

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

Bartłomiej Kolsut

**Zinstytucjonalizowane sieci
współdziałania międzygminnego w Polsce**

Rozprawa doktorska

napisana w Zakładzie Polityki Regionalnej i Integracji Europejskiej
pod kierunkiem prof. dra hab. Tadeusza Strykiewicza

Poznań, 2015

*Dziękuję Panu Profesorowi Tadeuszowi Strykiewiczowi
za wsparcie merytoryczne, cenne uwagi oraz wszelką
pomoc w mojej dotychczasowej pracy naukowej.*

*Dziękuję moim Rodzicom
za trud wychowania, poniesione wyrzeczenia,
okazane zaufanie i dobre słowo.*

*Nade wszystko dziękuję mojej kochanej Żonie
za cierpliwość, obecność i pomoc
w każdej chwili i każdej sytuacji.*

Spis treści

1. WSTĘP.....	5
1.1. Podstawowy problem badawczy, cele i zakres pracy	5
1.2. Ustalenia terminologiczne	8
1.3. Podejście badawcze	11
1.4. Techniki pozyskiwania danych oraz materiały źródłowe.....	16
1.5. Metody przetwarzania i prezentacji danych	21
2. PRZEGLĄD LITERATORY I PODSTAWY TEORETYCZNE.....	26
2.1. Współdziałanie międzygminne w dotychczasowych badaniach naukowych	27
2.1.1. Krajowe prace faktograficzne	29
2.1.2. Międzynarodowe analizy porównawcze	38
2.1.3. Czynniki współdziałania międzygminnego	47
2.2. Koncepcja sieci jako element strukturyzujący przedmiot badań.....	54
2.2.1. Geneza badań sieciowych – strukturalizm, socjologia formalna i socjometria .	57
2.2.2. Typologia sieci w geografii społeczno-ekonomicznej	58
2.3. Teorie instytucjonalne jako podstawa interpretacji i wyjaśniania.....	76
2.3.1. Definicja i podstawowe rodzaje instytucji	77
2.3.2. Początki teorii instytucjonalnych, czyli tzw. stary instytucjonalizm	80
2.3.3. Nowy instytucjonalizm i jego klasyfikacje	82
2.3.4. Teorie instytucjonalne a współdziałanie międzygminne.....	86
3. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA I TYPOLOGIA ZINSTYTUCJONALIZOWANYCH SIECI WSPÓŁDZIAŁANIA MIĘDZYGMINNEGO W POLSCE.....	96
3.1. Formy prawno-organizacyjne funkcjonujących sieci.....	96
3.2. Struktura wielkościowa sieci	102
3.3. Czas powstania sieci	106
3.4. Geograficzny wymiar zidentyfikowanych sieci	108
3.5. Typologia funkcjonalna sieci.....	110
4. SIECI ZWIĄZANE Z ORGANIZACJĄ I REALIZACJĄ USŁUG PUBLICZNYCH	117
4.1. Sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	117
4.2. Sieci gospodarki wodno-ściekowej	144

4.3.	Sieci w publicznym transporcie zbiorowym	167
4.4.	Sieci związane z realizacją innych usług publicznych	181
4.5.	„Puste skorupy”, czyli sieci nierealizujące swoich statutowych celów.....	187
5.	SIECI KOORDYNACJI POLITYK ROZWOJOWYCH I WSPARCIA DZIAŁAŃ GOSPODARCZYCH, SPOŁECZNYCH I ŚRODOWISKOWYCH.....	197
5.1.	Sieci integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej)	197
5.2.	Sieci wsparcia sektora turystyki	210
5.3.	Sieci koordynacji i wsparcia działań środowiskowych	215
5.4.	Sieci koordynacji i wsparcia działań społecznych	219
6.	SIECI WYMIANY WIEDZY ORAZ REPREZENTACJI I OBRONY WSPÓLNYCH INTERESÓW GMIN	223
6.1.	Krajowe sieci ogólnosamorządowe	224
6.2.	Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe.....	249
6.3.	Subregionalne i lokalne sieci ogólnosamorządowe.....	263
6.4.	Sieci tematyczne reprezentujące sprofilowane interesy gminy	267
7.	PODSUMOWANIE I WNIOSKI	278
8.	BIBLIOGRAFIA.....	291
8.1.	Spis literatury naukowej	291
8.2.	Spis aktów prawnych.....	315
9.	ZAŁĄCZNIKI.....	319

1. WSTĘP

Współdziałanie międzygminne staje się współcześnie coraz częściej spotykaną praktyką działania wspólnot samorządowych. Takie podejście wynika z kilku czynników (por. Hulst, van Montfort 2007b). Po pierwsze, władze lokalne stają przed wyzwaniem zapewnienia coraz większej liczby usług publicznych w celu spełnienia stale rosnących standardów wyznaczanych przez lokalne społeczności. Po drugie, w Europie nasilają się problemy demograficzne (szczególnie na obszarach wiejskich) związane z depopulacją i wyższymi jednostkowymi kosztami świadczenia usług publicznych. Po trzecie, wiele samorządów stoi również przed problemem „niedopasowania” struktur terytorialnych do przestrzeni aktywności ich mieszkańców. Po czwarte, pojawiają się nowe szanse dla jednostek lokalnych wynikające z polityk instytucji międzynarodowych, w tym szczególnie Unii Europejskiej. Wszystko to sprawia, że lokalne jednostki samorządu terytorialnego poszukują nowych sposobów działania, a jednym z nich staje się współpraca międzygminna.

Polska postrzegana jest często jako kraj o wyraźnym deficycie współpracy (por. *Diagnoza Społeczna...*, 2011; H. Domański 2014). Problem ten jest widoczny również w relacjach międzygminnych (Kulesza 2009; Kaczmarek, Mikuła 2011; Hausner i in., 2013; Lackowska, Swianiewicz 2013b). Jednak mimo rosnącego zainteresowania problematyką współdziałania międzygminnego, dotychczas nie doczekała się ona osobnego, kompleksowego studium, które podjęłoby próbę opisu i wyjaśnienia zidentyfikowanych faktów i procesów. Wiedzę naukową na ten temat tworzą przede wszystkim prace analizujące współpracę międzygminną „przy okazji” badania innych procesów społecznych, struktur przestrzennych, czy problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Niniejsza rozprawa stanowi próbę wypełnienia istniejącej luki poznawczej.

1.1. Podstawowy problem badawczy, cele i zakres pracy

Każde postępowanie badawcze ma określoną procedurę, schemat, logiczny ciąg wykonywanych czynności. Procedura ta wynika z jednej strony z pewnych ogólnych wzorców naukowej działalności, a z drugiej – ze specyfiki danego problemu badawczego, aktualnej sytuacji dyscypliny naukowej czy preferencji i możliwości realizacyjnych samego badacza. W niniejszej rozprawie jako podstawowy problem badawczy przyjęto **powstawanie i funkcjonowanie sieci współdziałania międzygminnego w Polsce**. Problem ten jest aktualnie szczególnie istotny ze względów poznawczych, jak i praktycznych. Z jednej strony dotychczasowe prace, w których

pojawiała się ta problematyka koncentrowały się na nieco innych (choć równie kluczowych) kwestiach, dotyczących m.in. zarządzania obszarami metropolitalnymi (Swianiewicz 2006; Lackowska 2009; Kaczmarek 2010a, 2010b; Kaczmarek, Mięka 2007; 2011; Danielewicz 2013; Szmytkowska 2014), realizacji polityki regionalnej (Lackowska, Swianiewicz 2013b; Swianiewicz i in. 2013), czy aktywności samorządów (Gorzela, Jałowiecki 1996, 2014; Szmi-giel-Rawska i in. 2010). Z drugiej strony, te publikacje, które traktowały problem współpracy międzygminnej za podstawowy odnosiły się albo do formalno-prawnej strony współdziałania (m. in. Kieres 1991, 1994; Piątek 1991; Ofiarska 2008; Dolnicki, red. 2012), albo tylko częściowo rozpoznawały problem empirycznie, analizując studia przypadków (Furmankiewicz 2003; Fuhrmann i in. 2005; Wenarski 2012). W konsekwencji wiemy dość dużo o formach prawnych współpracy, natomiast niewiele o jej praktycznym wymiarze w skali całego kraju¹. Tę lukę stara się wypełnić niniejsza rozprawa. W pracy skoncentrowano się na realizacji pięciu najważniejszych celów poznawczych. Dotyczą one:

1. identyfikacji zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego w Polsce,
2. typologii funkcjonalnej zidentyfikowanych sieci,
3. próby wyjaśnienia przyczyn powstawania sieci,
4. weryfikacji wybranych czynników usieciowienia gmin,
5. próby oceny przydatności wybranych teorii instytucjonalnych w wyjaśnieniu powstania i funkcjonowania sieci.

Pierwszym celem jest **identyfikacja sieci współdziałania międzygminnego w Polsce**. Cel ten ma w dużym stopniu charakter faktograficzny, tzn. odnoszący się do ustalenia całościowego zbioru sieci oraz ich wybranych charakterystyk: (1) nazwy i siedziby, (2) roku rejestracji, (3) formy prawno-organizacyjnej, (4) liczby i struktury uczestników. Opis sieci będzie również uwzględniał kluczowe problemy praktyczne związane z funkcjonowaniem sieci. Czasem będzie również poruszał kwestie dotąd rzadko podejmowane odnoszące się do pewnych trudności i konfliktów związanych z powstawaniem i funkcjonowaniem sieci. Przy realizacji celu pierwszego pomocne będą następujące pytania badawcze:

- Ile jest aktualnie w Polsce zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego i czym się zajmują?
- Jaki jest poziom usieciowienia gmin w ramach wyodrębnionych typów i podtypów sieci?

¹ W trakcie realizacji badań nad rozprawą ukazał się raport Związku Miast Polskich na temat praktycznych aspektów współpracy międzygminnej w Polsce (*Współpraca JST...*, 2013). Jest on, jak dotąd, najpełniejszym empirycznym opracowaniem tej problematyki, a jego wyniki zostaną przedstawione w dalszej części rozprawy.

- Z jakimi praktycznymi problemami wiąże się powstanie i funkcjonowanie sieci?

Cel drugi polega na **dokonaniu typologii funkcjonalnej zidentyfikowanych sieci**. Jest on w pewnym sensie kontynuacją pierwszego i sprowadza się do sformułowania uogólnień na podstawie zidentyfikowanych cech. Przedstawiane dotychczas w polskiej literaturze typologie i klasyfikacje związane ze współpracą międzygminną miały w większości charakter formalno-prawny, tzn. były oparte o kryterium formy prawno-organizacyjnej kooperacji. Natomiast w niniejszej rozprawie podjęto próbę stworzenia typologii opartej na kryterium funkcjonalnym. Uznano bowiem, że cel działania sieci współpracy (które, co do zasady, mają instrumentalny charakter) powinien być punktem wyjścia do formułowania twierdzeń wyjaśniających. Przy realizacji celu drugiego wykorzystano następujące pytania badawcze:

- Jakie praktyczne funkcje pełnią zidentyfikowane sieci?
- Czy są wśród nich takie, które zostały formalnie powołane, a realnie nie funkcjonują?
- Jakie są rozmiary zjawiska fikcyjnych sieci, nie pełniących zakładanych funkcji?

Trzeci cel poznawczy sprowadza się do **próby wyjaśnienia przyczyn powstawania sieci**, a podstawę teoretyczną będą stanowić teorie instytucjonalne. Autor zdaje sobie sprawę, że stawianie sobie w ramach jednej rozprawy zarówno celu faktograficznego (którego realizacja w przypadku sieci współpracy międzygminnej jest niezwykle czasochłonna) jak i wyjaśniającego może się wiązać z dość dużym ryzykiem. Stąd jakiegokolwiek próby interpretacji zidentyfikowanych faktów mają charakter wstępny i wymagają dalszych badań. W ramach realizacji celu trzeciego podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaka jest rola instytucji formalnych w powstawaniu i funkcjonowaniu sieci?
- Jakiego rodzaju formalne instytucje wpływają na powstawanie i funkcjonowanie sieci?
- Jakie nieinstytucjonalne czynniki wpływają na powstawanie i funkcjonowanie sieci?

Czwarty cel rozprawy dotyczy **weryfikacji wybranych czynników usieciowienia gmin w Polsce**. Jest on powiązany z celem trzecim i stanowi jego rozwinięcie. Określenie przyczyn powstania sieci w wielu przypadkach może nie odpowiadać bowiem na pytanie dlaczego przystąpiły do nich te, a nie inne gminy. Dlatego w sytuacjach, w których było to możliwe zdecydowano zweryfikować cztery założone czynniki usieciowienia gmin. Są nimi:

- wielkość gminy (mierzona liczbą mieszkańców),
- jej zamożność (mierzona poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca),
- przynależność wojewódzka,
- przeszłość historyczna (położenie w układzie regionów historyczno-kulturowych).

W nielicznych przypadkach podjęto również próbę analizy związku między usieciowieniem gmin a jakąś specyficzną cechą, ważną dla prowadzenia konkretnej działalności. Analizę związku usieciowienia gmin z wybranymi cechami przeprowadzono z wykorzystaniem analizy korelacji.

Ostatni, piąty cel rozprawy dotyczy **próby oceny przydatności wybranych teorii instytucjonalnych w wyjaśnieniu powstawania i funkcjonowania zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego w Polsce**. Oceny tej dokonano w oparciu o zebrany materiał empiryczny. Przy realizacji tego celu starano się odpowiedzieć na następujące pytania:

- Które teorie instytucjonalne stanowiły podstawę wyjaśniania przyczyn powstawania sieci współpracy międzygminnej w dotychczasowych badaniach naukowych?
- W jakim stopniu są one przydatne w wyjaśnianiu przyczyn współdziałania międzygminnego w Polsce?

Zakres rzeczowy pracy obejmuje zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce. Ich definicję i operacjonalizację przedstawiono w kolejnym rozdziale. Zakres czasowy rozprawy w przypadku identyfikacji sieci oraz ich typologii (cele 1, i 2) dotyczy stanu na 2014 r. (w niektórych przypadkach uwzględniono również wybrane fakty z początku 2015 r.). Analiza dotycząca próby wyjaśnienia przyczyn powstawania sieci (cel 3) obejmuje lata 1990-2014. Natomiast weryfikację czynników usieciowienia gmin (cel 4) oparto o materiał empiryczny z 2013 i 2014 r. Zakres przestrzenny pracy tworzy terytorium Polski.

1.2. Ustalenia terminologiczne

Zdefiniowanie i operacjonalizacja podstawowego pojęcia w pracy, tj. sieci współdziałania międzygminnego, wymaga zarysowania kontekstu w jakim znajdują się aktualnie w Polsce badania dotyczące problematyki współpracy międzygminnej. Po pierwsze, język stosowany w publikacjach naukowych i eksperckich związanych ze współdziałaniem międzygminnym wykorzystuje głównie aparat pojęciowy nauk prawnych. W Polsce funkcjonują trzy formy współpracy międzygminnej wymieniane *explicite* przez ustawodawcę. Są nimi: związek międzygminny i porozumienie międzygminne, regulowane przez prawo administracyjne oraz stowarzyszenie gmin, normowane przez prawo cywilne (Ofiarska 2008). Dodatkowo, za formy współpracy są również uznawane spółki prawa handlowego i inne formy przewidziane w ustawach szczególnych (tj. lokalne i regionalne organizacje turystyczne, lokalne grupy działania, lokalne grupy rybackie), a także fundacje, różnego rodzaju umowy i nieformalne fora (por. m.in. Kaczmarek 2010a; Kaczmarek, Mikuła 2011; Danielewicz 2013; *Współpraca JST...*, 2013).

Po drugie, dotychczas opublikowane prace nie proponują jednego, uniwersalnego pojęcia na nazwanie funkcjonujących w praktyce przykładów współpracy. Obecne w literaturze określenie „forma” (por. Ofiarska 2008; Dolnicki 2012; *Współpraca JST...*, 2013), stanowi kategorię pojęciową przypisaną badaniom z dziedziny prawa, które koncentrują się na analizie ram stanowiących reguły współpracy. Wydaje się, że nie jest jednak ono właściwe w sytuacji gdy chce się zbadać współpracę istniejącą faktycznie. Gdyby bowiem określić tytuł rozprawy jako „Formy współdziałania międzygminnego w Polsce”, z pewnością wyraźnie zasugerowałby on prawny charakter pracy. Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia kategorii pojęciowej, która z jednej strony spełni logiczne kryteria znaczeniowe, a z drugiej – nie będzie budziła większych wątpliwości w komunikacji naukowej.

Po trzecie, poznanie mechanizmów funkcjonowania podmiotów współpracy międzygminnej jest poważnie ograniczone przez problem niskiej dostępności danych (Hausner i in., 2013; *Współpraca JST...*, 2013). Oficjalna statystyka nie uwzględnia tego rodzaju podmiotów. Urzędy administracji państwowej nie publikują również zbiorczych informacji o ich funkcjonowaniu. Jedynym wyjątkiem jest rejestr związków międzygminnych, prowadzony przez Ministra ds. administracji publicznej. Zawiera on jednak informacje dotyczące tylko jednej z form, w dodatku lakoniczne i w wielu przypadkach mało wiarygodne (por. Bil 2013; *Współpraca JST...*, 2013). Informacje na temat stowarzyszeń gmin są dostępne w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS), jednak stowarzyszenia te nie są w żaden sposób odróżniane od innych tego rodzaju organizacji, w związku z czym ich identyfikacja jest możliwa właściwie tylko poprzez przeszukiwanie w oparciu o stosowanie nazw własnych. Ponadto, w samym KRS jest stosunkowo niewiele publicznie dostępnych informacji przydatnych do analizy praktyki funkcjonowania współpracy międzygminnej. Podobnie wygląda sytuacja z międzygminnymi spółkami komunalnymi.

Po czwarte wreszcie, problematyka współdziałania międzygminnego jest, jak na razie w niewielkim stopniu teoretyzowana. Analizy empiryczne poprzedza się najczęściej zarysowaniem kontekstu instytucjonalnego (dotyczącego form współdziałania), który stanowi niewątpliwie dużą wartość przy okazji stawiania sobie celów praktycznych. Jednak w sytuacji, gdy podejmuje się próbę interpretacji zbadanych empirycznie zjawisk (oraz ich wyjaśnienia) sam kontekst instytucjonalny jest niewystarczający, co rodzi potrzebę sięgnięcia np. po koncepcje wypracowane na gruncie pokrewnych dyscyplin naukowych.

Wskazane wyżej uwarunkowania miały bezpośredni wpływ na wybór, zdefiniowanie i operacjonalizację pojęcia stanowiącego przedmiot niniejszej rozprawy. Zdecydowano się

przyjąć pojęcie **zinstytucjonalizowanej sieci współdziałania międzygminnego**, które zdefiniowano jako **parę lub grupę gmin, które pracują razem w oparciu o formalne reguły i normy, w celu osiągnięcia nie tylko swoich własnych celów, ale również celów wspólnych, posiadającą prawnie nadaną podmiotowość**. Tak rozumiane sieci składają się więc z gmin oraz więzi kooperacyjnej, która je łączy (problematyka sieci zostanie szerzej rozwinięta w rozdziale 2.2.). Działają one w oparciu o formalne reguły i normy (razem traktowane jako instytucje), które są im w pewnym sensie narzucane z zewnątrz i które w największym stopniu kształtują podejmowane przez nie decyzje (teorie instytucjonalne zostaną omówione w rozdziale 2.3.).

Przyjęta definicja sieci zakłada ich podmiotowość, co w praktyce wyklucza takie formy kooperacji jak porozumienia międzygminne i umowy o współpracy. Ponadto, zdecydowano się wyłączyć ze zbioru analizowanych form te, w których jednostki samorządu terytorialnego współdziałają z podmiotami sektora prywatnego i pozarządowego (tj. lokalne grupy działania, lokalne grupy rybackie, lokalne i regionalne organizacje turystyczne) oraz formy współpracy transgranicznej i międzynarodowej. Redukcję zakresu analizowanych sieci można uzasadnić założeniem o niewielkiej porównywalności form współpracy międzysektorowej, transgranicznej i międzynarodowej z sieciami przedstawianymi w niniejszej rozprawie. Trudno jest bowiem przyjąć jednoznaczny wzorzec teoretyczno-metodologiczny w sytuacji, gdy w grę wchodzi zarówno relacje gmina-gmina jak i relacje gmina-sektor gospodarczy, gmina-sektor organizacji pozarządowych, sektor organizacji pozarządowych-sektor gospodarczy itd.

Operacjonalizacja pojęcia zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego zakłada zatem możliwie pełną identyfikację zbioru funkcjonujących w Polsce: (1) związków międzygminnych, (2) stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego z udziałem gmin oraz (3) wybranych międzygminnych spółek komunalnych. O ile kwestia związków międzygminnych i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego nie budzi większych wątpliwości (postawiono sobie za cel rozpoznanie całej populacji), o tyle wybrany zakres spółek komunalnych wymaga pewnego wyjaśnienia. Zdecydowano się bowiem podjąć próbę rozpoznania współpracy międzygminnej w tej formie, przy czym ograniczono się do spółek (1) prowadzących instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych, (2) realizujących usługi dostarczania wody i/lub odprowadzania ścieków oraz (3) prowadzących przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego. Wybór tych trzech rodzajów spółek wynika z trzech powodów. Po pierwsze, są one ściśle związane z sieciami współdziałania międzygminnego organizującymi świadczone przez nich usługi. Dużo łatwiej jest zrozumieć procesy kształtujące powstanie

i funkcjonowanie np. związku międzygminnego organizującego przewozy w transporcie publicznym, gdy zestawia się go ze strukturą międzygminnych przewoźników. Po drugie, pewna część związków międzygminnych pełni również funkcję podmiotów świadczących usługi publiczne poprzez swoje zakłady budżetowe. Gdyby więc pominąć np. międzygminne spółki komunalne realizujące usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie można byłoby wyciągać wniosków co do związków międzygminnych realizujących te usługi (które są tylko częścią sieci współpracy odpowiedzialnych za to zadanie). Po trzecie, wreszcie wybór tych trzech typów spółek wynika z wstępnej analizy funkcjonowania związków międzygminnych. Okazało się bowiem, że te trzy zadania (gospodarka odpadami, gospodarka wodno-ściekowa, transport publiczny) realizuje ok. 85% związków międzygminnych zajmujących się organizacją lub świadczeniem usług publicznych. Oznacza to, że są to główne zadania będące przedmiotem zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej w Polsce.

1.3. Podejście badawcze

Rozprawę oparto przede wszystkim na indukcyjnym (od szczegółu do ogółu) sposobie wnioskowania, korzystając przy tym z tzw. podejścia mieszanego (Creswell 2013). Podstawą formułowania wniosków jest zatem odkrycie i analiza możliwie pełnej liczby szczegółowych przypadków, przy zastosowaniu różnych metod i technik badawczych i wykorzystaniu różnego rodzaju źródeł. Opis zastosowanej procedury, metod i technik badawczych oraz źródeł informacji poprzedzono jednak głębszą dyskusją nad przyjętym sposobem postępowania badawczego, tj. podejściem mieszanym. Zanim jednak zostanie ono opisane, należy odwołać się do dwóch podejść (ilościowego i jakościowego) funkcjonujących w geografii i innych naukach społecznych (por. m.in. Chojnicki 2010). Jest to konieczne, ponieważ podejście mieszane jest w dużym stopniu połączeniem tych dwóch, różnych sposobów pracy naukowej.

Różnice między podejściem ilościowym i jakościowym nie są łatwe do wskazania. Wynika to przede wszystkim z nieostrości kategorii ilości i jakości w odniesieniu do skal pomiaru oraz analitycznych instrumentów pojęciowych (Chojnicki 2010). Z uwagi na to każde dokonane rozróżnienie ma swoje ograniczenia. Uwzględniając jednak te ograniczenia postanowiono zestawić i porównać najważniejsze cechy obu podejść oraz różnice między nimi, korzystając przy tym z literatury dotyczącej nauk społecznych (tab. 1). Podstawowe różnice między podejściem ilościowym i jakościowym przebiegają, co oczywiste, na gruncie filozoficznym. Wartości uznawane za kluczowe w danym podejściu implikują bowiem dalsze konsekwencje, m.in. w przyjętych metodach i technikach badawczych. Reprezentanci podejścia ilościowego czerpią

przede wszystkim z założeń pozytywizmu A. Comte’a, empiryzmu J. S. Milla oraz hipotetyzmu K. Poppera. Natomiast przedstawiciele podejścia jakościowego osadzają swoje badania w filozofii konstruktywizmu i fenomenologii E. Husserla (por. Chojnicki 1985; Tatarkiewicz 2009; Creswell 2013). Założenia filozoficzne wpływają na różne traktowanie natury badanej rzeczywistości. Przedstawiciele podejścia ilościowego traktują ją jako rzeczywistość obiektywną, realną, natomiast reprezentanci podejścia jakościowego – jako subiektywną, kontekstową i konstruowaną społecznie. Ma to swoje bezpośrednie przełożenie na rolę badacza w poznaniu rzeczywistości. W pierwszym podejściu unika się jakiegokolwiek ingerencji w badaną rzeczywistość – badacz jest jej zewnętrznym obserwatorem. Natomiast w drugim, uznaje się, że badacz powinien być uczestnikiem procesów, które bada, po to by móc je w pełni zrozumieć. Generalnie jest bowiem tak, że podejście ilościowe czerpie przede wszystkim z dorobku metodologii naturalistycznej opartej o metody eksperymentalne, natomiast podejście jakościowe z metodologii humanistycznej związanej z metodą hermeneutyczną i fenomenologiczną.

Tabela 1. Różnice między podejściem ilościowym i jakościowym w naukach społecznych.

Czynnik różnicujący	Podejście ilościowe	Podejście jakościowe
Tradycja filozoficzna	Pozytywizm (Comte), empiryzm (Mill), hipotetyzm (Popper)	Fenomenologia (Husserl), konstruktywizm
Natura badanej rzeczywistości	Obiektywna, realna	Subiektywna, konstruowana społecznie, kontekstowa
Typ tworzonej wiedzy	Nomotetyczna, ogólna	Idiograficzna, zależna od kontekstu badań
Cel badań	Wyjaśnianie, odkrywanie prawidłowości, przewidywanie	Opis, rozumienie zjawisk, interpretacja
Rola badacza	Badacz – obserwator badanej rzeczywistości	Badacz – uczestnik badanej rzeczywistości
Etapy procedury badawczej	Teoria → hipoteza → empiryczna weryfikacja	Obserwacja → opis → interpretacja „teoretyczna”
Język	Język dyscypliny reprezentowanej przez badacza	Język osoby badanej
Przeważający rodzaj danych	Liczbowe	Tekstowe
Techniki badawcze	Eksperyment, mechaniczna obserwacja, ankieta ustrukturyzowana	Obserwacja uczestnicząca, <i>desk research</i> , wywiad nieustrukturyzowany
Rodzaj stawianych pytań	Zamknięte	Otwarte
Dobór próby	Losowy, dążenie do jak największej reprezentatywności próby	Celowy (poszukiwanie fenomenów), reprezentatywność nieistotna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kvale (2004); Silverman (2008); Creswell (2013); Podemski (2013).

Oba podejścia, choć są „równouprawnione” (Chojnicki 2001), w praktyce pozostają wobec siebie w wyraźnie zarysowanym sporze. Krytyka podejścia jakościowego jest dość powszechna – w wielu podręcznikach metodologii nauk społecznych związane z nią badania jakościowe traktowane są jako podrzędny rodzaj metodologii (Silverman 2008: 59). Humanistom społecznym zarzuca się m.in. dowolność, płynność, niepewność wielu tez podawanych jako oczywiste, subiektywność, publicystyczne zabarwienie. Ponadto twierdzi się, że dominuje u nich anegdotyzm, który kwestionuje trafność badań: „w badaniach jakościowych (w naukach społecznych – przyp. B.K.) pojawia się tendencja do anegdotycznego podejścia do używania danych w powiązaniu z wyjaśnieniami czy wnioskami. Krótkie rozmowy wycięte z nieustrukturyzowanych wywiadów, (...) są używane jako dowody na poparcie poszczególnych twierdzeń. Stwarza to podstawy do niepokoju o reprezentatywność czy też ogólność, której miałyby dostarczać takie fragmenty” (Bryman 1988: 77).

Z drugiej strony, podejście ilościowe jest poddawane krytyce głównie w odniesieniu do pojęcia obiektywności (prawdy). Istnieją różne definicje obiektywności, ale najczęściej traktuje się ją jako intersubiektywną wiedzę (Kvale 2004: 73), tzn. dane powinny być poddawane intersubiektywnemu sprawdzeniu i powtarzalności (powtarzanie obserwacji tego samego zjawiska przez różnych obserwatorów powinno dostarczyć tych samych danych). Scriven stwierdził jednak, że „sama liczba obserwatorów, którzy relacjonują ten sam fenomen, nie stanowi gwarancji prawdy” (Scriven 1972, za: Kvale 2004: 74), cytując w swojej pracy fragment jednej ze sztuk teatralnych: „Najbardziej niebezpiecznym nieprzyjacielem prawdy i wolności jest niewielka większość”. Bardzo często jest bowiem tak, że postulat intersubiektywnej sprawdzalności (kluczowy dla reprezentantów podejścia ilościowego) jest niemożliwy do realizacji, ponieważ określona procedura badawcza jest na tyle skomplikowana i sformalizowana, że liczba osób, które są w stanie ją zweryfikować jest niewielka². Steinar Kvale opiera swoją krytykę podejścia ilościowego na praktyce formalizowania i kwantyfikowania języka naukowego. Twierdzi on, że bliższe przyjrzenie się temu procesowi pokazuje, że jest on mniej związany z faktyczną praktyką nauk przyrodniczych (z których czerpią aparat metodyczny), a bardziej z procedurami biurokratycznych instytucji i ogólnym technologicznym podejściem do działalności ludzi (Kvale 1976). Jego zdaniem w naukach społecznych pozytywizm pociągnął za sobą filozoficzną biurokrację, która tłumi subiektywne i społeczne wymiary badań naukowych. Badacz bowiem bardziej niż na przedmiocie badania (a przede wszystkim jego zmianach) zaczyna koncentrować się na rozwijaniu metody poprzez jej większą kwantyfikację i technicyzację dającą bardziej

² Nie mówiąc już o tym, że często osoby, które są w stanie zrealizować postulat intersubiektywnej sprawdzalności do określonej procedury badawczej nie podejmują tej próby, co sprawia, że staje się on czysto hipotetyczny.

„pewne” wyniki. Krytyka ta nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji szybko zmieniającej się rzeczywistości, czego doświadcza się w okresie ponowoczesności. Istotnym punktem krytyki badań ilościowych jest również pozorna obiektywność badania, polegająca na tym, że wybór określonej metody, dobór wskaźników, określenie ich wagi jest zawsze subiektywny. Istnieje przekonanie, szczególnie wśród młodych naukowców, że „ze wskaźnikami się nie dyskutuje” i często im większa ich liczba, tym pewniejsze rezultaty zastosowanego modelu. Brak krytycyzmu i refleksji w doborze zmiennych prowadzi do tego, że powstające modele stają się coraz bardziej oderwane od rzeczywistości, która (jak już wcześniej wspomniano) zmienia się coraz szybciej.

Zasadniczym punktem spornym między reprezentantami podejścia ilościowego i jakościowego jest zatem kwestia obiektywności (prawdy) rozumianej jako intersubiektywne komunikowanie i intersubiektywna sprawdzalność, czasem nazywanej słabą zasadą racjonalności, która oddziela wiedzę racjonalną od irracjonalnej (por. Such, Szcześniak 1999). Główny przedmiot wzajemnej krytyki jest taki sam – jedni twierdzą, że postulat intersubiektywności jest utopijny i niesie tym samym sporo wypaczeń, drudzy natomiast, że bez niego nauka staje się esekstyką, publicystyką, zbiorem luźnych nieuporządkowanych myśli, które swoje oparcie czerpią bardziej na intuicji niż poznaniu. Wydaje się jednak, że traktowanie podejścia ilościowego i jakościowego jako opozycyjnych wobec siebie nie jest właściwe. Należy raczej przyjąć, nawiązując do poglądów Newman i Benz (1998) oraz Creswella (2013), że są one punktami skrajnymi kontinuum, co prowadzi do w pełni uprawnionego „pluralizmu metodologicznego” (por. Dziewoński 1992; Chojnicki 2001) i unikania nadmiernie spersonalizowanych konfliktów w ramach dyscypliny naukowej (por. Plit 2013).

Z uwagi na charakter problemu badawczego oraz etap, na jakim znajdują się aktualnie badania problematyki współpracy międzygminnej (zob. rozdz. 1.2), właściwe wydaje się wykorzystanie zarówno technik i metod ilościowych, jak i jakościowych. Istnieje bowiem w naukach społecznych pogląd, że metody i techniki jakościowe są uzasadnione wtedy, „kiedy wie się relatywnie mało o przedmiocie badań” (Singleton i in. 1988: 11). Tylko wówczas gdy określona problematyka jest dobrze rozpoznana, można stawiać wyraźne, weryfikowalne hipotezy. Dodatkowo brak podstaw teoretycznych utrudnia przełożenie współzależności danych na wpływ, związek przyczynowo-skutkowy. Zdaniem autora właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w badaniach sieci współdziałania międzygminnego w Polsce. Stąd konieczność wykorzystania zarówno metod i technik ilościowych, jak i jakościowych wraz ze wszystkimi ich ograniczeniami. Integracja tych dwóch podejść odbywa się poprzez przyjęcie podejścia mieszanego, którego podstawą jest filozofia (światopogląd) pragmatyczna.

Twórcami pragmatyzmu, jako kierunku filozoficznego byli na przełomie XIX i XX w. William James i Charles Peirce (Tatarkiewicz 2009), a jego kontynuatorem m.in. Richard Rorty. Pragmatyzm jako światopogląd kładzie nacisk na praktyczną skuteczność i rozwiązywanie problemów – badacze interesują nie tyle metody, ile problemy badawcze, które starają się wyjaśnić, stosując wszelkie możliwe działania (Patton 1990; Rossman, Wilson 1985; za Creswell 2013: 36). John Creswell, twórca konceptualizacji podejścia mieszanego, scharakteryzował filozofię badań z perspektywy pragmatyzmu w kilku punktach (Creswell 2013: 36-37; por. Cherryholmes 1992, Morgan 2007):

- pragmatyzm znajduje zastosowanie w badaniach mieszanych, w których liberalnie wykorzystuje się założenia zarówno ilościowe, jak i jakościowe;
- badacze dysponują wolnością wyboru; mogą swobodnie dobierać metody, techniki i procedury badawcze, najlepiej odpowiadające ich potrzebom i celom;
- pragmatyści nie postrzegają świata jako absolutnej jedności; autorzy badań mieszanych wykazują różny stosunek do gromadzenia i analizowania danych, nie ograniczają się do jednego tylko sposobu;
- za prawdziwe uznaje się to, co w danym czasie jest skuteczne; nie zakłada się dualizmu między rzeczywistością niezależną od umysłu a istniejącą w umyśle;
- pragmatyści są zgodni co do tego, że badania naukowe zawsze odbywają się w kontekstach historycznych, politycznych lub innych;
- pragmatyści wierzą w świat zewnętrzny, niezależny od umysłu, jak również w świat tkwiący w umyśle; uważają jednak, że należy zaprzestać pytań o rzeczywistość i prawa natury; gdy rozpoczyna się kolejna dyskusja nad nią „chęć po prostu zmienić temat” (Rorty 1983, s. XIV);
- dla autorów badań mieszanych pragmatyzm otwiera drogę do różnorodności metod, wielorakich światopoglądów i zróżnicowanych założeń oraz rozmaitych sposobów gromadzenia i analizowania danych.

W ramach podejścia mieszanego wyróżnia się kilka strategii badawczych (Creswell i in. 2003; Creswell 2013). W niniejszej pracy przyjęto równoległą strategię triangulacyjną (*concurrent triangulation*), która polega na jednoczesnym zbieraniu danych ilościowych i jakościowych i porównywaniu ich w celu stwierdzenia zbieżności, różnic lub jakichkolwiek powiązań (Creswell 2013: 229). Stosuje się w niej osobno metody i techniki jakościowe po to, by słabości jednej zrekompensować mocnymi stronami drugiej z nich. Strategia ta ma swoje zalety i wady. Zaletą jest to, że wyniki są lepiej uzasadnione i bardziej wiarygodne (por. Swianiewicz i in.

2013: 7). Natomiast wadą jest duży nakład pracy oraz trudności w rozstrzygnięciu rozbieżności pomiędzy wnioskami płynącymi z analizy ilościowej i jakościowej (Creswell 2013: 229).

Zanim zostanie przedstawiona ścieżka procedury badawczej oraz konkretne techniki i metody badawcze wykorzystane w pracy, należy poczynić jeszcze jedną istotną uwagę. Przyjmując w pracy podejście mieszane, autor nie traktuje go jako prekursorskiego podejścia w dyscyplinie, czy środowisku naukowym, które reprezentuje. Było ono i jest stosowane w praktyce przez geografów społeczno-ekonomicznych, politologów, administratywistów, socjologów oraz ekonomistów (por. m.in. Swianiewicz i in. 2013; Furmankiewicz 2003). Jednak tym, czego w pewnym stopniu brakowało i brakuje, jest konceptualizacja tego sposobu badania, głębsza refleksja na jego temat oraz opis uwzględniający genezę i podstawy filozoficzno-metodologiczne. Przedstawiony w tym rozdziale wywód oraz praktyka stosowania w pracy określonych technik i metod badawczych stanowią pewien, niewielki w skali całej dyscypliny i problematyki podejmowanej przez autora, wkład i jednocześnie przyczynek do dalszej dyskusji na ten temat.

1.4. Techniki pozyskiwania danych oraz materiały źródłowe

Zdobycie wiarygodnych i wyczerpujących informacji o zinstytucjonalizowanych sieciach współdziałania międzygminnego było jedną z głównych trudności w realizowanym postępowaniu badawczym – jest to często spotykany problem w tego rodzaju badaniach (por. Hulst i van Montfort 2007d; Swianiewicz 2011a; Hausner i in. 2013). Autor rozprawy, podobnie jak wyżej cytowani, uważa, że problem dostępności danych, a tym samym informacji o przedmiocie badań nie może wiązać się z brakiem całkowitego zainteresowania tą problematyką ze strony środowiska akademickiego. Zdaje on sobie również sprawę z ograniczeń, jakie się z tym problemem wiążą. Dlatego w ramach procesu identyfikacji sieci starano się sięgać do wielu różnego rodzaju źródeł.

Podstawowym sposobem gromadzenia danych była tzw. technika *desk research*. Polega ona na zbieraniu i analizie informacji z wielu źródeł, które już istnieją i są łatwo dostępne (*Cambridge Dictionaries...*, 2014), głównie poprzez przeszukiwanie różnego rodzaju baz internetowych. Wykorzystanie tej techniki jest stosunkowo czasochłonne, a wyniki najczęściej niepełne, jednak uzasadnieniem jej stosowania jest brak alternatywnych sposobów pozyskania danych. Zaletą *desk research* jest możliwość poznania i większego „rozumienia” kontekstów

w jakich pojawia się przedmiot badań poprzez wielogodzinne poszukiwania informacji (poszukiwanie gotowej bazy danych, choć jest właściwsze z punktu widzenia ich jednolitego charakteru, jednak nie zwiększa istotnie rozumienia danego zjawiska przez badacza).

Proces zbierania danych dotyczących sieci miał charakter cykliczny i przebiegał w kilku etapach. W pierwszym z nich dążono do ustalenia możliwie pełnego zbioru aktualnie funkcjonujących (przynajmniej formalnie) sieci współdziałania międzygminnego i nadania im numeru porządkowego w tworzonej bazie danych (pojęcie „baza danych” nie jest w rozprawie traktowane jako termin informatyczny, oznacza ono raczej uporządkowany zbiór dokumentów, aktów normatywnych, artykułów i in. Materiałów wykorzystanych do identyfikacji sieci). Kluczowym pytaniem postawionym w pierwszym etapie było: ile sieci aktualnie funkcjonuje i jakie są ich nazwy? Ustalenie zbioru związków międzygminnych było stosunkowo łatwe, gdyż Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji na bieżąco publikuje ich wykaz (zob. tab. 2). Należało zatem tylko przenieść dane z wykazu w wersji publikowanej przez Ministerstwo do arkusza bazy danych. Zdecydowanie bardziej skomplikowana sytuacja miała miejsce w przypadku stowarzyszeń oraz spółek komunalnych. W przypadku tych pierwszych oparto się na przeszukiwaniu baz Krajowego Rejestru Sądowego oraz Stowarzyszenia Klon/Jawor (bazy.ngo.pl) z wykorzystaniem różnych konfiguracji fragmentów nazw własnych kojarzonych z wyszukiwanymi sieciami (stowarzyszenie gmin/miast; związek gmin/miast; unia gmin/miast; zrzeszenie gmin/miast; stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego; aglomeracja; metropolia). Dodatkowo, przy okazji przeszukiwania stron internetowych gmin-uczestników sieci analizowano ich zawartość pod kątem wyszukiwania innych sieci, w których gmina bierze udział (na stronach internetowych lub elektronicznych biuletynach informacji publicznej gmin często zamieszczane są zakładki „związki i stowarzyszenia”). Czasami korzystano również z informacji publikowanych przez wojewodę³. Osobną kwestią była identyfikacja wybranych międzygminnych spółek komunalnych. Każdy z trzech typów spółek został rozpoznany w nieco inny sposób, co zostanie opisane na początku rozdziałów 4.1, 4.2 i 4.3.

Celem drugiego etapu identyfikacji było zebranie najważniejszych informacji dotyczących sieci. Obejmowały one: (1) datę powstania, (2) formę prawno-organizacyjną, (3) liczbę uczestników, (4) nazwy gmin uczestniczących (5) siedzibę sieci, (6) cel jej funkcjonowania

³ Wojewodowie mają obowiązek nadzoru nad stowarzyszeniami gmin, powinni zatem posiadać dane dot. wszystkich funkcjonujących w ten sposób sieci. Niestety obowiązek ten jest nie do końca realizowany. Jedynym odszukanym wykazem stowarzyszeń gmin jest wykaz wojewody pomorskiego z 2007 r.: https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwrotapomorz.pl%2Fres%2FBIP%2FPUW%2FRegulamin_PUW%2Fregulamin_puw.doc&ei=-SbeVO7_K8z1Uu6DgdAF&usg=AFQjCNFVtk6ypbnu_o9MudIV6uAoU1mwqA&bvm=bv.85970519,d.d24 (dostęp: 12.12.2014 r.).

oraz (7) problemy praktyczne, z którymi się mierzy. Uzupełnianie bazy danych o ww. informacje wymagało sięgnięcia do różnego rodzaju źródeł. Wykorzystano zarówno te, które były kluczowe w pierwszym etapie identyfikacji, jak i inne, stosunkowo łatwo dostępne źródła (tab. 2).

Trzeci etap identyfikacji polegał na uporządkowaniu zebranych informacji i stworzeniu typologii sieci, opartej na kryterium funkcjonalnym. Ustalenie głównego celu działania sieci było momentami dość trudne, stąd konieczne było ponowne uzupełnianie tworzonej bazy danych o nowe informacje. Korzystano przy tym głównie z ww źródeł.

Po dokonaniu pełnej identyfikacji sieci i stworzeniu bazy danych, rozpoczęto proces analizy danych i interpretacji uzyskanych wyników. Tło interpretacyjne (przede wszystkim dla sieci związanych z organizacją i realizacją usług publicznych) stanowiły ramy instytucjonalne funkcjonowania zidentyfikowanych sieci. Ramy te można podzielić na (1) instytucje o charakterze przedmiotowym, regulujące określoną sferę działalności gmin oraz (2) finansowe instytucje zachęcające, będące elementem europejskiej polityki spójności. Dane dotyczące pierwszej grupy instytucji pozyskiwano głównie z (1) bazy Internetowego systemu aktów prawnych, (2) bazy Systemu informacji prawnej LEX Omega prowadzonego przez Wolters Kluwer S.A. oraz Polską Bibliografię Prawniczą i Instytut Nauk Prawnych PAN oraz (3) bazy Systemu informacji prawnej LEGALIS prowadzonego przez Wydawnictwo C.H. Beck (dostęp do baz LEX Omega i LEGALIS na licencji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Natomiast drugą grupę instytucji rozpoznano głównie z wykorzystaniem (1) zestawień o stanie wdrażania funduszy strukturalnych generowanych cyklicznie przez instytucję koordynującą Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia w ramach Krajowego systemu informatycznego SIMIK 2007-2013 (stan na 1 stycznia 2015 r.) oraz (2) serwisu internetowego pod nazwą „Mapa Dotacji UE”, w którym oprócz danych z systemu SIMIK 2007-2013 są zamieszczone informacje pochodzące z Systemu realizacji projektów 2004-2006.

Tabela 2. Podstawowe i dodatkowe źródła informacji o zinstytucjonalizowanych sieciach współdziałania międzygminnego w Polsce.

Forma prawno-organizacyjna sieci	Źródła informacji wykorzystane w pierwszym etapie identyfikacji sieci	Pozostałe źródła informacji
Związek międzygminny	<ul style="list-style-type: none"> – rejestr związków międzygminnych prowadzony przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej⁴; 	<ul style="list-style-type: none"> – baza danych organizacji pozarządowych (www.bazy.ngo.pl) prowadzona przez stowarzyszenie Klon/Jawor (VII); – baza Systemu Informacji Prawnej LEX Omega prowadzonego przez Wolters Kluwer S.A. oraz Polską Bibliografię Prawniczą i Instytut Nauk Prawnych PAN; – baza Systemu Informacji Prawnej LEGALIS prowadzonego przez Wydawnictwo C.H.Beck; – bazy danych zgromadzonych w ramach Informatycznego Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego LGBM System; – bazy danych projektów unijnych, tj. System Rolniczania Projektów oraz Krajowy System Informatyczny SIMIK; – strony internetowe oraz biuletyny informacji publicznej sieci oraz gmin; – drukowane materiały promocyjne, wydawane czasopismem; – artykuły, publikacje mediów eksperckich i popularnych; – Bank Danych Lokalnych GUS;
Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego	<ul style="list-style-type: none"> – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; – Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości⁵; – internetowa baza Krajowego Rejestru Sądowego prowadzona przez Sunrise System sp. z o.o.⁶; – baza danych organizacji pozarządowych prowadzona przez stowarzyszenie Klon/Jawor⁷; – strony internetowe oraz biuletyny informacji publicznej gmin; 	
Międzygminna spółka komunalna	<ul style="list-style-type: none"> – Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości; – internetowa baza Krajowego Rejestru Sądowego prowadzona przez Sunrise System sp. z o.o.; – wojewódzkie plany gospodarki odpadami oraz uchwały w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami komunalnymi (dokładne numery uchwał zostały umieszczone w spisie aktów prawnych bibliografii); – internetowy portal cen wody i ścieków w gminach w Polsce (https://cena-wody.pl) zawierający również informację o podmiotach realizujących usługę dostarczania wody i odprowadzania ścieków; – strony internetowe i biuletyny informacji publicznej podmiotów związanych z gospodarką wodno-ściekową, gospodarką odpadami oraz publicznym transportem zbiorowym; 	

Źródło: Opracowanie własne.

⁴ Rejestr prowadzony jest na podstawie art. 68 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym; [w:] http://mac.bip.gov.pl/rejestry/zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne_12_12.html (dostęp: 31.12.2014 r.).

⁵ <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu?t:lb=t> (dostęp: 20.03.2015 r.).

⁶ <http://www.krs-online.com.pl/> (dostęp: 20.03.2015 r.).

⁷ www.bazy.ngo.pl (dostęp: 20.03.2015 r.).

W całym procesie identyfikacji sieci zgromadzono stosunkowo dużą ilość danych jakościowych. Są one zawarte w ponad 2,5 tys. różnego rodzaju aktach prawnych, dokumentach, artykułach, wypowiedziach. Uporządkowano je w ramach czterech grup źródeł (tab. 3), zawierających: (1) akty normatywne organów administracji publicznej, (2) dokumenty i informacje utworzone przez podmioty publiczne nie mające charakteru aktów normatywnych, (3) materiały mediów eksperckich, (4) materiały mediów popularnych.

Tabela 3. Rodzaje informacji wykorzystanych w procesie identyfikacji sieci.

Rodzaj źródła	Opis	Przykłady	Liczba utworzonych plików
Akty normatywne organów administracji publicznej	Informacje o dużym stopniu wiarygodności. Przyjmowane i publikowane często jako akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznego. Są świadomym aktem woli jednoosobowego lub kolegialnego organu administracji publicznej.	Uchwały zgromadzenia związku międzygminnego, zarządzenia wójta, statuty związków, odpisy aktualne z rejestru przedsiębiorców.	1 217
Dokumenty i informacje utworzone przez podmioty publiczne nie mające charakteru aktu normatywnego	Informacje o dość dużym stopniu wiarygodności. Niekiedy mogą być jednak zbyt „poprawne politycznie” i nie uwzględniać kontrowersyjnych, czy też niekorzystnych dla danej jednostki informacji.	Informacje publikowane na stronach www i biuletynach informacji publicznej, protokoły z posiedzeń organów administracji publicznej.	879
Materiały mediów eksperckich	Informacje zawierające informacje o dość dużej merytorycznej wiarygodności. Najczęściej prezentują problemy praktyki funkcjonowania podmiotów samorządowych wykorzystując do tego fachową wiedzę o dość dużym stopniu ogólności.	Artykuły w mediach samorządowych.	48
Materiały mediów popularnych	Informacje prezentujące najbardziej uproszczony obraz rzeczywistości. Często krytyczne wobec samorządów, koncentrujące się na konfliktach, sensacji. Pokazują część informacji, która zazwyczaj nie jest dostępna w trzech ww. typach źródeł. Informacje te wymagają jednak wyjątkowo krytycznej oceny i konfrontacji z pozostałymi źródłami.	Artykuły z lokalnej prasy, portali internetowych, forów dyskusyjnych.	363
razem			2 507

Źródło: Opracowanie własne.

Podczas zbierania informacji starano się możliwie krytycznie traktować każde z wymienionych źródeł z uwzględnieniem ich wiarygodności (zob. opis i przykłady zawarte w tabeli 3). Wiadomo bowiem, że czasami nawet oficjalne rejestry nie pokazują stanu realnego (por. Dolnicki 2012; *Współpraca JST...*, 2013). Przykładem może być rejestr związków międzygminnych, który tylko w pewnym stopniu oddaje stan współpracy gmin w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. W toku postępowania badawczego okazało się bowiem, że spośród 222 zarejestrowanych związków, aż 89 (ponad 40%) można uznać za związki fasadowe (termin zaczerpnięty z opracowania *Współpraca JST...*, 2013: 6), które w niniejszej pracy określać się

będzie mianem „pustych skorup” (wyjaśnienie i opis zastosowanej metafory zawarto w rozdziałach 3.7 i 4.5). Ponadto, spośród 133 funkcjonujących związków aż w 53 występuje sytuacja niezgodności liczby uczestników oficjalnych i realnych. Gminy podjęły uchwały o wystąpieniu ze związku, przestały uczestniczyć w ich bieżącej działalności, jednak nie została dopełniona procedura skreślenia ich z wykazu publikowanego przez Ministerstwo. Przykład rejestru związków międzygminnych potwierdza tylko konieczność uwiarygadniania pozyskiwanych informacji i słuszność przyjętego w niniejszej rozprawie podejścia mieszanego.

Starano się, by pozyskiwane informacje mogły choć w części spełniać kryterium intersubiektywności. Dlatego zdecydowano się zamieścić szczegółowy wykaz zidentyfikowanych sieci (w formie załączników odpowiadających wyróżnionym podtypom sieci). Dodatkowo, w ostatniej kolumnie każdego z załączników znajduje się nr identyfikacyjny sieci w stworzonej bazie danych, a baza ta (w formie płyty CD) została dołączona do rozprawy.

1.5. Metody przetwarzania i prezentacji danych

Przyjęte w pracy podejście mieszane zakłada wspólne wykorzystanie zarówno metod jakościowych i ilościowych. Oczywiście sama dychotomia „ilościowe-jakościowe” jest pewnym uproszczeniem. Niektóre metody badawcze mogą bowiem być uznane zarówno za metodę ilościową jak i jakościową. Jednym z przykładów może być wywiad. Jeśli ma on charakter kwestionariuszowy, ustrukturyzowany, oparty na pytaniach zamkniętych i przeprowadzony jest na próbie o wysokim stopniu reprezentatywności, traktuje się go jako metodę ilościową. Natomiast jeśli jest on swobodny, bez struktury, zawiera pytania otwarte i został przeprowadzony z celowo wybranymi osobami, wówczas traktuje się go jako metodę jakościową (Kvale 2004). Podobnie wygląda sytuacja analizy treści (*content analysis*). Gdy polega ona na zliczaniu określonych kategorii, zwrotów, sformułowań w ramach uprzednio wybranego, możliwie reprezentatywnego zestawu tekstów, staje się metodą ilościową. Jeśli natomiast jest próbą zrozumienia kategorii zawartych w tekstach i sprowadza się do cytowania wybranych fragmentów reprezentujących zidentyfikowane zjawiska – zalicza się ją do metod jakościowych (por. Silverman 2008: 39; Buttolph Johnson i in. 2010: 301). Spośród zastosowanych w rozprawie metod przetwarzania i prezentacji danych można wyróżnić: (1) jakościową analizę treści, (2) statystyki opisowe oraz metodę wskaźnikową, (3) analizę korelacji, (4) iloraz szans oraz (5) metody graficznej prezentacji zgromadzonych informacji.

- (1) **Analiza treści** (*content analysis*) w szerokim ujęciu jest techniką wyprowadzania wniosków na podstawie określanych cech przekazu (por. Holsti 1968). Najczęściej polega

ona na analizie dokumentów pisanych albo będących tekstową formą dokonywanych wypowiedzi, czyli np. artykułów prasowych, wpisów na blogach, portalach internetowych, protokołów z posiedzeń podmiotów publicznych (por. m.in. Silverman 2008, Buttolph Johnson i in. 2010; Babbie 2013). Jak już wcześniej wspomniano, analiza treści może mieć charakter ilościowy i jakościowy. W niniejszej pracy wykorzystana zostanie jakościowa analiza treści, polegająca przede wszystkim na „wydobyciu ze źródeł zapisanych wyimków, cytatów czy przykładów na poparcie jakiejś obserwacji lub zależności” (Buttolph-Johnson 2010: 301). Wybór jakościowej wersji tej metody wynika z rodzaju posiadanych informacji. Mają one bowiem charakter „zapisów sporadycznych”, czyli takich, które nie stanowią części ciągłego, systematycznego programu rejestrowania, ale są wytwarzane i przechowywane w sposób bardziej doraźny, osobisty i przypadkowy (Buttolph-Johnson 2010: 286). Ilościowa analiza treści mogłaby zostać zastosowana gdyby badacz posiadał kompletny (lub reprezentatywny) zestaw tekstów na określony temat, np. zbiór stenogramów z posiedzeń rad wszystkich gmin w Polsce uczestniczących w zinstytucjonalizowanych sieciach współdziałania międzygminnego. Jednak aktualnie taki sposób badania sieci jest w zasadzie niemożliwy z uwagi na niereprezentatywność potencjalnie przydatnych tekstów. W związku z tym jedynym sposobem ich analizy jest metoda jakościowa. Wyrazem zastosowanej w rozprawie jakościowej analizy treści będą cytaty zamieszczane w miejscach, w których będą formułowane określone tezy jako dowód na ich słusność. Przykłady stosowania tego rodzaju metody można znaleźć w przynajmniej kilku pracach geograficznych (zob. m.in. Lachowska 2008; 2014; Bajerski 2014). Rzecz jasna ten sposób wykorzystywania analizy treści ma charakter czysto indukcyjny i jest formą ekstrapolacji, czyli wnioskowania o właściwościach całego zbioru na podstawie badań jedynie pewnej jego części, co jak wiadomo jest metodą zawodną (zob. Such, Szcześniak 1999), ale w niektórych dyscyplinach jedyną możliwą.

- (2) **Statystyki opisowe oraz metoda wskaźnikowa** to jedne z najczęściej wykorzystywanych, a jednocześnie najprostsze sposoby analizy statystycznej. W rozprawie wykorzystano miary pokazujące obszar zmienności (rozstęp), zróżnicowanie zmiennej (odchylenie standardowe i współczynnik zmienności) jak i miary położenia (średnia arytmetyczna i mediana). Zastosowano również proste wskaźniki opisujące strukturę (np. udział miast wchodzących w skład Związku Miast Polskich w ogólnej liczbie miast w Polsce), natężenie (np. dochody własne gmin na 1 mieszkańca) oraz dynamikę (np. przyrost liczby związków międzygminnych).

(3) **Analiza korelacji** jest jedną z najczęściej stosowanych metod statystycznych. Pozwala ona na określenie siły i kierunku (w przypadku zmiennych na skali ilorazowej i interwałowej) zależności między dwoma zmiennymi. W zależności od rodzaju zmiennych zastosowano różne warianty analizy korelacji. W przypadku zmiennych na skali ilorazowej i interwałowej (związek usieciowienia gmin z ich wielkością i zamożnością) konstruowano wykres zależności dwóch zmiennych i obliczano wartość współczynnika korelacji r dla zmiennej w układzie bidecylowym. Procedura przekształcenia zmiennych i przygotowania do analizy korelacji odbyła się w kilku krokach. Pierwszym z nich było ustalenie wartości zmiennej zależnej mierzonej na skali dychotomicznej (gmina uczestniczy lub nie uczestniczy w zinstytucjonalizowanej sieci współdziałania międzygminnego danego typu) oraz dwóch zmiennych niezależnych opisujących wielkość (liczba ludności) oraz zamożność (dochody własne na 1 mieszkańca) gminy. Następnie podzielono zbiór 2 479 gmin na 20 równolicznych klas poprzez kwantyle rzędu 0,05, 0,10, 0,15... 0,95. Podziału dokonano dla dwóch, wymienionych wcześniej, zmiennych niezależnych. W ten sposób przekształcono zmienne niezależne do skali interwałowej (20 klas). Kolejnym krokiem było przekształcenie zmiennej zależnej, umożliwiające jej pomiar na skali ilorazowej jako % gmin określonej wielkości (lub o określonej zamożności) uczestniczących w sieciach danego typu. Ostatnim etapem było obliczenie współczynnika korelacji r pomiędzy zbiorem 20 wartości: (1) zmiennej niezależnej (% gmin określonej klasy uczestniczących w sieciach danego typu) oraz (2) zmiennej zależnej (średnia arytmetyczna danej klasy). Określenie siły i kierunku współzależności zdecydowano się uzupełnić graficznym obrazem dwóch zmiennych w postaci wykresu słupkowego przedstawiającego % gmin danej klasy wielkościowej/zamożności uczestniczących w określonego typu sieciach. Klasy te różnią się jednak nieco od tych, które wyodrębniono na potrzeby obliczenia współczynnika korelacji. Nie obrazują one podziału w układzie bidecylowym, tylko w układzie 16 (liczba ludności) i 21 (dochody własne na mieszkańca) klas o zbliżonej liczebności, które są łatwiejsze w percepcji i interpretacji ponieważ ich wartości graniczne zostały zaokrąglone.

