą się z określaniem przedmiotów wymiany oraz sposobami narzu-

⁸⁷ J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960, s. 4.

⁸⁸ Ibidem, s. 52.

⁸⁹ A. Matysiak, *Paradygmat ekonomii...*, op. cit., s. 34.

cania i egzekwowania umów; zależą one m.in. od możliwości kontrolowania zachowań członków danej organizacji⁹⁰.

Transakcje produkcji i wymiany są dokonywane w takim otoczeniu instytucjonalnym lokalnego systemu gospodarczego, które posiada pewien zbiór instytucji (norm) ogólnych: formalnych i nieformalnych, które zapewniają zasób standardowych rozwiązań regulacyjnych (*governance institutions*), stosowanych w relacjach między podmiotami gospodarczymi.

Instytucje i stosowane technologie określają koszty transakcyjne zwiększające koszty produkcji. W związku z tym można wskazać na następujące zależności. Po pierwsze, im wyższe koszty transakcyjne, tym wyższe koszty produkcyjne. Po drugie, im wyższe koszty transakcyjne, tym niższa skuteczność mechanizmów rynkowych. Analogicznie rzecz ujmując, zerowe koszty transakcyjne gwarantują neoklasyczną efektywność rynków. Po trzecie, brak kosztów transakcyjnych maksymalizuje dochód gminy. Wskutek tego zerowe koszty transakcyjne wpływają na brak instytucji pośredniczących między usługodawcą a zleceniodawcą⁹¹.

Stąd też można postawić tezę o wzajemnym oddziaływaniu form organizacyjno-prawnych i przedsiębiorców na kształt instytucjonalnej ewolucji lokalnej gospodarki. O ile instytucje są regułami gry, o tyle organizacje i ich członkowie są ich graczami. Wskutek tego formy or-

⁹⁰ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki...*, op. cit., s. 51. Wiąże się to z problemem agencji. Relacja agencji powstaje wtedy, kiedy jeden podmiot jest zależny od działania drugiego podmiotu, który zleca pewne zadania do wykonania. Problem agencji powstaje z powodu asymetrii informacji (agent wie więcej o wykonywanych czynnościach niż zwierzchnik). Z powodu skłonności do nieuczciwego postępowania przed i po zawarciu transakcji (ukrywanie istotnych informacji, niedotrzymanie warunków kontraktu). Czynniki te powodują wzrost kosztów transakcyjnych. Ponieważ problem agencji jest powszechny w gospodarce rynkowej w szczególności między pracodawcą – a pracownikiem, posłem a wyborcami czy kredytobiorcą a bankiem. Stąd też w celu likwidacji kosztów transakcyjnych spowodowanych problemem agencji należy zmniejszyć ilość agentów. Na czwartym poziomie instytucji, czyli na poziomie analizy społeczno-ekonomicznej, a mianowicie „wyborów w sferze realnej” i wynikających z tego parametrów (cen, bodźców i ilości) należy zwrócić uwagę na teorię agencji, w której formy organizacyjno-prawne będą zajmowały się w fazie *ex ante* wypracowaniem optymalnej struktury bodźców do współpracy.

⁹¹ Por. R. Coase, *The problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3, nr 1.

organizacyjno-prawne, za pośrednictwem których następuje wykonanie zadań publicznych samorządu gminnego, mogą stanowić jako instytucje otoczenia lokalnego systemu gospodarczego, nie tylko program działania, ale przede wszystkim program organizacji życia publicznego w dziedzinach ekonomicznych oparty na zasadach współpracy z organami samorządu gminnego.

W związku z tym można wskazać na skutki *sensu largo* oraz *sensu stricte*, wynikające z relacji między kosztami transakcyjnymi a formami organizacyjno-prawnymi.

Sensu largo, skutki te odnoszą się do lokalnego systemu gospodarczego, w ramach którego można podkreślić funkcję strukturalną, jaką pełnią formy organizacyjno-prawne. Funkcja ta polega na budowaniu sieci wzajemnie powiązanych reguł. Podstawą tych reguł są normy rządzące relacjami społecznymi, tworzącymi formalne i nieformalne ograniczenia. Z kolei *sensu stricte*, skutki te dotyczą form organizacyjno-prawnych w wymiarze bezpośrednim i pośrednim. Bezpośrednio jako instytucjonalne otoczenie lokalnego systemu gospodarczego, prowadzą do redukcji niepewności w stosunkach międzyludzkich w zakresie zaspokajanych potrzeb. Podstawą pewności i przewidywalności podejmowanych działań jest ich struktura organizacyjna, w ramach której mają swobodę wyboru realizacji zadania publicznego⁹². Związany jest z tym wymiar pośredni, w którym wpływ na decyzje podejmowane przez formy organizacyjno-prawne ma postawa władz lokalnych pod warunkiem, że je przedstawiciele są związani takimi normami i wartościami, które wpływają na ich zachowania i znajdują odbicie w świadomości społecznej⁹³.

Podsumowując, można wskazać na następujące wnioski: po pierwsze, bez instytucjonalizacji formy organizacyjno-prawne są pozbawione ducha wspólnoty lokalnej, w rezultacie mogą być słabo zintegrowane z wartościami lokalnymi⁹⁴. Po drugie, wykonywanie

⁹² V. Nee, *Instytucje jako forma kapitału*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, red. A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006, s. 563.

⁹³ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997, s. 24.

⁹⁴ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna: problemy, teoria, empiria*, Warszawa 2001, s. 70.

zadań przez formy współpracy, takie jak związki publicznoprawne, może zmniejszyć niepewność związaną z samoregulacyjnymi mechanizmami rynku.

Zdolność konkurencyjna form organizacyjno-prawnych w coraz większym stopniu zależy nie tylko od przedsiębiorczości, lecz także od sprawności funkcjonowania terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych i ich zdolności do najefektywniejszego wykorzystania regionalnych zasobów⁹⁵. Ma miejsce wtedy konkurowanie zarówno jednostek gospodarczych, jak i otoczenia⁹⁶. Dlatego też podstawą otoczenia form organizacyjno-prawnych jest budowanie takiej przewagi konkurencyjnej przez gminę, by ze względu na sposób zaspokajania potrzeb lokalnych, zapewnić pożądaną pozycję na rynku. Skutkiem tego jest zmiana modelu rozwoju gospodarczego; przejście od gospodarki tradycyjnej do gospodarki sieciowej. Składa się na nią zespół powiązań produkcyjnych, finansowych i inwestycyjnych oraz kulturowych⁹⁷.

Innowacyjność jest zatem podstawą konkurencyjności⁹⁸. Samorząd gminny, aby móc się rozwijać, potrzebuje innowacji tj. nowych usług, technologii, systemów operacyjnych i metod zarządzania⁹⁹. Bez obniżenia kosztów wytworzenia, unowocześnienia czy uatrakcyjnienia

⁹⁵ S. Głębiński, *Ekonomia narodowa. Narodowa polityka ekonomiczna*, Lwów 1928, s. 4.

⁹⁶ M. Słodowa-Helpa, *Konkurencyjność – główne wyzwania dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych w zintegrowanej Europie*, „Studia Samorządowe Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16, pod red. Z. Leońskiego, s. 117.

⁹⁷ Wraz ze wzrostem złożoności środowiska jednostki ludzkie stają się coraz bardziej zależne od siebie nawzajem, dlatego czerpanie potencjalnych korzyści z wymiany wymaga złożonych struktur; szerzej: D. C. North, *Efektywność gospodarcza...*, s. 558.

⁹⁸ Zatem z punktu widzenia mikroekonomicznego (przedsiębiorstwa), konkurencyjność oznacza zwyciężenie w rywalizacji o klienta na rynku dzięki posiadaniu „zdolności do konkurowania”. Zdolność do konkurowania można określić jako: „umiejętność dynamicznego kształtowania kombinacji zasobów, procesów, mocnych stron przedsiębiorstwa – w odpowiedzi na aktualne i antycypowane wyzwania otoczenia”; szerzej: B. Olszewska, *Współczesne uwarunkowania zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem*, Wrocław 2002, s. 109.

⁹⁹ J. Schumpeter, *Teoria rozwoju...*, op. cit., s. 24–25. Przez innowacje Schumpeter rozumiał: utworzenie nieznanego dotąd produktu, odkrycie nowego rynku zbytu, odkrycie nowego źródła surowców, wprowadzenie nowej gospodarki organizacyjnej produkcji.

usług publicznych, grozi jemu stagnacja. Dlatego każda gmina, wprowadzając innowacje w zakresie wykonywanych zadań publicznych, może reagować na zmiany zachodzące na rynku lokalnym i dostosować się do wymagań mieszkańców¹⁰⁰.

Między uczestnictwem na rynku lokalnym a innowacyjnością, istnieje szereg zależności. Uprawnienia do uczestnictwa na rynku są oparte na: wymianie, pracy oraz transferach¹⁰¹. Podstawą wymiany są dobra i usługi publiczne. Aby przystosować organizację do gustów i potrzeb członków społeczności lokalnej, potrzebne jest nie tylko wprowadzenie nowego produktu czy usługi, z jakim nie mieli oni jeszcze do czynienia, ale także znalezienie nowego rynku, na którym wytworzone towary i usługi mogłyby zostać wcześniej nabyte. Drugim warunkiem dostępu do rynku lokalnego jest praca, czyli zdolność do pracy i możliwość jej wynajęcia za pośrednictwem nowego rynku pracy, który jest źródłem dochodów. Po trzecie, uprawnienia oparte na transferach umożliwiają nabywanie nowych usług publicznych na nowych rynkach; prowadzenie działalności gospodarczej na nowych rynkach przy nowej organizacji produkcji dóbr i usług lub kształceniu się w zakresie wymienionych trzech warunków uczestnictwa na rynku, opartych na przypadkach innowacyjności.

Podstawą uczestnictwa na rynku lokalnym powinna być konkurencyjność. Jak wiadomo, w konkurencji na rynku dóbr i usług publicznych występuje intensywny konflikt interesów, reprezentowany przez różnych uczestników rynku po stronie popytu i podaży, tym silniejszy, im rzadkość dóbr jest większa¹⁰². W rzeczywistości na rynku lokalnym powstały środki zabezpieczające przed egoizmem, choć akceptujące interesy własne. Środki te wykorzystano do ustalenia ram umożliwiających rozwiązywanie konfliktów gospodarczych – drogą negocjacji, współpracy i kompromisu, służące do uzgadniania interesów¹⁰³. Zatem konkurencyjność jest nie tylko celem, lecz także staje się wskaźnikiem

¹⁰⁰ W. Janasz, K. Koziół, *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, Warszawa 2007, s. 11.

¹⁰¹ A. K. Sen, *Poverty and Famines*, Oxford 1981; za: B. Klimczak, *Mikroekonomia*, Wrocław 2003, s. 74.

¹⁰² B. Olszewska, *Współczesne uwarunkowania zarządzania...*, op. cit., s. 109 i nn.

¹⁰³ B. Klimczak, *Etyka gospodarcza*, Wrocław 2003, s. 12–13.

pomiaru funkcjonowania struktur społecznych, ekonomicznych i politycznych, a także miernikiem stopnia współdziałania różnych podmiotów.

Konkurencyjność można wyprowadzić z samej istoty instytucji samorządu gminnego, który stanowi instytucjonalne otoczenia rynku. Samorząd jako zorganizowana forma reprezentowania interesów członków społeczności lokalnej, gwarantuje sprawną organizację pracy, czyli skuteczną strukturę zarządzania dostępnymi zasobami. Ze swojej istoty zatem winien on zagwarantować odpowiednie warunki do rozwoju przedsiębiorczości, a tym samym innowacyjności¹⁰⁴.

Nasuwa się w związku z tym pytanie: w jaki sposób formy organizacyjno-prawne mogą przyczynić się do budowania rozwoju lokalnego? Otóż jako mikrosystemy dysponują zdolnością do tworzenia przewagi konkurencyjnej w aspekcie obszaru, na którym funkcjonują. Dlatego też jako otoczenie dla rozwijającej się przedsiębiorczości, powinny dążyć do stworzenia systemu sieciowego. Jak wiadomo, we współczesnej gospodarce sieciowej istnieje kompatybilny zbiór powiązań produkcyjnych, finansowych, innowacyjnych, a nawet kulturalnych. Osiągnięcie tak pożądanej przewagi konkurencyjnej polega zatem na działalności gospodarczej samorządu gminnego w zakresie wykonania zadań publicznych za pośrednictwem formy organizacyjno-prawnej, odpowiadającej specyfice zadania publicznego.

1.4. Konkluzje

Rozdział ten został przygotowany na gruncie nauki o samorządzie, nauk ekonomicznych, nauk prawnych, a w szczególności teorii prawa administracyjnego. Wpływ form współpracy samorządu gminnego na politykę rozwoju lokalnego w Polsce i Niemczech najbardziej uwidacznia się w realizacji zadań publicznych. Jakość ich wykonania zależy od wyboru formy organizacyjno-prawnej. Niewystarczające badania struktur organizacyjnych, w oparciu o które samorząd gminny

¹⁰⁴ A. Jewtuchowicz, W. Kosiedowski, *Rola infrastruktury przedsiębiorczości i transferu technologii w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, w: *Konkurencyjność gospodarcza regionu w warunkach nowego ustroju terytorialno-administracyjnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2000, s. 62.

zaspokaja potrzeby społeczności lokalnych, skłoniły do tego, żeby bliżej skoncentrować się na tym problemie.

Formy współdziałania decydują o modelach zarządzania wykonywaniem zadań publicznych. Zakres tych zadań wyznacza obszar ich działalności. Formy organizacyjno-prawne odpowiadają podziałowi na administrację władczą oraz administrację świadcząca, za którymi kryje się określona strategia zarządzania publicznego. Jak wynika z przedstawionej analizy, w Polsce dominuje model kameralistyczny, zakładający zarządzanie pasywne, oparte na budżetowaniu, czyli wykonywaniu powierzonych kompetencji, przy ograniczeniu wydatkowanych środków finansowych z budżetu. Instytucjonalizacja form współdziałania w Niemczech, w 16 ustawach krajowych spowodowała, że model niemieckiego zarządzania publicznego (*Steuerungsmodell*) został wpisany w ramy ustawy.

Na podstawie podziału na administrację świadcząca i władczą, można również wskazać, że w Polsce formy współdziałania odpowiadają administracji władczej. W Niemczech natomiast są wyrazem pośredniego działania między administracją władczą a świadcząca. Samorządy gminne w Polsce, do wykonania danego zadania, wykorzystują najczęściej struktury organizacyjne istniejące wcześniej. Z kolei w Niemczech praktyka pokazuje, że powoływane są organizacje wyodrębnione z działającej wcześniej instytucji administracji samorządowej. W Polsce zdecydowanie częściej, niż u zachodniego sąsiada, wybierane są prywatnoprawne formy organizacyjne. Funkcjonują one bez osobowości prawnej przez co nie mają realnego wpływu na kształtowanie przestrzeni lokalnej. W przeciwieństwie do specyfiki polskiej, doświadczenia niemieckie wskazują, że najczęściej do realizacji zadań publicznych wybierane są publicznoprawne związki międzygminne.

W Niemczech, na ustrój samorządu gminnego, duży wpływ ma teoria naturalistyczna. Jej skutki widoczne są w zakresie dowolności wyboru formy do realizacji zadań własnych oraz zadań zleconych przez samorząd gminny. W Polsce natomiast administracja samorządowa urzeczywistnia teorię państwową, która ogranicza wybór jednostek współdziałania tylko do tego, co zostało zawarte w przepisach ustawy. Poza aktami prawnymi samorząd gminny nie posiada prawa do tego, aby samodzielnie decydować o sposobie wykonania zadań publicznych.

Problemem na gruncie polskiej, jak i niemieckiej nauki o samorządzie jest celowość wyboru związku, porozumienia czy stowarzyszenia do załatwienia spraw członków zamieszkujących dany obszar. Przedstawienie zalet i wad ich funkcjonowania powinno być kierunkiem w procesie podejmowania decyzji o wyborze najefektywniejszego sposobu wykonywania zadań publicznych.

Analiza specyfiki związków publicznoprawnych w Polsce i Niemczech skłania do wyciągnięcia wniosku, że tylko związki są powoływane dobrowolnie przez jednostki samorządu terytorialnego w obu krajach. Różnice w zakresie form współpracy najbardziej widoczne są w przypadku porozumień. W Niemczech występują ich dwa typy, wyróżnione ze względu na charakter realizowanych kompetencji. Wśród zalet oraz wad form współdziałania, największym problemem dla polskich samorządów jest brak strategii długofalowej zarządzania nimi i wykorzystania ich potencjału do usprawnienia wykonania innych obowiązków.

Na bazie związków, porozumień oraz stowarzyszeń funkcjonują w Niemczech aglomeracyjne formy współpracy. Stanowią one wyraz instytucjonalnej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych. W strategiach rozwoju lokalnego gmin oraz w strategiach rozwoju regionalnego krajów związkowych zawarte są wytyczne dla działalności regionów metropolitalnych. Profil ich działania decyduje o tym, które obszary zostaną uznane za strategiczne dla inwestycji oraz przyczynią się do wzrostu konkurencyjności danego obszaru.

Analiza form organizacyjno-prawnych pod kątem ich wpływu na politykę rozwoju lokalnego zmienia sposób rozpatrywania efektów, barier oraz narzędzi używanych do rozwoju lokalnego przez gminy. W ramach przygotowania nowego paradygmatu rozwoju lokalnego, podstawą stają się formy organizacyjno-prawne, które współpracują z sektorem publicznym, jak i prywatnym. Wspólnym problemem dla polskich i niemieckich gmin, jest kwestia kultury politycznej, której przejawem jest zmiana polityki rozwoju lokalnego wraz z nową kadencją władz lokalnych.

Polityka ta jest wówczas realizowana jako program polityczny, albo jako program wyborczy osób, które uzyskały mandat w wyborach.

Na podstawie polskich doświadczeń samorządu gminnego można wyróżnić wzorce myślenia, które hamują rozwój lokalny:

- tworzenie przez samorząd gminny ram funkcjonowania przedsiębiorców, co jest przejawem interwencjonizmu, czyli bezpośrednio wpływania państwa na konkurencję na rynku lokalnym;
- indywidualne inicjatywy jednostek, stowarzyszeń czy fundacji przyczyniają się do rozwoju lokalnego;
- wysoka liczba inicjatyw powoduje wzrost potencjału danego obszaru lokalnego;
- tworzenie zbędnych konsultacji społecznych, seminariów, forum, konferencji w celu przeprowadzenia diagnozy opinii publicznej na temat rozwoju lokalnego bez konkretnych działań, które z nich wynikają;
- oczekiwanie od przedsiębiorców oraz członków społeczności lokalnych, że będą motorem rozwoju lokalnego.

Zarzut interwencjonizmu państwa wiąże się z tym, jaką rolę pełni gmina w kontakcie przedsiębiorcami. Gmina, która występuje w relacjach z firmami jako petent, nie tworzy wymiaru gospodarczego polityki rozwoju lokalnego. Tylko jako partner świadomie kształtujący role, jakie firmy powinny odgrywać w zintegrowanej strategii rozwoju, decyduje o tym, w którym kierunku będzie się rozwiać. Problem ten ma głębsze zakorzenienie w teoriach roli państwa w gospodarce. W ramach modelu neoliberalnego, samorząd gminny powinien pełnić funkcję wspierającą wobec inicjatyw osób fizycznych oraz osób prawnych. Dominacja interesów indywidualnych nad ogólnymi reguluje strukturę dobra jednostki w porządku rynkowym. Z kolei w ramach tzw. koncepcji trzeciej drogi – czyli w modelu społecznej gospodarki rynkowej, samorząd gminny mógłby pełnić następujące funkcje: inicjującą, planistyczną, wspomagającą, sterującą, koordynacyjną oraz kontrolną w całym systemie, jakim jest gospodarka lokalna. Funkcje te wynikają z przekonania, że model ten polega na równoważeniu interesów społecznych oraz indywidualnych, reguluje strukturę dobra ogółu i wolności gospodarczych. Natomiast w ramach modelu państwa opiekuńczego, samorząd gminny może pełnić główną funkcję na rynku. Koncepcja ta wynika z przekonania, że model państwa opiekuńczego jest skutkiem dominacji interesów państwowych nad jednostkowymi i w ramach porządku rynkowego reguluje strukturę dobra publicznego.

Rozdział 2

Rola form współdziałania w polityce rozwoju lokalnego

2.1. Formy współdziałania samorządu gminnego

Nieodłącznym elementem współpracy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i w RFN są formy współdziałania, czyli sposób wykonywania zadań publicznych w sytuacji, kiedy nie są one w stanie ich spełnić lub gdy dążą do polepszenia jakości ich realizacji¹⁰⁵. O instytucjonalnym kształcie współdziałania decyduje podział terytorialny, a także strukturalne zróżnicowanie. Stąd też nie da się bezpośrednio porównać rozwiązań w obu krajach. Nie stoi to na przeszkodzie w sformułowaniu wspólnej refleksji w tym zakresie. Niezbędne jest w tym względzie zasignalizowanie określonych problemów związanych z podejmowaniem współdziałania na gruncie nauki prawa administracyjnego i zarządzania publicznego. Punktem wspólnym w obu perspektywach jest ocena celowości zastosowania związku, porozumienia czy stowarzyszenia. Po pierwsze, mowa w tym względzie o formie organizacyjnej wykonywania zadań publicznych, a po drugie, o koncepcji zarządzania sprawami publicznymi w sferze administracji publicznej. W obu perspektywach badawczych podkreśla się, że współdziałanie stanowi rozwiązanie problemu dotyczącego sposobów i form zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej przekraczających możliwości organizacyjne oraz finansowe poszczególnych gmin. Należy podkreślić, że w Polsce formy współpracy dotyczą głównie zagadnień z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁰⁶. Stąd też istnieje potrzeba wskazania w nauce o samo-

¹⁰⁵ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 535.

¹⁰⁶ T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *The development of Polish cities: between sub- and reurbanization*, w: *Multilayered Cities and Urban Systems*, pod red. G. Reddy Anant,

rządzie pola badawczego, które obejmuje: przyczyny wyboru odpowiednich form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a więc ich zalety i potencjalne zagrożenia, efektywność wykonania zadań publicznych przez związki, a także porozumienia oraz stowarzyszenia.

Rozpatrując współdziałanie w nauce o samorządzie należy najpierw wskazać na jego modele, a później na formy organizacyjno-prawne. W literaturze występuje podział krajów ze względu na model współdziałania. Polska zaliczana jest do państw, w których jednostki samorządu terytorialnego nie przejawiają większej aktywności we współdziałaniu. Powodów tej sytuacji nie należy szukać w braku tradycji współpracy międzykomunalnej, ponieważ w okresie międzywojennym kwestię tę regulowało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach komunalnych¹⁰⁷, lecz w stosunkowo krótkim okresie funkcjonowania samorządu w Polsce¹⁰⁸. Natomiast Niemcy należą do grupy państw, obok Francji, Belgii, Hiszpanii i Holandii, w których preferowane jest współdziałanie instytucjonalne. Oznacza to, że stopień aktywności poszczególnych jednostek w podejmowaniu współdziałania jest wysoki¹⁰⁹.

Hyderabad 2009, s. 449–471; T. Kaczmarek, *Integracja metropolitarna – współpraca nauki z samorządem w aglomeracji poznańskiej*, w: *Gospodarka przestrzenna społeczeństwo*, pod red. W. Ratajczaka, K. Stachowiaka, Poznań 2010, s. 63–78; T. Kaczmarek, *Proces integracji metropolitarnej – „od dołu do góry”*, w: *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, pod red. R. Lutrzykowskiego, R. Gawłowskiego, Toruń 2010, s. 45–61; T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Poznańska ścieżka integracji metropolitarnej*, w: *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki...*, s. 168–178; T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Metropolitan areas in Poland. Towards a new scale of urban government*, „*Questiones Geographicae*” 2007, nr 26B, s. 97–105; T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Metropolitan areas in Poland: Problems of development and governance. Questiones Geographicae, series B, Human Geography and Spatial Management*, pod red. T. Kaczmarka, Poznań 2010, s. 91–103; T. Kaczmarek, A. Ryder, *Top Down and Bottom Up Metropolitan Integration in Poland*, w: *Government in Transition*, pod red. J. Buček, A. Ryder, Wiesbaden 2015, s. 19–39; M. Wójcicki, *Metropolitan context in local development strategies. Example of Poznań Agglomeration*, w: *Selected aspects of regional and local development in Ukraine and Poland*, pod red. T. Michalski, O. Radchenko, Kharkiv 2011.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach komunalnych, Dz. U. Nr 39, poz. 386.

¹⁰⁸ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 241.

¹⁰⁹ M. Ofiarska wskazuje, że ze względu na stopień aktywności poszczególnych jednostek w podejmowaniu współdziałania i ewentualnych procesów łączenia się

Wskazując na przyczyny współdziałania w Polsce należy poczynić założenie, że mimo, iż zadania własne powinny być realizowane tylko na obszarze jednostek samorządu terytorialnego dopuszcza się jednak możliwość ich wykonania także poza nim, pod warunkiem, że będzie je można realizować w formach współdziałania¹¹⁰. Problemu takiego nie ma w Niemczech, gdzie zgodnie z klauzulą eksterytorialności mogą one prowadzić działalność gospodarczą. Wśród wspólnych przyczyn wyboru form współdziałania w obu krajach można wyróżnić: wzajemne udzielanie informacji przez organy administracji samorządowej, wspólne konsultacje dotyczące rozwiązania zagadnień interesujących dwie lub więcej gmin; skoordynowanie działań w zakresie wykonywania zadań, ujednoczenie planowania przestrzennego, wzmocnienie administracji małych gmin czy też rozwiązanie problemów przygranicznych¹¹¹.

Należy dodać, że w Niemczech instytucja współdziałania wykształciła się wcześniej niż w Polsce. Pierwsze wzmianki o niej sięgają XIX wieku i dotyczą wspólnej obrony gmin przed skutkami klęsk żywiołowych¹¹². W dalszej kolejności, takie formy kooperacji powodowały poszerzenie zakresu zadań wykonywanych przez gminy, np. rozwój działalności budowlanej i osadniczej oraz mobilność obywateli. Stąd też z powodu niskiego potencjału ekonomicznego i demograficznego zrodziła się potrzeba wspólnego ich wykonywania. Należy dodać, że

gmin wyróżnia się trzy grupy państw. W pierwszej grupie preferowane jest współdziałanie instytucjonalne (Francja, Belgia, Hiszpania i Holandia). W drugiej grupie państw dominującą tendencją są fuzje gmin, a będące ich wynikiem powiększenie obszaru gmin, powoduje, że nie ma tam silnej potrzeby współdziałania, co nie oznacza jednak w praktyce, że wspólnoty lokalne nie podejmują jakichkolwiek form współdziałania (Niemcy, Wielka Brytania, kraje skandynawskie). Trzecia grupa obejmuje państwa, w których nie ma ani aktywności w zakresie współdziałania ani łączenia się gmin; za: A. Delcamp, *Les institutions locales en Europe*, Paryż 1990, s. 29; za: M. Ofiarską, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu...*, op. cit., s. 535. Należy dodać, że podział ten dotyczył tylko starych krajów związkowych, czyli do 1990 r. Obecnie już nie obowiązuje.

¹¹⁰ K. Jaroszyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 91.

¹¹¹ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2012, wyd. 5, s. 203.

¹¹² M. Miemiec, *Związki komunalne w Niemczech*, w: *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej*, pod red. A. Błasia, Wrocław 1996, s. 143.

współdziałanie wpływało także na różne ponadlokalne zadania, które wykraczają poza obszar gminy¹¹³.

Możliwe jest współdziałanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z innymi jednostkami, ich związkami, osobami prawa publicznego i prywatnego czy osobami fizycznymi. W Polsce wyróżnia się współdziałanie zewnętrzne i wewnętrzne, które odpowiada niemieckiemu podziałowi na funkcjonalne i instytucjonalne. Współdziałanie wewnętrzne (funkcjonalne) dotyczy nie tylko współpracy określonych struktur organizacyjnych gminy (np. między komisjami rady gminy, między pracownikami), ale także różnych gmin (np. zawarcie porozumienia celem przeprowadzenia szkolenia pracowników sąsiadującym jednostek samorządu terytorialnego). Charakterystyczne jest to, że zadania, kompetencje i działalność uczestników współdziałania dokonują się w oparciu o struktury organizacyjne istniejące przed jego podjęciem. Z kolei współdziałanie zewnętrzne (instytucjonalne) polega na tym, że w celu wykonania zadań powołuje się wyodrębniony organizacyjnie podmiot¹¹⁴. Podstawą współdziałania w Polsce jest art. 10 u.s.g., art. 6 u.s.p., art. 8 u.s.w. W art. 10 u.s.g. zakres współdziałania dotyczy tylko zadań własnych. Nie wyklucza to jednak zadań zleconych. Istota współdziałania polega więc na tym, że jednostki samorządu terytorialnego lub formy ich współdziałania mogą świadczyć pomoc, w tym także finansową, dla siebie i dla innych podmiotów (art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w. – z tą różnicą, że województwo ma prawo pomagać finansowo także gminom i powiatom). Natomiast w RFN publicznoprawne formy współdziałania określone są w ustawach krajowych, ustawach o współpracy komunalnej (*kommunales Zusammenarbeitsgesetz*) oraz w ustawach o gminnych związkach celowych¹¹⁵:

- 1) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 16 września 1994 r. w Badenii-Wirtembergii¹¹⁶;

¹¹³ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu...*, op. cit., s. 536.

¹¹⁴ M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia 2007, s. 121; Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu...*, wyd. 5, s. 202.

¹¹⁵ L. Eiding, B. Köhler, *Kommunalrecht*, w: *Verwaltungsrecht. Muster und Erläuterungen*, pod red. L. Eiding, W. Baumann, Bonn 2002, s. 491.

¹¹⁶ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit v. 16. September 1994, GBl. 1974, S. 408 ze zm.

- 2) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 10 czerwca 2014 r. w Brandenburgii¹¹⁷;
- 3) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 1 października 1979 r. w Nadrenii Północnej-Westfalii¹¹⁸;
- 4) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 26 lutego 1975 r. w Kraju Saary¹¹⁹;
- 5) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 10 października 2001 r. w Turyngii¹²⁰;
- 6) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 16 grudnia 1969 r. w Hesji¹²¹;
- 7) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 21 grudnia 2011 r. w Dolnej Saksonii¹²²;
- 8) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 28 lutego 2003 r. w Szlezwiku-Holsztynie¹²³;
- 9) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 20 czerwca 1994 r. w Bawarii¹²⁴;
- 10) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 22 grudnia 1982 r. w Nadrenii-Palatynacie¹²⁵;
- 11) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 19 sierpnia 1993 r. w Saksonii¹²⁶;

¹¹⁷ Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg v. 10. Juni 2014, GVBl.I Nr. 32.

¹¹⁸ Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 1. Oktober 1979, GV. NRW. S. 621 ze zm.

¹¹⁹ Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 26. Februar 1975, Amtsblatt 1997, S. 723 ze zm.

¹²⁰ Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 10. Oktober 2001, GVBl. 2001 S. 290 ze zm.

¹²¹ Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 16. Dezember 1969, GVBl. I S. 307 ze zm.

¹²² Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 21. Dezember 2011, Nds. GVBl 2011, 493 ze zm.

¹²³ Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 28. Februar 2003, GVOBl. 2003, 122 ze zm.

¹²⁴ Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 20. Juni 1994, GVBl 1994, S. 555 ze zm.

¹²⁵ Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 22. Dezember 1982, GVBl. 1982, 476 ze zm.

¹²⁶ Sächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 19. August 1993, SächsGVBl. S. 815, 1103 ze zm.

12) ustawa o współpracy komunalnej z dnia 26 lutego 1998 r. w Saksonii-Anhalt¹²⁷.

Współpraca komunalna nie została uregulowana w odrębnej ustawie: w Berlinie, Hamburgu i Bremie. Brakuje jej również w Meklemburgii-Pomorzu Przednim, w której odnoszą się do niej § 149–170b ustawy o samorządzie gminnym. Należy dodać, że prawne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego są także określone w ustawach szczególnych regulujących wykonanie zadań publicznych.

W polskim i niemieckim porządku prawnym można wyróżnić publicznoprawne i prywatnoprawne formy współdziałania¹²⁸. W Polsce do pierwszej grupy zalicza się związki celowe (art. 64 u.s.g.) oraz porozumienia (art. 74 u.s.g.), a do drugiej stowarzyszenia krajowe i międzynarodowe. Natomiast w Niemczech występują związki celowe (Zweckverbände), wspólnoty robocze (kommunale Arbeitsgemeinschaft) oraz porozumienia publicznoprawne (Vereinbarungen).

2.1.1. Związki publicznoprawne

W pierwszej kolejności zostaną omówione związki, ponieważ są podstawową formą wykonywania zadań w ramach współpracy jednostek samorządu terytorialnego w aglomeracjach miejskich. W Polsce jak i w Niemczech występują dwa typy związków: dobrowolne i przymusowe utworzone na mocy przepisu ustawowego¹²⁹. W obu krajach istnieje zatem generalna swoboda ich wyboru. Bez względu na typ związku nie ma tutaj stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej. Można je utworzyć zarówno na okres przejściowy dla osiągnięcia celu, jak i na czas nieoznaczony do prowadzenia trwałej działalności¹³⁰.

¹²⁷ Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 26. Februar 1998, GVBl. LSA 1998, 81.

¹²⁸ U. Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1999, s. 160.

¹²⁹ W Niemczech związki przymusowe mogą być utworzone z inicjatywy organu nadzoru, gdy wymaga tego interes publiczny; B. Zielke, *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten*, Berlin 1993, s. 53.

¹³⁰ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura...*, op. cit., s. 96; Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu...*, w:

Podstawy prawne związków w Polsce zawarto w art. 64 ust. 1 u.s.g., który stanowi, iż „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne”. Analogiczne regulacje zawiera art. 65 ust. 1 u.s.p., w którym zapisano, że: „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami”.

W porównaniu z gminami, regulacja ta ma charakter szerszy, ponieważ powiaty mogą tworzyć związki także w celu wydawania decyzji administracyjnych. Mimo że w u.s.p. brakuje określonych zapisów odnośnie do wykonywania zadań zleconych przez związki mogą one je realizować. Dlatego też można przyjąć za B. Jaworską-Dębską, że związki powiatowe mogą wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej, jednakże po spełnieniu określonych warunków:

- ustawa przekazująca zadanie tego nie zakazuje;
- podmioty tworzące związek uzyskały zadania w drodze porozumienia;
- brak jest, w porozumieniu powiatu z organami administracji rządowej, postanowień zakazujących przekazywania zadań związkom powiatów;
- uzyskano zgodę organu zlecającego zadanie¹³¹.

Utworzenie związków międzygminnych, związków powiatowych, związków powiatów z udziałem miast na prawach powiatu, ale i też miast na prawach powiatu oraz związków z udziałem miast na prawach powiatu i gmin, następuje w uchwale rady gminy lub rady powiatu. Zanim jednak do tego dojdzie prowadzone są negocjacje w sprawie zakresu ich współpracy. Każda gmina ma obowiązek powiadomić wojewodę o chęci przystąpienia do związku. Obowiązku takiego nie mają powiaty. Wszystkie zadania są precyzyjnie określone w statucie związku¹³². Należy dodać, że w przypadku województw brakuje unormowa-

Samorząd w Polsce..., wyd. 5, s. 202; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu...*, op. cit., s. 538.

¹³¹ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 358.

¹³² Statut związku powinien określać: nazwę i siedzibę związku; uczestników i czas trwania; zadania związku; organy związku, ich strukturę i tryb działania; zasa-

nia ustawowego trybu tworzenia, organizacji i zasad funkcjonowania związków województw. Brak tych przepisów uniemożliwia w praktyce ich powołanie¹³³.

Powstanie związku gmin, powiatów wiąże się z wpisem do rejestru urzędowego związków gmin oraz związków powiatów, który prowadzi minister właściwy ds. administracji publicznej. Gminy lub powiaty, ze względu na siedzibę związku, zgłaszają jego utworzenie do rejestru za pośrednictwem właściwego wojewody¹³⁴. O rejestracji związku organ prowadzący rejestr zawiadamia gminy (powiaty) uczestniczące w związku oraz wojewodę. Wojewoda, po otrzymaniu zawiadomienia o rejestracji związku, zarządza ogłoszenie statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania dziennika jest dniem ogłoszenia statutu, od którego związek nabywa osobowość prawną. Wojewoda nie ma prawa reglamentować tworzenia lub przystępowania gminy (powiatu) do związku. Stosuje się do nich odpowiednie przepisy o nadzorze nad samorządami. Jedyny środek nadzorczy, którym dysponuje wojewoda to stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy (powiatu) podjętej sprzecznie z prawem. Wyłączono w tym zakresie możliwość jakiegokolwiek ingerencji celowościowej, tj. w oparciu o kryterium rzetelności, celowości czy gospodarności¹³⁵. Odmowa wpisu do rejestru dotyczy tylko gmin. Natomiast brakuje tego przepisu odnośnie powiatów¹³⁶.

dy korzystania z obiektów i urządzeń związku; zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku; zasady przystępowania i występowania członków oraz rozliczeń majątkowych; zasady likwidacji związku; inne zasady określające współdziałanie; tryb wprowadzania zmian w statucie związku.

¹³³ Natomiast jedyną podstawą prawną do utworzenia związku województw stanowił art. 18 pkt 18 u.s.w. „Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia związków, stowarzyszeń, fundacji oraz ich rozwiązania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich”. Jednakże na mocy nowelizacji u.s.w. z dnia 11 kwietnia 2001 r. przepis ten skreślono i obecnie nie ma możliwości tworzenia związków województw.

¹³⁴ Do zgłoszenia załącza się: uchwały rad gmin lub powiatów o utworzeniu związku; uchwały rad gmin/ powiatów o przyjęciu statutu; statut związku; wyciągi z protokołów posiedzeń rad gmin/powiatów dotyczące trybu podejmowania uchwał.

¹³⁵ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1996, s. 202.

¹³⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie zasad i trybu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków, Dz. U. Nr 131, poz. 1472.

Może jednak ulec zmianie właściwość organów nadzoru, gdy statut związku przewiduje przekazanie uprawnień nadzorczych Prezesowi Rady Ministrów, jeżeli zakres terytorialny związku przekracza ramy przestrzenne województwa.

Organami związku w Polsce są:

- zgromadzenie związku;
- zarząd;
- komisja rewizyjna;
- komisje.

W skład zgromadzenia wchodzi z mocy prawa burmistrzowie oraz wójtowie gmin. Za zgodą rady jednostka samorządu terytorialnego może być reprezentowana przez inną osobę. Niektóre gminy mogą posiadać w statucie więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zawsze organ stanowiący gminy. Natomiast w skład zgromadzenia związku powiatów wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów. Zasady jego reprezentacji określa rada powiatu. Uchwały zgromadzenia podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków. Statut może przewidywać kwalifikowaną większość, na przykład 2/3 głosów statutowej liczby członków zgromadzenia, przy podejmowaniu uchwał dotyczących budżetu związku bądź we wniosku o zmianę statutu. Zgromadzenie uchwała swój regulamin, w którym określa procedury dotyczące zwoływania i organizacji posiedzeń, przebiegu obrad, ich jawności bądź tajności, podejmowania uchwał czy sporządzania protokołów. W celu sprawniejszego funkcjonowania zgromadzenie powołuje komisję. W jej skład mogą wchodzić osoby ze zgromadzenia jak i spoza niego. Inny charakter ma komisja rewizyjna, którą może powołać zgromadzenie w celu kontrolowania działalności zarządu. Zdaniem B. Dolnickiego w statucie związku należy umieścić zapis o obowiązku powołania komisji rewizyjnej przez zgromadzenie związku.

Zgromadzenie, zgodnie z art. 69 ust. 2 u.s.g. w zakresie zadań zleconych związkowi, wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Do wyłącznej właściwości związku należą:

- wnioskowanie do rad gmin (powiatów) należących do związku o przyjęcie zmian w statucie związku;
- wybór i odwołanie zarządu; stanowienie o jego kierunkach działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności;

- uchwalenie programów rozwoju;
- uchwalenie budżetu związku oraz przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej związku i udzielanie absolutorium zarządowi z tego tytułu;
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku przekraczających zakres zwykłego zarządu;
- określenie wysokości sumy, do której zarząd związku może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
- decydowanie w sprawach tworzenia, przekształcania oraz likwidacji jednostek organizacyjnych związku;
- realizowanie kompetencji rady gminy w odniesieniu do zadań zleconych związkowi przez administrację rządową¹³⁷;
- określenie warunków płacy i pracy członków zarządu;
- sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością zarządu oraz podporządkowanych mu jednostek;
- podejmowanie uchwał w sprawie likwidacji, powołania komisji likwidacyjnych i określenia jej zadań, ustalenie zasad podziału mienia pozostałego po zaspokojeniu wierzycieli.

Organem wykonawczym jest zarząd powoływany spośród członków zgromadzenia na okres jego kadencji. Na czele związku stoi przewodniczący, który organizuje jego prace, kieruje bieżącymi sprawami oraz reprezentuje go na zewnątrz. Do jego zadań należy: przygotowanie projektów uchwał zgromadzenia, gospodarowanie mieniem związku, opracowanie projektów budżetu oraz jego realizacja; zatrudnienie i zwolnienie kierowników jednostek organizacyjnych związku; prowadzenie rozliczeń finansowych z członkami związku oraz realizacja zadań zleconych przez administrację rządową. Zarząd wykonuje swoje prace przy pomocy biura zarządu. Kierownikiem biura jest przewodniczący zarządu lub jeden z jego zastępców¹³⁸.

¹³⁷ Ze stanowiskiem B. Dolnickiego nie zgadza się Z. Leoński, który twierdzi, że skoro związki gmin i powiatów tworzy się tylko dla wykonania zadań publicznych gminy czy powiatu, stąd zgodnie z ustawą nie powinno przekazywać się im zadań z zakresu administracji rządowej. Ponadto można przyjąć, że podmiot, któremu zadania z zakresu administracji rządowej zlecono (tj. gmina lub powiat), nie może bez zgody „zleceniodawcy” przekazywać tych zadań innym podmiotom tj. związkowi samorządowemu, Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu...*, wyd. 5, s. 209.

¹³⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...* wyd. 3, s. 257.

Pierwsza wzmianka o formach współdziałania w Niemczech pochodzi z ordynacji gminnej z 1850 r., w której zapisano, że zasadniczymi formami współdziałania są związki oraz porozumienia komunalne. Pierwsza pruska ustawa o związkach celowych (Zweckverbandgesetz) została uchwalona 19 lipca 1911 r. Interesującą kwestią jest fakt, że związki celowe w RFN wykazują wiele podobieństw w zakresie działania do form prywatnoprawnych¹³⁹. Stąd też do realizacji zadań publicznych stanowią chętnie wybieraną formę współdziałania¹⁴⁰. Podstawową formą współpracy w Niemczech jest związek celowy, który zajmuje się reprezentowaniem interesów gmin, powiatów na zewnątrz¹⁴¹. Oprócz tego funkcjonuje również związek administracyjny (Gemeindevwaltungsverband)¹⁴².

Warto w tym względzie wspomnieć, że w niemieckim porządku prawnym występuje tzw. forma wielostopniowego systemu organizacyjnego. W celu odciążenia gmin zarówno od sporadycznych, jak i regularnych funkcji o charakterze lokalnym tworzone są komunalne struktury organizacyjne, które określa się mianem „niższych związków komunalnych”, by można było je odróżnić od innych struktur komunalnych, powoływanych do wykonywania zadań o ponadlokalnym charakterze. W istocie stanowią one dobrowolne połączenia sąsiadujących ze sobą gmin, w celu wspólnej realizacji zadań administracyjnych albo

¹³⁹ M. Burgi, *Kommunalrecht*, München 2012, wyd. 4, s. 3. Występują związki zrzeszające małe i średnie miasta i gminy – <http://www.dstgb.pl> z dnia 26.03.2017 r.; niemieckie duże miasta <http://www.staedtetag.de> z dnia 26.03.2017 r. oraz związki zrzeszające powiaty <http://www.landkreis.de> z dnia 26.03.2017 r. Ponadto w Brukseli mieści się biuro będące przedstawicielem niemieckich gmin przy Unii Europejskiej.

¹⁴⁰ R. Pitschas, K. Schoppa, *Kriterien für die Wahl der Rechtsform*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Kommunale Wirtschaft*, pod red. T. Manna, G. Püttnera, Heidelberg 2011, t. 2, wyd. 3, s. 116; J. Korczak, *Rola związków komunalnych w reformie kolei państwowych w Niemczech*, w: *Materiały z konferencji z okazji setnej rocznicy prof. dr hab. Tadeusza Bigo pt. „Związki komunalne w Polsce w państwach Europy Zachodniej”*, Karpacz 1994, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, t. XXXV, s. 149 i n.

¹⁴¹ K. Jeserich, *Die deutsche Gemeinde*, Stuttgart 1938, s. 154.

¹⁴² W. Bogner, *Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Grundlagen und Kommunalverfassung, t. 1, Heidelberg 2007, wyd. 3, s. 13–18.

szczególne korporacje wykształcone z gmin członkowskich z własnymi organami wybranymi przez wyborców połączonych gmin. W praktyce funkcjonują one np. w: Dolnej Saksonii, Nadrenii-Palatynacie, Badenii-Wirtembergii, Szlezwiku-Holsztynie, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Brandenburgii, Saksonii-Anhalcie, Turynгии i Saksonii. Formami wielostopniowych struktur organizacyjnych są: wspólnoty administracyjne, gminy zbiorowe, gminy związkowe i urzędy.

Gminy lub powiaty mają prawo powołać związki publicznoprawne, w których uczestniczą izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze czy izby rolnicze. Działalność związku gmin czy powiatów nie ogranicza się tylko do terenu ich funkcjonowania. Nie ma przepisów w krajach związkowych, które zakazywałyby wykraczanie poza ich obszar.

Zasady uczestnictwa w związkach publicznoprawnych zostały odmiennie uregulowane w każdym kraju związkowym. Zgodność poglądów istnieje jednak co do tego, że założycielem powinien być podmiot prawa publicznego. Przy realizacji zadań własnych, związek ma prawo do wydawania władczych aktów administracyjnych. W praktyce zadania związków dotyczą: komunikacji podmiejskiej, usuwania odpadów, oczyszczania ścieków, ochrony lasów, planowania przestrzennego oraz przetwarzania danych.

Organami związku w Niemczech są: zgromadzenie związku oraz przewodniczący związku. Zgromadzenie związku (Verbandsversammlung) jest głównym organem stanowiącym i składa się z reprezentantów członków związku. Każda gmina, powiat, izba przemysłowo-handlowa, izba rzemieślnicza oraz izba rolnicza deleguje do niego jednego przedstawiciela. Zadania zgromadzenia związku są odmiennie uregulowane w ustawach krajów związkowych. Do wspólnego katalogu kompetencji można zaliczyć: uchwalanie statutu związku i jego zmiany, uchwalanie budżetu związku, zatwierdzanie sprawozdania finansowego i udzielanie absolutorium przewodniczącemu związku. Zgromadzenie pełni także funkcję kreacyjną. Tylko w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Hesji, Saksonii, Saksonii-Anhalcie zgromadzenie wybiera przewodniczącego związku (Verbandsvorsitzender) i jego zastępców. W Nadrenii Północnej-Westfalii, Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, Szlezwiku-Holsztynie, Meklemburgii-Pomorzu Przednim oraz Brandenburgii wybierany jest zwierzchnik

związku (Vorbandvorsteher)¹⁴³. W celu usprawnienia swoich prac zgromadzenie ma również prawo do powołania określonych komisji odpowiadających zadaniom publicznym.

W celu odciążenia zgromadzenia związku ustawodawstwo poszczególnych krajów związkowych powołuje radę administracyjną (np. w Badenii-Wirtembergii). Pozycja rady administracyjnej nawiązuje do statusu rady nadzorczej w spółkach. Na jej czele stoi przewodniczący. Do jego zadań zalicza się: prowadzenie bieżących spraw, reprezentowanie na zewnątrz związku, sprawowanie funkcji zwierzchnika służbowego wobec pracowników związku. Ponadto w niektórych krajach związkowych może występować kolegialny organ wykonawczy, jakim jest zarząd (Brandenburgia, Hesja, Kraj Saary oraz Szlezwik-Holsztyn).

Warto wspomnieć, że związek może prowadzić działalność gospodarczą. W literaturze niemieckiej wyróżnia się różne modele jej prowadzenia. Wśród nich na uwagę zasługuje model oparty na przeniesieniu korzyści (Nutzungsübertragung) na związki celowe, które wspólnie tworzą gminy z izbami przemysłowo-handlowymi. Jako publiczno-prawna forma organizacyjna zostaje on niejako wynajęty przez mieszkańców do zaspokojenia ich potrzeb. Urzeczywistnia odpowiedzialność własną gminy oraz współodpowiedzialność mieszkańców za wykonanie zadań lokalnych. Sposób realizacji zadań określa każdorazowo gmina, która ma prawo egzekwować zadania od izb na odpowiednim poziomie¹⁴⁴.

Zakłady samorządowe (Regiebetriebe) są częścią administracji samorządowej. Funkcjonują jako część urzędu gminy (wydział lub komórka organizacyjna) albo na zewnątrz urzędu jako zakłady publicznonprawne nieposiadające osobowości prawnej. Nie wykonują zadań samodzielnie i nie mają prawa niezależnie od samorządu funkcjonować. Ich przedmiotem działania jest przede wszystkim świadczenie usług komunalnych w zakresie: utrzymania czystości miejsc publicznych (ulic, parków, placów), wywozu odpadów komunalnych, prowadzenia łaźni i rzeźni.

¹⁴³ B. Zielke, *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit...*, op. cit., s. 58–59.

¹⁴⁴ R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart–Berlin–Köln 1992, s. 348; model ten występuje najczęściej w dziedzinie sportu i kultury.

2.1.2. Porozumienia administracyjne

W sytuacji, kiedy związek międzygminny chce rozszerzyć zakres swojego działania na inne jednostki samorządu terytorialnego, które nie przynależą do niego, zastosowanie znajduje porozumienie administracyjne (komunalne). Polega ono również na możliwości zawarcia umowy o charakterze administracyjnym, której przedmiotem będzie świadczenie przez związek usług (np. komunikacyjnych) na rzecz gminy w zamian za jej udział w kosztach realizacji powierzonego zadania w formie rzeczowej lub finansowej.

Powierzenie zadań następuje w formie porozumienia tj. w formie prawa publicznego, a nie w drodze umowy cywilnej. W wyroku z dnia 27 września 1994 r. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż „porozumienia komunalne nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi, gdyż przekazanie zadań publicznoprawnych nie może nastąpić w drodze umów cywilnoprawnych, a jedynie w ramach utworzenia związku lub zawarcia porozumienia”¹⁴⁵. Porozumienia mają charakter dobrowolny, a ich zawarcie może wynikać jedynie z ustawy. B. Dolnicki wyróżnił dwa rodzaje porozumień:

- porozumienia zawierane między administracją rządową i samorządową w celu przekazania do wykonania zadań publicznych;
- porozumienia zawierane między jednostkami samorządu terytorialnego w celu przekazania lub powierzenia do wykonania zadań administracji publicznej.

W ramach porozumienia zadanie przejmuje zawsze tylko jedna jednostka samorządu terytorialnego (z wyjątkiem porozumień zawartych w trybie art. 74 u.s.g. lub art. 74 u.s.p.). Przeniesienie może nastąpić w formie przekazania zadań do wykonania (w przypadku porozumień międzygminnych oraz zawieranych przez powiaty z gminami na uzasadniony wniosek gminy) lub powierzenia (pozostałe porozumienia). Zawarcie porozumienia nie prowadzi zatem do powstania nowego podmiotu. Różnice pomiędzy przeniesieniem a powierzeniem zadania dotyczą głównie kwestii finansowych. Przy powierzeniu zadań nie ma

¹⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995/4/161.

bowiem ustawowego obowiązku przekazania środków finansowych, podczas gdy przy przekazaniu zadań należy zapewnić środki finansowe na ich realizację. Z przekazaniem wiąże się przeniesienie odpowiedzialności za wykonywanie zadań, natomiast przy powierzeniu zadań odpowiedzialność za ich realizację pozostaje przy przekazującym zadania. Należy dodać, że przy porozumieniach pomiędzy jednostkami różnego szczebla obowiązuje zasada, iż przekazywanie zadań może nastąpić jedynie „w dół”, czyli ze szczebla wyższego na niższy. Zdaniem B. Dolnickiego będzie miała wtedy zastosowanie zasada subsidiarności i w zależności od stanu faktycznego odbędzie się przejęcie zadań na rzecz właściwej jednostki¹⁴⁶.

W związku z tym porozumienie to forma wskazana przepisem prawa, a nie dorozumiana. Przepis może niekiedy określić sam przedmiot porozumienia lub też zakres przedmiotowy, z którego przedmiot porozumienia zostanie następnie wskazany. Stronami porozumienia mogą być jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, tylko jednostki samorządu terytorialnego lub wyłącznie organy administracji rządowej¹⁴⁷. Prawa do jego utworzenia posiadają zatem gminy (art. 74 u.s.g.), powiaty (art. 65 i 73 u.s.p.) oraz województwa (art. 8 u.s.w.). Porozumienia mogą być zawarte w układzie horyzontalnym (porozumienia międzygminne, powiatów i gmin, w których stronami są miasta na prawach powiatu i gminy oraz porozumienia województw) lub w układzie wertykalnym, gdy następuje przekazanie przez województwo do wykonania jego zadań powiatom bądź gminom z jego terenu lub przez powiaty gminom z jego obszaru¹⁴⁸. Ponadto można tworzyć porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami¹⁴⁹.

Różnica między związkami a porozumieniami sprowadza się do tego, że związki uzyskują odrębną osobowość prawną, a dla wykonania wspólnych zadań tworzą także odrębne organy. W porozumieniu

¹⁴⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. 3, s. 262.

¹⁴⁷ J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 32.

¹⁴⁸ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura...*, op. cit., s. 99.

¹⁴⁹ J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Wrocław 2011, s. 611.

samorządowym chodzi o przejęcie przez jedną jednostkę samorządową określonych zadań czy kompetencji innych jednostek, jednak na koszt podmiotów przekazujących zadania. Ustawy traktują obie formy współdziałania na jednej płaszczyźnie. Regulacje prawne, które ich dotyczą unormowane są w jednym rozdziale, a przepisy nakazują posiłkowe stosowanie do porozumień artykułów dotyczących związków celowych. Wspólne dla obu form jest to, że wykonują zadania subsydiarnie (zamiast, gmin, powiatów, województw)¹⁵⁰.

W Niemczech występuje również porozumienie publicznoprawne (*öffentlich-rechtliche Vereinbarungen*), które zawarte jest na podstawie umowy. W oparciu o nie jednostki samorządu terytorialnego przekazują zadania do wykonania innym organom administracji samorządowej. Zasadniczo ma ono charakter dobrowolny. Wspólnoty mogą jednak być zobowiązane przez organ nadzoru do zawarcia porozumienia wtedy, gdy będzie to uzasadnione potrzebą wykonania określonego zadania o charakterze obowiązkowym. W doktrynie prawa administracyjnego w Niemczech porozumienie jest klasyfikowane jako forma pośrednia pomiędzy związkiem a wspólnotą roboczą. Zawarcie porozumienia tym różni się od wspólnoty roboczej, że wywołuje określone skutki prawne. Natomiast od związku odróżnia je to, że nie dochodzi do powstania nowego podmiotu prawnego. W wyniku zawartego porozumienia wspólnota zrzeka się władztwa w zakresie określonego zadania.

Instytucją podobną do porozumienia w Polsce jest wspólnota robocza w Niemczech (*Kommunale Arbeitsgemeinschaft*). Nie występuje ona w Dolnej Saksonii, Badeni-Wirtembergii, Szlezwiku-Holsztynie, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Saksonii-Anhlacie, Saksonii i Turyngii. Wspólnota robocza to porozumienie uczestników bez własnej osobowości prawnej. Podstawą jej utworzenia jest umowa publicznoprawna. Istota jej działalności polega na wspólnej koordynacji zadań określonych w umowie. Wnioski formułowane przez grupę roboczą mają charakter niewiążący, a więc nie naruszają kompetencji właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotem działania grupy roboczej mogą być w zasadzie wszystkie sprawy. W praktyce najczęściej jest powoływana do koordynacji rozkładów

¹⁵⁰ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu...*, wyd. 5, s. 207.

jazdy w komunikacji miejskiej oraz zadań z zakresu zaopatrzenia w gaz i energię elektryczną, a także elektronicznego przetwarzania danych oraz usuwania odpadów¹⁵¹. Organami wspólnoty, wyposażonymi w uprawnienia niewładcze, są: zgromadzenie, zarząd, komisja robocza. Niektóre kraje związkowe np. Bawaria lub Hesja wprowadzają specjalne formy komunalnych wspólnot roboczych.

Większe znaczenia dla wykonywania zadań publicznych, w formie działalności gospodarczej, mają związki publicznoprawne niż porozumienia. Do głównych zalet wykonywania zadań publicznych przez związki można zaliczyć: sprawowanie kontroli nad przebiegiem ich realizacji, niewielkie ryzyko utraty mienia jednostek samorządu terytorialnego wchodzącego w jego skład, dostosowanie zarządzania związkiem do prowadzonej polityki rozwoju, szersze wykorzystanie czynników produkcji, zwiększenie kręgu osób zainteresowanych podniesieniem jakości świadczonych usług publicznych oraz zmniejszenie kosztów ich realizacji z powodu podziału odpowiedzialności między podmioty wchodzące w jego skład. Oprócz silnych stron związków posiada także wady, które mogą zmniejszyć jego wpływ na konkurencyjność danego terenu przez: dłuższą procedurę jego utworzenia, formalną i hierarchiczną komunikację wydłużającą proces decyzyjny i zmniejszającą możliwość elastycznego reagowania na zmiany rynkowe oraz brak efektów działania w perspektywie krótkoterminowej.

2.1.3. Stowarzyszenia i fundacje

Wykonywanie zadań użyteczności publicznej może być również realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno w Polsce jak i w RFN w postaci prywatnoprawnych stowarzyszeń i fundacji¹⁵².

W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony jego wspólnych interesów gminy (art. 84 u.s.g.), powiaty (art. 75 u.s.p.)

¹⁵¹ K. Vogelsang, U. Lübking, H. Jahn, *Kommunale Selbstverwaltung*, Berlin 1991, s. 267.

¹⁵² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. Nr 20, poz. 104 ze zm; ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. *o fundacjach*, Dz. U. Nr 21, poz. 97 ze zm.

i województwa (art. 8b u.s.w.) mogą tworzyć stowarzyszenia w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku¹⁵³. Powiaty także mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z gminami (art. 75 ust. 1), a województwa zarówno z gminami jak i powiatami (art. 8b ust. 1 u.s.w.). Na poziomie powiatu i województwa cel utworzenia stowarzyszenia nie jest sprecyzowany. Stowarzyszenia mogą być tworzone w celu wykonywania zadań administracji publicznej, o ile zakres tych zadań będzie mieścił się w ich celach statutowych¹⁵⁴.

Stosowanie ustawy o stowarzyszeniach powoduje wiele trudności w praktyce samorządowej. Rodzą się wątpliwości, czy mają to być stowarzyszenia całych gmin, powiatów bądź województw, czy osób wchodzących w skład organów kolegialnych. Odpowiedź na to pytanie można odnaleźć w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1993 r., która stanowi, że do stowarzyszeń gmin, powiatów i województw nie ma zastosowania art. 9 ustawy, zgodnie z którym założycielem stowarzyszenia może być 15 osób fizycznych. Nie obowiązuje również art. 10 ust. 3, w którym zapisano, że osoba prawna może być jedynie członkiem wspierającym stowarzyszenia¹⁵⁵.

Rady gmin, powiatów lub sejmiki województw w celu założenia stowarzyszenia uchwalają statut i wybierają komitet założycielski. Komitet składa do sądu rejestrowego wnioski o rejestrację wraz ze statutem, listą założycieli, protokołem wyboru komitetu założycielskiego, a także informację o adresie tymczasowej siedziby stowarzyszenia. Sąd rejestrowy wydaje postanowienie o zarejestrowaniu stowarzyszenia. Z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność. Nadzór nad stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego jest sprawowany w oparciu o ustawę „Prawo o stowarzyszeniach”.

Stowarzyszenia tym różnią się od związków, że nie są powoływane do wykonywania funkcji administracji publicznej, a zwłaszcza stanowienia aktów władczych. Nie są korporacjami prawa publicznego, lecz

¹⁵³ Z. Godecki, *Stowarzyszenia gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2, s. 77.

¹⁵⁴ K. Vogelsang, U. Lübking, H. Jahn, *Kommunale Selbstverwaltung...*, op. cit., s. 259.

¹⁵⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1993 r., III CZP 48/93, OSN 1993, nr 1, poz. 200.

prawa prywatnego. Podobnie jak związki nabywają odrębną osobowość prawną.

Wykonywanie zadań publicznych nie dotyczy zrzeszeń międzynarodowych, na utworzenie których zezwalają przepisy art. 84a u.s.g., art. 75a u.s.p. oraz art. 172 ust. 2 Konstytucji Polski. Zasady tworzenia precyzuje ustawa o zrzeszeniach międzynarodowych¹⁵⁶. Taka organizacja nie może wykonywać zadań administracji publicznej, należących do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, czy też stowarzyszenia wchodzącego w skład międzynarodowego zrzeszenia. Byłoby to sprzeczne z art. 3 ustawy o zrzeszeniach międzynarodowych, który stanowi, iż przystąpienie do zrzeszenia nie może łączyć się z przekazaniem zadań na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek z członków, ale i z Konstytucją, zgodnie z którą realizacja zadań leży w gestii organów państwa¹⁵⁷.

2.1.4. Formy współpracy aglomeracyjnej

Wykonując lub udoskonalając zadania publiczne jednostki samorządu terytorialnego w Polsce i RFN, niejednokrotnie nie są w stanie samodzielnie zapewnić odpowiedniego poziomu świadczonych usług komunalnych. Stąd też realizują zadania poza swoim obszarem we współpracy z innymi podmiotami publicznymi. Tworząc formy współpracy w ramach aglomeracji miejskich bazują na omówionych formach współdziałania, czyli związkach, porozumieniach czy stowarzyszeniach, które umożliwiają im zbudowanie przymierza w realizacji zadań, najważniejszych na danym terenie¹⁵⁸. Analiza przykładów modeli aglomeracji miejskich w Polsce i RFN została przeprowadzona ze względu na zdolność do kierowania działaniami podmiotów wchodzących w ich skład. Na tej podstawie wyróżniono podmioty publicznoprawne i prywatnoprawne. Tylko publicznoprawne instytucje

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.