Natomiast w przypadku zmiennych na skali dychotomicznej i nominalnej (związek usieciowienia z przynależnością regionalną i przeszłością historyczną) konstruowano tzw. tabelę krzyżową (kontyngencji) i obliczano wartość współczynnika ϕ Yule'a określonego wzorem (Sobczyk 2000: 236):

$$\varphi = \sqrt{\frac{\chi^2}{n}},$$

gdzie:

φ – współczynnik Yule'a,

χ^2 – wynik testu chi-kwadrat pomiędzy parą zmiennych,

n – liczba obserwacji.

Współczynnik ten jest stosowany w badaniach związku dwóch zmiennych, wyrażanych w tzw. słabych skalach pomiarowych. W tym przypadku zmienna zależna jest mierzona na skali dychotomicznej (gmina uczestniczy lub nie uczestniczy w zinstytucjonalizowanych sieciach współdziałania międzygminnego danego typu), a zmienne niezależne – na skali nominalnej składającej się z 16 (województwa) lub 4 (regiony historyczno-kulturowe) wariantów cechy. Współczynnik φ Yule'a przyjmuje wartości $0 \leq \varphi \leq 1$ (przy założeniu, że liczba wierszy w tablicy krzyżowej jest równa 2, a więc zmienna zależna jest zmienną dychotomiczną). Im wyższa wartość φ , tym większa siła zależności dwóch zmiennych.

Wykresy, obliczenia współczynnika determinacji i współczynnika φ Yule'a dokonano przy użyciu programów Microsoft Excel oraz IBM SPSS Statistics.

- (4) **Iloraz szans** jest podstawową metodą analizy związku dwóch zmiennych dychotomicznych poprzez określenie stosunku szans wystąpienia określonych zjawisk (Buttolph-Johnson 2010: 476):

$$\text{iloraz szans (OR)} = \frac{\text{szansa wystąpienia zjawiska a}}{\text{szansa wystąpienia zjawiska b}}$$

Szansa jest specyficznym rodzajem prawdopodobieństwa. Przy jej określaniu nie oblicza się stosunku liczby sukcesów do liczby wykonanych prób (np. prawdopodobieństwo wyrzucenia orła w rzucie monetą wynosi $1/2 = 0,5 = 50\%$), tylko zestawia się stosunek liczby sukcesów do liczby porażek (szansa wyrzucenia orła w rzucie monetą wynosi $1/1 = 1$). Określenia ilorazu szans dokonuje się poprzez sporządzenie kwadratowej macierzy krzyżowej 2x2 i obliczenie szans wystąpienia określonej sytuacji lub zjawiska. Ostatecznie, cała procedura umożliwia stwierdzenie np. jaka jest szansa, że gmina o określonej cesze (warunkiem jest, by była to cecha dychotomiczna) współpracuje w określonej dziedzinie. Iloraz szans w pracy obliczano z wykorzystaniem programu IBM SPSS Statistics.

(5) **Metody graficznej prezentacji zgromadzonych informacji** są formą przyspieszenia procesu przyswajania informacji poprzez ich wizualizację. W niniejszej rozprawie wykorzystano graficzne przedstawienia danych statystycznych (diagramy, wykresy) oraz geograficznych (mapy). Najczęściej spotykane w pracy są wykresy słupkowe oraz mapy obrazujące rozkład przestrzenny sieci współdziałania międzygminnego. Map tych nie należy mylić z geograficzną formą socjogramu (Moreno 1934), są one tylko pewnym uproszczonym, kartograficznym obrazem analizowanych zjawisk. Opracowania graficzne danych statystycznych zostały wykonane przy użyciu programu Microsoft Excel, a danych kartograficznych przy wykorzystaniu programu ArcMap 10.1.

2. PRZEGLĄD LITERATORY I PODSTAWY TEORETYCZNE

Podstawowym celem badań (w tym prowadzonych w ramach rozprawy doktorskiej) jest odkrywanie nowej, interesującej i pewnej wiedzy naukowej. Odkrywanie nowych faktów, generalizacji, twierdzeń i teorii (szczególnie w naukach społecznych), nie odbywa się jednak „od zera”. Zazwyczaj istnieje bowiem mniejszy lub większy zbiór ustalonych wcześniej faktów, generalizacji, twierdzeń i teorii, które w jakimś stopniu odnoszą się do podjętego problemu badawczego. W niniejszej rozprawie przedstawiono je w ramach trzech części. W pierwszej z nich opisano dotychczasowe ustalenia faktograficzne i wstępne generalizacje bezpośrednio dotyczące współdziałania międzygminnego. Popularność tego rodzaju badań rośnie, a ich dotychczasowe wyniki sprowadzają się głównie do opisu faktów i ich porównania oraz sformułowania pewnych uogólnień *ad hoc* lub rekomendacji praktycznych. Najbardziej zaawansowane studia współpracy międzygminnej dotyczyły głównie krajów europejskich i USA, w niewielkim stopniu również Polski. W drugiej części scharakteryzowano koncepcje sieci w naukach społecznych, które porządkują podjętą w rozprawie problematykę i określają ramy oraz strukturę przedmiotu badań, czyli zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego. Opis podstaw teoretycznych zakończy trzecia część, dotycząca teorii instytucjonalnych, czyli twierdzeń wyjaśniających rzeczywistość społeczną w świetle różnego rodzaju instytucji.

Podstawy teoretyczne badań zazwyczaj mają dwojaki charakter, wpisujący się w odwieczny spór filozoficzny prowadzony w ramach nauk społecznych, dotyczący normatywnego i pozytywnego charakteru nauki. W największym skrócie, normatywne podejście do nauki polega na ustalaniu tego, „co być powinno”, a pozytywne tego, „co jest”. Spór wynikający z tej dychotomii prowadzony był przede wszystkim na gruncie ekonomii i sięga jeszcze czasów Williama Nassau Seniora i Johna Stuarta Milla. Black (1964) określił go mianem „giloty Hume’a”. Według uczestników tej dyskusji nauka normatywna koncentruje się na wartościach, nauka pozytywna – na faktach. Nauka normatywna ocenia rzeczywistość, zalecając określone rozwiązania (co jest właściwe, a co nie), natomiast pozytywna dochodzi do możliwie jak najlepszego poznania rzeczywistości, jej opisu w formie zdań oznajmujących oraz wyjaśnienia opisywanych faktów i procesów. Rozdział na normatywne i pozytywne koncepcje uprawiania nauki pojawia się nie tylko w ekonomii, ale również w naukach o administracji (por. Izdebski 2007; Sørensen, Torfing 2007). Jest to o tyle istotne, że polskie badania nad współpracą międzygminną były dotychczas prowadzone głównie na gruncie prawa, administracji i geografii administracji. Koncentrowały się one na podstawowym zadaniu tych dyscyplin naukowych,

czyli analizie dotychczas obowiązujących instytucji formalnych i udoskonalaniu „zespołu norm prawnych (ogólnych, a nie lokalnych)” (Kulesza 1986: 29) oraz formułowaniu rekomendacji dla praktyki administracji publicznej różnych szczebli. Jest to niezwykle ważny wymiar działalności naukowej, szczególnie w krajach budujących i udoskonalających swój samorządowy porządek instytucjonalny. Niniejsza rozprawa nawiązuje jednak w większym stopniu do pozytywnej wersji uprawiania nauki. Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie sądy w niej zawarte są wolne od wartościowania (w naukach społecznych taka sytuacja jest w zasadzie niemożliwa). Chodzi tu tylko o kwestię proporcji. Dlatego podstawy teoretyczne rozprawy nie są tożsame z ramami instytucjonalnymi funkcjonowania współdziałania międzygminnego w Polsce i wykraczają poza tradycyjnie rozumianą teorię prawa i administracji, korzystając przy tym z dorobku innych dziedzin nauk społecznych.

2.1. Współdziałanie międzygminne w dotychczasowych badaniach naukowych

Jak wcześniej wspomniano, problematyka współdziałania międzygminnego nie posiada wyraźnie ukształtowanej, jednolitej koncepcji badawczej (por. Hulst, van Montfort 2007d: 211). Badania nad kooperacją jednostek terytorialnych w wielu przypadkach nie mają też charakteru ściśle teoretycznego, tzn. nie dążą do wyjaśniania faktów poprzez empiryczną weryfikację twierdzeń i budowę teorii. Często są to prace faktograficzne, porównawcze, czasem promujące współdziałanie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Pewnym wyjątkiem są zagraniczne badania nad czynnikami współdziałania międzygminnego (w tej dziedzinie wyróżniają się przede wszystkim prace amerykańskie), których jest nieco więcej i które w swej istocie mają charakter ściśle teoretyczny. Empiryczny dorobek badawczy dotyczący współdziałania międzygminnego (zarówno zagraniczny, jak i polski) podzielono zatem na następujące kategorie (tab. 4): (1) prace o przewadze składowej faktograficznej nie wykraczające poza obszar jednego kraju, (2) międzynarodowe analizy porównawcze oraz (3) prace wyjaśniające czynniki współdziałania międzygminnego. Podział ten nie jest rozłączny – czasem bowiem jest tak, że przy okazji międzynarodowej analizy porównawczej lub opisu krajowych przypadków współdziałania, autorzy podejmują również próbę uogólnień teoretycznych wynikających z pracy.

Tabela 4. Publikacje, w których pojawia się problematyka współdziałania międzygminnego⁸

Rodzaj prac	Zagraniczne	Polskie
Prace o przewadze składnika faktograficznego, nie wykraczające poza obszar jednego kraju	Belgia: (De Peuter, Wayenberg 2007;); Chorwacja: (Ivanović i in. 2010); Czechy: (Vajdová i in. 2006; Illner 2010); Estonia: (Mäeltseemes i in. 2013) Finlandia: (Airaksinen, Haveri 2003, 2007; Haveri 2006); Francja: (Guéranger 2004; West 2007; Wollmann 2010); Hiszpania: (Nieto Garrido 2007; Bel 2008); Holandia: (Hulst, van Montfort 2007c); Niemcy: (Heinz 2007; Wollmann 2008, 2010; Bolgherini 2011); Portugalia: (Rayle, Zegras 2013); Szwajcaria: (Steiner 2003); Szwecja: (Lundin 2007; Olsson, Cars 2011); USA: (Warner 2011); Wielka Brytania: (Kelly 2007a; Kelly 2007b); Włochy: (Fedele, Moini 2007; Ferro, Sorrentino 2010; Bolgherini 2011; Rijja, Tenuta (2011); Sorrentino, Simonetta 2013; Labianca 2014);	Szwed (1995; 2003); Gorzelak, Jałowiecki (1996; 2014); Janikowska (1996); Karankowski (1996); Krawczyk (1996); Furmankiewicz (2003); Fuhrmann i in. (2005); Lackowska (2008; 2014); Kaczmarek (2010a; 2010b); Pytlak (2010); Szmigiel-Rawska i in. (2010); Kaczmarek, Miłucha (2011); Miłucha (2009; 2011; 2014); Wenerski (2012); Bil (2013); Danielewicz (2013); Kaczmarek i in. (2013); Swianiewicz (2013); Lackowska, Swianiewicz (2013b); <i>Współpraca JST...</i> , (2013) Szmytkowska (2014);
Międzynarodowe analizy porównawcze	Delcamp (1997); Hulst, van Montfort (2007d); <i>Good Practices...</i> , (2007); <i>Inter-municipal cooperation...</i> , (2006, 2008); Swianiewicz (2011a); <i>Local and Regional...</i> , (2012); CCRE (2013a, 2013b).	PPiA (1996); Kaczmarek (2005); Swianiewicz (2006; 2009); Kaczmarek, Miłucha (2007); Niziołek (2008); Ofiarska (2008); Danielewicz (2013);
Prace wyjaśniające czynniki współdziałania międzygminnego	Bel, Costas 2006; Sørensen 2007; Bel, Mur 2009; Hulst i in. 2009; Wassenaar i in. 2010; Hulst, van Monfort 2012; Bel, Warner 2013; Bel i in. 2013; Blaeschke 2014;	Brak

Źródło: Opracowanie własne.

⁸ Zasadą klasyfikowania poszczególnych publikacji były to, że każda z nich mogła zostać przypisana do jednej z kategorii. W związku z tym, w każdej z prac starano się wyodrębnić przeważający jej składnik (faktograficzny, porównawczy lub wyjaśniający), traktując pozostałe jako dodatkowe. Oznacza to, że czasem prace w danej kategorii realizują cele obejmujące przedmiot innej, np. niektóre publikacje w grupie faktograficznej podejmują również próbę wyjaśnienia czynników współdziałania.

2.1.1. Krajowe prace faktograficzne

Pierwszą grupą prac dotyczących współdziałania międzygminnego są publikacje faktograficzne nie wykraczające poza obszar jednego kraju. Ich istotą jest realizacja informacyjnej funkcji nauki, tzn. ustalenie odpowiedzi na pytanie „jak jest?”. Czasem odpowiedź na to pytanie wiąże się z szerokim opisem zdiagnozowanej sytuacji, co zwiększa użyteczność pracy i zbliża badaczy do stawiania hipotez wyjaśniających. Grupa prac faktograficznych jest najbardziej liczna spośród wyodrębnionych w tab. 5, co wynika z etapu na jakim znajdują się aktualnie badania współpracy międzygminnej. W tej grupie są też prace analizujące współdziałanie międzygminne w Polsce.

Szczegółowy przegląd publikacji koncentrujących się na opisie współdziałania międzygminnego w różnych państwach jest stosunkowo trudny. Każdy kraj ma bowiem swoją specyfikę wynikającą z ustroju państwa, kształtu struktur terytorialno-administracyjnych, czy unikatowej historii. Praca przedstawiająca kooperację międzygminną z uwzględnieniem tych kontekstów mogłaby stanowić osobną, obszerną monografię. Dlatego publikacje faktograficzne, w których opisano współpracę międzygminną w krajach innych niż Polska (por. tab. 5), nie zostaną szczegółowo przedstawione, choć autor będzie starał się do nich odwoływać w różnych miejscach niniejszej rozprawy po to, by wzbogacić kontekst krajowy o porównania zagraniczne. Z większą szczegółowością zostaną natomiast przedstawione publikacje podejmujące problematykę współpracy międzygminnej w Polsce – ich znaczenia nie trzeba uzasadniać, stanowią bowiem podstawę faktograficzną niniejszej rozprawy.

Publikacje na temat współpracy międzygminnej w Polsce podzielono na pięć kategorii, dotyczących: (1) oceny poziomu współpracy, (2) podmiotów współdziałania, (3) przedmiotu współdziałania, (4) problemów funkcjonowania sieci współdziałania oraz (5) czynników współdziałania. Przeprowadzona rekonstrukcja krajowego dorobku badawczego będzie zmierzać do syntezy dotychczasowych ustaleń w układzie tych pięciu kategorii.

Pierwsze prace na temat współpracy międzygminnej w Polsce powstały w połowie lat 1990⁹. Na szczególną uwagę zasługuje publikacja Gorzelaka i Jałowieckiego (1996), w której autorzy przedstawili wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród związków międzygminnych, a więc najbardziej zinstytucjonalizowanej formy współpracy. W badaniu tym zidentyfikowano podstawowe problemy wczesnego stadium współpracy międzygminnej, tzn. trudności z formułowaniem statutu, rejestracją związku i inne formalne bariery (wynikały one

⁹ Należy wspomnieć, że już wcześniej pojawiały się prace o charakterze prawno-administracyjnym, które tłumaczyły i interpretowały przepisy prawne regulujące tę problematykę (m.in. Kieres 1991, 1994; Mikosz 1991; Piątek 1991).

najpewniej z braku dobrych praktyk, przykładów do naśladowania). Ponadto, część związków podkreślała problemy w przekonywaniu gmin do inicjatywy współpracy (sceptycyzm wobec wspólnej realizacji zadań) oraz trudności w osiągnięciu zgody co do celów działania. Trudności te wynikały ze „szczupłości środków finansowych” gmin – to ograniczenie wskazywano jako najczęstszą barierę współdziałania. Negatywny wpływ na kooperację miał zdaniem władz związków również brak działań państwa sprzyjających temu procesowi – chodziło tu zarówno o tworzenie „korzystnego” prawa, jak i proponowanie zachęt, w tym przede wszystkim finansowych. Generalnie, okres pierwszych lat restytucji samorządu terytorialnego w Polsce można traktować jako czas śladowej współpracy, przynajmniej w zakresie koordynacji polityk lokalnych i wspólnej realizacji usług publicznych. „Częstokroć za sukces uważano już samo utworzenie związku i jego utrzymanie przy życiu przez kilka lat” (Gorzelał, Jałowicki 1996: 125).

Opis współpracy międzygminnej w Polsce w formie związków komunalnych przedstawiono również w specjalnym numerze czasopisma *Finanse Komunalne* z 1996 r. Zamieszczono w nim artykuły o charakterze prawnym, historycznym (związki komunalne w okresie dwudziestolecia międzywojennego) oraz empirycznym, tzn. analizującym praktykę współpracy w ramach związków. Wśród tych ostatnich są dwa szczególnie interesujące z punktu widzenia niniejszej pracy, autorstwa pracowników regionalnych izb obrachunkowych. W pierwszym z nich Karankowski (1996) przedstawił ogólną charakterystykę związków oraz ich rozmieszczenie w układzie wojewódzkim, a w drugim Janikowska (1996) opisała ich gospodarkę finansową. Z obu prac wynika, że najczęstszym zadaniem realizowanym przez związki były sprawy ochrony środowiska, zaopatrzenia w wodę, oczyszczania ścieków oraz zagospodarowania odpadów. Karankowski (1996) podkreślił również swoistą „skostniałość struktury związku” – żadna gmina nie mogła bowiem samodzielnie wystąpić ze związku, ponieważ musiały wyrazić na to zgodę wszystkie rady gmin w nich uczestniczących. W tym samym trybie podejmowane były wszystkie inne decyzje, np. dotyczące zmiany statutu związku. Dane przedstawione przez Karankowskiego pokazują, że liczba związków w latach 1990-1996 systematycznie rosła (w 1996 r. działało 150 tego typu struktur). Ponadto, zidentyfikował on geograficzną koncentrację tych struktur – spośród 49 województw, tylko w 8 liczba związków przekraczała średnią dla kraju. Były to województwa: jeleniogórskie, katowickie, kieleckie, legnickie, olsztyńskie, opolskie, tarnowskie i toruńskie. W związkach międzygminnych uczestniczyło w 1996 r. niecałe 40% polskich gmin (por. Ciepłińska 1996), co autor ocenił jako „bardzo małą liczbę, biorąc pod uwagę, że regulacje umożliwiające współdziałanie funkcjonują już sześć lat” (Karankowski 1996). Podobnie jak w przypadku wniosków przedstawionych przez Gorzelała i Jałowickiego, w tym przypadku również jako istotną przyczynę małego zainteresowania kooperacją

podano zbyt szczegółowe i czasochłonne procedury formalne. Związki funkcjonujące w pierwszej połowie lat 1990. były bardzo zróżnicowane pod względem „siły” finansowej. Ich dochody stanowiły w skali kraju ok. 1% dochodów gmin (Janikowska 1996). Przykładem symptomatycznym jest to, że w 1993 r. ok. 70% dochodów wszystkich związków stanowiły dochody Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Wcześniej takim związkiem „molochem” w stosunku do pozostałych był Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji. Przedstawione przez Karankowskiego (1996) i Janikowską (1996) analizy potwierdzają, że skoncentrowanie się na krajowym poziomie analizy kooperacji międzygminnej w Polsce nie pokazuje istoty rzeczy i ma wyraźnie ograniczony zakres.

Kontynuację analizy związków międzygminnych w Polsce podjął w swojej pracy licencjackiej Michał Bil (2013)¹⁰. Przedstawił on w niej m.in. klasyfikację zadań podejmowanych przez związki w ostatnich 23 latach wraz z oceną ich roli. Z pracy tej wynika, że najwięcej związków realizuje zadania związane z: ochroną środowiska (ponad 50% związków), siecią wodno-kanalizacyjną (40% związków), gospodarką odpadami (38%), gospodarką ściekami i oczyszczaniem ścieków (30% związków), turystyką (29% związków). Zapis o realizacji zadań związanych z ochroną środowiska autor uznał za pewnego rodzaju „banał literacki” – brakuje bowiem konkretyzacji tego zadania (rzadko podejmowane są przez związki działania związane bezpośrednio z formami ochrony przyrody). Podobnie wygląda obraz zadań związanych z turystyką – są one raczej pewnym „dodatkiem” do innych zadań. W tym kontekście zadaniami najważniejszymi, realizowanymi wspólnie są budowa i (czasami) utrzymanie „twardej” infrastruktury technicznej (głównie wodno-kanalizacyjnej) oraz gospodarka odpadami.

Kolejną grupą prac, w których podejmuje się próbę analizy współpracy międzygminnej są publikacje dotyczące wykorzystania środków unijnych w Polsce (*Ocena realizacji...*, 2010; Lackowska, Swianiewicz 2013b; Swianiewicz 2013; Swianiewicz i in. 2013). W tym kontekście dość często pojawia się określenie „projekty partnerskie”. Jego znaczenie nie jest jednak tożsame ze współpracą międzygminną. Określenie to wywodzi się z koncepcji *public governance* i nawiązuje przede wszystkim do współpracy międzysektorowej, tj. między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami (por. Furmankiewicz 2006; Furmankiewicz, Stefańska 2010). Projekty partnerskie mogą dotyczyć współpracy międzygminnej, choć dość często realizowane są w ramach jednej jednostki samorządu terytorialnego. Współdziałanie w celu realizacji projektu partnerskiego najczęściej odbywa się

¹⁰ Praca pt. „Związki międzygminne jako przykład współpracy samorządów lokalnych” została napisana pod kierunkiem prof. dra hab. Pawła Swianiewicza i nagrodzona II nagrodą w konkursie czasopisma Samorząd Terytorialny na najlepsze prace dotyczące samorządu terytorialnego i zagadnień decentralizacji. Fragment pracy wykorzystany w rozprawie pochodzi z bazy Lex Omega spółki Wolters-Kluwer.

w formie związku międzygminnego (47%) albo lokalnej grupy działania (29%) (Lackowska, Swianiewicz 2013b: 271). Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że współpraca w celu realizacji wspólnych projektów unijnych często wiąże się wyłącznie z pozyskaniem środków zewnętrznych i po zrealizowaniu projektu gminy kończą współdziałanie. Lackowska i Swianiewicz twierdzą, że w skali europejskiej występuje pewna geograficzna prawidłowość wyjaśniająca to zjawisko – gminy w krajach Europy Południowej częściej kończą współpracę po zakończeniu projektu, niż gminy w krajach Europy Północnej (sytuacja w Polsce jest przy tym bliższa tej z Europy Południowej) (Lackowska, Swianiewicz 2013b; por. *The European URBAN Experience...*, 2006). W ramach tej grupy prac zdiagnozowano również zjawisko tzw. punktów za partnerstwo (*Ocena realizacji...*, 2010; Lackowska, Swianiewicz 2013b), tzn. poszukiwania przez gminę partnera do realizacji projektu po to, by projekt uzyskał finansowanie.

Istotną grupą publikacji, w których autorzy podejmują opis kooperacji międzygminnej są prace dotyczące aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych. Na szczególną uwagę zasługują publikacje Kaczmarka i Mikuły (2011), Mikuły (2011; 2014), Lackowskiej (2009) oraz Fuhrmann i in. (2005). Obszary metropolitalne stały się w Polsce przedmiotem szczególnego zainteresowania z uwagi na postępujący proces suburbanizacji, „rozlewania się” miast i rozwoju relacji między miastem a jego bezpośrednim otoczeniem. W związku z tym, że obszary metropolitalne w Polsce nie mają swojej podmiotowości prawno-administracyjnej, dotychczas wykorzystywanym sposobem zarządzania nimi była współpraca między gminami oraz między gminami a powiatami wchodzącymi w skład tego obszaru.

Badania dotyczące aglomeracji poznańskiej prowadzone przez Mikułę (2011)¹¹ pokazują, że istnieje wyraźnie wyodrębniona grupa trzech najważniejszych dziedzin integracji metropolitalnej w świetle opinii lokalnych polityków: komunikacja publiczna, gospodarka odpadami, infrastruktura drogowa. Autor twierdzi, że stosunkowo rzadko wskazywano planowanie przestrzenne jako przedmiot współdziałania. Lokalni liderze ocenili również główne problemy integracji i bariery współdziałania, choć jak podaje autor (Mikuła 2011: 53), odpowiedź na to pytanie „nastęczała dużych problemów”. Wynika to pewnie z natury tego typu, dość wrażliwych pytań (tym bardziej, że w tak małej grupie trudno jest zachować kryterium anonimowości). Jako główne bariery kooperacji wskazano: 1) różnorodność systemów organizacji usług publicznych (przede wszystkim transportu publicznego), 2) złe doświadczenia dotychczasowej współpracy gmin podmiejskich z Poznaniem, 3) niską sprawność organizacyjną urzędów miast

¹¹ Cytuję w tym miejscu najważniejsze wyniki badań jakościowych Mikuły (2011) opartych na wywiadach bezpośrednich z 24 lokalnymi i regionalnymi liderami aglomeracji poznańskiej.

i gmin oraz 4) bariery formalno-prawne dotyczące funkcjonowania związków międzygminnych.

Aglomeracja poznańska jest stosunkowo dobrze zbadana również w kontekście spójności zarządzania. Wyniki badań Kaczmarka i Mikuły (2011) pokazały, że rola związków międzygminnych w tej kwestii jest stosunkowo niewielka, o czym przesądzały, zdaniem autorów, takie czynniki jak: 1) mała liczba aktywnie funkcjonujących związków, 2) ograniczony zakres przedmiotowy współpracy (jedna lub dwie dziedziny) oraz 3) ich niewielki zasięg przestrzenny (Kaczmarek, Mikuła 2011: 76; zob. również Kaczmarek 2010a: 56). Charakterystyczny był również fakt, że w aglomeracji nie powstał żaden związek, który zrzeszałby wszystkie gminy wchodzące w jej skład (bez względu na to, którą z opracowanych delimitacji wzięłoby się pod uwagę). Inaczej wygląda sytuacja z mniej zinstytucjonalizowanymi formami współdziałania. Do powstałej w 2007 r. Rady Aglomeracji Poznańskiej weszły wszystkie gminy powiatu poznańskiego, prezydent Poznania oraz starosta poznański. Podobnie wyglądała sytuacja z zarejestrowanym w 2011 r. Stowarzyszeniem Metropolia Poznań, choć w tym przypadku radni jednej z gmin aglomeracji opowiedzieli się przeciwko wstępowaniu do nowej, wspólnej organizacji (ostatecznie jednak gmina ta przystąpiła do stowarzyszenia w 2013 r. – przyp. B.K.).

Bardzo obszerną i cenną pracą dotyczącą zarządzania aglomeracjami miejskimi w Polsce jest publikacja Lackowskiej (2009). Ma ona swój wymiar ogólnokrajowy oraz lokalny, dotyczący Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego. Praca ta zawiera wiele ciekawych wniosków i spostrzeżeń. W tym miejscu zostanie przedstawiona tylko część z nich. Po pierwsze, wyniki badań Lackowskiej są zbieżne z ustaleniami Kaczmarka i Mikuły w zakresie braku kompleksowych, zinstytucjonalizowanych form koordynacji zarządzania obszarem metropolitalnym (poza nieformalnymi sieciami współpracy funkcjonującymi w niektórych aglomeracjach). Po drugie, jednym z istotnych problemów, utrudniającym współpracę są relacje między miastem rdzeniowym a otaczającymi gminami (tu również występuje zbieżność z ustaleniami poznańskich badaczy). Choć autorka wskazała pojedyncze pozytywne przykłady kształtowania relacji i współpracy miasta z otoczeniem (Lackowska 2009: 161), to jednak analiza pokazała, że tylko w 15% wszystkich związków międzygminnych funkcjonujących na obszarach metropolitalnych bierze udział miasto centralne. Po trzecie wreszcie, trudności w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi wynikają, zdaniem Lackowskiej, z braku odpowiednich regulacji prawnych, które minimalizowałyby istniejące konflikty, porządkowały kwestie przywództwa i role poszczególnych uczestników „metropolitalnej gry”.

Kolejną pracą nawiązującą do problematyki współdziałania międzygminnego jest artykuł Fuhrmann i in. (2005). Dotyczy on zarówno kooperacji w obszarze metropolitalnym Warszawy, jak i w całym województwie mazowieckim¹². Poniżej przedstawione zostaną trzy najważniejsze wnioski. Po pierwsze, ocena poziomu współpracy w podregionie warszawskim jest niska – autorzy dowodzą, że „statystyczna gmina podregionu warszawskiego dotychczas nie współpracowała z Warszawą i jej władze nie uważają takiej współpracy za konieczną” (Fuhrmann i in. 2005, s. 33). Po drugie, spośród 35 gmin, które podjęły współpracę (lub próbę współpracy) z Warszawą, aż 16 określiło swój stosunek do miasta stołecznego jako zdecydowanie negatywny – po raz kolejny potwierdzona została więc hipoteza o konflikcie na linii miasto centralne-gminy podmiejskie. Trzecim istotnym wnioskiem jest wpływ swoistej „wspólnoty problemów” na poziom współpracy – mimo ograniczonej współpracy z Warszawą, zarówno gminy subregionu warszawskiego, jak i pozostałej części województwa mazowieckiego dość często ze sobą współpracują. Po czwarte, przeprowadzone badanie pokazuje domykanie się kooperacji w ramach jednostek powiatowych (co może podkreślać znaczenie granicy administracyjnej w kształtowaniu współpracy międzygminnej) oraz domykanie się powiązań funkcjonalnych w ramach istniejących struktur terytorialnych. Wreszcie ostatnim, piątym wnioskiem jest prawidłowość geograficznego rozkładu sieci współdziałania w województwie – gminy położone na wschód od Warszawy współpracują zdecydowanie rzadziej od gmin położonych w zachodniej części województwa. Autorzy artykułu twierdzą, że może się to łączyć z bardziej pasywną postawą samorządowców wschodnich gmin województwa.

Ciekawe wnioski, z punktu widzenia celów niniejszej rozprawy, zawarte są w pracy Szmigiel-Rawskiej, Dziemianowicza i Szlachty (2010), dotyczącej funkcjonowania sieci gospodarczych. Na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego stwierdzili oni, że „większość z przebadanych samorządów deklaruje bardzo słabą lub nie deklaruje wcale współpracy (gospodarczej – przyp. B.K.) z sąsiednimi gminami” (Szmigiel-Rawska i in. 2010: 89). Autorzy wyjaśniają ten wniosek w następujący sposób: „współpraca postrzegana jest jako działanie wymagające podjęcia dodatkowego wysiłku administracyjnego, o niepewnym efekcie, gdyż uzależnionym od dobrej woli innych”. W świetle tych badań samorzady same świadomie rezygnują z kooperacji z sąsiednimi gminami, często z powodów czysto racjonalnych – sami są w stanie lepiej i bardziej efektywnie zrealizować określone zadanie. Wpływ na to, zdaniem respondentów, ma również konkurencja o unijne środki oraz duży zakres realizowanych zadań, który

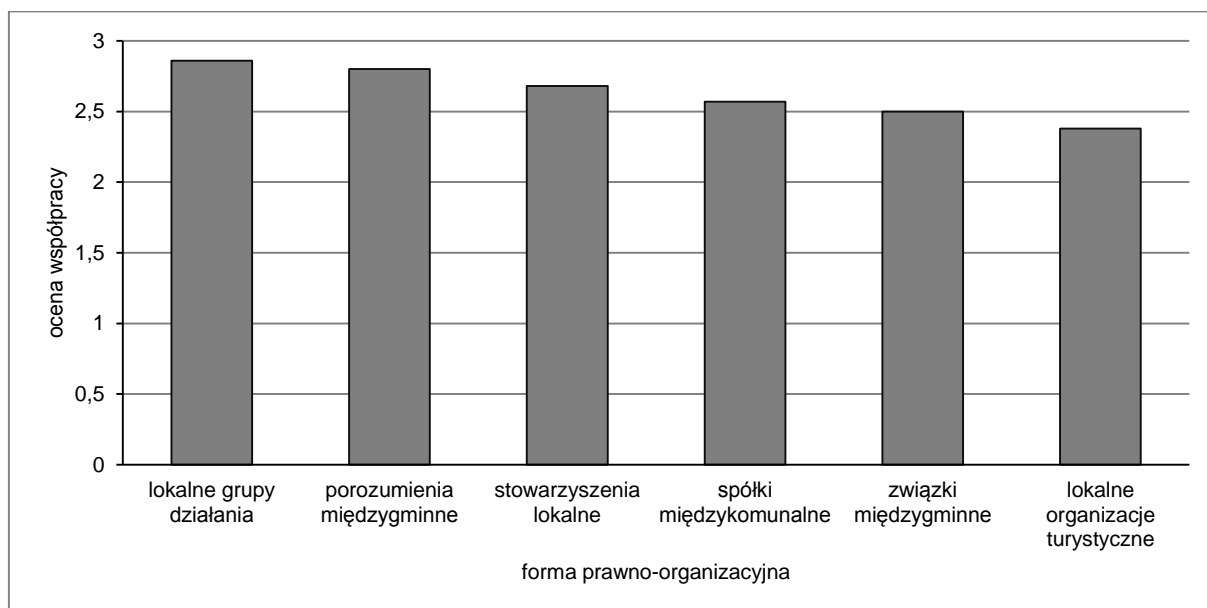
¹² Autorzy opierają swoje wnioski na badaniu ankietowym skierowanym do gmin podregionu warszawskiego – na ankietę odpowiedziało 88 spośród 95 jednostek (I etap badania) oraz gmin województwa mazowieckiego – na ankietę odpowiedziało 288 spośród 314 gmin (II etap badania).

uniemożliwia zaangażowanie się w sieci współpracy międzygminnej. Ponadto, w niektórych przypadkach pojawiają się konflikty, szczególnie silne na linii: miasta powiatowe i otaczające je gminy wiejskie. Przykład gminy Jednorozec pokazuje natomiast, że na podjęcie współdziałania z sąsiednimi gminami mogą pozytywnie wpłynąć „dobre kontakty personalne i długoletnia znajomość władarzy gmin sąsiednich (nie jest tu kluczowa przynależność partyjna)”, a negatywnie „powiatowa granica administracyjna »osłabiająca« kontakty personalne” wśród polityków z dwóch różnych powiatów (Szmigiel-Rawska i in. 2010: 141).

Ciekawe i warte uwagi są również publikacje Furmankiewicza (2002, 2003), który jako pierwszy zaczął stosować w polskiej literaturze terminologię sieciową do opisywania współpracy międzygminnej. W jednej ze swych pierwszych prac (Furmankiewicz 2002) wyodrębnił on różne rodzaje sieci (np. dwustronne i wielostronne, materialne i niematerialne) i przedstawił tę koncepcję jako sposób analizy współpracy. Podjął również próbę analizy umocowania lokalnych i regionalnych sieci gmin na przykładzie Dolnego Śląska (Furmankiewicz 2003) w kontekście umocowania prawnego, politycznego, ekonomicznego, społeczno-kulturowego oraz struktur fizycznych. Kolejne prace Furmankiewicza (2006, 2013), Furmankiewicza i Królikowskiej (2010) oraz Furmankiewicza i Stefańskiej (2010) dotyczą partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich, w których analizują oni przede wszystkim relacje na linii: instytucje publiczne (w tym również gminy) – organizacje pozarządowe – osoby fizyczne – przedsiębiorstwa z wykorzystaniem metod analiz sieci społecznych (*Social Network Analysis*). Wątek współdziałania międzygminnego jest w nich obecny, choć nie jest najważniejszy, a niektóre wnioski mogą być cenne również z punktu widzenia celów niniejszej rozprawy. Po pierwsze, rezultaty tych prac pokazują, że powstające w Polsce partnerstwa są wynikiem procesu odgórnego – decydującym czynnikiem zawiązania tego typu współpracy są zewnętrzne zachęty finansowe (Furmankiewicz 2006: 130). Przykład Polski nie jest przy tym szczególnie wyjątkowy – autor podaje w swojej pracy odniesienia do prac zagranicznych, w których zjawisko to wygląda podobnie. Identyfikacja lokalnych grup działania funkcjonujących w Polsce pokazuje przy tym, że jest to bardzo popularna forma współdziałania międzygminnego (być może dlatego, że jej koszty są stosunkowo niewielkie). Po drugie, zachęty zewnętrzne wynikają wyłącznie z polityk realizowanych przez instytucje międzynarodowe, w tym głównie Unię Europejską, co określa się również mianem europeizacji (por. Lackowska 2011). Po trzecie wreszcie, mimo tego, że ideą partnerstw jest przede wszystkim integracja międzysektorowa, to zdecydowanie najważniejszą grupą jednostek działających w ramach grup są samorządy lokalne (Furmankiewicz, Królikowska 2010: 82; Furmankiewicz 2013). Prace Furmankiewicza i współautorów są szczególnie inspirujące w odniesieniu do analizy lokalnych grup działania (LGD), dlatego ich

treść zostanie przytoczona w rozdziale dotyczącym tego typu zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego.

Jedną z najnowszych prac dotyczących współpracy międzygminnej w Polsce jest obszerny raport zespołu pracowników i współpracowników Związku Miast Polskich, będący efektem projektu predefiniowanego „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego” (*Współpraca JST...*, 2013). Jego autorzy w bardzo syntetyczny, a jednocześnie wnikliwy sposób przedstawili ramy instytucjonalne współdziałania międzygminnego w Polsce. Największą wartością tego opracowania jest jednak empiryczna analiza oceny poszczególnych form współdziałania dokonana przez samorządy lokalne. W ramach projektu przeprowadzono badanie ankietowe, w którym uczestniczyło 849 gmin (ok. 34%). Dotyczyło ono głównie identyfikacji dziedzin współpracy w ramach poszczególnych form prawno-organizacyjnych oraz oceny współdziałania w skali 1-3¹³. Okazało się, że najwyżej oceniane przez gminy są porozumienia bilateralne (średnia ocena 2,93), lokalne grupy działania (2,86), porozumienia więcej niż dwóch gmin (2,8), a najniżej – lokalne organizacje turystyczne (2,38) i związki międzygminne (2,5). Generalnie jednak wszystkie oceny są dość pozytywne.



Rycina 1. Ocena poszczególnych form współpracy międzygminnej dokonana przez samorządy lokalne.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Współpraca JST...*, (2013).

Osobną kwestią poruszoną w raporcie Związku Miast Polskich jest dość obszerna analiza wybranych studiów przypadku. Objęto nią 11 różnego rodzaju przykładów współdziałania, zin-

¹³ Poszczególne wartości oznaczały: 1 – słaby, 2 – przeciętny, 3 – dobry poziom realizacji celów statutowych.

stytucjonalizowanych w formie związku międzygminnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, porozumienia komunalnego, czy umowy o współpracy (większość z nich ma jednak charakter nieupodmiotowiony). Z punktu widzenia niniejszej rozprawy interesujące są informacje o Stowarzyszeniu Metropolia Poznań, Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, czy Stowarzyszeniu Szczeciński Obszar Metropolitalny. Będą one przywoływane przy okazji opisu tych sieci w rozdziałach empirycznych rozprawy.

Ostatnią, najnowszą pracą, w której podjęto się analizy sieci współdziałania międzygminnego w Polsce jest monografia Lackowskiej (2014), w której autorka przedstawia koncepcję przeskalowania w odniesieniu do polityki „zagranicznej” 12 polskich miast (członków Unii Metropolii Polskich¹⁴). Obok wielu wątków dyskusji o sieciach międzynarodowych, pojawiają się również (jak dotąd chyba jedyne w polskich pracach badawczych) empirycznie wyprowadzane wnioski co do dwóch krajowych sieci ogólnosamorządowych – Unii Metropolii Polskich oraz Związku Miast Polskich. Cel ich funkcjonowania, skład i struktura będą przedmiotem rozdziału 6.2, więc elementy faktograficzne zawarte w monografii Lackowskiej zostaną w tym miejscu pominięte. Z punktu widzenia niniejszej rozprawy istotnych jest przynajmniej część wniosków. Po pierwsze, w świetle badań przeprowadzonych przez Lackowską, obie sieci różnią się pod względem statusu jaki nadają im miasta. Unia Metropolii Polskich, jako sieć mniejsza (liczy 12 miast) jest organizacją elitarną, co decyduje o jej sile i atrakcyjności. Z kolei Związek Miast Polskich (liczący 303 członków) jest gronem zdecydowanie szerszym, co ostatecznie świadczy o pewnym prestiżu uczestnictwa¹⁵. Jednak mimo tego, że ZMP jest siecią mniej elitarną, „nie wypada w nim nie być” (Lackowska 2014: 137), co wiąże się z tym, że jest gremium silnie zakorzenionym i wpływowym na polskiej scenie politycznej. Po drugie, obie sieci krajowe czasami są wobec siebie w relacjach konkurencyjnych – „w przeprowadzanych wywiadach sygnalizowano raczej konkurencyjność niż współpracę” (Lackowska 2014: 138).

Podsumowanie najważniejszych wniosków płynących z dotychczasowych, polskich badań współpracy międzygminnej przedstawiono w tabeli 5. Są one dość mocno rozproszone w sensie przedmiotowym oraz dotyczą diagnozy na różnych poziomach analizy. Niektóre opierają się na studium pojedynczego przypadku, inne dotyczą współpracy w ramach województwa lub kraju. Stanowią one jednak istotny punkt wyjścia do identyfikacji i analizy zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego w Polsce dokonanej w niniejszej pracy.

¹⁴ Członkami Unii są: (1) Warszawa, (2) Kraków, (3) Łódź, (4) Wrocław, (5) Poznań, (6) Gdańsk, (7) Szczecin, (8) Bydgoszcz, (9) Lublin, (10) Katowice, (11) Białystok i (12) Rzeszów.

¹⁵ Na dowód tej tezy, autorka przytacza następującą wypowiedź: „Do ZMP nie ma problemu, żeby się zapisać, a do UMP już tak! Niektóre miasta chcą się dołączyć do UMP, są różne koncepcje, ale nie ma zgody wszystkich członków” Lackowska (2014: 134).

Tabela 5. Najważniejsze wnioski z dotychczasowych badań współpracy międzygminnej w Polsce

Przedmiot wniosku	Treść wniosku
Ocena poziomu współpracy	<ul style="list-style-type: none"> - niski poziom współpracy we wspólnym świadczeniu usług publicznych (Gorzelał, Jałowiecki 1996; Karankowski 1996); - niski poziom współpracy w tworzeniu sieci gospodarczych (Szmigiel-Rawska i in. 2010); - niski poziom zinstytucjonalizowanego współdziałania w obszarach metropolitalnych (Fuhrmann i in. 2005; Lackowska 2009; Kaczmarek 2010a; Kaczmarek, Mikuła 2011; Danielewicz 2013); - wysoki poziom współdziałania w celu pozyskiwania środków finansowych (Furmankiewicz, Stefańska 2010; Danielewicz 2013);
Podmioty współdziałania	<ul style="list-style-type: none"> - strukturę związków międzygminnych w Polsce zdominowały pojedyncze „związki-molochy” (Janikowska 1996; Karankowski 1996); - lokalne grupy działania powstają przede wszystkim dzięki zachętom publicznym instytucji międzynarodowych (Furmankiewicz 2006);
Przedmiot współdziałania	<ul style="list-style-type: none"> - ochrona środowiska, zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków oraz zagospodarowanie odpadów w przypadku związków międzygminnych (Janikowska 1996; Karankowski 1996; Bil 2013; <i>Współpraca JST...</i>, 2013); - duży udział „fikcyjnych” zadań związków międzygminnych (Bil 2013; <i>Współpraca JST...</i>, 2013); - fragmentacja dziedzin współdziałania w zakresie świadczenia usług publicznych w obszarach metropolitalnych (Lackowska 2009; Kaczmarek, Mikuła 2011; Mikuła 2014);
Problemy funkcjonowania sieci współdziałania	<ul style="list-style-type: none"> - problemy z formułowaniem statutu, rejestracją związku i inne formalne bariery na początku lat 1990. (Gorzelał, Jałowiecki 1996); - trudności w wypracowaniu wspólnego kompromisu (Gorzelał, Jałowiecki 1996; Lackowska 2009; Szmytkowska 2014); - skostniałość struktury związku międzygminnego utrudniająca dokonywanie zmian statutowych (Karankowski 1996); - napięte relacje na linii miasto centralne-gminy podmiejskie w aglomeracjach miejskich (Fuhrmann i in. 2005; Lackowska 2009; Mikuła 2011);
Czynniki współdziałania	<p>Destymulanty:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ograniczenia finansowe (Gorzelał, Jałowiecki 1996); - brak polityki państwa wspierającej współpracę międzygminną (Gorzelał, Jałowiecki 1996); - dodatkowa biurokracja (Szmigiel-Rawska i in. 2010); - granica administracyjna (Szmigiel-Rawska i in. 2010; Fuhrmann i in. 2005); - różne systemu organizacji usług publicznych w aglomeracjach i obszarach funkcjonalnych (Mikuła 2011); - niska sprawność organizacyjna gmin (Mikuła 2011); <p>Stymulanty:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dobre relacje między liderami (Szmigiel-Rawska i in. 2010); - motywacje polityczne (Lackowska 2014); - udział środowisk akademickich jako „pomostu” między gminami o różnych interesach (<i>Współpraca JST...</i>, 2013);

Źródło: Opracowanie własne na podstawie cytowanych prac.

2.1.2. Międzynarodowe analizy porównawcze

Międzynarodowe analizy porównawcze problematyki współdziałania międzygminnego zaczęły się pojawiać w literaturze zagranicznej stosunkowo niedawno, przede wszystkim na gruncie europejskim. Jedną z pierwszych publikacji na ten temat był artykuł Alana Delcampa¹⁶ (1997), w polskiej literaturze przedstawiany m.in. przez Kaczmarka (2005) i Ofiarską (2008). Delcamp wyróżnił w swojej analizie trzy grupy państw:

¹⁶ Alain Delcamp był radnym jednego z miast francuskich, członkiem francuskiego senatu oraz prezesem i założycielem Stowarzyszenia Badań nad Samorządem Terytorialnym w Europie.

- 1) państwa, w których preferowane jest współdziałanie międzygminne bez zmian administracyjnych (Francja, Belgia, Hiszpania, Luksemburg i Holandia);
- 2) państwa, w których dokonywano fuzji gmin (Niemcy, Wielka Brytania, kraje skandynawskie);
- 3) państwa, w których nie zdecydowano się na fuzje gmin i w których współdziałanie pozostaje „w zarodku” (Grecja, Portugalia Włochy).

Przedstawiona powyżej typologia dokonana została bez szczegółowych badań empirycznych. Sam autor przestrzega przed traktowaniem wyników jako ostatecznych i niepodważalnych – kraje europejskie są bowiem mocno zróżnicowane pod względem struktur administracyjnych, politycznych, prawnych i kulturowych (Delcamp 1997: 110).

Analiza porównawcza Delcampa była częścią szerszej monografii dotyczącej relacji międzygminnych we Francji. Swoisty „deficyt” pracy Delcampa, sprowadzający się do braku empirycznych studiów poszczególnych krajów, wypełniła monografia *Inter-Municipal Cooperation in Europe* wydana pod redakcją Rudiego Hulsta i Andre van Montforta (2007a). Jej autorzy podjęli próbę porównania współdziałania międzygminnego w ośmiu europejskich krajach: Belgii, Finlandii, Francji, Niemczech, Włoszech, Holandii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Poszczególne rozdziały monografii napisane przez „specjalistów krajowych” mają charakter diagnostyczno-opisowy, natomiast w ostatnim z rozdziałów redaktorzy monografii dokonali analizy porównawczej współdziałania w analizowanych państwach (Hulst, van Montfort 2007d). W związku z dużym znaczeniem tej pozycji (jest to pierwsza tego typu praca w literaturze europejskiej), jej wynikom zostanie poświęcone nieco więcej uwagi.

Porównanie poszczególnych państw dotyczyło kilku wymiarów:

- a) struktury rodzajowej uczestników współdziałania: „czyste” współdziałanie międzygminne a współdziałanie, w którym uczestniczą również podmioty zewnętrzne (np. organizacje pozarządowe, prywatne przedsiębiorstwa);
- b) rodzaju realizowanych zadań: świadczenie usług publicznych a koordynacja lokalnych polityk;
- c) liczby zadań: współdziałanie jednozadaniowe a wielozadaniowe;
- d) stopnia instytucjonalizacji współdziałania: sieci, formalne porozumienia i samodzielne organizacje;
- e) kompetencji decyzyjnych: władze regionalne a agencje regionalne;
- f) demokratycznej legitymizacji: polityczna reprezentacja i odpowiedzialność;

Po szczegółowej analizie dokonanej w świetle powyższych kryteriów, autorzy opracowania wyróżnili cztery podstawowe typy współdziałania międzygminnego w wybranych krajach europejskich, których najistotniejsze cechy scharakteryzowano poniżej.

[1] **Regiony miejskie** – samodzielne podmioty wyposażone w kompetencje decyzyjne w zakresie planowania i koordynowania polityk publicznych, czasem świadczące również usługi publiczne, funkcjonujące głównie na obszarach metropolitalnych. Autorzy podają przykłady takich jednostek w Niemczech, Holandii, Francji i Finlandii. Pojawienie się tego typu współdziałania Hulst i van Montfort wiążą z trzema czynnikami. Po pierwsze, istotne są duże współzależności między samorządami wynikające z silnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych – te natomiast wymuszają koordynację polityk lokalnych. Drugim ważnym czynnikiem jest brak silnego pośredniego szczebla administracji samorządowej, który pełniłby funkcje planistyczne. Kolejnym, trzecim powodem współdziałania jest interwencja władz centralnych lub wyższego rzędu, wprowadzająca w życie określone narzędzia w postaci korzystnych mechanizmów prawnych oraz zachęt finansowych. Obecność zewnętrznych czynników stymulujących jest zdaniem autorów kluczowa, co pokazują początkowe niepowodzenia we wprowadzaniu całkowicie oddolnych sposobów zarządzania metropolitalnego w Holandii i Włoszech.

Podstawowym problemem funkcjonowania tego typu współdziałania jest jego „hybrydowy” charakter (Hulst, van Montfort 2007d: 225). Najczęściej jest bowiem tak, że władze jednostek lokalnych wchodzi w skład grona decyzyjnego regionu miejskiego, który ma odrębne, dodatkowe kompetencje decyzyjne (taki wariant jest bardziej akceptowalny przez władze lokalne, które nie chcą pozbywać się swoich kompetencji i tracić możliwości pozyskania nowych). Jednak wywołuje on u nich często lokalno-subregionalny dysonans i pytanie, w jakim stopniu reprezentować interesy swojej gminy, a w jakim całego obszaru współdziałania. Skłanianie się ku lokalnej perspektywie (co zdarza się dużo częściej) powoduje fasadowość współdziałania i skupianie się głównie na tworzeniu symbolicznych polityk (np. sytuacja we Francji i Holandii). Ponadto, Hulst i van Montfort (2007d: 226) podkreślają, że współdziałaniu nie sprzyja istnienie konkurencji między samorządami lokalnymi (rzeczywistej lub wymagowanej).

[2] **Organizacje świadczące usługi publiczne** – są to podmioty współdziałania zajmujące się świadczeniem usług publicznych na rzecz lokalnych jednostek samorządowych, które przekazały im swoje kompetencje w tym zakresie (odpowiedniki polskich związków międzygminnych). Tego typu współdziałanie obserwuje się właściwie w każdym z analizowa-

nych państw. Są to organizacje jedno- lub wielozadaniowe. Ten typ współpracy jest szczególnie popularny w krajach, w których gminy są zobligowane do świadczenia dużej liczby zadań publicznych – w tej sytuacji współdziałają głównie niewielkie jednostki po to, by osiągnąć efekt skali. Analiza porównawcza pokazała, że w organizacjach świadczących usługi publiczne zachęty zewnętrzne nie mają tak kluczowego znaczenia jak w przypadku pierwszej formy kooperacji – motywy współdziałania są zdecydowanie bardziej osadzone w lokalnej sytuacji ekonomicznej. Istotnym problemem badawczym, ale przede wszystkim praktycznym jest rozstrzygnięcie efektywności ekonomicznej tego typu sposobów świadczenia usług publicznych. Mogłoby się wydawać, że współdziałanie zawsze przynosi efekt skali, który przekłada się na mniejszy koszt jednostkowy świadczonej usługi. Istnieją jednak przykłady, np. z Włoch (Fedele, Moini 2007), w których nie pojawił się taki efekt i ze współdziałania ostatecznie zrezygnowano. Ważnym problemem okazały się również koszty ponoszone podczas inicjowania współdziałania wynikające z niewielkiego doświadczenia w tym zakresie (trudności w zrobieniu „pierwszego kroku” w stronę współpracy). Autorzy porównania przytaczają również przykłady zmniejszenia się efektywności współpracy w związkach dwu- lub wielozadaniowych (Nieto Garrido 2007; Hulst, van Montfort 2007c). Jednak chyba największym problemem wspólnego świadczenia usług publicznych jest osłabienie ich legitymizacji, „odsunięcie” demokratycznej kontroli ich funkcjonowania.

- [3] **Porozumienia w sprawie świadczenia usług** – obejmują kontrakty i umowy w zakresie wspólnego świadczenia usług publicznych nie powołujące odrębnej, samodzielnej organizacji. Tego typu współdziałanie ma różny charakter. Najczęściej jest tak, że jedna z gmin (zazwyczaj największa) świadczy usługi dla pozostałych. Zdarzają się również przypadki, że lokalne samorzady podpisują porozumienie by osiągnąć większą siłę przetargową przy okazji prywatyzacji świadczenia usług. Oba typy można zaobserwować we Włoszech (Fedele, Moini 2007), Holandii (Hulst, van Montfort 2007c) i Finlandii (Haveri, Airaksinen 2007). Tego rodzaju formy współpracy nie odbiegają funkcjonalnie od wspólnych organizacji świadczących usługi. Jednak mają one nad nimi pewną przewagę ekonomiczną, tzn. nie generują wysokich kosztów rozpoczęcia działalności (*start-up costs*) oraz dodatkowych wydatków na utrzymanie odrębnej organizacji. Ponadto, porozumienia są bardziej elastyczne – dużo łatwiej jest zrezygnować lub zmodyfikować ich treść niż zmieniać statut odrębnego podmiotu. Spośród analizowanych krajów, porozumienia międzygminne są najbardziej popularne w Finlandii, w której coraz częściej zastępują one samodzielne organizacje. Istotną cechą tego typu współdziałania jest to, że często uczestniczą w nim również

podmioty inne niż gminy. Tym sposobem realizowane jest współdziałanie pionowe w administracji publicznej (np. Wielka Brytania lub Włochy) oraz współpraca z podmiotami sektora prywatnego (szczególnie w Wielkiej Brytanii) w celu koordynacji świadczenia usług publicznych. Przykłady kooperacji pionowej pokazują, że motywem podjęcia tego typu współdziałania jest możliwość korzystania z zasobów i kontakty z administracją wyższego szczebla, bądź administracją rządową. Odbywa się to jednak z uwzględnieniem ryzyka utraty swobody politycznej.

- [4] **Fora planistyczne** – luźne sieci zajmujące się planowaniem i koordynowaniem lokalnych polityk. Najczęściej oprócz gmin w ich skład wchodzi inne podmioty publiczne i prywatne. Ich instytucjonalne umocowanie jest stosunkowo niskie – uczestnicy utrzymują po prostu mniej lub bardziej regularne i stabilne relacje. Występują one w każdym z analizowanych państw i można wśród nich wyróżnić trzy podtypy. Pierwszy obejmuje wyłącznie sąsiadujące ze sobą gminy i pełni do pewnego stopnia funkcję subregionalnych władz publicznych koordynujących lokalne polityki. W drugim z nich, również działającym na obszarze silnie powiązanych funkcjonalno-przestrzennie, uczestniczą także podmioty z sektora pozarządowego i prywatnego oraz podmioty publiczne inne niż gminy. Trzecim typem są sieci wykraczające poza granice regionalne, a czasem również poza granice państwowe. Fora planistyczne są stosunkowo rzadko obecne w krajach, w których silną pozycję nadano regionalnemu szczeblowi administracji (Hiszpania, Włochy).

Autorzy analizy porównawczej podsumowując dokonane ustalenia stwierdzili, że nie wszystkie założone cele udało się osiągnąć w związku z brakiem wiarygodnych danych dotyczących różnych form współpracy międzygminnej (ich zdaniem są one rzadkością). Tym samym wykonane badania pozwalają jedynie na wyprowadzenie wstępnych wniosków, które powinny być pogłębiane w ramach kolejnych studiów. Hulst i van Montfort kontynuowali swoje prace na ten temat, osadzając je już w nieco szerszym kontekście teoretycznym, próbując tym samym wyjaśnić mechanizmy funkcjonowania współdziałania międzygminnego. Ich wyniki zostały opublikowane w dwóch kolejnych artykułach (Hulst et al. 2009; Hulst, van Montfort 2012), które ukazały się w znaczących czasopismach naukowych („Public Organizational Review” i „Public Policy and Administration”). Zostaną one przedstawione w dalszej części rozprawy, dotyczącej badań nad czynnikami współdziałania oraz teorii instytucjonalnych.

Monografia pod redakcją Hulsta i van Montforta przedstawiała porównanie współdziałania międzygminnego w wybranych krajach Europy Zachodniej. Lukę w tego typu opracowaniach dotyczących krajów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej zapełniła w pewnym

stopniu obszerna praca pod redakcją Swianiewicza (2011a), w której krajowi autorzy przedstawili problematykę współdziałania międzygminnego w Albanii, Bośni i Hercegowinie, Czechach, Macedonii i Rumunii, natomiast jej redaktor sformułował konkluzje wypływające ze szczegółowych, krajowych charakterystyk (Swianiewicz 2011b). Poniżej przytoczono najważniejsze z nich.

Pierwszą istotną kwestią utrudniającą realizację badania był, podobnie jak w pracy Hulsta i van Monforta, problem z dostępnością danych na temat współdziałania międzygminnego. Pokazuje to jak powszechny jest to problem. Autorzy poszczególnych rozdziałów podjęli próbę jego rozwiązania, jednak mimo to ostateczne bazy danych nie dawały satysfakcjonującego, pełnego obrazu współpracy międzygminnej. Druga konkluzja dotyczyła różnego poziomu rozwoju współpracy międzygminnej w poszczególnych krajach. W największym stopniu współpracowały ze sobą gminy czeskie (*obce*), co mogło być wynikiem dużej fragmentacji lokalnych struktur terytorialnych oraz wysokim poziomem ich autonomii. Najmniej chętnie współdziałały natomiast gminy w Albanii. Trzecia konkluzja dotyczyła dylematu pomiędzy rolą efektu skali i korzyściami większego zakresu świadczonych usług. Zazwyczaj w literaturze podkreśla się krytyczne znaczenie efektu skali, natomiast w tym przypadku autorzy wskazują, że pewne usługi nie mogłyby w ogóle zostać zrealizowane, gdyby nie były świadczone w drodze współdziałania (Stanus 2011). Czwarta konkluzja dotyczyła przedmiotu współdziałania. Co prawda zakres współpracy był mocno zróżnicowany, jednak dominowały dwie grupy zadań: (1) działania związane z gospodarowaniem odpadami i gospodarką wodno-ściekową oraz (2) bardziej luźne inicjatywy związane z planowaniem rozwoju gospodarczego, zagospodarowania terenu oraz promocji gospodarczej i turystycznej. Kolejnym, piątym wnioskiem jest brak stabilności i osadzenia instytucji współdziałania międzygminnego w badanych krajach – współpraca podtrzymywana jest często zewnętrznymi zachętami i zdarza się, że okazuje się nieskuteczna (z różnych powodów). Spośród istniejących zachęt, szczególne znaczenie miały instrumenty organizacji międzynarodowych, w tym programy i fundusze Unii Europejskiej (w przypadku Czech i Rumunii) oraz Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju i Banku Światowego (szczególnie w przypadku Bośni i Hercegowiny oraz Albanii). Ponadto okazało się, że w wielu przypadkach jedna z gmin (najczęściej największa lub ta, która miała najbardziej dynamicznego lidera) decydowała o sukcesie projektu współdziałania, co podkreśla znaczenie przywództwa w grupie. Wreszcie w ostatniej konkluzji autor podkreślił, że reguły prawne wspierające współpracę są konieczne, ale niewystarczające. Istotne są również takie działania publiczne, które będą analizowały i budowały społeczeństwo obywatelskie, kulturę współdziałania i wzajemnego zaufania.

W zagranicznej literaturze naukowej zdarza się również, że analizy porównawcze wykonywane są dla par krajów, np. Włoch i Niemiec (Bolgherini 2011). Obok prac w nurcie ściśle naukowym, interesujące z punktu widzenia międzynarodowych analiz porównawczych są raporty i sprawozdania instytucji publicznych, w tym m.in. Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (*Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*), Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme*) – przede wszystkim jego oddziału w Bratysławie oraz Rady Gmin i Regionów Europy (*Conseil des communes et régions d'Europe*). Publikacje wydawane przez te organizacje mają często charakter instruktażowy i promują różne formy współdziałania (*Joining Forces...* 2006; *Inter-Municipal Cooperation...* 2009; *Toolkit Manual...* 2010). Czasem jednak opisują sytuację w tej dziedzinie w różnych krajach europejskich, co nadaje im większego waloru poznawczego. Wśród tego rodzaju prac można wyróżnić krótkie raporty dotyczące partnerstw jednostek miejskich i wiejskich (CCRE 2013b), ogólnokrajowych stowarzyszeń samorządowych (CCRE 2013a), czy też bardziej ogólne sprawozdania, przedstawiające szersze spektrum współdziałania międzygminnego (*Good practices...* 2007; *Inter-Municipal Cooperation...* 2006, 2008). Użyteczność tego typu publikacji dla niniejszej rozprawy jest jednak ograniczona z uwagi na brak kontekstu teoretycznego, czysto sprawozdawczy charakter oraz fragmentaryczne dane. W pracach tych nie podejmuje się zazwyczaj prób typologii, czy też bardziej całościowej, zgeneralizowanej interpretacji jednostkowych, krajowych przykładów. Są one jednak istotnym źródłem danych i uzupełnieniem przedstawionych w tym rozdziale publikacji naukowych.

W polskojęzycznej literaturze problematyka międzynarodowych porównań współdziałania międzygminnego nie ma swoich odrębnych publikacji, choć jest obecna, zazwyczaj w kontekście badania innych procesów, czy struktur społecznych. Stosunkowo obszerny jest materiał dotyczący instytucjonalno-prawnych uwarunkowań współdziałania w poszczególnych krajach. Jeszcze w połowie lat 1990. ukazał się pokonferencyjny numer czasopisma prawniczego *Przegląd Prawa i Administracji*, który był w całości poświęcony problematyce współdziałania międzygminnego, a część rozdziałów dotyczyła przykładów międzynarodowych, w tym m.in. Grecji, Szwajcarii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Belgii. Jednak chyba najbardziej obszerną tego rodzaju analizę administracyjno-prawną dokonała w swojej monografii Ofiarska (2008), która przedstawiła formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w 26 krajach europejskich, uwzględniając zarówno kraje Europy Zachodniej, Środkowej jak i Wschodniej. Praca ta ma ogromną wartość i przedstawia bardzo duży materiał faktograficzny skoncentrowany na prawnych możliwościach współpracy. W konkluzji autorka pisze jednak, że „analiza trendów współdziałania gmin w Europie wymaga oprócz prawnoporównawczego ujęcia

tematu, także stosownych badań o charakterze ekonomicznym, socjologicznym i historycznym. Dopiero takie kompleksowe ujęcie tego istotnego dla funkcjonowania samorządu terytorialnego zjawiska umożliwi udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego współdziałanie komunalne rozwija się bardziej intensywnie w danym państwie, a jakie są przyczyny braku rozwiniętych form współdziałania w tym zakresie w innym państwie” (Ofiarska 2008: 586).

Międzynarodowe analizy porównawcze współdziałania międzygminnego wykorzystujące nie tylko wiedzę prawniczą pojawiają się w Polsce również w kontekście badań struktur obszarów metropolitalnych i aglomeracji miejskich oraz sposobów zarządzania tymi strukturami. Jedną z takich publikacji jest artykuł Swianiewicza (2006), w którym przedstawił on doświadczenia międzynarodowe w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi, koncentrując się przede wszystkim na współpracy gmin wchodzących w skład tych obszarów. Traktuje on przy tym (za Goldsmithem 2005: 82) dobrowolne współdziałanie gmin jako jeden z czterech możliwych sposobów zarządzania metropolitalnego. Krótki przegląd doświadczeń międzynarodowych (przykłady współpracy z Francji, Holandii, Danii, Włoch, Niemiec i Wielkiej Brytanii) pokazuje szereg różnych rozwiązań instytucjonalnych, a także problemy funkcjonowania współdziałania. Ponadto, za Heineltem i Kueblerem (2005) wskazuje trzy warunki konieczne do skutecznego, oddolnego inicjowania współdziałania w duchu *metropolitan governance*: (1) zachowanie aktorów sceny metropolitalnej związane z odpowiednim poziomem zaufania – poszukiwanie kompromisów, unikanie konfliktów; (2) zachęty do współpracy wprowadzane przez instytucje wyższego szczebla; (3) jakość przywództwa. Konfrontując te wymagania z polską rzeczywistością, Swianiewicz (2006: 33) stwierdza, że „można mieć poważne wątpliwości, czy spełniony w zadowalającym stopniu jest którykolwiek z warunków skutecznego *metropolitan governance*”.

Pierwszą polską pracą monograficzną, w której porównano ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie Zachodniej była publikacja Kaczmarka i Mikuły (2007). Jej autorzy wykazali, że „dynamiczny rozwój relacji funkcjonalno-przestrzennych między miastem a jego coraz dalszym otoczeniem stwarza przesłanki do bardziej intensywnej kooperacji między jednostkami komunalnymi” (Kaczmarek, Mikuła 2007: 138). Wyróżnili oni cztery podstawowe formy integracji zarządzania na obszarach metropolitalnych, z czego trzy opierają się na współdziałaniu komunalnym (nie tylko między gminami, ale również między gminami i jednostką wyższego szczebla administracji domykającą się w ramach obszaru metropolitalnego). Mogą mieć one charakter: (1) obligatoryjnych korporacji terytorialnych, (2) fakultatywnych związków i porozumień komunalnych oraz (3) niesformalizowanych lub słabo ukonstytuowanych struktur współdziałania. Wnioski te są zatem zbliżone do wyników badań

Hulsta i van Montforta (2007d). Najczęściej występującą formą kooperacji w obszarach metropolitalnych Europy Zachodniej są związki komunalne, których władze powoływane są przez samorządy wchodzące w ich skład – taka sytuacja występuje w 12 z 18 porównywanych obszarów metropolitalnych (m.in. Manchester, Lyon, Bordeaux, Frankfurt nad Menem, Rotterdam, Barcelona, Lizbona, Helsinki). Najbardziej skuteczne są przy tym formy zarządzania metropolitalnego inicjowane oddolnie przez podmioty lokalne. Czynnikiem krytycznym, decydującym o podjęciu współdziałania, jest przekonanie lokalnych liderów politycznych do jego słuszności.

W innej z polskich prac dotyczących struktur wielkomiejskich, Niziołek (2008) porównuje modele kooperacyjnego zarządzania aglomeracjami we Francji, Wielkiej Brytanii i w Niemczech, wykorzystując przy tym zarówno wiedzę prawniczą, jak i wybrane przykłady praktyczne. Porównanie modeli kooperacyjnych zostało odniesione, podobnie jak w przypadku wcześniejszych prac, do innych sposobów organizacji struktur aglomeracyjnych (w tym do tworzenia nowego szczebla władzy terytorialnej). Zdaniem autorki, „modele «kooperacyjne» preferowane są i najlepiej funkcjonują w krajach, w których rozwinięta jest demokracja lokalna, a więc występują silne wspólnoty samorządowe i inne grupy interesów z dobrze zidentyfikowanymi potrzebami i poglądami oraz z silnie wykształconymi mechanizmami ich artykulacji i realizacji” (Niziołek 2008: 200). W myśl tego zdania można powiedzieć, że współdziałanie i jego zakres mogą zależeć od poziomu kultury administracyjnej i kapitału społecznego danego kraju.

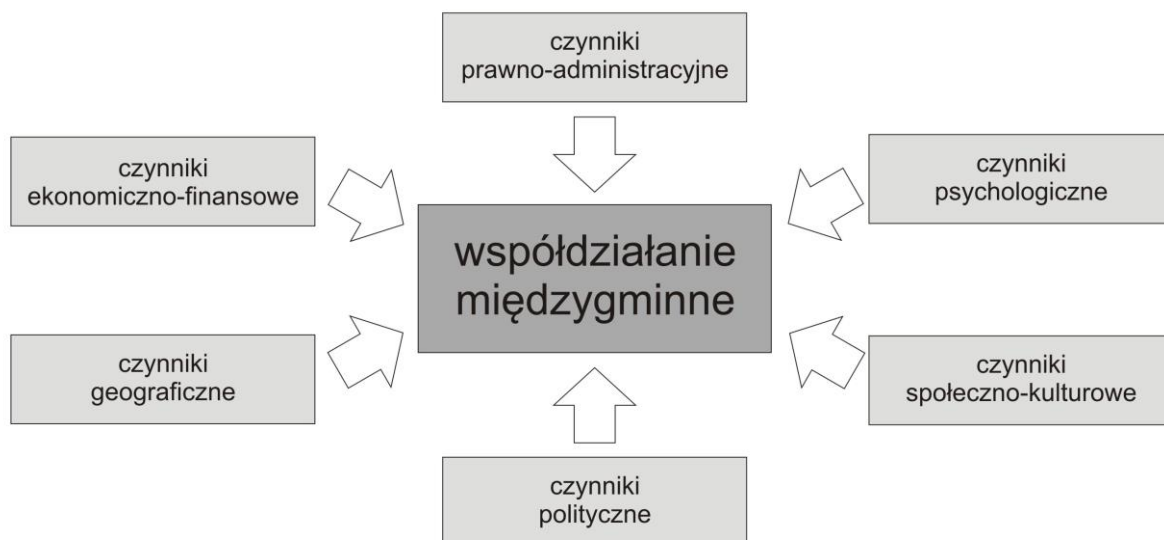
Jedną z najnowszych polskich prac, w których porównywano współpracę w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi w Europie jest monografia Danielewicz (2013). Autorka zestawiała ze sobą przykłady kooperacji w 10 państwach (Francja, Portugalia, Holandia, Szwecja, Dania, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania, Szwajcaria), dokonując diagnostyczno-opisowej analizy poszczególnych krajowych przypadków. W podsumowaniu autorka stwierdza, że „formy współpracy najczęściej rozwijane są w krajach o rozwiniętej demokracji lokalnej i wysokim poziomie społeczeństwa obywatelskiego, które ma możliwość wyrażania swoich oczekiwań i partycypacji w procesach zarządzania rozwojem (Dania, Szwecja). W krajach na niższym poziomie rozwoju kapitału społecznego (Hiszpania, Portugalia, Włochy) droga do współpracy jest znacznie dłuższa i trudniejsza” (Danielewicz 2013: 289).

Osobną kategorię polskich prac, w których poruszana jest problematyka współdziałania międzygminnego w kontekście międzynarodowym są publikacje dotyczące struktur terytorialno-administracyjnych i ich reform. W tej grupie szczególnie cenna jest monografia Kaczmarka (2005) oraz artykuł Swianiewicza (2009). W pracy Kaczmarka znajduje się szczegółowe

porównanie współdziałania w wybranych krajach Europy Zachodniej i Polsce z uwzględnieniem: (1) współpracy międzygminnej, (2) kooperacji w regionach miejskich oraz (3) sieci miast. Analiza porównawcza została poprzedzona opisem przesłanek współpracy oraz form prawnych, organizacyjnych i przestrzennych kooperacji. W podsumowaniu autor stwierdza, że „zaprezentowane przykłady form kooperacji interkomunalnej pokazują, że współistnienie terytorialne między jednostkami lokalnymi, choć w wielu przypadkach konieczne, nie jest w krajach europejskich powszechne. Obawy gmin przed utratą części suwerenności, władztwa decyzyjnego i finansowego stanowią istotną barierę dla intensyfikacji współpracy międzygminnej. Szczególnie jest to widoczne w aglomeracjach, gdzie lęk przed dominacją dużego miasta nad jego otoczeniem jest bardzo duży” (Kaczmarek 2005: 265). Uzupełnieniem monografii Kaczmarka jest artykuł Swianiewicza, w którym autor porównuje reformy terytorialne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w której „zjawisko silnej fragmentacji terytorialnej na najniższym szczeblu podziału terytorialnego jest bardzo częste” (Swianiewicz 2009: 6). Choć współdziałanie międzygminne nie jest zasadniczym problemem badawczym poruszonym w artykule, to autor przedstawia ciekawe wnioski dotyczące problemów kooperacji lokalnej, alternatywnej wobec reform terytorialnych. Twierdzi on, że „w odróżnieniu od tego, co sugerują czasem zwolennicy tego rozwiązania, dobrowolna współpraca jednostek samorządowych nie pojawia się często i nie przebiega bezproblemowo” (Swianiewicz 2009: 15). Wiąże się to przede wszystkim z trudnościami natury politycznej oraz brakiem zaufania, szczególnie widocznym w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

2.1.3. Czynniki współdziałania międzygminnego

Na współdziałanie międzygminne wpływa szereg różnych czynników. Ich identyfikacja opiera się zarówno na badaniach ilościowych, jak i jakościowych. Badania ilościowe oparte o metody analizy wielozmiennej prowadzone są głównie na gruncie amerykańskim (por. Bel, Warner 2013). W pracach europejskich częściej zdarza się, że czynniki współpracy międzygminnej są identyfikowane na podstawie badań jakościowych. W publikacjach dotyczących tej kwestii stosuje się różne ich klasyfikacje (por. m.in. Furmankiewicz 2002: 9; Kaczmarek 2005: 232-235; Feiock 2007: 49-50; Ofiarska 2008: 267-283; Rayle, Zegras 2012: 4-5; Bel i in. 2013; Bel, Warner 2013; Blaeschke 2014). Autor rozprawy, próbując dokonać syntezy dotychczasowych ustaleń wyodrębnił sześć grup czynników, które wyjaśniają kooperację międzygminną (ryc. 2).



Rycina 2. Czynniki wpływające na współdziałanie międzygminne
Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszą grupę stanowią **czynniki prawno-administracyjne**. Podstawowym warunkiem współpracy jednostek samorządowych jest odpowiednia kompetencja przyjęta przez ustawodawcę – gminy są bowiem organami administracji publicznej, które mogą działać tylko w zakresie przewidzianym przez prawo. W tej kwestii nie obserwuje się raczej żadnego zróżnicowania między państwami – w państwach demokratycznych normą jest, że pozostawia się gminom możliwość kooperacji z innymi jednostkami tego samego szczebla. Istotny jest jednak sposób ujęcia tej kompetencji, jej operacjonalizacja w ramach konkretnych form prawno-ustrojowych. Czynnikiem nie sprzyjającym współpracy jest źle skonstruowane prawo, zbyt mocno lub zbyt mało rozbudowane i nie oddające tym samym rzeczywistości, której ma służyć. Natomiast czynnikiem sprzyjającym jest prawo nieutrudniające współdziałania, czasem również wprowadzające obligatoryjność kooperacji w określonej sytuacji (por. m.in. Furmankiewicz 2002: 9; Fedele, Moini 2007: 127; Ivanović i in. 2010: 6). Czynniki prawno-administracyjne sprowadzają się również szerszej kwestii, dotyczącej ogólnego zakresu kompetencyjnego gminy, decentralizacji zadaniowej. Kaczmarek twierdzi, że „słabość kompetencyjna jest czynnikiem przemawiającym za współpracą interkomunalną” (Kaczmarek 2005: 233). Często bowiem jest tak, że zakres zadań realizowanych przez gminy nie jest odpowiednio dostosowany do ich możliwości, a współpraca międzygminna staje się mechanizmem korygującym ten niedoskonały rozdział obowiązków (por. Ofiarska 2008).

Drugą istotną grupę stanowią **czynniki geograficzne**, a więc takie, które wynikają z określonej lokalizacji (1) w układzie powiązań funkcjonalnych danego kraju lub regionu (czynniki geograficzno-osadnicze) oraz (2) w stosunku do otoczenia przyrodniczego (czynniki fizyczno-geograficzne). Wielu badaczy twierdzi, że ważnym czynnikiem współdziałania jest

położenie na obszarze o silnych powiązaniach funkcjonalnych, które nie odpowiadają przyjętym podziałom administracyjnym (por. m.in. Baker 1993: 41; Furmankiewicz 2002: 8; Warner 2011: 427; Bel, Warner 2013). Cytowane przez Bela i Warnera (2013) prace oparte o analizę wielozmienną pokazały, że zmienne opisujące położenie w strefie podmiejskiej wykazują istotny statystycznie, pozytywny związek z poziomem współpracy międzygminnej. Czynniki ten ma swój wymiar w specjalnych regulacjach dedykowanych aglomeracjom miejskim, obszarom metropolitalnym (por. Hulst, van Montfort 2007a). Istotna jest również lokalizacja gminy w stosunku do obiektów przyrodniczych, spośród których istotne są m.in. doliny rzek, jeziora, ujęcia wody, kompleksy leśne (por. Kaczmarek 2005: 233). Rozmieszczenie obiektów przyrodniczych nie odpowiada zazwyczaj granicom administracyjnym, w związku z czym koordynacja ich wykorzystania, zagospodarowania oraz ochrony stają się często powodem kooperacji międzygminnej.

Kolejną grupę stanowią **czynniki ekonomiczno-finansowe**. Ich istotą jest świadomy wybór współpracy międzygminnej spośród różnych alternatywnych decyzji władz lokalnych, zapewniający gminie określone korzyści finansowe. Spośród nich istotne jest m.in. poszukiwanie oszczędności w świadczeniu usług publicznych oraz dążenie do uzyskania ekonomii skali. W tym kontekście, jako zmienne niezależne traktuje się zazwyczaj: wielkość populacji, gęstość zaludnienia, poziom dochodów własnych na mieszkańca, poziom zadłużenia na mieszkańca (Bel, Warner 2013). Większość prac analizowanych w artykule Bela i Warnera (2013) dowodzi, że częstotliwość współpracy maleje wraz ze wzrostem liczby ludności jednostki. Do podobnych wniosków doszli również Delcamp (1997), Warner i Hefetz (2003) oraz Warner (2006). Również Bel i in. (2013) oraz Bel i Costas (2006) badając czynniki wspólnego gospodarowania odpadami w jednym z hiszpańskich regionów potwierdzili empirycznie, że małe samorządy współpracują częściej po to, by – jak twierdzą – obniżyć koszty świadczenia usług (duże gminy zdecydowanie częściej decydują się natomiast na prywatyzację w związku z większą podażą firm oferujących tego typu usługi w miastach). Porównanie kosztu odbioru odpadów w hiszpańskich gminach realizujących to zadanie samodzielnie oraz tych, które współpracują w tej dziedzinie pokazuje, że ta druga forma jest blisko 20% tańsza (Bel, Costas 2006: 15; por. Bel, Mur 2009). Czasem jednak obserwuje się zależność odwrotną. Badania norweskich gmin przeprowadzone przez Sørensen (2007) pokazują bowiem, że wraz ze wzrostem wartości wskaźnika koncentracji własności (indeks Herfindahla), zmniejsza się kwota opłaty za odbiór odpadów. Koszty wynikające z rozproszenia własności przewyższają tym samym korzyści zwiększającej się skali świadczonych usług. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w świetle dotychczasowych badań, negatywny związek między liczbą ludności gminy a poziomem współpracy

zachodzi w określonym przedziale wielkości. Badanie Bela i Costasa (2006) pokazuje, że w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców koszt jednostkowy samodzielnego odbioru odpadów jest niższy niż w gminach, które realizują to zadanie w drodze współdziałania. Poszukiwanie optymalnej wielkości gminy z uwzględnieniem różnego rodzaju kosztów świadczonych usług (finansowych, transakcyjnych, politycznych) prowadzone były również na gruncie polskim (Swianiewicz, Herbst 2002). Ich wyniki doprowadziły do wniosku, że optymalna wielkość polskiej gminy znajduje się w pobliżu punktu 30 000 mieszkańców, bowiem „powyżej tej wielkości krańcowa strata efektywności demokratycznej przewyższa krańcowy zysk wynikający z poprawy efektywności ekonomicznej” (Swianiewicz 2009: 11). Nade wszystko należy podkreślić, że wyjaśnianie współpracy międzygminnej z wykorzystaniem czynników o charakterze ekonomicznym zakłada konkretną racjonalność człowieka, określaną jako *homo oeconomicus*, w której człowiek dąży do maksymalizacji zysków i dokonuje wyborów na podstawie spodziewanych ekonomicznych rezultatów tych wyborów.

Istotnym czynnikiem o charakterze ekonomiczno-finansowym są również różnego rodzaju zachęty pieniężne oferowane przez państwo i instytucje międzynarodowe (West 2007; Lackowska 2008: 12). Współcześnie obserwuje się wyraźny rozwój polityk krajowych i unijnych wykorzystujących te instrumenty promocji kooperacji międzygminnej (Sorrentino, Simonetta 2013: 888). W niektórych przypadkach ich obecność jest niezbędna, by gminy rozpoczęły współpracę (Hulst, van Montfort 2007d). Szczególnie konieczne są one w sytuacji działania silnych, oddolnych procesów generujących konkurencję i konflikty międzygminne (np. w aglomeracjach miejskich). Ciekawe i dość symptomatyczne wnioski płyną jednak z badań Sorrentino i Simonetty zrealizowanych wśród włoskich *Unioni di comuni* (związków gmin) położonych w regionie Lombardii. Autorzy udowodnili bowiem, że zewnętrzne dotacje finansowe nie zmieniają relacji wewnętrznych między politykami współpracującymi i wspierają głównie tzw. „defensywne” strategie rozwojowe (wątpliwe dofinansowywanie bieżących wydatków, zamiast realizacji strategii długoterminowej). W badaniach pojawili się co prawda aktorzy bardziej dynamiczni i kreatywni dążący do uzyskania efektu synergii, jednak ich rola jest niewielka z uwagi na statyczny i wręcz inercyjny charakter *Unioni di comuni*, zbliżony do postawy oportunistycznej (Sorrentino, Simonetta 2013: 901).

Czynnikami o dużym znaczeniu, choć trudnymi do oszacowania są **czynniki polityczne**. Badania Bela i Warnera (2013), dotyczące amerykańskich samorządów lokalnych wykazały, że istnieje związek między poziomem współdziałania a ustrojem politycznym jednostki lokalnej. Okazało się bowiem, że samorzady funkcjonujące według mniej upolitycznionego

modelu rada-menedżer (*council-manager*) częściej współpracują z innymi jednostkami niż samorządy pracujące według tzw. modelu burmistrzowskiego (*mayor-council*). Podobne wyniki na gruncie amerykańskim zaprezentowali Brown i Potoski (2003). Również wnioski Nieto Garrido (2007: 188) dotyczące hiszpańskich *mancomunidades*¹⁷ i *Àreas Metropolitanas*¹⁸ pokazują, że upolitycznienie gremiów decyzyjnych utrudnia współdziałanie. Bel i Fageda (2008) twierdzą, że istnieją dwie główne motywacje polityczne: (1) wygranie wyborów oraz (2) preferencje ideowe. Dodać do tego można (za Furmankiewiczem 2002: 10) również trzecią, tj. (3) chęć kształtowania korzystnych reguł formalnych poprzez wspólną reprezentację gmin w relacjach z państwem i organizacjami międzynarodowymi.

O pierwszej z politycznych motywacji decyduje legitymizacja działań i decyzji lidera (liderów) politycznego, rozumiana jako „ogólna gotowość do przyjęcia, w ramach pewnego marginesu, decyzji których treść nie jest jeszcze znana” (Luhman 1975: 25; za: Klijn, Edelenbos 2012: 6). W systemie demokracji przedstawicielskiej aktem legitymizacji jest wybór władz lokalnych w drodze powszechnego głosowania. Klijn i Edelenbos (2012: 9) nazywają ten typ legitymizacji „polityczną odpowiedzialnością” – jest bowiem jasne, kto odpowiada za decyzje podejmowane w interesie publicznym (Esmark 2006: 274). Praktyką funkcjonowania sieci współpracy międzygminnej jest dobór grona decyzyjnego spośród przedstawicieli władz poszczególnych gmin-uczestników (Hulst, van Montfort 2007d: 222). W sytuacji, gdy podmiot świadczący usługi publiczne (sieć) nie podlega bezpośredniej ocenie demokratycznej, pojawia się problem odpowiedzialności za realizowane zadanie. Czy odpowiedzialna jest określona sieć, która świadczy usługi? Jeśli tak, to w jaki sposób społeczność lokalna może legitymizować to działanie? Najczęściej jedynym sposobem jest wpływ na władze gminy, te jednak są tylko w niewielkiej części odpowiedzialne za działania całej sieci. W związku z tym, lokalni politycy tracą kontrolę nad legitymizacją swoich działań, a tym samym nad rezultatem najbliższych wyborów. Czynnikiem demokratycznej legitymizacji staje się tym samym destymulantą współpracy¹⁹.

Preferencje ideowe polityków lokalnych łączą się z ich przynależnością partyjną. W sytuacji, gdy władze określonych gmin reprezentują to samo ugrupowanie polityczne, ich współpraca jest bardziej prawdopodobna niż w sytuacji odwrotnej (Fedele, Moïni 2007: 121; *Inter-municipal cooperation...*, 2009: 36; Stead, Meijers 2009: 326; *Toolkit Manual...*, 2010: 25).

¹⁷Zinstytucjonalizowana forma współpracy hiszpańskich lokalnych jednostek samorządowych, zbliżona w swym formalno-prawnym kształcie do polskich związków międzygminnych.

¹⁸Forma współpracy samorządowej na obszarach metropolitalnych w Hiszpanii.

¹⁹Zdaniem Hulsta i van Montforta (2007d: 224) długotrwałe napięcie pomiędzy demokratyczną legitymizacją i współdziałaniem międzygminnym prowadzi do dwóch rozwiązań. Pierwszym jest odgórne ograniczenie współpracy międzygminnej, a drugim – wprowadzenie bezpośrednich wyborów demokratycznych wyłaniających grono decyzyjne sieci (to rozwiązanie prowadzi w zasadzie do wyodrębnienia się nowego szczebla samorządu terytorialnego).

Choć należy pamiętać, że w niektórych krajach czynnik ten nie odgrywa kluczowej roli z uwagi na niewielkie upartyjnienie samorządów lokalnych oraz skłonność do niedemonstrowania różnic partyjnych i ideowych, które w zarządzaniu lokalnym mają niewielkie znaczenie. Istnieją jednak prace, w których podkreśla się znaczenie tego czynnika. Na przykład badania współpracy międzygminnej w Chorwacji pokazują, że „lokalni politycy nie chcą współpracować z politykami z innych partii i boją się dzielić władzę polityczną” (Ivanović i in. 2010: 60). W niektórych pracach podkreśla się również, że nie wszystkie zadania są równie „wrażliwe” na przynależność partyjną. Jednym z takich kluczowych zadań jest wspólne planowanie strategiczne (*Inter-municipal cooperation...*, 2009: 36), w którym podkreśla się wagę wzajemnego zaufania pomiędzy partnerami.

Ważną kwestią wpływającą na podjęcie współpracy międzygminnej jest lobbing polityczny (Hulst, van Montfort 2007a: 10; 2007c: 158; *Toolkit Manual...*, 2010: 34; Banat 2012). Najczęściej jest tak, że w kwestii wspólnej reprezentacji gmin względem jednostek wyższego rzędu nie obserwuje się istotnych konfliktów, niezgodności i stosunkowo łatwo osiąga się międzygminny konsensus (Hulst, van Montfort 2007c: 158). Zdaniem Furmankiewicza „wspólna reprezentacja samorządów ma na celu zwiększenie siły władz lokalnych w lobbingu wobec władz państwowych, a nawet społeczności międzynarodowych” (Furmankiewicz 2002: 10). Inaczej sprawa wygląda w sytuacji, gdy reprezentacja lokalna jest podzielona, tzn. w negocjacjach z państwem (ewentualnie instytucją międzynarodową) nad określonym rozwiązaniem występują przynajmniej dwie sieci międzygminne reprezentujące różne interesy. Skuteczność lobbingu jest wówczas mniejsza (zmniejsza się ona wraz ze wzrostem liczby sieci reprezentujących odmienne interesy w danej kwestii) (por. Olson 1971) i wpływa negatywnie na poziom kooperacji międzygminnej.

Dotychczasowe badania pokazują, że na poziom współpracy międzygminnej mają również wpływ **czynniki społeczno-kulturowe**. W tym kontekście często pojawia się pojęcie hetero- i homogeniczności społecznej obszaru, a więc poziomu zróżnicowania lokalnej społeczności. Istotne jest przy tym zarówno zróżnicowanie wewnętrzne gminy, jak i zróżnicowanie pomiędzy gminami zainteresowanymi współdziałaniem (zróżnicowanie zewnętrzne). W dotychczasowych pracach bada się je głównie z uwzględnieniem heterogeniczności dochodowej, wiekowej, czy rasowej (aspekt obecny w zasadzie wyłącznie w pracach amerykańskich) (Frère i in. 2003: 16; LeRoux, Karr 2007: 13). Twierdzi się przy tym, że zróżnicowanie zewnętrzne osłabia współpracę lokalną, ponieważ generuje wysokie koszty transakcyjne (Bel, Warner 2013: 6). Gdy społeczności gmin są silnie zróżnicowane, obserwuje się różne preferencje co do świadczonych usług publicznych (Clingermayer i in. 2003: 152), a możliwości różnicowania

interwencji publicznej są niewielkie. To natomiast generuje niezadowolenie wśród części wyborców, które istotnie przekłada się na legitymizację polityka i jego niechęć do współdziałania. Silne wewnętrzne zróżnicowanie jest w wielu miejscach również czynnikiem niskiego poziomu kapitału społecznego, zaufania i skłonności do współpracy (*Diagnoza Społeczna...*, 2011; Domański 2014). To zaś przekłada się na decyzje polityczne dotyczące kooperacji międzygminnej.

Problem heterogeniczności terytorium podejmowany był również na gruncie polskiej literatury. Cybula (2009) przedstawia tę problematykę w kontekście regionalnym na przykładzie województwa śląskiego, konkludując: „brakuje ogólnie akceptowalnych tradycji, norm, wartości i symboli, które mogłyby stać się podstawą integracji i zbiorowego działania w skali całego regionu administracyjnego. W tym warunkach różnice interesów ekonomicznych wydają się trudniejsze do pogodzenia” (Cybula 2009: 58). Różnice historyczne, kulturowe, symboliczne mają tym samym istotne znaczenie w budowaniu „masy krytycznej” nadającej temu obszarowi większej dynamiki rozwojowej.

W polskich pracach dotyczących współpracy samorządowej widać dwa istotne wątki społeczno-kulturowe. Po pierwsze, część autorów twierdzi, że poziom współpracy międzygminnej w całej Polsce jest wynikiem działania czynników kulturowych uwarunkowanych historycznie (Kulesza 2009). Po drugie, podkreśla się znaczenie wewnętrznego zróżnicowania kraju pod względem kulturowym. Zróżnicowanie to nawiązuje przede wszystkim do historii państwa, a przede wszystkim wpływu zaborów oraz przesiedleń po drugiej wojnie światowej (Ziemie Zachodnie i Północne) (Furmankiewicz, Stefańska 2010). Władyka twierdzi, że „w Polsce wciąż zauważa się różnice w funkcjonowaniu samorządu, których korzeni można doszukać się m.in. w czasach zaborów” (Władyka 2008: 23).

Ostatnią grupą czynników są **czynniki psychologiczne**. Choć do tej pory nie stosowano analiz psychologicznych do wyjaśniania współdziałania międzygminnego, to wskazywano na znaczenie psychologii w podejmowaniu decyzji o współpracy (*Toolkit Manual...*, 2010: 75). Większość badań dotyczących tej grupy czynników prowadzą głównie psychologowie społeczni, psychologowie organizacji czy psychologowie polityczni. Czynniki psychologiczne są oczywiście dość trudne do zbadania przez geografa, socjologa, politologa, administratywistę czy ekonomistę. Jednak ich rola jest istotna, ponieważ to one mają decydujące znaczenie przy podejmowaniu decyzji przez jednostki. To na płaszczyźnie psychologicznej decyduje się ostateczny wybór współpracy przez lokalnych polityków, choć trzeba przyznać, że wybór ten jest w dużym stopniu uwarunkowany działaniem pozostałych, wymienionych wcześniej czynników.

Problematykę psychologii kooperacji porusza w obszernym artykule na łamach “Psychological Science in the Public Interest” trójka badaczy: Craig Parks, Jeff Joireman i Paul van Lange. Treść pracy nawiązuje do teorii gier i tzw. dylematów społecznych (*social dilemmas*), czyli sytuacji w których interes grupowy jest sprzeczny z interesem indywidualnym (racjonalność grupowa a racjonalność indywidualna). Do najbardziej znanych dylematów społecznych należą: „dylemat więźnia”, „dylemat wspólnego pastwiska”, „dylemat kurczaka” czy dylematy dóbr publicznych związane m.in. z „efektem gapowicza”, wykorzystywanym w wyjaśnianiu współpracy międzygminnej (Hulst, van Montfort 2007d: 221; *Toolkit Manual...*, 2010: 22). W tabeli 6 przedstawiono najważniejsze wnioski płynące z pracy Parksa i in. (2013) – ich treść może przyczynić się do głębszego zrozumienia i rozwiązania problemu badawczego pracy.

Tabela 6. Psychologiczne czynniki wyjaśniające współpracę w grupie na rzecz dóbr publicznych

Czynnik różnicujący	Charakter zależności
Wielkość grupy	Współpraca jest niższa w większych grupach
Identyfikowalność wyborów	Współpraca i starania w kierunku zadań grupowych są wzmocnione, gdy wybory są identyfikowalne
Komunikacja	Komunikacja zwiększa współpracę; większe, pozytywne znaczenie w dużych grupach ma komunikacja „w cztery oczy” (<i>face to face</i>) (w porównaniu do komunikacji „na piśmie”)
Normy	Współpraca jest większa, gdy funkcjonują normy tej współpracy, zwłaszcza gdy grupa jest podobna do siebie w zakresie preferowanych norm
Usankcjonowanie	Nagrody za współpracę i kary dla niewspółpracujących zwiększają kooperację
Zagrożenie wykluczeniem	Współpraca jest większa, gdy istnieje zagrożenie wykluczeniem z grupy
Identyfikacja społeczna	Współpraca jest większa, gdy decydenci silnie identyfikują się z grupą
Występowanie grup zewnętrznych	Współpraca wewnątrzgrupowa (zwłaszcza wśród mężczyzn) jest większa, gdy grupa konkuruje z inną grupą
Struktura motywacji	Poziom współpracy wzrasta wraz ze zmniejszaniem się obawy i zachłanności jako motywacji podejmowanych decyzji
Sposób formułowania decyzji	Poziom współpracy wzrasta, gdy decyzje są sformułowane (lub odbierane) jako decyzje etyczne lub społeczne decyzje, a nie decyzje gospodarcze

Źródło: opracowanie własne na podstawie Parks i in. (2013)

2.2. Koncepcja sieci jako element strukturyzujący przedmiot badań

Określenie „sieć” staje się współcześnie jedną z bardziej popularnych kategorii pojęciowych. Google Scholar, czyli narzędzie przeszukiwania baz danych publikacji naukowych, generuje

blisko 6 mln pozycji, w których zawarte jest słowo „network” (dla porównania, określenie „system” pojawia się w ponad 6,2 mln prac). Sieć stała się przedmiotem badań geografów, socjologów, ekonomistów, politologów, specjalistów z dziedziny organizacji i zarządzania, biologów, matematyków, czy fizyków – można powiedzieć, że pojęcie to konstytuuje pewną „wspólnotę badaczy”, wykorzystujących ten termin. Coraz szersze stosowanie tego pojęcia spowodowało nawet wyodrębnienie się osobnej dziedziny nauki (*network science*), o której piszą m.in. Börner i in. (2007) oraz Brandes i in. (2013). W 2013 r. wydawnictwo Uniwersytetu w Cambridge rozpoczęło wydawanie nowego czasopisma naukowego pt. *Network Science*, którego powstanie redaktorzy wiążą z „eksplozją” badań sieciowych w ostatnim czasie (Brandes i in. 2013: 1).

W kontekście tak szerokiego stosowania pojęcia sieci należy pamiętać o konsekwencjach, jakie się z tym wiążą. Każda z dziedzin podejmujących tę problematykę wypracowała bowiem różne podstawy teoretyczne, metodologiczne, czy też pewną historycznie ukształtowaną praktykę badawczą. Wszystko to sprawia, że choć pojęcie sieci można uznać za kategorią naukowo użyteczną, to jest ona trudna do zdefiniowania. Najogólniej mówiąc, sieci składają się z (1) relacji między określonymi (2) obiektami. Jest to definicja, która wnosi niewiele do poznania rzeczywistości, jednak jest najmniej dyskusyjna. Różnice w definiowaniu pojawiają się w sytuacji, gdy tym relacjom i obiektom nadaje się określone znaczenie, precyzuje się przedmiot badań. Obiektem w sieci może być bowiem zarówno człowiek (np. sieci społeczne), organizacja (np. sieci gospodarcze), miasto (sieci miast), skrzyżowanie dróg (sieci transportowe), czy różnego rodzaju urządzenia (np. sieci komputerowe, telefoniczne), budynki i instalacje (sieci wodociągowe, kanalizacyjne). Również relacje mogą mieć różny charakter – od fali radiowej czy elektromagnetycznej, przez przepływ wody, natężenie ruchu samochodowego po różnego rodzaju więzi społeczne, czy wymianę wiedzy. Uporządkowanie tak dużego zbioru różnych znaczeń jest zadaniem trudnym i wymagającym zgody na pewne uproszczenia.

Naukowemu wykorzystaniu koncepcji sieciowych od początku towarzyszy spór: czy koncepcje sieci należy traktować wyłącznie jako pewien rodzaj (1) metafory, czy też są one „czymś więcej”, tj. (2) modelem, czy może łącznie stanowią nawet pewien zbiór (3) teorii? (por. Dowding 1995; Pappi, Henning 1998; Brandes i in. 2013; Wilk 2013). Brandes i in. (2013) we wprowadzeniu do pierwszego numeru *Network Science* twierdzą, że sieć jest w pierwszej kolejności „reprezentacją czegoś”, tzn. wynikiem procesu abstrahowania, pewnym bardziej ogólnym przedstawieniem jakiejś konkretnej rzeczywistości (zjawiska, obiektu). Badacz najpierw dostrzega fragment rzeczywistości, który chce poznać, po czym konceptualizuje go w po-

staci sieci. Dopiero drugim etapem sieciowych badań jest operacjonalizacja, tj. dobór i pozyskanie danych, które prowadzą do wyników naukowych i w efekcie do większego poznania zjawiska będącego początkiem całego postępowania. Etap doboru i pozyskania danych może mieć dwojaki charakter (jest to oczywiście pewne uproszczenie): ilościowy i jakościowy. W pierwszym przypadku celem jest zebranie możliwie pełnego zbioru charakterystyk liczbowych opisujących sieć, natomiast w drugim – zrozumienie pewnego fragmentu sieci „oczami jej aktorów” i jego jakościowy opis. W tym drugim przypadku sieć traktowana jest w większości jako metafora, czasami jako model (tj. uproszczona konstrukcja myślowa będąca obrazem badanej rzeczywistości). Natomiast badacze ilościowi wykorzystują ją najczęściej do tworzenia modeli matematycznych, których w nauce pojawia się coraz więcej. Modele te zaś prowadzą do weryfikacji twierdzeń, których zbiór tworzy teorię określonego zjawiska. Dlatego Brandes i in. (2013) uznali, że istnieją przesłanki do instytucjonalizacji *network science*, której celem ma być zebranie różnych teorii opartych o sieci i lepsza komunikacja uzyskanych wyników naukowych w tej dziedzinie.

W niniejszej rozprawie koncepcja sieci wykorzystywana jest jako model strukturyzujący przedmiot badań. Takie rozumienie sieci jest najbliższe badaniom nad sieciami jako sposobem zarządzania i organizacji działań zbiorowych. Sieć jest w tej sytuacji wynikiem procesu konceptualizacji i abstrahowania, pewnym modelem upraszczającym obserwowaną rzeczywistość. To rozumienie pojęcia sieci pokrywa się z definicją wykorzystywaną w ramach tzw. szkoły *Policy Network Analysis* (zob. Marcussen, Olsen 2007: 273-292; za: Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska 2010: 21). Dodatkową cechą, kluczową z punktu widzenia geografii, jest osadzenie sieci w przestrzeni, tzn. każdy z podmiotów w niej uczestniczących ma swoją lokalizację, obszar działania, jurysdykcji itd. Zastosowanie ilościowych sposobów analizy sieciowej (nazywanych analizą sieci społecznych, ang. *Social Network Analysis*) do podjętego problemu badawczego jest raczej niemożliwe z uwagi na przyjęte założenie rozpoznania pełnego zbioru obiektów zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej w Polsce. Potencjalnie duża liczba obiektów oraz brak jednolitych i porównywalnych baz danych (dotyczących sieci jako całości, podmiotów w nich uczestniczących oraz charakteru reakcji między nimi) w dużym stopniu ograniczają bowiem zbiór możliwych metod analizy. Koncepcja sieci zostanie w niniejszym rozdziale rozwinięta i scharakteryzowana z uwzględnieniem jej (1) genezy oraz (2) typologii.

2.2.1. Geneza badań sieciowych – strukturalizm, socjologia formalna i socjometria

Koncepcja sieci narodziła się na bazie socjologicznego pojęcia struktury społecznej²⁰ (por. Sztompka 2012, Turner 2012), rozumianej jako „konfiguracja stosunków społecznych, niezależnie od tego, między kim występują i czego dotyczą” (Sztompka 2012: 167). Stosunek społeczny jest natomiast zbiorem „powtarzalnych, regularnych i regulowanych interakcji między partnerami”, a składające się na niego interakcje – „dynamicznymi, zmiennymi sekwencjami wzajemnie zorientowanych działań partnerów, którzy modyfikują swoje działania w zależności od tego, co robi (lub mówi) ten drugi” (Sztompka 2012). Elementarnymi składnikami struktury społecznej są zatem podmioty (ludzie) oraz zachodzące między nimi konkretne (tj. powtarzalne, regularne i regulowane) interakcje. Wyróżnia się różne formy struktur społecznych, jednak dla ukazania istoty koncepcji sieci szczególnie ważne jest jedno rozróżnienie. Chodzi tu o, opisane przez Sztompkę (2012: 169): (1) struktury pokrewieństwa, (2) struktury komunikacyjne oraz (3) struktury socjometryczne. Struktury pokrewieństwa dotyczą rodziny, są najbardziej tradycyjne i pierwotne. Struktury komunikacyjne wyróżniono w ramach badań nad organizacjami przemysłowymi, administracyjnymi i określono jako „kanały porozumiewania się” w sformalizowanych grupach. Natomiast struktury socjometryczne odkrywano w ramach badań nieformalnych zbiorowości przyjacielskich czy towarzyskich i określano jako „typowe układy wzajemnych sympatii, antypatii czy obojętności, jakie występują pomiędzy ich uczestnikami”. Z tym trzecim rodzajem struktury społecznej związane są narodziny sieci, jako koncepcji naukowej.

John Scott (2011), brytyjski historyk socjologii twierdzi, że studia socjometryczne stanowią prehistorię koncepcji sieci. Ich początkiem były badania niemieckojęzycznych psychologów i socjologów z okresu międzywojennego, rozwijających idee Georga Simmela, którego uważa się za prekursora socjologii formalnej i abstrakcyjnego pojęcia struktury (Sztompka 2012: 166). Simmel twierdził, że „struktura społeczna składa się z nieustannych interakcji, a socjologia formalna poszukuje fundamentalnych wzorów takich ustawicznych interakcji” (Turner 2012: 552). W świetle tak sformułowanego twierdzenia, można uznać, że dla Simmela nie była interesująca treść kontaktu, tylko jego forma. W swoich pracach przedstawiał on różnego ro-

²⁰ Jak twierdzą Turner i Maryanski (2004: 604), „w ciągu ostatnich trzydziestu lat prace z zakresu antropologii, psychologii społecznej, socjologii, teorii komunikacji, psychologii, geografii i nauk politycznych zbiegały się w ujęciu «struktury» w «sieciach społecznych»”. Początki analizy struktury społecznej wiążą się z osobą Alexis de Tocqueville’a. Następnie myśl strukturalną w socjologii rozwijali (w ramach różnych nurtów) m. in. Karol Marks, Herbert Spencer, Max Weber, Ferdinand Tönnies, Émile Durkheim oraz Georg Simmel. prekursor nowoczesnego, abstrakcyjnego pojęcia struktury (por. Sztompka 2012: 166).

dzaju sytuacje społeczne (od konfliktów, przez klasyczne kontakty społeczne, po relacje wymiany pieniężnej), jednak zawsze interesowało go w nich to jakim zmianom ulega forma interakcji i jak zmienia się pod ich wpływem struktura społeczna (Turner 2012).

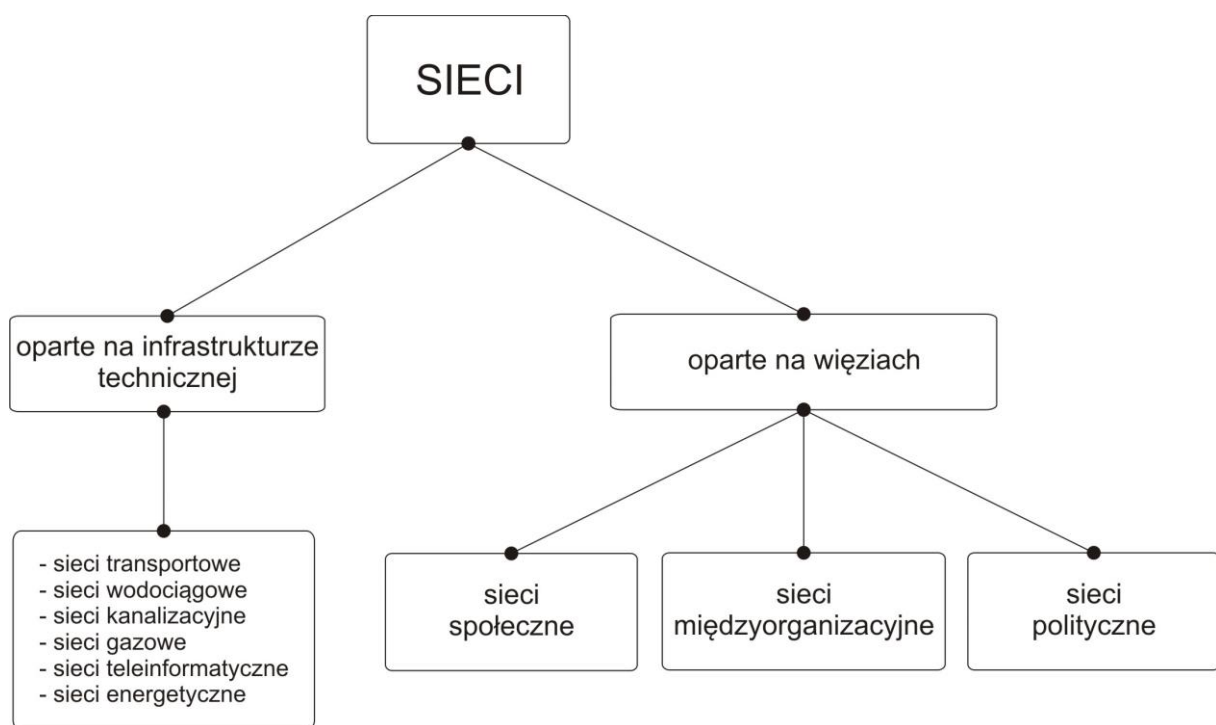
Kontynuatorzy myśli Simmela, podobnie jak on, kładli duży nacisk na formalne właściwości interakcji społecznych i zaczęli stosować terminologię opartą na pojęciach „punktu”, „wierzchołka”, „linii” i „połączeń”. Jeden z nich, Jacob Moreno wprowadził w latach 1930. do praktyki naukowej socjometrię, tj. metodę badań stosowaną w naukach społecznych i jako pierwszy zastosował w praktyce naukowe socjogram (Moreno 1934; por. Turner 2012: 564), czyli wizualną prezentację relacji między podmiotami w grupie. W swoich badaniach zadawał respondentom pytanie o to, „kogo lubią i z kim chcieliby spędzić czas bądź podjąć wspólne działania” (Turner 2012: 564). Na podstawie odpowiedzi, Moreno pokazał jak bardzo różni się klimat funkcjonowania grupy, w której wszyscy członkowie darzą się uznaniem i przyjaźnią, od takiej, w której uczucia te ograniczone są tylko do wybranych osób – w tym drugim przypadku tworzą się wyraźne podgrupy, kliki czy frakcje (Sztompka 2012: 169).

Badania naukowców europejskich z czasem zaczęły być inspiracją dla socjologów amerykańskich „głównego nurtu” (Scott 2011). Analizy socjometryczne w Stanach Zjednoczonych zapoczątkowali naukowcy z Uniwersytetu Harvarda pracujący pod kierunkiem Eltona Mayo (pochodzącego z Australii psychologa, socjologa i teoretyka organizacji) i Lloyda Warnera (amerykańskiego antropologa społecznego). Zajmowali się oni badaniem wydajności pracy w fabryce centralek telefonicznych Western Electric Company koło Chicago. Największym osiągnięciem tych badań było ustalenie, że sieci nieformalne w obrębie organizacji formalnej (w tym przypadku zakładu przemysłowego) mogą zwiększać wydajność pracy i poziom satysfakcji pracowników. Okazało się bowiem, że „te brygady, których pracownicy znają się osobiście, lubią, nawiązują stosunki przyjacielskie, spotykają się po pracy – pracują daleko wydajniej niż inne, w których pracownicy są anonimowi i wykonują tylko »obok siebie«, a nie »razem« swoje zadania produkcyjne” (Sztompka 2012: 162).

2.2.2. Typologia sieci w geografii społeczno-ekonomicznej

Narodziny koncepcji sieci wiążą się głównie z aktywnością socjologów, psychologów społecznych i antropologów. Jednak postępujący rozwój tej koncepcji wiązał się z nadawaniem jej różnych znaczeń i treści, co doprowadziło do narodzin nowych pojęć i metod w naukach społecznych takich jak ekonomia, teoria organizacji, nauki polityczne, czy geografia społeczno-ekonomiczna. Uporządkowanie tak szerokiego zbioru różnych znaczeń i treści wymaga zgody

na pewne uproszczenia i wyznaczenia jednoznacznego punktu wyjścia ustaleń typologizujących. W niniejszej pracy będzie nim geograficzna typologia sieci przedstawiona przez Bingham (2009: 499). Wyróżnił on w swojej pracy cztery przykłady stosowania terminu „sieć” w geografii społeczno-ekonomicznej, dotyczące: (1) analiz związanych z infrastrukturą techniczną, (2) teorii sieci społecznych, (3) sposobów organizacji działań opartych na sieciach oraz (4) teorii „aktora-sieci” (*actor-network theory*). Rozróżnienie to jest jednak niepełne i nie do końca konsekwentne, ponieważ z jednej strony wyróżnia definicję bardzo ogólną, reprezentującą całą grupę koncepcji (teorie sieci społecznych), a z drugiej wyodrębnia konkretną, pojedynczą teorię (teoria „aktora-sieci”). Dlatego dokonano modyfikacji typologii Bingham po to, by stała się ona bardziej użyteczna, wyodrębniając (ryc. 3): (1) sieci oparte na infrastrukturze technicznej oraz (2) sieci oparte na więziach. Rozróżnienie to porządkuje stosowane dotychczas w naukach społecznych znaczenia na sieci, których desygnaty relacji mają charakter materialny i niematerialny. W pierwszym przypadku „kanały” relacji w sieci istnieją fizycznie (W. Ratajczak 1999) w formie dróg, kanalizacji, wodociągów itd., natomiast w drugim, traktowane są jako określone formy relacji społecznych, oparte w dużym stopniu na emocjach, przywiązaniu, podporządkowaniu (por. Sztompka 2012). W związku z tym, że przedmiotem niniejszej rozprawy są sieci w tym drugim znaczeniu, zostaną one szerzej opisane w podziale na: (a) sieci społeczne, (b) sieci polityczne oraz (c) sieci międzyorganizacyjne.



Rycina 3. Sieci w geografii społeczno-ekonomicznej.
Źródło: Bingham 2009, ze zmianami autora.

Przedstawiony powyżej podział sieci opartych na więziach jest pewnym uproszczeniem. Przy okazji może on również wydawać się podziałem nierozłącznym, ponieważ o ile rozróżnienie sieci społecznych od międzyorganizacyjnych jest dość oczywiste, o tyle np. sieci polityczne mogą być szczególnym przypadkiem sieci społecznych (jeśli składają się z relacji między politykami) lub sieci międzyorganizacyjnych (jeśli składają się z relacji między partiami politycznymi, rządami, samorządami lokalnymi) (por. Sztompka 2012). Zdając sobie jednak sprawę z tych ograniczeń, wydaje się on użyteczny, ponieważ oddaje w dość dużym stopniu strukturę badań nauk społecznych. Sieci społeczne (*social networks*) są domeną socjologii, antropologii społecznej, psychologii społecznej i geografii społecznej. Sieci międzyorganizacyjne (*interorganizational networks*) badają głównie ekonomiści, geografowie ekonomiczni, socjologowie organizacji, socjologowie ekonomiczni oraz przedstawiciele teorii organizacji i zarządzania. Sieci polityczne (*policy networks*) oraz ich współczesne formy, czyli sieci *governance* analizowane są natomiast przez politologów, administratywistów, geografów politycznych, geografów administracji i ekonomistów. Tak szerokie ujęcie koncepcji sieci jest użyteczne dlatego, że zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego są pewnym szczególnym przypadkiem sieci politycznych, traktowanych czasami jako sieci społeczne (m.in. Sandström 2008), a czasami jako sieci międzyorganizacyjne (m.in. Chrisidu-Budnik, Korczak 2012).