¹⁵⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. 3, s. 259–260.

¹⁵⁸ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu...*, op. cit., s. 535.

z powodzeniem kształtują współpracę aglomeracyjną. Stąd też przedmiotem analizy będzie w Polsce Górnośląski Związek Metropolitalny Silesia, a w Niemczech Stuttgart i Hanower. Należy dodać, że Wrocław, Kraków, Łódź, Poznań oraz Trójmiasto (Gdańsk-Gdynia-Sopot) i Warszawa nie posiadają publicznoprawnych form współpracy aglomeracyjnej. Wynika to bezpośrednio z braku ustawy aglomeracyjnej. W wymienionych miastach funkcjonują z powodzeniem stowarzyszenia, które jedynie aspirują do roli kreatorów polityki miejskiej.

Przez wiele lat próbowano w Polsce unormować zagadnienie związków metropolitalnych. Warto w tym względzie wspomnieć na ustawę z dnia 9 października 2015 r.¹⁵⁹ uchyloną przez ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹⁶⁰. Oprócz zainteresowania ze strony ustawodawcy problematyka związków metropolitalnych występowała również w polskich dokumentach strategicznych. Wskazać tu należy na m.in. Długookresową Strategię Rozwoju Kraju Polska 2030 Trzecia Fala Nowoczesności¹⁶¹. Postuluje się tam szeroki rozwój sieci metropolitalnych sprowadzających się do przygotowania nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Kwestia metropolitalna pojawiła się również w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030¹⁶² oraz w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie¹⁶³. Oba dokumenty podkreślały znaczenie ośrodków miejskich dla rozwoju kraju. Równolegle przygotowano w działającym wówczas Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Zieloną Księgę dotyczącą Obszarów Metropolitalnych z 2012 r. oraz Białą Księgę dotyczącą Obszarów

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. *o związkach metropolitalnych*, Dz. U. 2015, poz. 1890.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. *o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, Dz. U. 2017, poz. 730.

¹⁶¹ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 Trzecia Fala Nowoczesności. Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. *w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*.

¹⁶² Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. *w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

¹⁶³ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, M.P. 2011, Nr 36, poz. 423.

Metropolitalnych. W tym samym czasie wpłynął również poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym. Liczne kontrowersje wokół projektu, wśród których można wymienić: ograniczenie zadań gmin i powiatów i środków finansowych dla tych jednostek samorządu terytorialnego, wykonanie transportu publicznego oraz przygotowanie programów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarki odpadami na ich obszarze spowodowały kolejny etap prac w postaci przyjęcia ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych.

W ustawie z 2015 r. wprowadzono definicję związku metropolitalnego, przez który rozumiano zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego na danym obszarze metropolitalnym. W jego skład miały docelowo wchodzić tylko gminy i powiaty. Zadaniem Rady Ministrów w drodze rozporządzenia było ustalenie granic obszarów metropolitalnych i wskazanie gmin wchodzących do związku metropolitalnego. Na gruncie ustawy zdefiniowano pojęcie obszaru metropolitalnego, przez który rozumiano spójną pod względem przestrzennym sferę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkiwaną przez co najmniej 500 tys. osób. Związki metropolitalne miały mieć charakter fakultatywny. Do zadań związku metropolitalnego należało: kształtowanie ładu przestrzennego, odpowiedzialność za rozwój obszaru związku, odpowiedzialność za publiczny transport na jego terenie, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych, wojewódzkich znajdujących się w granicach związku oraz promocja jego obszaru. Do kompetencji związku należało także prawo do tworzenia stowarzyszenia z JST i innymi związkami metropolitalnymi. Zadania związku miały realizować jego organy w postaci zgromadzenia związku i zarządu związku. Zgromadzenie związku składało się z delegatów gmin i powiatów wchodzących, po 2 delegatów z JST (gmina – wójt i 1 osoba z rady; powiat – starosta i 1 osoba z rady). Do właściwości zgromadzenia związku należało ustalenie strategii rozwoju. Zarząd związku składał się z 3 członków zgromadzenia wybieranych przez zgromadzenie w wyborach pośrednich.

Nie ulega wątpliwości, że ustawa ta, powołując związek metropolitalny, nadawała mu wszelkie atrybuty samodzielnej jednostki samo-

rzędu terytorialnego, chociaż nie tworzyła formalnie nowego poziomu samorządu. Wydaje się, że tego rodzaju zmiana była efektem ubocznym, a nie celem ustawodawcy. Dodatkowo też komplikowała zakres wzajemnych kompetencji w samorządach, bowiem niektóre zadania związku (np. w sferze gospodarki odpadami) powielają już rozwiązania stosowane w gminach czy województwach. Okres obowiązywania prezentowanej ustawy pokazał, że w oparciu o jej przepisy nie powstał w Polsce żaden związek metropolitalny¹⁶⁴.

Przyjęta ustawa miała niewiele wspólnego z pierwotną wersją poselskiej propozycji rozwiązania kwestii metropolitalnej w Polsce. Po wielu latach intensywnej dyskusji wydawało się jednak, że kwestia metropolitalna została jednoznacznie usankcjonowana prawnie i należy oczekiwać w najbliższej przyszłości tworzenia nowych jednostek samorządowych w oparciu o przyjęte przepisy. Tymczasem ustawa stała się przedmiotem krytyki ze strony środowiska samorządowego i naukowego¹⁶⁵. Dawid Szęciło uznał, że: „ustawa o związkach metropolitalnych stanowi nieudaną próbę rozwiązania palącego problemu zarządzania aglomeracjami”. Wymieniony wyżej autor wskazał ponadto, że ustawa wprowadza do systemu lokalnego zarządzania podmiot, którego demokratyczna legitymacja jest wątpliwa, mimo znaczącego zakresu przypisanych mu zadań publicznych. W efekcie może to spowodować pogłębienie kryzysu demokracji lokalnej. W ustawie „wykrojono” istotne zadania publiczne ze sfery odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, przekazano je związkowi metropolitalnemu, ale nie zadbano o upodmiotowienie mieszkańców w procesie tworzenia związków, wyboru ich władz i podejmowania przez nie decyzji. W tym sensie ustawa nie daje się zatem pogodzić z konstytucyjną formułą decentralizacji władzy publicznej, która nie oznacza tylko technicznego procesu rozproszenia władzy na jednostki terytorialne, ale powinna prowadzić do realnego upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Co więcej, przyjęty sposób regulacji tworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych odzwierciedla centralistyczny i autoryta-

¹⁶⁴ R. Kmieciak, P. Antkowiak, *Kształtowanie podstaw prawnych związków metropolitalnych w Polsce*, w: *Wielowymiarowość polityk publicznych – między centralizmem a lokalizmem*, pod red. R. Kmieciaka, P. Antkowiaka, Poznań 2017, s. 89.

¹⁶⁵ Ibidem.

tywny model relacji państwo–samorząd, rzadko spotykany w innych państwach europejskich. Ponadto zdaniem D. Sześciło: „ustawodawca uznał, że wymuszona współpraca samorządów według szczegółowych reguł ustawowych będzie skutecznym mechanizmem zarządzania metropolitalnego, mimo że wcześniej nie próbowano stymulować i ułatwiać nawet dobrowolnej współpracy samorządów na obszarach aglomeracji”¹⁶⁶.

Jak pokazuje praktyka samorządowa nie sprawdziło się uregulowanie w ramach jednej ustawy kwestii powołania związków metropolitalnych. Rezygnując z koncepcji tworzenia tych struktur w całym kraju skoncentrowano się na uregulowaniu tej kwestii wyłącznie na obszarze województwa śląskiego, gdzie od dekady prowadzono działania mające na celu wzmocnienie więzi metropolitalnych. Już w 2007 r. prezydenci 14 największych miast Górnego Śląska i Zagłębia powołali Górnośląski Związek Metropolitalny.

Dobra praktyka i pozytywne doświadczenia pomiędzy gminami szybko zaowocowały tym, że związek metropolitalny stał się wzorem dla całego kraju. Efektem wieloletniej współpracy było powołanie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”¹⁶⁷. W jego skład weszły, po wcześniejszych konsultacjach i odpowiednich uchwałach, 41 gmin-miast na prawach powiatu o łącznej powierzchni 2553 km³ zamieszkałych przez ok. 2,3 mln osób.

Na obszarze związku funkcjonuje ponad 235 tys. przedsiębiorców wytwarzających 8% PKB całego kraju. O atrakcyjności inwestycyjnej terenu decyduje Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, która została stworzona po to, aby przyciągnąć zewnętrzny kapitał i promować nowe miejsca pracy. Na uwagę zasługuje także fabryka samochodów Opla – koncernu motoryzacyjnego General Motors. Katowicka Strefa Ekonomiczna jest rozproszona i składa się z 4 podstref: gliwickiej, jastrzębsko-żorskiej, tyskiej, sosnowiecko-dąbrowskiej. Głównym kie-

¹⁶⁶ D. Sześciło, *Opinia w sprawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, „Opinie i Analizy” 2016, nr 1, s. 7.

¹⁶⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz. U. 2017, poz. 1290.

runkiem działań, który ma doprowadzić do wyboru przez firmy lokalizacji katowickiej, jest tworzenie nowych podstref, czyli wydzielonych miejsc pod inwestycje, które znajdują się na terenie miast nienależących do związku¹⁶⁸.

Do głównych zadań Górnośląskiego Związku Metropolitalnego należy:

- kształtowanie ładu przestrzennego;
- rozwój społeczno-gospodarczy obszaru związku metropolitalnego;
- planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- kształtowanie metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- współdziałanie w ustaleniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- promocja związku metropolitalnego i jego obszaru¹⁶⁹.

Jak wynika z ustawy, związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa. Ustawodawca wyposażył go także w kompetencje do realizacji tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, może także realizować zadania należące do administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z odpowiednimi organami.

Oprócz zadań, wymienionych wyżej w ustawie, działania Górnośląskiego Związku Metropolitalnego obejmują także: ustalenie i realizację wspólnej strategii rozwoju dla miast wchodzących w jego skład. W ramach zakresu jego kompetencji mieszczą się również zadania przekazane przez gminy np. zarządzanie drogami gminnymi, aktywizacja rynku pracy, tworzenie programów gospodarczych, prowadzenie badań rynkowych i wspieranie kształcenia w zawodach deficytowych. Działalność związku ma charakter nie tylko lokalny, ale także ponad-

¹⁶⁸ *Program rozwoju gospodarczego Metropolii „Silesia” do 2025 r.*, s. 100 (materiał niepublikowany).

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. 2017, poz. 730.

lokalny i regionalny. Ponadto związek bierze udział w procesach legislacyjnych i decyzyjnych na szczeblu centralnym¹⁷⁰.

Organami Górnośląskiego Związku Metropolitalnego są zgromadzenie i zarząd. Do obszaru kompetencji zgromadzenia należy uchwalanie: strategii rozwoju związku metropolitalnego, statutu, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz budżetu. Zgromadzenie pełni także ważną funkcję kreacyjną. Wybierając pięciu członków zarządu, ustala ich wynagrodzenie oraz rozpatruje przedłożone przez nich sprawozdania z wykonania budżetu związku metropolitalnego oraz inne sprawozdania finansowe. Ponadto podejmuje także uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu.

Wymienione zadania realizują organy związku: zgromadzenie i zarząd. Gminy uczestniczące w związku mają po dwóch przedstawicieli w zgromadzeniu. Wyjątkiem w tym zakresie jest miasto Katowice, które posiada trzech reprezentantów. W skład zgromadzenia wchodzi prezydenci i wiceprezydenci miast. Do głównych zadań zgromadzenia należy powołanie składu zarządu i komisji rewizyjnej spośród swoich członków. Zarząd jako organ wykonawczy zajmuje się przygotowaniem i realizacją uchwał zgromadzenia. Składa się z 5 członków. Są oni wybierani w głosowaniu tajnym przez zgromadzenie związku. Z kolei do obowiązków zarządu zalicza się: wykonywanie uchwał zgromadzenia związku, zarządzanie jego mieniem. Interesującą kwestią jest prowadzenie przez związek działalności gospodarczej. W tym celu nie powołuje żadnej odrębnej formy organizacyjno-prawnej tylko w ramach przepisów ustaw wykonuje ją jako podmiot publicznoprawny na takich samych zasadach, co jednostki samorządu terytorialnego.

Wypada wspomnieć, że ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim pokazuje nowy trend w zakresie tworzenia struktury wieloszczeblowej współpracy. Trend ten polega na tym, że zamiast powołania tego typu struktur na terenie całego kraju, skoncentrowano się na stworzeniu związku metropolitalnego w województwie śląskim, gdzie przez długi czas oddolnie budowano potencjał do współpracy i kształtowano więzi oparte na partnerstwie i partycypacji.

¹⁷⁰ Obwieszczenie Wojewody Śląskiego z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie ogłoszenia obwieszczenia statutu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM) z siedzibą w Katowicach, Dz. U. WŚ Nr 108, poz. 2163.

Innym stymulatorem rozwoju jest klaster, czyli geograficzne skupisko wyspecjalizowanych podmiotów gospodarczych, połączonych wzajemnymi interakcjami, działającymi w ramach pokrewnych branż, jednocześnie współdziałających i konkurujących ze sobą. Zjawisko tworzenia klastrów nosi nazwę *clusteringu*. Na terenie woj. śląskiego funkcjonuje obecnie 19 klastrów¹⁷¹.

Obok klastrów wpływ na rozwój metropolii posiadają również inkubatory przedsiębiorczości, których głównym zadaniem jest pomoc firmom w przetrwaniu najtrudniejszych dla nich okresów. Aby to osiągnąć inkubatory oferują wynajem powierzchni biurowych, produkcyjnych oraz magazynowych. W ramach wspierania firm w trudnych dla ich istnienia momentach prowadzą także szkolenia, doradztwo, usługi biurowe i prawne. Lokalizacja inkubatorów zależy od branż, w których są one najbardziej potrzebne.

Rozwiązania funkcjonujące w Polsce bazują na rozstrzygnięciach niemieckich. W RFN działa obecnie 11 europejskich regionów metropolitalnych: Berlin-Brandenburgia, Brema-Oldenburg, Frankfurt n. Renem, Hamburg, Hanower, Brunzwik (Braunschweig) – Getyn-ga, Wolfsburg, Metropolia Centralnych Niemiec (Mitteldeutschland), Monachium, Norymberga, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr oraz Stuttgartu. Współpraca aglomeracyjna odbywa się w ramach metropolii, które stanowią najważniejsze miasta w regionach¹⁷².

Podstawą w tym zakresie są modele współpracy aglomeracyjnej występujące w Stuttgarcie i Hanowerze. Stuttgart jest pierwszym regionem metropolitalnym, który powstał w RFN. Wskutek tego stał się wzorem do naśladowania dla pozostałych dziesięciu struktur organizacyjnych. Z kolei Hanower stanowi punkt odniesienia dla polskich rozwiązań z tego względu, że posiada najbardziej zbliżoną strukturę organizacyjną do polskich miast powiatowych, z gminami rozłożonymi dookoła nich w formie pierścieni.

W ramach regionów metropolitalnych funkcjonują publicznoprawne związki miast i gmin. Stanowią one formę zarządzania sprawami publicznymi, które na zasadzie subsydiarności współdziałają z jednostkami samorządu terytorialnego oraz władzami kraju związkowe-

¹⁷¹ „Puls Biznesu” z 16.09.2014, s. 11.

¹⁷² C. Otto, *Die Grenzen gemeindlicher...*, op. cit., s. 221.

go. Początkowo głównym zadaniem regionu metropolitalnego było określenie ram prowadzenia działalności gospodarczej samorządu gminnego. Wynikało to z przyjętej zasady, że działalność gospodarcza odbywa się tylko na obszarze gminy i nie może wykraczać poza teren jej władztwa. Wraz z wprowadzeniem klauzuli eksterytorialności doszło do zmiany wcześniej przyjętych reguł. Zmiana ta doprowadziła do powołania przez związki komunalne spółek kapitałowych, które dzięki temu prowadzą działalność gospodarczą poza swoim obszarem.

Stuttgart był pierwszym regionem metropolitalnym, który powstał na podstawie ustaleń konferencji w 1995 r. Jego obszar obejmuje metropolię Stuttgart oraz jej otoczenie¹⁷³. Podstawą współpracy aglomeracyjnej jest związek 178 miast i gmin oraz 5 powiatów. Natomiast działalność gospodarcza związku prowadzona jest w ramach spółki prawa handlowego.

Spółka ta jest głównym partnerem dla przedsiębiorców, instytucji badawczych i inwestorów w regionie Stuttgartu w Badenii-Wirtembergii. Pomaga ona znaleźć lokalizację dla firm lub zakładów produkcyjnych, pośredniczy przy zakupie nieruchomości dla przedsiębiorców, buduje drogi dojazdowe do siedziby firmy oraz co istotne odpowiada za stosunki gospodarcze oraz płaszczyznę do współpracy pomiędzy gminami a powiatami¹⁷⁴. Ten rodzaj spółki występuje również w Szlezwiku-Holsztynie, gdzie udziały oprócz kraju związkowego i gmin posiadają izby przemysłowo-handlowe Flensburgu, Kilonii, Lubeki oraz związek szkół wyższych z tego obszaru¹⁷⁵.

Pierwsze działania metropolii zostały podjęte w 2003 r. pomiędzy związkami regionalnymi Heilbronn-Franken, Necker-Alb a Regionem Stuttgartu. Ich skutkiem było wskazanie potencjalnych płaszczyzn kooperacji: budowę formalnych i nieformalnych struktur współpracy, tworzenie silnej reprezentacji w handlu międzynarodowym oraz wspólne wyrównanie poniesionych szkód przez osoby wysiedlone i poszkodowane w czasie II wojny światowej¹⁷⁶. Bezpośrednią kon-

¹⁷³ T. Bopp, *Wirtschaftsstandort Metropolregion Stuttgart*, „Business Location Stuttgart” 2009/2010, Stuttgart 2010, s. 1.

¹⁷⁴ Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej: www.wrs.region-stuttgart.de z dnia 15.05.2017 r.

¹⁷⁵ *Beteiligungsbericht des Landes Schleswig-Holstein 2003*.

¹⁷⁶ T. Bopp, *Zukunft gestalten – Vom Verdichtungsraum zur Metropolregion*, „Business Location Stuttgart” 2009/2010, Stuttgart 2010, s. 3.

sekwencją podjętych działań było powołanie komisji trójstronnej do spraw gospodarki, infrastruktury i administracji, która ukonstytuowała się 22 października 2003 roku¹⁷⁷.

Do głównych zadań metropolii zalicza się: ujednoczenie planowania i zagospodarowania przestrzennego jednostek samorządu terytorialnego na obszarze regionu, organizację komunikacji miejskiej i transportu publicznego; rozwój turystyki; prowadzenie regionalnych i międzynarodowych targów oraz przygotowanie wydarzeń sportowych i kulturalnych.

W celu zapewnienia wzrostu konkurencyjności na obszarze Stuttgartu przygotowano strategię zarządzania metropolią. Podstawą tworzenia nowych miejsc pracy jest klaster metropolitalny, który tworzy zintegrowaną sieć 17 wyspecjalizowanych instytucji naukowych zajmujących się m.in. paliwami, biotechnologią, technologią środowiska oraz mechatroniką¹⁷⁸.

Z powyższej analizy wynika, że metropolia Stuttgart realizuje z powodzeniem zadania, które przyświecały utworzeniu nowych podmiotów w 1995 r. Jej głównym zainteresowaniem nadal pozostaje planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Inaczej przedstawia się kwestia metropolii hanowerskiej, w której kierunki działania prowadzą do zbudowania konkurencyjności regionu i przyciągnięcia przedsiębiorców do jednego z czterech miast Dolnej Saksonii.

Hanower znajduje się w centralnych Niemczech i obejmuje terytorium blisko 19 000 km², które jest zamieszkane przez ok. 4 mln ludności. Metropolia ta jest dziewiątą z jedenastu aglomeracji funkcjonujących na terenie zjednoczonych Niemiec. Jej specyfika polega na tym, że obejmuje ona swoim zasięgiem aż trzy główne miasta centralnych Niemiec: Brunzwik, Getyngę i Wolfsburg. Każde z tych miast ma prawo do samodzielnego podejmowania decyzji w ramach aglomeracji.

W celu stworzenia silnej reprezentacji interesów w metropolii gminy utworzyły związek gminny¹⁷⁹, jako formę współpracy ponad-

¹⁷⁷ Sitzungsvorlage Nr 29/2005 Verkehrsausschuss am 14 September 2005, s. 1. Działania w ramach pierwszej płaszczyzny współpracy obejmowały: utworzenie spółki BioRegio Stern oraz udział gmin z regionu Neckar-Alb w Regio Stuttgart Marketing und Tourismus spółce z o.o.

¹⁷⁸ T. Bopp, *Zukunft gestalten – Vom Verdichtungsraum...*, s. 4.

¹⁷⁹ G. Scholz, *Bayerisches Gemeinde-, Gemeindeverbands und Gemeindeabgabenrecht*, wyd. 6, München 1990, s. 150–156.

gminnej, wyposażony w osobowość publicznoprawną z władztwem administracyjnym¹⁸⁰. Związek gminny zrzesza łącznie 48 jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego¹⁸¹.

Można wskazać na dwa główne cele powstania metropolii Hanoweru: państwowy i międzynarodowy. Pierwszy z nich polega na utworzeniu silnego podmiotu gospodarczego, który byłby w stanie konkurować na rynku w branży energetycznej, w szczególności w sektorze energii pozyskiwanej z odnawialnych źródeł. Drugi natomiast, odnosi się do roli, jaką ma pełnić obszar metropolitalny w procesie integracji europejskiej. Działalność metropolii winna być nie tylko zorientowana na realizację polityki rozwoju regionalnego kraju związkowego Dolnej Saksonii, ale także na realizację polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Działalność metropolii obejmuje wiele sektorów i branż, które z krajem związkowym Dolną Saksonią stanowią podstawę wspólnej strategii regionu przyjętej przez podmioty funkcjonujące w ramach aglomeracji. Zadania te wymienione są w dokumentach strategicznych metropolii, a mianowicie w Programie Rozwoju Metropolii (MAP 2012–2013). Realizacji tego programu podporządkowano harmonogram prac na lata 2015–2025. Według tych dokumentów zadania metropolii zostały uporządkowane w 3 grupach: mobilność i energia, służba zdrowia oraz kultura.

Pierwszy obszar związany jest z mobilnością, a dokładnie z energią odnawialną i transportem. Jego adresatami są wszystkie gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa funkcjonujące na terenie metropolii. Obejmuje on następujące działania: zapewnienie, że do 2050 r. energia elektryczna i ciepła w 100% uzyskana będzie ze źródeł odnawialnej energii, zaopatrzenie w wodę pitną oraz odprowadzanie ścieków. Z kolei działania związane z transportem dotyczą wprowadzenia aut zasilanych energią elektryczną. W tym celu powstanie klaster zrzeszający firmy branży motoryzacyjnej, w którym rozpocznie się produkcja aut. Działalność klastra będzie obejmować również

¹⁸⁰ P. Kirchhof, *Textbuch, Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschlands*, Heidelberg 2007, wyd. 42.

¹⁸¹ Niedersächsische Gemeindeordnung vom 22. August 1996 GVB1.382; ze zm.; G. v. 13. Oktober 2005, GVB1.316; § 113a bis 113g GO Nds; F. L. Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar–Dresden 2007, s. 131.

współpracę z uniwersytetami, w których powstaną kierunki studiów zapewniające firmom motoryzacyjnym pracowników oraz będą również prowadzone badania usprawniające rozwiązania technologiczne w produkcji aut elektrycznych.

Drugi obszar dotyczy służby zdrowia¹⁸². Jego celem jest zapewnienie lepszego dostępu do opieki zdrowotnej oraz rozwój nowoczesnych metod leczenia. Ponadto tworzenie sieci współpracy pomiędzy nauką a gospodarką w zakresie ochrony zdrowia ma doprowadzić do wzrostu liczb miejsc pracy na obszarze metropolii.

Trzecim obszarem jest rozwój kultury, który metropolia ma zamiar osiągnąć koncentrując się na promowaniu oferty kulturalnej na terenie miast i gmin oraz poza granicami kraju związkowego. Oferta ta ma przyczynić się do zbudowania tożsamości metropolitarnej osób ją zamieszkujących. Identyfikacja z wydarzeniami kulturalnymi ma na celu nie tylko podniesienie atrakcyjności Dolnej Saksonii jako miejsca, w którym warto żyć, ale gdzie również można rozwijać się naukowo i artystycznie w zakresie sztuki, muzyki, teatru oraz tańca¹⁸³.

W celu występowania w obrocie rynkowym i prowadzenia działalności gospodarczej związek miast i gmin utworzył w 2009 r. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością regulowaną przez niemieckie prawo handlowe. Spółka ta została powołana w celu reprezentacji interesów podmiotów z sektora gospodarki i nauki zlokalizowanych na obszarze Dolnej Saksonii. Dzięki formie organizacyjnej, znamiennej dla podmiotów funkcjonujących w gospodarce, zapewnia nie tylko platformę wymiany pomysłów i rozwiązań, ale również gwarantuje transparentność działań w obszarach miejskich i wiejskich położonych na terenie aglomeracji hanowerskiej.

W skład spółki wchodzi:

- związek międzygminny;
- przedsiębiorstwa;
- instytucje samorządu gospodarczego mające siedzibę w Dolnej Saksonii;

¹⁸² Podstawą wyodrębnienia tego zakresu działalności były badania przeprowadzone przez Uniwersytet Leibniz odnośnie potrzeb służby zdrowia oraz kierunków zmian.

¹⁸³ Arbeitsprogramm 2015–2015 Metropolregion Hannover (materiał niepublikowany).

- placówki oświatowe z terenu kraju związkowego Dolnej Saksonii;
- przedstawiciele rządu kraju związkowego Dolnej Saksonii.

Dzięki związkowi gminy z terenu regionu są w posiadaniu 23,1% ogółu udziałów spółki. Na specjalnych warunkach funkcjonują również cztery największe miasta: Hanower, Brunszwik-Getynga i Wolfsburg. Każde z tych miast uzyskało swój własny pakiet akcji, który wynosi 5,1%. Mogą nim w dwojaki sposób dysponować. Po pierwsze, podejmując samodzielne decyzje tylko do wysokości swoich udziałów lub wspierając działania związku gmin swoim pakietem. Wskutek tego ogół reprezentacji gmin i miast posiada łącznie aż 43,1% wszystkich akcji spółki¹⁸⁴.

Kolejną grupą członków spółki są przedsiębiorstwa, które posiadają łącznie 23,1% udziałów. W skład grupy przedsiębiorców wchodzi takie korporacje jak: Siemens, Volkswagen czy Continental.

Trzecią grupę członków metropolii stanowią przedstawiciele jednostek samorządu gospodarczego: delegaci izby przemysłowo-handlowej oraz izby rzemieślniczej z obszaru Dolnej Saksonii. Ponadto grupę tę rozszerzono o przedstawicieli Niemieckiego Zrzeszenia Związków Zawodowych (DGB). Łącznie posiadają 23,1% udziałów. Należy zaznaczyć, że nie mogą oni występować indywidualnie ani podejmować decyzji we własnym imieniu, jeżeli będą one rodziły skutki prawne dla pozostałych członków spółki.

Czwartą grupę tworzą placówki oświatowe funkcjonujące na terenie metropolii, które utworzyły Związek Szkół Wyższych (Verein Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen). Wskutek tego ich interesy są reprezentowane przez jeden podmiot w spółce. Dysponują 23,1% udziałów. Z kolei przedstawiciele rządu kraju związkowego Dolnej Saksonii mają 7,7% udziałów w spółce.

Organami spółki są:

- zarząd;
- rada nadzorcza;
- zgromadzenie wspólników.

Zarząd jest organem kolegialnym. Na jego czele stoją reprezentanci dwóch miast Hanoweru i Brunszwiku. Z urzędu przedstawicielami tych

¹⁸⁴ K. Vogelgesang, U. Lübking, I. M. Ulbrich, *Kommunale Selbstverwaltung...*, s. 23.

miast w spółce są osoby pełniące funkcję prezydentów miast. Swoje obowiązki realizują wspólnie. Ponadto zarządowi podlegają również takie jednostki jak Biuro ds. zarządzania projektami oraz Kierownik ds. komunikacji w spółce. Kadencja członków zarządu trwa pięć lat.

Inaczej jest w przypadku rady nadzorczej, w której funkcję przewodniczącego sprawują zamiennie prezydenci miast Hanoweru i Brunshwiku. Ich kadencja trwa rok. W skład rady nadzorczej wchodzi 17 członków reprezentujących wspólników spółki. Do jej podstawowych zadań należy: nadzór nad funkcjonowaniem spółki we wszystkich podejmowanych przez nią dziedzinach, ocena funkcjonowania spółki z przyjętymi dokumentami oraz kontrola wydatkowanych środków na realizację zadań spółki przyjętych w rocznych planach rozwoju.

Kolejnym organem jest zgromadzenie wspólników (*Gesellschaftsversammlung*), czyli zebranie wszystkich podmiotów zrzeszonych w ramach aglomeracji hanowerskiej. Przynajmniej raz w roku ma miejsce zebranie zgromadzenia wspólników. W jego skład wchodzi: 10 przedstawicieli związku gmin, 7 przedstawicieli reprezentujących sektor gospodarki, 5 rektorów szkół wyższych z obszaru metropolii, 6 przedstawicieli kraju związkowego i po 2 osoby reprezentujące: Hanower, Brunshwik, Getyngę oraz Wolfsburg. Do jego podstawowych zadań należy: podejmowanie uchwał o podziale zysku między pozostałych wspólników, rozpatrzenie sprawozdania finansowego z działalności spółki za poprzedni rok obrotowy, zbycie lub wydzierżawienie przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz zwrot dopłat.

Na uwagę zasługuje współpraca spółki ze zgromadzeniem regionu metropolitalnego oraz parlamentarną komisją doradcą. W obradach zgromadzenia biorą udział przedstawiciele wszystkich grup interesu współpracujących ze sobą w ramach spółki metropolii hanowerskiej. W zgromadzeniu z reguły uczestniczy od 300 do 400 osób. Celem tego zebrania jest opracowanie kierunków działalności spółki na kolejny rok obrotowy, które przyczynią się do rozwoju regionu metropolitalnego.

Nadzór nad działalnością spółki aglomeracji hanowerskiej sprawowany jest nie tylko wewnętrznie przez radę nadzorczą, ale również zewnętrznie przez parlamentarną komisję doradcą kraju związkowego. W skład tej komisji wchodzi 19 przedstawicieli ugrupowań politycznych, którzy uzyskali mandaty w wyborach do parlamentu Dolnej

Saksonii. Podstawowym zadaniem komisji jest zachowanie wpływu na politykę realizowaną przez kraj związkowy. W szczególności ponosi ona odpowiedzialność za spójność polityki metropolii i kraju związkowego, przede wszystkim w zakresie wykonywania zadań strategicznych dla regionu oraz wspierania finansowego i prawnego projektów realizowanych przez metropolię. Komisja, podobnie jak wspomniane wyżej organy, zbiera się przynajmniej raz w roku.