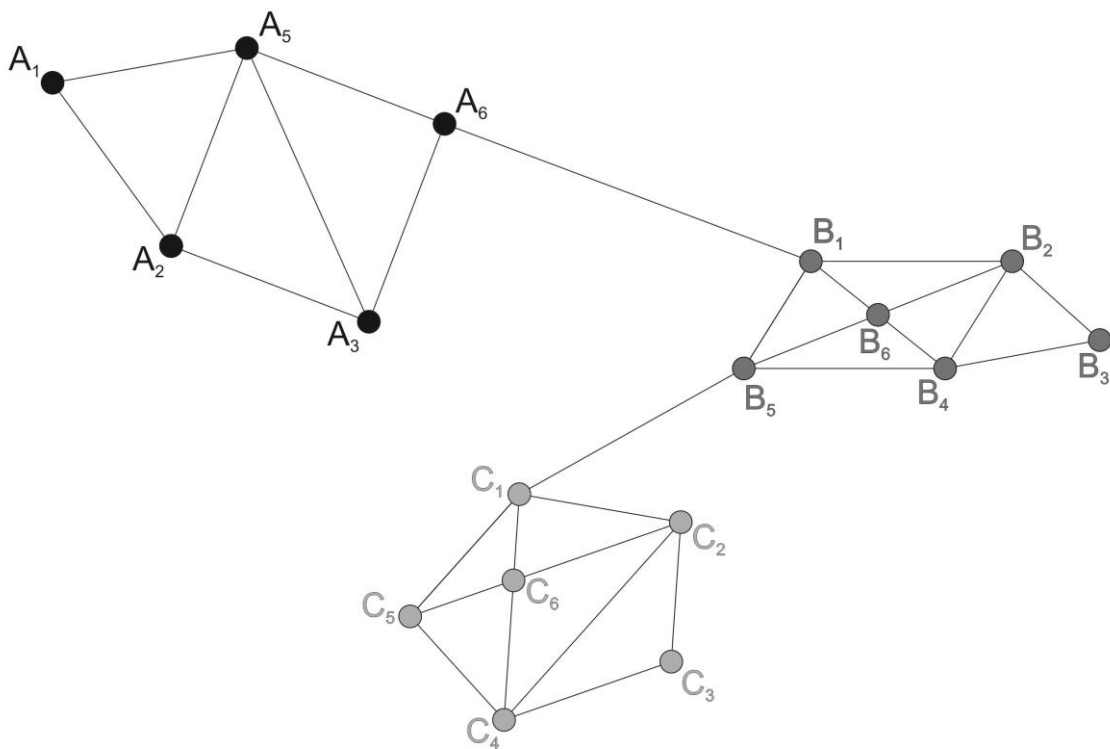
Choć koncepcje sieci opartych na więziach mają swoje źródło poza geografią, to jednak geografowie społeczno-ekonomiczni również je wykorzystują. Wśród nich są zarówno przedstawiciele polskiej (m.in. Grzeszczak 1999; Strykiewicz 1999, 2001, 2004; Furmankiewicz 2002; Lackowska 2009; 2014; Dziemianowicz 2008; Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska 2010; Dziemianowicz i in. 2011; Wilk 2013), jak i zagranicznej geografii (m.in. Grabher 1993; Håkansson, Johanson, 1993; Boschma, Lambooy 2002; Bingham 2009; Johnston 2009; Ter Wal, Boschma 2009). W tym miejscu warto wspomnieć, że na gruncie polskiej literatury koncepcje sieci są dość mocno zbliżone do koncepcji systemu w znaczeniu realnym (Chojnicki 1989). Cytowani polscy autorzy różnie oceniają relacje między tymi dwoma koncepcjami, jednak przeważa wśród nich opinia, że sieć jest bardzo zbliżona do struktury relacyjnej, czyli głównej, konstytutywnej cechy systemu realnego. Koncepcja systemowa kładzie jednak większy nacisk na relacje „twarde”, dające się sparametryzować, natomiast koncepcja sieci – na trudniejsze do wyrażenia i interpretacji więzi społeczne oparte na wzajemnym zaufaniu.

2.2.2.1 Sieci społeczne

Jak już wspomniano wcześniej, koncepcja sieci narodziła się na gruncie socjologii, psychologii społecznej i antropologii. Można więc powiedzieć, że początki koncepcji są związane z sieciami społecznymi. Ich rozwój, zapoczątkowany m.in. badaniami Simmela, Moreno i Mayo, był kontynuowany w okresie powojennym. Na rozwój analizy strukturalnej i sieciowej duży wpływ wywarli brytyjscy antropolodzy społeczni z Uniwersytetu w Manchesterze (James C. Mitchell, Elizabeth Bott i John A. Barnes). Szczególnie ważne okazały się intensywne, jakościowe badania terenowe Barnesa (1954) prowadzone w społeczności Bremnes, niewielkiej miejscowości w zachodniej Norwegii. Wyodrębnił on w ramach swoich badań nieformalne więzi oparte na przyjaźni i znajomościach, nazywając grupy powstałe wskutek ich istnienia – po raz pierwszy – sieciami (*networks*). Cechą charakterystyczną sieci, a więc luźnych powiązań między ludźmi, był jego zdaniem brak centrum i granicy, tzn. żadna jednostka nie wyróżniała się od innych pod względem liczby połączeń, a przy tym cała sieć nie miała swojego „zakończenia”, ponieważ w grupie pojawiały się osoby powiązane z kimś z zewnątrz, te znowu z kimś kolejnym itd. W ramach sieci realizowano różne działania – od działań społecznych, po pomoc w zdobyciu pracy. Prace brytyjskich antropologów społecznych miały bardzo duże znaczenie w popularyzacji terminologii sieciowej. Zamiast pojęcia struktury społecznej (*social structure*) wprowadzili oni termin sieci społecznej (*social network*). Co do istoty, są to dość zbliżone pojęcia, jednak jak już wcześniej wspomniano, struktura społeczna jest pojęciem pierwotnym w stosunku do pojęcia sieci, a także terminem szerszym, wykorzystywanym również do analizy relacji w niewielkich grupach tradycyjnych (rodzina oraz sformalizowane relacje w miejscu pracy).

Intensywny rozwój koncepcji sieci społecznej przypadł na lata 1960. Wówczas zaczęła się rozwijać tzw. szkoła Harvardzka skupiona wokół Harrisona White’a, rozwijająca ilościową, mocno sformalizowaną analizę sieci społecznych. Okres ten Scott (2000: 33) nazywa „przełomem harwardzkim” w badaniach sieci społecznych. Jednym z doktorantów White’a był Marc Granovetter, autor wielu prac z pogranicza socjologii i ekonomii, z których przynajmniej kilka miało fundamentalne znaczenie dla rozwoju koncepcji sieci. W pierwszej z nich (Granovetter 1973) skoncentrował się na „sile słabych więzi”. Publikacja ta, mimo braku skomplikowanego i sformalizowanego języka, miała kluczowe znaczenie dla popularyzacji i uznania koncepcji sieci – Scott (2000: 34) twierdzi nawet, że jej niewątpliwy sukces może być wynikiem właśnie braku trudnego do zrozumienia aparatu matematycznego. Osiągnięciem badań Granovettera było ustalenie, że stopień integracji sieci złożonej z lokalnych grup o dużej gęstości powiązań

jest rosnącą funkcją częstotliwości występowania pomiędzy tymi grupami „pomostów”, obejmujących powiązania słabe (ich słabość wynika z tego, że każdy z uczestników takich powiązań jest bardziej uwikłany w przepływ zasobów w ramach poszczególnej lokalnej grupy) (Turner, Maryanski 1991: 554). Sytuację opisywaną przez Granovettera zobrazowano na rycinie 4, na której przedstawiono sieć społeczną składającą się z trzech, silnie zintegrowanych grup (A, B i C), połączonych dwoma pomostami (pomiędzy osobami A₆ i B₁ oraz B₅ i C₁). Z punktu widzenia spójności całej sieci, relacje pomostowe (czyli w terminologii Granovettera „słabe więzi”) mają kluczowe znaczenie, ponieważ pozwalają korzystać członkom jednej grupy z zasobów jakościowo nowych, którymi dysponują członkowie drugiej grupy (Sztompka 2012: 195). Rok po opublikowaniu artykułu *The strength of weak ties*, Granovetter wydał swoją rozprawę doktorską (Granovetter 1974), w której kontynuował wcześniejsze rozważania i stwierdził, że osobiste kontakty nieformalne były głównymi kanałami przekazywania informacji o szansach znalezienia nowej pracy.



Rycina 4. Sieć społeczna z trzema wyraźnymi klikami połączonymi pomostami
 Źródło: opracowanie własne na podstawie: Turner (2012: 609).

Kilka lat po opublikowaniu pierwszej z prac Granovettera, Barry Wellman (były student Harrisona White’a i reprezentant tzw. szkoły Harvardzkiej) założył Międzynarodową Organizację Analiz Sieci Społecznych (*International Network for Social Network Analysis*), która

wpływała na dalszy rozwój tej, coraz bardziej widocznej i samodzielnej dyscypliny. Aktualnie, badania sieci społecznych koncentrują się w dużej mierze na analizach więzi nawiązywanych za pomocą form tzw. komunikacji zapośredniczonej przez komputer, tj. komunikacji pozbawionej elementów pozawerbalnych (Zajac, Krejtz 2007: 192). Manuel Castells (2010), hiszpański socjolog, twierdzi nawet, że współczesne społeczeństwo można określać mianem społeczeństwa sieciowego, którego istotę stanowią relacje społeczne o różnej intensywności, odchodzące jednak od tradycyjnych struktur społecznych opartych na relacjach rodzinnych, czy więziach budowanych w środowisku pracy – Castells opisuje tym samym współczesną, ponowoczesną zmianę społeczną.

Podsumowując, badania sieci społecznych wzięły swoje początki i są częścią szerszego nurtu badawczego w naukach społecznych, określanego mianem strukturalizmu. Ich istotą jest badanie relacji między podmiotami. Relacje definiuje się jako powtarzalne, regularne i regulowane interakcje, przy czym analizy sieci społecznych pomijają raczej tzw. relacje tradycyjne (rodzinne, zawodowe). Podmioty sieci definiuje się natomiast jako pozycje społeczne. W tym kontekście, zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego składają się z gminnych organów wykonawczych (wójt, burmistrz, prezydent miasta) oraz relacji współpracy między nimi.

2.2.2.2 Sieci międzyorganizacyjne

Sieci współdziałania, w których uczestniczą gminy są dość często traktowane jako sieci międzyorganizacyjne (*interorganizational networks*) (por. m.in.: John 2001; Kopyciński 2009; Bogacz-Wojtanowska 2011; Chrisidu-Budnik, Korczak 2012). Jest to pojęcie, które ukształtowało się i rozwija głównie na gruncie teorii organizacji, zarządzania oraz ekonomii.

Pojęcie sieci międzyorganizacyjnych wiąże się bezpośrednio z terminem „organizacja”, które ma swoje źródło w greckim *organon* i łacińskim *organum*, dosłownie tłumaczonym jako „narzędzie”, „przyrząd”, „instrument”. W publikacjach naukowych termin „organizacja” jest natomiast różnie definiowany. Stryjakiewicz (1988: 21; za: R. Domańskim 1982: 262) traktuje go np. jako „sposób, według którego elementy jakiegoś zbioru są porządkowane w całość i wyznaczane do pełnienia określonych funkcji”. Natomiast Hatch (2002: 32) definiuje organizację jako „nakładające się na siebie i wzajemnie przenikające się technologie, struktury społeczne, kultury i struktury fizyczne obecne w pewnym otoczeniu”. Koźmiński (1995) twierdzi zaś, że organizacja (w znaczeniu rzeczowym) jest „obiektem, który charakteryzuje się współprzyczynianiem się części do powodzenia całości i całości do powodzenia części”. W nieco węższym

rozumieniu, organizacja jest również pewną całością społeczną, którą Sztompka (2012: 156) traktuje jako zbiór pozycji społecznych oraz powtarzalnych, regularnych i regulowanych interakcji społecznych, realizujący wspólnie jakieś istotne społecznie funkcje, tworzący swoistą całość odróżnialną od innych podobnych całości. W świetle tych definicji ważne wydają się cechy organizacji opisujące jej instrumentalny, strukturalny oraz celowy charakter.

W tym miejscu należy wyjaśnić jedną istotną rzecz związaną z badaniem relacji międzyorganizacyjnych. Otóż w literaturze można się dość często spotkać z traktowaniem sieci międzyorganizacyjnych jako synonimów sieci gospodarczych (np. Hatch 2002). Wynika to z tego, że powstanie teorii organizacji, jako odrębnej dyscypliny badań wiąże się z czasami rewolucji przemysłowej i społecznego podziału pracy (Docherty i in. 2001; Hatch 2002) oraz badaniami tzw. „klasyków” ekonomii i socjologii: Adama Smitha, Karola Marksa, Émile Durkheima i Maxa Webera (Hatch 2002: 22). W badaniach tych organizacje utożsamiane były z przedsiębiorstwami, podmiotami gospodarczymi, w związku z czym dzisiejsze rozumienie sieci międzyorganizacyjnych jest w dużym stopniu pochodną tej bogatej tradycji badań społecznych i ekonomicznych. Z czasem, wskutek rozbudowy systemu publicznej redystrybucji dochodu zaczęły powstawać nowe, wyspecjalizowane organizacje świadczące różnego rodzaju usługi publiczne. To natomiast zrodziło potrzebę badań nad innego rodzaju organizacjami, których celem nie jest zysk, a dobro publiczne. W związku z tym, że sieci gospodarcze nie są przedmiotem niniejszej rozprawy, jej dalsza część odnosić się będzie raczej do publicznych sieci międzyorganizacyjnych²¹.

Sieć międzyorganizacyjna jest „grupą trzech lub więcej autonomicznych organizacji, które pracują wspólnie by osiągnąć nie tylko swoje własne cele, ale również cele grupowe” (Provan, Kenis 2008: 231). Keith Provan i Patrick Kenis twierdzą, że studia nad nimi prowadzone są w ramach dwóch podejść, traktujących sieci jako: (1) sieci analityczne oraz (2) sieci jako sposób zarządzania (Provan, Kenis 2008). To pierwsze podejście polega na opisywaniu i wyjaśnianiu charakterystyk strukturalnych sieci takich jak ukierunkowanie, centralność, pośredniczenie, gęstość i siła powiązań (por. Wasserman, Faust 1994; Turner 2012). Rozwijają je głównie przedstawiciele wspomnianej wcześniej socjometrii. W podejściu tym jednostkami analizy są wierzchołki (aktorzy organizacyjni) oraz istniejące lub nieistniejące między nimi relacje traktowane jako krawędzie (więzi, połączenia). Rzadko kiedy podstawową jednostką analizy (tj. przedmiotem badania) jest sama sieć. W drugim podejściu sieć traktowana jest jako

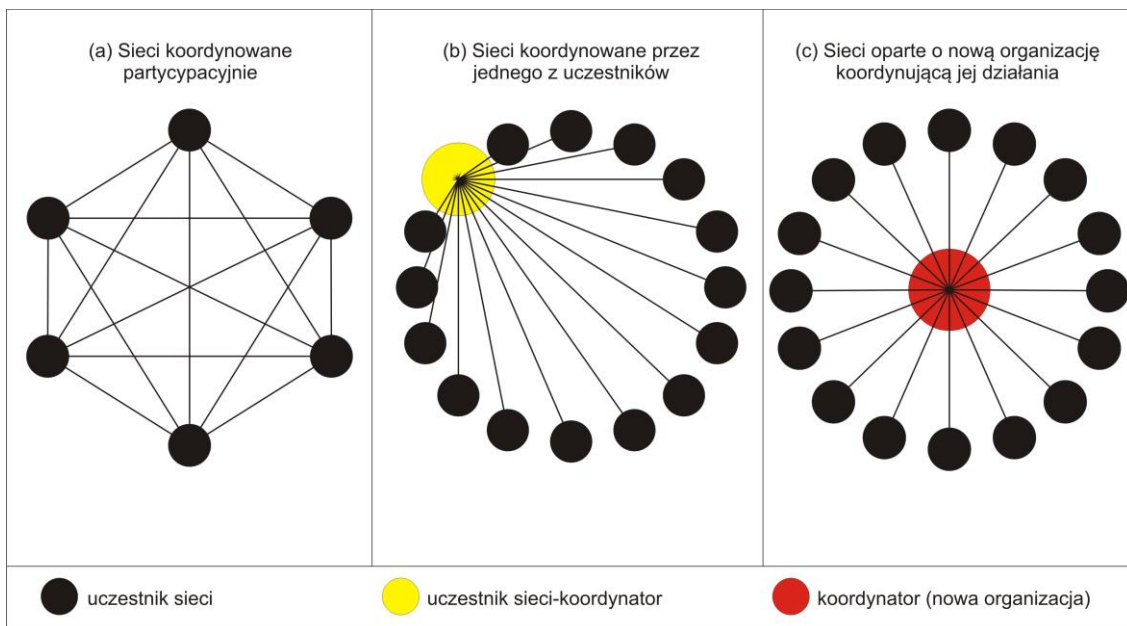
²¹ Uporządkowanie i opis koncepcji sieci gospodarczych podjęło w swoich pracach wielu autorów, w tym m.in.: Håkansson, Johanson (1993); Grzeszczak (1999); Strykiewicz (1999, 2001); Hatch (2002); Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska (2010); Ciesielski (2013).

mechanizm koordynacji lub zarządzania. Jego przedstawiciele twierdzą, że sieci są elementem kontinuum między rynkiem a hierarchią (Williamson 1975). Ich powstanie wynikało natomiast z niepowodzeń tych dwóch, skrajnych form koordynacji i zarządzania.

Provan i Kenis (2008) wyróżniają trzy rodzaje sieci międzyorganizacyjnych (ryc. 5), które w pewnym stopniu przypominają klasyfikację sieci współdziałania międzygminnego stworzoną przez Hulsta i van Montforta (2007d). Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze cechy każdej z nich. Wyróżnili oni:

- sieci koordynowane partycypacyjnie (dobrowolne spotkania, fora dyskusyjne bez stałego koordynatora), w których władza rozkłada się w pełni symetrycznie (brak lidera organizacyjnego);
- sieci koordynowane przez jednego z uczestników, w których występuje asymetria władzy (jeden z partnerów jest wyraźnie silniejszy od pozostałych), silna centralizacja (pozytywnie wpływająca na sprawność działania);
- sieci oparte o nową organizację koordynującą jej działania, które są najbardziej „dojrzałym” i zinstytucjonalizowanym typem sieci.

Ostatni z wyróżnionych typów odpowiada przedmiotowi niniejszej rozprawy. Zdaniem



Rycina 5. Rodzaje sieci międzyorganizacyjnych ze względu na sposób koordynacji działań.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Provan, Kenis (2007).

Provan i Kenisa (2007) sieci te charakteryzują się zgodą co do celów funkcjonowania oraz stosunkowo wysokim zapotrzebowaniem na tzw. kompetencje sieciowe. Organizacja powstała wskutek współpracy posiada najczęściej swój urząd wraz z dyrektorem, który odpowiada za jej kierowanie. Powstaje tym samym nowy „aktor” organizacyjny w sieci, którego

statutowym celem jest regulowanie i planowanie zachodzących w niej interakcji oraz jej reprezentowanie i dbanie o interes członków.

Provan i Kenis (2008) twierdzą, że trzy ww. rodzaje sieci wyczerpują prawie w całości zbiór możliwych konfiguracji zarządzania przy podejmowaniu współpracy międzyorganizacyjnej. Wybór jednej z tych trzech form jest wypadkową sytuacji, w której znajdują się określone organizacje. Decydujące są przy tym cztery czynniki (por. tab. 7): (1) poziom zaufania między potencjalnymi uczestnikami sieci, (2) ich liczba, (3) legitymizacja wspólnego celu/celów oraz (4) poziom zapotrzebowania na kompetencje sieciowe.

Tabela 7. Kluczowe czynniki efektywności poszczególnych form zarządzania sieciowego.

Forma zarządzania	Zaufanie	Liczba uczestników	Legitymizacja celu/celów działania	Potrzeba współpracy do rozwiązania problemu
1) Sieci koordynowane partycypacyjnie	Duże	Niewielka	Pełna	Niewielka
2) Sieci koordynowane przez jednego z uczestników	Małe, duża centralizacja	Średnia	Stosunkowo niska	Umiarkowana
3) Sieci oparte o nową organizację koordynującą działania grupy	Umiarkowane, nowa organizacja monitorowana przez członków	Średnia do dużej	Stosunkowo wysoka	Duża

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: Provan, Kenis (2007).

Zaufanie jest znaczącą kwestią dla efektywności i trwałości sieci (por. Lundin 2007; Parks i in., 2013), choć do niedawna nie było ono przedmiotem zbyt wielu badań. Wynika to z trudności w konceptualizacji (a następnie operacjonalizacji) tego zagadnienia. Zaufanie można zdefiniować jako ten aspekt relacji, który odzwierciedla „gotowość do zaakceptowania słabości na podstawie pozytywnych oczekiwań dotyczących czyichś intencji i zachowania” (McEvily i in., 2003), czy też jako „przekonanie, że inni są szczerzy i uczciwi oraz że ufanie im nie jest ryzykowne” (Yamagishi, 1986; za: Parks i in., 2013: 13). Wartość zaufania przy podejmowaniu współpracy jest kluczowa, ponieważ minimalizuje koszty transakcyjne, nie wymaga rozbudowanego systemu sankcji oraz redukuje konsumpcję wspólnego zasobu (*common resource*) w sytuacji niepowodzenia, czy zagrożenia (Parks i in., 2013). Problemem jest jednak brak zaufania w wielu międzyorganizacyjnych sieciach publicznych. Każdy wybór dokonywany przez członka sieci może mieć bowiem dwojaki sens – kooperacyjny (dążący do wspól-

pracy) lub niekooperacyjny (oddalający od współpracy). W sytuacji, gdy jakaś osoba (organizacja) nie ma pewności, że pozostałe podejmą decyzję kooperacyjną najczęściej podejmuje decyzję oddalającą od współpracy (Parks i in., 2013).

Drugą ważną sprawą w wyborze i opisie sposobu zarządzania siecią międzyorganizacyjną jest liczba podmiotów wchodzących w jej skład. Od wielu lat socjologowie, ekonomiści, teoretycy organizacji i zarządzania próbują odpowiedzieć na pytanie, jaka wielkość grupy jest optymalna, by jej wspólna praca była efektywna. Na ogół jest tak, że niewielkie sieci (składające się z najwyżej kilku organizacji) mogą współpracować w ramach struktury niezinstytucjonalizowanej. Gdy jednak ich liczba zaczyna liczyć 10, 20 lub więcej organizacji, tego rodzaju sieć staje się nieefektywna, ponieważ liczba relacji międzyorganizacyjnych wzrasta wykładniczo (Provan, Kenis 2007). Problem ten staje się tym większy, im większe jest geograficzne rozproszenie uczestników utrudniające bezpośrednią komunikację. Wzrost liczby członków sieci wymusza zatem konieczność wyznaczenia tzw. organizacji pośredniczącej (*broker organization*), którą ostatecznie staje się jedna z organizacji-członków lub nowopowstały podmiot.

Trzecią kluczową sprawą przy wyborze rodzaju sieci jest legitymizacja wspólnego celu/celów działania, tj. zgoda, konsensus co do granic rzeczowych wspólnie wykonywanych zadań. Warto w tym przypadku dodać, że jest to często główna przyczyna konfliktów w sieciach (tj. braku pełnej zgody co do określonego stanowiska). Jeśli bowiem założymy, że wspólnym celem sieci jest „ochrona interesów jej członków, jako określonej grupy organizacji” to sytuacja pełnej legitymizacji celu zaszłaby najpewniej tylko wówczas gdyby wszystkie organizacje wchodzące w jej skład spełniały warunek pełnego podobieństwa, tzn. świadczyłyby tą samą działalnością, w ten sam sposób za pomocą tych samych środków. Taka sytuacja jest jednak rzadkością, dlatego legitymizacja wspólnego celu jest sprawą trudną i zmienną w czasie. Większość dotychczasowych badań nad tym problemem koncentrowała się na analizie podobieństwa międzyorganizacyjnego. Dowiedziono bowiem, że podobieństwo organizacji jest istotnym czynnikiem powstawania relacji sieciowych (m.in. Monge, Contractor 2003; za: Provan, Kenis 2007).

Ostatnią, czwartą cechą różnicującą cztery formy sieci międzyorganizacyjnych wyróżnionych przez Provan i Kenisa (2007) jest zapotrzebowanie na kompetencje sieciowe rozumiane jako zakres wiedzy, umiejętności oraz uprawnień potrzebnych do realizacji wspólnych działań. Autorzy cytowanego artykułu wskazują, że jeśli wskutek współdziałania pojawia się nowe zadanie wymagające wyspecjalizowanych i specyficznych zasobów, to ktoś musi przejąć „ciężar” edukacji i zdobywania nowych umiejętności. Może to być jedna z organizacji wcho-

dzących w skład sieci, jednak najczęściej jest ona niechętna do przejęcia tego zadania, ponieważ wiąże się to ze zwiększeniem obciążeń finansowych. Ponadto, jeśli np. sieć jest organizacją lobbującą, to sytuacja koordynowania jej działań przez jednego z członków stwarza zagrożenie reprezentowania stanowiska jednostkowego, a nie wspólnego. Dlatego w sytuacji dużego zapotrzebowania na kompetencje sieciowe, najbardziej optymalnym rozwiązaniem jest powołanie nowej organizacji, która jest w stanie wyspecjalizować się w czynnościach podejmowanych na poziomie sieci i raczej nie budzi kontrowersji co do wyrażanego na zewnątrz interesu.

Jak już wcześniej wspomniano, przedmiotem niniejszej rozprawy są wyłącznie te sieci międzygminne, które działają w oparciu o powstałą w celu koordynacji nową organizację. W świetle ww. cech można przedstawić swoisty „portret” tego rodzaju sieci (tab. 7). Ich najważniejszą cechą jest stosunkowo wysoka legitymizacja celu działania oraz duża potrzeba współpracy dla rozwiązania problemu. Każda z organizacji ma bowiem świadomość, że powstanie nowego podmiotu zakłada pewną trwałość współpracy. Zdecydowanie łatwiej jest opuścić sieci nieupodmiotowione, w których nie ma aktora dla którego sieć ma charakter konstytutywny, tzn. bez niej nie jest on w stanie funkcjonować. Powołanie do życia takiego nowego aktora rodzi również nową odpowiedzialność i dodatkowe koszty, co nigdy nie jest dla organizacji sprawą pożądaną. Kwestie zaufania i liczby uczestników są w sieciach opartych o nową organizację sprawami mniej istotnymi (co nie oznacza, że nie mają one żadnego znaczenia), gdyż potrzeba współpracy jest w nich na tyle wysoka, że ponoszone w związku z nią dodatkowe koszty transakcyjne nie przewyższają kosztów samodzielnej realizacji działania. Ponadto, duża zgoda co do celów działania sieci implikuje mniejszą podejrzliwość działań niekorzystnych, co sprawia, że zaufanie nie staje się tak istotnym czynnikiem kooperacji.

2.2.2.3 Sieci polityczne

Obok badań dotyczących sieci społecznych i sieci międzyorganizacyjnych, zaczęły pojawiać się w nauce prace skoncentrowane na analizie sieci politycznych (*policy networks*²²). Ich historia jest już nieco krótsza, choć genezą istotnie przypomina początki analiz sieci społecznych. Sieci polityczne stały się bowiem nową formą sprawowania władzy i zmieniły jej tradycyjne rozumienie. Pierwotnie politykę traktowano jako proces sekwencyjny, w którym następowały po sobie poszczególne etapy (formułowania, uzgadniania i realizacji polityki). Polityka w tym

²² Należy w tym miejscu poczynić pewną uwagę odnośnie do anglojęzycznego odpowiednika sieci politycznych. Otóż w języku angielskim stosuje się dwa pojęcia, które na język polski tłumaczy się jako polityka. Są nimi terminy *policy* i *politics*. Pierwszy z nich oznacza „planowane i zorganizowane działania zmierzające do zdobycia lub utrzymania władzy, a w ramach władzy do stanowienia i realizacji podstawowych decyzji dotyczących obszaru ogólnospołecznego” a drugi „stosowany jest wtedy, gdy ma się na myśli praktyczne aspekty rządzenia, a zatem bardziej zarządzanie niż sprawowanie władzy” (Izdebski 2005: 220).

rozumieniu była formą rządzenia z wykorzystaniem tradycyjnych rozwiązań hierarchicznych, pionowych struktur organizacyjnych. Reorientacja badań polityk publicznych w stronę sieci politycznych wiąże się z szerszą zmianą uprawiania polityki, którą opisuje umowne przejście od *government* (rządzenia) do *governance*²³ (współrządzenia, zarządzania). Sens polityki pozostał ten sam, choć sposób jej realizacji istotnie się zmienił. Hierarchiczne struktury polityczno-administracyjne zaczęły być zastępowane sieciami, czyli specyficznymi formami organizowania struktur koordynacji działań politycznych (por. Rhodes 1996; Stoker 1998; Izdebski 2007; Sandström 2008).

Na początku opisu sieci politycznych należy poczynić jedną uwagę dotyczącą ich związku z przedmiotem niniejszej rozprawy. Otóż badania nad sieciami współdziałania międzygminnego nie stanowią raczej głównego nurtu badań politologicznych, w tym na poziomie lokalnym. Trudno je bowiem zaliczyć do sieci politycznych w klasycznym rozumieniu, czego dowodzą przedstawione poniżej przykłady. Sieci współdziałania międzygminnego są czymś pomiędzy tradycyjnymi strukturami realizacji działań publicznych (samodzielne i w pełni wystarczalne struktury terytorialno-administracyjne), a współcześnie coraz bardziej popularnymi, sieciami politycznymi, czy inaczej sieciami *governance*. Porównanie tych trzech sposobów realizacji polityk lokalnych zostanie przedstawione na końcu tego rozdziału.

Definiowanie sieci politycznych jest zadaniem szczególnie trudnym. Blom-Hansen (1998: 672) nazywa je „niekończącą się opowieścią” („*never-ending story*”). Już na początku lat 1990. Waarden (1992) wyróżnił 11 funkcjonujących w literaturze naukowej koncepcji sieci politycznych. Również Jordan i Schubert (1992) wyodrębnili 11 różnych, najczęściej wykorzystywanych definicji opisujących sieci polityczne. March i Rhodes (1992: 202; za: Blom-Hansen 1998: 672) twierdzą, że w świetle tych badań pojawia się niebezpieczeństwo nadmiernej koncentracji na dywagacjach terminologicznych i że badania nad sieciami politycznymi mogą sprowadzić się głównie do sporu o „najlepszą” ich definicję. Choć termin ten jest niejednoznacznie formułowany, to co do istoty, różne jego wersje są do siebie dość podobne. Zgrabnie ujęli to Jordan i Schubert (1992: 18, 27) pisząc, że zazwyczaj autorzy większą niespójność definicji sygnalizują na wstępie niż dostarczają przy jej operacjonalizacji, a poszczególne koncepcje

²³Bardzo trudno jest przetłumaczyć termin *governance* na język polski. Szczegółową dyskusję nad językowym sensem tego pojęcia przeprowadził Izdebski (2007: 69-70). Warto tu wspomnieć, że słowo *governance* ma ten sam źródłosłów, co *government*, oznacza jednak bardziej „władze publiczne” niż „rząd”, bardziej „zarządzanie” niż „rządzenie” (por. Izdebski 2007: 69; Chrisidu-Budnik, Korczak 2012: 88). Choć niektórzy autorzy podejmują próbę stosowania tego terminu w wersji polskiej jako rządzenie, współrządzenie, współzarządzanie, negocjowana demokracja, sprawowanie władzy, administracja partnerska (por. Izdebski 2007: 69-70; Furmankiewicz 2013: 74), w niniejszej rozprawie będzie on wykorzystywany w wersji oryginalnej, czyli anglojęzycznej – taka praktyka jest najczęściej stosowana w polskich pracach badawczych.

sieci politycznych są w zasadzie „łowieniem ryb w tych samych wodach” („*fishing in the same waters*”).

Tabela 8. Różnice pomiędzy klasyczną („*government*”) i sieciową („*governance*”) perspektywą zarządzania decyzjami politycznymi

Cecha	Perspektywa klasyczna	Perspektywa sieciowa
Obraz procesów politycznych	Procesy polityczne przebiegają w uporządkowanych etapach, tj. fazach formułowania problemów, alternatywnych rozwiązań oraz decyzji	Procesy polityczne są złożonymi procesami interakcji między różnymi podmiotami
	Procesy polityczne przebiegają w ramach jasnych struktur władzy	Brak jasnych, niekwestionowanych struktur władzy (władza i znaczenie zależy od zasobów i reguł funkcjonujących w sieci)
	Problemy są podstawą procesów politycznych	Problemy i ich rozwiązania powstają na bieżąco w procesie politycznym
Rola kierującego	„Kontroler systemu”	Mediator/„menedżer procesu”
	Podejście odgórne (<i>top-down</i>), otrzymywanie gotowych zadań i ich organizowanie	Podejście oddolne (<i>bottom-up</i>), kształtowanie warunków dla udanych interakcji pomiędzy podmiotami
Zadania kierującego	Planowanie (tworzenie strategii)	Poszukiwanie porozumienia pomiędzy podmiotami (budowanie koalicji)
	Organizowanie	Dobieranie innych podmiotów
	Przewodzenie	Tworzenie i utrzymywanie kanałów komunikacji między podmiotami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kiun (1996: 106).

Nie budzi większych wątpliwości, że główny nurt badań sieci politycznych wiąże się z włączeniem do procesu podejmowania decyzji politycznych aktorów spoza tradycyjnie rozumianego świata polityki (por. Kenis, Schneider 1991; Kiun 1996, Pappi, Henning 1998). Już w latach 1960. amerykański politolog i filozof Arthur Bentley, jeden z twórców teorii pluralistycznej, traktował rząd (*government*) jako sieć działalności (*network of activities*) (Bentley 1967: 261; por. Kenis, Schneider 1991: 27-28). W kolejnej dekadzie Hanf i Scharpf (1978: 12) pisali, że „w tworzeniu polityki uczestniczy wiele podmiotów publicznych i prywatnych z różnych poziomów i obszarów funkcjonowania rządu i społeczeństwa” nazywając powstałą w ten sposób formę siecią. Większość badaczy, szczególnie na przełomie lat 1980. i 1990., zaczęła więc wiązać pojęcie sieci politycznych ze wspomnianym już wcześniej przejściem od *government* do *governance*. Sieci polityczne (*policy networks*), szczególnie na poziomie lokalnym,

zaczęto natomiast utożsamiać z terminem sieci *governance* (*governance networks*). Najważniejsze różnice między tymi dwoma sposobami podejmowania decyzji politycznych według Erika Kiuna (1996) zapisano w tabeli 8. W tabeli 9 przedstawiono natomiast różnice między *local government* a *local governance* pochodzące z jednego z najbardziej znanych podręczników dotyczących lokalnego samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej autorstwa Petera Johna (2001).

Tabela 9. Różnice między *local government* i *local governance*.

Cecha	<i>local government</i>	<i>local governance</i>
Liczba instytucji	mała	duża
Struktura biurokratyczna	hierarchiczna skonsolidowana	zdecentralizowana rozdrobniona
Sieci horyzontalne	zamknięte	rozległe
Sieci międzynarodowe	znikome	rozległe
Forma demokracji	przedstawicielska	przedstawicielska + nowe próby
Polityki	zrutynizowane	innovacyjne „uczące się”
Rząd centralny	kontrola bezpośrednia	Zdecentralizowana + niewielka interwencja
Przywództwo	kolegialne / klientelistyczne	burmistrzowskie / charyzmatyczne

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: John (2001: 17).

Początki wspomnianej zmiany sposobu realizacja działań politycznych na poziomie lokalnym w praktyce zaczęto obserwować na większą skalę w latach 1980. i 1990. Jej źródło było złożone (por. Goodwin, 2009: 593). Tak naprawdę do dziś trudno rozstrzygnąć, czy decydujące były w tym przypadku, motywowane ideowo, krajowe i międzynarodowe polityki publiczne, czy też procesy oddolne, wymuszające swym rozmiarem wprowadzenie regulacji oddających istotę tych procesów. Funkcjonuje również w literaturze teza, że zmiany polityczne w duchu *governance* są logicznym następstwem zmian wprowadzanych w duchu *New Public Management*, które przyczyniły się do skomplikowania i zagęszczenia sceny lokalnej, a władze lokalne stały się tym samym zaledwie jednym z „graczy” działających na tej scenie (por. Mazur 2003: 58; Hausner 2008: 23-25; Radzik-Maruszak 2012: 269).

Istotnym jest również pytanie o czynniki zmian w duchu *governance* zachodzących w krajach spoza kręgu państw anglosaskich, a przede wszystkim w państwach rozwijających się i postsocjalistycznych. Z pewnością duże znaczenie mają tu działania organizacji międzynarodowych. Pewne jest bowiem to, że instytucje publiczne „świata zachodniego” (m.in. Bank

Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, Unia Europejska) rekomendują wykorzystanie *governance* na wszystkich poziomach terytorialnych, w tym również na poziomie lokalnym (por. m. in.: Gilbert i in., 1999; EU, 2001; Grindle 2001: 370; Santiso 2001; Sørensen, Torfing, 2007: 4; Nelicki, 2010: 79-80). Charakteryzując *governance* w odniesieniu do sytuacji w Polsce, nie można zatem abstrahować od jej wersji normatywnej, która z początkiem lat 1990. zaczęła być wdrażana w krajach rozwijających się właśnie za pośrednictwem organizacji międzynarodowych.

Wraz z pojawieniem się w szerszej skali praktycznej strony *governance* zaczęły powstawać prace, które starały i starają się badać procesy będące wynikiem zmiany sposobu podejmowania decyzji politycznych. Literatura na ten temat jest stosunkowo obszerna. Sørensen i Torfing (2007: 14-20) wyróżniają dwie generacje studiów nad sieciami *governance*. W pierwszej z nich (por. Marin, Mayntz 1991; Kooiman 1993; Rhodes 1996; Stoker 1998) przekonywano, że „dzieje się coś nowego”, starano się wyjaśniać formowanie się sieci oraz tłumaczyć różnice między sieciami, a tradycyjnym, bardziej zhierarchizowanym podejściem do administracji – często traktowano sieć jako formę pośrednią pomiędzy państwem i rynkiem. Druga generacja badań nad *governance* wiąże się z rozwojem przedmiotowym, poszerzaniem i pogłębianiem zakresu badań skupiających się na czterech zasadniczych pytaniach: (1) Jak można wyjaśnić powstawanie, funkcjonowanie i rozwój sieci *governance*? (2) Jakie są źródła niepowodzenia i warunki sukcesu tych sieci? (3) W jaki sposób władze publiczne i inne podmioty mogą regulować „samoregulujące się” sieci *governance* przez różne formy *meta-governance*? (4) Jakie są demokratyczne problemy i możliwości związane z *governance*?

W ramach obu generacji prac można wyodrębnić dwie szkoły badawcze prezentujące różne podejścia metodologiczne (Waarden 1992; Pappi, Henning 1998; Kopyciński 2009; Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska 2010). W pierwszej z nich czerpie się głównie z dorobku wspomnianych wcześniej analiz sieci społecznych (*Social Network Analysis*). Sieci polityczne traktowane są w niej w sensie socjometrycznym (por. Knoke, Kukliński 1982), stanowią określone narzędzie badawcze, a ich badanie polega na wypracowaniu wskaźników i sformalizowanych sposobów pomiaru relacji w procesie podejmowania decyzji politycznych. Szkoła ta czerpie przede wszystkim z dorobku teorii grafów oraz socjologii formalnej (Pappi, Henning 1998). Druga szkoła traktuje sieci polityczne jako metaforę, uproszczony obraz rzeczywistości (m.in. Hanf, Scharpf 1977) – określa się ją mianem szkoły analiz sieci polityk publicznych (*Policy Network Analysis*). Badania prowadzone przez reprezentantów tej grupy (por. m.in. Rhodes 2006) mają charakter bardziej jakościowy, kładą nacisk na działania, a także na szerszy kontekst instytucjonalny, w którym funkcjonują sieci (Marcussen, Olsen 2005; za: Kopyciński

2009: 9). Pierwszą szkołę reprezentują głównie badacze amerykańscy, natomiast drugą – brytyjscy.

Polskie badania nad lokalnymi sieciami politycznymi mają swoją krótką historię i mieszczą się w ramach, opisaną wcześniej, tzw. pierwszej generacji badań nad tą problematyką – są one więc, w porównaniu do badań zachodnich, stosunkowo mało zaawansowane. Badania te najczęściej dotyczą zinstytucjonalizowanych form partnerstwa na obszarach wiejskich, tj. lokalnych grup działania LEADER (Wódz 2007; Furmankiewicz, Królikowska 2010; Furmankiewicz 2013). Są to sieci koordynacji działań na rzecz rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich. Z badań tych płynnie przynajmniej kilka wniosków.

Po pierwsze, obserwuje się w Polsce brak tradycji współpracy sektora publicznego i niepublicznego oraz równouprawnienia tych sektorów w podejmowaniu decyzji strategicznych (co w konsekwencji powoduje zmonopolizowanie przez władze lokalne wpływu na decyzje polityczne) (Furmankiewicz 2013). Najsłabszymi partnerami (tj. najmniej obecnymi i aktywnymi w strukturach podejmujących partnerskie decyzje polityczne) są podmioty prywatne sektora gospodarczego oraz organizacje pozarządowe (*Ocena funkcjonowania...*, 2012: 7). Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Jednym z nich jest niewielka skłonność przedsiębiorstw do uczestniczenia w tego rodzaju sieciach (nie widzą one w nich wymiernych korzyści). Ponadto, większość polskich lokalnych sieci *governance* działa na obszarach wiejskich, które z natury rzeczy nie cechują się wysokim poziomem aktywności gospodarczej. Kolejnymi czynnikami są: „naturalna rola powiązań społecznych pomiędzy urzędnikami w tworzeniu LGD inicjowanych przez władze publiczne, chęć kontrolowania i wpływania na wybór dofinansowanych projektów przez władze lokalne i możliwości uzyskania korzyści politycznych w wyborach lokalnych dzięki aktywności w LGD” (Furmankiewicz 2013: 86).

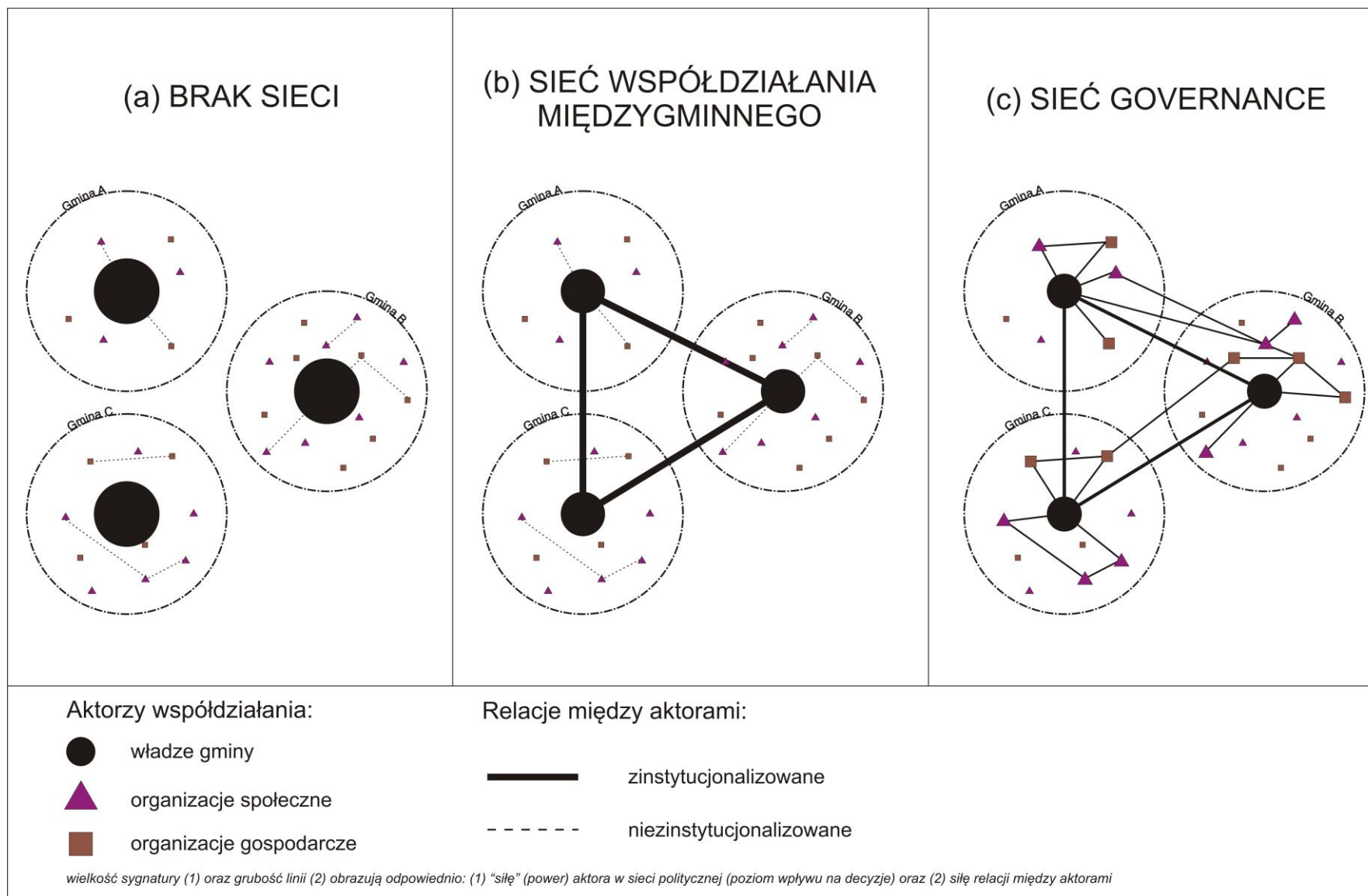
Po drugie, powstające w Polsce sieci zazwyczaj nie mają charakteru oddolnego (Furmankiewicz, Królikowska 2010), tylko są inicjowane w odpowiedzi na programy organizacji międzynarodowych, w tym głównie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Celami funkcjonujących w ramach tego programu sieci (lokalnych grup działania – LGD) są przede wszystkim: poprawa jakości życia mieszkańców, rozwój turystyki i promocja regionu oraz podniesienie aktywności społecznej mieszkańców. Dotychczasowa ocena funkcjonowania LGD pokazuje, że bardziej efektywne są większe grupy – minimalny próg liczby ludności „efektywnej”²⁴ LGD kształtuje się na poziomie ok. 40-50 tys. mieszkańców, a optymalna wielkość to ok. 75-

²⁴ Ocena efektywności tego rodzaju jednostek jest sprawą dość trudną. Cytowane wyniki pochodzą z badania ewaluacyjnego (*Ocena funkcjonowania...*, 2012) i wynikają głównie z analizy percepcji liderów LGD oraz ogólnej aktywności poszczególnych sieci w zakresie liczby realizowanych projektów i ich wielkości. Ponieważ pracę tę trudno uznać za pełne i szczegółowe badanie efektywności danych organizacji, określenie to wzięto w cudzysłów.

80 tys. (*Ocena funkcjonowania...*, 2012: 103-104). W tym kontekście niepokojący jest fakt, że większość grup funkcjonujących w Polsce w 2012 r. znajduje się poniżej minimalnego progu efektywności.

Po trzecie, kształtowanie się w Polsce lokalnych sieci *governance* przebiegało w kilku różnych etapach (Furmankiewicz i Królikowska 2010). W pierwszym z nich (1990-1998) sieci te, poza pojedynczymi przypadkami, właściwie nie funkcjonowały. Nie było również w tym okresie instrumentów, które motywowałyby aktorów lokalnej sceny politycznej do podejmowania międzysektorowej współpracy. W drugim okresie (1999-2004) partnerstwa lokalne funkcjonowały w ramach programów pilotażowych o zasięgu obejmującym zwykle jeden lub kilka regionów kraju, finansowanych ze środków zagranicznych (do 2004 r. powstało ok. 20 partnerstw). Trzeci okres (2005-2006) to czas, w którym partnerstwa powstawały powszechnie w ramach Programu Pilotażowego LEADER (do końca 2006 r. na obszarach wiejskich w Polsce powstało łącznie ponad 200 partnerstw terytorialnych).

Generalnym wnioskiem jest również to, że większość polskich badań sieci *governance* jest skoncentrowana na analizie relacji między sektorem publicznym i niepublicznym. Powiązania wewnętrzne w ramach tych dwóch sektorów nie są już tak szczegółowo badane. W związku z tym, wykorzystanie wyników tych badań w niniejszej pracy jest możliwe w ograniczonym stopniu. Należy również pamiętać o wspomnianych na wstępie rozdziału, istotnych różnicach pomiędzy sieciami współdziałania międzygminnego a sieciami politycznymi. Zobrazowano je na rycinie 6, na której przedstawiono trzy modele podejmowania decyzji politycznych na poziomie lokalnym. W pierwszym z nich władze gmin realizują swoją własną politykę bez współpracy z innymi podmiotami. W takiej sytuacji mają one w zasadzie wyłączny wpływ na kształt decyzji politycznych. Równocześnie wiąże się to z niskim poziomem ich usieciowienia, tj. intensywnością relacji zewnętrznych. W modelu, w którym gminy są członkami sieci politycznych obserwuje się sytuację odwrotną. Ich zinstytucjonalizowane relacje zewnętrzne są dość mocno rozbudowane, ale przy okazji wpływ na kształt podejmowanych decyzji jest proporcjonalnie mniejszy (rolę polityczną zaczynają odgrywać również przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe). Model pośredni stanowią sieci współdziałania międzygminnego. Funkcjonujące w nim zinstytucjonalizowane relacje mają wymiar wyłącznie międzygminny i dotyczą demokratycznie wybranych władz lokalnych. Mają one w związku z tym mniejszy wpływ na kształt decyzji politycznych niż w przypadku modelu pierwszego, jednak większy niż w przypadku sieci *governance*. Inne jest również natężenie relacji zewnętrznych w porównaniu do sieci *governance*.



Rycina 6. Struktura relacji między podmiotami lokalnej sceny politycznej w zależności od przyjętego modelu podejmowania decyzji politycznych.
 Źródło: Opracowanie własne.

2.3. Teorie instytucjonalne jako podstawa interpretacji i wyjaśniania

Identyfikacja przyczyn współdziałania międzygminnego i interpretacja relacji w sieciach politycznych odbywa się najczęściej na gruncie teorii instytucjonalnych (por. m.in. Blom-Hansen 1997; Hulst, van Montfort 2007b, 2011; Sørensen, Torfing 2007; Hulst i in. 2009; Wassenaar i in. 2010; Olsson, Cars 2011; Rayle, Zegras 2013). Ich istotą jest pogląd, że zachowania i decyzje podmiotów wynikają z interakcji między instytucjami i racjonalnością aktorów. Aktorzy kierują się bowiem racjonalnością „zmodyfikowaną”, tzn. ich potrzeby, zainteresowania i preferencje wynikają w dużej części z istniejących instytucji (March, Olsen 1987; DiMaggio, Powell 1991; Hall, Taylor 1996). Teorie instytucjonalne dążą do zrozumienia i wyjaśnienia struktur społecznych (grup, sieci, organizacji) w odniesieniu do historycznie i społecznie zakorzenionych norm (kulturowych, prawnych), postrzeganych jako rozwijające się powoli, często w sposób nieprzewidywalny (Amin 2009: 386-387).

Trudno jest jednoznacznie i bezdyskusyjnie zdefiniować zakres teorii instytucjonalnych. Nie jest również możliwe enumeratywne wymienianie zbioru twierdzeń powstałych na ich gruncie. Wynika to z interdyscyplinarnej istoty tych teorii, tzn. właściwie każde podstawowe ustalenie naukowe dotyczące instytucji (identyfikacja faktu, zweryfikowanie twierdzenia, skonstruowanie prognozy) odbywa się w obszarze przynajmniej dwóch dyscyplin naukowych (a często więcej niż dwóch). Interdyscyplinarność podejścia instytucjonalnego jest jego podstawową cechą i wiąże się z określonymi ograniczeniami. Różna jest bowiem tradycja badawcza ukształtowana w ramach poszczególnych dyscyplin przejawiająca się w stosowanych metodach, przyjętej terminologii, czy powszechnie akceptowanych normach postępowania naukowego. W badaniach nad instytucjami tradycje te niejako „spotykają się” by w lepszym stopniu poznać i wyjaśnić wykraczającą poza ramy jednej dyscypliny naukowej rzeczywistość społeczną, uwzględniając koszty takiego „spotkania” określone przez Chmielewskiego (2011: 249) „analitycznym eklektyzmem”.

Konsekwencją zarysowanych wyżej różnic i ograniczeń teorii instytucjonalnych jest wielość klasyfikacji porządkujących ich dotychczasowy dorobek. Najbardziej podstawowy, nie budzący większych kontrowersji, jest podział na tzw. stary i nowy instytucjonalizm. Podział ten wynika z zastosowania kryterium chronologicznego – stary instytucjonalizm datuje się na okres 1890-1930, natomiast nowy instytucjonalizm tworzy dorobek ostatnich czterech dekad (czyli od 1970 r.) (Chmielewski 2011). W takim układzie zostaną przedstawione teorie instytucjonalne wykorzystane w niniejszej pracy. Opis nowego i starego instytucjonalizmu zostanie poprzedzony określeniem definicji oraz podstawowych rodzajów instytucji oraz uzupełniony

syntetycznym opisem geograficznych badań instytucjonalnych i roli tych teorii w pracach dotyczących współpracy międzygminnej.

2.3.1. Definicja i podstawowe rodzaje instytucji

W najbardziej ogólnym ujęciu instytucje to funkcjonujące w społeczeństwie zbiory reguł i norm, wpływające na działanie człowieka (Ostrom 1986; North 1991; Scott 1995; Strykiewicz 1999; Stachowiak 2007; Steinmo 2008; Chmielewski 2011). Całość tych reguł i norm bywa różnie określana, np. jako „społeczny system normatywny”, „struktura normatywna”, „struktura instytucjonalna”, „podsystem regulacyjny”, „system podtrzymywania wzorów” czy „system aksjo-normatywny” (Sztompka 2012: 316). Najogólniej mówiąc, reguły i normy postępowania wpływają na działania człowieka lub organizacji. Mają one charakter formalny lub nieformalny. Poprzez te reguły i normy społeczeństwo żąda (imperatywy), dopuszcza (przyzwolenia), zaleca lub preferuje (zalecenia lub preferencje) określone zachowania.

Jak już wspomniano, funkcjonujące w danej społeczności instytucje mają dwojaki charakter: (1) formalny lub (2) nieformalny. Podział ten przyjmuje się w wielu naukowych publikacjach i nie budzi on większych wątpliwości (North 1991; Blom-Hansen 1997; Helmke, Levitsky 2004; Stachowiak 2007; Chmielewski 2011). Określenia „formalny” i „nieformalny” są w pewnym sensie uproszczeniem. Instytucje formalne są skodyfikowane i mają charakter obligatoryjny, tzn. ich nieprzestrzeganie wiąże się z określonymi przewidzianymi prawem sankcjami. Zazwyczaj domykają się one w ramach systemu prawnego danego państwa lub innej jednostki autonomicznej. Współcześnie w Europie dość dużą rolę w kształtowaniu formalnego porządku instytucjonalnego odgrywają również organy Unii Europejskiej, które formułują i wprowadzają określone dyrektywy lub zachęty finansowe do realizacji wyznaczonych uprzednio działań. Instytucje formalne mają kluczowe znaczenie w powstawaniu i funkcjonowaniu zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego, ponieważ to one determinują zachowania gmin jako podmiotów administracji publicznej. Dlatego spora część badań, w tym również w Polsce, dotyczy jakości tych instytucji i ich dostosowania do aktualnych problemów i wyzwań (por. Ofiarska 2008; Dolnicki 2012). Z punktu widzenia współpracy międzygminnej instytucje formalne mogą odnosić się do podmiotu lub przedmiotu kooperacji. Pierwsze z nich dotyczą prawno-ustrojowych form współdziałania, a drugie – zadań, które stają się przedmiotem kooperacji (np. gospodarki odpadami komunalnymi, dostarczania wody, odprowadzania ścieków). W pracy skoncentrowano się głównie na instytucjach odnoszących się do przedmiotu współpracy. Uznano bowiem, że przyczyn powstawania sieci współdziałania międzygminnego,

jako podmiotów wykorzystywanych instrumentalnie (tj. w celu realizacji określonych funkcji), należy szukać w charakterze wspólnej działalności i regułach, które je kształtują.

Drugim rodzajem instytucji są instytucje nieformalne, które czasami określa się również regułami lub normami kulturowymi. Helmke i Levitsky (2004: 727) definiują je jako „społecznie podzielane, niepisane zasady, które są zazwyczaj tworzone, przekazywane i egzekwowane poza oficjalnie usankcjonowanym kanałem”. Mogą mieć one różny „ładunek powinności”, tzn. wiązać się mogą z nimi silniejsze lub słabsze oczekiwania społeczne na temat właściwego działania (Sztompka 2012: 317). Całość tak sformułowanych reguł i norm tworzy kulturę danego społeczeństwa lub społeczności. Instytucje nieformalne domykają się zatem często również w ramach określonego państwa, choć w tym przypadku zróżnicowanie jest dużo większe. Przykładem mogą być regiony historyczno-kulturowe Francji, Hiszpanii, Niemiec lub Polski. W każdym z tych krajów istnieje przynajmniej kilka różnych grup kulturowych, które cechują się innym zbiorem zwyczajów, symboli oraz uznanych sposobów zachowań. Zróżnicowanie instytucji nieformalnych może mieć również inny układ i zależeć od pokolenia, w którym się żyje, wykształcenia, czy wykonywanego zawodu lub pozycji społecznej. Inne instytucje funkcjonują bowiem wśród urzędników, inne wśród burmistrzów, wójtów i prezydentów miast i inne wśród radnych, sołtysów lub „zwykłych” mieszkańców. Instytucje nieformalne różnią się od formalnych również czasem trwania (Lauth 2004). Raz ukształtowane i zaakceptowane normy i reguły kulturowe mogą trwać w nieznacznie zmienionej formie nawet dziesiątki, czy setki lat. Ma to swój wyraz w podejmowanej problematyce naukowej. Również w Polsce wiele zjawisk i procesów społecznych analizuje się w kontekście wpływu na nie uwarunkowań regionów historyczno-kulturowych (Gorzelałak, Jałowiecki 1996; 2014; Kowalski 2000, 2003; Gorzelałak 2004; Stryjakiewicz 2012). Specjalistami w tego rodzaju badaniach są przede wszystkim geografowie i socjologowie, którzy są w stanie najbardziej kompleksowo (głównie geografowie) i wnikliwie (głównie socjologowie) te kwestie dostrzec i zinterpretować. W niniejszej pracy wyniki identyfikacji sieci współpracy międzygminnej odniesiono również do układu regionów historyczno-kulturowych.

Najważniejsze różnice między formalnymi i nieformalnymi instytucjami przedstawiono (za H.J. Lauthem 2004) w tabeli 10. Podsumowują one w zasadzie to, co zostało zasygnalizowane wcześniej. Dwa podstawowe rodzaje instytucji różnią się więc przede wszystkim stopniem ich kodyfikacji, rodzajem sankcji, źródłem legitymizacji, modusem i czasową perspektywą zmiany oraz ośrodkiem koordynującym.

Oprócz podziału na instytucje formalne oraz nieformalne można wprowadzić drugie rozróżnienie. Polega ono na osadzeniu instytucji na skali zróżnicowania ładunku powinności,

jaki ze sobą niosą (Sztompka 2012). Na podstawie tego kryterium Sztompka wyróżnił w swojej pracy: (1) przyzwolenia, (2) preferencje oraz (3) imperatywy. Różni je, jak wcześniej wspomniano, przede wszystkim ładunek powinności (tj. słabszy lub silniejszy poziom oczekiwania określonego działania), przy czym oprócz zróżnicowania „między”, można również zaobserwować zróżnicowanie „wewnątrz” tych trzech kategorii.

Tabela 10. Różnice między instytucjami formalnymi i nieformalnymi.

Kategoria	Instytucje formalne	Instytucje nieformalne
Oficjalne skodyfikowanie	Tak	Nie
Sankcje państwowe	Tak	Nie (tylko sankcje społeczne)
Źródło legitymizacji	Suwerenni obywatele (demokracja) albo władza państwowa	Przyzwolenie (społeczna akceptacja oparta na różnych źródłach)
Modus zmiany	Działanie aktorów politycznych	Zmiana zachęt (bodźców), publiczne dyskusje
Czasowa perspektywa zmiany	Krótkoterminowa	Długoterminowa
Ośrodek koordynujący	Tak	Nie

Źródło: Lauth (2004: 71).

Najsłabszy ładunek powinności mają instytucje przyzwalające na określone działanie. Nie zawierają one nakazów i zakazów, tylko dopuszczają pewną czynność, umożliwiając tym samym jej realizację. Ich werbalnym wyrażeniem są słowa „może” albo „wolno”. Jeśli ktoś chce postąpić zgodnie z tą instytucją, to nic nie stoi na przeszkodzie, ale nie jest to także działanie zalecane. Prawo, któremu podlegają wójt (burmistrz, prezydent miasta) i rada jest przepełnione tego rodzaju regułami i normami i już na wstępie wiadomo, że mają one dla nich znaczenie konstytutywne, tzn. bez instytucji przyzwalających, wójt i rada nie mogliby istnieć jako organy administracji publicznej. Ponadto, w związku z gwarantowaną konstytucyjnie samodzielnością samorządu terytorialnego²⁵, można się spodziewać pewnej dominacji instytucji przyzwalających nad pozostałymi.

Większy ładunek powinności zawierają instytucje zalecające określone działanie. Nazywa się je preferencjami, a w analizach współpracy międzygminnej stosuje się często słowo „zachęty”. Tego typu instytucje implikują zewnętrzne, normatywne rozstrzygnięcie, tzn. określony podmiot (jednostka, grupa, społeczeństwo) decyduje (w oparciu o przyjęty system wartości), że dana norma, reguła jest dobra lub zła. Następnie, po dokonaniu tego rozstrzygnięcia,

²⁵ Zgodnie z art. 165, ust. 2 Konstytucji RP, „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

kształtuje on instytucje, których werbalną emanacją jest zwrot: „dobrze by było, żeby...”. Operacjonalizacja tego rodzaju instytucji formalnych może mieć różną formę. Zazwyczaj jest tak, że państwo lub inny podmiot prawodawczy (organizacja międzynarodowa lub państwa związkowe federacji) względem samorządu terytorialnego tworzy takie regulacje, które mają na celu zmotywowanie do określonych czynności, np. do współpracy międzygminnej. Współcześnie kooperacja gmin jest z reguły oceniana wyłącznie pozytywnie, tzn. tworzy się instytucje zachęcające do tego rodzaju działań (por. m.in. West 2007; *Intermunicipal cooperation...*, 2009; Rayle, Zegras 2012; Sorrentino, Simonetta 2013).

Trzecią grupę stanowią instytucje obligujące do określonego działania, określane mianem imperatywów. Mogą być one formułowane dwojako, w formie nakazów lub zakazów. Pierwszym odpowiadają oczekiwania społeczne wyrażane słowami „musi”, „ma obowiązek”, natomiast drugim – oczekiwania artykułowane zwrotami „nie może”, „nie wolno”. W praktyce tego typu normy dotyczące współpracy międzygminnej są stosowane w skrajnych przypadkach. Skrajności te mogą dotyczyć materii ekonomicznej (straty efektywności samodzielnych działań są dla większej społeczności na tyle duże, że państwo wymusza współpracę), czy politycznej (centralistyczne poglądy ideowe). W wielu krajach spotykają się one jednak z artykułowanym oddolnie wyraźnym sprzeciwem. Wynika on często z upodmiotowienia społeczności lokalnej i poprzez mechanizm demokratyczny kształtuje ostateczne, zachowawcze rozwiązania instytucjonalne. Podobnie jak w przypadku instytucji przyzwalających i zalecających, również te instytucje mogą mieć różny charakter.

2.3.2. Początki teorii instytucjonalnych, czyli tzw. stary instytucjonalizm

Znaczenie instytucji w wyjaśnianiu rzeczywistości społecznej jest znane od wielu lat. Rozważania na temat tego, co dziś określamy mianem instytucji są tak stare jak cała ekonomia, z jej początkami sięgającymi (w wymiarze europejskim) czasów starożytnych (M. Ratajczak 2011: 30). Jednak za początki konceptualizacji teorii instytucjonalnych uznaje się dorobek tzw. starożytności (por. Horodecka 2001; Nowak 2004; Chmielewski 2011; M. Ratajczak 2011). Jego powstanie jest zasługą trzech amerykańskich „ojców założycieli” – Thorsteina Veblena, Johna Commonsa i Wesleya Mitchella. Wszyscy trzej byli ekonomistami, choć każdy z nich miał również inne, wykraczające poza ekonomię zainteresowania badawcze. David Seckler, znawca problematyki instytucjonalizmu twierdzi, że łączyło ich zainteresowanie instytucjami i krytyka ekonomii ortodoksyjnej, natomiast dzieliło wszystko pozostałe (Seckler 1975: 5-10; za: Chmielewski 2011: 76-77). Stary instytucjonalizm należy więc traktować bardziej jako zestaw różnych teorii, a nie jako zbiór spójnych twierdzeń tworzących jedną, bardziej

ogólną i spójną koncepcję. Powstawał on, jak już wcześniej wspomniano, na gruncie ekonomii (nie uzyskał jednak statusu koncepcji głównego nurtu), ale inspiracją dla jego rozwoju był dorobek innych dyscyplin naukowych, w tym: antropologii, socjologii, psychologii, prawa, historii i nauk politycznych. Dlatego zakres teorii instytucjonalnych wykracza znacznie poza obszar jednej dziedziny wiedzy. Stary instytucjonalizm ma przede wszystkim znaczenie historyczne, tożsamościowe i konstytutywne dla całego zbioru teorii instytucjonalnych. Dorobek pierwszych instytucjonalistów nie jest aktualnie często wykorzystywany i w mniejszym stopniu kształtuje współczesne kierunki badań (por. m.in. Chmielewski 2011), ale to dzięki tym pracom mogło wydzielić się nowe, dotychczas niezagospodarowane pole badawcze. Prace Veblena, Commonsa i Mitchella stały się więc fundamentem dla kształtującej się problematyki instytucjonalnej i tworzą tożsamość społeczności naukowej zajmującej się tym tematem.

Szczególnie istotne dla dostrzeżenia roli instytucji w funkcjonowaniu gospodarki były prace Veblena, który pod koniec XIX w. ostro i dosadnie polemizował z teoretycznymi osiągnięciami ekonomii klasycznej, ortodoksyjnej (Horodecka 2001: 115; Chmielewski 2011: 81; Kalita 2012: 11). Do swoich prac wprowadzał on wyraźnie wątki socjologiczne i psychologiczne (Frentzel-Zagórska 1998) i zaproponował w nich humanistyczno-behawioralną koncepcję ludzkiej natury. Zakłada się w niej, że człowiek jest aktywną istotą, zatopioną w określonym i zmieniającym się stale pod wpływem ludzkich działań społeczno-kulturowym kontekście, który to kontekst jest odpowiedzialny za preferencje ludzi podlegające także adaptacyjnej zmianie (Chmielewski 2011: 89). Veblen twierdził, że instytucje społeczne to w swej istocie dominujące sposoby myślenia w danym czasie, pochodzące z przeszłości, bliżej lub bardziej odległej, ale zawsze z przeszłości (Veblen 1971: 171-173) – w tym fragmencie podkreśla on dużą wagę podejścia ewolucyjnego, które rozwijał w wyraźnej krytyce wobec ortodoksyjnych, statycznych modeli ekonomicznych (Veblen 1898).

Ważną postacią amerykańskiego ekonomicznego instytucjonalizmu był również John Commons. Jego idee i podstawowe koncepcje wykraczają poza ekonomię i są wykorzystane w pewnych konstrukcjach teoretycznych nowego instytucjonalizmu, szczególnie w naukach politycznych, analizach *public policy* czy teorii wyboru publicznego (Chmielewski 2011: 118). W swoich badaniach Commons koncentrował się głównie na związkach ekonomii, prawa i etyki – według niego, prawo tworzy ramy instytucjonalne dla działających jednostek ludzkich (Commons 1931). Wraz ze swoimi studentami podjął się zbadania tysięcy decyzji sądowych dotyczących gospodarki, podjętych na przestrzeni kilkuset lat. Założył on, że decyzje sądowe rozstrzygają konflikty interesów i stanowią rodzaj uzupełnień niepisanej konstytucji. Na tej

podstawie potwierdził wstępne założenie o „ogromnym wpływie prawa na życie gospodarcze, szczególnie Anglii i Ameryki” (Chmielewski 2011: 118).

Działalność przedstawicieli tzw. starego instytucjonalizmu była początkiem drogi prowadzącej do wyłonienia się nowych koncepcji instytucjonalnych, umownie określanych jako nowy instytucjonalizm. Veblen, Commons i Mitchell byli tymi, którzy przecierali drogi, ścierali się w polemikach z ówczesnym tzw. głównym nurtem badań, szczególnie w ekonomii. Wielu współczesnych badaczy twierdzi, że zasługą pierwszych instytucjonalistów był już sam fakt stawiania hipotez wyraźnie odmiennych od tych, które stawiali klasycy ekonomii (por. Chmielewski 2011: 118). Dzięki temu w wyjaśnianiu procesów społecznych zaczęto dostrzegać i rozumieć rolę instytucji. Jednak koncentracja na polemice i krytyce dotychczasowych założeń filozoficznych spowodowała, że dorobek teoretyczny „starych instytucjonalistów” jest stosunkowo słabo znany, głównie ze względu na brak tworzonych przez nich alternatywnych teorii (por. Blaug 2000: 743; za: Stachowiak 2007: 34) oraz w dużym stopniu „intuicyjny i mętny” charakter prac (Seckler 1975: 125). Stary instytucjonalizm, zdaniem Ratajczaka (2011: 32), „po dość krótkiej, a zarazem błyskotliwej karierze zaczął stopniowo tracić na popularności”, co wiązało się zarówno z jego słabościami teoretycznymi i metodologicznymi, jak i ze zmianami w otoczeniu (m.in. rozwój ekonometrii, narodziny keynesizmu, zmniejszenie się pluralizmu w ekonomii i będące konsekwencją tego twierdzenie o większym związku instytucjonalizmu z socjologią niż z ekonomią).

2.3.3. Nowy instytucjonalizm i jego klasyfikacje

Po pewnym czasie zaczęły się pojawiać na gruncie ekonomii politycznej koncepcje określane wspólnie mianem nowego instytucjonalizmu. Powstawały one, podobnie jak w przypadku starego instytucjonalizmu, jako krytyka koncepcji neoklasycznych. Charakter tej krytyki był jednak inny. Douglass North, jeden z najbardziej znanych przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej²⁶ twierdzi, że „w przeciwieństwie do wielu wcześniejszych teorii instytucji stawiających sobie za cel obalenie lub zastąpienie teorii neoklasycznej, nowa ekonomia instytucjonalna nadbudowuje na teorii neoklasycznej, modyfikuje ją i rozszerza” (North 1995; za: Chmielewski 2011: 247). Przedstawiciele nowego instytucjonalizmu nie byli zatem w tak wyrażonej i ostrej opozycji wobec klasycznych ekonomistów jak to było w przypadku „ojców założycieli” starego instytucjonalizmu. Byli oni raczej zwolennikami ewolucji, niż rewolucji dotychczasowego porządku teoretycznego, a ewolucja ta dokonywała się w wielu kierunkach.

²⁶ Douglass North w 1993 r. został laureatem Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii (wspólnie z Robertem Fogelem), którą otrzymał za wkład w odnowę historii gospodarczej poprzez zastosowanie teorii ekonomicznych.

Trzeba również dodać, że ogólny rozwój nauk społecznych spowodował, że przestrzeń wyjaśniania rzeczywistości społecznej mocno się „zagęściła”, tzn. w latach 1970. i kolejnych dekadach pracowała dużo większa liczba badaczy, którzy dostarczali większej ilości różnego rodzaju ustaleń naukowych niż pod koniec XIX w. Wielość i różny charakter koncepcji utrudniają ich systematyzację, jednak pewne podstawowe kwestie i pojęcia zostały przez ten czas uporządkowane, a ich treść nie budzi większych wątpliwości. Rozwój nowego instytucjonalizmu sprzyjał bowiem pracom o charakterze typologicznym i systematyzującym, czyli najogólniej mówiąc: wprowadzającym pewien porządek w ciągle zwiększającym się zbiorze instytucjonalnych ustaleń.

Tabela 11. Nowy instytucjonalizm w wybranych dyscyplinach nauk społecznych.

Dyscyplina naukowa	Główni przedstawiciele	Najważniejsze publikacje	Podjęmowane problemy badawcze
Ekonomia	Ronald Coase, Douglas North, Oliver Williamson	Williamson (1975; 1985); North (1990; 1991); Coase (1998)	[1] wpływ państwa i instytucji formalnych (biurokracja oraz podatki) na funkcjonowanie gospodarki; [2] kształtowanie się reguł funkcjonowania gospodarki i sposoby dostosowywania się do nich przez przedsiębiorstwa; [3] procesy transformacji gospodarki w krajach posocjalistycznych; [4] rola kosztów transakcyjnych w wymianie gospodarczej
Socjologia	James Coleman, Paul Di Maggio, Walter W. Powell, David Silverman	Silverman (1970), Powell, Di Maggio (1983; 1991)	[1] wpływ instytucji kulturowych na zachowania jednostek; [2] kształtowanie się procesów izomorfizmu instytucjonalnego; [3] powstawanie i funkcjonowanie wzorów kultury (mniej lub bardziej ustalonych sposobów zachowań w danej grupie)
Nauki polityczne i zarządzanie publiczne	James G. March, Johan P. Olsen, Elinor Ostrom, Vincent Steinmo, Sven Steinmo, Kathleen Thelen	March, Olsen (1984; 1987); E. Ostrom (1990; 2005); Thelen, Steinmo (1992); Peters (1999); Thelen (1999); Steinmo (2008)	[1] czynniki decyzji politycznych interpretowanych jako proces wymiany; [2] rola systemu prawnego w kształtowaniu relacji państwo-samorząd terytorialny; [3] kształtowanie się nieformalnych sieci politycznych; [4] wybór metod głosowania i preferencji indywidualnych; [5] organizacja rządzenia (zarządzania) w aglomeracjach miejskich

Zródło: Opracowanie własne.

Teorie nowego instytucjonalizmu bywają różnie klasyfikowane. W tej kwestii wielość poglądów jest stosunkowo duża, a spór co do ich słuszności dość ożywiony. Innych klasyfikacji dokonują ekonomiści i geografowie ekonomiczni (North 1990, 1991; Strykiewicz 1999; Stachowiak 2007), innych socjologowie i innych przedstawiciele nauk politycznych i zarządzania publicznego (Steinmo, Thelen 1992; Hall, Taylor 1996; Blom-Hansen 1997; Peters 1999; Thelen 1999). Próbę zestawiania i opisu tych trzech różnych perspektyw dokonał Scott (1995), a w

literaturze polskiej Chmielewski (2011). W tabeli 11 przedstawiono przedstawicieli, najważniejsze publikacje i problemy badawcze współczesnego instytucjonalizmu w trzech głównych dyscyplinach nauk społecznych.

W związku z przedmiotem niniejszej rozprawy, w bardziej szczegółowym opisie teorii instytucjonalnych skupiono się na tych, które pojawiają w zarządzaniu publicznym i naukach politycznych. W przytoczonej wcześniej klasyfikacji Halla i Taylor (1996) wyróżniono trzy najważniejsze grupy teorii instytucjonalnych w naukach politycznych: historyczny instytucjonalizm, instytucjonalizm wyboru racjonalnego oraz socjologiczny instytucjonalizm. Trzeba dodać, że autorzy ci nie stosują jakiegoś określonego, jednoznacznego kryterium klasyfikacyjnego, próbują jednak uporządkować całość badań dotyczących współczesnego instytucjonalizmu w tej dyscyplinie. W ramach historycznego instytucjonalizmu powstają głównie badania nawiązujące do zmian instytucjonalnych i ich konsekwencji społecznych. Kluczową rolę odgrywa w tego rodzaju badaniach koncepcja zależności od ścieżki²⁷ (*path dependency*). Polega ona na „wyodrębnianiu w przepływie historycznych zdarzeń (poza okresami ciągłości) punktów przełomowych, w których zmienia się kierunek rozwoju historycznego i zaczyna on podążać nową drogą” (Chmielewski 2011: 301). Instytucjonalizm wyboru racjonalnego, czy też zbliżony do niego instytucjonalizm wyboru publicznego przedstawia głównie perspektywę jednostkowych, racjonalnych działań ludzkich, przyjmując, pochodzące z ekonomii neoklasycznej, założenie tzw. indywidualizmu metodologicznego. Nurt ten bywa czasem nazywany „polityką bez sentymentów” lub „ekonomiczną teorią polityki” (Wilkin 2012), ponieważ zakłada, że jednostki działają instrumentalnie, dominuje w nich kalkulacja strategiczna i maksymalizacja celów. Socjologiczny instytucjonalizm postrzega jednostki jako uspołecznione, pełniące określone role społeczne, w których logika działania zbiorowego jest tylko jednym z wielu kryteriów jego celowości (por. Blom-Hansen 1997: 674). Działania „człowieka uspołecznionego” są skomplikowane i trudne do analizy, ponieważ uwzględniają zarówno obowiązki moralne, normatywne oczekiwania jak i elementy poznawcze. Instytucje pełnią w tym modelu „rolę nakazową, ewaluacyjną oraz obligującą” (Blom-Hansen 1997: 674), tj. nakazują pewne zachowanie, służą jego bieżącej ocenie oraz zobowiązują do określonych zmian. Stanowią one „ramę”, w której realizowane są ludzkie zachowania oraz kształtuje się tożsamość jednostek (por. March, Olsen 1984, 1987; Blom-Hansen 1997).

²⁷ W niektórych polskich pracach *path dependency* tłumaczy się jako zależność od szlaku (np. Chmielewski 2011).

Nieco inną klasyfikację teorii instytucjonalnych przedstawiła Kathleen Thelen (1999), która wyodrębniła dwa rodzaje instytucjonalizmu: historyczny oraz wyboru racjonalnego, stosując przy tym kryterium teoretyczno-metodologiczne. Twierdzi ona, że w ramach pierwszego z nich powstają głównie prace empiryczne, natomiast w ramach drugiego – teoretyczne. Istnieje bowiem pogląd, że instytucjoniści wyboru racjonalnego dostarczają „wspaniałych teorii” (*elegant theories*), ale w niewielkim stopniu wyjaśniają realnie obserwowaną rzeczywistość (Green, Shapiro 1994; za: Thelen 1999). Jak pisze Sven Steinmo (2008:133), zamiast badać działania polityczne w oderwaniu od czasu i miejsca, dąży się do tego, aby usytuować je we właściwym kontekście społecznym i historycznym. Instytucjonalizm historyczny odnosi się krytycznie do ambicji scjentystycznych głównego nurtu politologicznego: „badań nad polityką nie można porównywać do fizyki, bowiem obiekty badań tych dyscyplin są zupełnie inne (...) studiowanie historii przy pomocy metod i modeli stosowanych w fizyce jest jak studiowanie poezji przy pomocy algebry” (Steinmo 2008: 134). Z drugiej strony, teoretycy wyboru racjonalnego twierdzą często, że tzw. historyczni instytucjoniści zajmują się czymś mniej istotnym niż budowanie teorii i z pojedynczych szczegółowych informacji budują „jedynie trafne opowieści” (Thelen 1999). Spór teoretyczno-metodologiczny tych dwóch instytucjonalizmów przypomina nieco relacje między zarysowanym wcześniej podejściem ilościowym i jakościowym. Zresztą dość często instytucjonalizm historyczny bywa określany mianem historyczno-kulturowego (Chmielewski 2011), czy historyczno-interpretacyjnego (Thelen, Steinmo 1992), co sugeruje jego metodologicznie jakościowy, humanistyczny charakter.

Inne kryterium rozróżniania teorii instytucjonalnych zastosował Jens Blom-Hansen (1997), który stwierdził, że podstawowe dwa warianty tych teorii różnią się przyjętym modelem zachowań człowieka. W pierwszym z nich, tj. instytucjonalizmie ekonomicznym, traktuje się człowieka jako *homo oeconomicus*, czyli jednostkę maksymalizującą racjonalność swoich wyborów. W tym świetle podmiot kształtuje swoje działania zgodnie z logiką ich konsekwencji, wyników, a instytucje są regułami, które ograniczają możliwości potencjalnych wyborów (zakazy). Natomiast w drugim wariacie, tj. instytucjonalizmie socjologicznym, człowiek traktowany jest jako *homo sociologicus*, tj. jednostka socjalizująca się w rolach społecznych. W tym modelu decyzje podejmowane przez jednostkę nie są dostosowywane bezpośrednio do ich konsekwencji, wyników, tylko obejmują dopasowanie sytuacji społecznej do potrzeb pełnionej aktualnie roli. Jednostki nadają znaczenie różnym sytuacjom w świetle funkcjonujących instytucji, a same instytucje (przyjmowane głównie jako nakazy) stają się dla jednostek środkiem

kształtującym społeczną tożsamość. Mówiąc obrazowo, *homo sociologicus* zamiast pytania „jakie korzyści przyniesie mi kontakt z X” zadaje sobie najpierw pytanie „co powinienem zrobić?”, „co jest stosowne w danej sytuacji?” (Steinmo 2008: 126).

Zanim zostanie przedstawiony bardziej szczegółowy opis teorii instytucjonalnych w badaniach współpracy międzygminnej, należy wspomnieć o silnym ich związku z geografiami społeczno-ekonomiczną. Mackinnon (2009: 499) twierdzi, że mają one szczególne znaczenie w geograficznych badaniach organizacji przestrzennej i zarządzania przestrzennego. Geografowie adaptują w ten sposób na swój grunt koncepcje wypracowane na gruncie ekonomii, socjologii, nauk politycznych, filozofii, czy literatury (Mackinnon 2009: 499). Teorie instytucjonalne miały i mają największe znaczenie w rozwoju geografii ekonomicznej. Na jej gruncie wykorzystywano koncepcje związane z nowym regionalizmem (*new regionalism*), okręgami przemysłowymi (*industrial districts*), zakorzenieniem (*embeddedness*), czy zależnością od ścieżki (*path dependence*). Wszystkie one istotną część składnika wyjaśniającego czerpią z teorii instytucjonalnych powstałych poza geografiami. W geografii politycznej instytucjonalizm wpłynął przede wszystkim na studia instytucji politycznych i ich wpływu na geografie wyborczą, natomiast w geografii społecznej ma on pewien wpływ na badania społecznych i kulturowych reguł oraz ich roli w tworzeniu przestrzeni i miejsca (Amin 2009: 386-387). Na gruncie polskim badania tego rodzaju prowadzili przede wszystkim: Stryjakiewicz (1999; 2001; 2012), Grzeszczak (1999), Gwosdz (2004), Stachowiak (2007; 2011). Wyraźną inspirację instytucjami widać również w pracach polskiej geografii wyborczej (Kowalski 2000; 2003), geografii administracji (Kaczmarek 1996; 2005; Kaczmarek, Mikuła 2007; 2011) oraz studiach regionalnych i lokalnych, szczególnie na początku lat 1990. (Gorzelałak, Jałowicki 1996; 1998).

2.3.4. Teorie instytucjonalne a współdziałanie międzygminne

Jak już wcześniej wspomniano, teorie instytucjonalne są często wykorzystywane jako płaszczyzna interpretacji i wyjaśniania sieci współdziałania międzygminnego. Hulst i van Montfort (2007a) interpretowali swoje badania w kontekście przyjętych wcześniej założeń teoretycznych instytucjonalizmu socjologicznego (March, Olsen 1987; Powell, DiMaggio 1991; Scharpf 1997). W kolejnych publikacjach rozwijających badania z 2007 r. rozszerzyli oni swoje interpretacje teoretyczne o instytucjonalizm historyczny (Hulst i in. 2009; Hulst, van Montfort 2012). We wszystkich trzech publikacjach swoje analizy oparli o model koncepcyjny składający się z trzech zmiennych dotyczących: (1) obecności i form współpracy międzygminnej, (2) cech charakterystycznych instytucjonalnego kontekstu administracyjnego oraz (3) czynni-

ków zewnętrznych (Hulst, van Montfort 2012: 3). Wszystkie trzy zmienne nawiązywały głównie do instytucji formalnych oraz tzw. kultury administracyjnej – to w świetle tych reguł interpretowali oni międzynarodowe obserwacje pochodzące z ośmiu europejskich krajów.

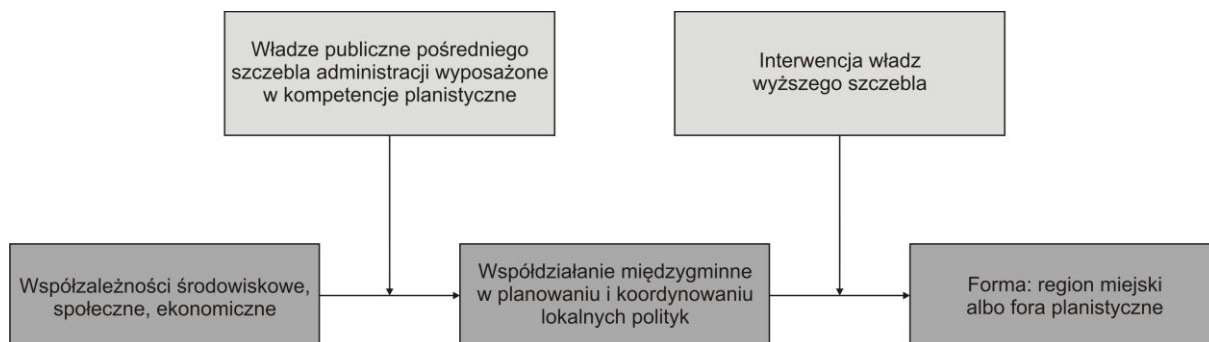
Analizę porównawczą oraz interpretację teoretyczną Hulsta i van Montforta można podzielić na dwie części. Po pierwsze dokonali oni porównania prawnych form współdziałania międzygminnego w Belgii (Flandrii), Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Tego rodzaju analizy były podejmowane również przez polskich autorów (Kaczmarek 2005; Kaczmarek, Mięka 2007; Ofiarska 2008; Danielewicz 2013). Hulst i van Montfort na podstawie studiów z ww. krajów wyodrębnili cztery główne formy współpracy, omówione szczegółowo w rozdziale 2.1.2. Kończącą konkluzją autorów jest stwierdzenie, że w zasadzie „cztery podstawowe formy współpracy międzygminnej są obecne we wszystkich analizowanych krajach” (Hulst, van Montfort 2012: 16). Jednak częstotliwość ich wykorzystania jest już różna, a wyjaśnienie tej sytuacji należy szukać w krajowych kontekstach administracyjnych (druga ze wskazanych wcześniej zmiennych wyjaśniających).

Pewną nowością pracy Hulsta i van Montforta była jej druga część, w której podjęli oni próbę wyjścia poza analizę hipotetycznych możliwości współpracy i wejścia w opis i porównanie realnie funkcjonujących sieci²⁸. W tej części interpretację teoretyczną rozdzielili oni na dwie części. W pierwszej starali się zgłębić współpracę w celu koordynacji lokalnych polityk i wspólnego planowania przestrzennego, natomiast w drugiej – współpracę w celu wspólnej organizacji określonych usług publicznych.

Najwyższy poziom współpracy w celu koordynacji lokalnych polityk i wspólnego planowania przestrzennego notuje się na obszarach metropolitalnych oraz (w mniejszym stopniu) w zespołach osadniczych ośrodków regionalnych. Współpraca staje się w tym przypadku strategią radzenia sobie z wieloma współzależnościami natury przyrodniczej, społecznej i gospodarczej (ryc. 7). Jest ona szczególnie widoczna (1) w krajach, w których ustawodawstwo nie przewiduje funkcjonowania odrębnych jednostek koordynowania i planowania w obszarach metropolitalnych i zespołach osadniczych ośrodków regionalnych oraz (2) w państwach, w których nie funkcjonuje silny, pośredni szczebel administracji publicznej wyposażony w kompetencje w tej dziedzinie. Trzeba ponadto dodać jeszcze jeden, kluczowy wniosek płynący z analizy Hulsta i van Montforta: kooperacja na tych obszarach pojawia się w zasadzie wyłącznie tam, gdzie władze państwowe wprowadziły dedykowane tym sieciom instytucje zachęcające

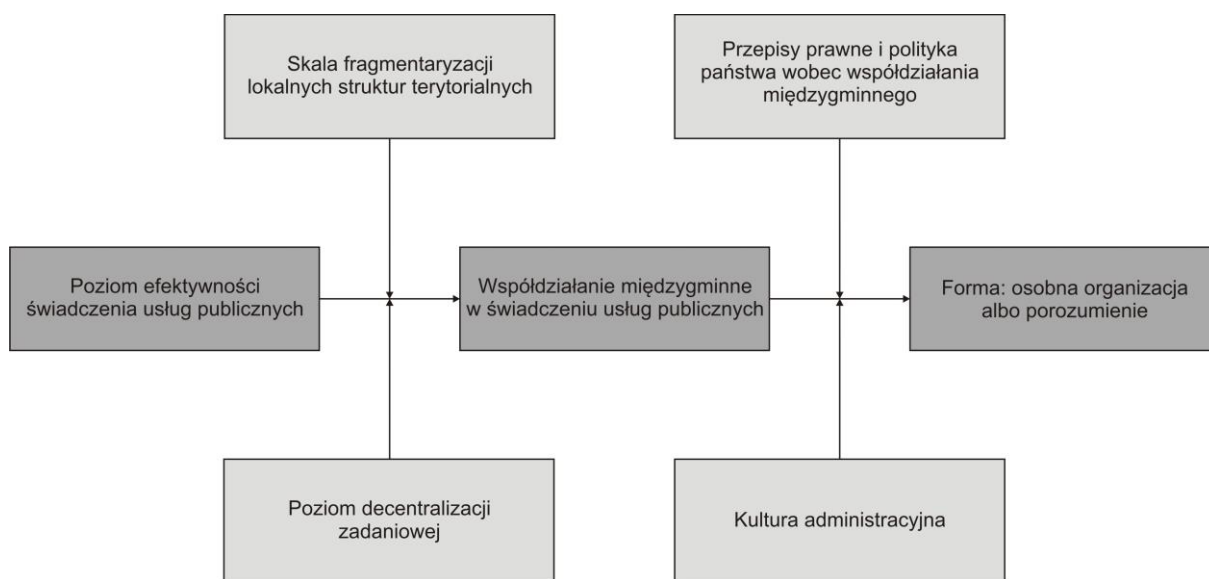
²⁸ Należy podkreślić, że choć prace Hulsta i van Montforta są pierwszą kompleksową analizą współdziałania międzygminnego, to jednak wcześniej podejmowano studia tego rodzaju poświęcone obszarom metropolitalnym. Nowością nie jest zatem sam opis funkcjonowania sieci, tylko to, że objęli oni nim również obszary pozametropolitalne i przedstawili całościowy obraz sytuacji w tej dziedzinie w kilku krajach.

do współdziałania (finansowe i ustrojowe). Bez tych instytucji (które zazwyczaj nie mają charakteru imperatywów, tylko preferencji) władze lokalne nie są skłonne do pozbawiania się choć części kompetencji w zakresie konstruowania polityk rozwojowych i przestrzennych w sytuacji, gdy ostatecznie to one ponoszą (demokratycznie legitymizowaną) odpowiedzialność za nie w swoich okręgach wyborczych.



Rycina 7. Model wyjaśniający współpracę międzygminną w planowaniu i koordynacji polityk lokalnych.
Źródło: Hulst, van Montfort 2012: 17.

W świetle przeprowadzonych przez Hulsta i van Montforta badań, współpracę w zakresie świadczenia usług publicznych zwiększają dwa czynniki wynikające z krajowego kontekstu instytucjonalnego (ryc. 8): (1) skala fragmentaryzacji lokalnych struktur terytorialnych oraz (2) rola gmin w świadczeniu usług publicznych (poziom decentralizacji zadaniowej). Zdaniem autorów analizy porównawczej niewielkie rozmiary gmin motywują lokalne władze do kooperacji z jednostkami sąsiednimi (przykłady z Francji, Hiszpanii i Włoch). Czasami istotną rolę odgrywają przesłanki prakseologiczne, które motywują do kooperacji również większe jednostki. Drugim momentem, w którym „działają” czynniki instytucjonalne jest wybór formy współpracy. W sytuacji, gdy powstanie i funkcjonowanie osobnej organizacji (związku, stowarzyszenia) wiąże się z dużą ilością formalnych procedur, a kształt kultury administracyjnej jest w dużym stopniu wynikiem zmian „w duchu” *New Public Management* gminy decydują się częściej na zawieranie porozumień lub umów o współpracy. Z drugiej strony, w sytuacji gdy kultura administracyjna przypomina tradycyjną, hierarchiczną strukturę Weberowską oraz gdy z poziomu rządowego oferowane są finansowe i legislacyjne zachęty ułatwiające powstawanie nowych organizacji, gminy częściej decydują się na powołanie do życia związku międzygminnego lub stowarzyszenia.



Rycina 8. Model wyjaśniający współpracę międzygminną w świadczeniu usług publicznych.
 Źródło: Hulst, van Montfort 2012: 17.

Dość często, przy okazji identyfikacji i opisu współpracy międzygminnej w Polsce i za granicą pojawiają się odniesienia do teorii wyboru publicznego jako koncepcji przeciwstawnej tradycji tzw. reform metropolitalnych, związanych z nowym regionalizmem (Kaczmarek 2005; Kaczmarek, Mięka 2007; 2011; Lackowska 2008; 2009; Swianiewicz 2010; Lackowska, Swianiewicz 2013a). Opis tego sporu zakłada normatywne wersje obu koncepcji, tzn. municypaliści (reprezentanci teorii wyboru publicznego) i reformiści (przedstawiciele koncepcji reform metropolitalnych) przedstawiają swoje argumenty i kontrargumenty co do słuszności jednej bądź drugiej recepty na fragmentację obszaru metropolitalnego. Szerzej teorię wyboru publicznego opisał na gruncie polskiej literatury Wilkin (2012). Jest ona pewną odmianą wspomnianego wcześniej instytucjonalizmu wyboru racjonalnego, podzielającą założenia indywidualizmu metodologicznego oraz koncepcji *homo oeconomicus*. W świetle teorii wyboru publicznego fragmentacja terytorialna jest zjawiskiem pozytywnym, ponieważ jej przedstawiciele jako coś słusznego i pożądanego traktują konkurencję międzygminną (Lackowska [2009: 57] opisując tę teorię pisze nawet o „kulcie konkurencji rynkowej”). Nie ma nic złego w tym, że granice funkcjonalne nie pokrywają się z granicami administracyjnymi, gdyż wszelkie konsekwencje z tym związane (zjawisko „gapowicza”, czy nierówny rozkład efektów zewnętrznych) są korygowane przez mechanizm konkurencji. Jak twierdzi Vincent Ostrom (1994), „wolna konkurencja, a jednocześnie ustalone reguły postępowania społecznego tworzą razem dynamiczny system rządzenia. Te struktury i procesy kładą nacisk na informację, formułowanie alternatywnych sposobów podejścia do problemów, stymulują innowacyjność i ułatwiają wyłonienie rozwiązań, wyrażających nowy sposób podejścia do problemów”. Studia publikacji zaliczanych do

klasyki teorii wyboru publicznego (m.in. Tiebout 1956; V. Ostrom i in. 1961) skłaniają jednak do podjęcia dyskusji na temat wykorzystania tego rodzaju rozwiązań oraz sposobów analizy na gruncie polskim.

Teoria wyboru publicznego jest dziełem przede wszystkim badaczy amerykańskich, w tym m.in. Kennetha Arrowa, Jamesa M. Buchanana, Charlesa Tiebout, Vincenta Ostroma, Elinor Ostrom, Roberta Warrena. Wilkin (2012) wskazuje na trzy amerykańskie szkoły, które wpłynęły na rozwój tej koncepcji – Wirginii, chicagowska i Rochester. Wydaje się, że „amerykańska natura” teorii wyboru publicznego utrudnia jej aplikację do sytuacji europejskiej, w tym szczególnie polskiej. Stany Zjednoczone są bowiem dość specyficznym krajem, zarówno jeśli chodzi o instytucje formalne, jak i nieformalne. W zasadzie trudno jest wskazać w Europie państwo, które byłoby wyraźnie zbliżone do wszystkich reguł obowiązujących w USA, tj. określonego porządku konstytucyjnego, wyraźnie ukształtowanego modelu politycznego, czy obserwowanych w kulturze amerykańskiej wartości opartych na indywidualizmie, federalizmie, wolności i praktycznym stosunku do instytucji państwa (Kamiński 1994). O specyfice administracji i kultury amerykańskiej oraz regułach w niej obowiązujących pisali szerzej m.in. V. Ostrom (1994), czy Kamiński (1994).

W rozprawie postawiono sobie dwa cele o charakterze wyjaśniającym. Pierwszy z nich polega na sformułowaniu wstępnych wyjaśnień dotyczących przyczyn powstawania sieci, natomiast drugi dotyczy weryfikacji wybranych czynników usieciowienia gmin. Oba cele są interpretowane głównie w świetle teorii instytucjonalnych. W przypadku pierwszego celu kluczowe pytania badawcze ogniskują się wokół instytucji formalnych regulujących zachowania gmin, przy czym w pracy skoncentrowano się głównie na roli instytucji przedmiotowych. Wiąże się to z przyjętym założeniem o sformułowaniu empiryczno-funkcjonalnej typologii sieci. Skoro założono sobie pogrupowanie sieci w oparciu o pełnione funkcje, to naturalną konsekwencją jest ich interpretacja i wyjaśnienie w świetle reguł, które te funkcje kształtują. Interpretacja wpływu instytucji na powstawanie sieci ma w rozprawie charakter jakościowy, tzn. nie jest oparta o metody analizy statystycznej. Sformułowanie wstępnych wyjaśnień przyczyn powstania sieci jest raczej wynikiem analizy współzmienności dynamiki ich powstawania oraz dokonywanych reform instytucjonalnych w sferze formalno-prawnej. Ważne będzie również rozpoznanie kluczowych aktorów tworzących instytucje oraz określenie ładunku powinności, który ze sobą niosą (czy współpracę generują instytucje przyzwalające, zachęcające, czy obli-gujące do określonego zachowania).

W ramach drugiego celu podjęto natomiast próbę określenia poziomu wpływu czterech czynników na usieciowienie gmin (zob. rozdział 1.1), z których dwa mają charakter instytucjonalny. Pierwszy odnosi się do roli przynależności wojewódzkiej gmin. Przeprowadzone w niniejszej rozprawie badanie ma w zasadzie rozstrzygnąć wagę tej roli. Być może jest bowiem tak, że pewne procesy instytucjonalne domykające się w ramach regionów administracyjnych determinują zachowania kooperacyjne gmin. Istnieje również prawdopodobieństwo, że województwa stały się na tyle spójną przestrzenią, że w ramach nich odbywa się istotna część międzygminnych interakcji, które decydują o wyborze określonych strategii działania, czyli np. gminy wybierają uczestnictwo w danej sieci, ponieważ „inni w województwie robią tak samo” (efekt naśladowictwa). W literaturze dotyczącej teorii instytucjonalnych mówi się w tym kontekście o zachowaniach imitacyjnych (Klijn, Koppenjan 2006), czy też o izomorfizmie instytucjonalnym (Powell, DiMaggio 1983; 1991). Generalnie oznaczają one podobne zachowania polegające na upodabnianiu się określonych procesów lub struktur organizacyjnych do innych, funkcjonujących w tych samych warunkach. Koncepcja izomorfizmu instytucjonalnego wprowadzona do literatury przez dwóch amerykańskich socjologów organizacji Waltera W. Powella i Paula DiMaggio, zakłada, że w zmiana instytucjonalna powodująca upodabnianie się podmiotów może zachodzić wskutek pojawienia się trzech mechanizmów (są one zbliżone do trzech rodzajów instytucji wyróżnionych przez Sztompkę, a opisanych przeze mnie w rozdziale 2.3.1).

Pierwszy z nich Powell i DiMaggio (1983: 150) określili jako **izomorfizm przymusowy** (*coercive*). Zachodzi on wówczas gdy jakaś organizacja wywiera formalną i/lub nieformalną presję na drugą, która jest od niej w jakimś sensie zależna. W tym kontekście rola województw w kształtowaniu polityki lokalnej w ostatnich latach istotnie w Polsce wzrosła. Samorządy regionalne (choć formalnie nie są hierarchicznie nadrzędne wobec gmin) przejęły niektóre kompetencje w zakresie ustanawiania formalnych reguł gry, w której gminy uczestniczą (choćby w sferze gospodarowania odpadami komunalnymi, czy rozdysponowywania środków finansowych europejskiej polityki spójności). Drugi mechanizm wyróżniony przez cytowanych autorów opiera się na **izomorfizmie naśladowczym** (*mimetic*). Jego działanie jest osadzone przede wszystkim na tzw. instytucjach zachęcających. Organizacje nie są bowiem w tym przypadku zmuszane do jakiegolwiek zachowania. Zmiana instytucjonalna dokonuje się dlatego, że w warunkach niepewności (*uncertainty*) starają się one minimalizować zachowania nietypowe i wzorują się na innych (nie zawsze bezpośrednio, czasami poprzez podmioty pośredniczące w przepływie wiedzy). Tego rodzaju izomorfizm może się przejawiać w bliskości przestrzennej powstających sieci, szczególnie w sferze zadań gmin, które nie są jakoś szczególnie wykrysta-

lizowane. Trzeci mechanizm opiera się na tzw. **izomorfizmie normatywnym** (*normative*) wynikającym z profesjonalizacji. Profesjonalizacja jest w tym przypadku rozumiana jako pewien proces powielania wzorców w ramach określonej grupy zawodowej i dyfuzji rozwiązań organizacyjnych w ramach tej grupy. Podobieństwo zachowań rodzi się albo w miejscach wspólnej edukacji (osoby będące absolwentami tego samego uniwersytetu, wydziału, kierunku) albo w stowarzyszeniach branżowych (zawodowych). Ten rodzaj izomorfizmu w przypadku gmin zachodzi dość rzadko. Głównie dlatego, że w Polsce nie funkcjonują profesjonalne organizacje zrzeszające pracowników administracji samorządowej, a oni sami nie są (przynajmniej na razie) rekrutowani w ramach jakiegoś jednego określonego kierunku studiów czy uniwersytetu.

Drugi czynnik o charakterze instytucjonalnym dotyczy przeszłości historycznej gmin, która pozostawiła trwałe ślady o charakterze społeczno-kulturowym. Dość często geografowie, socjologowie, ekonomiści i politolodzy osadzają swoje badania dotyczące kwestii społecznych, politycznych i gospodarczych na roli regionów historyczno-kulturowych (zob. m.in. Gorzelak, Jałowiecki 1996; 2014; Zarycki 1997; Kowalski 2000; 2003; Bartkowski 2003; Gorzelak 2004; Swianiewicz i in. 2008; Strykiewicz 2012; Dyba, Strykiewicz 2012). Jak twierdzi Bartkowski (2003: 421), „wielkie wydarzenia historyczne pozostawiają trwały wpływ w życiu zbiorowości, które ich doświadczyły. Mimo upływu ponad 80 lat od odzyskania niepodległości i długoletnich procesów integracyjnych, historyczne odrębności regionalne w Polsce ponownie zaznaczyły swą obecność w 1989 r. i wciąż utrzymują swój wpływ na zachowania polityczne. Dawne granice kulturowe potrafią zaznaczyć swoją obecność niekiedy nawet wewnątrz gminy.” W niniejszej rozprawie posłużono się regionalizacją historyczno-kulturową obejmującą 4 główne regiony: (1) Zabór pruski, (2) Królestwo Kongresowe, (3) Galicję oraz (4) Ziemie Zachodnie i Północne²⁹. W świetle zrealizowanych dotąd badań można sformułować pewne wstępne hipotezy dotyczące cech społeczno-kulturowych gmin wchodzących w skład poszczególnych regionów.

Dotychczasowe studia pokazują wyraźną specyfikę kooperacyjną obszaru byłego Zaboru pruskiego. Społeczność tego terenu cechuje „silna jak na polskie warunki urbanizacja” (Kowalski 2000: 39), „relatywnie korzystniejszy klimat dla rozwoju przedsiębiorczości prywatnej rodzimej i obcej” (Bartkowski 2003: 422), „silna tradycja rolniczej spółdzielczości” (Kowalski 2003: 34), czy też pozostałości po pruskiej administracji, która uchodziła za najbar-

²⁹ Wprowadzone nazwy są umowne. Królestwo Kongresowe oznacza obszar byłego zaboru rosyjskiego, Galicja – teren byłego zaboru austriackiego, a Ziemie Zachodnie i Północne – terytorium odzyskane przez Polskę po 1945 r. Zdecydowano się również włączyć do obszaru byłego Zaboru pruskiego część Górnego Śląska, która przed 1918 r. należała do Niemiec (zob. Gorzelak, Jałowiecki 1998; Kowalski 2000; Bartkowski 2003).

dziej sprofesjonalizowaną (zob. Najgrakowski 1993; za: Dyba, Stryjakiewicz 2012) i uwzględniającą w swoim porządku instytucjonalnym strategię kooperacyjną (zob. m.in. Ofiarska 2008: 234-236; Niziołek 2008: 50). Zabór pruski był jedynym, w którym rozwinęły się instytucje współdziałania komunalnego (choć lakoniczne zapisy ustawowe umożliwiające współpracę istniały również w zaborze austriackim; Ofiarska 2008). Można zatem założyć, że procesy długiego trwania mogą również aktualnie wpływać na większą otwartość gmin tego regionu na kooperację międzygminną.

Obszarem odmiennym kulturowo od byłego Zaboru pruskiego jest Galicja. Zdaniem Bartkowskiego (2003: 422) specyfika Galicji jest „konsekwencją zasiedlenia jej ludności i długich korzeni wspólnot lokalnych”. Obszar ten nie podlegał jakiegś szczególnej presji władzy zaborczej (jak to miało miejsce w Zaborze rosyjskim), jednak z drugiej strony nie generował przedsięwzięć i innowacyjnych zachowań wychodzących poza grupy tradycyjne (co było cechą społeczności Zaboru pruskiego) (zob. Kowalski 2000). Badania Swianiewicza i in (2008) prowadzone w dwóch regionach (Małopolsce i na Dolnym Śląsku) potwierdziły, że politycy, urzędnicy i eksperci od polityki regionalnej³⁰ z Małopolski „charakteryzuje się większym (w porównaniu do Dolnego Śląska) scentralizowaniem sieci kontaktów, rzadszą siecią powiązań i większym zamknięciem sieci wpływowych aktorów”. Zjawisko większej centralizacji sieci zachodzi zarówno w kontaktach formalnych, jak i nieformalnych. Elity lokalne Galicji są bardziej zamkniętym i zhierarchizowanym środowiskiem, co może mieć wpływ na wchodzenie w poziome relacje kooperacji międzygminnej. Ludność tego obszaru cechuje większy konserwatyzm i tradycjonalizm poglądów (Kowalski 2000), co również może świadczyć o dominacji więzi wiążących (silnych) nad pomostowymi, słabymi (zob. rozróżnienie więzi wg Granovettera – rozdz. 2.2.2).

Z punktu widzenia zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej tereny byłego Zaboru pruskiego oraz Galicji są w pewnym sensie punktami skrajnymi osi otwartości na nietradycyjne, poziome relacje kooperacyjne (przynajmniej takie założenie przyjmuję w świetle dotychczasowych badań). Większy problem z osadzeniem na tym kontinuum można mieć jednak z pozostałymi regionami historyczno-kulturowymi. Największe kontrowersje budzi interpretacja współczesnych procesów i zachowań społeczności Ziemi Północnych i Zachodnich (zob. m.in. Zarycki 2004; Swianiewicz i in. 2008). Ich dzisiejszą strukturę tworzy głównie ludność napływowa z (1) ziem centralnych Polski, (2) Kresów Wschodnich, (3) różnych państw

³⁰ Badanie zostało przeprowadzone na grupie członków Regionalnych Komitetów Sterujących i Monitorujących, ekspertów zasiadających w panelach ekspertów ZPORR, polityków regionalnych i lokalnych, przedstawicielach ministerstw nadzorujących ZPORR.

europejskich. Do tego dochodzi (4) ludność ukraińska i łemkowska przesiedlona w ramach Akcji Wisła oraz (5) przedstawiciele ludności autochtonicznej, głównie na Opolszczyźnie (Kowalski 2000: 51). Trzeba dodać, że udział tych pięciu głównych grup jest różny w zależności od województwa Ziemi Zachodnich i Północnych i od 1945 r. uległ on kolejnym zmianom, głównie na bazie struktur państwa komunistycznego (por. Zarycki 2004). Kowalski (2000: 108) twierdzi np., że „ukształtowana na Ziemiach Zachodnich nowa społeczność przenosi pewne wzorce społeczeństwa Wielkopolski oraz niektórych bardziej przekształconych pod względem społeczno-gospodarczym obszarów, wchodzących niegdyś w skład Królestwa Kongresowego”. Badania w ramach geografii wyborczej pokazują, że ludność Ziemi Zachodnich i Północnych cechują poglądy lewicowe i stosunkowo niska frekwencja wyborcza. I głównie na tym tle budowane są przez badaczy różne interpretacje. Z jednej strony Kowalski (2000: 108) zachowuje dość dużą powściągliwość i twierdzi, że do takiego stanu rzeczy doprowadził „splot różnych uwarunkowań”. Niektórzy analitycy wiążą jednak lewicowość Ziemi Zachodnich i Północnych z pewnym sentymentem do czasów PRL, „brakiem integracji i anomią zbiorowości oraz rozczarowaniem do reform”³¹. Z drugiej strony Gorzelak i Jałowiecki (1998: 57) twierdzą, że „oczywiście teza o braku integracji jest całkowicie fałszywa”, a analitycy ją formułujący „kierują się bardziej sympatiami politycznymi niż prawidłową oceną sytuacji” i „nie chcą przyznać, że wybór SLD, ale także Unii Wolności w kolejnych głosowaniach nie oznacza bynajmniej przywiązania do »komuny«, ale przeciwnie – opowiedzenie się za modernizacją Polski, która sporej części społeczeństwa kojarzy się raczej z programem SLD (a także Unii Wolności) niż z lewicowo, wręcz populistycznie nastawionymi w sferze gospodarczej, a konserwatywnymi obyczajowo tzw. ugrupowaniami prawicowymi”. Spór ten pokazuje dość duże zaangażowanie ideowe obu stron i trudno jest w tym świetle rozstrzygnąć gdzie przebiega granica między obiektywnym poznaniem naukowym a zaangażowaną politycznie oceną sytuacji. Tym samym jednoznaczna interpretacja otwartości Ziemi Zachodnich i Północnych na poziome relacje kooperacyjne nie jest możliwa.

Z kolei obszar byłego Królestwa Kongresowego jest uznawany za najbardziej niejednorodny spośród trzech obszarów pozaborowych (Kowalski 2000: 44). Z jednej strony można wskazać Warszawę, która w czasach zaborów stała się „faktycznym centrum życia narodowego Polaków” (Kowalski 2000: 44) i była uważana za „jedyne obok Sankt Petersburga miasto prawdziwie europejskie” (Jasienica 1992: 336; za: Kowalski 2000: 44). Zupełnie odmienna sytuacja

³¹ Cytat pochodzi z opracowania Gorzelaka i Jałowieckiego (1998: 57), choć jego autorzy nie są zwolennikami tezy w nim zawartej (tzn. relacjonują treść poglądów swoich oponentów nie podając jednak odwołań). Zarycki (2004) natomiast w swoim opracowaniu przywołuje nawet bardziej radykalne sformułowanie „sierot po komunizmie”.

panowała na wsi Królestwa (szczególnie we wschodniej części), która była najbardziej zanal-fabetyzowana³². Dlatego wobec zjawisk zachodzących na terenie Kongresówki stosowano określenie „kapitalizmu wyspowego” (Kowalski 2000: 50) – „istniały kategorie i rejony społecznie rozwinięte oraz wielkie połacie zacofane i prymitywne” (Żarnowski 1988: 232; za: Kowalski 2000: 51). To natomiast również w dużym stopniu uniemożliwia wyciąganie jednoznacznych wniosków co do położenia gmin Królestwa Kongresowego na osi otwartości na relacje sieciowe. Trzeba także dodać, że obszar byłego Królestwa jest najbardziej rozległy (gminy tego regionu tworzą zbiór ponad 1 100 jednostek, tj. ok. 45% wszystkich gmin), co tym bardziej utrudnia jednoznaczną interpretację społeczno-kulturowych przejawów zachowań. Jedyne, co można z dozą sporej pewności powiedzieć jest to, że zarówno Ziemia Zachodnie i Północne, jak i Królestwo są regionami położonymi pomiędzy Zaborem pruskim a Galicją na osi otwartości na pozagrupowe (nietradycyjne) więzi społeczne.

³² „Na początku XX w. (...) w zaborze pruskim analfabetów praktycznie nie było, w zaborze austriackim stanowili oni 40% ludności, a w Królestwie było ich blisko 70% (...) Jeszcze w 1931 r. odsetek analfabetów na obszarze dawnego Królestwa ukształtował się w zależności od województwa: od 21,8% w warszawskim (w Warszawie 10%), do 25,7 w kieleckim. Dla porównania w woj. krakowskim wynosił on 13,7%, a w poznańskim 7,6%” (Kowalski 2000: 49).

3. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA I TYPOLOGIA ZINSTYTUCJONALIZOWANYCH SIECI WSPÓLDZIAŁANIA MIĘDZYGMINNEGO W POLSCE

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną ogólne informacje na temat zidentyfikowanych sieci współdziałania międzygminnego w Polsce. Ich charakterystyka odbędzie się z uwzględnieniem: (1) form prawno-organizacyjnych, (2) struktury wielkościowej sieci, (3) czasu ich powstania oraz (4) geograficznego wymiaru zidentyfikowanych sieci. Ostatni podrozdział będzie dotyczył empiryczno-funkcjonalnej typologii sieci, która jest punktem wyjścia do wyprowadzania wniosków i generalizacji dotyczących sieci współpracy międzygminnej w Polsce.

3.1. Formy prawno-organizacyjne funkcjonujących sieci

Zidentyfikowane sieci współdziałania międzygminnego działają w oparciu o 6 różnych form prawno-organizacyjnych (tab. 12): (1) związek międzygminny, (2) stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, (3) spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, (4) związek międzygminny wraz ze spółką kapitałową (związek posiada 100% udziałów lub akcji spółki), (5) spółkę wodną oraz (6) fundację, przy czym dwie ostatnie formy są nielicznie reprezentowane. Jedyną fundacją jest Unia Metropolii Polskich, a dwie zidentyfikowane międzygminne spółki wodne (formy prawne działające w oparciu o przepisy ustawy Prawo wodne) mają swoje siedziby we Władysławowie i Kaliszu.

Tabela 12. Formy prawno-organizacyjne zidentyfikowanych sieci współdziałania międzygminnego.

Forma prawno-organizacyjna	Liczba sieci	Udział w ogólnej liczbie sieci
Związek międzygminny	191	46,6%
Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego	114	27,8%
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	68	16,6%
Związek międzygminny + spółka	29	7,1%
Spółka akcyjna	5	1,2%
Spółka wodna	2	0,5%
Fundacja	1	0,2%
razem	410	100,0%

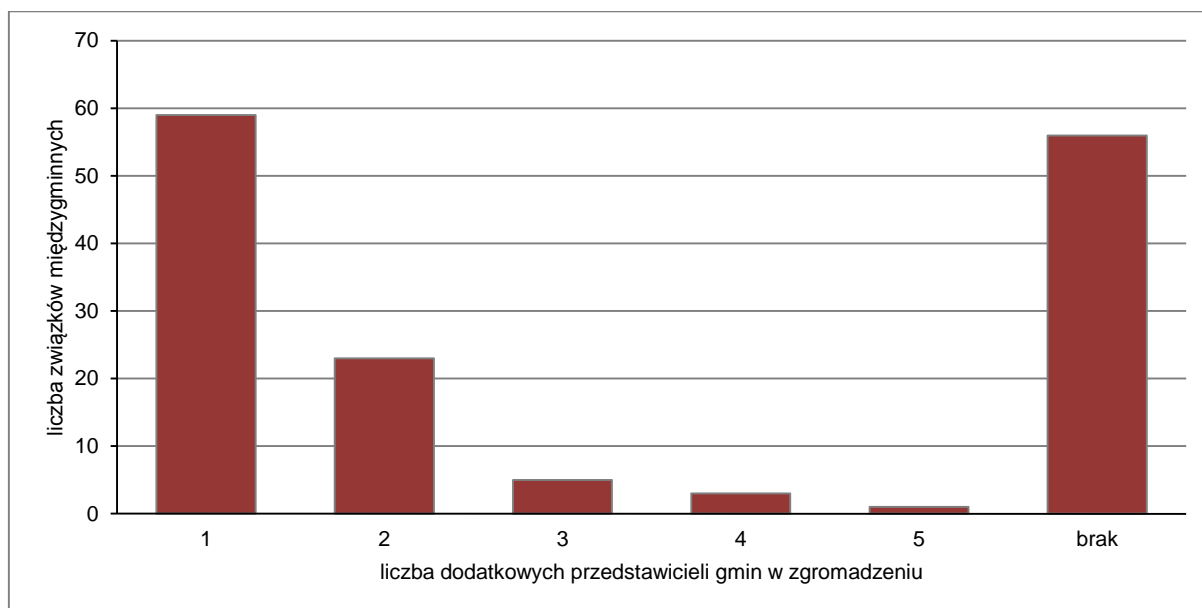
Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Najczęściej występującą formą prawno-organizacyjną współpracy jest **związek międzygminny**, tworzony na podstawie Ustawy o samorządzie gminnym (art. 64-73) w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Jest to najbardziej sformalizowana forma współpracy. Ustawa wyraźnie określa bowiem sposób tworzenia oraz likwidacji związków międzygminnych, a cała procedura składa się z kilku dość czasochłonnych etapów. Co do zasady, zadanie przekazane przez gminę związkowi nie może być realizowane samodzielnie, tzn. jeśli jakaś gmina przystąpiła do związku międzygminnego zajmującego się organizacją systemu odbioru odpadów komunalnych, to nie może samodzielnie ustalać stawek, realizować przetargów itd. Podstawowym dokumentem określającym ustrój związku jest jego statut, zaakceptowany przez wszystkich uczestników, przy czym każdy ze związków działa poprzez ustawowo regulowane organy (zgromadzenie i zarząd) i jest zobowiązany uchwalać corocznie plan finansowy.