Podsumowując, należy wskazać na kilka wniosków wynikających z powyższych rozważań. Po pierwsze, metropolia stanowi platformę współpracy podmiotów sektora prywatnego i publicznego. Współpraca ta jest podyktowana nie tylko dążeniem do podniesienia poziomu konkurencyjności na szczeblu kraju federalnego, ale i europejskim. Po drugie, utworzenie przez związek międzygminny spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pozwala regulować udział podmiotów w działalności metropolii (dzielenie zysków i strat) zgodnie z wartością udziałów, których są w posiadaniu. Po trzecie, istnieje symetria interesów między polityką kraju związkowego Dolnej Saksonii oraz Badenii-Wirtembergii a polityką metropolii. Po czwarte, rozwój metropolii przebiega według modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, co oznacza, że obok wspierania biegunów wzrostu są tworzone warunki dla dyfuzji impulsów rozwojowych z metropolii do jej regionalnego zaplecza oraz do państw Unii Europejskiej.

2.2. Konkluzje

Analizując poszczególne formy współdziałania warto zastanowić się nad ich zaletami i wadami, które jednostki samorządu terytorialnego muszą wziąć pod uwagę w obu krajach zanim podejmą decyzję o wyborze jednej z form współpracy. Mocne strony instytucji współdziałania można rozpatrywać z punktu widzenia: ekonomicznego i prakseologicznego. W ujęciu ekonomicznym chodzi o uzyskanie efektów gospodarczych oraz obniżenie kosztów poprzez współdziałanie różnych podmiotów. Natomiast prakseologiczny punkt widzenia oznacza racjonalizację działań. Potrzeba współdziałania wynika zatem z racjonalnej organizacji pracy. Współdziałanie oraz udzielanie sobie wzajemnej pomocy w jego ramach będzie wpływać na realizację

wspólnych celów¹⁸⁵. Oprócz tego wykonywanie określonych zadań w drodze współdziałania umożliwia jednocześnie współuczestnictwo w ponoszeniu ryzyka finansowego ich wykonania, zmniejsza różnice pomiędzy jednostkami o odmiennym potencjalnie finansowym, a także ponadlokalną świadomość¹⁸⁶. Ponadto współdziałanie umożliwia także zwiększenie specjalizacji i profesjonalizację działań administracji dotyczących danego terenu. Bardziej angażuje mieszkańców do zapewniania rozwoju lokalnego¹⁸⁷. Należy również dodać, że międzykomunalne wykonanie zadań jest jednocześnie narzędziem, które skutecznie zapobiega przejmowaniu zadań przez organy centralne. Natomiast wśród wad i zagrożeń wyboru współdziałania można wskazać na liczne konflikty, które dotyczą osób, tożsamości pomiędzy poszczególnymi wspólnotami samorządowymi, układów władzy, problemów przestrzennych czy określenia sposobów i form współpracy. Ponadto działanie w izolacji jednostek samorządu terytorialnego może być bardziej kosztowne i nie przynieść oczekiwanych rezultatów. Problemem współdziałania jest także ich dobrowolność. Oznacza to swobodę w zakresie wyboru form, tworzenia oraz ich likwidacji. Swobody te dotyczą także dobrowolności, która oznacza, że członkowie w trakcie trwania form współdziałania mogą z nich występować jak też wstępować. Głównym zagrożeniem dla efektywnego wykonywania zadań publicznych jest ich likwidacja.

Z powyższych rozważań wynikają następujące wnioski: po pierwsze, w Polsce jednostki samorządu terytorialnego preferują formy prywatnoprawne ich współdziałania, a ich związki celowe nadal należą do rzadkości. W przestrzeni lokalnej przeważają stowarzyszenia lub porozumienia. W RFN dominują związki celowe, które są najsprawniejszą formą wykonywania zadań publicznych. Z kolei niewielkie „współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce prowadzi do słabszego niż to możliwe w istniejących warunkach prawnych wykorzystywania potencjału gmin, powiatów, co skutkuje znacznym

¹⁸⁵ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu...*, w: *Samorząd w Polsce...*, wyd. 5, s. 202.

¹⁸⁶ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu...*, op. cit., s. 538.

¹⁸⁷ A. Dittmann, A. Rösler, *Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w Republice Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1–2, s. 112–113.

obniżeniem usług publicznych dostarczanych mieszkańcom w wielu dziedzinach, a także do niezdolności wspólnego podejmowania dużych przedsięwzięć i projektów, zwłaszcza finansowanych ze środków europejskich oraz do marnotrawstwa wydatkowanych środków publicznych¹⁸⁸. Do innych różnic można także zaliczyć bardziej zaawansowane rozwiązania legislacyjne w zakresie współdziałania międzykomunalnego w Niemczech. Wynika to z odmiennych dróg ewolucji samorządu terytorialnego, różnego zakresu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, tradycji narodowych, ilości zadań przekazanych do wykonania gminom, czy też innych sposobów i metod ich finansowania. W Niemczech, jak wskazano wcześniej, każdy kraj związkowy posiada własną ustawę o współpracy komunalnej. W Polsce brakuje ustawy, która regulowałaby formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, tak jak czyniło to rozporządzenie prezydenta z dnia 22 marca 1938 r. o związkach komunalnych¹⁸⁹.

Wybór form współdziałania do wykonania zadań publicznych przez jednostki samorządu gminnego zależy od dyscypliny naukowej. Na gruncie nauki prawa administracyjnego koncentrowano się na regulacjach prawnych funkcjonowania form współdziałania. Z kolei w naukach ekonomicznych dominowało podejście oparte na rentowności usług (z ewentualnym określeniem dopuszczalnego, górnego progu rentowności) bądź kryterium pokrycia niezbędnych kosztów (w przypadku niemożności wyboru poprzedniego rozwiązania). Natomiast w nauce o samorządzie (w podejściu nowego instytucjonalizmu) można zaproponować wybór form współdziałania ze względu na poniższe kryteria:

- elastyczność struktury organizacyjnej formy organizacyjno-prawnej;
- koszty wykonania zadania dla samorządu gminnego;
- kwalifikacje i umiejętności pracowników samorządowych;

¹⁸⁸ M. Kulesza, *Współpraca międzysamorządowa*, s. 2, www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaulttopiy/2165/3/1/materialy_fdp_26-01-2011.pdf, 26.01.2017.

¹⁸⁹ M. Balcerek, *Zasada zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej. Analiza porównawcza na przykładzie gmin Wielkopolskiego Parku Narodowego*, w: *Unia Europejska: politologiczno-socjologiczno-ekonomiczny ogród*, pod red. C. Trościaka, Poznań 2014, s. 212.

- zakres odpowiedzialności i ryzyka związanego z zaspokojeniem potrzeb członków społeczności lokalnej;
- zakres wpływu gminy na sposób wykonywania zadań publicznych.

Z przedstawionej analizy wynika, że wraz ze zmianami w rzeczywistości politycznej zmieniały się argumenty przemawiające za wyborem form współdziałania. Ich dostosowanie zależało od realnych potrzeb organów lokalnych. Ewolucja przebiegała od koncentracji na wykonywaniu zadań w oparciu o własne zasoby na rzecz poszukiwania podmiotów z wyższym potencjałem, z którymi współpraca przyniosłaby większe korzyści. Zmianie uległ także zakres zadań i rola, jaką pełniły jednostki samorządu gminnego. Początkowo koncentrowano się na zadaniach, w wąskim znaczeniu, które polegały jedynie na zaspokajaniu wewnętrznych potrzeb członków społeczności lokalnej. Z czasem zbiór tych zadań poszerzył się. Powodem zmian było zmniejszenie wpływu wewnętrznej sytuacji gmin na ich rozwój, na rzecz zwiększenia czynników zewnętrznych decydujących o efektywności wykonywanych zadań publicznych, a więc o jakości życia mieszkańców. Z kolei rola samorządu gminnego uległa przeobrażeniu z biernego dysponenta środków publicznych reagującego na problemy wewnątrz społeczności lokalnej, na rzecz aktywnego animatora przestrzeni lokalnej, który próbuje zapobiec na szczeblu lokalnym skutkom problemów ogólnospołecznych takich jak starzenia się społeczeństwa czy procesy migracyjne. Wraz z nową rolą pojawiły się i nowe problemy w zakresie zarządzania formami współdziałania. Zabrakło analizy celowości ich wyboru, oceny ich efektywności pod kątem zarządzania, skuteczności w realizacji zadań publicznych oraz zapomniano, że jako instytucje są one twórcami przestrzeni publicznej, czyli z perspektywy ich działania można przedstawić wydajność samorządu gminnego oraz uchronić go przed przeciążeniem wynikającym z przekazywania nowych zadań publicznych, za którymi nie idą wystarczające środki na ich realizację. Z tych względów istotne stało się podjęcie próby znalezienia rozwiązania, które umożliwiłoby ekspertom badanie form współdziałania i wyznaczania nowych kierunków ich zarządzania. Jednym z rozwiązań może być analiza funkcjonowania form współdziałania z perspektywy polityki publicznej.

Rozdział 3

Uwarunkowania nowego paradygmatu rozwoju regionalnego

3.1. Polityka regionalna i jej przesłanki

Polityka regionalna, najogólniej rzecz biorąc jest to świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca do rozwoju regionalnego tj. mająca na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionów dla trwałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia ich konkurencyjności. W jej ramach wyróżniono politykę interregionalną, prowadzoną przez centralne organy administracji publicznej oraz politykę intraregionalną, prowadzoną przez organy władzy samorządowej dla realizacji celów własnych, na bazie własnych środków i na własną odpowiedzialność¹⁹⁰.

Wyodrębnienie polityki interregionalnej (wewnętrznej) i intraregionalnej umożliwiło określenie roli jednostek samorządu terytorialnego, jaką odgrywały w ramach polityki regionalnej w danym państwie. Państwo dążyło odgórnie przez redystrybucję środków finansowych do złagodzenia różnic w rozwoju, natomiast jednostki samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego do samodzielnego kształtowania rozwoju regionalnego na poziomie planowania i realizacji własnej polityki gospodarczej¹⁹¹. W rzeczywistości były to działania organów państwa, które odgórnie lub oddolnie dążyły do podniesienia konkurencyjności wszystkich regionów lub tylko jednego. Podsumowując,

¹⁹⁰ Z. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 140.

¹⁹¹ Bolesław Winiarski politykę regionalną określa „jako oddziaływanie państwa oraz występujących w jego imieniu władz centralnych i regionalnych (rządowych i samorządowych) na proces rozwoju i zagospodarowania przestrzennego regionów”; B. Winiarski, *Polityka ekonomiczna*, Wrocław 1996, s. 59.

od tej pory polityka regionalna stała się działaniem podmiotów ją tworzących (rządu i samorządu) i wytworzonym przez te podmioty systemem instytucjonalnym obejmującym zasady państwa prawa, akty normatywne oraz klimat społeczno-ekonomiczny¹⁹².

Obecnie w Polsce i RFN nie ma podziału na politykę interregionalną i intraregionalną. W Niemczech podział ten nie funkcjonował z powodu występowania krajów związkowych jako regionów, które posiadają autonomię legislacyjną i samodzielnie wypracowują strategie rozwoju. W Polsce natomiast kwestia ta została uregulowana w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie¹⁹³. W dokumencie tym zastąpiono wskazany powyżej podział jedną wspólną polityką regionalną określającą cele dla wszystkich podmiotów publicznych. Ma to istotne znaczenie pod kątem budowania ról, jakie podmioty publiczne pełnią w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego. Dzięki jednej koncepcji podejmowane działania mają charakter komplementarny, spójny, wzajemnie od siebie zależą i wpływają na siebie. Przejawem tego jest podkreślenie roli powiatów oraz gmin w budowaniu rozwoju regionu „od dołu”. Podejście zaprezentowane w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego respektuje zasadę subsydiarności państwa. W praktyce oznacza ona, że za rozwój regionalny odpowiadają organy samorządu terytorialnego, które prowadzą własną politykę rozwoju. Natomiast działalność rządu ma charakter wspierający i tylko w koniecznych warunkach korygujący.

Odejście od polityki interregionalnej i intraregionalnej doprowadziło także do zmiany modeli polityki regionalnej. Przed 2010 r. do polityki interregionalnej odnosiła się opcja centralistyczna i wyrównawcza (czyli uznanie wyrównania poziomu gospodarczego za naczelną cel polityki regionalnej). Natomiast w ujęciu intraregionalnym model polityki regionalnej miał charakter decentralistycznej i prokonkurencyjnej, w którym naczelnym celem polityki regionalnej było pobudzenie

¹⁹² A. Oleńczuk-Paszal, *Konkurencyjność regionów i rozwój regionalny...*, op. cit., s. 77; A. Paczowski, *Wpływ transformacji systemowej na politykę regionalną w Polsce*, w: *Transformacja gospodarcza a system publiczny*, red. G. Szczodrowski, Gdańsk 2002, s. 197; *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r.

¹⁹³ Ibidem.

zdolności konkurencyjnej regionów¹⁹⁴. W sytuacji odejścia od ujęcia interregionalnego i intraregionalnego powstała potrzeba stworzenia nowej koncepcji prowadzenia polityki regionalnej, której podstawą jest konkurencyjność będąca efektem działań oddolnych jednostek samorządu terytorialnego.

W Niemczech tymczasem, model polityki regionalnej oparty jest na interwencji kraju związkowego w politykę regionalną. Uzasadnieniem w tym względzie jest pogląd o tym, że siły rynkowe nie są w stanie zadbać o funkcjonowanie podmiotów prywatnych w sytuacjach kryzysowych. Od lat 70. XX wieku modele polityki regionalnej oparte były na konwergencji, czyli podobieństwach pomiędzy regionami i dywergencji, czyli różnicach występujących między nimi. W każdym regionie występują te czynniki w mniejszym lub większym stopniu. Różnice w zakresie ich jakości oraz potencjału wpływały na dysproporcje w poziomie rozwoju regionów. Niektóre regiony w związku z tym cechował „efekt doganiania” (konwergencji), a inne „efekt pozostawiania w tyle (dywergencji)”. Pierwszy z nich polegał na wyrównywaniu różnic pomiędzy regionami o niższym poziomie rozwoju, a w drugim na pogłębieniu się dysproporcji.

Zjawiska konwergencji i dywergencji rozpatrywano na gruncie obowiązujących doktryn ekonomicznych, na podstawie których wyznaczano parametry i wskaźniki umożliwiające zmierzenie poziomu konwergencji i dywergencji. Sytuacja ta zmieniła się w latach 90. ubiegłego wieku. Paul Romer oraz Paul Krugman jako pierwsi stworzyli teorię endogenicznego wzrostu zakładającą, że rozwój regionów federalnych i metropolitarnych wynika z działań oddolnych podmiotów publicznych i prywatnych¹⁹⁵.

Warto dodać, że pojęcie polityki regionalnej często jest określone mianem polityki spójności lub polityki strukturalnej. Wynika to przede wszystkim z tego, że bez względu na kwestie definicyjne wskazane

¹⁹⁴ J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1(5), s. 8.

¹⁹⁵ P. Krugman, *What's new about the new economic geography?*, „Oxford Review of Economic Policy” 1998, nr 14, s. 7–17; P. M. Romer, *Endogenous technological change*, „Journal of Political Economy” 1990, nr 98, s. 71–102; J. Bröcker, *Schlussfolgerungen aus der Theorie endogenen Wachstums für ausgleichende Regionalpolitik*, „Raumforschung und Raumordnung” 2002, nr 3–4, s. 186.

polityki dążą do tego samego celu, a mianowicie wyrównania różnic gospodarczych i społecznych między regionami. Jak podkreśla T. G. Grosse, polityka regionalna zmierza do osiągnięcia spójności między poszczególnymi regionami pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego określa się ją czasem mianem polityki spójności. Jednocześnie zadaniem polityki regionalnej jest także wprowadzanie strukturalnych zmian w gospodarce obszarów problemowych, co sprawia, że jest ona nazywana polityką strukturalną. Jej celem jest tworzenie warunków do zmian struktury gospodarczej pozwalającej na utrzymanie lub zdobycie zdolności konkurencyjnej w warunkach gospodarki globalnej¹⁹⁶.

Można wyróżnić trzy rodzaje spójności: społeczną, ekonomiczną i przestrzenną. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji społeczności regionów. Pomimo różnorodnych prób podjętych w celu skonstruowania miernika, nadal podstawowym i najczęściej stosowanym pozostaje stopa bezrobocia. Spójność ekonomiczna z kolei rozumiana jest jako skala rozpiętości na poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy regionami. Jest ona najczęściej oceniana przez pryzmat wielkości produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca. Ponieważ miernik ten nie w pełni uwzględnia zróżnicowanie struktury i poziomu cen, wpływających na koszty utrzymania w poszczególnych krajach, dlatego jest przeliczany według parytetu siły nabywczej poszczególnych walut. Natomiast spójność przestrzenna rozumiana jest jako dostępność do miast i regionów, niezależnie od ich położenia geograficznego. Podstawą oceny jest w tym względzie czas podróży z danego miasta do najważniejszych ośrodków w regionie¹⁹⁷.

Podsumowując rozważania na temat ujęcia definicyjnego polityki regionalnej należy zauważyć, że sama nazwa zawiera w sobie odniesienie do podmiotów będących adresatem skoordynowanych działań strukturalnych, ukierunkowanych terytorialnie, co istotnie ogranicza obszar oddziaływania społeczno-gospodarczego¹⁹⁸.

¹⁹⁶ T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa 2004, s. 14.

¹⁹⁷ J. Szlachta, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 8–9; za: Z. Puślecki, R. Kmiecik, M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu...*, op. cit., s. 142.

¹⁹⁸ Ibidem.

Wynika z tego, że z punktu widzenia polityki regionalnej w Polsce region to jednostka terytorialna mająca cztery cechy:

- wspólnotę interesów gospodarczych, dośrodkową integrację gospodarczą;
- reprezentację polityczną pochodzącą z wyboru;
- więź społeczną opartą na poczuciu wspólnej tożsamości;
- bezpośrednio podporządkowanie szczeblowi centralnemu¹⁹⁹.

O polityce regionalnej można mówić w przypadku Polski dopiero od 1999 r., kiedy to w wyniku drugiego etapu reformy samorządowej powstał podmiot uprawniony do jej realizacji, a mianowicie samorząd województwa. Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności następujące cele:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Ponadto samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju regionalnego, na którą składa się:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym wpływanie na rynek pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych (publicznych i prywatnych) w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;

¹⁹⁹ M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, Warszawa 2001, s. 44.

- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa²⁰⁰.

Z ustawy jednoznacznie wynika, że podmiotem odpowiedzialnym za pobudzanie rozwoju regionalnego, a tym samym planowanie i realizację rozwoju regionalnego jest samorząd województwa. W ramach nałożonych na niego uprawnień i obowiązków powinien on współpracować z innymi podmiotami, w tym z samorządem lokalnym (gminami i powiatami), organami administracji rządowej, sferą gospodarczą i społeczną, uczelniami i ośrodkami badawczo-rozwojowymi, a nawet organizacjami międzynarodowymi z regionami innych państw²⁰¹. Oznacza to, że samorząd wykonując swoje zadania tworzy warunki rozwoju regionalnego oraz wykonuje usługi publiczne o zasięgu regionalnym. Ponadto ma koordynować politykę regionalną niezależnie od tego, czy rząd ma swoją politykę wobec regionu²⁰². Pierwszą ustawą, która uregulowała zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego oraz zasady współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów i organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym była ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego²⁰³, która została następnie zmieniona przez ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju²⁰⁴ oraz zastąpiona ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁰⁵. Mimo

²⁰⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.

²⁰¹ A. Oleńczuk-Paszal, *Konkurencyjność regionów i rozwój regionalny...*, op. cit., s. 75.

²⁰² R. Kmieciak, *Województwo samorządowe jak podmiot polityki rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, w: *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2001, s. 77.

²⁰³ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. Nr 48, poz. 550.

²⁰⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.

²⁰⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.

uchylenia ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, warto przetoczyć wskazane w niej cele rozwoju regionalnego i zadania podejmowane w tym zakresie. Ich szczegółowe wyliczenie, znacznie szersze aniżeli na gruncie obowiązującej ustawy z 2006 r. wywarło istotny wpływ na sposób myślenia o konkurencyjności regionów i kryteriach jej oceniania. Według ustawy z dnia 12 maja 2000 r. rozwój regionalny ma na celu: rozwój poszczególnych obszarów Polski, poprawę warunków i jakości życia mieszkańców oraz poziom zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych; stworzenie warunków do podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych; wyrównanie różnic w poziomie poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszenie zacofania obszarów słabiorozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju. Wspieranie rozwoju regionalnego uwzględnia wymogi związane ze wzmocnieniem spójności gospodarczej i integralności terytorialnej, potrzeby obronności i bezpieczeństwa oraz wymogi ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury.

Z kolei do zadań rozwoju regionalnego zalicza się w pierwszej kolejności rozwój: przedsiębiorczości małych i średnich przedsiębiorstw, innowacji gospodarczych oraz transfer technologii. Ponadto obejmują one także restrukturyzację wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej opierających się na zasadach zrównoważonego rozwoju; tworzenie nowych i stałych miejsc pracy; inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej poprawiające warunki realizacji inwestycji gospodarczych; przedsięwzięcia w zakresie edukacji, inwestycji oświatowych i edukacji dorosłych; przedsięwzięcia z zakresu kultury regionalnej i lokalnej będących składnikami kultury narodowej oraz ochrony dziedzictwa. Ponadto do zadań tych należą także inwestycje poprawiające stan środowiska, rozwój instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomagania działań samorządowych wspólnot regionalnych i lokalnych²⁰⁶.

Z powyższej prezentacji celów i zadań polityki rozwoju regionalnego zawartej w ustawie z 2000 r. wynika, że jest ona głównie przejawem dystrybucji środków przez państwo w celu zmniejszenia dysproporcji

²⁰⁶ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. Nr 48, poz. 550.

społeczno-ekonomicznych między regionami. Niewielką rolę w tym względzie odgrywają jednostki samorządu terytorialnego.

Tym co różni obowiązującą ustawę z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju od aktu prawnego z 2000 r. jest kwestia rozszerzenia aktorów i płaszczyzn prowadzenia polityki rozwojowej. Stosownie do tego Rada Ministrów odpowiedzialna jest za politykę rozwoju kraju, samorząd województwa zajmuje się polityką rozwoju regionalnego, natomiast powiaty lub gminy prowadzą politykę rozwoju lokalnego. Celami polityki rozwoju są: trwałe i zrównoważony rozwój (kraju, regionu, poziomu lokalnego), spójność społeczno-gospodarcza, konkurencyjność gospodarki oraz stworzenie nowych miejsc pracy. Wskazane wyżej podmioty prowadzą politykę rozwoju przez strategie rozwoju, programy operacyjne oraz dokumenty programowe²⁰⁷.

Jak wynika z ustawy, działania z zakresu polityki rozwoju stanowią zadania własne jednostek samorządu terytorialnego trzech szczebli. Przejawem procesu regionalizacji w ustawie jest przekazywanie do województw, powiatów i gmin kompetencji dotyczących realizacji założeń strategii rozwoju kraju. Z kolei regionalizacja zadań ma miejsce wtedy, gdy dochodzi do powstania i realizacji strategii rozwoju województwa. Dopiero strategia rozwoju lokalnego stanowi odzwierciedlenie działań oddolnych, które stanowią sumę aktywności decydujących o konkurencyjności regionu.

Podobnie jak w Polsce, region w Niemczech również traktowany jest jako podmiot i przedmiot polityki regionalnej, która obejmuje instytucjonalne porozumienia, procesy decyzyjne oraz podejmowane środki, których celem jest wyrównanie dysproporcji między regionem lub regionami w zakresie surowców, zasobów oraz stworzenie szans rozwoju²⁰⁸. Na kanwie tej definicji regiony w Niemczech traktowane są jako jednostki przestrzenne powołane dla celów gospodarczych.

W ramach prowadzonej polityki regionalnej w RFN można wyodrębnić regionalną politykę strukturalną, która zakłada budowę odpowiedniej infrastruktury niezbędnej do rozwoju podmiotów funkcjonujących na danym obszarze. Wspomniana polityka regionalna stanowi na

²⁰⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.

²⁰⁸ R. Bovermann, *Regionen*, w: *Handwörterbuch des politischen Systems des Bundesrepublik Deutschlands*, pod red. U. Andersen, W. Woyke, Bonn 2003, s. 513.

gruncie art. 91a ustawy zasadniczej zadanie istotne dla dobra wspólnego (*Gemeinschaftsaufgabe*). Jej specyfiką jest to, że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie samodzielnie ich wykonać. W efekcie ich realizacja rozpoczyna się „od dołu”, czyli od poziomu gminnego do krajowego i federalnego. Doniosła rola gmin w tym zakresie polega nie tylko na uczestnictwie w procesie realizacji wytycznych dla krajów związkowych odnośnie polityki regionalnej, ale także w podejmowaniu oddolnych inicjatyw, które usprawniają funkcjonowanie głównych beneficjentów, czyli mieszkańców, przedsiębiorców, podmiotów zagranicznych czy organizacji prywatnoprawnych. Tymczasem działania na szczeblu kraju związkowego sprowadzają się do zebrania wszystkich postulatów wypracowanych przez gminy i opublikowania na ich podstawie rocznych planów ramowych, które zawierają środki i narzędzia pomocy publicznej w procesie rozwoju regionalnego²⁰⁹.

Podstawowym aktem prawnym regulującym politykę regionalną w Niemczech jest federalna ustawa z dnia 6 października 1969 r. o ulepszeniu regionalnych struktur gospodarczych²¹⁰. Na gruncie tej regulacji prawnej wskazano na trzy cele polityki regionalnej: po pierwsze, dążenie do wyrównania warunków życiowych i zawodowych oraz likwidacja dysproporcji pomiędzy regionami w tym zakresie; po drugie, zapewnienie wzrostu gospodarczego w regionach oraz po trzecie, utrzymanie stabilizacji przez zagwarantowanie takich środków, które doprowadzą do zmniejszenia koniunkturalnego i strukturalnego ryzyka wystąpienia kryzysu w regionie²¹¹.

Środki, które można w tym celu zastosować dzielą się na inwestycyjne i nieinwestycyjne. W pierwszej grupie mowa o wsparciu inwestycji w zakresie gospodarki opartej na przemyśle przez utworzenie, rozbudowę oraz racjonalizację zakładów przemysłowych funkcjonują-

²⁰⁹ Ibidem, s. 513.

²¹⁰ Gesetz vom 6. Oktober 1969 über Verbesserung der regionale Wirtschaftsstrukturen, BGBl. I 1861 ze zm.; Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” ab 1. Juli 2014; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/2200.

²¹¹ R. Bovermann, *Regionen...*, op. cit., s. 513; szerzej: S. Kühn, *Komplementärer Regionalismus. Analysen, Bausteine und Szenerien für die Restrukturierung politischen Handels*, Düsseldorf 1999; F. Nägele, *Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozess der deutschen Vereinigung*, Opladen 1996.

cych na obszarze danego regionu. Oprócz wsparcia finansowego przemysłu istotną rolę odgrywa również zaplecze infrastrukturalne, które stanowi podstawę do rozwoju regionalnego. Warunkiem udzielania pomocy na jego budowę jest bezpośrednio przyczynienie się do rozwoju gospodarki regionalnej. Pomoc finansowa może być udzielona w formie dotacji, pożyczek lub poręczeń²¹².

Natomiast w drugiej grupie znajdują się pozostałe warianty wspomagania przedsiębiorstw na rynku. Głównym ich celem jest wzmocnienie ich zdolności konkurencyjnej z innymi podmiotami występującymi w obrocie gospodarczym. Podstawą ich przyznania jest dążenie do zapobiegania problemom struktur organizacyjnych firm oraz wykazywanie aktywności przedsiębiorców w zakresie rozwoju regionalnego, poprawy warunków życia mieszkańców oraz walki z bezrobociem. Wskazane środki można zastosować na tych obszarach, na których w wyniku przekształceń strukturalnych istnieje zagrożenie negatywnego wpływu na ludność całego regionu. Podmiotami realizującymi pomoc w tym zakresie są gminy. Do ich kompetencji zalicza się sprawdzenie czy zakłady przemysłowe oraz pozostałe przedsiębiorstwa posiadają potencjał konkurencyjny na rynku²¹³.

W celu przyznania środków inwestycyjnych lub nieinwestycyjnych dla przedsiębiorstw w danym regionie została powołana komisja koordynacyjna, która składa się z przedstawicieli rządu federalnego oraz rządów krajów związkowych. W jej skład wchodzi: minister ds. gospodarki i minister ds. finansów rządu federalnego oraz wybrani ministrowie z krajów związkowych. Każdy kraj związkowy posiada jeden głos, natomiast przedstawiciel związku federalnego dysponuje 16 głosami, które odpowiadają liczbie krajów związkowych w Niemczech. Działania podjęte przez komisję wobec danego kraju związkowego są realizowane przez jego administrację. Informuje ona rząd federalny o wykonaniu ram koordynacji na swoim terenie. Na podstawie art. 91a niemieckiej ustawy zasadniczej połowę środków finansowych przekazuje rząd federalny do kraju związkowego. Drugą połowę kwoty kraj związkowy może wygospodarować z własnych środków lub też pozyskać z funduszy unijnych. W sytuacji, kiedy nie zostaną zrealizowane

²¹² Gesetz vom 6. Oktober 1969 über Verbesserung der regionale Wirtschaftsstrukturen, BGBl. I 1861 ze zm.

²¹³ Ibidem.

warunki postawione zakładowi przemysłowemu lub innemu przedsiębiorcy w zakresie udzielenia pomocy na unowocześnienie jego infrastruktury, kraj związkowy jest zobligowany do zapłacenia połowy środków przekazanych na ten cel przez rząd federalny²¹⁴.

Z powyższej analizy wynikają następujące wnioski: po pierwsze, w obu krajach region traktowany jest jako podmiot i przedmiot polityki regionalnej. W Polsce polityka regionalna jest synonimem polityki spójności skierowanej na zmniejszenie różnic pomiędzy regionami oraz polityki strukturalnej służącej zbudowaniu ram dla prowadzenia działań przez podmioty publiczne i prywatne, które podnoszą konkurencyjność danego obszaru. W Niemczech natomiast polityka regionalna rozumiana jest tylko w ujęciu strukturalnym. Podstawą jej działania są zadania rządu federalnego, który tworzy w krajach związkowych infrastrukturę techniczną dogodną do prowadzenia działalności gospodarczej.

3.2. Konkurencyjność regionów

Wraz z reformą administracji publicznej w 1998 r. i stworzeniem największej jednostki podziału terytorialnego Polski pojawił się problem związany z zarządzaniem województwami pod kątem jednego z zadań, a mianowicie polityki rozwoju regionalnego. Ich podstawą uczyniono kwestię wyrównania różnic pomiędzy obszarami, aby stworzyć dogodne warunki dla rozwoju przedsiębiorczości i doprowadzić w efekcie do zwiększenia dobrobytu ludności zamieszkującej dany teren. Główną rolę w tym względzie odegrało państwo, realizując funkcję redystrybucji środków finansowych do regionów, w celu budowy odpowiedniej infrastruktury technicznej. Po blisko 10 latach okazało się, że sama infrastruktura nie zapewnia spodziewanego wzrostu atrakcyjności regionu i trzeba zmienić kierunki prowadzenia polityki rozwoju regionalnego na transfer przedsiębiorczości od gminnych i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego do regionu i państwa. W takich okolicznościach dojrzał główny cel polityki rozwoju regionalnego w Polsce, jakim jest konkurencyjność. Sposób jej osią-

²¹⁴ Ibidem.

gnięcia przeszedł ewolucję od koncepcji centralistycznej do decentralistycznej, nastawionej na rozwijanie potencjału danego terenu²¹⁵.