Interakcje międzygminne w związkach zachodzą na dwóch poziomach: zgromadzenia i zarządu związku. Zgromadzenie jest organem stanowiącym. Z mocy ustawy przedstawicielami gmin w zgromadzeniu są wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast (za zgodą rady gminy ich rolę może pełnić zastępca wójta lub radny). Związki międzygminne mogą również poszerzać grono członków zgromadzenia. Według zebranych informacji, sytuacja taka ma miejsce w 62% związków³³. Najczęściej zakłada się w statutach związków uczestnictwo jednego dodatkowego członka gminy w zgromadzeniu, rzadziej dwóch (ryc. 9). Dotyczy to głównie małych sieci (składających się z dwóch, trzech gmin), choć zdarzają się sytuacje wyjątkowo specyficzne, np. w Związku Komunalnym Gmin Ziemi Chełmskiej (sieć 23 gmin), którego zgromadzenie liczy 69 osób, czy Związku Komunalnym Biebrza (sieć 17 gmin) ze zgromadzeniem 51-osobowym. Sieci mają prawo poszerzać grono członków swoich organów, jednak trzeba powiedzieć, że czasami wpływa to niekorzystnie na efektywność ich pracy (uzgadnianie określonego rozwiązania wymaga większej liczby interakcji, a wypracowanie kompromisu jest trudniejsze). Wydaje się, że zwiększanie rozmiarów zgromadzenia ma sens albo w niewielkich sieciach, albo wtedy, gdy istnieje jakaś grupa osób szczególnie ważna z punktu widzenia realizowanego przez sieć zadania, nie mająca w nim swojej ustawowo gwarantowanej reprezentacji (np. w Edukacyjnym Związku Międzygminnym Gostkowo-Niepart swoich przedstawiciele mają nauczyciele oraz rodzice dzieci uczących się w szkole prowadzonej przez związek). Przesłanką do włączenia w prace zgromadzenia radnego może być też stosunkowo niewielki stopień legitymizacji władzy wójta i silna opozycja w radzie gminy. Wówczas włączenie radnego

³³ Przedstawione dane obejmują zbiór 147 z 221 związków międzygminnych.

w prace zgromadzenia może zwiększać zaufanie do samej sieci w ramach gminnego organu stanowiącego.



Rycina 9. Dodatkowi przedstawiciele (poza wójtami, burmistrzami, prezydentami miast) w zgromadzeniach związków międzygminnych.

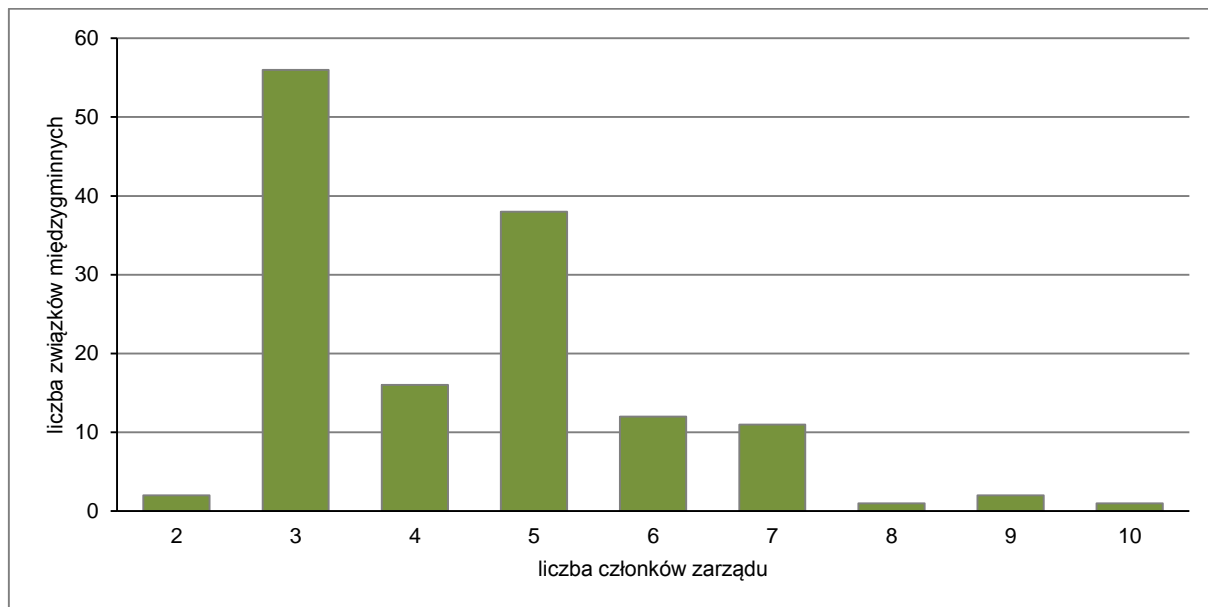
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Drugim forum międzygminnych interakcji w związku międzygminnym jest zarząd, składający się w większości z wybranych członków zgromadzenia. Związki międzygminne różnie kształtują liczbę członków organu wykonawczego. Pracuje w nich od 3 do 10 osób³⁴. Najczęściej spotykanym jest zarząd 3-osobowy (ryc. 10). Wydaje się, że jest to liczba optymalna z punktu widzenia organizacji pracy (ustrój związku międzygminnego zakłada kolegialny model zarządzania, co oznacza konieczność w zasadzie ciągłego kontaktu członków zarządu³⁵). W przypadku organu wykonawczego stosuje się dość często rozwiązania profesjonalizujące pracę, tzn. zatrudnia się zawodowego członka zarządu, który jest specjalistą w dziedzinie będącej przedmiotem współpracy. Ustawa dopuszcza udział w zarządzie do 1/3 członków spoza zgromadzenia. Większość sieci (79%) uwzględnia takie rozwiązanie w swoich statutach. W praktyce jednak wygląda to różnie i wcale nie jest tak powszechne. Osobną, dość problematyczną kwestią, jest wynagradzanie członków zarządu. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami mogą oni być zatrudniani na podstawie wyboru i wynagradzani w ramach umowy o pracę – zatem prawo dopuszcza taką możliwość, bez względu na to kto jest członkiem za-

³⁴ Próba obejmuje w tym przypadku 139 sieci.

³⁵ Nie mówiąc już o bardziej prozaicznych czynnościach, jak podpisywanie decyzji. W większości przypadków, by decyzja zarządu była ważna, konieczne są podpisy większości organu, co w sytuacji pełnienia podwójnych obowiązków (np. wójta i członka zarządu związku) znacznie spowalnia i utrudnia bieżące prace. Spowolnienia i utrudnienia są tym większe, im bardziej rozbudowany jest zarząd.

rzędu. Pewnym kłopotem jest jednak sytuacja, w której wynagradzanym członkiem (przewodniczącym, zastępcą przewodniczącego) zarządu jest jeden z wójtów. Pojawia się bowiem wówczas zarzuty polityczne ze strony gminnej opozycji („wójt pobiera drugą pensję, mimo że i tak reprezentuje w związku gminę”).



Rycina 10. Zróżnicowanie wielkościowe zarządów zidentyfikowanych związków międzygminnych.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Drugą najczęściej wybieraną formą współpracy jest **stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego (JST)**. Ustawa o samorządzie gminnym poświęca tej formie art. 84, w którym zapisano, że „w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami”. Jest to w zasadzie jedyna regulacja zapisana w gminnej ustawie ustrojowej dotycząca stowarzyszeń JST. Pozostałe kwestie reguluje bowiem ustawa Prawo o stowarzyszeniach. Podstawową różnicą między stowarzyszeniem JST a związkiem międzygminnym jest ich różny status prawny. Stowarzyszenia nie są bowiem (w przeciwieństwie do związków) korporacjami prawa publicznego i nie mogą być powoływane do wykonywania funkcji administracji publicznej, a zwłaszcza stanowienia aktów władczych (*Współpraca JST...*, 2013: 37). Mogą natomiast prowadzić działalność gospodarczą (dochód musi być przeznaczony na cele statutowe). Ponadto, w przypadku stowarzyszeń istnieje możliwość współpracy pionowej, tzn. mogą przystępować do nich zarówno gminy, jak i powiaty oraz województwa, przy czym nie mogą one mieć mniej niż 3 założycieli.

Interakcje międzygminne w ramach stowarzyszeń JST, podobnie jak w związkach, zachodzą na dwóch poziomach: (1) walnego zebrania członków (najwyższa władza stowarzyszenia i jego organ stanowiący) oraz (2) zarządu (organ wykonawczy). Pierwszy organ ma charakter

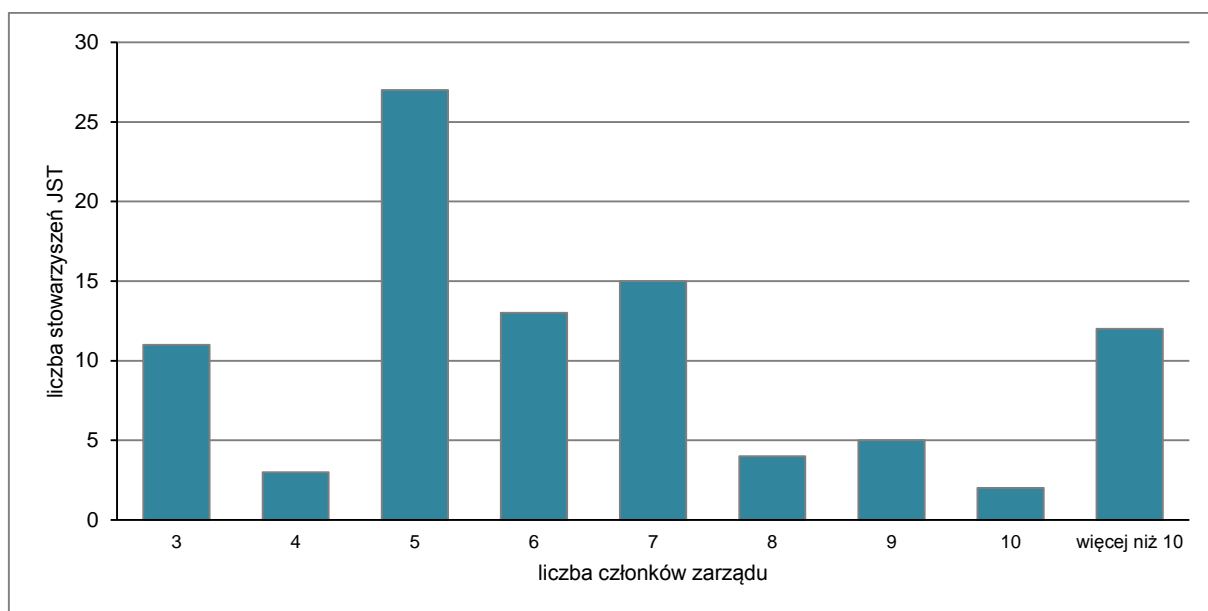
powszechny, tzn. w jego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich gmin. W stowarzyszeniach JST sytuacja dodatkowych reprezentantów w organie stanowiącym w zasadzie nie zachodzi (poza niewielką liczbą przypadków), choć ustawa dopuszcza takie rozwiązanie³⁶. Zatem bez względu na wielkość gminy, każda z nich wchodzi w interakcje międzygminne podczas walnego zebrania członków poprzez jednego przedstawiciela³⁷. Wielkość organu stanowiącego jest zatem tożsama z liczbą gmin uczestniczących w sieci.

Organy wykonawcze stowarzyszeń JST są zazwyczaj większe (średnia wielkość wynosząca nieco ponad 7 osób) niż ich odpowiedniki w związkach międzygminnych (średnia ok. 4-5 osób). W przypadku stowarzyszeń JST istnieje stosunkowo duża liczba sieci z zarządem liczącym więcej niż 10 osób (najbardziej liczny jest zarząd Związku Miast Polskich składający się z 25 osób), a najczęściej liczy on 5 osób (ryc. 11). Trzeba jednak powtórzyć, że stowarzyszenia JST nie mają prawa stanowienia aktów władczych, dlatego większa liczebność organu wykonawczego nie tworzy tak istotnego problemu, a niektóre decyzje może podejmować jednoosobowo prezes zarządu, będący *de facto* politycznym liderem sieci. Większa liczba członków organu wykonawczego może natomiast utrudniać koordynację prac tej grupy – trudno jest bowiem wskazać jakiegokolwiek prakseologiczne uzasadnienie zwiększania liczebności tego organu do rozmiarów większych niż 3-5 osób³⁸. Jedynym uzasadnieniem są najpewniej kwestie politycznej legitymizacji działań zarządu, przejawiającej się w możliwie pełnej reprezentacji kluczowych aktorów oraz różnych podgrup tworzących się w ramach sieci. Oczywistym jest bowiem fakt, że gdy sieć liczy kilkadziesiąt lub kilkaset gmin, tworzą się w ramach niej mniejsze grupy dążące do wyłonienia swojego reprezentanta w kluczowym dla bieżącej działalności sieci organie. Stąd liczebność zarządu jest w tego rodzaju sieciach większa. Wydaje się, że nie ma zbyt dużych możliwości ograniczania liczebności zarządu w sieciach opartych o formę stowarzyszenia JST. Na kwestię politycznej legitymizacji nakłada się bowiem sprawa niskiego poziomu zaufania wśród Polaków, potwierdzanego w cyklicznych badaniach w ramach Diagnozy Społecznej (zob. m.in. *Diagnoza Społeczna...*, 2011), czy Europejskiego Sondażu Społecznego (zob. m.in. H. Domański 2014). Badania te obejmują co prawda ogół obywateli (stąd ich odniesienie do określonej grupy społecznej należy traktować z pewną ostrożnością), jednak w związku z brakiem międzynarodowych analiz porównawczych dotyczących samorządowców są one jedynym źródłem wiedzy na temat zaufania.

³⁶ Wówczas organ taki określa się mianem walnego zebrania delegatów (art. 11 ustawy Prawo o stowarzyszeniach).

³⁷ Trzeba jednak dodać, że stosuje się różnicowanie liczby głosów w zależności od wielkości JST, szczególnie w regionalnych i krajowych stowarzyszeniach gmin.

³⁸ Badania psychologów społecznych (por. m.in. Parks i in. 2013: 134) dowodzą, że współpraca oraz wkładany w nią wysiłek są tym mniejsze i słabsze im większa jest grupa.



Rycina 11. Zróżnicowanie wielkościowe zarządów zidentyfikowanych stowarzyszeń gmin.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Trzecią, najliczniej reprezentowaną formą prawno-organizacyjną współpracy międzygminnej są **spółki prawa handlowego** (łącznie 102 sieci, w tym 29 z udziałem związków międzygminnych), w tym przede wszystkim spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (stanowiące ponad 94% wszystkich kapitałowych spółek międzygminnych). W świetle obowiązujących przepisów, spółki prawa handlowego nie są formą współpracy wymienianą przez ustawodawcę *explicite*. W ustawie o samorządzie gminnym uwzględniono jednak, że gmina może „tworzyć i przystępować do spółek oraz spółdzielni” (art. 18, ust. 9, pkt 6, lit. f). Możliwa jest zatem sytuacja, w której określona gmina staje się udziałowcem (akcjonariuszem) spółki wraz z inną, tworząc tym samym warunki, w których dokonuje się międzygminna kooperacja. Najczęściej tego rodzaju spółki są również związane z publicznoprawną formą współpracy, tj. porozumieniem międzygminnym (ma to miejsce wówczas, gdy przedmiotem działania spółki jest działalność o charakterze użyteczności publicznej), co oznacza, że odpowiedzialność publicznoprawną za realizację zadania ponosi jedna z gmin-stron porozumienia, jednak faktyczny wpływ na działania spółki mają wszyscy jej udziałowcy poprzez zgromadzenie wspólników (akcjonariuszy).

Organami spółek prawa handlowego są: (1) zgromadzenie wspólników, (2) rada nadzorcza oraz (3) zarząd. Interakcje międzygminne w pełni dokonują się na forum pierwszego z wymienionych organów. Każdą gminę reprezentuje w zgromadzeniu wspólników wójt, burmistrz lub prezydenta miasta. Organ ten, co do zasady, zakłada więc liczbę członków równą liczbie gmin uczestniczących w sieci. Drugim kluczowym organem w międzygminnej spółce prawa

handlowego jest rada nadzorcza, która w przypadku spółek komunalnych jest podmiotem powoływanym obligatoryjnie (zgodnie z art. 10a, ust. 1 Ustawy o gospodarce komunalnej). Członkiem rady nadzorczej w spółce komunalnej może zostać osoba, która złożyła stosowny egzamin i została wyznaczona na to stanowisko przez odpowiedniego wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Są oni zatem przedstawicielami gmin w organie nadzoru spółki, który z kolei dokonuje wyboru zarządu, czyli ostatniego z kluczowych podmiotów w spółce. Zarząd pełni najważniejsze funkcje związane z bieżącą działalnością spółki. Jego członkowie są zatem bardziej profesjonalistami w określonej dziedzinie, niż samorządowcami z pewną ogólną wiedzą o różnych aspektach gospodarki komunalnej. Jest to więc organ działający niezależnie w tym sensie, że rada nadzorcza nie może bezpośrednio wpływać na decyzje podejmowane przez zarząd. Może natomiast, zachowując odpowiednią procedurę, odwołać członka zarządu i w tym należy upatrywać demokratyczną legitymizację działań spółki.

Konstrukcja prawno-organizacyjna spółek prawa handlowego jest więc odmienna od dwóch wcześniej opisanych form, bowiem zarówno w związkach międzygminnych, jak i w stowarzyszeniach JST interakcje w ramach kluczowych dla sieci organów odbywają się zazwyczaj pomiędzy samorządowcami (wyjątek stanowią niektórzy członkowie zarządu związku międzygminnego powoływani spoza zgromadzenia, choć ich liczba jest, jak już wspomniano, ograniczona). Natomiast w spółkach integracja dokonuje się wyłącznie w organach stanowiących i kontrolnych, tj. bezpośrednio na forum zgromadzenia wspólników lub pośrednio w radach nadzorczych, a bieżące sprawy podmiotu realizuje profesjonalny zarząd.

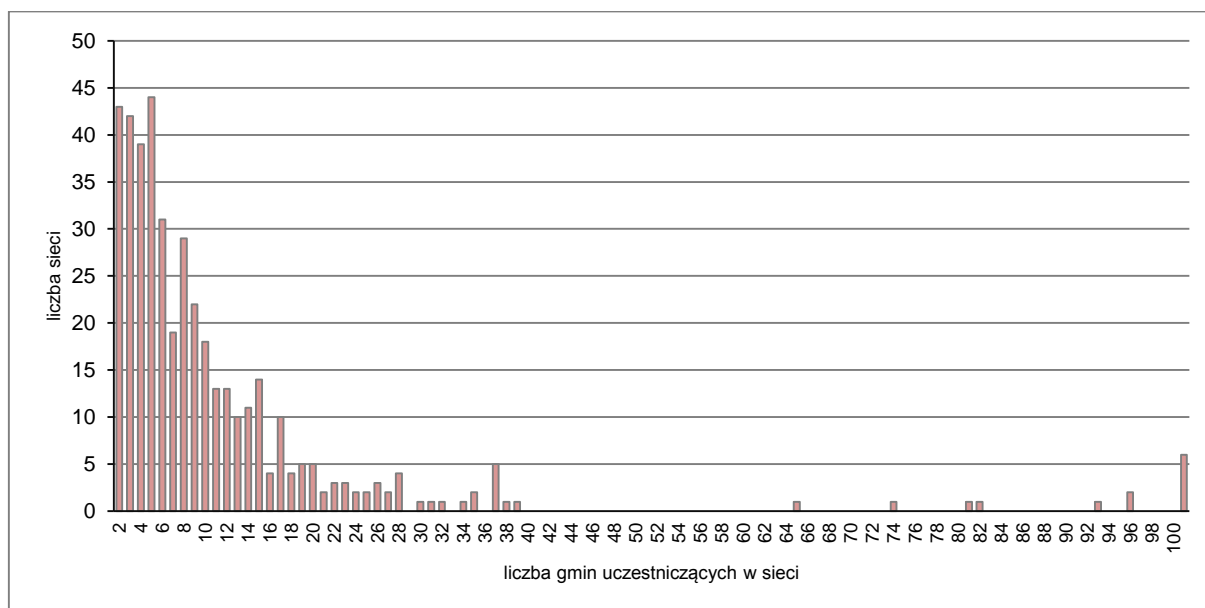
Osobną sytuacją, występującą w 29 międzygminnych spółkach prawa handlowego, jest połączenie tej formy współpracy ze związkiem międzygminnym. Gminy uczestniczą zatem w dwóch odrębnych formach (w związku bezpośrednio, a w spółce pośrednio poprzez związek), które *de facto* zajmują się tym samym zadaniem publicznym (przy czym związek międzygminny odpowiada za jego organizację i kontrolę, a spółka za realizację). Jest to więc konstrukcja nieco bardziej skomplikowana. Generalnie powszechnie przyjętą zasadą stało się, że połączenie tych dwóch form odbywa się na linii zarząd związku-zgromadzenie wspólników spółki, tzn. organ wykonawczy związku stanowi jednocześnie zgromadzenie wspólników w spółce.

3.2. Struktura wielkościowa sieci

Wielkość sieci może być rozumiana na wiele sposobów. W niniejszej pracy przyjęto jednak dwa z nich. Pierwszy zakłada traktowanie wielkości jako liczby gmin, natomiast drugi – jako

liczby mieszkańców reprezentowanych w sieci. Liczba gmin determinuje w dużym stopniu liczbę aktorów uczestniczących w interakcjach, a liczba ludności jest zazwyczaj traktowana jako swoista miara ich siły wpływu.

Podstawową miarą wielkości sieci współdziałania międzygminnego jest liczba gmin wchodzących w jej skład. Zróżnicowanie tak przyjętej zmiennej jest stosunkowo duże i zawiera się w przedziale od 2 do 552, przy czym spora część sieci (blisko 40%) liczy mniej niż 5 uczestników, a zdecydowana większość (ok. 68%) mniej niż 10 gmin (ryc. 12). Większych sieci, zrzeszających więcej niż 20 lokalnych jednostek samorządu terytorialnego jest stosunkowo niewiele (ok. 11%). Największe są krajowe stowarzyszenia gmin reprezentujące ich interesy, tj. Związek Gmin Wiejskich RP (liczący 552 gminy) oraz Związek Miast Polskich (305 gmin). Drugą nawiększą grupę wielkościową tworzą sieci regionalne, liczące od kilkudziesięciu do 241 członków (największym spośród nich jest stowarzyszenie Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych w Poznaniu). Średnia arytmetyczna liczby gmin w sieci wynosi blisko 14, przy czym w tym przypadku zdecydowanie lepszym miernikiem pokazującym wartość przeciętną jest mediana, która kształtuje się na poziomie 7 gmin (odchylenie standardowe zmiennej = 35,24, a współczynnik zmienności = 254%).



Rycina 12. Wielkości sieci mierzone liczbą gmin-uczestników – histogram rozkładu zmiennej.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Zidentyfikowane sieci współpracy podzielono na pięć grup wielkościowych (tab. 13), wyróżniając: (1) bardzo małe, (2) małe, (3) średnie, (4) duże oraz (5) bardzo duże. Liczebność poszczególnych typów maleje wraz ze wzrostem wielkości sieci. Małe i bardzo małe formy współdziałania są zdecydowanie bardziej zintegrowane, łatwiejsze w koordynacji i wymagające mniejszych nakładów związanych z bieżącą kontrolą. Natomiast sieci duże i bardzo duże

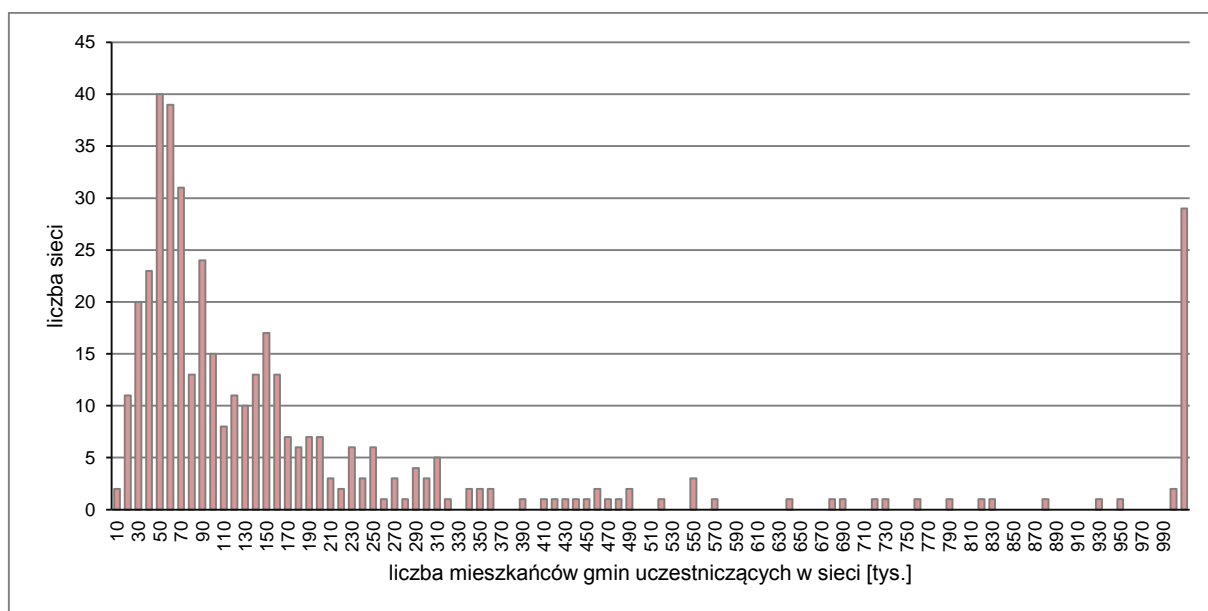
(w mniejszym stopniu również średnie), są najczęściej słabiej zintegrowane i składają się z mniej lub bardziej znaczących podgrup reprezentujących różne interesy.

Tabela 13. Typologia wielkościowa zidentyfikowanych sieci wg liczby gmin.

Typ sieci	Liczba sieci	% ogólnej liczby sieci
Bardzo małe (do 5 gmin)	166	39%
Małe (6-10 gmin)	119	28%
Średnie (11-30 gmin)	111	26%
Duże (31-80 gmin)	16	4%
Bardzo duże (pow. 80 gmin)	11	3%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W poszczególnych sieciach uczestniczą gminy różniące się wyraźnie liczbą ludności. Obszar zmienności tej miary zawiera się w przedziale od nieco ponad 6 tys. do ok. 18 mln mieszkańców. Średnia arytmetyczna dla całego zbioru sieci kształtuje się na poziomie ok. 330 tys. mieszkańców, a mediana wynosi niecałe 95 tys. Wartości tych podstawowych statystyk opisowych pokazują zdecydowanie większe wewnętrzne zróżnicowanie sieci na skali miernika liczby ludności w porównaniu do liczby gmin w sensie bezwzględny (co jest raczej oczywiste). Jednak również miara względna pokazuje, że zbiór sieci jest bardziej zróżnicowany gdy bierzemy pod uwagę liczbę ludności (współczynnik zmienności = 337%). W związku z tak dużym obszarem zmienności wielkości sieci wyrażonej liczbą ludności, skonstruowany histogram (ryc. 13) oparto o przedziały wyznaczone co 10 tys. mieszkańców (przy czym ostatni z przedziałów zawiera wartości większe niż 1 mln mieszkańców). Najwięcej sieci (40) mieści się w przedziale 40-50 tys. mieszkańców, a większość z nich (blisko 52%) reprezentuje mniej niż 100 tys. mieszkańców.



Rycina 13. Wielkości sieci mierzone liczbą mieszkańców gmin – histogram rozkładu zmiennej.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W oparciu o kryterium liczby ludności również wydzielono 5 typów wielkościowych sieci (tab. 14), przy czym ich liczebność rozkłada się nieco inaczej niż w przypadku kryterium liczby gmin. Najliczniej reprezentowaną grupą są bowiem typy małe i średni (stanowią one łącznie prawie 70% wszystkich sieci) – ma to oczywiście związek z rozkładem obu zmiennych i z tym, że wartości maksymalne są różnie umiejscowione. Drugą różnicą jest fakt, że liczniej reprezentowane są sieci duże (od 300 do 1 000 tys. mieszkańców) oraz bardzo duże (powyżej 1 mln mieszkańców).

Tabela 14. Typologia wielkościowa zidentyfikowanych sieci wg liczby mieszkańców.

Typ sieci	Liczba sieci	% ogólnej liczby sieci
Bardzo małe (do 40 tys.)	57	13%
Małe (41-100 tys.)	162	38%
Średnie (101-300 tys.)	131	31%
Duże (301-1 000 tys.)	43	10%
Bardzo duże (pow. 1 000 tys.)	31	7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Porównanie obu typologii wielkościowych (tab. 15) pokazuje, że najczęściej występuje zbieżność w ramach poszczególnych typów (np. sieci o małej liczbie gmin są jednocześnie małe pod względem liczby ludności). Są jednak wyjątki od tej reguły. Funkcjonują bowiem sieci, które liczą bardzo mało gmin, a reprezentują dużą liczbę mieszkańców (np. „rozbite”, międzygminne przedsiębiorstwa transportowe konurbacji górnośląskiej zrzeszające od 3 do 5 miast),

czy też małą liczbę gmin i bardzo dużą (Stowarzyszenie Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego, Stowarzyszenie Miast Autostrady Bursztynowej) lub dużą (np. sieci odpadowe i wodno-ściekowe tworzone z udziałem największych miast w Polsce) liczbę mieszkańców. Sytuacja odwrotna (mała lub bardzo mała liczba ludności i duża lub bardzo duża liczba gmin) nie występuje w ogóle, co może oznaczać, że jeśli już małe gminy decydują się na zinstytucjonalizowanie swojej współpracy, to robią to częściej w ramach niewielkich grup.

Tabela 15. Tablica krzyżowa dwóch typów wielkościowych sieci wydzielonych w oparciu o kryteria liczby gmin oraz liczby ludności.

Typ sieci wydzielony w oparciu o kryterium liczby gmin	Typ sieci wydzielony w oparciu o kryterium liczby ludności				
	bardzo małe (do 40 tys.)	małe (41-100 tys.)	średnie (101-300 tys.)	duże (301-1 000 tys.)	bardzo duże (pow. 1 000 tys.)
bardzo małe (do 5 gmin)	51	83	25	7	0
małe (6-10 gmin)	5	67	33	12	2
średnie (11-30 gmin)	0	12	72	15	12
duże (31-80 gmin)	0	0	1	7	8
bardzo duże (pow. 80 gmin)	0	0	0	3	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

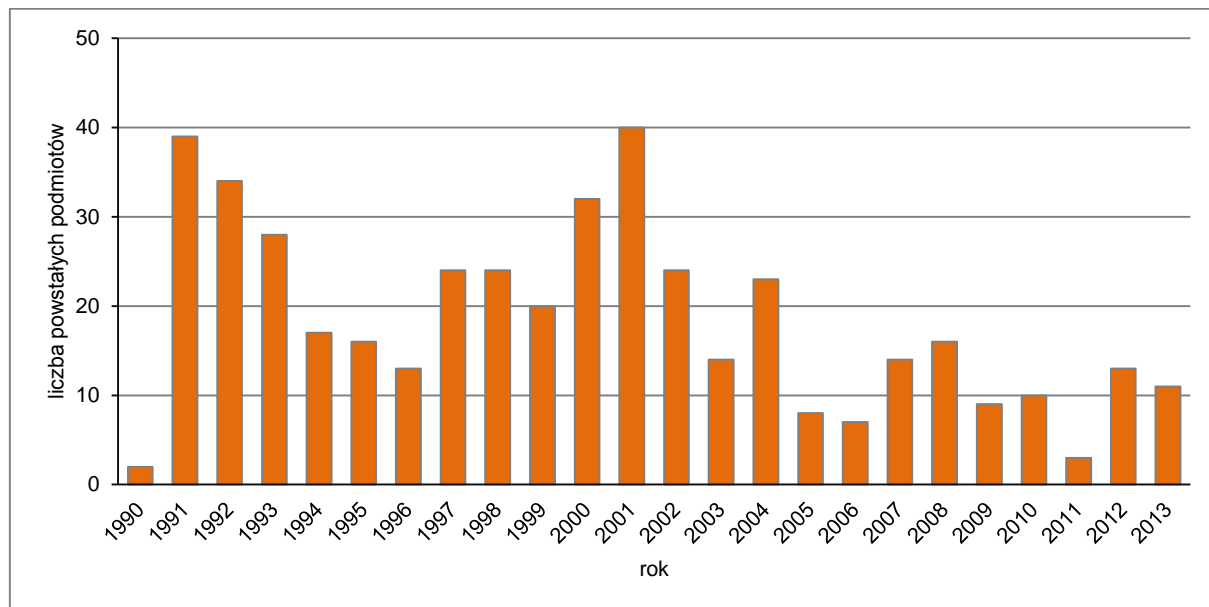
3.3. Czas powstania sieci

Ważną cechą każdej sieci jest czas jej powstania. Jego zidentyfikowanie pozwala odpowiedzieć na wiele pytań o charakterze przyczynowym, co prowadzi do rozwiązywania kluczowych problemów badawczych. Jednym z nich jest analiza wpływu instytucji na powstawanie sieci, prowadząca do stwierdzenia zależności (lub jej braku) między wprowadzeniem nowych regulacji a liczbą nowo powstałych sieci. Niniejszy rozdział stanowi wprowadzenie do tej analizy. Zarysowano w nim ogólny kontekst związany ze zmiennością czasową powstawania sieci.

Jako moment rozpoczęcia działalności przyjęto rok rejestracji w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej i uzyskania tzw. numeru REGON. Jest to w zasadzie jedyne kryterium obejmujące pełen zakres zidentyfikowanych sieci, które przyjmują zarówno publiczno- jak i cywilnoprawny charakter. Informacje o dacie wpisu pozyskano z bazy Krajowego Rejestru Sądowego prowadzonej przez Sunrise System sp. z o.o.³⁹. Baza ta różni

³⁹ Baza dostępna pod adresem: <http://www.krs-online.com.pl/> (dostęp: 20.01.2015 r.).

się od umieszczonej na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości⁴⁰ tym, że zawiera informacje pochodzące nie tylko z rejestrów przedsiębiorców i stowarzyszeń, ale również dotyczące innego rodzaju podmiotów publicznych (w tym związków międzygminnych i spółek wodnych).



Rycina 14. Dynamika powstawania organizacji koordynujących działania sieci w latach 1990-2013.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Zebrane w toku postępowania badawczego dane dotyczące dynamiki powstawania organizacji koordynujących działania sieci przedstawiono na rycinie 14. Można wyciągnąć z nich przynajmniej trzy wnioski. Po pierwsze, że analiza przyczyn powstawania sieci powinna obejmować cały okres funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce (latach 1990-2013), a organizacje powstałe w ciągu kilku ostatnich lat stanowią zaledwie niewielką ich część. Po drugie, kluczowe w powstaniu organizacji koordynujących sieci były pierwsze lata funkcjonowania samorządu oraz okres 2000-2001, w mniejszym stopniu również lata 1997-1999, 2002 i 2004. Wyjaśnienie roli poszczególnych okresów zostanie przedstawione w rozdziałach tematycznych (tj. dotyczących poszczególnych typów sieci) oraz w podsumowaniu końcowym. Po trzecie, większość organizacji funkcjonuje już dłużej niż 10, a część z nich ponad 20 lat. Oznacza to, że cechują się one pewną trwałością, a przesłanki ich powstania są nadal aktualne.

Trzeba dodać, że traktowanie roku rejestracji w rejestrze REGON jako momentu powstania sieci ma swoje ograniczenia. O ile traktowanie roku rejestracji jako momentu docelowego instytucjonalizacji sieci jest zasadne w przypadku związków międzygminnych, stowarzyszeń

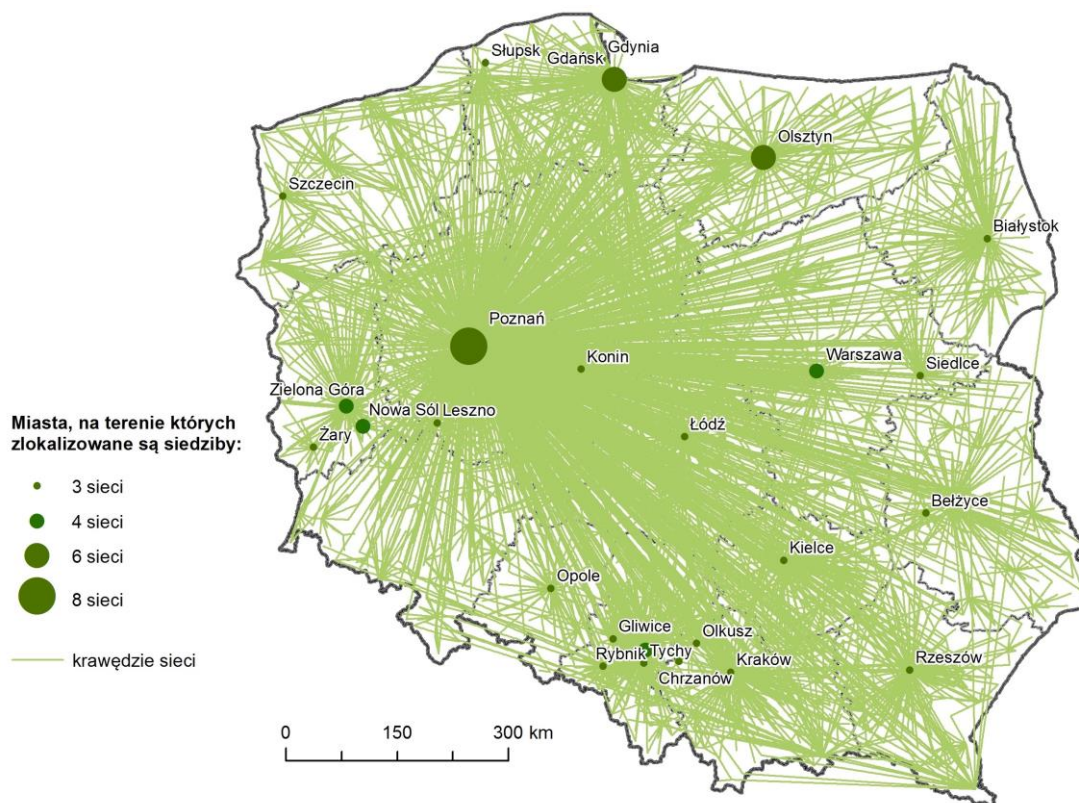
⁴⁰ Wyszukiwarka dostępna pod adresem: <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu?t:lb=t> (dostęp: 20.01.2015 r.).

JST, ich związków i fundacji, o tyle w przypadku spółek – niekoniecznie (stanowią one ok. 23% wszystkich sieci). Dość częstym przypadkiem była bowiem sytuacja, że powstawały one jako podmioty ze 100-procentowym udziałem jednej gminy, a dopiero po czasie dołączały kolejne, zmieniając tym samym charakter spółki na międzygminny. Niestety, rok tej zmiany jest czasami trudny do zidentyfikowania. Problem ten omówiono szerzej w rozdziałach tematycznych odnoszących się do sieci organizujących i realizujących usługi publiczne.

3.4. Geograficzny wymiar zidentyfikowanych sieci

Z geograficznego punktu widzenia, w analizie identyfikacji sieci współpracy międzygminnej istotne wydają się aspekty związane z ich rozkładem przestrzennym i rolą odległości w zawieraniu i podtrzymywaniu więzi kooperacyjnej. Zostało to opisane w rozdziale dotyczącym teorii instytucjonalnych. Założono bowiem, że regiony (administracyjne lub historyczno-kulturowe) mogą stanowić ważne uwarunkowania wpływające na usieciowienie gmin. Odniesiono to z jednej strony do koncepcji zachowań imitacyjnych (Klijn, Koppenjan 2006) oraz izomorfizmu instytucjonalnego (Powell, DiMaggio 1983; 1991), a z drugiej – do polskich, międzyregionalnych analiz społeczno-kulturowych opartych na przeszłości historycznej (Gorzelał, Jałowiecki 1996, 2014; Kowalski 2000, 2003; Bartkowski 2003; Gorzelał 2004; Swianiewicz i in. 2008; Stryjakiewicz 2012; Dyba, Stryjakiewicz 2012).

Ogólny obraz procesu identyfikacji został przedstawiony na rycinie 15. Rozkład przestrzenny sieci potwierdza wcześniejsze założenie o kooperatywnych skłonnościach mieszkańców byłego Zaboru pruskiego, w tym przede wszystkim Wielkopolski. Poznań można bez wątpliwości wskazać jako „stolicę” sieci współdziałania międzygminnego w Polsce. Miasto to jest kluczowym wierzchołkiem koncentrującym powiązania w ramach zrzeszeń krajowych, regionalnych oraz lokalnych (w Poznaniu swoją siedzibę ma najwięcej, bo 8 zinstytucjonalizowanych sieci kooperacji międzygminnej). O wysokiej koncentracji powiązań decydują przede wszystkim dwie główne sieci krajowe (Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP), których siedziby mieszczą się w stolicy Wielkopolski. Lokalizacja organizacji koordynujących działania sieci krajowych w mieście niestołecznym jest sytuacją nietypową. W zdecydowanej większości krajów europejskich, siedziby największych sieci gmin (czyli zrzeszeń krajowych) są zlokalizowane w mieście, w którym urządzają władze państwowe. Fakt, że w Polsce jest inaczej, potwierdza tylko dużą rolę Poznania w inicjowaniu komunalnych działań kooperacyjnych.



Rycina 15. Geograficzny obraz zidentyfikowanych sieci współdziałania międzygminnego w Polsce.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Drugim wnioskiem płynącym z analizy ryciny 15 jest duża rola miast wojewódzkich. W większości z nich (poza Wrocławiem, Katowicami, Lublinem, Bydgoszczą, Toruniem i Gorzowem Wlkp.) swoje siedziby mają przynajmniej 3 sieci. Stanowią one zatem centrum międzygminnych interakcji w skali regionalnej. W większości są to interakcje ukierunkowane na działania polityczne, tzn. budowanie wspólnych, regionalnych koalicji gmin. Nieco mniejsze znaczenie mają ośrodki subregionalne różnej wielkości. Kilka z nich (Konin, Leszno, Siedlce, Nowa Sól) pełni rolę liderów kooperacji międzygminnej w skali lokalnej i subregionalnej, opartej przede wszystkim o działania „twarde”, związane ze wspólną organizacją lub realizacją usług publicznych.

Obraz rozkładu przestrzennego siedzib organizacji koordynujących wspólne działania gmin należy uzupełnić o wnioski ogólne. Siedziby sieci zostały zlokalizowane na terenie 305 gmin. W większości przypadków, na obszarze określonej gminy znajduje się siedziba tylko jednej organizacji. Odmienna sytuacja występuje właściwie tylko w miastach wojewódzkich, w których mieszczą się siedziby regionalnych i krajowych stowarzyszeń JST oraz sporej części związków międzygminnych i spółek komunalnych. Ponadto, wyraźnie widoczny jest większy

udział siedzib sieci w miastach aglomeracji policentrycznych (Gdynia, miasta konurbacji górnośląskiej). W gminach wiejskich swoją siedzibę ma tylko 22% sieci, jednak trzeba dodać, że ponad 1/3 z nich jest położonych w bliskiej odległości od miast, w strefie ich bezpośredniego oddziaływania. Oznacza to (i można to już w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć), że w sumie lokalizacja 86% organizacji koordynujących działania sieci ma bezpośredni związek z bliskością średniego lub dużego miasta.

Nade wszystko należy stwierdzić, iż sposób prezentacji informacji na rycinie 15 powoduje, że sieci krajowe i regionalne nieco „zaciemniają” pełen obraz wymiaru przestrzennego współpracy międzygminnej, szczególnie w skali lokalnej. Będzie on jednak sukcesywnie odkrywany w kolejnych rozdziałach rozprawy. W tym miejscu trzeba jednak poczynić jeszcze jedną uwagę o charakterze metodycznym.

Geograficzne sposoby prezentacji sieci społecznych, politycznych, międzyorganizacyjnych są na ogół nieco inne, niż sposób wykorzystany w niniejszej rozprawie (zob. np. Lackowska, 2009). Otóż w pełni poprawne byłoby przedstawienie sieci w formie krawędzi (obrazującej więź kooperacyjną) łączących wierzchołki (gminy uczestniczące) w sytuacji stwierdzenia interakcji między poszczególnymi gminami. Jeśli sieć składa się z 3 gmin wchodzących we wzajemne interakcje, jej graficznym obrazem powinny być 3 krawędzie oraz 3 wierzchołki, a gdy liczba gmin wzrasta do 5, liczba krawędzi powinna zwiększyć się do 10 (przy założeniu, że zachodzą interakcje „każdy z każdym”). Założenie to leży u podstaw socjometrii, która stara się odkryć i wyjaśnić mechanizmy nawiązywania i utrzymywania relacji społecznych. Niniejsza rozprawa, choć korzysta częściowo z narzędzi socjometrycznych, ma jednak inny cel. Nie chodzi tu o zbadanie pełnego zbioru relacji międzygminnych z ich różnym natężeniem. Przedstawione w niej socjogramy są raczej obrazem wysoce uproszczonym i zakładają istnienie relacji jedynie między gminą, a organizacją koordynującą wspólne działania – sieć składająca się z 5 gmin będzie więc zobrazowana przez 4 lub 5 krawędzi (w zależności od tego, czy siedzibą sieci jest jedna z gmin w niej uczestniczących, czy też nie).

3.5. Typologia funkcjonalna sieci

Czynności porządkujące i generalizujące odkryte fakty i prawidłowości są jedną z podstawowych form działalności naukowej, w tym szczególnie w geografii (por. Chojnicki, Czyż 1973; Parysek 1982; Swianiewicz 1989). Zwiększają one stopień poznania naukowego określonej problematyki i są doskonałym punktem wyjścia do formułowania twierdzeń wyjaśniających.

Trzeba jednak dodać, że wszelkie klasyfikacje, typologie, czy klasyfikacje typologiczne (dyskusję mniej lub bardziej pozornych różnic między tymi terminami przeprowadził Swianiewicz w swojej pracy z 1989 r.) wymagają zgody na pewne uproszczenia, a zakres dostępnych informacji bezpośrednio wpływa na sposób wyłaniania pewnych bardziej ogólnych grup. Również niniejsza typologia nie jest wolna od tych ograniczeń, które jednak (zdaniem jej autora) nie przysłaniają wartości płynącej z dokonanych generalizacji.

Kryterium grupowania sieci współdziałania międzygminnego w Polsce w określone typy ma charakter empiryczno-funkcjonalny. Charakter empiryczny oznacza, że dokonana typologia jest kolejnym krokiem (po stosowanych dotychczas klasyfikacjach opartych głównie o kryteria formalno-prawne) w kierunku poznania mechanizmów powstawania i funkcjonowania tego rodzaju sieci. Natomiast funkcjonalny charakter typologii kładzie nacisk na instrumentalną istotę sieci kooperacji międzygminnej. Wydaje się bowiem, że to właśnie na tym poziomie (tj. celów działania sieci) należy szukać przyczyn ich tworzenia.

W efekcie procesu grupowania wydzielono 3 podstawowe typy oraz 14 podtypów sieci współdziałania międzygminnego. Zostały one przedstawione w osobnych tabelach (o numerach 16-18), ponieważ uznano, że taka forma zwiększa czytelność informacji, a każda z wyodrębnionych grup wymaga osobnego, dodatkowego komentarza. Zanim jednak zostaną one wyartykułowane, trzeba odnieść się do kilku kwestii dotyczących ogólnej konstrukcji przyjętej typologii. Otóż po pierwsze, ma ona charakter wyczerpujący, co oznacza, że każda zidentyfikowana sieć została przyporządkowana do któregoś z wyróżnionych typów. Po drugie, dokonane grupowanie nie uwzględnia kryterium rozłączności, co prowadzi do stwierdzenia, że każda sieć może znaleźć się w więcej niż jednym typie. Wynika to z wielofunkcyjności niektórych sieci. Po trzecie, zostało przyjęte określone kryterium włączania sieci do więcej niż jednego typu. Sytuacje takie miały miejsce wówczas, gdy trudno było wyodrębnić główny cel jej działania, albo gdy drugi i (ewentualnie) kolejny cel był niezależny od pozostałych. By było to bardziej jasne, posłużę się przykładem. Jeśli określone stowarzyszenie realizuje kilka wyraźnie określonych, różnych celów (np. budowa infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, wsparcie sektora turystyki i prowadzenie schroniska dla zwierząt), wówczas przyporządkowywano taką sieć do trzech różnych grup. Natomiast jeśli sieć stanowi np. płaszczyznę integracji metropolitalnej i jest to konstytutywny cel jej działania (tzn. gdyby się on nie wyłonił, to współpraca nie zostałaby zinstytucjonalizowana), zaliczono ją wyłącznie do jednego typu, mimo że prowadzi mniej lub bardziej rozbudowaną działalność na rzecz np. turystyki, która jest działalnością towarzyszącą integracji. Założenie to można uzasadnić chęcią wyważenia różnych racji metodycznych i odnalezienia w nich „złotego środka”. Gdyby go nie przyjęto, powstała typologia mogłaby

być albo zbyt upraszczająca zidentyfikowane fakty (kryterium rozłączności = pominięcie wielofunkcyjności sieci) albo zbyt drobiazgową i przez to mniej czytelną (w sytuacji włączania sieci w określony typ na podstawie jakiegokolwiek działania zgodnego z jego założeniami). W związku z tym trzecim powodem liczba zidentyfikowanych sieci przedstawiona we wcześniejszych rozdziałach, np. w tabeli 12 (wynosząca 410) nie jest równa zsumowanej wartości z tabel 16-18 (wynoszącej 432).

Opis poszczególnych typów sieci zawarty w tabelach uzupełniono o dwie podstawowe charakterystyki. Pierwsza z nich oznacza reprezentację sieci w ramach danej grupy, natomiast druga – poziom usieciowienia polskich gmin w ramach poszczególnych typów. Jest to bardzo prosty wskaźnik wyrażający stosunek liczby gmin uczestniczących w danego rodzaju sieciach do ogólnej liczby gmin w Polsce.

Pierwszy typ tworzą **sieci związane z organizacją i realizacją usług publicznych**. Mogą one zostać określone jako tzw. twarde sieci, opierające swoje działanie na stosunkowo dużym, „u Wspólnym” kapitale majątkowym i finansowym. Typ ten jest tożsamy z formami współpracy międzygminnej, które są chyba najczęstszym przedmiotem analiz empirycznych w literaturze anglojęzycznej (m.in.: Hulst, van Montfort 2007a; Swianiewicz 2011a; Bel, Warner 2013; Bel i in. 2013). W ramach niego najczęściej występującymi celami kooperacji są: (1) gospodarowanie odpadami komunalnymi (93 sieci), (2) gospodarka wodno-ściekowa (91), (3) transport publiczny (13) oraz (4) inne usługi publiczne (21). Tego typu sieci podlegają dość dużej presji instytucjonalnej, co oznacza, że charakter podejmowanej działalności może w mniejszym lub większym stopniu wynikać z ukształtowanego systemu prawnego i zachęt finansowych, motywujących do określonego działania (problem ten będzie przedmiotem pogłębionej analizy w kolejnym rozdziale).

W ramach pierwszego typu wyróżniono również licznie reprezentowaną grupę sieci uznanych za „puste skorupy”. Jest to określenie wykorzystane przez Karen West (2007) w jednym z rozdziałów monografii pod red. Hulsta i van Montforta (używa ona w nim określenia „*empty shells*”), a zaczerpnięte przez nią z raportu francuskiego Trybunału Obrachunkowego z 2005 r. (oryginalny zwrot użyty przez urzędników brzmi: „*coquilles vides*”). Najkrócej mówiąc, „puste skorupy” to sieci, które zostały zinstytucjonalizowane i prawnie upodmiotowione, jednak ich działania wyraźnie odbiegają od pierwotnie założonych i zdefiniowanych zasad współpracy (ang. *genuine cooperation*), a czasem w ogóle nie mają miejsca (szczegółowe kryteria włączania sieci do typu „puste skorupy” przedstawiono w rozdziale 4.5). Występowanie tego rodzaju „martwych”, czy też „fasadowych” sieci sygnalizowali w swoich badaniach inni polscy autorzy (zob. m.in.: Bil 2013; *Współpraca JST...*, 2013). Wartością dodaną niniejszej

rozprawy jest natomiast próba określenia rozmiarów tego zjawiska i sformułowania hipotez wyjaśniających.

Tabela 16. Typologia sieci związanych z organizacją i realizacją usług publicznych.

Typ	Podtyp	Przykłady współpracy	Liczba sieci	Usieciowienie gmin*
1. Sieci związane z organizacją i realizacją usług publicznych	a. sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	<ul style="list-style-type: none"> – organizacja systemu zbiórki, odbioru i transportu odpadów komunalnych; – budowa i prowadzenie instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych; – rekultywacja składowisk odpadów komunalnych 	93	35%
	b. sieci gospodarki wodno-ściekowej	<ul style="list-style-type: none"> – organizacja rynku świadczenia usług dostarczania wody i odbierania ścieków; – prowadzenie przedsiębiorstwa realizującego usługi dostarczania wody i odbierania ścieków; – budowa, rozbudowa i modernizacja systemów kanalizacji zbiorczej 	91	17%
	c. sieci w publicznym transporcie zbiorowym	<ul style="list-style-type: none"> – organizacja publicznego transportu zbiorowego; – prowadzenie przedsiębiorstwa transportowego; – integracja taryfowa i biletowa; 	13	3%
	d. sieci organizujące i/lub realizujące inne usługi publiczne	<ul style="list-style-type: none"> – edukacja publiczna; – opieka społeczna; – prowadzenie przedsiębiorstwa wykonującego dokumenty planistyczne; – budowa i/lub prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt 	21	8%
	e. „puste skorupy”, czyli związki międzygminne nie realizujące swoich statutowych celów	<ul style="list-style-type: none"> – niezidentyfikowane 	89	22%
razem typ 1			296	63%

*Usieciowienie gmin oznacza stosunek liczby gmin uczestniczących w danym podtypie sieci do ogólnej liczby gmin w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Drugi wyróżniony typ obejmuje **sieci koordynacji polityk rozwojowych i wsparcia działań gospodarczych, społecznych i środowiskowych** (tab. 17). Łącznie zidentyfikowano 65 takich sieci. Generalnie, w literaturze dość często wyróżnia się samodzielną grupę kooperacyjnych praktyk zarządzania metropolitalnego (zob. m.in.: Kaczmarek i Mięka 2007; Hulst, van Montfort 2007d; Rayle, Zegras 2012;), które w niniejszej rozprawie stanowią tylko część typu 2 (podtyp 2a). Jednak w związku z niewielką liczbą tego rodzaju form współpracy (jest ich łącznie 17, z czego kilka ma raczej pozornie aglomeracyjny charakter – bardziej szczegółowo opisano tę kwestię w rozdziale 5.1), zdecydowano o włączeniu ich w szerszy zbiór obejmujący sieci pełniące funkcje związane z szeroko rozumianym rozwojem lokalnym (z uwzględnieniem aspektów gospodarczych, społecznych i przyrodniczych). Poza sieciami integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej), typ 2 reprezentują organizacje zajmujące się wsparciem sektora turystyki (podtyp 2b) oraz koordynacją i wsparciem działań na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego (podtyp 2c) i działalności społecznych (podtyp 2d).

Tabela 17. Typologia sieci koordynacji polityk rozwojowych i wsparcia działań gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

Typ	Podtyp	Przykłady współpracy	Liczba sieci	Usieciowienie gmin
2. Sieci koordynacji polityk rozwojowych i wsparcia określonych działań gospodarczych, społecznych i środowiskowych	a. sieci integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej)	<ul style="list-style-type: none"> – oddolne budowanie zrębów planowania i zarządzania metropolitalnego; – realizacja funkcji związku zintegrowanych inwestycji terytorialnych w unijnej perspektywie finansowej 2014-2020; – wsparcie różnego rodzaju działań społecznych, gospodarczych i przyrodniczych w zasięgu aglomeracji lub obszaru metropolitalnego 	17	13%
	b. sieci wsparcia sektora turystyki	<ul style="list-style-type: none"> – promocja zasobów i walorów turystycznych (targi turystyczne, tworzenie materiałów promocyjnych, prowadzenie kampanii marketingowych); – modernizacja i rewitalizacja obiektów turystycznych o charakterze antropogenicznym; – ochrona i odnowa przyrodniczych zasobów turystycznych; – organizacja i koordynacja przedsięwzięć generujących ruch turystyczny; – budowa i rozbudowa publicznej infrastruktury turystycznej (szlaki i ścieżki piesze oraz rowerowe, systemy informacji turystycznej i in.) 	23	10%
	c. sieci koordynacji i wsparcia działań środowiskowych	<ul style="list-style-type: none"> – integracja działań gmin oraz organizacji odpowiedzialnych za ochronę przyrody (m.in. parki narodowe, krajobrazowe); – zwiększenie korzystania z odnawialnych źródeł energii 	15	8%
	d. sieci koordynacji i wsparcia działań społecznych	<ul style="list-style-type: none"> – przedsięwzięcia artystyczne i edukacyjne związane z określoną kulturą, podzielanymi symbolami; – imprezy sportowe integrujące społeczności lokalne 	9	5%
razem typ 2.			65	24%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Trzeci typ tworzą **sieci wymiany wiedzy oraz reprezentacji i obrony wspólnych interesów gmin** (tab. 18). Są to głównie różnego rodzaju zrzeszenia powoływane w celu lobbowania i reprezentacji gmin w relacjach z państwem, samorządem województwa i powiatu. Istotnym celem ich funkcjonowania jest również działalność wydawnicza, szkoleniowa, doradcza, konferencyjna, a także (choć nie jest to cel sformalizowany) nawiązywanie kontaktów, budowanie koalicji i przepływ informacji o nowych rozwiązaniach instytucjonalnych.