W Niemczech proces uczynienia konkurencyjności wiodącym celem rozwoju regionalnego rozpoczął się wcześniej niż w Polsce, bowiem w latach 70. ubiegłego wieku. W konsekwencji kryzysu gospodarki Niemiec doszło do modyfikacji zaleceń dla polityki gospodarczej państwa. To samo stało się z zaleceniami dla polityki regionalnej opartej na teorii keynsofskiej, a nie społecznej gospodarce rynkowej. Zgodnie z teorią keynsofską rola państwa sprowadzała się do wyrównania dysproporcji w rozwoju przestrzennym kraju za pośrednictwem redystrybucji środków budżetowych w krajach związkowych.

Lata 70. doprowadziły do postępującej decentralizacji w Niemczech, przeniesienia odpowiedzialności w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego na jednostki samorządu gminnego, pojawienia się nowych technologii i innowacji, których źródeł zaczęto upatrywać w lokalnym środowisku. Dokonano ponadto rewizji poglądów dotyczących charakteru postępu technologicznego zarówno z uwagi na większą stabilność sektora małych i średnich przedsiębiorstw stanowiącą atut w kontekście szybko zmieniającego się otoczenia zewnętrznego, tworzenia nowych miejsc pracy przez MŚP w przeciwieństwie do dużych przedsiębiorstw, w których procesy restrukturyzacji prowadziły do racjonalizacji (czyli ograniczenia) zatrudnienia. Coraz większą rolę zaczęto też przypisywać izbom przemysłowo-handlowym, które urosły do rangi podmiotów polityki regionalnej²¹⁶.

Wymienione czynniki w Polsce i RFN doprowadziły do podkreślenia roli rozwoju endogenego, czyli wewnętrznego w budowaniu konkurencyjności regionów. Z inicjatywy gmin w Polsce i RFN powstają kierunki oddolnego wykorzystania potencjału ekonomicznego i społecznego, których suma decyduje o jakości i wartości regionów dla mieszkańców, inwestorów i przedsiębiorców oraz partnerów spo-

²¹⁵ R. Dziuba, *Rola polityki regionalnej w budowie konkurencyjności regionów*, w: *Państwo i rynek w gospodarce*, pod red. D. Kopycińskiej, Szczecin 2003, s. 41.

²¹⁶ A. Boss, *Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung: Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland*, w: *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht. Tagungsband zur Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute*, Bonn 1993, s. 81.

łecznych. Interesujące w tym względzie jest odniesienie do konkurencyjności w ujęciu ekonomicznym, z dorobku którego czerpie się wiedzę i informacje o tym w jaki sposób badać i mierzyć potencjał regionu²¹⁷.

W celu wyjaśnienia pojęcia konkurencyjności regionów należy zatem rozpocząć od jego zdefiniowania w ekonomii²¹⁸. W ujęciu mikroekonomii konkurencyjność polega na zdolności firm do trwałego i zyskowego wytwarzania produktów, które spełniają wymogi rynku pod względem ceny czy jakości. Im bardziej konkurencyjne przedsiębiorstwo, tym większa zdolność do powiększania udziałów w rynku. Firmy niekonkurencyjne charakteryzuje spadek udziałów w rynku, co może doprowadzić do zamknięcia ich działalności. Z kolei w ujęciu makroekonomicznym pojęcie konkurencyjności jest stosunkowo słabo

²¹⁷ Konkurencyjność jest pojęciem ekonomicznym, w ujęciu neoklasycznej ekonomii jest rozpatrywana w ramach mikroekonomicznej teorii cen na rynku doskonale konkurencyjnym, natomiast w teorii marketingu rozpatruje się konkurencyjność z punktu widzenia konsumenta i jego preferencji. Natomiast w zarządzaniu strategicznym konkurencyjność jest najbardziej zbliżona do pojęcia efektywności ekonomicznej. Konkurencyjność jest także cechą relatywną systemu gospodarczego ujawniającą się w porównaniach z innymi gospodarkami; A. Chmielak, *Próba interpretacji konkurencyjności systemowej*, w: *Strategie konkurencji przedsiębiorstw – wybrane zagadnienia*, pod red. J. Szablowskiego, Białystok 2004, s. 11; W. Świtalski, *Innowacje i konkurencyjność*, Warszawa 2006, s. 165–167. Z punktu widzenia mikroekonomicznego (przedsiębiorstwa), konkurencyjność oznacza zwyciężenie w rywalizacji o klienta na rynku dzięki posiadaniu „zdolności do konkurowania”. Zdolność do konkurowania można określić jako: „umiejętność dynamicznego kształtowania kombinacji zasobów, procesów, mocnych stron przedsiębiorstwa – w odpowiedzi na aktualne i antycypowane wyzwania otoczenia”. Pojęcie konkurencyjności jest związane także ze zdolnością przedsiębiorstwa do rozwoju, tj. procesem pozytywnych zmian o charakterze jakościowym i ilościowym. Owa zdolność rozwojowa jest czynnikiem zapewniającym skuteczność podejmowanych przedsięwzięć we wszystkich sferach działalności przedsiębiorstwa; B. Olszewska, *Współczesne uwarunkowania zarządzania...*, op. cit., s. 109–110.

²¹⁸ W. Bieńkowski, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Warszawa 1995. Termin konkurencyjność pojawił się na początku XX wieku w Stanach Zjednoczonych, w związku z przeprowadzonymi tam badaniami porównawczymi sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw i początkowo był rozumiany jako proces pokonywania konkurentów przez sprzedaż produktów i usług na najkorzystniejszych warunkach; szerzej: D. Kołodziejczak, M. Pawłowska, *Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw po wejściu do Unii Europejskiej: wyniki badania ankietowego*, Warszawa 2006, s. 10.

zdefiniowane²¹⁹. Nie da się rozważać ujęcia konkurencyjności regionów w ujęciu makro- i mikroekonomicznym, ponieważ przedmiot analizy nie stanowi zestawienia firmy²²⁰. Nie jest to jednak koncepcja powszechnie obowiązująca. Przykładowo W. Czudec wskazuje, że konkurencyjność makroekonomiczną regionów określa się ze względu na profil struktury gospodarczej regionów. Natomiast konkurencyjność mikroekonomiczna jest zorientowana na rynki i zasoby. W tym przypadku w otoczeniu rynkowym regionów występują: obecni i potencjalni użytkownicy produktów wytwarzanych w regionie – są to klienci krajowi i zagraniczni, ludzie i organizacje, konsumenci i inwestorzy²²¹.

Według M. Portera, konkurencyjność kraju wynika z poszczególnych sektorów gospodarki. Koncepcję M. Portera zmodyfikował J. H. Dunning, który stwierdził, że przewagę konkurencyjną można osiągnąć poprzez: wyposażanie w czynniki wytwórcze (zasoby ludzkie, rzeczowe, kapitał, wiedzę i infrastrukturę); kształtowanie się odpowiedniej wielkości i struktury popytu oraz struktury branżowej; warunki tworzenia, funkcjonowania, organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem oraz charakter konkurencji na danym rynku; szanse i okazyje zewnętrzne i wewnętrzne oraz działalność transnarodowych korporacji²²². M. E. Porter twierdzi, że przewaga konkurencyjna jest kreowana i utrzymywana przez ściśle zidentyfikowane procesy²²³. Stąd też należy zajmować się ekonomią regionów.

Do definicji Portera odwołuje się M. Hryniewiecki, który twierdzi, że konkurencyjność jest kombinacją:

- zasobów – naturalnych lub tworzonych przez człowieka;

²¹⁹ A. Kasztelan, *Środowiskowa konkurencyjność regionów – próba konceptualizacji*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2000, nr 2, t. 5, s. 78.

²²⁰ R. Cellini, A. Soci, *Pop Competitiveness*, „Quarterly Review” 2002, nr 55 (220), s. 71–101.

²²¹ W. Czudec, *Konkurencyjność regionów i strategie regionalne*, „Economy and Management” 2010, nr 2, s. 33.

²²² M. Hryniewiecki, *Konkurencyjność regionów w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, w: *Integracja Europejska. Pierwsze doświadczenia*, pod red. M. Hryniewieckiego, A. Sadowskiego, Białystok 2006, s. 73.

²²³ M. E. Porter, *The Economic Performance of Regions*, „Regional Studies” 2003, nr 6–7, t. 37, s. 549–578.

- procesów – czyli przetwarzaniem zasobów na efekty;
- umiędzynarodowienia działalności gospodarczej²²⁴.

Początkowo konkurencyjność była trwale związana z działalnością w otoczeniu innych podmiotów oferujących podobne produkty i usługi. Do tej koncepcji odwołuje się T. Markowski, który definiuje konkurencyjność regionu jako proces wynikający bezpośrednio z faktu dążenia do podnoszenia konkurencyjności gospodarki, rozumianej jako zdolność do produkowania oraz oferowania dóbr i usług o takich parametrach techniczno-użytkowych, cenach, jakości oraz warunkach sprzedaży, które znajdują nabywców na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych²²⁵. W związku z tym konkurencyjność można opisać także przez funkcje, które region realizuje. Obejmują one: stymulowanie wzrostu inwestycji i wzrostu gospodarowania, poprawę jakości oferowanych towarów czy ograniczenie wzrostu cen sprzedaży²²⁶.

Również Komisja Europejska zajęła się tematyką konkurencyjności. Konkurencyjność w jej ujęciu to zdolność do wytwarzania dóbr i usług, które zdają egzamin na rynkach międzynarodowych, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego i trwałego poziomu dochodów. Komisja Europejska rozumie również konkurencyjność jako zdolność przedsiębiorstw, przemysłu, regionów, krajów i ponadnarodowych obszarów geograficznych, wystawionych na konkurencję międzynarodową, do osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia i dochodów²²⁷.

Obecnie konkurencyjność regionów ma szerszy wymiar. Nie odnosi się tylko do firm, poziomu cen i jakości. Pomimo, że może być interpretowana tradycyjnie, czyli jako wyraz przewagi technologicznej lub niższych cen produktów i usług wytwarzanych w regionie w porównaniu do innych obszarów, to częściej rozumiana jest jako zbiór cech decydujących o atrakcyjności regionu z punktu widzenia

²²⁴ M. Hryniewiecki, *Konkurencyjność regionów w warunkach integracji...*, op. cit., s. 27–28.

²²⁵ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem...*, op. cit., s. 17.

²²⁶ W. Czudec, *Konkurencyjność regionu...*, op. cit., s. 34; M. Olczyk, *Konkurencyjność podmiotów – ujęcie teoretyczne*, w: *Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro*, pod red. N. Daszkiewicza, Warszawa 2008, s. 13.

²²⁷ M. Hryniewiecki, *Konkurencyjność regionów w warunkach integracji...*, op. cit., s. 75.

zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej²²⁸. W. Kosiedowski podkreśla, że konkurencyjność regionów kształtuje się pod wpływem wzajemnych relacji między podmiotami gospodarki regionalnej, kiedy przedsiębiorcy konkurują o najlepszą lokalizację, natomiast regiony konkurują o napływ kapitału. Władza regionalna mająca na celu zapewnienie społeczności regionu coraz lepszych warunków życia i pracy, stara się przyciągnąć najwięcej zasobów zewnętrznych²²⁹.

Wynika z tego, że konkurencyjność jest odnoszona zarówno do podmiotów gospodarczych, gałęzi gospodarki jak i jednostek samorządu terytorialnego. Regiony konkurują ze sobą szczególnie poprzez tworzenie zachęt dla firm i pracowników²³⁰. Celem tego działania jest osiągnięcie stale rosnącej stopy życiowej oraz wskaźnika wysokiego zatrudnienia. Posiadając zdolność do przyciągania kapitału i środków pomocowych oraz do zatrzymania w regionie czynników produkcji jednostki samorządu terytorialnego mogą z powodzeniem rozwijać przedsiębiorczość na swoim obszarze. Wynika z tego, że konkurencyjność to zdolność do sprostania konkurencji.

Stąd też konkurencyjność regionów definiuje się jako przewagę nad innymi regionami będącą wypadkową atrakcyjności oferty usługowej kierowanej do obecnych i potencjalnych użytkowników regionu, którymi są mieszkańcy, firmy, inwestorzy, czy goście. Jej źródłem jest nowoczesna infrastruktura materialna, instytucjonalna i intelektualna. Konkurencyjność wynika zatem z atutów, czyli najważniejszych silnych stron regionu, których źródło tkwi między innymi w systemie edukacyjnym, strukturze gospodarczej i infrastrukturze²³¹.

Konkurencyjność postrzegana jest także w kontekście adaptowania się do zmian występujących w otoczeniu regionów. Skutkiem tego procesu są korzyści wewnętrzne i zewnętrzne: rozwój przedsięwzię-

²²⁸ A. Sekuła, *Budowa przewagi konkurencyjnej regionu na przykładzie Regionalnej Strategii Innowacji dla województwa pomorskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, nr 3 (1203), s. 92.

²²⁹ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym...*, s. 223.

²³⁰ R. Camagni, *On the Concept of Territorial Competitiveness*, „Urban Studies” 2002, nr 39, s. 2395–2411.

²³¹ S. Stawasz, *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Łódź 2004, s. 203.

czości oraz kreowanie wzrostu regionalnego²³². Do podobnej koncepcji odwołuje się Bolesław Winiarski, który rozumie konkurencyjność regionów jako ich zdolność do przystosowania się do zmieniających się warunków, pod kątem utrzymania lub poprawy pozycji w toczącym się również między regionami współzawodnictwie bezpośrednim lub pośrednim. Współzawodnictwo bezpośrednio przejawia się w formie rywalizacji o dostęp do różnego rodzaju korzyści z zewnątrz np. w przyciąganiu inwestorów. Rozpatrując konkurencyjność za B. Winiarskim można stwierdzić, że konkurencyjność regionów służy jedynie dobru firm.

W Niemczech natomiast konkurencyjność regionów rozumiana jest jako działalność państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zadaniem państwa w tym zakresie jest przekazywanie subwencji na rozwój regionalny na danym obszarze. Ponadto państwo z jednostkami samorządu terytorialnego dąży do wyrównania dysproporcji materialnych mieszkańców przez działania ze strony pomocy społecznej oraz odpowiednie ubezpieczenia społeczne²³³.

Podstawą konkurencyjności regionów w Niemczech, podobnie jak w Polsce, jest decentralizacja administracji publicznej. Zapobiega ona niepotrzebnej utracie dobrobytu mieszkańców, do której dochodzi w procesie centralizacji. Centralizacja zakłada jedną ofertę dóbr i usług publicznych dla wszystkich obywateli. Jej główną wadą jest nieuwzględnienie potrzeb społeczności lokalnych oraz ich zakresu. Przeciwwagą dla rozwiązań tego typu jest decentralizacja, która umożliwia podejmowanie decyzji bliżej mieszkańców i dostosowanie ich wymagań do specyfiki danego obszaru²³⁴. Stąd też konkurencyjność regionów rozumiana jest jako proces, który polega na sprawdzeniu efektywności sposobów zaspokajania określonych potrzeb oraz prowadzonej w tym zakresie polityki. Analiza konkurencyjności regionów w kraju i za granicą oraz polityk publicznych podnosi jej wartość oraz umożliwia naśladowanie najlepszych przykładów²³⁵.

²³² B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse i procedury*, Szczecin 2005, s. 264.

²³³ A. Boss, *Wettbewerb der Regionen...*, op. cit., s. 81.

²³⁴ A. Boss, H. Klodt, C.-F. Laaser, H. Lehment, J.-V. Schrader, R. Soltwedel, J. Stehn, *Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1993, s. 133.

²³⁵ A. Boss, *Wettbewerb der Regionen...*, op. cit., s. 83.

Kolejne zmiany w zakresie koncepcji konkurencyjności regionów wprowadziły procesy metropolizacyjne RFN w drugiej połowie lat 90. Szczególnie widoczne jest to na przykładzie takich regionów metropolitarnych jak: Rhein-Ruhr, Monachium/Oberbayern oraz Frankfurt/Rhein-Main. Obecnie oznacza ona konkurencję otoczenia, w którym działają wytwórcy, a także twórcy. To otoczenie zapewnia trwałą rozwój i kreuje uzyskanie przewagi konkurencyjnej w sieci współdziałania, przepływów dóbr i informacji²³⁶.

Wraz ze zmianą pojęcia konkurencyjności pojawił się problem uświadomienia sobie przez władze regionu, że tylko współpraca z instytucjami znajdującymi się w jego otoczeniu doprowadzi do rozwoju gospodarczego i stworzenia podstawy do długotrwałej przewagi. Władze regionu mogą to realizować przez strategie rozwoju regionu czy systemy innowacyjne. Ponadto region musi występować jako koordynator wszelkich działań występujących w otoczeniu rynkowym.

Ujęcie definicyjne konkurencyjności regionów wynika także z prowadzonej polityki regionalnej. Polityka regionalna zakłada wykonywanie zadań na szczeblu regionalnym przez administrację samorządową. Działania te wpływają na wielkość i tempo rozwoju regionalnego, czyli także na zmiany w strukturze przestrzennej. Rozwój regionalny decyduje o konkurencyjności regionów. Za K. Wlaźlak można zdefiniować go jako: wzrost potencjału gospodarczego regionu, pociągający za sobą trwałą poprawę standardów życia jego mieszkańców i wzrost jego konkurencyjności²³⁷.

Analiza pojęcia konkurencyjności regionalnej prowadzi do wyodrębnienia regionu konkurencyjnego. Stąd też potwierdza się założenie, że region i konkurencyjność są ze sobą nieodłącznie związane. Region nie tylko posiada określoną konkurencyjność, w porównaniu do

²³⁶ H. Fichter, *Regionale Handlungsfähigkeit im europäischen Wettbewerb: Spezifische Ausprägungen regionaler Governance – Formen am Beispiel dreier deutscher Metropolregionen*, „Information zur Raumentwicklung” 2002, nr 6/7, s. 313–324.

²³⁷ Jako mierniki rozwoju regionalnego K. Wlaźlak wymienia: Produkt Krajowy Brutto *per capita*, kapitał ludzki rozumiany jako siła robocza o wysokim poziomie ogólnego wykształcenia, innowacje podkreślając, że jest to najważniejszy czynnik determinujący pozycję konkurencyjną regionu oraz poziom infrastruktury transportowej; K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 43–46.

innych jednostek podziału terytorialnego, ale także jest podmiotem, który ją tworzy oraz przedmiotem działania innych struktur organizacyjnych w celu ich rozwoju, czego skutkiem ubocznym jest właśnie jego konkurencyjność. Stanowi ona zatem funkcję regionu. Decyduje o wartości, jaką region posiada dla potencjalnych inwestorów, osób decydujących o wyborze miejsca zamieszkania, czy zagranicznych przedsiębiorców.

Konkurencyjność to skutek procesów rozwojowych²³⁸. Na gruncie niemieckiej i polskiej literatury przedmiotu te wzajemne zależności znalazły wyraz w pojęciu regionu konkurencyjnego. W związku z tym pojawia się pytanie: na czym polega jego istota?

Stanowi on przestrzeń, w której zachodzą optymalne i strukturalne relacje między czynnikami produkcji (ziemia, kapitał, praca), a w zmieniających się warunkach są wykorzystywane dla poprawy standardów życia, przyciągania nowych inwestorów i wspierania wielofunkcyjnego rozwoju regionu²³⁹. Z kolei według Mirosławy Klamut region konkurencyjny to taki, który umożliwia tworzenia nowych kombinacji strukturalnych przez korzystanie z zasobów ludzkich i rzeczowych, dających przewagę w postaci jego skomercjalizowanych wytworów²⁴⁰.

W podobny sposób przedstawia definicję regionu konkurencyjnego Tadeusz Markowski, który uważa, że: „region konkurencyjny to taki region, w którym poziom wiedzy ludzkiej rozumiany jako zdolność do wyprzedzania potrzeb i odkrywania nowej kombinacji zastosowania istniejących lub nowych zasobów rzeczowych, pozwala na wytworzenie strukturalnej przewagi i skomercjalizowanie wytworów regionu”²⁴¹.

²³⁸ K. Szczepańska-Woszczyzna, *Rola edukacji w rozwoju regionu*, w: *Polityka gospodarcza gminy (rozwój Zagłębia Dąbrowskiego wczoraj i dziś)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2001, nr 2 (10), s. 149; por. R. Chmielewski, M. Trojanek, *Czynniki określające konkurencyjność układów przestrzennych (regionów i miast)*, w: *Podstawy gospodarczej polityki miast. Studium Poznania*, cz. 2, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1999.

²³⁹ W. Ciechomski, *Czynniki determinujące konkurencyjność regionu*, w: *Partnerstwo regionalne*, pod red. J. Karwowskiego, Szczecin 2004, s. 155.

²⁴⁰ M. Klamut, *Konkurencyjność gospodarki regionalnej i lokalnej*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008, s. 50.

²⁴¹ Szerszej: T. Markowski, *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, pod red. R. Broszkiewicza, Warszawa 1996.

Wynika z tego, że region jest rozumiany jako przestrzeń, która jest przedmiotem działania innych podmiotów publicznych oraz prywatnych, oraz jako inicjator działań, który podejmuje niezbędne czynności, aby samodzielnie kształtować swoją konkurencyjność. Stąd też należy go traktować jako wyodrębniony przestrzennie system społeczno-gospodarczy, otwarty w stosunku do bliższego i dalszego otoczenia, co przesądza o tym, że jest on podmiotem gry konkurencyjnej²⁴².

Konkurencyjność to efekt rozwoju regionalnego, rozumianego jako rozwój społeczno-gospodarczy będący złożonym procesem zmian wzajemnie powiązanych elementów społeczno-ekonomicznych. Rozwój regionalny wpływa także na typy regionów. Jego osiągnięcie rodzi pytanie o sposób, w jaki ma do tego dojść – czyli dotyczy polityki regionalnej. Na potrzeby danej koncepcji polityki regionalnej wprowadza się typy regionów²⁴³.

Rozumiejąc za Z. R. Lawrencem konkurencyjność regionalną jako zdolność do osiągnięcia lepszych wyników w zakresie wzrostu gospodarczego i poziomu dobrobytu społecznego od innych lokalizacji można dojść do wniosku, że wówczas konkurencyjność regionu oznacza osiągnięcie przewagi w zakresie komponentów, przez pryzmat których definiowany jest rozwój lokalny i regionalny²⁴⁴. Do elementów rozwoju regionalnego zalicza się:

- potencjał gospodarczy;
- strukturę gospodarczą;

²⁴² W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym...*, s. 223.

²⁴³ Przykładowo koncepcja, która koncentruje się na ośrodku regionalnym jako biegunie wzrostu została najpełniej opisana przez Leo H. Klassena, według którego racjonalna polityka regionalna powinna polegać na skoncentrowaniu wysiłków właśnie na rozwoju biegunów wzrostu. W warunkach polskich zwolennikiem tego sposobu myślenia jest Grzegorz Gorzelak, który uważa, że celowy jest właśnie rozwój spolaryzowany. Autor ten twierdzi, że rozwój w pierwszym okresie powoduje wzrost przestrzennych różnic w poziomie rozwoju, ale pozwala na przeznaczenie w okresie późniejszym większych środków na rozwój obszarów zacofanych. Natomiast wyrównanie przestrzennych różnic w poziomie rozwoju zmniejsza efektywność ponoszonych wydatków, a w efekcie ogranicza tempo rozwoju regionalnego; G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Hipoteza polaryzacji – strategia rozwoju a polityka regionalna Polski*, w: *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Polska 2000 Plus. Hipoteza*, pod red. T. Parteki, J. Kołodziejskiego, t. 2, Warszawa 1995, s. 21–22.

²⁴⁴ Por. R. Z. Lawrence, *Perspectives on Technology and Industrial Competitiveness*, Washington 1986.

- środowisko przyrodnicze;
- zagospodarowanie infrastrukturalne;
- ład przestrzenny;
- poziom życia mieszkańców;
- zagospodarowanie przestrzenne²⁴⁵.

Należy dodać, że wszystkie czynniki konkurencyjności mieszczą się w kategoriach czynników rozwoju regionu, lecz nie każdy spośród nich jest czynnikiem konkurencyjności²⁴⁶. Nasuwają się w związku z tym pytania: jakie elementy mają strategiczne znaczenie dla konkurencyjności regionu? Czy należy osiągnąć przewagę we wszystkich wymienionych elementach, czy tylko w tych, które mają strategiczne znaczenie dla konkurencyjności regionu? Analiza strategicznych zasobów i walorów danego regionu pozwala na wyodrębnienie tych zdolności, potencjałów i możliwości, które mogą zapewnić trwałą pozycję konkurencyjną na rynku oferowanych produktów i usług. Ogólne czynniki konkurencyjności regionów można zaklasyfikować jako: prawne, ekonomiczne, społeczne, techniczno-technologiczne, geograficzne, infrastrukturalne, sprzyjające dobrej chłonności rynku lokalnego i regionalnego. Wymienione komponenty mogą stanowić zbiory, w ramach których mieszczą się poniższe propozycje czynników warunkujących konkurencyjność regionów. M. E. Porter wskazał na cztery czynniki konkurencyjności regionów:

- czynnik ludzki (edukację i wiedzę) oraz czynnik kapitału i lokalizacji;
- zagregowany popyt stanowiący wypadkową popytu reprezentowanego przez firmy i gospodarstwa domowe działające w regionie;
- branże pokrewne i wspierające oraz decydujące o możliwościach współpracy;
- strategie, strukturę i rywalizację firm na rynku lokalnym.

Z kolei B. Winiarski wymienia następujące czynniki, które wpływają na poziom konkurencyjności regionów:

- dobry stan zagospodarowania i wyposażenia infrastruktury technicznej; ekonomicznej i społecznej;

²⁴⁵ T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Warszawa 1999, s. 15, por. J. T. Hryniewicz, *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 2 (2), s. 53–76.

²⁴⁶ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym...*, s. 236.

- obecność w regionie instytucji naukowo-badawczych i szkolnictwa wyższego;
- rozwinięte otoczenie biznesowe (obecność m.in. banków, firm konsultingowych);
- dobre warunki ekologiczne, walory krajobrazowe, możliwości rekreacji;
- zasoby pracy cieszące się pozytywną opinią o tradycyjnych zawodach i ogólnej kulturze technicznej;
- rezerwy terenów nadających się na lokalizację nowych inwestycji, przystępność cen ziemi i wysokość renty gruntowej;
- wszechstronnie rozwinięta struktura istniejącej w regionie gospodarki, obecność przedsiębiorstw odnoszących sukcesy w ekonomicznym współzawodnictwie, zwłaszcza na rynku międzynarodowym, tworzących pozytywny „efekt demonstracji” na rzecz regionu²⁴⁷.

Czynniki konkurencyjności można podzielić na dwie kategorie: na te które są konieczne do utrzymania zdolności konkurowania oraz takie, które tworzą przewagę konkurencyjną wynikającą z pojawienia się cech dodatkowych, unikalnych, trudnych do powielenia mających znaczenie dla inwestorów²⁴⁸. T. Markiewicz wymienia wśród czynników kształtujących konkurencyjność regionów:

- podaż wykwalifikowanej siły roboczej;
- możliwość kształcenia w regionie;
- zapotrzebowanie na pracę o wysokich kwalifikacjach;
- dostępność wykwalifikowanych pracowników skłonnych do uzupełniania swoich kwalifikacji;
- istnienie instytucji badawczo-rozwojowych;
- jakość instytucji edukacji.

Tymczasem Jacek Szlachta wyraża przekonanie, że dla konkurencyjności regionów podstawowe znaczenie mają zasoby społeczne regionu określające jakość kapitału ludzkiego. Do najważniejszych atutów gospodarki regionalnej zalicza:

²⁴⁷ Por. B. Winiarski, *Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne*, w: *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, pod red. A. Klasik, Z. Ziolo, Rzeszów 2002.

²⁴⁸ T. Markowski, D. Stawasz, *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Łódź 2001, s. 61.

- potencjał badawczo-rozwojowy;
- jakość kapitału ludzkiego;
- potencjał innowacyjny;
- potencjał organizacyjny.

Tymczasem W. Kosiedowski wskazuje na następujące czynniki rozwoju:

- zróżnicowanie struktury gospodarki;
- dostępność komunikacyjną;
- poziom innowacyjności i przedsiębiorczości;
- infrastrukturę techniczno-ekonomiczną i społeczną;
- poziom wykształcenia i ogólny potencjał intelektualny społeczeństwa;
- jakość środowiska przyrodniczego;
- istnienie w regionie aglomeracji lub dużych ośrodków miejskich;
- zaplecze naukowo-badawcze i rozwojowe;
- jakość zarządzania rozwojem regionu;
- zdolności absorpcyjne środków pomocowych;
- stopień samoorganizacji społeczeństwa, w tym działalności instytucji pozarządowych;
- rezerwy terenów nadających się pod inwestycje²⁴⁹.

Z kolei M. Strahl wymienia następujące czynniki determinujące konkurencyjność regionów: potencjał naukowo-badawczy, kapitał ludzki, potencjał innowacyjno-organizacyjny i efektywność firm sektora małych i średnich przedsiębiorstw²⁵⁰. Podstawą rozwoju poszczególnych regionów powinna być zatem specjalizacja w określonych dziedzinach działalności gospodarczej. Rozwój dziedzin musi być podyktowany odpowiednim popytem i zapleczem, aby rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie. Specjalizacja może być rozpatrywana do wyraźnie zarysowanego profilu gospodarki w regionie (np. produkcji przemysłowej), stwarzania określonych wyrobów lub typowej dla danego obszaru specyficznej wytwórczości²⁵¹.

²⁴⁹ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym...*, s. 236.

²⁵⁰ M. Strahl, *Konkurencyjność regionów w przestrzennych strategiach rozwojowych*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, pod red. E. Sobczaka, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 939, s. 101; A. Sekuła, *Budowa przewagi konkurencyjnej regionu...*, op. cit., s. 92.

²⁵¹ A. Kasztelan, *Środowiskowa kompetencyjność regionów...*, op. cit., s. 79.

Celem przemian strukturalnych w gospodarce, dokonujących się wraz z przemianami społecznymi jest doprowadzenie do wzrostu gospodarczego, produktywności i konkurencyjności regionów. Warto się zastanowić, co determinuje te cele. Przez ostatnie dwa stulecia ekonomiści twierdzili, że gospodarka funkcjonuje w oparciu o trzy czynniki produkcji: pracę, kapitał i ziemię (bogactwa naturalne). W XXI wieku podstawą w tym zakresie powinna być gospodarka oparta na wiedzy. W celu przybliżenia znaczenia wiedzy jako czwartego czynnika produkcji zostanie omówione pojęcie przewagi konkurencyjnej opartej na wiedzy i jej wpływ na zrealizowanie celu, jakim jest konkurencyjność regionów. Istotą przewagi konkurencyjnej opartej na wiedzy najlepiej oddaje stwierdzenie, że: „zakres rozwoju i wiążące się z nim zmiany są stymulowane przez innowacje, które zależą od stopnia elastyczności posiadanych zasobów”. Innymi słowy przewaga konkurencyjna oparta na wiedzy wynika z tego, czy posiadane zasoby nadają się do ponownego użytku po wyprodukowaniu końcowego produktu bądź usługi. Wiedza decyduje zatem o efektywniejszym gospodarowaniu zasobami, minimalizowaniu kosztów ich wytworzenia oraz zmniejszeniu ryzyka ich zmarnotrawienia. Stąd też można stwierdzić, za I. Nanoką, że wiedza jest najpewniejszym źródłem tworzenia konkurencyjności, czyli przewagi nad innymi podmiotami²⁵².

Zatem głównym celem regionów powinno być budowanie odpowiednich zasobów wiedzy do podejmowania właściwych decyzji. Jeżeli w bazie danych znajdzie się wiedza o jego otoczeniu zewnętrznym i wiedza o otoczeniu wewnętrznym, które obejmuje umiejętności do rozpoznawania potencjału, to region będzie w stanie konkurować na rynku, a pozyskana wiedza stanie się głównym zasobem jego strategii.

Istotne jest także otoczenie instytucjonalne wspierające proces poprawy konkurencyjności pośrednio poprzez tworzenie udogodnień w prowadzeniu działalności. Najczęściej do organizacji wspierających należą tzw. instytucje okołobiznesowe, jak izby przemysłowo-handlowe, agencje rozwoju regionalnego, inkubatory przedsiębiorczości, jednostki naukowe, konsultingowe, finansowe czy szkoleniowe. Przewaga konkurencyjna w przypadku regionów wiąże się z podkreśleniem

²⁵² I. Nanoka, *Dynamic Theory of Knowledge Creation*, „Organization Science” 2000, t. 5, wyd. 1, s. 96–97.

ich silnych stron poprzez wykorzystanie szans tkwiących w otoczeniu, eliminowaniu bądź minimalizowaniu słabości i zagrożeń²⁵³.

Należy dodać, że regiony zastępują w Polsce działania, które w Niemczech realizują izby przemysłowo-handlowe w zakresie tworzenia dobrej koniunktury do prowadzenia działalności gospodarczej.

Podsumowując powyższe rozważania, warto zastanowić się nad skutkami konkurencyjności regionów, czyli bezpośrednimi korzyściami oraz ewentualnymi barierami, które należy wziąć pod uwagę w przypadku realizacji polityki regionalnej.

Wśród skutków konkurencyjności regionów można wymienić:

- generowanie wysokiego poziomu zatrudnienia;
- wzrost poziomu wydajności usług;
- wzrost poziomu życia i warunków bytowych społeczności regionu;
- osiągnięcie sukcesu w rywalizacji gospodarczej;
- przystosowanie się do zmieniających się warunków otoczenia;
- absorbowanie i generowanie innowacji;
- tworzenie i wykorzystanie zasobów strategicznych²⁵⁴.

Natomiast wśród barier rozwoju konkurencyjności regionów można wskazać na:

- niski poziom PKB na jednego mieszkańca (mierzony według parytetu siły nabywczej);
- niekorzystną strukturę zatrudnienia;
- niską innowacyjność gospodarki;
- niską atrakcyjność inwestycyjną²⁵⁵.

Podsumowując rozważania na temat czynników konkurencyjności regionów należy podkreślić, że nie rozwijają się one w takim samym tempie. Wynika to z faktu, że różne czynniki determinują konkurencyjność regionów, co wskazuje na większe znaczenie kluczowych elementów, a każdy poziom rozwoju gospodarczego tworzy własne siły napędowe dla

²⁵³ M. Strahl, *Konkurencyjność regionów w przestrzennych...*, op. cit., s. 105.

²⁵⁴ Z. Przygodzki, *Procesy terytorializacji przedsiębiorstw – w poszukiwaniu zasobów specyficznych w regionie łódzkim*, w: *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region*, pod red. A. Klasik, Warszawa 2005, s. 74.

²⁵⁵ W. Czudec, *Konkurencyjność regionów i strategii regionalne...*, op. cit., s. 40.

wzrostu²⁵⁶. Ponadto należy dodać, że wielu autorów podkreśla rolę jednego czynnika rozwoju konkurencyjności regionów jako dominującego²⁵⁷.

Wynika z tego, że różnorodność czynników decydujących o konkurencyjności regionów stanowi zbiór, z którego można skorzystać wybierając jeden z nich dostosowany do specyfiki danego regionu. Istotne jest, aby każdy z regionów miał zdefiniowane czynniki osiągnięcia konkurencyjności w perspektywie krajowej i zagranicznej. Czynniki konkurencyjności powinny być wprowadzone do strategii rozwoju. Umożliwi to sprawniejsze zarządzanie polityką rozwoju regionalnego nastawioną na efektywniejsze gospodarowanie zasobami. Z powyższych rozważań można wyciągnąć wniosek, że sposób prowadzenia polityki rozwoju regionalnego jest efektem dominującej w danym państwie doktryny ekonomicznej. O ile w Niemczech w latach 70. ubiegłego wieku dominowało podejście keynesowskie oparte na wiodącej roli państwa w likwidacji dysproporcji rozwojowych regionów, o tyle wraz ze zjednoczeniem Niemiec doszło do rozszerzania podmiotów publicznych i prywatnych biorących udział w realizacji polityki rozwoju regionalnego. Wskutek tego skoncentrowano się na dialogu społecznym, solidarności i współodpowiedzialności za stworzenie nowych miejsc pracy oraz podwyższeniu jakości życia. Dzięki temu nastąpiło urzeczywistnienie społecznej gospodarki rynkowej w osiągnięciu konkurencyjności regionów rozumianej z perspektywy obywateli i ich potrzeb. W Polsce natomiast kamieniem milowym w podejściu do konkurencyjności był rok 2010, w którym wprowadzono Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego. Do 2010 r. koncentrowano się na zasobach zewnętrznych. Wraz z nowymi rozwiązaniami strategii wysiłek regionów ukierunkowano na budowę konkurencyjności otoczenia instytucjonalnego, w celu efektywniejszego wykorzystania ich endogenicznego potencjału. Doprowadziło to w efekcie do przeobrażenia roli regionów z biernych obserwatorów na aktywnych animatorów wybierających spośród czynników konkurencyjności tylko te, które umożliwią osiągnięcie rozwoju regionalnego.

²⁵⁶ A. Vilcinya, V. Boronenko, *The Competitiveness of Regions in the Economic Globalization*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists” 2008, nr 5, t. X, s. 172.

²⁵⁷ Jednym z czynników, wokół którego buduje się konkurencyjność regionów jest środowisko; por. A. Kasztelan, *Środowiskowa kompetencyjność regionów...*, op. cit., s. 79.

3.3. Modele konkurencyjności regionów

Zjawisko odrodzenia się aktywności regionów szczególnie widoczne stało się na początku lat 90. Jak wskazuje R. Scartezzini, przyczynami tego procesu były czynniki psychologiczne – kryzys państwa narodowego, któremu towarzyszył problem odnalezienia się w nowej Europie. Region zaczęto postrzegać jako miejsce, w którym panuje zaufanie we wzajemnych stosunkach, podobne sposoby porozumiewania się, wartości, a czynniki determinujące zachowania innych stały się przewidywalne. Atrakcyjność utracił także model funkcjonowania państwa oparty na solidarności i zmniejszaniu nierówności społecznych przez interwencję państwa. W opozycji do niego powstały modele amerykańskie propagujące indywidualizm, konkurencję i mechanizmy rynkowe²⁵⁸. Obecnie sytuacja ta uległa zmianie. Aktywność regionów jest przejawem stabilizacji systemu politycznego i gospodarczego oraz realizacji w praktyce zasady subsydiarności i solidarności obywateli.

W związku z tym ujęcie konkurencyjności regionów jest ściśle związane z polityką gospodarczą kraju. Na wzajemne relacje w tym zakresie zwrócił uwagę A. L. Alarcon²⁵⁹. Model Alarcona uwzględnia cztery etapy, aby określić konkurencyjność regionów. Pierwszy poziom analizy obejmuje zasięg krajowy, uwzględnia funkcjonowanie ekonomicznych i politycznych doktryn, które kształtują kierunek rozwoju kraju, a także politykę gospodarczą, nadając priorytety konkretnym projektom w skali regionalnej i lokalnej. Drugi etap dotyczy szczybla regionów i nawiązuje do charakterystyki środowiska regionalnego mającego wpływ na konkurencyjność. Szczególną uwagę przywiązuje się do elementów składających się na potencjał procesów endogenicznych i ich dynamikę np. popyt wewnętrzny i jego charakterystykę, potencjał ludnościowy oraz poziom wykształcenia ludności, oraz bazę technologiczną gospodarki stanowiącą podstawę aktywności produkcyjnej. Z kolei trzeci poziom obejmuje strukturę sektorową gospodarki oraz jej zmiany i zachowania w konkretnych okolicznościach. Ostatni poziom dotyczy przedsiębiorczości, gdzie analizowane są standardy

²⁵⁸ R. Scartezzini, *Państwa, narody, regiony i tożsamość...*, op. cit., s. 18.

²⁵⁹ A. L. Alarcon, *Regional Competitiveness: the need for coordination between public and private action*, w: *Emerging Markets. Social, Political and Economic Challenges*, red. S. Rudolf, Łódź 2004, s. 71–75.

wpływające na zachowania jednostek gospodarczych oraz kształtowanie i wdrażanie strategii rozwoju przedsiębiorstwa.

Oznacza to, że wartości i zasady ideologiczne i wynikające z nich podejście doktrynalne do procesów rozwoju w skali regionów determinują zespół instrumentów prawno-ekonomicznych stosowanych przez państwo w celu pobudzenia rozwoju regionalnego i lokalnego oraz wspomagania przez nie pozycji konkurencyjnej. Odzwierciedleniem tego w przypadku regionów są zapisy w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020²⁶⁰.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) wprowadza szereg modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, a wraz z nimi różnych polityk publicznych mających największy wpływ na osiąganie celów określonych w stosunku do terytoriów. Wiele propozycji dotyczy zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie i obejmuje zagadnienia współpracy, koordynacji, efektywności, monitorowania i ewaluacji. KSRR zakłada także dalsze wzmacnianie roli regionów w osiąganiu celów rozwojowych kraju i w związku z tym zawiera propozycje zmian roli samorządów województw w tym procesie oraz modyfikacji sposobu udziału w nim innych podmiotów publicznych. W KSRR polityka regionalna jest rozumiana szerzej niż dotychczas – jako interwencja publiczna realizująca cele rozwojowe kraju przez działania ukierunkowane terytorialnie, a których głównym poziomem planowania i realizacji pozostaje układ regionalny. Szczegółowe propozycje rozwiązań dotyczą przede wszystkim:

- odejścia od postrzegania polityki regionalnej wyłącznie przez zróżnicowania przestrzenne mierzone na poziomie regionów na rzecz wykorzystania potencjałów endogenicznych terytoriów dla osiągania celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności;

²⁶⁰ 13 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie” (KSRR), tj. kompleksowy średniookresowy dokument strategiczny odnoszący się do prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w ujęciu wojewódzkim, którego przygotowanie przewiduje ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, Dz. U. Nr 216, poz. 1370 ze zm.

- odejścia od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki (ze wspólnymi celami) określającej cele w odniesieniu do terytorium dla wszystkich podmiotów publicznych, każdy z tych podmiotów realizuje inne zadania zgodnie ze sferą swojej kompetencji;
- stymulowania konkurencyjności w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, jak również wspomagania rozprzestrzeniania procesów rozwoju z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju;
- większej efektywności działań w ramach polityki regionalnej przez skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych (obszarach strategicznej interwencji);
- wprowadzenia kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych mających istotny wpływ terytorialny na cele polityki regionalnej określone dla poszczególnych obszarów;
- wprowadzenia nowych instrumentów partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – kontraktu terytorialnego;
- racjonalizacji systemu zarządzania i finansowania polityk publicznych, przez określenie najbardziej efektywnego poziomu ich dostarczania;
- zwiększenia efektywności polityki regionalnej m.in. przez szerokie zastosowanie zasady warunkowości i mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych jako nagrody opartej o realizację założonych wskaźników rzeczowych;
- przemodelowania systemu finansowania polityki regionalnej przez oparcie go o wieloletni plan finansowy i kontrakty terytorialne²⁶¹.

²⁶¹ https://www.mir.gov.pl/rozwój_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx. Porównując do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013 można zauważyć, że podkreślała ona znaczenie konkurencyjności regionów jako jednego z głównych celów statystycznych polityki regionalnej, która musi być wspierana poprzez rozbudowę i modernizację infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności. Mianem czynników konkurencyjności regionów określała natomiast wszystkie okoliczności umożliwiające jej podwyższenie. Konkurencyjność regionów uzależniona była od wielu czynników, do których zaliczano: zróżnicowaną strukturę gospodarczą regionów; dostępność komunikacyjną; istnienie i dostępność zasobów naturalnych; rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw; walory śro-

Podsumowując należy dodać, że nie wszystkie regiony są w stanie sprostać konkurencji i skutecznie posługiwać się strategiami konkurencyjnymi. Chodzi zwłaszcza o regiony słabe, o niskiej sile konkurencyjnej, które dzieli duży dystans do regionów silnych, będących lokomotywami rozwoju kraju²⁶². W takich przypadkach powinny być wdrażane strategie rozwojowe z założeniem pozyskania źródeł finansowania w formie rządowych i europejskich środków pomocowych²⁶³.

Jak już wcześniej podkreślono, na konkurencyjność regionu składa się jego otoczenie. W otoczeniu regionu występują pod względem konkurencyjności biznesowej i inwestycyjnej:

- przedsiębiorstwa i inwestorzy zainteresowani regionem, poszukujący obszarów, w których chcą prowadzić działalność i realizować projekty rozwojowe;
- konkurujące ze sobą regiony;
- stowarzyszenia, fundacje, organizacje pracodawców i pracowników, instytucje samorządu zawodowego.

Na podstawie rodzajów konkurencyjności można wyróżnić modele konkurencyjności regionów. Modele te dzielą się na: konkurencyjność biznesową i inwestycyjną regionu, konkurencyjność bazy ekonomicznej regionu, konkurencyjność sektorów i produktów regionu oraz na konkurencyjność międzynarodową regionu. Podział ten odpowiada najważniejszym elementom, które decydują o przewadze danego regionu w porównaniu z innymi obszarami. Wynika z tego, że konkurencyjność regionów można analizować w ujęciu krajowym i międzynarodowym. W pierwszym z nich oparta jest na: ofercie inwestycyjnej, infrastrukturze technicznej oraz specjalizacji danych branż lub sektorów. W drugiej natomiast na rywalizacji z podmiotami zagranicznymi i eksporcie produktów, które są wytwarzane w danym regionie. Należy dodać, że podział ten nie ma charakteru

dowiskowe; wizerunek regionu; zdolność regionu do absorpcji innowacji; istnienie jednostek szkolnictwa wyższego; rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw; politykę makroekonomiczną i interregionalną; rezerwy terenów nadających się do lokalizacji inwestycji; <http://www.nsrr.gov.pl/NR/rdonlyres/DA09CB61-6BC8-49B1-862F-D03E1D57EE75/0/zalozeniansrr.pdf>.

²⁶² A. Klasik, *Strategia konkurencyjności regionów...*, op. cit., s. 31.

²⁶³ W. Czudec, *Konkurencyjność regionu i strategie regionalne...*, op. cit., s. 37.

zamkniętego i modele te mogą ze sobą współwystępować i na siebie wzajemnie oddziaływać.

Tabela 7

Modele konkurencyjności regionów wyróżnione ze względu na rodzaje konkurencyjności

| Rodzaje konkurencyjności regionów | Klienci regionu | Konkurencji regionu |
|--|---|---|
| Konkurencyjność biznesowa i inwestycyjna regionu | Przedsiębiorcy i inwestorzy | Grupy regionów wyróżnione ze względu na poziom rozwoju profilu ekonomicznego i perspektywy rozwoju. |
| Konkurencyjność bazy ekonomicznej regionu | Sektory bazowe będące głównymi użytkownikami infrastruktury regionu | Grupy regionów wyróżnione ze względu na poziom (wysoki, średni, niski) zasobność i aktywność. |
| Konkurencyjność sektorów i produktów regionu | Obecni i potencjalni użytkownicy regionu: ludzie, mieszkańcy | Grupy regionów wyróżnione ze względu na ofertę produktowo-usługową. |
| Konkurencyjność międzynarodowa regionu | Zagraniczni adresaci i odbiorcy oferty regionu | Grupy regionów wyróżnione ze względu na eksportową ofertę produktowo-usługową. |

Źródło: A. Klasik, *Strategie rozwoju konkurencyjności regionów...*, op. cit.

Wynika z tego, że można podzielić regiony na odrębne lub jednolite obszary porównywalne pod względem oferowanych specjalistycznych usług publicznych, ofert inwestycyjnych w formie nieruchomości, regiony rolnicze o zbliżonej specjalizacji, regiony przemysłowe, surowcowe bądź o zaawansowanym przetwórstwie, regiony turystyczne o podobnej ofercie, czy też regiony innowacyjne i uczące się²⁶⁴.

Ukształtowanie modeli konkurencyjności na podstawie ich rodzajów umożliwiło wyróżnienie klientów i konkurentów. Klienci odpowiadają podmiotom korzystającym z potencjału regionu. Z drugiej strony stanowią zbiór osób do współpracy z regionem, zainteresowanych podwyższeniem świadczonych usług zaspokajających ich potrzeby. Są inicjatorami przemian wewnętrznych na danym obszarze. Ich waga dla rozwoju konkurencyjności regionu jest taka sama jak konkurentów regionu, którzy wyznaczają kierunek zmian dla tych układów teryto-

²⁶⁴ Ibidem, s. 38.

rialnych, które są gotowe z nimi współzawodniczyć. Ani w Polsce, ani w Niemczech nie jest możliwy wybór jednego modelu konkurencyjności regionów. Złożoność kierunków rozwoju skłania ku stwierdzeniu, że w zależności od grupy docelowej, do której ze swoją ofertą region chce dotrzeć należy stosować odpowiedni model konkurencyjności. Nie wyklucza to posługiwania się kilkoma, a nawet wszystkimi modelami, które będą się wzajemnie uzupełniały, a nie wykluczały.

3.4. Kryteria konkurencyjności regionów

Rezultatem polityki regionalnej jest rozwój regionalny traktowany jako wszelkie zmiany zachodzące w regionie, które podlegają ocenie w zależności od przyjętych kryteriów i od ustalonej na ich podstawie hierarchii celów. Stąd też, jak podkreśla W. Kosiedowski, może to być rozwój pozytywny (progresywny) oraz negatywny (rozwój degresywny). Skutkiem rozwoju regionalnego jest wzrost konkurencyjności regionów.

Jak już podkreślano, rozwój gospodarczy nie występuje w jednakowym tempie we wszystkich regionach, czy nawet w jego częściach. Mechanizmy rozwoju są pochodną wewnętrznej struktury danego regionu i zależności między poszczególnymi jego składnikami. Szczególnie jest to widoczne we wspomnianych wcześniej regionach węzłowych, w których całość regionalnej przestrzeni społeczno-ekonomicznej zorganizowana jest wokół dominującego ośrodka²⁶⁵.

Ustalenie kryteriów konkurencyjności polega na wskazaniu rzeczywistych kierunków zmian społeczno-ekonomicznych w obszarze realnie istniejącego regionu. Kryteria te wskazują na to, co stanowi przedmiot decydujący o konkurencji regionów oraz ich kierunek działania. W celu pomiaru konkurencyjności można zastosować za K. Włazlak następujące kryteria:

- Produkt Krajowy Brutto *per capita*;
- kapitał ludzki – rozumiany jako siła ludzka o wysokim poziomie ogólnego wykształcenia;

²⁶⁵ W. A. Gorzym-Wilkowski, *Ośrodek regionalny w rozwoju regionu – czy na pewno biegun wzrostu? (na przykładzie województwa lubelskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 65.

- innowacje – najważniejszy czynnik determinujący poziom konkurencyjności regionów;
- poziom infrastruktury transportowej (czyli ilość i jakość dróg, autostrad, kolei, lotnisk, korytarzy powietrznych i szlaków wodnych)²⁶⁶.

W 1998 r. na potrzeby Komisji Europejskiej sporządzono opracowanie, którego celem było zidentyfikowanie najbardziej istotnych czynników konkurencyjności regionów i skonstruowania dla każdego z nich właściwego miernika. W opracowaniu wskazano na cztery czynniki:

- nowoczesną strukturę gospodarczą charakteryzującą się sektorową strukturą zatrudnienia w przekroju rolnictwo – przemysł przetwórczy – budownictwo – usługi rynkowe – usługi nierynkowe (mierzy się ilością osób zatrudnionych w danych sektorach);
- innowacyjność mierzona liczbą patentów;
- dostępność regionu do rynku zbytu determinowana łatwością transportu dóbr i usług wytwarzanych w regionie na rynki, będące w znacznej części pochodną jakości infrastruktury transportowej;
- kwalifikacje siły roboczej, mierzone udziałem liczby osób o różnym poziomie wykształcenia w przedziale wiekowym 25–59 lat.

Analizując mierniki konkurencyjności należy w pierwszej kolejności odnieść je do innowacyjności i kapitału ludzkiego, który jest jednym z czynników konkurencyjności regionu. Stosowane w tym przypadku mierniki odnoszą się do działalności badawczo-rozwojowej i najczęściej są oparte na liniowym modelu innowacji podkreślającym, że wydatki na badania i rozwój bezpośrednio przekładają się na rozwój innowacji, co nie musi odpowiadać rzeczywistości. Obok wskaźników nakładów brutto na badania i rozwój wykorzystuje się także wyniki badawczo-rozwojowe przedsiębiorstw. Jak już wcześniej wskazano, badając konkurencyjność regionów przypisuje się szczególną rolę otoczeniu instytucjonalnemu. Rozumie się przez to reguły gry w danym społeczeństwie lub uwarunkowania stworzone przez człowieka, kształtujące interakcje między ludźmi. Struktura ta oznacza zarówno instytucje, jak i ramy, które one tworzą oraz w których działają²⁶⁷. Mimo, że innowacyjność i kapitał ludzki odgrywają

²⁶⁶ K. Włazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej...*, op. cit., s. 45–46.

²⁶⁷ R. Dziuba, *Rola polityki regionalnej w budowie...*, op. cit., s. 43.

pierwszoplanową rolę, to jednak za warunek wstępny rozwoju nadal uważa się istnienie infrastruktury podstawowej w postaci sieci transportowej (dróg, kolei) i energetycznej, połączeń telekomunikacyjnych, zaopatrzenia w wodę i jej oczyszczanie, utylizacji odpadów domowych i przemysłowych²⁶⁸.

Na uwagę w tym względzie zasługuje również wpływ sektora małych i średnich przedsiębiorstw na rozwój konkurencyjności regionu. Wskaźnik gęstości małych i średnich przedsiębiorstw w regionie w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wieku produkcyjnym, uważany jest często za miernik warunków dla rozwoju gospodarczego i może informować pośrednio o stanie szeroko rozumianej infrastruktury regionalnej.

Konkurencyjność regionów ma dwa podstawowe wymiary: konkurowanie bezpośrednie, rozumiane jako współzawodnictwo upodmiotowionych jednostek terytorialnych, które konkurują o różnego typu korzyści oraz konkurowanie pośrednie definiowane jako istnienie lub tworzenie warunków otoczenia regionalnego dla podmiotów gospodarczych w nich działających, pozwalających na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w elementach poza kontrolą ich działania. W ramach konkurowania bezpośredniego mowa jest o rywalizowaniu regionów o wysoką jakość życia, o rozwój społeczny i gospodarczy²⁶⁹.

Regiony konkurują w tworzeniu otoczenia dla podmiotów gospodarczych w nich działających. Twierdzenie to prowadzi do przekonania, że każde działanie samorządów na szczeblu ponadlokalnym jest przedmiotem konkurencji regionów, jak i czynnikiem decydującym o konkurencyjności regionów.

W studiach nad konkurencyjnością regionów widać wpływ polityki regionalnej Unii Europejskiej, której priorytetem jest podniesienie poziomu konkurencyjności regionów, ujmowanej jako siła napędowa rozwoju regionalnego. Region stanowi miejsce kształtowania się przewagi konkurencyjnej w gospodarce rynkowej. Przyjmuje się, że konkurencyjność regionu jest środkiem (narzędziem) do osiągnięcia

²⁶⁸ P. Góralski, M. Lazarek, *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, „Zeszyty Naukowe Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Polityki Europejskie, Finanse, Marketing” 2009, nr 1 (50), s. 309.

²⁶⁹ I. Rudawska, *Zdrowie mieszkańców jako wyznacznik konkurencyjności regionów*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9, s. 23.

ogólnospołecznego celu rozwoju, jakim jest wzrost regionalnego dochodu i dobrobytu²⁷⁰.

Konkurencyjność stanowi nieodłączną cechę życia społecznego i gospodarczego. Jej istotą jest dynamika zmian, która ma swoje źródło w życiu gospodarczym i społecznym²⁷¹. Dla konkurencyjności regionów duże znaczenie ma także zakres wyczuwalnych i ujawnionych potrzeb mieszkańców. Przekładają się one na popyt na inwestycje i są asumptem dla potencjalnych inwestorów. Wzrost znaczenia konkurencyjności należy głównie upatrywać w:

- globalizacji gospodarki opartej o przepływ kapitału, dóbr, usług, wiedzy i ludności nieograniczony barierami politycznymi i celnymi;
- zajęciu konkurencyjnej pozycji umożliwiającej rozwinięcie sieci informacyjnej oraz coraz sprawniejszego systemu transportu zdolnego sprostać zindywidualizowanym potrzebom;
- koncentracji ludności na obszarach zurbanizowanych, na których olbrzymi ich potencjał i coraz większe zróżnicowanie kreuje nowe potrzeby i wymagania;
- przyspieszonym tempie zmian życia społecznego i gospodarczego spowodowanym coraz skuteczniejszym sprzężeniem nauki z techniką podnoszącym funkcjonalność i wzrost wydajności pracy oraz poprawę warunków życia ludności²⁷².

Stworzenie w Polsce i RFN korzystnych warunków do podniesienia konkurencyjności we wszystkich dziedzinach życia i w układach zarządzania znalazło odzwierciedlenie w wyrażaniu celów rozwoju zawartych w strategiach, planach i programach tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego czy instytucje samorządu gospodarczego. Szczególnym kryterium konkurencyjności staje się atrakcyjność inwestycyjna regionów polegająca na umiejętności pobudzenia innowacji rozumianej jako zdolność ciągłego poszukiwania czy kreowania nowych rozwiązań, przystosowania ich do konkretnych warunków, wdrażania w praktyce, a następnie upowszechniania. Nie mniej ważne

²⁷⁰ A. Olak, *Konkurencyjność regionów w kontekście zagadnienia polityki zdrowotnej w Polsce – rozważania teoretyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 57.

²⁷¹ E. Wysocka, *Teoretyczne podstawy konkurencyjności w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2001, s. 13.

²⁷² Ibidem, s. 18.

jest także kryterium przestrzenne, które obejmuje cechy rzeczowe charakteryzujące region. Składają się na nie:

- walory naturalne wynikające z położenia geograficznego;
- sprzyjające ukształtowanie terenu dla prowadzenia działalności gospodarczej;
- miejscowe warunki klimatyczne;
- występowanie bogactw naturalnych.

Do cech rzeczowych należą wszystkie podmioty gospodarcze, zakłady produkcyjne, które tworzą potencjał produkcyjny i usługowy, a także ogół wyposażenia technicznego, jakim dany region dysponuje. Mowa w tym względzie także o lokalnych i regionalnych sieciach takich jak: infrastruktura drogowa i komunikacyjna, techniczna (linie energetyczne, łącznościowe i wodociągi), urządzenia ochrony środowiska naturalnego (system kanalizacji, oczyszczalnie ścieków, składowiska i spalarnie odpadów stałych), infrastruktura społeczna (edukacyjna, upowszechniania kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, sportu i turystyki) oraz infrastruktura finansowa (placówki bankowe, instytucje ubezpieczeniowe, fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, firmy leasingowe)²⁷³.

Kolejnym kryterium konkurencyjności regionów jest zrównoważony rozwój. Dążenie do zrównoważonego rozwoju sugeruje potrzebę podejmowania decyzji dotyczących obszarów turystyki, rekreacji i sportu w celu podniesienia standardów infrastruktury i jakości oferowanych usług. W tych działaniach przedstawiciele środowisk naukowych, specjaliści i kluczowi decydenci w zakresie zagospodarowania i ochrony elementów przyrodniczych na terenie gmin i regionów upatrują czynnik przyczyniający się do wzrostu ekonomicznego w regionie i podnoszący jego atrakcyjność zarówno dla mieszkańców, jak i potencjalnych turystów i inwestorów. Wskazań w tym obszarze jest wiele: poprawa jakości środowiska, poprzez rozwój infrastruktury komunalnej w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i odpadami, gospodarki przeciwpowodziowej, do ochrony powietrza i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Istotna też jest realizacja przedsięwzięć mających na celu zachowanie różnorodności biologicznej, walorów przyrodniczych i krajobrazowych regionów oraz działań związanych

²⁷³ A. Olak, *Konkurencyjność regionów w kontekście...*, op. cit., s. 58.

z monitorowaniem środowiska. Ważne jest także preferowanie przedsięwzięć o dużej efektywności energetycznej, zgodnie z celami zawartymi w dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.”²⁷⁴. Celowi temu mają służyć działania w zakresie poprawy gospodarowania odpadami. Preferowane są projekty dotyczące wykorzystania odpadów i biogazu do celów energetycznych i ciepłowniczych, zwłaszcza przez małe elektrociepłownie, lub bezpośrednio do celów technologicznych. Zwraca się również uwagę na działania w ramach ochrony powietrza prowadzące do ograniczenia emisji gazów i pyłów do atmosfery i działania prowadzące do wzrostu wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Istotne jest także pobudzenie działań na rzecz zachowania różnorodności biologicznej i unikatowych walorów przyrodniczych oraz krajobrazowych regionów²⁷⁵.

Wśród najważniejszych czynników wpływających na rozwój miejscowości lub regionu, nadających określony stopień atrakcyjności inwestycyjnej tym terenom należy wymienić kapitał ludzki. Nie istnieje jedna przyjęta i powszechnie akceptowana definicja kapitału ludzkiego. Pluralizm teoretyczno-prawny ujęcia definicyjnego kapitału ludzkiego wynika ze zmiany stosunków pomiędzy pracodawcami a pracownikami. Poglądy na temat kapitału ludzkiego są niewątpliwie zależne od sytuacji społeczno-politycznej, jaka występowała w danym okresie dziejowym.

Kapitał ludzki jako kryterium konkurencyjności regionów wynika nie tyle z liczby mieszkańców, ile z posiadanego przez nich wykształcenia, umiejętności oraz zasobu doświadczenia życiowego²⁷⁶. Istotne są też cechy charakteru i związane z nim postawy życiowe, zwłaszcza przedsiębiorczość. Nie bez znaczenia jest stan świadomości społecznej

²⁷⁴ *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, <http://www.me.gov.pl/Energetyka/Polityka+energetyczna>, dostęp z dnia 21.03.2018 r.

²⁷⁵ A. Olak, *Konkurencyjność regionów w kontekście...*, op. cit., s. 58.