Zidentyfikowano łącznie 71 sieci zaliczonych do typu 3. Wśród nich największą grupę tworzą międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe (podtyp 3b). Są to oddolnie tworzone organizacje (poza nielicznymi wyjątkami), budujące więzi domykające się przestrzennie w skali jednego województwa. Są również takie, które swoim zasięgiem obejmują dwa, trzy lub cztery regiony samorządowe, jednak zdecydowana większość uczestników pochodzi z województwa, w którym zlokalizowano siedzibę sieci. Drugi co do liczebności jest podtyp 3c grupujący sieci ogólnosamorządowe o zasięgu lokalnym i subregionalnym. Najczęściej są one tworzone jako płaszczyzna interakcji z władzami powiatowymi, tzn. w ich skład wchodzi również reprezentanci danego starostwa. Kolejny podtyp składa się z 15 sieci tematycznych, reprezentujących sprofilowane interesy gmin. Najmniej liczny jest natomiast typ 3a

obejmujący krajowe ogólnosamorządowe zrzeszenia gmin. Ich liczba (4) jest jednak stosunkowo duża (w porównaniu do sytuacji w innych krajach) – kwestia ta zostanie szerzej omówiona w rozdziale 6.1.

Tabela 18. Typologia sieci wymiany wiedzy oraz reprezentacji i obrony wspólnych interesów gmin.

Typ	Podtyp	Przykłady współpracy	Liczba sieci	Usieciowienie gmin
3. Sieci wymiany wiedzy oraz reprezentacji i obrony wspólnych interesów gmin	a. krajowe sieci ogólnosamorządowe	<ul style="list-style-type: none"> – lobbying legislacyjny; – konferencje i sympozja dotyczące tematyki samorządowej; – reprezentacja gmin w relacjach z państwem; – doractwo prawne; – szkolenia dla gminnych urzędników; – działalność wydawnicza; – zawiązywanie nieformalnych koalicji; 	4	35%
	b. międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe	<ul style="list-style-type: none"> – reprezentacja gmin w relacjach z władzami województwa; – lobbying legislacyjny; – konferencje i sympozja dotyczące tematyki samorządowej; – doractwo prawne; – szkolenia dla gminnych urzędników; – działalność wydawnicza; – zawiązywanie nieformalnych koalicji 	17	47%
	c. subregionalne i lokalne sieci ogólnosamorządowe	<ul style="list-style-type: none"> – budowanie płaszczyzny integracji gmin z powiatami; – reprezentacja interesów gmin w relacjach z powiatami 	16	7%
	d. sieci tematyczne reprezentujące sprofilowane interesy gmin	<ul style="list-style-type: none"> – lobbying w zakresie realizacji inwestycji związanych z infrastrukturą transportową; – reprezentacja interesów gmin o specyficznych cechach lub zasobach (uzdrowiska, gminy górnicze) 	15	8%
	e. istniejące formalnie stowarzyszenia o niezidentyfikowanym profilu	<ul style="list-style-type: none"> – niezidentyfikowane 	19	b.d.
razem typ 3.			52	69%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W prezentowanej typologii wyróżniono jeszcze jedną grupę. Są to istniejące formalnie stowarzyszenia o niezidentyfikowanym profilu. Zasób informacji na ich temat jest tak niewielki, że ich jakakolwiek charakterystyka, a tym bardziej przyporządkowanie do określonego typu, są w zasadzie niemożliwe. Stanowią one zbiór 15 stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego.

Wyodrębniony typy zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego są w pewnym stopniu zbieżne z trzema podstawowymi sferami współpracy międzyterytorialnej przedstawionymi przez Kaczmarka (2005: 235), który wyodrębnił:

1. współdziałanie na polu administracji i zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców (administracja świadcząca), m.in. w zakresie takich usług, jak: gospodarka komunalna, szkolnictwo, służba zdrowia, opieka socjalna, komunikacja, bezpieczeństwo publiczne, ochrona środowiska, kultura, sport, turystyka i rekreacja,

2. współpracę w dziedzinie rozwoju gospodarczego, podnoszenia konkurencyjności gospodarki i osiągania korzyści skali w zakresie lokalizacji inwestycji, promocji gospodarczej, planowania strategicznego, przestrzennego itp.,
3. integrację w celu ochrony interesów społeczności lokalnych, obrony praw samorządów terytorialnych, lobbingu na forum regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

4. SIECI ZWIĄZANE Z ORGANIZACJĄ I REALIZACJĄ USŁUG PUBLICZNYCH

Największa część zidentyfikowanych sieci współdziałania międzygminnego powstała w celu organizacji i realizacji różnego rodzaju usług publicznych. Wśród nich wyróżniono pięć podtypów:

- a) sieci gospodarowania odpadami komunalnymi,
- b) sieci gospodarki wodno-ściekowej,
- c) sieci organizacji i realizacji transportu publicznego,
- d) sieci organizacji/realizacji innych usług publicznych,
- e) „puste skorupy”, czyli związki międzygminne nie realizujące swoich statutowych zadań.

Każdy z pięciu ww. podtypów będzie przedmiotem analizy w kolejnych rozdziałach w ramach kolejnych rozdziałów. Już na wstępie trzeba zaznaczyć, że ich układ nie zawsze jest taki sam. Starano się bowiem każdy z wyodrębnionych typów potraktować indywidualnie, tzn. z uwzględnieniem uwarunkowań, którym podlega i które zostały rozpoznane w ramach przeprowadzonego procesu identyfikacji. Wszystkie wyróżnione podtypy będą w pierwszej kolejności możliwie dokładnie opisane, a następnie zostanie podjęta próba wyjaśnienia genezy ich powstania i funkcjonowania z uwzględnieniem zmieniających się ram instytucjonalnych oraz (ewentualnie) innych czynników wpływających na zainicjowanie kooperacji. W tych podtypach, które są wykorzystywane przez więcej niż 15% gmin zostanie również dokonana analiza związku usieciowienia z czterema zmiennymi określonymi w rozdziale 1.1., tj. (1) wielkością gmin, (2) jej zamożnością, (3) przynależnością regionalną oraz (4) przeszłością historyczną.

4.1. Sieci gospodarowania odpadami komunalnymi

Na koniec 2013 r. działały w Polsce 93 sieci gospodarowania odpadami komunalnymi. Zrzeszały one łącznie 874 gminy (czyli ponad 35% wszystkich jednostek lokalnych). Proces ich identyfikacji był dość skomplikowany i przebiegał w kilku etapach. Pierwszy z nich sprowadzał się do weryfikacji rejestru związków międzygminnych. Spora część zamieszczonych tam sieci miała bowiem w swoich statutach wpisane cele związane z szeroko rozumianą gospodarką odpadami komunalnymi. W ten sposób wyodrębniono zbiór 57 związków gmin realizujących tego rodzaju funkcje. Już na tym etapie można było wyróżnić dwa wyraźnie zarysowane cele funk-

cjonowania tych sieci. Pierwszy z nich dotyczy organizacji systemu zbiórki, odbioru i transportu odpadów oraz wyboru sposobu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty. Natomiast drugi polega na budowie, modernizacji i wspólnym prowadzeniu tzw. instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (np. sortownie, kompostownie, składowiska, instalacje termicznego przetwarzania odpadów). Pierwszy cel realizowało 29, natomiast drugi – 25 związków międzygminnych. Pozostałe 7 zajmowało się m. in. selektywną zbiórką odpadów, rekultywacją składowisk odpadów i prowadzeniem działań edukacyjnych.

Część związków prowadzących instalacje gospodarowania odpadami realizowało to zadanie poprzez utworzone w tym celu zakłady budżetowe (jednostki sektora finansów publicznych). Jednak niektóre z nich założyły spółki komunalne (z o. o.), w których objęły 100% udziałów. Przy okazji uzupełniania bazy danych okazało się, że spółka kapitałowa jest zdecydowanie bardziej popularną formą prowadzenia instalacji niż zakład budżetowy. Zdecydowano więc podjąć próbę identyfikacji pozostałych międzygminnych spółek komunalnych (tj. spółek z udziałem przynajmniej dwóch gmin), ponieważ tylko pełen zbiór sieci prowadzących instalacje gospodarowania odpadami komunalnymi dawał możliwość sformułowania ogólnych wniosków odnośnie do tej dziedziny kooperacji. W tym celu przystąpiono do drugiego etapu identyfikacji. Polegał on na analizie 16 wojewódzkich planów gospodarki odpadami oraz 16 uchwał w sprawie wykonania planu (zob. rozdział 9.3), w których zamieszczano wykazy regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Celem analizy zebranych uchwał i planów było stworzenie pełnej listy podmiotów zarządzających instalacjami. Po jej stworzeniu następował kolejny, trzeci etap identyfikacji. Polegał on na rozpoznaniu struktury własności tych podmiotów. W tym celu wykorzystano informacje zamieszczone w bazie KRS oraz na stronach internetowych spółek. W efekcie tego etapu identyfikacji, bazę związków międzygminnych uzupełniono o 89 spółek z o. o., tworząc tym samym pełen obraz zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej w dziedzinie gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Zidentyfikowane sieci gospodarowania odpadami komunalnymi można zatem podzielić na:

- 1) sieci organizujące system zbiórki, odbioru i transportu odpadów komunalnych (ich spis przedstawiono w Załączniku nr 1),
- 2) sieci prowadzące lub budujące instalacje do przetwarzania odpadów (Załącznik nr 2) oraz
- 3) sieci bez wyraźnie określonej funkcji w systemie gospodarowania odpadami (Załącznik nr 3).

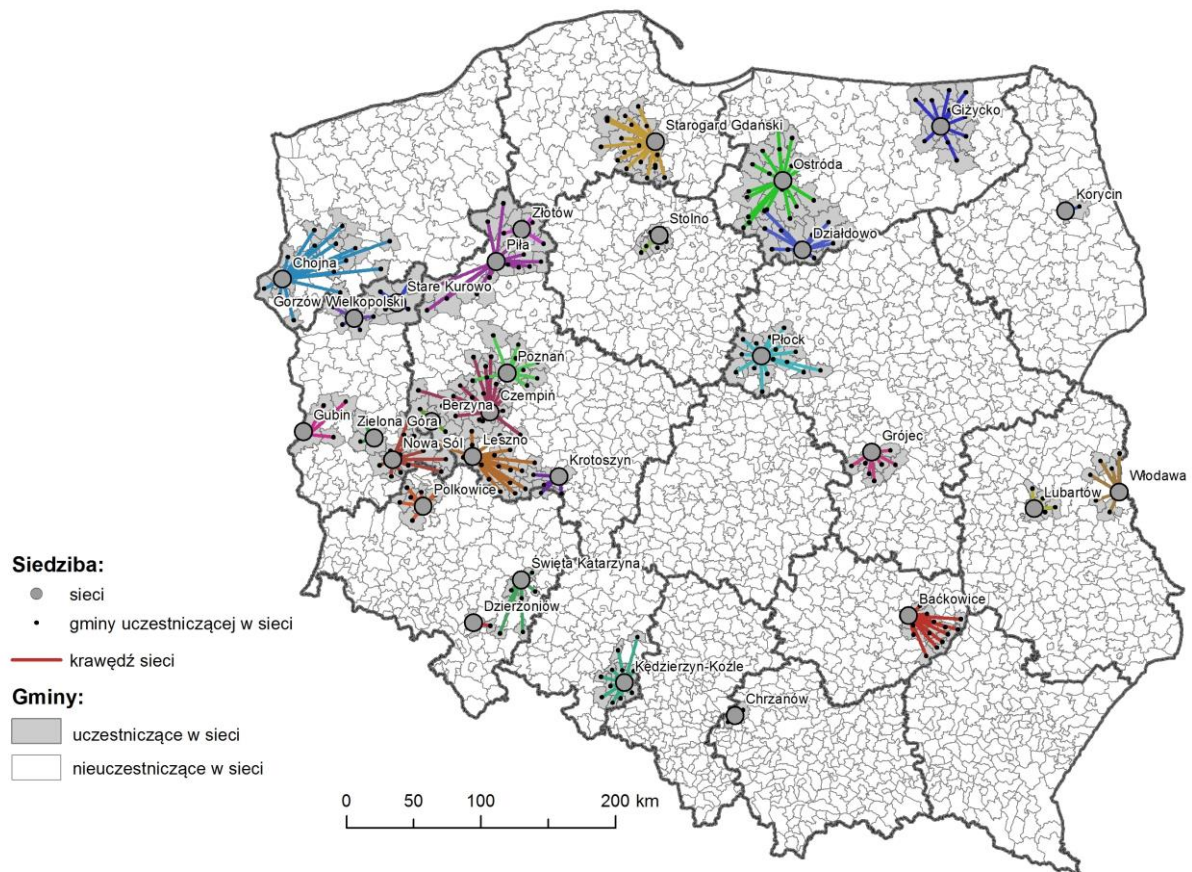
Trzy ww. typy będą przedmiotem analizy w dalszej części rozdziału.

Sieci organizujące system zbiórki, odbioru i transportu odpadów są do siebie bardzo zbliżone pod względem funkcjonalnym oraz prawno-organizacyjnym (wszystkie z nich działają w oparciu o formę związku międzygminnego). Jest ich łącznie 29 i zrzeszają 281 gmin (ok. 11% wszystkich gmin w Polsce). Przejęły one od gmin kompetencje w zakresie kluczowych decyzji związanych z regulacją i organizacją nowego systemu gospodarki odpadami, tzn.:

- uchwalają regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach,
- ustalają stawki opłat za odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych,
- są odpowiedzialne za osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku,
- wyłaniają (w drodze ustawy Prawo zamówień publicznych) podmioty odpowiedzialne za odbiór i transport (czasami również za zagospodarowanie) odpadów komunalnych;
- organizują punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Rozkład przestrzenny tego typu sieci przedstawiono na rycinie 16. Prowadzi on do kilku wniosków. Po pierwsze, jest on nierównomierny i pokazuje wyraźne zróżnicowanie regionalne. Na jednym biegunie są bowiem województwa wielkopolskie i lubuskie, w których funkcjonuje odpowiednio 7 i 5 tego rodzaju sieci, natomiast na drugim – województwa łódzkie, podkarpackie, śląskie (brak sieci) oraz kujawsko-pomorskie, małopolskie, opolskie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie (1 sieć). Tak wyraźne międzyregionalne różnice mogą świadczyć o działaniu „czynnika wojewódzkiego” oraz roli izomorfizmu przymusowego (obligowanie lub sugerowanie strategii kooperacyjnych przez samorząd województwa) i naśladowczego (wa warunkach tworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi prawdopodobne są zachowania imitacyjne) (Powell, DiMaggio 1983). Można również zaobserwować większą skłonność do nawiązywania współpracy w województwach byłego Zaboru pruskiego (głównie w Wielkopolsce) oraz na Ziemiach Zachodnich i Północnych, natomiast zdecydowanie mniejszą – w Galicji. Po drugie, rozkład przestrzenny sieci pokazuje relatywnie małe zaangażowanie dużych jednostek osadniczych we wspólną realizację tego zadania. Spośród 39 miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców na kooperację międzygminną zdecydowały się tylko 4 (Poznań, Gorzów Wielkopolski, Płock i Zielona Góra), a wśród 54 miast między 50 a 100 tys. mieszkańców współpracę podjęły tylko 3 (Piła, Leszno, Kędzierzyn-Koźle). Fakt ten prowadzi również do sformułowania innego wniosku. Otóż w sieci współpracy weszły siedziby dwóch najbardziej usieciowionych województw (wielkopolskiego i lubuskiego), co poraz kolejny utwierdza w przekonaniu o istnieniu efektu naśladownictwa (przyjmowania przez mniejsze gminy takiej samej strategii, jak stolice województw). Po trzecie, tego typu sieci

wykazują dość duży stopień zwartości przestrzennej i wzajemnej bliskości (zob. m.in. (1) zgrupowanie sięgające od Poznania po obszar pogranicza województw wielkopolskiego, lubuskiego i dolnośląskiego, (2) północne części województw wielkopolskiego i lubuskiego oraz południowy fragment zachodniopomorskiego, (3) zachodnia część województwa warmińsko-mazurskiego). Fakt ten może uprawdopodobniać istotną rolę odległości w rozprzestrzenianiu się i naśladowaniu samorządowych rozwiązań organizacyjnych (szczególnie na Ziemiach Zachodnich i Północnych oraz w Wielkopolsce).



Rycina 16. Sieci organizujące system zbiórki, odbioru i transportu odpadów.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych.

Wielkościami tego typu sieci nieznacznie odbiegają od średniej dla całego zbioru. Mediana liczby gmin wynosi bowiem 8 (przy wartości 7 dla całego zbioru), a liczby mieszkańców sieci – ponad 98 tys. (przy wartości ok. 94 tys. dla całego zbioru). Reprezentują one w większości średni, mały lub bardzo mały typ wielkościowy. Jedynym wyjątkiem jest związek międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej, który zrzesza 9 gmin (typ mały) liczących razem ok. 730 tys. mieszkańców (typ duży) – jest to najludniejszy tego typu związek

w Polsce. Pod względem liczby gmin największe są natomiast Związek Gmin Wierzyca w Starogardzie Gdańskim oraz Związek Międzygminny Centrum Zagospodarowania Odpadów Selekt z siedzibą w Czempiniu (oba zrzeszają po 20 gmin).

Związki organizujące system zbiórki, odbioru i transportu odpadów komunalnych mierzą się z problemem wysokich kosztów rozpoczęcia działalności oraz dość upolitycznionego systemu określania stawek za odbiór odpadów. Ponieważ są to sieci koordynowane przez wspólną organizację, jej powstanie i wyposażenie w odpowiednie zasoby ludzkie i materialne generuje potrzebę dokonania wyższego, początkowego wkładu finansowego. Zazwyczaj jest on finansowany przez gminy w formie składki członkowskiej. Czasami jednak odbija się to również na wysokości opłaty za odbiór odpadów. Aktualnie bowiem regulacje dotyczące określania wysokości stawki za odbiór odpadów są dość liberalne i nie uwzględniają realnych kosztów całego systemu gospodarowania odpadami. Przewidują one co prawda konieczność uwzględnienia pewnych szacunkowych kosztów, jednak możliwości ich omijania i szukania oszczędności są dość duże. Tym sposobem samorządowcy mogą prowadzić „kreatywną” politykę kształtowania wysokości opłat. Jest to bardzo prawdopodobne w sytuacji samodzielnej realizacji zadania, bowiem nie ma wówczas potrzeby utrzymywania nowego biura (które zazwyczaj musi się samo utrzymać), zatrudniania dużej liczby pracowników, czy inwestowania w kapitał majątkowy i ludzki potrzebny do rozpoczęcia działalności (koszty mogą być włączone do kosztów utrzymania urzędu gminy). W przypadku związków międzygminnych tego rodzaju możliwości są wysoce ograniczone i ma to swoje konsekwencje w wysokości przyjmowanych stawek. Aktualnie są one bowiem wyższe w gminach współpracujących niż tych, które realizują to zadanie samodzielnie, co wyraźnie osłabia polityczne motywacje wchodzenia w sieci współdziałania. Trzeba jednak podkreślić, że należy w tej kwestii widzieć długoterminową perspektywę oraz wszystkie elementy funkcjonowania systemu. Zakłada on bowiem, że jego koszty ma ponosić wytwórca odpadów (czyli każdy mieszkaniec). W związku z tym powinny one odpowiadać realnym kosztom transportu, zagospodarowania oraz obsługi administracyjnej, które (przynajmniej hipotetycznie) zmniejszają się (w perspektywie długoterminowej) wraz ze wzrostem liczby obsługiwanej ludności dzięki osiągnięciu korzyści skali.

Drugą, dużo liczniejszą grupę tworzą **sieci prowadzące instalacje zagospodarowania odpadów**. Cel ten realizuje łącznie 61 sieci zrzeszających 667 gmin (27% wszystkich jednostek lokalnych), co stanowi wartość prawie 2,5 raza większą niż w przypadku sieci organizujących system zbiórki, odbioru i transportu odpadów. Funkcjonują one w ramach czterech różnych modeli prawno-organizacyjnych (tab. 19). Najczęściej spotykaną formą współpracy są wspólne

udziały gmin w spółce kapitałowej (ok. 57% wszystkich tego rodzaju sieci). Drugi model również opiera się na funkcjonowaniu spółki komunalnej, jednak jej udziałowcem nie są gminy, tylko związek międzygminny (ok. 21% sieci). Rzadziej spotykaną sytuacją jest prowadzenie instalacji przez jednostkę organizacyjną związku międzygminnego (18% przypadków). Występują również dwa dość nietypowe przypadki. Polegają one na tym, że udziałowcami spółki kapitałowej są zarówno gminy, jak i związek międzygminny (3% sieci)⁴¹. W większości przypadków interakcje międzygminne odbywają się zatem na forum zgromadzenia wspólników spółek komunalnych i zakładają pełne, bezpośrednie uczestnictwo wszystkich gmin w kluczowych decyzjach. W sytuacji gdy udziały w spółce posiada związek międzygminny, zarząd związku (liczący zazwyczaj od 3 do 5 członków) reprezentuje sieć w zgromadzeniu wspólników, a pozostali uczestnicy sieci mają wpływ na funkcjonowanie instalacji w sposób pośredni, poprzez zgromadzenie związku międzygminnego. Ich uczestnictwo w bezpośredniej koordynacji działania instalacji można zatem uznać za częściowe. W trzecim, w całości publiczno-prawnym modelu interakcje między wszystkimi uczestnikami sieci zachodzą na forum zgromadzenia związku międzygminnego.

Tabela 19. Formy prawno-organizacyjne funkcjonowania sieci prowadzących instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych.

Forma prawno-organizacyjna	Liczba sieci	Forum interakcji wszystkich uczestników sieci	Uczestnictwo gmin w organie bezpośrednio koordynującym działanie instalacji
Spółka komunalna z udziałem gmin	35	Zgromadzenie wspólników	Pełne
Spółka komunalna z udziałem związku międzygminnego	13	Zgromadzenie związku międzygminnego	Częściowe
Związek międzygminny	11	Zgromadzenie związku międzygminnego	Pełne
Spółka komunalna z udziałem związku międzygminnego oraz gmin	2	brak	Pełne (gminy-udziałowcy) oraz częściowe (gminy-członkowie związku międzygminnego)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej danych.

Stosowane w niniejszej rozprawie pojęcie instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych jest terminem dość pojemnym. Nie należy traktować go jako nazwy w sensie ściśle praw-

⁴¹ Chodzi w tym przypadku o Związek Gmin Ziemi Ostrzeszowskiej oraz Związek Gmin Zlewni Górnej Baryczy, które przystąpiły do Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów Sp. z o. o. w Ostrowie Wielkopolskim obejmując po 1 udziale.

nym, gdyż autor nie jest na tyle kompetentny by znać wszelkie zawilości i semantyczne nieści-
słości wiążące się z tą problematyką. Dlatego pod kategorią instalacji zagospodarowania kryją
się zarówno te, które służą termicznemu, mechaniczno-biologicznemu przetwarzaniu, jak i
składowaniu odpadów pozostałych z procesu sortowania. Nie ograniczam się również w pracy
wyłącznie do instalacji regionalnych, gdyż ich liczba jest ciągle niewielka, a instalacje zastęp-
cze lub czekające na uzyskanie statusu regionalnych stanowią stosunkowo liczną grupę.

Spośród całego zbioru instalacji prowadzonych przez sieci międzygminne, najczęściej spo-
tykane są zakłady zagospodarowania odpadów oparte o technologię mechaniczno-biologicz-
nego przetwarzania odpadów (MBP). Na ogół składają się one z sortowni odpadów zmiesz-
anych i/lub z selektywnej zbiórki oraz kompostowni odpadów zielonych. Posiadają również
składowiska, które służą deponowaniu odpadów pozostałych po procesie sortowania. General-
nie technologia MBP jest stosunkowo mało zaawansowana i nie do końca dopasowana do pol-
skich warunków⁴², ponieważ większość odpadów zmieszanych wymaga osuszania w instala-
cjach termicznego przetwarzania. Jest to związane z problemem braku realnie funkcjonującej,
selektywnej zbiórki odpadów spożywczych, które (szczególnie w miastach) stanowią część od-
padów zmieszanych, uniemożliwiając często jakiegokolwiek ich sortowanie. Oznacza to, że do-
celową technologią zagospodarowania odpadów komunalnych powinny być instalacje oparte
o termiczne przetwarzanie. Te natomiast są stosunkowo nieliczne i w całości budowane przez
duże miasta i/lub inwestorów prywatnych. Trzeba bowiem dodać, że budowa jakiegokolwiek
instalacji (spalarni, czy MBP) oznacza wejście na rynek odpadów i konieczność dostosowania
się do regulujących go sił popytu i podaży. Fakt ten, w połączeniu ze stosunkowo dużymi mi-
nimalnymi rozmiarami instalacji (gwarantującymi opłacalność), wpływa bezpośrednio na to,
które gminy stają się inwestorami w tym sektorze – inicjatywa leży bowiem w większości po
stronie średnich i dużych miast.

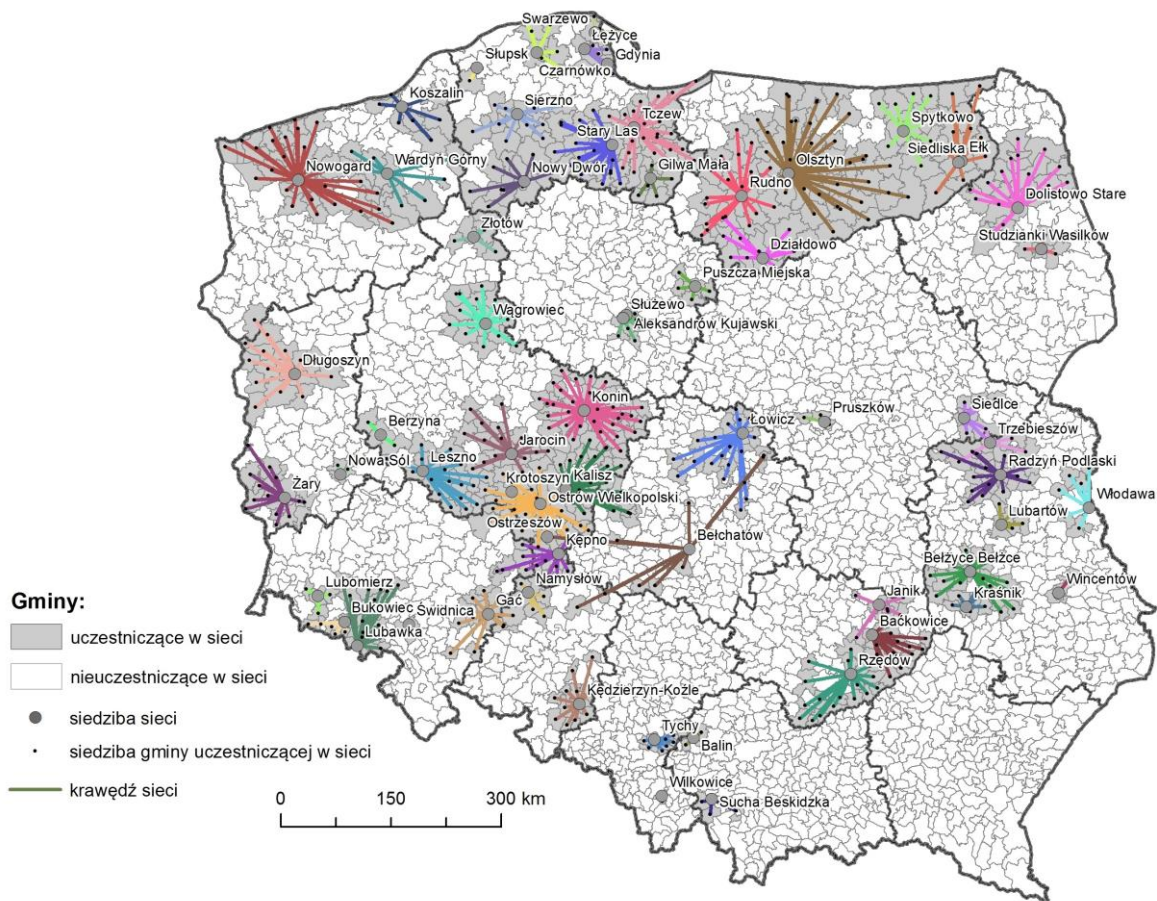
Rozkład przestrzenny sieci prowadzących instalacje zagospodarowania odpadów komunal-
nych w Polsce (ryc. 17) potwierdza relatywnie niewielkie zaangażowanie dużych miast w tego
rodzaju współpracę międzygminną. Uczestniczy w niej tylko jedno miasto wojewódzkie (Olsz-
tyn jako udziałowiec w Zakładzie Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o. o. w Olszty-
nie)⁴³. W tego rodzaju miastach, instalacje powstają głównie dzięki inwestycjom spółek komu-

⁴² Zob. m.in. tekst wywiadu z Wiceministrem Środowiska: *Instalacje mechaniczno-biologiczne będą zmieniane w sortownie*; [w:] <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/instalacje-mechaniczno-biologiczne-beda-zamieniane-w-sortownie,64868.html> (dostęp: 10.01.2015 r.).

⁴³ Trzeba jednak dodać, że w niektórych sytuacjach miasta wojewódzkie (np. Poznań z pozostałymi gminami związku mię-
dzygminnego Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej) współpracują poprzez porozumienia lub umowy.

nalnych ze 100-procentowym udziałem jednej gminy (np. Warszawa, Kraków), przedsiębiorstw prywatnych (np. Wrocław) lub poprzez formułę partnerstwa publiczno-prywatnego (np. Poznań). Spośród większych miast, na współdziałanie międzygminne zdecydowały się ponadto m.in. Gdynia, Tychy, Koszalin, Kalisz, czy Słupsk. Większość sieci opiera się jednak o zasoby miast średniej wielkości.

Współpraca w prowadzeniu instalacji zagospodarowania odpadów jest najczęściej spotykana w województwach pomorskim (8 sieci), wielkopolskim (8) i warmińsko-mazurskim (5). Na drugim biegunie znajdują się ponownie: podkarpackie (0), mazowieckie (1) i śląskie (1). Fakt ten uwiarygania tezę o roli czynników domykających się w granicach województw. Po raz kolejny widoczne jest również znaczenie granic historyczno-kulturowych. Obszary byłego Królestwa Kongresowego oraz Galicji cechuje relatywnie niewielkie usieciowienie w tej dziedzinie w stosunku do Wielkopolski oraz Ziemi Północnych i Zachodnich. Potwierdza się ponadto wniosek o roli odległości, tzn. większość sieci funkcjonuje w sąsiedztwie innych, a duża część obszaru kraju pozostaje bez tego rodzaju form współdziałania.



Rycina 17. Sieci prowadzące instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Sieci prowadzące instalacje są przeciętnie nieco większe od tych, które organizują zbiórkę, odbiór i transport odpadów. Nieznacznie wyższą wartość przyjmuje mediana liczby gmin (9 wobec 8 w sieciach organizujących zbiórkę) oraz liczby ludności (140 wobec 98 tys.). Ciągłe przeważają sieci małe i średnie, jednak udział dużych jest większy niż w pierwszej grupie (2 sieci liczące ponad 30 gmin oraz 6 liczących ponad 300 tys. mieszkańców). W pewnym stopniu niepokojące jest to, że aż 31 sieci liczy mniej niż 120 tys. mieszkańców (jest to minimalny próg dla uznania instalacji za regionalną). Oznacza to, że albo będą one współpracowały z innymi gminami (np. poprzez podpisywanie umów, bez włączania ich w strukturę właścicielską instalacji), albo nie zostaną uznane za RIPOK i będą zmuszone zakończyć działalność.

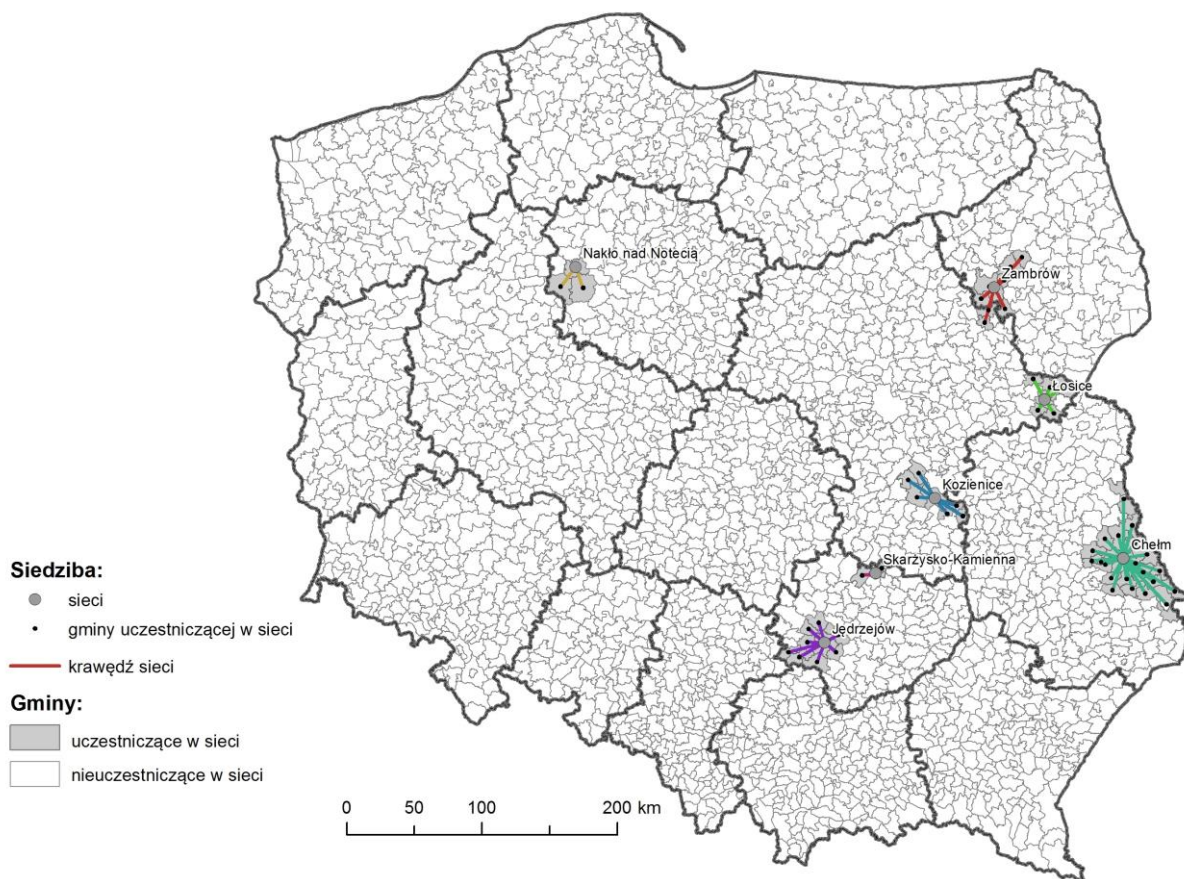
Pewnym problemem funkcjonowania instalacji zagospodarowania odpadów (podobnie jak w przypadku sieci organizujących ich zbiórkę, odbiór i transport) jest, póki co, oderwanie tego sektora od realiów ekonomicznych. Ceny za przyjęcie odpadów do instalacji ciągle są zbyt niskie, by system mógł działać efektywnie⁴⁴. Dodatkowo, widać dość wyraźnie pewną rywalizację i spór dwóch grup, reprezentujących z jednej strony interesy instalacji MBP, a z drugiej – instalacji termicznego przetwarzania odpadów. Generalnie wydaje się, że wzorcowy system zagospodarowania odpadów powinien opierać się o instalacje termicznego przetwarzania odpadów w obszarach dużych aglomeracji miejskich (które są w stanie dostarczać strumień odpadów gwarantujący osiągnięcie progu rentowności instalacji) oraz instalacje MBP na pozostałych terenach. Obie technologie wymagają międzygminnej kooperacji dla zapewnienia efektu skali dla budowanych zakładów. Problem jednak w tym, że proces tworzenia systemu w Polsce nie przebiega wzorcowo. Postaram się streścić tę kwestię w kilku punktach. Po pierwsze, rynek zagospodarowywania odpadów jest ciągle wyraźnie niedoinwestowany i pewnie będzie tak jeszcze długo z uwagi na ograniczone możliwości finansowe gmin. Po drugie, realizowane inwestycje opierają się w większości o MBP⁴⁵, co oznacza, że najpewniej stanie się ona technologią dominującą (trudno wyobrazić sobie, że sieć współpracy, która zainwestowała dziesiątki milionów zł w instalację MBP, za rok czy dwa wyda kilkaset milionów zł na spalarnię). Po trzecie, wybór mniej wydajnej (ale tańszej) technologii zmniejsza szanse Polski na osiągnięcie określonych poziomów odzysku i ograniczenia składowania odpadów komunalnych. To natomiast zrodzi najpewniej politykę wspierania spalarni kosztem instalacji MBP, co zostało nieśmiało zapowiedziane przez przedstawiciela rządu (zob. cytowany wcześniej wywiad z Wiceministrem Środowiska). Wszystkie te kwestie będą najpewniej istotnie kształtować rozkład

⁴⁴ Zob. m.in. tekst wywiadu z Wiceministrem Środowiska: Instalacje mechaniczno-biologiczne będą zmieniane w sortownie; [w:] <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/instalacje-mechaniczno-biologiczne-beda-zamieniane-w-sortownie,64868.html> (dostęp: 10.01.2015 r.).

⁴⁵ Jak na razie wiadomo, że spalarnie budują tylko Kraków, Poznań, Szczecin, Bydgoszcz, Białystok i Konin.

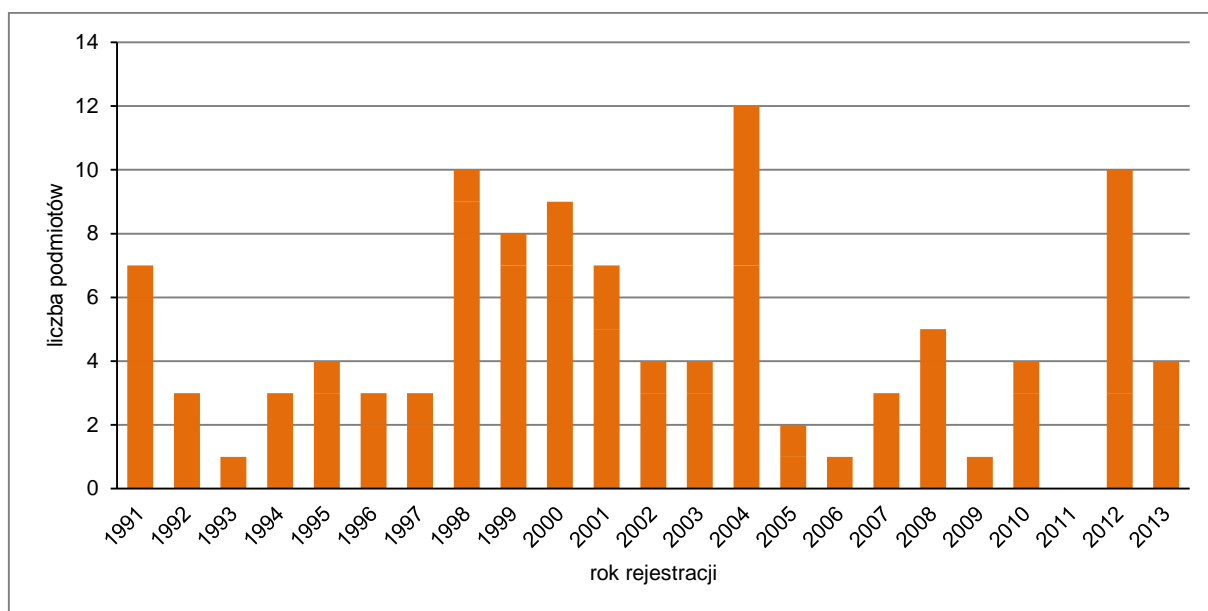
przestrzenny sieci współdziałania międzygminnego. Trudno powiedzieć, w jakim kierunku będą następowały ich zmiany, jednak jedno jest pewne – gospodarowanie odpadami komunalnymi jest w tej chwili jednym z najbardziej dynamicznych (i nieprzewidywalnych) sektorów gospodarki komunalnej, a kooperacja międzygminna warunkiem koniecznym racjonalnego ekonomicznie funkcjonowania systemu.

Trzecią, najmniej liczną grupę tworzą **sieci bez wyraźnie określonej funkcji w systemie gospodarowania odpadami** (zob. Załącznik 3). Chodzi tu wyłącznie o związki międzygminne, które nie organizują systemu zbiórki, odbioru i transportu oraz nie prowadzą instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Sieci tego rodzaju jest stosunkowo niewiele, tj. 7 (ryc. 18). Właściwie każda z nich pełniła funkcje związane ze składowaniem odpadów (własność i zarządzanie wspólnym składowiskiem), a obecnie, z różnych powodów nie zdecydowała się na realizację inwestycji w instalację, czy też na wspólną organizację systemu zbiórki, odbioru i transportu odpadów. Zambrowski Związek Gmin prowadził składowisko odpadów w Czerwonym Borze. Dziś funkcjonuje tam zakład zagospodarowania odpadów, jednak jego właścicielem jest Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o. o. w Zambrowie (100% udziałów miasta Zambrów). Związek Komunalny Nieskażone Środowisko w Łosicach również odpowiadał za prowadzenie składowiska, obecnie ma jednak poważne kłopoty finansowe i nie realizuje inwestycji w zakład zagospodarowania odpadów. Z kolei Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin w Nakle nad Notecią po zakończeniu prowadzenia składowiska współrealizuje międzygminny projekt rekultywacji i również nie planuje inwestycji w nową instalację. Natomiast gminy wchodzące w skład Związku Komunalnego Gmin Ziemi Chełmskiej w Chełmie są obsługiwane przez instalację regionalną zbudowaną przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami sp. z o. o. w Chełmie (100% własność miasta).



Rycina 18. Sieci bez wyraźnie określonej funkcji w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Wnioskiem generalnym, płynącym z analizy zebranego materiału faktograficznego jest potwierdzenie **wpływu czynników instytucjonalnych na powstawanie sieci gospodarowania odpadami komunalnymi**. Chodzi tu zarówno o (1) regulacje formalne kształtujące ten system, jak i o (2) fundusze unijne zachęcające do budowy nowych instalacji. Istotną rolę odgrywają również (3) czynniki przejawiające się w układzie województw oraz regionów historyczno-kulturowych (o czym częściowo wspomniano wcześniej). Zanim jednak przedstawię uzasadnienie wpływu tych czynników, zostanie zarysowana historia powstawania podmiotów będących aktualnie sieciami współpracy międzygminnej.



Rycina 19. Dynamika powstawania sieci gospodarowania odpadami komunalnymi.

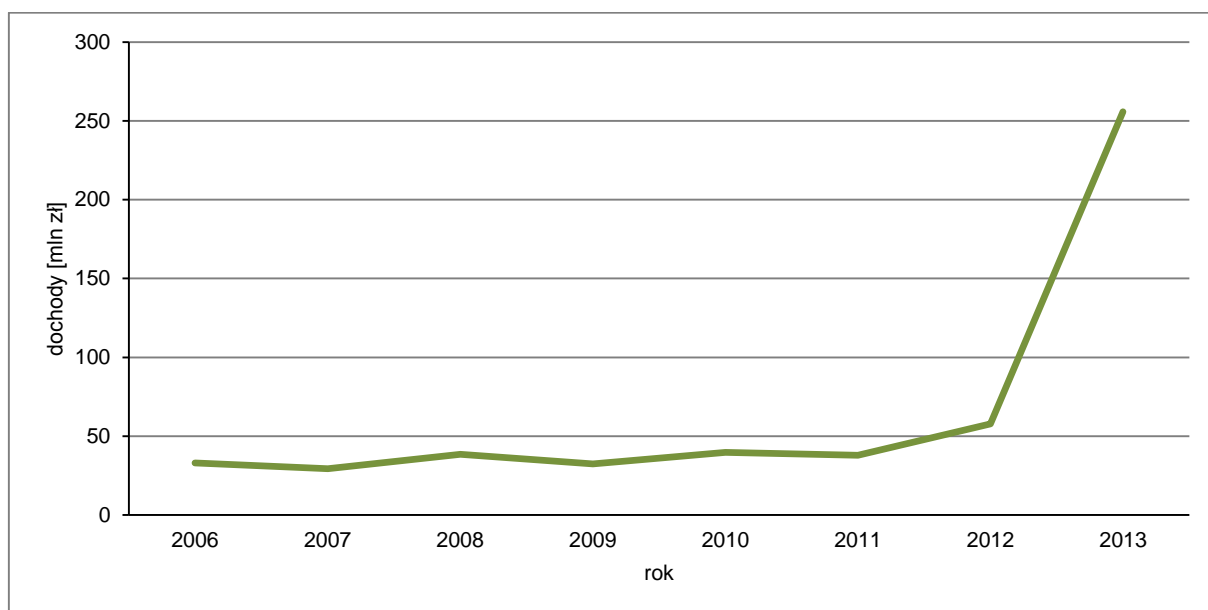
Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zgromadzonych w bazie danych sieci współdziałania międzygminnego.

Historię tę przedstawiono na rycinie 19. Z jej analizy można łatwo wywnioskować, że zasadnicze procesy wpływające na powstanie aktualnie funkcjonujących sieci zachodziły w następujących latach: 1991; 1998-2001; 2004 oraz 2012. W ciągu tych 6 lat powstało ponad 58% funkcjonujących dziś związków międzygminnych i spółek zajmujących się gospodarką odpadami komunalnymi⁴⁶. Ich powstanie wiązało się z: (1) komunalizacją mienia państwowego i przejmowaniem go przez sieci współpracy międzygminnej (lata 1990.), (2) uchwaleniem Ustawy o gospodarce komunalnej, która uregulowała sprawy tworzenia przez gminy spółek prawa handlowego (1997 r.), (3) zmianami instytucji formalnych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi (lata: 1996, 2001, 2012) oraz (4) wprowadzeniem zachęt finansowych europejskiej polityki spójności (przede wszystkim lata 2004 i 2007-2008). Jednak wyciąganie wniosków co do dzisiejszej sytuacji wyłącznie na podstawie informacji płynących z ryc. 19. jest raczej niewłaściwie. Okazuje się bowiem, że kluczowe w nabyciu przez sieci pełnionych dziś funkcji (mimo tego, że powstawały w różnych momentach ostatniego 25-lecia) były procesy, które działy się w kilku ostatnich latach. Na dowód tego można przytoczyć trzy fakty.

Po pierwsze, jest nim dynamika dochodów związków międzygminnych zajmujących się gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2006-2013 (ryc. 20). Pokazuje ona wyraźny, skokowy wzrost w 2013 r., związany z wprowadzeniem nowych regulacji, traktowanych jako „rewolucję odpadową”. W latach 2006-2011 kształtowały się one na poziomie mniejszym niż 50 mln zł, a w 2012 r. nieco przekroczyły ten próg. Wzrost w kolejnym roku był już jednak

⁴⁶ Oczywiście trzeba pamiętać o ograniczeniach tej analizy, o których wspomniano w rozdziale 3.3 (część spółek powstawała jako spółki ze 100-procentowym udziałem jednej gminy).

ponad 5-krotny. W następnym, 2014 r. (dane za ten rok będą dostępne w drugiej połowie 2015 r.) dochody będą jeszcze wyższe, gdyż „rewolucja odpadowa” zaczęła działać dopiero w połowie 2013 r., stąd uwzględnia ona opłaty ponoszone mieszkańców za okres 6 miesięcy.

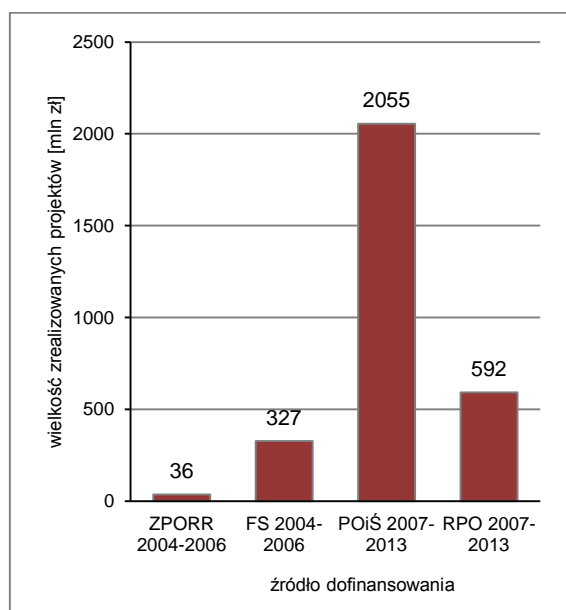


Rycina 20. Dynamika dochodów sieci organizujących zbiórkę, odbiór i transport odpadów w latach 2006-2013. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

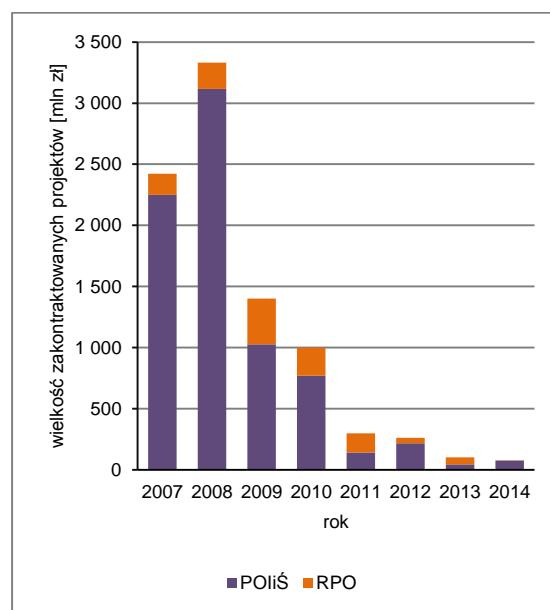
Po drugie, o kluczowej roli ostatnich kilku lat świadczy wielkość projektów związanych z gospodarowaniem odpadami, dofinansowanych ze środków unijnych. Okazuje się bowiem, że w całym okresie dotychczasowego wsparcia finansowego europejskiej polityki spójności, sektor gospodarowania odpadami komunalnymi dokapitalizowano kwotą ok. 9,6 mld zł, z czego ok. 31% (nieco ponad 3 mld zł) zainwestowały sieci współpracy międzygminnej⁴⁷ (ryc. 21). Wsparcie finansowe kierowano albo na duże projekty będące w zasięgu największych miast i sieci współpracy międzygminnej albo na przedsięwzięcia mniejszych rozmiarów, w których grono potencjalnych beneficjentów było zdecydowanie szersze. Zrealizowano łącznie 338 projektów, w tym: 42 bardzo duże (na łączną kwotę ponad 50 mln zł), 54 duże (między 10 a 50 mln zł) oraz 242 małe (poniżej 10 mln zł). Największe znaczenie miały przy tym inwestycje zrealizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) oraz regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2007-2013. Istotnym źródłem był również Fundusz Spójności działający we wcześniejszej unijnej perspektywie 2000-2006, a dostępny dla Polski od uruchomienia działań przedakcesyjnych (inicjatywa ISPA). Decydujące w powstawaniu międzygminnych sieci realizujących projekty odpadowe były lata

⁴⁷ Analizę roli projektów zrealizowanych z dofinansowaniem europejskiej polityki spójności dokonano w oparciu o dane pochodzące z portalu <http://www.mapadotacji.gov.pl/> (w odniesieniu do środków z unijnej perspektywy 2000-2006) oraz Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK, umowy zawarte do 1.01.2015 r. (w odniesieniu do środków z unijnej perspektywy 2007-2013).

2007-2008 (ryc. 22), co koreluje w pewnym stopniu z przedstawioną wcześniej dynamiką powstawania tego rodzaju podmiotów (zob. wzrost liczby nowych podmiotów w latach 2007-2008 na ryc. 19).

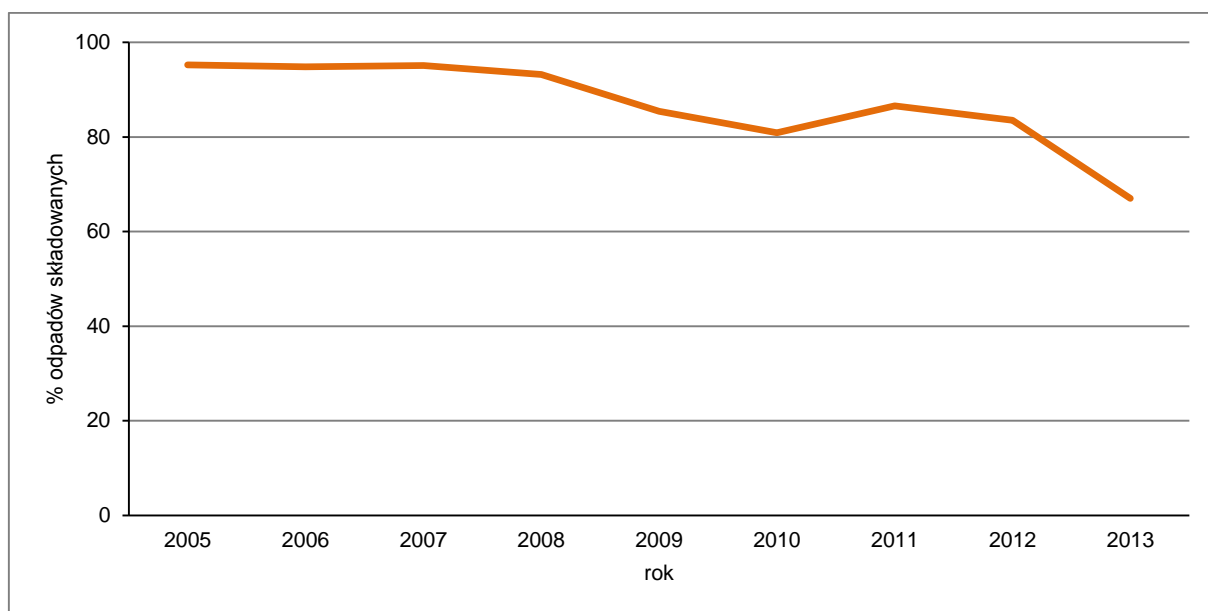


Rycina 21. Łączna wielkość projektów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, zrealizowanych przez sieci współpracy międzygminnej w ramach europejskiej polityki spójności.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://www.mapadotacji.gov.pl/> (dostęp: 12.01.2015 r.) oraz Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK (umowy zawarte do 1.01.2015 r.).



Rycina 22. Zmiany wielkości zakontraktowanych projektów związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w ramach POiŚ oraz RPO w latach 2007-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK

Kierunek dokonanej interwencji publicznej jest wyraźnie widoczny w zmianach sposobu postępowania z odpadami komunalnymi. Jest to trzeci dowód na to, że kluczową rolę dla funkcjonowania sieci gospodarowania odpadami komunalnymi odegrały procesy ostatnich kilku lat. Okazuje się bowiem, że od 2008 r. (z przerwą w 2011 r.) w stosunkowo dużym tempie zmniejszał się udział odpadów komunalnych kierowanych na składowiska z ponad 90 do ok. 67% (ryc. 23). Potwierdza to tylko wcześniejsze informacje dotyczące dokapitalizowania sektora odpadów komunalnych i uruchomienia wielu zakładów zagospodarowania odpadów, w których dokonują się procesy prowadzące do odzysku i recyklingu odpadów. Przed 2008 r. instalacje zagospodarowania odpadów opierały się prawie wyłącznie na ich składowaniu. Dziś wiadomo, że tego rodzaju postępowanie z odpadami jest ostatecznością, a składowiska stają się tylko częścią całego systemu i trafiają na nie albo odpady zmieszane nienadające się do sortowania, albo pozostałości po sortowaniu, które nie mogą zostać poddane odzyskowi.



Rycina 23. Dynamika udziału odpadów przeznaczonych do składowania w ogólnej ilości odpadów wytworzonych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Trzy ww. fakty potwierdzają kluczową rolę procesów instytucjonalnych, które działają w ciągu kilku ostatnich lat. System gospodarowania odpadami komunalnymi jest w tej chwili w fazie bardzo dynamicznych zmian. Można nawet powiedzieć, że od połowy lat 2000. przechodzi całkowitą reorganizację wraz z budową nowego, regulowanego rynku odpadów. Żeby zrozumieć naturę tych zmian, trzeba odnieść się do historii regulacji prawnych, które kształtowały postępowanie z odpadami komunalnymi w Polsce (zob.: Radecki 2012, 2013).

Gospodarka odpadami komunalnymi jest jedną z tych dziedzin, w których konieczne zmiany prowadzące do restrukturyzacji sektora odkładano przez długi czas. W PRL w zasadzie jedynym sposobem postępowania z odpadami było ich składowanie. Stan ten trwał dość długo również po zmianie systemowej, co wykazano wcześniej. Przez długi czas nie pojawiał się zatem impuls generujący widoczne zmiany. Stały się nim dopiero normy prawa UE regulujące sprawy związane z ochroną i racjonalnym kształtowaniem środowiska przyrodniczego. Polska wstępując do Unii Europejskiej zobowiązała się bowiem do osiągnięcia docelowych wartości wskaźników w zakresie ochrony środowiska, w tym również w gospodarce odpadami. Wskaźniki te dotyczą trzech kwestii: (1) zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach, (2) osiągnięcia określonych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych (szkło, papier, metale, tworzywa sztuczne, drewno) oraz (3) ustanowienia systemów selektywnej zbiórki odpadów (tab. 20). W osiągnięciu większości z tych wskaźników Polska wynegocjowała tzw. okresy przejściowe, zapisane w traktacie akcesyjnym. Niemniej

jednak wiadomo było, że konieczne są nie zmiany kosmetyczne, tylko radykalne. Dotychczasowe rozwiązania nie przynosiły bowiem zadowalających skutków i nie rozwiązywały kluczowych problemów, tj. m.in. (Czepiel 2013: 52):

- niewystarczającego poziomu segregowania odpadów komunalnych u źródła,
- zbyt dużego udziału odpadów kierowanych do składowania,
- niewystarczającego wykorzystania powstałych odpadów (recykling).