²⁷⁶ Pojęcie „kapitał ludzki” zostało po raz pierwszy użyte przez Theodore’a Schultza, który wskazał na czynnik wiedzy w procesie osiągania przez ludzi dobrobytu. Jego pierwotne znaczenie obejmowało podkreślenie, że istnieje czwarty element składający się na proces produkcji, mianowicie oprócz ziemi, kapitału i pracy wyróżnił wiedzę ludzką, która była czynnikiem spajającym trzy pozostałe elementy; T. H. Davenport, L. Prusak, *Working Knowledge – How Organizations Manage What They Know*, Boston 1997, s. 4; P. Bochniarz, K. Gugąła, *Budowanie i pomiar kapitału ludzkiego w firmie*, Warszawa 2005, s. 12.

oraz posiadanie umiejętności komunikowania się ze sobą. Oprócz tego istotną rolę odgrywają także kwalifikacje. Mowa w tym względzie o kapitale intelektualnym. Im większe kwalifikacje, tym łatwiej przystosować się do zmian, zdobywać nową wiedzę i myśleć twórczo. Interakcje między wykształconymi ludźmi ułatwiają zdobywanie wiedzy. Dzięki nim gospodarka łatwiej dostosowuje się do zmian. Stanowi on główny czynnik rozwoju gospodarczego. Wynika z tego, że kapitał ludzki jest jednym z czynników warunkujących konkurencyjność regionów. Odpowiednio przygotowane kadry oraz wytwory ich pracy umysłowej tj. zasoby wiedzy, procedury postępowania, patenty, licencje, programy komputerowe są gwarancją trwałości pozycji konkurencyjnej²⁷⁷.

W podrozdziale zaprezentowano kryteria konkurencyjności regionów. W Polsce i Niemczech panuje podobne podejście opierające się na założeniu, że: atrakcyjność inwestycyjna, zrównoważony rozwój, kapitał ludzki decydują o konkurencyjności danego obszaru. Bez względu na to, czy występuje w województwie czy w kraju związkowym rozwój pozytywny, czy też negatywny, zawsze doprowadza on do zmiany jakościowej. Rozwój progresywny będzie miał miejsce wtedy, gdy w regionie będzie występował wysoki współczynnik osób wykształconych. Bez względu na poziom zdolności inwestycyjnej regionu oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju będzie możliwy postęp społeczny, gospodarczy, technologiczny, jeżeli będą osoby z odpowiednimi kwalifikacjami. Ich brak uniemożliwi podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu oraz urzeczywistnienie zrównoważonego rozwoju. Natomiast rozwój degresywny będzie miał miejsce wtedy, gdy nie będzie kapitału ludzkiego zdolnego do przeprowadzenia zmian w regionie, który skieruje go na drogę prosperity.

3.5. Nowy paradygmat rozwoju regionalnego

W ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 występuje porównanie celów, narzędzi, wymiarów terytorialnych, jednostek terytorialnych oraz aktorów funkcjonujących w ramach starego paradygmatu rozwoju oraz nowego paradygmatu rozwoju polityki regionalnej.

²⁷⁷ A. Olak, *Konkurencyjność regionów w kontekście...*, op. cit., s. 64.

W starym paradygmacie dominowało podejście sektorowe oparte na wskazywaniu wielu elementów struktury społeczno-gospodarczej jako czynników konkurencyjności, w efekcie czego dochodziło do nakładania się różnorodnych nieskoordynowanych działań. Duży nacisk został położony na działania wyrównawcze. Wskutek krótkoterminowych odgórnie dystrybuowanych dotacji doszło do pogłębienia różnic rozwojowych i rozpraszania pomocy publicznej. Oparcie na tzw. „algorytmie biedy” (czyli transferze środków pomocowych tylko do ubogich jednostek terytorialnych) doprowadziło do traktowania regionów bez uwzględnienia ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności. Zlekceważenie wymiaru terytorialnego uniemożliwiło także wykorzystanie funduszy przeznaczonych na przyspieszenie procesu wyrównywania różnic rozwojowych między miastami a obszarami wiejskimi, błędnie postrzeganymi jednakowo w całym kraju. Głównymi wykonawcami polityki rozwoju regionalnego był wówczas rząd i samorządy województw²⁷⁸.

Na kanwie ewaluacji starego paradygmatu rozwoju wypracowano nowy paradygmat rozwoju polityki regionalnej. Wprowadzono w nim horyzontalne podejście oparte na wieloletnich i zdecentralizowanych politykach rozwojowych we wszystkich ośrodkach regionalnych (bez względu na stopień zamożności). Precyzyjne określenie czynników konkurencyjności umożliwiło zatem realizację wielosektorowych przedsięwzięć ukierunkowanych terytorialnie. Koncepcja ta wyraża się w założeniach tzw. *place-based policy*, czyli lepszego wykorzystania ukrytych lub niewłaściwie wykorzystanych zasobów i specjalizacji terytoriów zarówno w bogatych, jak i w ubogich regionach. Aby w pełni to osiągnąć, należy dążyć do lepszej koordynacji polityk publicznych oraz do stałej oceny ich oddziaływania terytorialnego²⁷⁹. Dzięki zmianie podejścia do czynników konkurencyjności, w strategiach rozwoju jednostek samorządu terytorialnego zaczęto uwzględniać zakres bezpośrednich i pośrednich czynników wydajności i skupiać się na endogennych cechach terytorialnych (zamiast na egzogennych inwestycjach).

²⁷⁸ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, M. P. 2011, Nr 36, poz. 423.

²⁷⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm, z dnia 15.03.2018 r.

Zachęceniem do większego przepływu kapitału, osób, wiedzy i innowacji miało być stworzenie otoczenia biznesowego, wzmacnianie kapitału społecznego oraz sieciowanie (*networking*). Uwzględniając złożoność i różnorodność danego regionu niezbędne będzie wprowadzenie zarządzania wielopoziomowego obszarami strategicznej interwencji przy zachowaniu integracji przestrzennej w ramach prowadzonej polityki regionalnej. Wprowadzenie jednostek funkcjonalnych przyspieszyło wypracowanie odrębnego podejścia do rozwoju regionalnego dostosowanego do typów terytorialnych: generujących wzrost, obszarów powiązanych i obszarów peryferyjnych. Natomiast położenie nacisku na szanse, a nie na bariery rozwoju oraz na dobre rządzenie (*good governance*) zwiększyło rolę także innych podmiotów, wśród których można wyróżnić: gminy, powiaty, przedstawiciele biznesu oraz aktorów społecznych²⁸⁰. Wskutek tego wymaga podkreślenia refleksja, że regiony powinny inwestować w swój własny rozwój przez mobilizowanie lokalnych zasobów i środków tak, aby wykorzystać swoje przewagi konkurencyjne bez uzależnienia się od krajowych i zagranicznych transferów. Przewaga konkurencyjna regionów powinna być zatem oparta na lokalnej wiedzy, doświadczeniu, umiejętnościach i specjalizacji oraz relacjach między różnymi podmiotami.

Na gruncie KSPR nie wskazano, w jaki sposób koordynować współpracę z gminami i powiatami w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Wychodząc naprzeciw tej potrzebie, zasadne jest zaproponowanie koncepcji budowania rozwoju regionalnego w oparciu o oddolną współpracę podmiotów publicznych i prywatnych. Zakładając, że suma oddolnych inicjatyw podejmowanych na szczeblu gmin stanowi o poziomie konkurencyjności regionów, warto zastanowić się nad tym, którzy aktorzy powinny odgrywać główną rolę w procesie gospodarowania endogennymi zasobami. Propozycją w tym zakresie może być współpraca samorządów gminnych z publicznoprawnymi izbami przemysłowo-handlowymi. Wśród przykładów form współpracy gmin z izbami gospodarczymi można wymienić (na przykładzie niemieckim): spółki prawa handlowego, związki publicznoprawne, stowarzyszenia, klastry, parki naukowo-technologiczne i specjalne strefy eko-

²⁸⁰ Dobre rządzenie (*Good governance*) oznacza politykę, w której coraz większą rolę odgrywają władze regionalne i lokalne zamiast centralnych.

onomiczne. Jeżeli, rozwój lokalny (a zatem i regionalny) będzie wynikał ze zwiększenia efektywności wykonywania zadań publicznych przez gminy, to powstanie naturalna przestrzeń do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań służących administracji samorządowej w wypracowaniu nowych instrumentów zaspokajania potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Traktując przestrzeń gminy jako rynek, czyli dynamiczny splot ludzkich działań ukierunkowanych instytucjonalnie, niezbędne będzie współdziałanie z organizacjami reprezentującymi interesy przedsiębiorstw, czyli pracodawców i pracowników²⁸¹. Wskutek tego powstanie koordynacja działań gospodarczych, która zadecyduje o społecznej stronie produkcji, czyli o kosztach, jakie są związane ze współdziałaniem członków wspólnoty samorządowej w osiągnięciu przez nich zamierzonych celów²⁸².

Skoro koszty koordynacji działań gospodarczych opierają się na rachunku zysków i strat kapitału ludzkiego w sferze produkcji, to zależą one także od mechanizmów alokacji zasobów i są również instytucjonalnie uwarunkowane²⁸³. Zatem gmina jako jeden z wielu układów instytucjonalnych ma za zadanie koordynować ludzkie zachowania podczas procesów mających doprowadzić do rozwoju lokalnego, a więc i rozwoju regionalnego²⁸⁴. Wskutek tego powstają koszty społecznej koordynacji, czyli koszty funkcjonowania systemu gospodarczego na poziomie lokalnym zwane kosztami transakcyjnymi, czyli kosztami organizacji, utrzymania i wdrożenia zasad danego układu instytucjonalnego. Przedsiębiorcy, osoby fizyczne oraz inne formy zbiorowego działania wybiorą wówczas ten układ instytucjonalny, który zapewni im więcej usług publicznych.

Nieodłącznym elementem otoczenia instytucjonalnego są izby przemysłowo-handlowe. Izba przemysłowo-handlowa jako układ instytucjonalny występuje wtedy, gdy realizuje następujące zadania: wspiera innowacyjność przedsiębiorców na rynku; udziela pomocy przedsiębiorcom w stosunkach handlowych z kontrahentami zagranicznymi; tworzy i prowadzi szkoły zawodowe oraz instytuty badawcze; inte-

²⁸¹ J. Godłów-Lęgiedź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Warszawa 2010, s. 49.

²⁸² J. Kochniewicz, M. Morody, *Kultura i gospodarka*, Warszawa 2010, s. 250.

²⁸³ Ibidem.

²⁸⁴ J. Godłów-Lęgiedź, *Współczesna ekonomia...*, op. cit., s. 40.

gruje i podnosi poziom kulturowy członków izby przez kształtowanie postaw i zachowań w działalności gospodarczej zgodnie z etyką biznesu i obowiązującym prawem. Natomiast izba przemysłowo-handlowa jako struktura instytucjonalna wykonuje następujące zadania: opiniuje projekty aktów prawnych samorządu terytorialnego dotyczące programów rozwoju gospodarczego; opracowuje i przedstawia właściwym organom własne projekty aktów prawnych; opiniuje rządowe projekty traktatów i umów handlowych z podmiotami zagranicznymi. Ponadto można wyróżnić zadania izb przemysłowo-handlowych, które znajdują się na granicy układu instytucjonalnego i struktury instytucjonalnej, do których zalicza się: opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących gospodarki i działalności gospodarczej oraz sądownictwo polubowne i arbitraż gospodarczy²⁸⁵.

Celem działania samorządu gminnego jest współpraca z izbami przemysłowo-handlowymi, które jako korporacje prawa publicznego są wówczas dla niego partnerem, a nie petentem. Współpraca ta powinna stanowić podstawę rozwoju lokalnego, a tym samym regionalnego. Podstawą konkurencyjności na szczeblu lokalnym (regionalnym) powinien być kapitał społeczny, a więc działania służące wzrostowi zaufania społecznego²⁸⁶. Zaufanie wpływa na redukcję kosztów transakcyjnych i jest jedną z cech rozwoju lokalnego, a więc i regionalnego. Wśród wielu zmiennych na rozwój gospodarczy mają wpływ również style zarządzania, budowanie strategii, umiejętności i kompetencje będące sumą postaw ludzi zatrudnionych w jednostce samorządu terytorialnego i gospodarczego. W związku z tym nasuwają się następujące pytania: w jaki sposób formy współpracy wpływają na konkurencyjność regionów? Jaka jest rola wiedzy pracowników samorządowych w budowaniu konkurencyjności regionów? W jaki sposób wykorzystać modele zarządzania oparte na wiedzy w budowaniu konkurencyjności regionów?

Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z publicznonprawnymi izbami przemysłowo-handlowymi nie powinny kierować się konsumpcją w dążeniu do rozwoju obszaru, na którym funkcyjnu-

²⁸⁵ E. Zieliński, *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu środowiska społecznego przedsiębiorców*, w: *Samorząd w Polsce...*, wyd. 4, s. 329.

²⁸⁶ S. Wójcik, *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013, s. 56; F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny...*, op. cit., s. 24.

ją. Ich działania powinny być oparte na innowacji²⁸⁷, której głównym elementem jest wiedza jako podstawa rozwoju lokalnego, czyli także regionalnego²⁸⁸. Instytucje samorządu terytorialnego i gospodarczego powinny stanowić tedy instytucjonalną gwarancję rozwoju i innowacyjności podmiotów, które funkcjonują w ich otoczeniu²⁸⁹.

Pomoc w urzeczywistnieniu ich potrzeb stanowią urzędnicy. Pracownicy jednostek samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego powinni nie tylko implementować wolę organów wykonawczych i uchwałodawczych, ale przede wszystkim tworzyć strukturę bodźców dla społeczeństwa, która leży u podstaw rozwoju lokalnego (regionalnego). Aby wytwarzać wartość dodaną muszą być upodmiotowione, co oznacza, że powinny mieć taką przestrzeń, w której one same zadecydują o sposobie wykonywania zadań zgodnie z wymogami proceduralnymi. Praca w jednostkach samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego obejmuje swoim zasięgiem reguły i interakcje w powtarzających się kontaktach z mieszkańcami. Wskutek tego ważne jest wypracowanie odpowiednich standardów świadczenia usług. To właśnie jakość usług decyduje o wzroście konkurencyjności danego obszaru w oczach potencjalnych inwestorów, organizacji trzeciego sektora czy mieszkańców.

Zatem można postawić pytanie: jakie jest znaczenie zasobów wiedzy dla przewagi konkurencyjnej regionów? Czy możliwe jest zaadaptowanie rozwiązań z ekonomii do zarządzania formami współpracy samorządu gminnego i samorządu gospodarczego?

Jak wiadomo, o konkurencyjności w znacznej mierze decydują wybitne jednostki i zespoły ludzi zarządzające formami współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym. Z tego względu ważne jest nie tylko tworzenie nowej wiedzy, którą mogliby przyswoić sobie pozostali pracownicy, ale również wykorzystanie dotychczasowej i wyciąganie wniosków z doświadczeń²⁹⁰. Podstawową kwestią jest uzyskanie zgody pracowników na formalizowanie ich wiedzy oraz

²⁸⁷ J. Schumpeter, *Teoria rozwoju...*, op. cit., s. 4.

²⁸⁸ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej...*, op. cit., s. 65.

²⁸⁹ A. Matysiak, *Paradygmat ekonomii instytucjonalnej...*, op. cit., s. 34.

²⁹⁰ M. Stróżycki, *Konkurencja w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, w: *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem*, pod red. M. Stróżyckiego, Warszawa 1998, s. 170–174.

jej przekazywanie do innych ludzi lub systemów informatycznych w obrębie gminy²⁹¹.

We współczesnej gospodarce ranga wiedzy stale wzrasta. Wielu uczonych podnosząc jej wagę, określa ją mianem „czwartego czynnika produkcji” i podstawą władzy organizacyjnej. Natomiast I. Nanoka i H. Takeuchi (twórcy koncepcji kreującej wiedzę) uznali, że wiedza nie jest już jedynym tradycyjnym elementem produkcji (zasobem), ale staje się jedynym czynnikiem produkcji, który decyduje o konkurencyjności podmiotu gospodarczego, dając tym samym szansę na przetrwanie na rynku w warunkach wolnej konkurencji²⁹².

Organizowanie zarządzania formami współpracy samorządu terytorialnego z gospodarczym nie może zatem wyłącznie opierać się na intuicji lub empirycznych próbach, w toku których ich organy eliminują dopiero popełnione błędy i nietrafione wybory ekonomiczne. Musi opierać się na wiedzy. Ta zaś nie może jedynie ograniczać się do umiejętności organizowania i prowadzenia ich spraw. Powinna zatem uwzględnić odpowiedni zasób informacji o: ich otoczeniu instytucjonalnym, czyli rynku lokalnym i jego uczestnikach oraz partnerach; jak i dane o charakterze makroekonomicznym wskazujące na stan gospodarki i zamiary państwa w przyszłości wobec gospodarki lokalnej i regionalnej²⁹³. Zasób ten powinien uwzględnić zarówno dane dotyczące rynku lokalnego i jego uczestników, w tym informacje o partnerach gminy (którzy często uważają się za jej „konkurentów”) jak i dane o charakterze makroekonomicznym oraz informacje wskazujące na stan gospodarki i zamiary zachowań państwa wobec gospodarki w przyszłości²⁹⁴.

Rozpatrując zarządzanie oparte na wiedzy jako warunek osiągnięcia i utrzymania przewagi konkurencyjnej należy wskazać na trzy podstawowe koncepcje zarządzania wiedzą, a mianowicie: podejście japońskie, procesowe, zasobowe i spróbować odnieść je do zarządza-

²⁹¹ J. Brilman, *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2002, s. 409.

²⁹² C. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 2001, s. 274.

²⁹³ S. Sudoł, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, Toruń 2002, s. 51; por. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 172.

²⁹⁴ Ibidem, s. 173.

nia wiedzą w formach współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym.

Pierwsze z nich zostało stworzone przez I. Nonakę i H. Takeuchi'ego, którzy stworzyli model „spirali wiedzy”. Przez spiralę wiedzy rozumie się taki proces, który rozpoczyna się na poziomie jednostki i przenosi się ku górze za pomocą poszerzania interakcji społecznych. Podstawą tego podejścia jest podział wiedzy na cichą i jawną oraz formalną (jawną) i dostępną. W wyniku interakcji międzyludzkich między wiedzą ukrytą a dostępną powstaje wiedza. Stąd też wspomniane interakcje społeczne nazywa się w tej koncepcji „konwersjami wiedzy”. W modelu tym można wyróżnić cztery sposoby konwersji wiedzy: pierwszy, od wiedzy ukrytej do ukrytej (socjalizacja); drugi, od wiedzy ukrytej do dostępnej (eksternalizacja); trzeci, od wiedzy dostępnej do dostępnej (kombinacja); czwarty, od wiedzy dostępnej do ukrytej (internalizacja)²⁹⁵. Podsumowując, w podejściu japońskim podstawą wiedzy organizacyjnej jest wiedza jednostek. Przenosząc koncepcję japońską na grunt zarządzania formami współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym można stwierdzić, że urzędnik nie jest partnerem dla mieszkańca czy przedsiębiorcy, ponieważ partnerstwo oznacza równorzędność dwóch stron w zakresie wiedzy i informacji. Z reguły mieszkańcy lub właściciele firm przychodzą jako petenci, którzy potrzebują pomocy w określonej sprawie. Wskutek tego zmienia się rola pracowników w doradców. Podstawą przekazywania wiedzy jest zatem interakcja z mieszkańcami i przedsiębiorstwami, w wyniku której dochodzi do konwersji wiedzy. Urzędnik poprzez kontakt z nimi weryfikuje swoją wiedzę i zdobywa nowe doświadczenie. Zatem na instytucjach administracji samorządowej powinien spoczywać obowiązek gromadzenia wiedzy wartościowej z punktu widzenia członków społeczności lokalnej oraz przedsiębiorców.

Twórcami podejścia procesowego są T. Davenport i L. Prusak. Stworzyli oni model zarządzania wiedzą oparty na trzech filarach: poszerzaniu wiedzy, kodyfikacji i transferze. Najważniejszym fundamentem jest poszerzanie wiedzy i obejmuje ono cztery czynności: po pierwsze, przyjmowanie wiedzy, które polega na zatrudnieniu pracowników mają-

²⁹⁵ J. Nanoka, *Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation*, „Organizational Science” 1994, nr 5(1), s. 14–37.

cych wiedzę potrzebną z perspektywy organizacji. Po drugie, wydzielenie zasobów, obejmujących proces wyróżniania pracowników przeznaczonych do tego celu; przejawem tego jest funkcjonowanie ośrodków badawczo-rozwojowych. Po trzecie, wewnętrzną spójność, czyli połączenie różnych działów lub jednostek w jedną całość oraz po czwarte, tworzenie sieci, które podkreślają udział pracowników w kształtowaniu wzajemnych sieci zależności oraz wspólnot zawodowych.

Drugi etap – kodyfikacja polega na organizacji wiedzy w odpowiedni sposób, tak aby była ona zrozumiała i przede wszystkim dostępna dla wszystkich. Z kolei transfer jako trzeci element powinien występować pomiędzy pracownikami jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządu gospodarczego. Może mieć charakter spontaniczny lub przypadkowy. Podsumowując, można stwierdzić, że Davenport i Prusak stworzyli w podejściu procesowym dwie główne możliwości wykorzystania zgromadzonej wiedzy, mianowicie wykorzystując ją do budowania przewagi konkurencyjnej (wymiar operacyjny) oraz po drugie, wykorzystując ją do budowania instytucji opartej na wiedzy, motywującej pracowników do poszerzania swojej wiedzy użytecznej z perspektywy firmy (gminy)²⁹⁶. Etap pierwszy tej koncepcji polega na przyjmowaniu wiedzy. Odnosząc go do form współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym polega on na zatrudnieniu osób, które mają wiedzę potrzebną do sprawnego wykonania zadań publicznych. W ten sposób podnosi się efektywność funkcjonowania form współpracy w postaci: spółek, specjalnych stref ekonomicznych, związków publicznoprawnych, stowarzyszeń, klastrów czy też parków naukowo-technologicznych. Drugi etap kodyfikacji podkreśla, aby w taki sposób zorganizować wiedzę, aby można było ją wykorzystać przez innych pracowników w przyszłości. Tymczasem transfer jako trzeci element powinien występować nie tylko pomiędzy pracownikami tej samej formy współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym, ale także pomiędzy innymi.

Trzecie podejście w zarządzaniu opartym na wiedzy, zwane zasobowym, zostało stworzone przez D. Leonarda Bartona. Koncepcja ta polega na wskazaniu modelu 5 źródeł wiedzy, do których autor za-

²⁹⁶ A. Kowalczyk, B. Nogalski, *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Warszawa 2007, s. 53–54.

liczył: po pierwsze, kluczowe kompetencje, które obejmują wiedzę oraz umiejętności pracowników; po drugie, normy i wartości organizacji; po trzecie, rozwiązania w sferze zarządzania i pracy mające wymiar systemowy; po czwarte, wdrożenie i integrację nowych technologii i narzędzi oraz po piąte, skuteczne importowanie wiedzy z otoczenia. Podsumowując, można stwierdzić, że podstawową rolę w tej koncepcji, odgrywa pracownik organizacji opartej na wiedzy, ponieważ tylko wzbudzenie w osobach zatrudnionych potrzeby dalszego kształcenia się jest gwarantem podtrzymania wiedzy organizacyjnej²⁹⁷. Z koncepcji tej można wyciągnąć następujące wnioski dla zarządzania formami współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym: po pierwsze, im pracownik jest bardziej kompetentny, tym niższe są koszty obsługi mieszkańców i firm; po drugie, istota samorządu polega na wykonywaniu zarządu przez bezpośrednio zainteresowane osoby, stąd też im bardziej zauważalne jest zajmowanie się przez urzędników sprawami mieszkańców i przedsiębiorców jak własnymi, tym zmniejsza się dystans pomiędzy zainteresowanymi podmiotami. Po trzecie, formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego jako zorganizowane formy reprezentowania interesów mogą zagwarantować sprawną organizację pracy, czyli skuteczną strukturę zarządzania zasobami ludzkimi. Ze swojej istoty powinny zagwarantować warunki do rozwoju konkurencyjności będącej podstawą innowacyjności i rozwoju lokalnego (regionalnego)²⁹⁸.

Podsumowując trzy wyżej opisane podejścia w zarządzaniu opartym na wiedzy, można wskazać na następujące wnioski, w przypadku form współpracy samorządu gminnego z samorządem gospodarczym: po pierwsze, konkurencyjność obszaru lokalnego i regionalnego powinna być oparta na wiedzy, która jako główny czynnik przewagi konkurencyjnej wskazuje na rosnącą rolę urzędników; po drugie, pracownicy winni pełnić rolę doradców zapewniając sprawny przepływ informacji do mieszkańców i przedsiębiorców; pamiętając, że formy współpracy funkcjonują w ich imieniu i na ich rzecz wykonują zadania publiczne.

²⁹⁷ Ibidem, s. 55–56.

²⁹⁸ A. Jewtuchowicz, W. Kosiedowski, *Rola infrastruktury przedsiębiorczości...*, op. cit., s. 62.

3.6. Konkluzje

Z powyższego rozdziału można wyciągnąć wnioski na temat wpływu współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym na podniesienie konkurencyjności regionów. Skoro zależy ona od dominującej w danym państwie doktryny ekonomicznej, to można zastanowić się nad tym, w jaki sposób społeczna gospodarka rynkowa wpływa na jej wzrost? Odpowiadając na to pytanie należy odwołać się do jej wartości takich jak: solidarność, wolna konkurencja, odpowiedzialność społeczna, które wskazują na podstawy tworzenia ram funkcjonowania innych podmiotów na rynku. Instytucjami kierującymi się tymi wartościami są jednostki samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego, które współpracując ze sobą optymalizują wolność i odpowiedzialność w przestrzeni rynkowej. Optymalizacja ta polega na odpowiedzialności nie tylko za zaspokojenie potrzeb członków społeczności lokalnej czy przedsiębiorców, ale także za rozwój lokalny i regionalny danego obszaru, aby zwiększyć jego atrakcyjność. Formy współpracy mają wówczas możliwość tworzenia infrastruktury niezbędnej do rozwoju przedsiębiorczości, ograniczając tym samym ingerencję ze strony administracji rządowej. Stąd też rozwój lokalny, a więc i regionalny, wypływa z potencjału współpracy zinstytucjonalizowanego w: spółkach, związkach publicznoprawnych, stowarzyszeniach, klastrach, specjalnych strefach ekonomicznych oraz parkach naukowo-technologicznych.

Niewątpliwie formy te wpływają na podniesienie jakości wykonywanych zadań publicznych, a więc określonych produktów oraz usług. Skutkiem tego jest polepszenie poziomu życia mieszkańców, pracowników i pracodawców. Zwiększają zatem dobrobyt podmiotów funkcjonujących na danym terenie.

Warto także podkreślić ich rolę w procesie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Stają się jednym z podmiotów jej realizacji. Wskutek włączenia wielu instytucji w formy współpracy polityka rozwoju, w ich wykonaniu, staje się efektywniejsza. Prowadzi to również do szybszego wyrównania dysproporcji rozwojowych pomiędzy obszarami, z których pochodzą podmioty wchodzące w skład form współpracy. Ponadto zmieniają one również kierunek prowadzonej polityki rozwoju opartej na funkcji redystrybucyjnej państwa przez

dysponowanie większymi środkami finansowymi. Dzięki temu można efektywniej i na większą skalę wykonywać zadania oraz poszukiwać nowych innowacyjnych rozwiązań. Ponadto formy współpracy umożliwiają sprawniejsze połączenie celów polityki rozwoju samorządu terytorialnego ze sferą gospodarczą przez włączenie izb przemysłowo-handlowych. Wymiana informacji, która towarzyszy w ich współdziałaniu skutkuje możliwością wyprzedzenia sytuacji na rynku i zareagowania na czas na powstające zagrożenia.

Konkurencyjność regionów może być zatem wynikiem adaptacji na zmiany zachodzące na rynku. Elastyczność i dostosowanie do wymagań rzeczywistości nastąpi szybciej, jeżeli więcej podmiotów będzie zaangażowanych w ten proces. Wywołuje to korzyści wewnętrzne, w postaci rozwoju instytucji oraz zewnętrzne, czyli wzrost atrakcyjności na zewnątrz. Dlatego też współpraca z szerokim gronem podmiotów może doprowadzić do długotrwałej przewagi i do rozwoju gospodarczego. Tworząc odpowiednie strategie rozwoju przy wskazaniu celów strategicznych można wskazać na sposoby ich realizacji przez określone formy współpracy.

Konkurencyjność regionów wynika z poszczególnych sektorów gospodarki. Jest zatem także efektem współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym. Rozwój tej współpracy może przyczynić się do zwiększenia popytu na produkty i usługi publiczne. W dłuższej perspektywie czasowej może stanowić argument dla prywatnych przedsiębiorców w dyskusji nad wyborem miejsca pod inwestycje. Wynika z tego, że im więcej form współpracy, tym zwiększa się wyposażenie danego obszaru w czynniki wytwórcze takie jak: zasoby ludzkie, rzeczowe, kapitał, wiedza i infrastruktura. Stąd też formy współpracy mogą wpływać na: przeobrażenia w strukturze branżowej na rynku, wzrost inwestycji i gospodarowania, wysokość zatrudnienia i uzyskiwane dochody. Zwiększając poziom świadczonych usług oraz ich ofertę podnoszą atrakcyjność danego terenu do prowadzenia działalności gospodarczej. Wskutek tego powstaje wokół nich otoczenie instytucji. Można je rozpatrywać z perspektywy rynku usług, jakie tworzą, oraz ze względu na wpływ na gospodarkę lokalną i regionalną. Współpraca samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym przyczynia się zatem do szybszego rozwoju potencjału regionu.

Jak wiadomo, konkurencyjność regionów wynika z takich elementów jak: system edukacji, struktura gospodarki czy infrastruktura. Podjęcie współpracy przez instytucje samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym w tych dziedzinach powoduje ich wzmocnienie i podniesienie atrakcyjności danego terenu. Formy współpracy przez połączenie w jednej strukturze organizacyjnej interesów wielu podmiotów są w stanie lepiej zarządzać czynnikami produkcji. Wpływają zatem na elementy rozwoju regionalnego, czyli na: strukturę gospodarki, środowisko przyrodnicze oraz ład i zagospodarowanie przestrzenne.

Głównymi czynnikami konkurencyjności regionów są zatem: kapitał ludzki (edukacja, wiedza), popyt na określone usługi gospodarstw domowych i firm oraz branże, które decydują o możliwości współpracy i wpływają na strukturę przedsiębiorstw. Współpraca instytucji samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym może również decydować o: powstaniu instytucji naukowo-badawczych, banków, firm konsultingowych, odpowiednich kierunków kształcenia w szkolnictwie wyższym, kultury technicznej; wyznaczaniu lokalizacji inwestycji oraz promowaniu określonych zawodów.

W oparciu o powyższe rozważania, można zatem zaproponować definicję regionu konkurencyjnego, którego istota polega na współpracy jednostek samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym w ramach takich form jak: spółki, związki publicznoprawne, stowarzyszenia, parki naukowo-technologiczne, specjalne strefy ekonomiczne oraz klastry, których pracownicy wytwarzają określoną wiedzę decydującą o jego innowacyjności, czyli konkurencyjności.

Na kanwie propozycji definicji regionu konkurencyjnego należy ustalić nowe kryteria konkurencyjności regionów oparte na formach współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym. Należy w tym względzie podkreślić te elementy, które pozwolą na wykazanie ich wpływu na konkurencyjność regionów. Kryteria te obejmują:

- stopień elastyczności struktury organizacyjnej, która pozwala zmierzyć ryzyko przetrwania na rynku dóbr i usług publicznych;
- kryteria prowadzenia polityk publicznych dostosowanych do wykonania zadań publicznych pod kątem ich efektywności;
- proporcję wydatkowanych środków finansowych do ilości zaspokojonych potrzeb członków społeczności lokalnej i przedsiębiorców;

- ilość małych i średnich przedsiębiorców na jednego mieszkańca funkcjonujących wokół branż, w których występują formy współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym;
- wpływ na zmianę struktury gospodarki danego obszaru mierzony nowymi sektorami powstałymi w powiązaniu z sektorem działalności form współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym;
- ilość innowacyjnych rozwiązań zaproponowana przez przedsiębiorców w związku z produktami i usługami publicznymi realizowanymi przez formy współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym.

Analizując kryteria konkurencyjności regionów z punktu widzenia form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym warto zwrócić uwagę na ich strukturę organizacyjną, od której zależy ich elastyczność na zmiany występujące w przestrzeni rynkowej. Struktura organizacyjna form współpracy powinna być dostosowana do specyfiki danego zadania publicznego. Stąd też budując modele ich wykonania oraz kryteria ich pomiaru tworzy się zbiór informacji o tym, w jaki sposób są prowadzone polityki publiczne. W analizie nie może zabraknąć bilansu ekonomicznego nakładów poniesionych na realizację celów publicznych oraz zrealizowanych potrzeb. Rozpatrując wpływ form organizacyjno-prawnych jednostek samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego na rozwój przedsiębiorczości należałoby również zbadać, czy istnieje zależność między ich występowaniem a wzrostem liczby małych i średnich przedsiębiorstw na danym obszarze. W ten sposób będzie można zaobserwować, czy formy te tworzą otoczenie do współdziałania z innymi podmiotami prywatnymi i publicznymi. Wzrost liczby firm, funkcjonujących w powiązaniu z sektorem, w którym działają formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym, może przełożyć się na zmianę struktury gospodarki lokalnej i regionalnej. Ważne w tym względzie będzie także sprawdzenia czy formy współpracy mogą doprowadzić do utworzenia nowych sektorów i branż w lokalnym i regionalnym systemie gospodarczym. Efektem tego będą nowe instytucje i podmioty prywatne, które wyspecjalizują się w obsłudze sektora publicznego. Stanie się on wówczas inicjatorem zmian w strukturze rynku. Mierzając konkurencyjność regionów nie

może również zabraknąć sprawdzenia, czy na rozwiązania innowacyjne tworzone przez przedsiębiorców, mają wpływ formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego, takie jak: spółki prawa handlowego, związki publicznoprawne, stowarzyszenia, klastry, parki naukowo-technologiczne oraz specjalne strefy ekonomiczne. W ten sposób konkurencyjność regionów będzie efektem innowacyjności uwarunkowanej instytucjonalnie.

Zakończenie

Jak wynika z przeprowadzonych badań w ramach projektu badawczego NCN pt.: „Rola samorządu w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów. Studium porównawcze na przykładzie Polski i RFN”, w niewystarczającym stopniu realizowane są badania poświęcone analizie wykonywania zadań publicznych w ramach działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej i poza nią ze względu na rozwój konkurencyjności danego obszaru. Nie ma analizy naukowej funkcjonowania form organizacyjno-prawnych samorządu gminnego, która wskazywałyby na to, jakie zadania publiczne efektywniej one realizują. Brakuje również pogłębionej refleksji na temat tego, w jaki sposób zarządzać formami organizacyjno-prawnymi, które mogłyby wpływać na kształt lokalnych polityk publicznych. Z tych powodów przystąpiono do przygotowania monografii próbującej zainicjować nowy kierunek badań porównawczych w zakresie nauki o samorządzie.

W pracy pozytywnie zweryfikowano hipotezę, która zakładała, że prowadzenie działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej i poza nią przez jednostki samorządu gminnego może doprowadzić do rozwoju lokalnego. W ramach przeprowadzonej weryfikacji wyciągnięto trzy główne wnioski:

1. Działalność gospodarcza samorządu gminnego może stanowić instytucjonalną gwarancję rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw, która doprowadzi do podniesienia konkurencyjności lokalnej, a więc i regionalnej w Polsce i RFN.
2. Związki publicznoprawne mogą być najefektywniejszą formą współdziałania w realizacji zadań publicznych w Polsce i RFN.
3. Rozwój lokalny i regionalny zależy od form organizacyjno-prawnych, w oparciu o które jednostki samorządu gminnego wykonują zadania powierzone w ustawach.

Nie ulega wątpliwości, że optymalizację konkurencyjności regionów gwarantuje współpraca jednostek samorządu terytorialnego

i gospodarczego. O ile w Polsce formalnie tylko organy administracji samorządowej mogą je prowadzić, o tyle w praktyce robią to bardzo rzadko. Z kolei w Niemczech, oprócz gmin, także izby przemysłowo-handlowe posiadają status podmiotów, które realizują interes publiczny, a ponadto kooperują w celu uzyskania zysku w sferze przemysłu, handlu i usług.

Analiza polskiej i niemieckiej literatury przedmiotu, w szczególności opracowań z zakresu nauki o samorządzie pozwala stwierdzić, że do tej pory nie został w Polsce postawiony problem konkurencyjności regionów, którego podstawą miałyby być współpraca samorządu terytorialnego i gospodarczego. W Niemczech natomiast powstała praca, która nawiązuje do współdziałania samorządu terytorialnego i gospodarczego, ale tylko w kontekście zadań tego drugiego. Mowa w tym względzie o publikacji Angeli Volino, *Steuerung und Kontrolle der Kammerwirtschaft*. Wynika z tego, że izby przemysłowo-handlowe, tworząc instytucjonalne otoczenie dla przedsiębiorców, podnoszą konkurencyjność danego obszaru przez realizację swoich kompetencji.

Do ich głównych zadań należy przede wszystkim reprezentowanie interesów przedsiębiorców przed organami administracji rządowej i samorządowej. Ich realizacja zapewnia obronę przed ingerencją w sprawy podmiotów gospodarujących na rynku. Po stronie samorządu znajdują się również zadania związane z organizowaniem szkolnictwa zawodowego odpowiadającego wymogom rynku pracy, sprawowaniem arbitrażu gospodarczego, a także organizowaniem miejsc pracy oraz udzielaniem pomocy przedsiębiorstwom w sytuacji kryzysu gospodarczego poprzez wystawianie poręczeń i negocjowanie korzystnych warunków kredytu. W kontekście podniesienia konkurencyjności regionów na uwagę zasługuje kompetencja izb do rozstrzygania o sprawach handlowych i przemysłowych w ramach regionalnej polityki gospodarczej kraju związkowego. Podejmują one w tym zakresie działalność gospodarczą, która głównie koncentruje się na podniesieniu jakości transportu, usług turystycznych, doradztwie rynkowym oraz przeciwdziałaniu kartelom i monopolom przedsiębiorców.

Bibliografia

I. Akty prawne

Prawodawstwo polskie

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. *o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, Dz. U. Nr 48, poz. 550.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Dz. U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. *o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 45, poz. 497.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o Narodowym Planie Rozwoju*, Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. *o związkach metropolitarnych*, Dz. U. 2015, poz. 1890.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. *o związku metropolitarnym w województwie śląskim*, Dz. U. 2017, poz. 730.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. *o związkach komunalnych*, Dz. U. Nr 39, poz. 386.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. *w sprawie zasad i trybu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków*, Dz. U. Nr 131, poz. 1472.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz. U. 2017, poz. 1290.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995/4/161.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1993 r., III CZP 48/93, OSN 1993, nr 1, poz. 200.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1993 r., „Monitor Prawniczy” 1993, nr 4.
- Obwieszczenie Wojewody Śląskiego z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie ogłoszenia statutu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM) z siedzibą w Katowicach, Dz. U. WŚ Nr 108, poz. 2163.
- Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności.
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie, M.P. 2011, Nr 36, poz. 423.

Prawodawstwo niemieckie

- Gesetz vom 6. Oktober 1969 über Verbesserung der regionale Wirtschaftsstrukturen, BGBl. I 1861 ze zm.
- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 16. Dezember 1969, GVBl. I S. 307 ze zm.
- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 26. Februar 1975, Amtsblatt 1997, S. 723 ze zm.
- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 1. Oktober 1979, GV. NRW. S. 621 ze zm.
- Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 22. Dezember 1982, GVBl. 1982, 476 ze zm.
- Sächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 19. August 1993, SächsGVBl. S. 815, 1103 ze zm.
- Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 20. Juni 1994, GVBl 1994, S. 555 ze zm.
- Gesetz über kommunale Zusammenarbeit v. 16. September 1994, GBl. 1974, S. 408 ze zm.

- Gemeindeordnung Niedersachsen* v. 22. August 1996 GVB1. 382; ze zm.;
G. v. 13. Oktober 2005, GVB1. 316.
- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit* v. 26. Februar 1998, GVBl. LSA
1998, 81.
- Gemeindeordnung Brandenburg* v. 10. Oktober 2001, GVB1, I, 154 ze zm.;
G. v. 22. Juni 2005, GVB1, I, 210.
- Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit* v. 10. Oktober
2001, GVBl. 2001 S. 290 ze zm.
- Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit* v. 28. Februar 2003, GVOBl.
2003, 122 ze zm.

II. Materiały niepublikowane

- Program rozwoju gospodarczego Metropolii „Silesia” do 2025 r.*, s. 100
(materiał niepublikowany).
- Beteiligungsbericht des Landes Schleswig-Holstein 2003.*
- Sitzungsvorlage Nr 29/2005 Verkehrsausschuss am 14 September 2005.
- Arbeitsprogramm 2015–2015 Metropolregion Hannover.*
- Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der re-
gionalen Wirtschaftsstruktur” ab 1. Juli 2014*, Deutscher Bundestag,
Drucksache 18/2200.

III. Periodyki

- Ansell C., *The networked policy: Regional development in Western Europe*,
„Governance” 2000.
- Antkowiak P., Kmiecik R., *Udział przedsiębiorców w podejmowaniu decyzji
publicznych w sferze gospodarczej na poziomie lokalnym*, „Ruch Praw-
niczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1.
- Bopp T., *Zukunft gestalten-Vom Verdichtungsraum zur Metropolregion*, „Buis-
ness Location Stuttgart” 2009/2010, Stuttgart 2010.
- Bopp T., *Wirtschaftsstandort Metropolregion Stuttgart*, „Business Location
Stuttgart” 2009/2010, Stuttgart 2010.
- Bröcker J., *Schlussfolgerungen aus der Theorie endogenen Wachstums für aus-
gleichende Regionalpolitik*, „Raumforschung und Raumordnung” 2002,
nr 3–4.
- Camagni R., *On the Concept of Territorial Competitiveness*, „Urban Studies”
2002, nr 39.

- Cellini R., Soci A., *Pop Competitiveness*, „Quarterly Review” 2002, nr 55 (220).
- Chmielewski P., *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, IPISS, Zeszyt 2 (45), Warszawa 1995.
- Chmielewski R., Trojanek M., *Czynniki określające konkurencyjność układów przestrzennych (regionów i miast)*, w: *Podstawy gospodarczej polityki miast. Studium Poznania*, cz. 2, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1999.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.
- Coase R., *The problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3, nr 1.
- Czudec W., *Konkurencyjność regionów i strategie regionalne*, „Economy and Management” 2010, nr 2.
- Dittmann A., Rösler A., *Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w Republice Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1–2.
- Fichter H., *Regionale Handlungsfähigkeit im europäischen Wettbewerb: Spezifische Ausprägungen regionaler Governance-Formen am Beispiel dreier deutscher Metropolregionen*, „Information zur Raumentwicklung” 2002, nr 6/7.
- Fürst D., *Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionwissenschaften?*, „Raumforschung und Raumordnung” 2001, nr 59, wyd. 5/6.
- Giessen L., Böcher M., *Rural Governance, forestry, and the promotion of local knowledge: The case of the German rural development programme „Active Regions”*, „Small Scale Forestry” 2009, nr 8 wyd. 2.
- Giessen L., *Regional Governance für ländliche Räume-innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärtz*, „Raumforschung und Raumordnung” 2010, nr 68, wyd. 4.
- Godecki Z., *Stowarzyszenia gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2.
- Gorzela G., *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 1 (11).
- Gorzym-Wilkowski W. A., *Ośrodek regionalny w rozwoju regionu – czy na pewno biegun wzrostu? (na przykładzie województwa lubelskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Góralski P., Lazarek M., *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, „Zeszyty Naukowe Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Polityki Europejskie, Finanse, Marketing” 2009, nr 1 (50).
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5).

- Hooghe L., Marks G., *Types of multi-level governance*, „European Integration Online Paper” 2001, nr 11, t. 5.
- Hryniewicz J. T., *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 2 (2).
- Jessop B., *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Metropolitan areas in Poland. Towards a new scale of urban government*, „Questiones Geographicae” 2007, nr 26B.
- Kasztelan A., *Środowiskowa konkurencyjność regionów – próba konceptualizacji*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2000, nr 2, t. 5.
- Kiczek M., Pompa-Roborzyński M., *Ocena rozwoju gmin powiatu rzeszowskiego (z wykorzystaniem metody Hellwiga)*, „Humanities and Social Science” 2013, nr 20 (2), t. XVIII.
- Kooiman J., *(Współ)zarządzanie geopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3.
- Kopyciński P., *Mechanizmy koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (multi-level governance). Przykład województwa małopolskiego i świętokrzyskiego*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 4.
- Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Korczak J., *Rola związków komunalnych w reformie kolei państwowych w Niemczech*, w: *Materiały z konferencji z okazji setnej rocznicy prof. dr hab. Tadeusza Bigo pt. „Związki komunalne w Polsce w państwach Europy Zachodniej”*, Karpacz 1994, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, t. XXXV.
- Krugman P., *What’s new about the new economic geography?*, „Oxford Review of Economic Policy” 1998, nr 14.
- Nanoka I., *Dynamic Theory of Knowledge Creation*, „Organization Science” 2000, t. 5, wyd. 1.
- Olak A., *Konkurencyjność regionów w kontekście zagadnienia polityki zdrowotnej w Polsce – rozważania teoretyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Oleńczuk-Paszal A., *Konkurencyjność regionów i rozwój regionalny jako wynik osiągania celów polityki regionalnej*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinesis” 2012, nr 292 (66).
- Pokładecki J., *Rola aktywności gospodarczej samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, „Hominem Hominibus” 2013, nr 9.

- Powell W. W., *Neither market or hierarchy: Network forms of organization*, „Research in Organizational Behaviour” 1990, t. 12.
- Porter M. E., *The Economic Performance of Regions*, „Regional Studies” 2003, nr 6–7, t. 37.
- Romer P. M., *Endogenous technological change*, „Journal of Political Economy” 1990, nr 98.
- Rudawska I., *Zdrowie mieszkańców jako wyznacznik konkurencyjności regionów*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9.
- Scharpf F., *Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 4 (30).
- Sekuła A., *Budowa przewagi konkurencyjnej regionu a przykładzie Regionalnej Strategii Innowacji dla województwa pomorskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, nr 3 (1203).
- Słodowa-Helpa M., *Konkurencyjność – główne wyzwania dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych w zintegrowanej Europie*, Studia Samorządowe Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, pod red. Z. Leońskiego, nr 16/2003.
- Strahl M., *Konkurencyjność regionów w przestrzennych strategiach rozwojowych*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, pod red. E. Sobczaka, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 939.
- Strumińska-Kutra M., *Rola badań społecznych w refleksyjnych procesach metarządzenia. Zarys perspektywy teoretycznej i metodologicznej*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 4 (22).
- Szczepańska-Woszczyzna K., *Rola edukacji w rozwoju regionu*, w: *Polityka gospodarcza gminy (rozwój Zagłębia Dąbrowskiego wczoraj i dziś)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2001, nr 2 (10).
- Sześciło D., *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 4 (22).
- Sześciło D., *Opinia w sprawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitarnych*, „Opinie i Analizy” 2016, nr 1.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Vilcinya A., Boronenko V., *The Competitiveness of Regions in the Economic Globalization*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists” 2008, nr 5, t. X.
- Williamson O. E., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. 38.

- Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polskie*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1996, nr 734.
- Wykrętowicz S., *Ustrój prawny izb gospodarczych a lobbying*, „Studia Samorządowe” Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2003, nr 16.
- Ziółkowski M., *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1.
- Żabiński M., *The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 4 (30).
- „Puls Biznesu” z 16.09.2014.

V. Opracowania

- Alarcon A. L., *Regional Competitiveness: the need for coordination between public and private action*, w: *Emerging Markets. Social, Political and Economic Challenges*, pod red. S. Rudolfa, Łódź 2004.
- Bagdziński S. L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Toruń 1994.
- Balcerek M., *Zasada zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej. Analiza porównawcza na przykładzie gmin Wielkopolskiego Parku Narodowego*, w: *Unia Europejska: politologiczno-socjologiczno-ekonomiczny ogród*, pod red. C. Trościaka, Poznań 2014.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, Warszawa 2007.
- Benz A., Fürst D., *Region-Regional Governance-Regionalentwicklung*, w: *Regionen erfolgreich steuern*, pod red. B. Adamaschek, M. Pröhl, Gütersloh 2003.
- Bevir M., *Sage Handbook of Governance*, London 2011.
- Bieńkowski W., *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Warszawa 1995.
- Blakely E. J., *Planning local economic development. Theory and practice*, London 2002.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- Bochniarz P., Gugąła K., *Budowanie i pomiar kapitału ludzkiego w firmie*, Warszawa 2005.

- Bogner W., *Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Grundlagen und Kommunalverfassung, t. 1, wyd. 3, Heidelberg 2007.
- Boss A., *Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung: Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland*, w: *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht. Tagungsband zur Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute*, Bonn 1993.
- Boss A., Klodt H., Laaser C.-F., Lehment H., Schrader J.-V., Soltwedel R., Stehn J., *Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1993.
- Bovermann R., *Regionen*, w: *Handwörterbuch des politischen Systems des Bundesrepublik Deutschlands*, pod red. U. Andersen, W. Woyke, Bonn 2003.
- Böcher M., *Instrumentenwandel in der Umwelt- und Naturschutzpolitik und der Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung. Theoretische Grundlagen und Strategien der Praxisumsetzung*, Göttingen 2008.
- Brilman J., *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2002.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, pod red. R. Broła, A. Raszewskiego, A. Sztando, Wrocław 2014.
- Burgi M., *Kommunalrecht*, wyd. 4, München 2012.
- Ciechomski W., *Czynniki determinujące konkurencyjność regionu*, w: *Partnersstwo regionalne*, pod red. J. Karwowskiego, Szczecin 2004.
- Chavance B., Magnin E., *Emergence of path-dependent mixed economies in Central Europe*, w: *Beyond Market and Hierachy*, red. A. Amin, J. Hausner, Chaltenham 1997.
- Chmielak A., *Próba interpretacji konkurencyjności systemowej*, w: *Strategie konkurencji przedsiębiorstw – wybrane zagadnienia*, pod red. J. Szablowskiego, Białystok 2004.
- Davenport T. H., Prusak L., *Working Knowledge – How Organizations Manage What They Know*, Boston 1997.
- Delcamp A., *Les institutions locales en Europe*, Paryż 1990.
- Denters B., Rose I., *Towards local governance?*, w: *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, pod red. B. Denters, I. Rose, Haundmills 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, wyd. 1.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, wyd. 3.

- Domański B., *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce*, w: *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, pod red. I. Sagan, M. Czepczyńskiego, Gdańsk 2001.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Dziamianowicz W., *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Warszawa 1997.
- Dziuba R., *Rola polityki regionalnej w budowę konkurencyjności regionów*, w: *Państwo i rynek w gospodarce*, pod red. D. Kopycińskiej, Szczecin 2003.
- Eiding L., Köhler B., *Kommunalrecht*, w: *Verwaltungsrecht. Muster und Erläuterungen*, pod red. L. Eiding, W. Baumann, Bonn 2002.
- Erichsen H.-U., *Gemeinde und Private im wirtschaftlichen Wettbewerb*, Heidelberg 1987.
- Eucken E., *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005.
- Filipiak B., Ruszałka J., *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Warszawa 2009.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse i procedury*, Szczecin 2005.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997.
- Furuboth E. G., Richter R., *Institutions and Economic Theory. The contribution of The New Institutional Economics*, Michigan 1997.
- Fürst D., *Regional Governance*, w: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, pod red. A. Benz, Wiesbaden 2004.
- Głębiński S., *Ekonomia narodowa. Narodowa polityka ekonomiczna*, Lwów 1928.
- Godłów-Lęgiedź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Warszawa 2010.
- Gorzela G., Jałowiecki B., *Hipoteza polaryzacji – strategia rozwoju a polityka regionalna Polski*, w: *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Polska 2000 Plus. Hipoteza*, pod red. T. Parteki, J. Kołodziejskiego, t. 2, Warszawa 1995.
- Grosse T. G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa 2004.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: *Wymiary życia społecznego*, pod red. M. Morody, Warszawa 2007.

- Hryniewiecki M., *Konkurencyjność regionów w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, w: *Integracja Europejska. Pierwsze doświadczenia*, pod red. M. Hryniewieckiego, A. Sadowskiego, Białystok 2006.
- Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Warszawa 1998.
- Janasz W., Koziół K., *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, Warszawa 2007.
- Jaroszyński K., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011.
- Jeserich K., *Die deutsche Gemeinde*, Stuttgart 1938.
- Jewtuchowicz A., *Dynamika rozwoju terytorialnego a procesy restrukturyzacji gospodarczej*, w: *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, pod red. A. Zalewskiego, Warszawa 1996.
- Jewtuchowicz A., Kosiedowski W., *Rola infrastruktury przedsiębiorczości i transferu technologii w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, w: *Konkurencyjność gospodarcza regionu w warunkach nowego ustroju terytorialno-administracyjnego*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2000.
- Kaczmarek T., Mięka Ł., *The development of Polish cities: between sub- and reurbanization*, w: *Multilayered Cities and Urban Systems*, pod red. G. Reddy Anant, Hyderabad 2009.
- Kaczmarek T., *Integracja metropolitarne – współpraca nauki z samorządem w aglomeracji poznańskiej*, w: *Gospodarka przestrzenna społeczeństwo*, pod red. W. Ratajczaka, K. Stachowiaka, Poznań 2010.
- Kaczmarek T., *Proces integracji metropolitarnej – „od dołu do góry”*, w: *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, pod red. R. Lutrzykowskiego, R. Gawłowskiego, Toruń 2010.
- Kaczmarek T., Mięka Ł., *Poznańska ścieżka integracji metropolitarnej*, w: *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, pod red. A. Lutrzykowskiego, R. Gawłowskiego, Toruń 2010.
- Kaczmarek T., Mięka Ł., *Metropolitan areas in Poland: Problems of development and governance. Questiones Geographicae*, series B, *Human Geography and Spatial Management*, pod red. T. Kaczmarka, Poznań 2010.
- Kaczmarek T., Ryder A., *Top Down and Bottom Up Metropolitan Integration in Poland*, w: *Governance in Transition*, pod red. J. Buček, A. Ryder, Wiesbaden 2015.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996–2007. World Bank Policy Research June 2008*, Waschingon 2008.

- Kirchhof P., *Textbuch, Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschlands*, Heidelberg 2007, wyd. 42.
- Klamut M., *Konkurencyjność gospodarki regionalnej i lokalnej*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008.
- Klasik A., *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, w: *Gospodarka lokalna*, pod red. R. Broła, Wrocław 1995.
- Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, t. 2, Opole 1998.
- Klimczak B., *Etyka gospodarcza*, Wrocław 2003.
- Kmieciak R., *Województwo samorządowe jak podmiot polityki rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, w: *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2001.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Balcerek M., *Współpraca środowiska gospodarczego z samorządem terytorialnym w aglomeracji poznańskiej*, Poznań 2012.
- Kmieciak R., Antkowiak P., *Kształtowanie podstaw prawnych związków metropolitalnych w Polsce*, w: *Wielowymiarowość polityk publicznych – między centralizmem a lokalizmem*, pod red. R. Kmieciaka, P. Antkowiaka, Poznań 2017.
- Knemeyer F. L., *Bayerisches Kommunalrecht*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar–Dresden 2007.
- Kochanewicz J., Morody M., *Kultura i gospodarka*, Warszawa 2010.
- Kołodziejczak D., Pawłowska M., *Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw po wejściu do Unii Europejskiej: wyniki badania ankietowego*, Warszawa 2006.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Wrocław 2011.
- Korenik S., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, t. 1, Opole 1998.
- Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym: problemy teorii i praktyki*, pod red. W. Kosiedowskiego, J. Adamiaka, Toruń 2001.
- Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Kowalczyk A., Nogalski B., *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Warszawa 2007.

- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, Warszawa 2001.
- Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, Warszawa 1999.
- Kühn S., *Komplementärer Regionalismus. Analysen, Bausteine und Szenarien für die Restrukturierung politischen Handels*, Düsseldorf 1999.
- Lawrance R. Z., *Perspectives on Technology and Industrial Competitiveness*, Washington 1986.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2012, wyd. 5.
- Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Markowski T., *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, pod red. R. Broszkiewicza, Warszawa 1996.
- Markowski T., Stawasz D., *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Łódź 2001.
- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008.
- Matysiak A., *Paradygmat ekonomii instytucjonalnej*, w: *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – Teoria i praktyka*, pod red. U. Zgóry-Jonszty, Warszawa 2006.
- Miemiec M., *Związki komunalne w Niemczech*, w: *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej*, pod red. A. Błasia, Wrocław 1996.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia 2007.
- Montias J. M., *The Structure of Economic Systems*, Yale University Press, New Haven 1976.
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna: problemy, teoria, empiria*, Warszawa 2001.
- Muczyński M., *Państwo w ujęciu współczesnej ekonomii instytucjonalnej*, w: *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – Teoria i praktyka*, pod red. U. Zgóry-Jonszty, Warszawa 2006.
- Nägele F., *Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozess der deutschen Vereinigung*, Opladen 1996.
- Nee V., *Instytucje jako forma kapitału*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, pod red. A. Jasińskiej-Kanii, L. M. Nijakowskiego Szackiego, M. Ziółkowskiego, Warszawa 2006.
- North D. C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

- North D. C., *Efektywność gospodarcza w czasie*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, pod red. A. Jasińskiej-Kanii, L. M. Nijakowskiego Szackiego, M. Ziółkowskiego, Warszawa 2006.
- Nanoka J. (1994), *Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation*, „Organizational Science”, nr 5(1).
- Nowińska E., *Strategiczne planowanie rozwoju gminy na przykładzie gmin przygranicznych*, w: *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, pod red. B. Gruchmana, F. Walka, E. Nowińskiej, Poznań 2000.
- Noworól A., *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Olczyk M., *Konkurencyjność podmiotów – ujęcie teoretyczne*, w: *Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro*, pod red. N. Daszkiewicza, Warszawa 2008.
- Olszewska B., *Współczesne uwarunkowania zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem*, Wrocław 2002.
- Panasiuk A., *Ustawa o zamówieniach publicznych. Komentarz*, Poznań 2001.
- Parysek J. J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, w: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, pod red. J. J. Paryska, Poznań 1995.
- Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997.
- Paczoski A., *Wpływ transformacji systemowej na politykę regionalną w Polsce*, w: *Transformacja gospodarcza a system publiczny*, pod red. G. Szczodrowski, Gdańsk 2002.
- Piasecki B., Kubiak K., *Partnerstwo dla innowacji*, Łódź 2010.
- Pietrzyk I., *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, w: *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 1995.
- Piekara A., *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1992.
- Pitschas R., Schoppa K., *Kriterien für die Wahl der Rechtsform*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Kommunale Wirtschaft*, pod red. T. Manna, G. Püttnera, Heidelberg 2011, t. 2, wyd. 3.
- Przygodzki Z., *Procesy terytorializacji przedsiębiorstw – w poszukiwaniu zasobów specyficznych w regionie łódzkim*, w: *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region*, pod red. A. Klasik, Warszawa 2005.

- Puślecki Z., Kmiecik R., Walkowski M., *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Reijnen J., *The role of local authorities in fostering local initiatives (compared with experiences in other countries)*, w: *Local initiatives. Alternative path for development*, Maastricht 1987.
- Scholz G., *Bayerisches Gemeinde-, Gemeindeverbands und Gemeindeabgabenrecht*, wyd. 6, München 1990.
- Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.
- Sen A. K., *Poverty and Famines*, Oxford 1981.
- Sikorski C., *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 2001.
- Simon S., *Liberalisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im WTO- und EU-Recht*, Tübingen 2009.
- Stawasz S., *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Łódź 2004.
- Steiner U., *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1999.
- Stober R., *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart–Berlin–Köln 1992.
- Stokowska D., *Nowa ekonomia instytucjonalna jako nowa perspektywa badawcza w analizowaniu procesów gospodarczych*, w: *Teoria a praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, pod red. E. Frajtag-Mika, Warszawa 2006.
- Stróżycki M., *Konkurencja w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, w: *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem*, pod red. M. Stróżyckiego, Warszawa 1998.
- Strzelecki Z., *Polityka regionalna*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008.
- Strzelecki Z., *Czynniki i bariery rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008.
- Strzelecki Z., Gałązka A., Jastrzębska E., Legutko-Kotbus P., *Raport problemowy: Usługi publiczne a rozwój lokalny i regionalny*, Warszawa 2013.
- Stryjakiewicz T., *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*, Poznań 1998.
- Sudoł S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, Toruń 2002.
- Sutton A., *Local initiatives. Alternative path for development*, Maastricht 1987.
- Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

- Szczepański J., *Polska lokalna*, w: *Spoleczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*, Warszawa 1992.
- Swieniewicz P., *Cities in transition. From statism to democracy*, w: *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, pod red. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart, New York 2008.
- Świtalski W., *Innowacje i konkurencyjność*, Warszawa 2006.
- Turek M., *Ekonomiczne podstawy zmiany instytucjonalnej, zmiana mikroekonomiczna i makroekonomiczna*, w: *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – Teoria i praktyka*, pod red. U. Zgóry-Jonszty, Warszawa 2006.
- Vogelsang K., Lübking U., Jahn H., *Kommunale Selbstverwaltung*, Berlin 1991.
- Williamsom O. E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Warszawa 1998.
- Winiarski B., *Polityka ekonomiczna*, Wrocław 1996.
- Winiarski B., *Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne*, w: *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, pod red. A. Klasik, Z. Ziolo, Rzeszów 2002.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, pod red. J. J. Paryska, Poznań 1996.
- Wójcicki M., *Metropolitan context in local development strategies. Example of Poznań Agglomeration*, w: *Selected aspects of regional and local development in Ukraine and Poland*, pod red. T. Michalski, O. Radchenko, Kharkiv 2011.
- Wójcik S., *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013.
- Wysocka E., *Teoretyczne podstawy konkurencyjności w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2001.
- Zieliński E., *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu środowiska społecznego przedsiębiorców*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008.
- Zielke B., *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten*, Berlin 1993.

VI. Źródła internetowe

www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopiy/2165/3/1/materiały_fdp_26-01-2011.pdf, 26.01.2017 r.

<http://www.staedtetag.de>, 26.03.2017 r.

www.wrs.region-stuttgart.de, 15.05.2017 r.

https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx, 15.05.2017 r.

<http://www.nsrr.gov.pl/NR/rdonlyres/DA09CB61-6BC8-49B1-862F-D03E1D57EE75/0/zalozeniansrr.pdf>, 15.05.2017 r.

<http://www.me.gov.pl/Energetyka/Polityka+energetyczna>, 21.03.2018 r.

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm, 15.03.2018 r.