Tabela 20. Ramy instytucjonalne systemu gospodarowania odpadami wynikające z prawa Unii Europejskiej.

Nazwa dokumentu oraz miejsce publikacji	Najważniejsze treści
Dyrektywa Rady UE 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. U. WE L 182 z 16.07.1999, str. 1, z późn. zm.) oraz Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach.	<ul style="list-style-type: none"> – Polska ma obowiązek zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach w stosunku do masy wytworzonej w 1995 r. o: 25% do 2010 r., 50% do 2013 r. i 65% do 2020 r.
Dyrektywa 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. UE L 74/26 18.2.2004).	<ul style="list-style-type: none"> – Do końca 2014 r. Polska powinna osiągnąć następujące docelowe poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych: szkło – 60%, papier – 60%, metale – 50%, tworzywa sztuczne – 22,5%, drewno – 15%.
Dyrektywa 2008/98/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. UE L 312 z 22.11.2008).	<ul style="list-style-type: none"> – Polska powinna ustanowić do 2015 r. systemy selektywnej zbiórki przynajmniej dla: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. – Do 2020 r. ponownemu użyciu oraz recyklingowi powinno podlegać co najmniej 50% masy wytworzonych odpadów komunalnych⁴⁸ oraz co najmniej 70% masy odpadów budowlanych wytworzonych w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie aktów prawnych oraz: *Perspektywy rozwoju...* (2008), Goździńska (2009), Czepiel (2013).

Pierwszą próbą dostosowania polskiego prawa do norm unijnych były zmiany dokonane w 2001 r.⁴⁹ Wówczas przeprowadzono gruntowną nowelizację Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wprowadzono nową Ustawę o odpadach – poprzednia, uchwalona w 1997 r. obowiązywała tylko 4 lata. Zmiany związane z tymi dwoma dokumentami rozbudowały system prawno-instytucjonalny regulujący gospodarkę odpadami (tab. 21). Wprowadzono w nim nowe pojęcia i obowiązki związane z odzyskiem odpadów, recyklingiem oraz zbiórką

⁴⁸ Norma ta dotyczy papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

⁴⁹ Przepisy obowiązujące w latach 1990-2001 niosły ze sobą niewielki ładunek powinności. Najważniejsza część z nich znajdowała się w czterech aktach, tj. w: (1) Ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1980 nr 3 poz. 6 z późn. zm.), (2) Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymaniu czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz.U. 1980 nr 24 poz. 91), (3) Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622) oraz (4) Ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz.U. 1997 nr 96 poz. 592).

selektywną, a składowanie odpadów uznano za możliwie ostatni sposób ich unieszkodliwiania. Dodatkowo, w ustawie Prawo ochrony środowiska (uchwalonej razem z Ustawą o odpadach i nowelizacją Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) wprowadzono obowiązkową opłatę za składowanie odpadów, jako jedną z kilku pobieranych za korzystanie ze środowiska. Po raz pierwszy wprowadzono również definicję gospodarowania odpadami oraz narzędzie planistyczne – gminny plan gospodarki odpadami (trzeba dodać, że nie miał on mocy aktu prawa miejscowego, więc do jego przestrzegania były zobligowane wyłącznie organy administracji publicznej). Co ważne, bez większych zmian pozostawiono jednak kwestię odpowiedzialności za odpady po ich wytworzeniu (co jest kluczową sprawą regulującą funkcjonowanie całego systemu). W dalszym ciągu odpowiadali za nie właściciele nieruchomości, którzy podpisywali umowy z podmiotami uprawnionymi do odbioru odpadów.

Kolejnej ważnej nowelizacji Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonano w 2005 r. Wprowadzone wówczas zmiany dodatkowo uszczelniały funkcjonujący system, poprzez przeniesienie na gminę odpowiedzialności za organizację odbioru odpadów w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie wywiązał się z obowiązku zawarcia umowy z podmiotem odbierającym odpady. Ustawodawca wprowadził również obowiązek opracowywania i przyjmowania Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Trzeba dodać, że prace nad nowelizacją z 2005 r. przebiegały w atmosferze wyraźnie zarysowanego sporu (Radecki 2012) o kluczowe założenia systemu. Jedna ze stron (reprezentowana przez prywatne przedsiębiorstwa zajmujące się transportem odpadów i Polską Izbę Gospodarki Odpadami) opowiadała za pozostawieniem dotychczasowych rozwiązań, które zakładały konkurencję między firmami, bez większej ingerencji władz publicznych. Natomiast druga (reprezentowana przez Krajową Izbę Gospodarki Odpadami) opowiadała się za przejęciem wszystkich obowiązków w tym zakresie przez gminy. Ostatecznie Sejm przychylił się do pierwszego stanowiska, odkładając tym samym nieuniknione zmiany systemowe na później.

Tabela 21. Ramy instytucjonalne gospodarowania odpadami obowiązujące w latach 2001-2011.

Nazwa aktu prawnego oraz miejsce publikacji	Najważniejsze treści
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 628).	<ul style="list-style-type: none"> - Wprowadzono nowe pojęcia związane z odpadami: gospodarowanie odpadami, posiadacz odpadów (pojęcie, które zastąpiło dwa dotychczas stosowane, tj. wytwarzającego odpady i odbiorcę odpadów) odzysk, recykling, unieszkodliwianie odpadów, zbieranie odpadów i in. - Posiadacz odpadów jest obowiązany w pierwszej kolejności do poddania ich odzyskowi. Jeśli nie jest to możliwe powinien unieszkodliwić je w sposób inny niż składowanie. Składowanie zostało tym samym uznane za ostatni spośród możliwych sposobów unieszkodliwienia odpadów. - Wprowadzono zadanie planowania w sferze gospodarki odpadami i zobowiązano gminy (lub związki międzygminne zajmujące się tymi sprawami, jeśli gminy w nich uczestniczą) do opracowania planów gospodarki odpadami.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627).	<ul style="list-style-type: none"> - Wprowadzono opłatę za korzystanie ze środowiska ponoszoną m.in. za składowanie odpadów (górna stawka: 200 zł za umieszczenie 1 Mg odpadów na składowisku).
Zmiana Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonana w 2001 r. ⁵⁰ (zob. tekst jednolity opublikowany w: Dz.U. 2005 nr 236 poz. 2008).	<ul style="list-style-type: none"> - Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych. Nadzór nad realizacją tych obowiązków sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta (z prawem wydania decyzji nakazującej wykonanie obowiązku). - Właściciel nieruchomości podpisuje umowę na zbieranie, transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów z uprawnionym do tego podmiotem. Rada gminy ustala górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbioru odpadów. Stosuje przy tym niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. - Rada gminy może, na podstawie pozytywnego wyniku referendum, przejąć od właścicieli nieruchomości obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami, ustalając przy tym opłatę ponoszoną przez właścicieli.
Zmiany Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, dokonane w 2005 r. ⁵¹ (zob. tekst jednolity opublikowany w: Dz.U. 2005 nr 236 poz. 2008).	<ul style="list-style-type: none"> - Rada gminy uchwała Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w którym określa podstawowe zasady związane ze zbieraniem i pozbywaniem się odpadów komunalnych. - Jeżeli właściciel nieruchomości nie dopełnił obowiązku zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do odbioru odpadów, za organizację odbioru staje się odpowiedzialna gmina (nakładając na właściciela odpowiednią opłatę).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie cytowanych aktów prawnych oraz publikacji Radeckiego (2012, 2013).

⁵⁰ Zmiany dokonano Ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1085).

⁵¹ Chodzi w tym przypadku o dwie zmiany, które dokonano: (1) Ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2005 nr 85 poz. 729) oraz Ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2005 nr 175 poz. 1458).

„Rewolucyjne” zmiany systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nastąpiły dopiero w 2011 i 2012 r. (Radecki 2012). W trakcie prac nad nowelizacją Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach starły się ponownie dwie, wyżej opisane grupy interesów. Jednak tym razem rozstrzygnięcie sporu było całkowicie odmienne. Postanowiono dokonać radykalnych zmian systemowych (tab. 22). Najważniejszą z nich było jednoznaczne określenie głównego „aktora” systemu, którym stała się gmina. Lokalne samorządy zaczęły odpowiadać za organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi od momentu ich wytworzenia po zagospodarowanie, włącznie z nakładaniem na właścicieli nieruchomości odpowiedzialności za opłatę. Gminy stały się również podmiotami odpowiedzialnymi za osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu oraz ograniczenie odpadów przekazywanych do składowania. Reguły przyjęte w nowelizacji Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały potwierdzone i w pewnym zakresie doprecyzowane w kolejnej Ustawie o odpadach przyjętej w 2012 r. Jej treść zakładała wprowadzenie regionalizacji odpadowej, która stała się obowiązkiem samorządowych władz wojewódzkich. Ustawodawca zobowiązał sejmiki wojewódzkie do pogrupowania gmin w obszary liczące przynajmniej 150 tys. mieszkańców. W każdym z takich regionów mają być wyznaczane tzw. regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) oraz instalacje służące do zastępczej obsługi regionu. Do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji zostały również zobowiązane gminy. Nowe rozwiązania miały (i mają) przyspieszyć jakościowe zmiany związane z systemem gospodarki odpadami w Polsce. Trzeba jednak dodać, że czas na osiągnięcie wyznaczonych celów jest dość krótki, a możliwości (szczególnie finansowe) niewielkie.

Zmiany instytucji formalnych kształtujących system gospodarki odpadami w Polsce miały dość specyficzny przebieg. W pierwszym okresie (1990-2001) rozwijał się on dość powolnie, co było niewątpliwie wynikiem obecności wielu innych problemów związanych z transformacją ustrojową i uznaniem gospodarki odpadami komunalnymi za problem niepriorytetowy. Funkcjonujące w tym czasie regulacje nie niosły ze sobą szczególnie dużego ładunku powinności wobec gmin. Drugi okres, rozpoczęty zmianami w 2001 r. był czasem rozbudowywania systemu instytucji formalnych, jednak można powiedzieć, że ustawodawca konsekwentnie unikał w nim nieuniknionych zmian porządkujących system i określających jednoznacznie odpowiedzialność za poszczególne jego elementy. Instytucje w dalszym ciągu miały charakter przyzwalający, czasem zachęcający gminy do określonych działań w gospodarce odpadami. Nawet jeśli formułowano wobec nich imperatywy (instytucje obligujące do określonych działań), to miały one dość luźny charakter i ich nieprzestrzeganie nie wiązało się z jakimikolwiek

poważniejszymi sankcjami. Kluczowe zmiany wprowadzono dopiero w latach 2011-2012 (pytanie, czy nie za późno?). Były one bezpośrednią konsekwencją dyrektyw Unii Europejskiej oraz nieskuteczności dotychczas funkcjonującego systemu. Dokonała się wówczas rewolucja formalno-instytucjonalna w sensie ilościowym (liczba artykułów w Ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wzrosła ponad czterokrotnie, a w Ustawie o odpadach ponad trzykrotnie), jak i jakościowym (jednoznaczne określenie odpowiedzialności za odpady komunalne). Pojawiło się wiele instytucji, które wprost obligują gminy do określonych działań i przewidują określone sankcje za ich nie przestrzeganie. Pośrednio wymuszono również na gminach działania kooperacyjne (szczególnie w zakresie wspólnego prowadzenia instalacji zagospodarowania odpadów).

Tabela 22. Ramy instytucjonalne gospodarowania odpadami wprowadzone w 2011 r.

Nazwa aktu prawnego oraz miejsce publikacji	Najważniejsze treści
<p>Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 152 poz. 897).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Gminy mają obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). – Wojewódzkie plany gospodarki odpadami zawierają obowiązkowo podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi oraz wskazanie RIPOK w poszczególnych regionach (ustalenia te podlegają opionowaniu przez gminy i związki międzygminne zajmujące się gospodarką odpadami). – Region gospodarki odpadami komunalnymi jest obszarem zwartym przestrzennie liczącym przynajmniej 150 tys. mieszkańców. Może nim być również obszar gminy powyżej 500 tys. mieszkańców. – Zakazuje się przetwarzania określonych odpadów komunalnych⁵² poza regionem gospodarki odpadami komunalnymi. – Gminy obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, a właściciele nieruchomości ponoszą na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie tymi odpadami. – Gminy zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu oraz ograniczenie masy odpadów przekazywanych do składowania .

Źródło: Opracowanie własne na podstawie cytowanych aktów prawnych oraz publikacji Radeckiego (2012, 2013).

Instytucje związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi miały wpływ nie tylko na powstawanie, ale również na funkcjonowanie sieci. Jednym z przykładów jest sprawa tzw. opłaty marszałkowskiej. Jest to potoczna nazwa jednej z opłat za korzystanie ze środowiska, dotyczącej składowania odpadów⁵³. Ponosi ją podmiot, który prowadzi składowisko a jej część jest redystrybuowana do samorządów lokalnych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony

⁵² Chodzi w tym przypadku o (art. 20, ust. 7): (1) zmieszane odpady komunalne, (2) pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania, (3) odpady zielone.

⁵³ Zob. art. 273 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.).

Środowiska i Gospodarki Wodnej (prowadzony przez marszałka województwa). Sprawa „opłaty marszałkowskiej” rozpoczęła się od nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, która weszła w życie 23 stycznia 2013 r. Chodziło o zmianę treści art. 402, ust. 6 tejże ustawy, dotyczącego podziału kwoty pochodzącej z opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów. Pierwotnie gminom przysługiwał 50-procentowy udział w kwocie, którą odprowadzili właściciele składowisk zlokalizowanych na ich terenie. Była to więc forma pewnej rekompensaty: „przyjmujemy na nasz obszar odpady, ale jest nam to rekompensowane finansowo”. Nowelizacja ustawy wprowadziła wyjątek od tej reguły. Brzmiał on następująco:

„W przypadku, gdy gmina należy do związku międzygminnego, którego zadaniem statutowym jest gospodarka odpadami, wpływy należne gminie stanowią wyłączny dochód budżetu tego związku międzygminnego i są przeznaczone na jego cele statutowe.”

Wprowadzona zmiana powodowała, że gmina x, na terenie której zlokalizowane jest składowisko odpadów komunalnych, z chwilą wejścia do związku międzygminnego zajmującego się gospodarką odpadami zrzeka się na jego rzecz 50% udziału we wspomnianej opłacie. Znaczenie tej zmiany jest niebagatelne, gdyż wpływy z opłaty środowiskowej (uzależnionej od odgórnie ustalonej stawki oraz ilości złożonych w danym roku odpadów) uległy w ostatnich latach istotnym zmianom. Stawka za składowanie wzrosła z ok. 15 zł za tonę w 2006 r. do ponad 115 zł w 2013 r. (*Na wniosek gmin...*, 2013). Dodatkowo, składowanie odpadów uległo radykalnej koncentracji geograficznej wskutek zamykania małych składowisk i powstawania dużych instalacji regionalnych. Zatem gminy, na terenie których są deponowane odpady wstępując do związku międzygminnego zajmującego się tym zadaniem pozbawiały się wpływów rzędu 1-2 mln zł rocznie.

Trzeba również odnieść się do mechanizmu dokonania zmiany przepisów. Jej inicjatorem był Związek Komunalny Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” z siedzibą w Kaliszu. Związek ten uzasadniał zmianę tym, że nowe rozwiązanie „pozwoли skierować znaczący strumień środków finansowych do instytucji odpowiedzialnych za koordynowanie i zarządzanie kompleksową gospodarką odpadami w ramach regionu, co przełoży się na sprawniejsze funkcjonowanie nowego systemu, z korzyścią dla wszystkich gmin tworzących związek międzygminny w regionalnych strukturach gospodarowania odpadami”⁵⁴. Uzasadnienie to jest dość

⁵⁴ Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska - z upoważnienia ministra - na zapytanie nr 4296 w sprawie konsekwencji dla gmin wchodzących w skład związków międzygminnych zapisu art. 402 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska; [w:] <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3EC5BC7F> (dostęp: 10.03.2015 r.).

ogólne i enigmatyczne. By zrozumieć w pełni intencję wnioskodawców, trzeba przytoczyć nieco dłuższy fragment, który obrazuje problem:

„Nasz Związek działa od kilkunastu lat i aktualnie skupia 22 samorządy. **Do 2006 r. na terenie Związku eksploatowano 15 różnej wielkości składowisk odpadów komunalnych**, a opłata środowiskowa za deponowanie na nich odpadów była w tym czasie na poziomie ok. 15 zł za tonę odpadów. Do gmin, na terenie których eksploatowano składowiska, w wyniku redystrybucji opłaty środowiskowej wracała rocznie kwota rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych, w zależności od ilości deponowanych odpadów – pod warunkiem, że składowisko posiadało wagę. Środki te wpływały do gminnych funduszy ochrony środowiska i mogły być wydatkowane wyłącznie na cele związane z gospodarką odpadami, np. na rozwój selektywnej zbiórki, zakup pojemników lub edukację ekologiczną.

Natomiast **obecnie jedynym miejscem zagospodarowania odpadów komunalnych** dla tych 22 gmin jest **Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych „Orli Staw”** z technologią mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów zlokalizowany na terenie gminy Ceków Kolonia. Opłata środowiskowa za składowanie tony odpadów komunalnych kształtuje się teraz na poziomie ponad 115 zł. Nawet przy uwzględnieniu wysokiego stopnia przetworzenia na składowisko trafia ok. 45% odpadów przyjmowanych do Zakładu. W ubiegłym roku Związek odprowadził do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego ok. 1,5 mln zł za składowanie odpadów. W wyniku redystrybucji opłaty środowiskowej połowa tej kwoty wróciła do budżetu gminy Ceków Kolonia, a 10% zasililo kasę powiatu kaliskiego. Ponieważ nie ma już gminnych funduszy ochrony środowiska, brakuje bezpośredniego nadzoru radnych nad celowością wydatkowania tych środków.

Ponadto do budżetu ww. gminy wpływa rocznie ok. 600 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości oraz odpowiedni odpis z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych – czyli od 68 osób z terenu gminy, zatrudnionych w „Orlim Stawie”. **W sumie w skali roku do budżetu gminy i powiatu trafia rocznie ok. 2 mln zł** (w przypadku gminy stanowi to ok. 15% jej budżetu). Jednocześnie warto nadmienić, że gmina – jako gospodarz – nie partycypowała w kosztach budowy Zakładu. Jednocześnie musimy mieć świadomość, że kwota opłaty środowiskowej za składowanie odpadów po 1 lipca br. w całości będzie pochodziła z powszechnej opłaty za gospodarowanie odpadami, wnoszonej przez mieszkańców miast i gmin, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Jak widać z przytoczonego zestawienia faktów, **rekompensatę, jaką kilkanaście lat temu otrzymywało 15 samorządów, dzisiaj dostaje jedna gmina i to w skali nieporównywalnie wyższej, mimo że uciążliwość instalacji jest znikoma i społecznie akceptowana.**

Jeżeli więc państwu polskiemu zależy na tworzeniu regionalnych struktur ponadgminnych w formie związków komunalnych lub porozumień gmin w celu inicjowania budowy nowoczesnych instalacji do zagospodarowania odpadów oraz realizacji zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami, należy stworzyć warunki wspomagające finansowanie tych struktur, szczególnie w początkowej fazie organizacji.”⁵⁵

Nowelizacja ustawy była więc wynikiem jednostkowego lobbingu. Ustawodawca najpewniej uznał, że ten jeden przypadek reprezentuje pewien ogólny problem, stąd decyzja o zmianie normy ogólnej. Gdy jednak zbliżał się moment wejścia w życie zmienionej regulacji, doszło do (po czasie pewnie łatwych do przewidzenia) ruchów oddolnych. Z sieci zajmujących się gospodarką odpadami zaczęły występować jej kluczowi uczestnicy, czyli gminy, na terenie których są zlokalizowane ponadlokalne instalacje do zagospodarowania odpadów. Wśród nich były (zob. ryc. 24):

- (A) gmina Suchy Las (wystąpiła ze związku Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej z siedzibą w Poznaniu wskutek uchwały rady gminy z 27 czerwca 2013 r.),

⁵⁵ <http://e-czytelnia.abrys.pl/przegląd-komunalny/2013-6-687/punkt-widzenia-7959/na-wniosek-gmin-16468> (dostęp: 20.03.2015 r.).

- (B) gmina Ceków-Kolonia (wystąpiła ze Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto Czysta Gmina” z siedzibą w Kaliszu wskutek uchwały rady gminy z 17 lipca 2013 r.),
- (C) gmina Szydłowo (wystąpiła ze Związku Międzygminnego Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi z siedzibą w Pile wskutek uchwały rady gminy z 22 maja 2013 r.),
- (D) gmina Oława (wystąpiła z Ekologicznego Związku Gospodarki Odpadami Komunalnymi w miejscowości Gać wskutek uchwały rady gminy z 12 sierpnia 2013 r.),
- (E) gmina Osieczna (wystąpiła z Komunalnego Związku Gmin Regionu Leszczyńskiego z siedzibą w Lesznie wskutek uchwały rady gminy z 26 czerwca 2013 r.).



Rycina 24. Sieci gospodarowania odpadami komunalnymi, które straciły członków wskutek zmian w opłacie za składowanie odpadów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

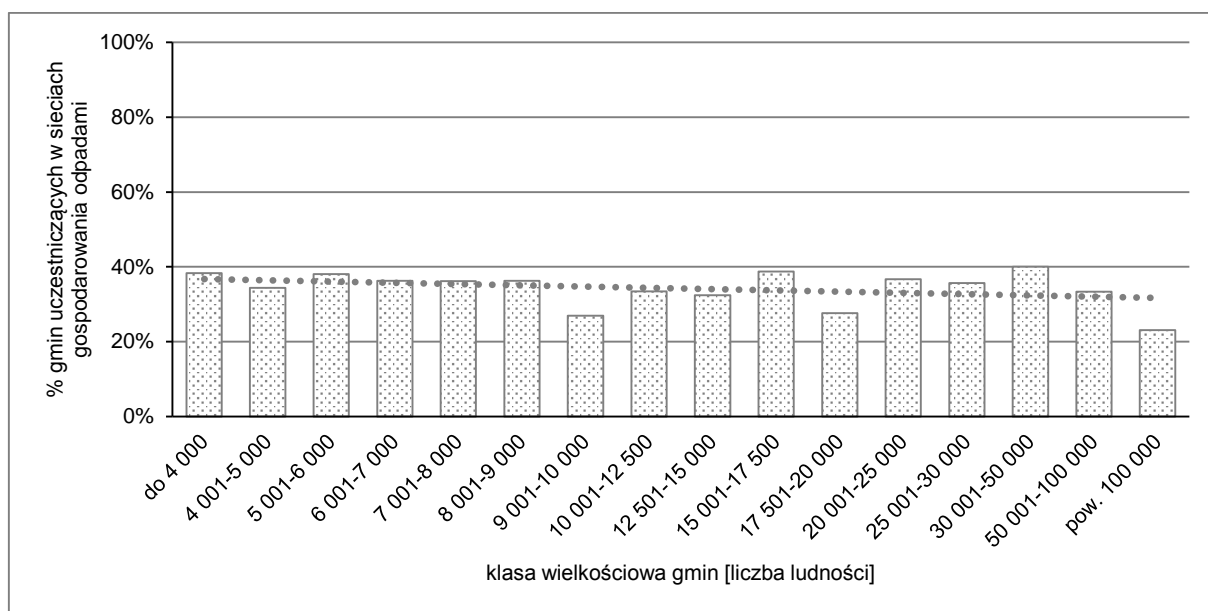
Jednostkowo motywowana zmiana normy ogólnej wywołała wysoce niekorzystne konsekwencje. Nawet jeśli uznać argumenty wnioskodawcy za zasadne, to zmiana przepisów dokonana w sposób wyżej opisany nie rozwiązała jego problemów. Mało tego, spowodowała pewną destabilizację struktury związku (oraz 4 innych) i sprowokowała zaistnienie lokalnych konfliktów politycznych, które zmniejszają zaufanie i otwartość na kooperację. Wszystkie 5 gmin zdążyło wystąpić ze związków przed redystrybucją kolejnego strumienia „opłaty mar-

szalkowskiej”, ratując swoje budżety przed utratą sporej części dochodów. To, co stało się później jest tylko dowodem na swoisty chaos i przypadkowość dokonywanych zmian instytucjonalnych. Ustawodawca zdecydował się bowiem w reakcji na zachowania gmin na kolejną zmianę art. 402 ust. 6 poprzez proste wykreślenie zacytowanego wcześniej zdania⁵⁶. Jednak mimo tego, 5 ww. gmin nie powróciło do związków (przynajmniej do początku 2015 r.), co potwierdza tylko trwałą destabilizację sieci kooperacji wskutek nietrafionych decyzji instytucjonalnych państwa.

Ciekawym wnioskiem, który można wyprowadzić z analizy przypadku „opłaty marszałkowskiej” jest to, że proces występowania ze związków był w pewnym sensie skoncentrowany przestrzennie. Spośród pięciu związków, cztery to sieci z województwa wielkopolskiego, a związek z Oławy jest od granic tego województwa oddalony o ok. 100 km (czyli stosunkowo niedużo). Może to być kolejny dowód na domykanie się czynników wpływających na funkcjonowanie sieci współdziałania międzygminnego w ramach granic województwa i rolę odległości w rozprzestrzenianiu się zachowań instytucjonalnych.

Poziom międzygminnego usieciowienia gmin w ramach gospodarowania odpadami komunalnymi jest na tyle duży (35%), że pozwala dokonać statystycznej weryfikacji wpływu czterech założonych w rozdziale 1.1 zmiennych. Pierwszą z nich jest **wielkość gminy** mierzona liczbą mieszkańców. W literaturze wyniki analizy związku usieciowienia i liczby mieszkańców gminy wiąże się najczęściej z rolą efektu skali (zob. m.in. Bel, Fageda 2008; Rija, Tenuta 2011; Swianiewicz 2011; Bel, Warner 2013). Formułowane hipotezy (zob. rozdział 2.1.3) zakładają najczęściej, że małe gminy uczestniczą w sieciach współdziałania częściej niż duże, gdyż: (1) chcą dzięki kooperacji wejść na rynek określonych usług publicznych, wymagających na tyle wysokiego popytu, że same nie są w stanie go zagwarantować, (2) dzięki zwiększeniu skali podmiotu organizującego usługi mogą zmniejszyć jednostkowy koszt jej świadczenia (np. większy przetarg = niższa cena) lub (3) zmniejszyć koszty obsługi administracyjnej organizacji zadania. Graficzny obraz współzmienności usieciowienia gmin i liczby mieszkańców przedstawiono na rycinie 25. Na jej podstawie nie można sformułować tezy o wyraźnie widocznym związku tych dwóch zmiennych. Wręcz przeciwnie, wydaje się, że związek ten (ujemny) jest bardzo niewielki (wartość współczynnika korelacji równa -0,307).

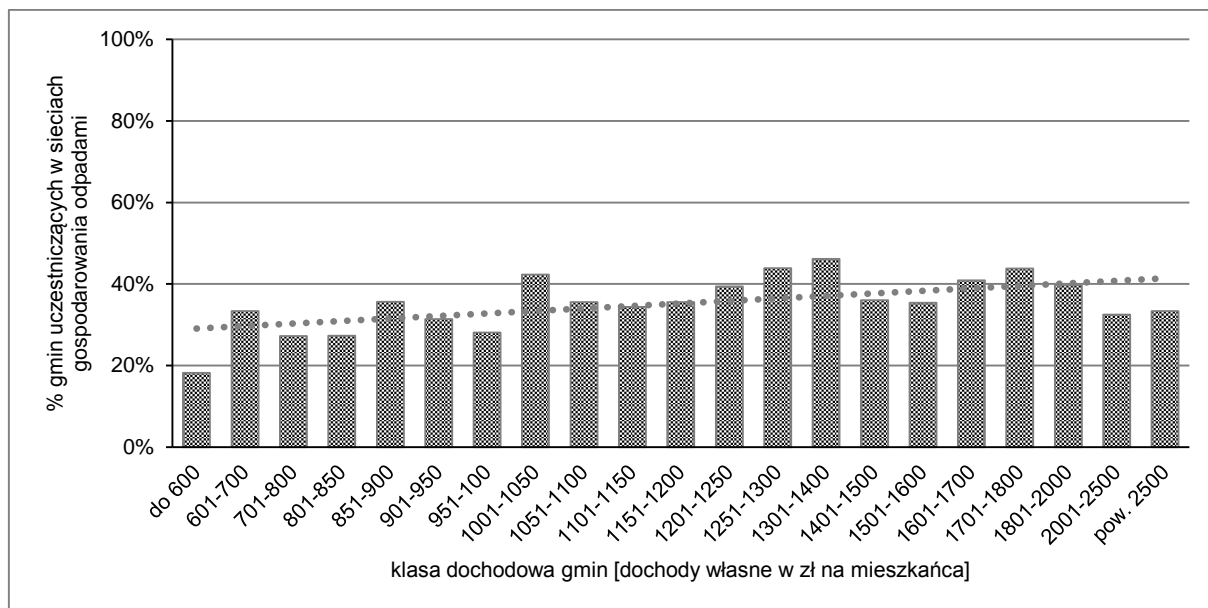
⁵⁶ Zmiany dokonano Ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2014 poz. 47).



Rycina 25. Uczestnictwo w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi a wielkość gminy.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Drugą analizowaną zmienną niezależną są dochody własne gmin na 1 mieszkańca opisujące **zamożność gmin**. Ich wielkość pokazuje przynajmniej dwie cechy. Po pierwsze, im wyższy poziom dochodów własnych, tym większe możliwości inwestycyjne jednostki i wyższy poziom zamożności lokalnej wspólnoty samorządowej. Po drugie, dochody własne są syntetyczną miarą stopnia lokalnej aktywności (zob. m.in. Motek 2007; Kossowski, Motek 2009), gdyż ich wysokość zależy przede wszystkim od dochodów mieszkańców, miejscowych przedsiębiorstw oraz skali zainwestowania gminy (powierzchnia nieruchomości).

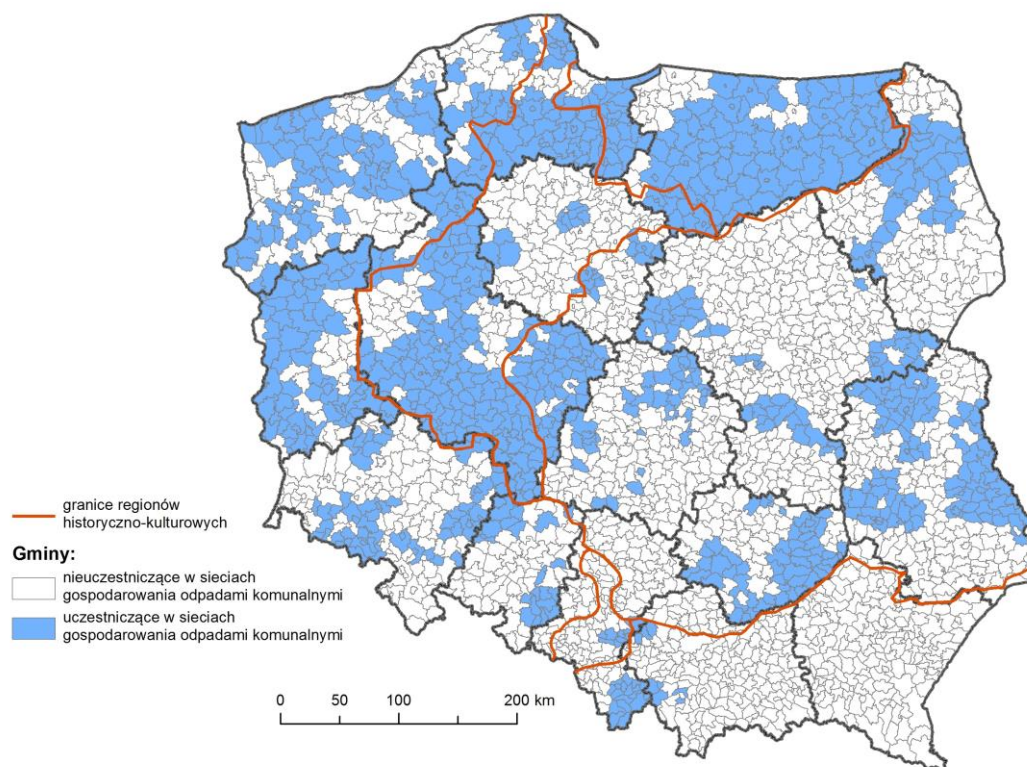
Analiza zależności usieciowienia gmin od poziomu dochodów własnych na mieszkańca nie potwierdza ich istotnej roli we wchodzeniu do sieci współpracy międzygminnej (wartość współczynnika korelacji równa 0,239). Okazuje się, że relatywnie częściej współpracują gminy osiągające średnie i wysokie wartości dochodów własnych na mieszkańca (ryc. 26). Rzadziej w sieci współdziałania międzygminnego wchodzi gminy o najniższym poziomie dochodów własnych (pon. 1 000 zł na mieszkańca). Tak ukształtowany rozkład analizowanych zmiennych pokazuje, że mniej zamożni współdziałają rzadziej niż bardziej zamożni. Najpewniej mniejsze możliwości finansowe gmin sprawiają, że jednostki te szukają bardziej oszczędnych sposobów organizacji i realizacji usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Wysokie koszty powstania organizacji koordynującej działania sieci mogą tym oszczędnościom nie sprzyjać (podobne problemy zaobserwowali Hulst i van Montfort 2007a).



Rycina 26. Uczestnictwo w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi a dochody własne gmin na 1 mieszkańca.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Geograficzny rozkład gmin uczestniczących w tego typu sieciach na tle regionów administracyjnych oraz historyczno-kulturowych przedstawiono na rycinie 27. Jest on przydatny do analizy związku usieciowienia gmin z dwoma pozostałymi zmiennymi, tj. **przynależnością wojewódzką** oraz **przeszłością historyczną**.



Rycina 27. Gminy uczestniczące w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi na tle regionów administracyjnych i historyczno-kulturowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Obraz graficzny usieciowienia gmin uzupełniono o tabele krzyżowe pokazujące udział gmin uczestniczących w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi w poszczególnych województwach (tab. 23). W tabeli tej jasnozielonym kolorem oznaczono regiony, w których usieciowienie gmin jest wyższe od średniej dla całego kraju a kolorem jasnoczerwonym – regiony, w których jest ono niższe. Wartość wskaźnika ϕ Yule’a dla tych dwóch zmiennych wynosi 0,554. Oznacza to, że z punktu widzenia statystyki związek usieciowienia gmin z przynależnością wojewódzką jest stosunkowo wysoki, co potwierdza analiza wizualna ryciny 27 i tabeli 23. Wyraźnie odstający (in plus) % gmin usieciowionych wykazują województwa: wielkopolskie (80%), warmińsko-mazurskie (79%), pomorskie (76%) oraz lubuskie (73%). Są to regiony o wyraźnie ponadprzeciętnej zinstytucjonalizowanej kooperacji międzygminnej w gospodarowaniu odpadami komunalnymi. Z drugiej strony są województwa podkarpackie (0%) i małopolskie (4%), w których współdziałanie międzygminne w ramach tego zadania prawie nie zachodzi. Jedynym wyjątkiem jest współpraca gmin na Żywiecczyźnie (Beskid Żywiec Sp. z o. o. z siedzibą w Żywcu), która była również opisywana w literaturze jako modelowa (zob. *Współpraca JST...*, 2013).

Tabela 23. Uczestnictwo gmin w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi a ich przynależność wojewódzka.

		Województwo															razem	
		DO ⁵⁷	KU	LB	LS	ŁD	MŁ	MZ	OP	PK	PD	PM	ŚL	ŚW	WM	WL		ZA
Uczestnictwo w sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	Tak	34% 57	17% 24	38% 81	73% 61	19% 33	4% 7	17% 52	31% 22	- 0	25% 30	76% 94	16% 27	51% 52	79% 92	80% 181	54% 61	35% 874
	Nie	64% 112	83% 112	62% 120	27% 132	81% 22	96% 144	83% 175	69% 262	100% 49	75% 160	24% 88	84% 29	49% 140	21% 50	20% 24	46% 45	65% 1 605
razem		100% 169	100% 144	100% 213	100% 83	100% 177	100% 182	100% 314	100% 71	100% 160	100% 118	100% 123	100% 167	100% 102	100% 116	100% 226	100% 114	100% 2 479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Wpływ przeszłości historycznej na usieciowienie gmin w realizacji zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi jest również w pewnym stopniu widoczny (współczynnik ϕ Yule’a = 0,338), przy czym wyraźnie odstającym od średniej regionem jest tylko Galicja (tylko 7% gmin usieciowionych). Na przeciwnym biegunie są gminy byłego Zaboru pruskiego i Ziemi Zachodnich i Północnych – ponad połowa z nich współdziałała w gospodarowaniu odpadami komunalnymi z innymi jednostkami. Niższa wartość współczynnika ϕ w

⁵⁷ Poszczególne skróty oznaczają województwa: DO – dolnośląskie, KU – kujawsko-pomorskiej, LB – lubelskie, LS – lubuskie, ŁD – łódzkie, MŁ – małopolskie, MZ – mazowieckie, OP – opolskie, PK – podkarpackie, PD – podlaskie, PM – pomorskie, ŚL – śląskie, ŚW – świętokrzyskie, WM – warmińsko-mazurskie, WL – wielkopolskie i ZA – zachodniopomorskie.

przypadku regionów historyczno-kulturowych w porównaniu do współczesnych regionów administracyjnych (województw) może być też wynikiem mniejszej liczby jednostek (4 wobec 16), co w sytuacji agregacji tych samych danych naturalnie spłaszcza różnice między nimi.

Tabela 24. Uczestnictwo gmin w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi a ich przeszłość historyczna.

		Region historyczno-kulturowy				razem
		Galicja	Królestwo Kongresowe	Zabór pruski	Ziemie Zachodnie i Północne	
Uczestnictwo w sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	Tak	7% 26	28% 310	52% 195	53% 343	35% 874
	Nie	93% 322	72% 802	48% 181	47% 300	65% 1 605
	Razem	100% 348	100% 1 112	100% 376	100% 643	100% 2479

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Analiza roli przynależności wojewódzkiej i przeszłości historycznej w usieciowieniu działań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi potwierdza część wniosków płynących z dotychczasowych badań. W największym stopniu skłonne do współdziałania są bowiem gminy byłego Zaboru pruskiego oraz Ziem Zachodnich i Północnych, co jest zbieżne z ustaleniami Gorzelaka i Jałowieckiego (1996, 2014). Potwierdza się również duże usieciowienie samorządów lokalnych Wielkopolski, która jest uznawana za region koncentrujący przedsiębiorczych mieszkańców otwartych na nietradycyjne, poziome relacje społeczne (por. Kowalski 2000, 2003; Bartkowski 2003, Dyba, Strykiewicz 2012). Z drugiej strony, gminy województw o granicach zbliżonych do historycznej Galicji (małopolskie i podkarpackie) w ogromnej większości nie przyjmują strategii kooperacyjnych w gospodarowaniu odpadami komunalnymi, co jest również zbieżne z dotychczasowymi ustaleniami (por. Swianiewicz i in. 2008).

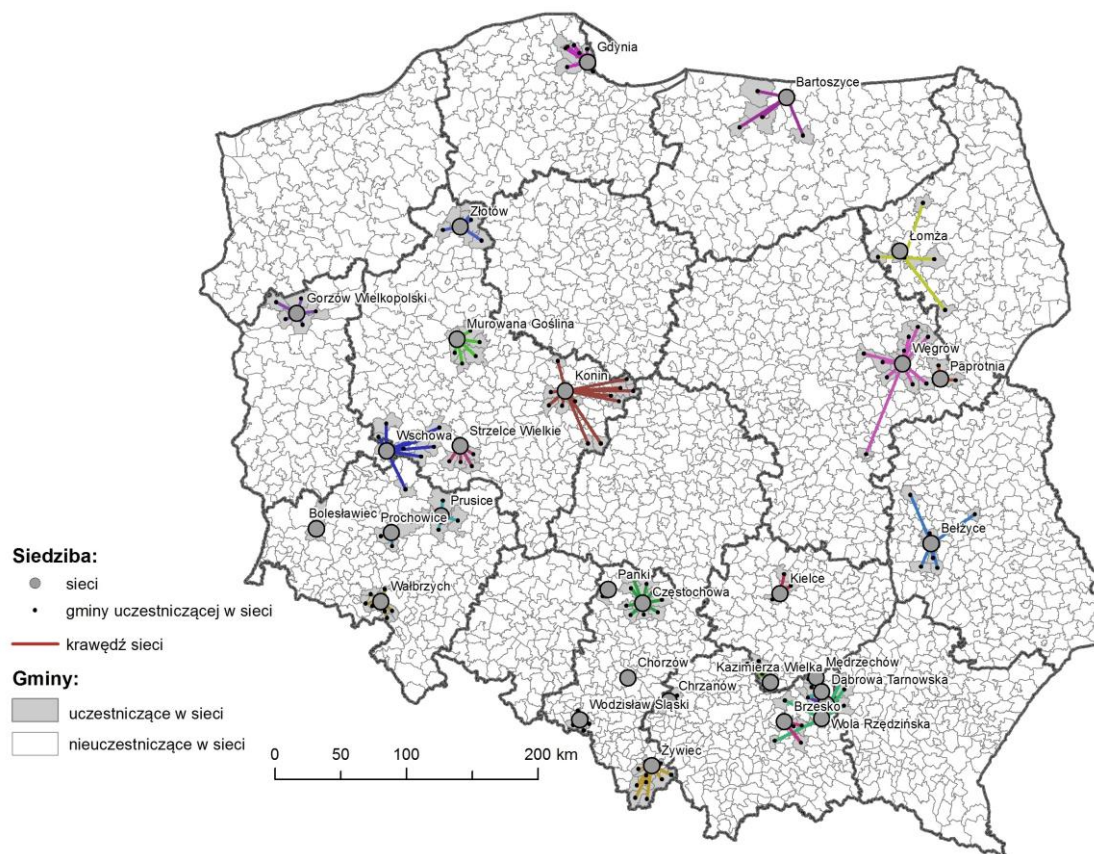
4.2. Sieci gospodarki wodno-ściekowej

Sieci gospodarki wodno-ściekowej tworzą drugą najważniejszą grupę międzygminnych, zinstytucjonalizowanych inicjatyw kooperacyjnych. Jest ich dość dużo (91), ale zrzeszają „tylko” 419 gmin (ok. 17%). Oznacza to, że wspólne organizowanie i prowadzenie zadań wodno-ściekowych jest sieciowane przez gminy w ponad 2 razy mniejszym stopniu niż gospodarka odpadami komunalnymi. Porównania tych dwóch sektorów działalności gmin będą w tym rozdziale dokonywane dość często, ponieważ są one jedynymi „twardymi” zadaniami, które na tak dużą skalę są realizowane z wykorzystaniem międzygminnej kooperacji.

Proces identyfikacji sieci gospodarki wodno-ściekowej przebiegał w następujący sposób. Pierwszy etap miał podobny charakter jak w przypadku sieci gospodarowania odpadami komunalnymi i sprowadzał się do weryfikacji rejestru związków międzygminnych oraz wyodrębnienia z niego grupy sieci zajmujących się zadaniami wodno-ściekowymi (łącznie jest ich 42). Następnie podjęto próbę uzupełnienia tego zbioru o międzygminne spółki realizujące usługi publiczne związane z tym zadaniem, będące przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnym (w myśl przepisów Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Proces identyfikacji spółek był dość czasochłonny. Polegał on na wyodrębnieniu spośród przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych tych, które są współwłasnością przynajmniej dwóch gmin lub związku międzygminnego. Odbyło się to poprzez sprawdzenie struktury własności każdego z ponad 800 przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych zamieszczonych na portalu cena-wody.pl (jest to prywatny portal, na którym zamieszczone są aktualne ceny wody i ścieków dla gospodarstw domowych oraz informacje o podmiotach świadczących usługi wodno-kanalizacyjne). Dzięki temu zbiór związków międzygminnych uzupełniono o spółki prawa handlowego oraz spółki wodne, które zajmują się realizacją usług wodociągowych i kanalizacyjnych i mają charakter międzygminny.

Zidentyfikowane w ten sposób sieci pełnią głównie trzy funkcje:

- regulatora i organizatora rynku usług dostarczania wody i/lub odprowadzania ścieków (spis sieci przedstawiono w Załączniku nr 4),
- przedsiębiorstwa wodociągowego i/lub kanalizacyjnego (Załącznik nr 5),
- realizacji dużych projektów budowy infrastruktury wodno-ściekowej na obszarach wiejskich (Załącznik nr 6).



Rycina 28. Sieci pełniące funkcje regulacyjne i organizatorskie w gospodarce wodno-ściekowej.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Sieci pełniące funkcję regulatora i organizatora rynku usług wodociągowych i/lub kanalizacyjnych są podmiotami prawa publicznego. Odpowiadają bowiem przede wszystkim za wydawanie decyzji na zbiorowe zaopatrzenie i odprowadzanie ścieków i zatwierdzanie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków⁵⁸. Często są również właścicielami infrastruktury służącej realizacji usług przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Tego rodzaju sieci jest łącznie 29 i uczestniczą w nich 164 gminy (niecałe 7%). Funkcjonują one oczywiście w oparciu o formę związku międzygminnego, a ich rozkład przestrzenny przedstawiono na rycinie 28.

Z analizy przedstawionego rozkładu przestrzennego można wyciągnąć następujące wnioski. Po pierwsze, rozkład sieci nie wykazuje tak dużego zróżnicowania regionalnego jak w przypadku sieci gospodarowania odpadami komunalnymi. Są co prawda województwa, w których nie ma nawet jednego przykładu tego rodzaju współpracy (kujawsko-pomorskie, łódzkie, opolskie, zachodniopomorskie), jednak z drugiej strony trudno wskazać regiony silnie

⁵⁸ Fakt, że gmina uczestniczy w związku międzygminnym zatwierdzającym taryfy nie oznacza (w odróżnieniu od związków organizujących system zbiórki, odbioru i transportu odpadów), że cały jej obszar podlega działaniom sieci. Może zajść bowiem sytuacja, w której jedna część gminy jest pod jurysdykcją związku, a w innej (stanowiącej najczęściej odrębny, niezależny system kanalizacji zbiorczej) gmina samodzielnie organizuje sprawy związane z gospodarką wodno-ściekową.

usieciowione. Oznacza to, że najpewniej samorzządy regionalne miały bardzo niewielki wpływ na powstawanie tego typu sieci, a uwarunkowania historyczno-kulturowe nie odgrywają w tym przypadku tak dużej roli jak w usieciawianiu gospodarowania odpadami komunalnymi. Po drugie, część sieci cechuje niski stopień zwartości przestrzennej. Wynika to z różnych powodów. Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji w Łomży jest np. siecią działającą od prawie 20 lat, przechodzącą poważny kryzys funkcjonowania. W momencie powstania związek liczył 19 gmin (taka liczba widnieje zresztą nadal w rejestrze ministerialnym), jednak od 1996 r. z sieci wystąpiła większość z nich i aktualnie liczy on tylko 5 gmin (pozostałe zatwierdzają taryfy samodzielnie, choć gdyby trzymać się ściśle litery prawa nie powinny tego robić, ponieważ ciągle figurują w rejestrze jako członkowie związku międzygminnego). Postępująca dekompozycja związku może być wstępem do dokonania jego likwidacji, co potwierdza wypowiedź jednego z wójtów:

„Związek w Łomży liczy mało gmin i prawdopodobnie się rozpadnie.”⁵⁹

Podobne problemy (choć nie na tak dużą skalę) można zaobserwować w Związku Międzygminnym Wodociągów i Kanalizacji w Koninie. Od momentu powstania wystąpiły z niego 4 gminy, argumentując to głównie zbyt wysoką ceną oraz ochroną gminnych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych:

„Sieć wodociągowo-ściekowa i Przedsiębiorstwo Komunalne to Gmina i należy o to dbać. Wójt ma swoje obawy (wójt gminy był przeciwny wychodzeniu ze związku obawiając się większych problemów z utrzymaniem infrastruktury oraz wysokością stawek – przyp. B.K.), może niesłuszne. Są przecież zalety. Przedsiębiorstwo może przyjmie kolejnych pracowników. Inne gminy mają własne przedsiębiorstwa komunalne i nie mają problemów. Radny uznał, że dla Zakładu Usług Wodnych (spółka, w której związek ma 100% udziałów – przyp. B.K.) każda gmina z siecią wodociągowo-ściekową jest kurą znoszącą złote jaja.”⁶⁰

Trzecim wnioskiem jest stosunkowo duża (w porównaniu do sieci gospodarowania odpadami komunalnymi) reprezentacja sieci w południowej części kraju, w pasie wyżyn i na terenach górskich. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy mogą być specyficzne warunki przyrodnicze związane z ukształtowaniem terenu (duże spadki) i budową geologiczną. Po czwarte, w rozmieszczeniu tego rodzaju sieci na terenie kraju nie zaznacza się wyraźnie rola bliskości prze-

⁵⁹ Wypowiedź wójta gminy Trzcianne podczas sesji rady gmin odbytej w dniu 28 czerwca 2013 r.

⁶⁰ Fragment protokołu z sesji rady gminy Kramsk odbytej 24 września 2013 r.

strzennej (jedyne większe zgrupowanie stanowi 5 niewielkich związków na pograniczu województw podkarpackiego, małopolskiego i świętokrzyskiego), co prowadzi do wniosku o braku roli zachowań naśladowczych, czy imitacyjnych.

Sieci regulujące i organizujące gospodarkę wodno-ściekową są przeciętnie wyraźnie mniejsze od organizujących zbiórkę, odbiór i transport odpadów. Mediana liczby gmin wynosi bowiem 5 (przy 7 dla pełnego zbioru sieci i 8 dla podmiotów organizujących zbiórkę, odbiór i transport odpadów komunalnych) a liczby mieszkańców – 57 tys. (przy 94 tys. dla całego zbioru i 98 tys. w sieciach odpadowych). W grupie tej przeważają więc małe i bardzo małe sieci. Dość liczne są przypadki współpracy tylko dwóch (5 sieci), czy trzech (4 sieci) gmin. Natomiast spośród dużych miast (powyżej 100 tys. mieszkańców) w sieciach tego typu działa tylko 6 (Gdynia, Częstochowa, Kielce, Gorzów Wielkopolski, Wałbrzych i Chorzów). Największym pod względem liczby gmin jest wspomniany wcześniej Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji w Koninie skupiający 12 gmin. Natomiast pod względem liczby mieszkańców największy jest Komunalny Związek Dolina Redy i Chylonki w Gdyni (ok. 460 tys.), który organizuje i reguluje sprawy związane z dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków na obszarze m.in. Gdyni, Sopotu, Redy, Rumi i Wejherowa. Niewielkie rozmiary tego typu sieci mogą wynikać z jednego kluczowego powodu. Jest nim istniejący układ systemów kanalizacji zbiorczej oraz dostarczania wody, który w znacznym stopniu determinuje kooperacyjne zachowania gmin (temat ten będzie jeszcze poruszany w dalszej części rozdziału).

Drugą grupę tworzą **sieci pełniące funkcje przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych**. Zidentyfikowano łącznie 79 tego rodzaju przykładów zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej (zob. Załącznik 5), w których uczestniczy 347 gmin (14%). Okazuje się zatem, że sieciowanie wodno-ściekowej działalności gospodarczej jest ponad 2 razy częstsze niż w przypadku działalności organizującej i regulującej rynek świadczenia tych usług. Gminy instytucjonalizując swoją współpracę skorzystały z trzech modeli prawno-organizacyjnych (tab. 25). Pierwszy z nich jest oparty o formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (41 sieci), spółki akcyjnej (5 sieci) lub spółki wodnej (2 sieci) z udziałem gmin. Drugi zakłada realizację usług wodociągowo-kanalizacyjnych poprzez zakład budżetowy związku międzygminnego (19 sieci), a trzeci – funkcjonowanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (9 sieci) lub spółki akcyjnej (1 sieć) z udziałami należącymi do związku międzygminnego. W porównaniu do sieci gospodarowania odpadami komunalnymi można zauważyć nieco większe, bezpośrednie zaangażowanie związków międzygminnych w realizację usług.

Tabela 25. Formy prawno-organizacyjne funkcjonowania sieci pełniących funkcje przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

Forma prawno-organizacyjna	Liczba sieci	Forum interakcji wszystkich uczestników sieci	Uczestnictwo gmin w organie bezpośrednio koordynującym działanie instalacji
Spółka komunalna z udziałem gmin	48	Zgromadzenie wspólników/akcjonariuszy	Pełne
Związek międzygminny	19	Zgromadzenie związku międzygminnego	Pełne
Spółka komunalna z udziałem związku międzygminnego	12	Zgromadzenie związku międzygminnego	Częściowe

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Należy również dodać, że w przypadku gospodarki wodno-ściekowej obserwuje się bardzo często sytuację łączenia funkcji organizatorskich i regulacyjnych z bezpośrednim świadczeniem usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Spośród 29 sieci organizujących i regulujących rynek wodno-ściekowy, aż 27⁶¹ jest pośrednio lub bezpośrednio zaangażowana w realizację usług. Większość z nich (19) prowadzi je poprzez utworzone w tym celu zakłady budżetowe (samorządowe jednostki administracyjne), natomiast pozostałe (8) w formie spółki prawa handlowego (poza jednym wyjątkiem⁶² są to spółki z o. o.).

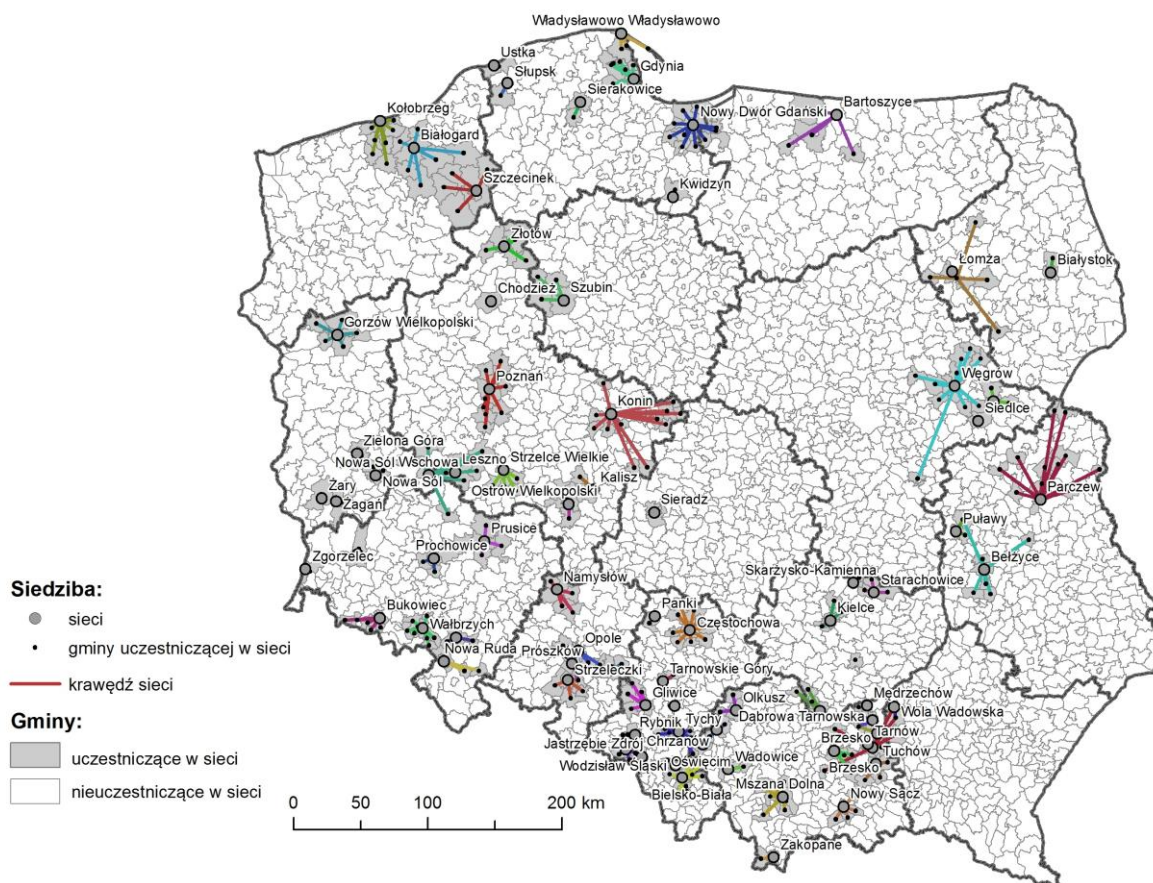
Rozkład przestrzenny sieci świadczących usługi wodno-ściekowe (ryc. 29) przypomina do pewnego stopnia rozkład sieci pełniących funkcje organizujące i regulujące rynek tych usług (aż 27 z nich ma ten sam układ). Można jednak wyciągnąć z niego kilka jakościowo nowych wniosków. Po pierwsze, widać wyraźnie większe zagęszczenie sieci w regionach południowej Polski (poza podkarpackim), szczególnie w województwach małopolskim (15 sieci) i śląskim (10 sieci). Na drugim biegunie są natomiast województwa: kujawsko-pomorskie, łódzkie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie (po 1 sieci). Wydaje się, że potwierdza to dużą rolę uwarunkowań o charakterze przyrodniczym. Po drugie, bardzo duża część tego typu sieci ma charakter ściśle lokalny, łączący potencjał dwóch (24 sieci) lub trzech (15 sieci) gmin. Dość często obserwuje się kooperację miast z tzw. gminami obwarzankowymi⁶³ (Bolesławiec, Chodzież, Kwidzyn, Nowa Sól, Oświęcim, Siedlce, Sieradz, Ustka, Zielona Góra, Zgorzelec, Żagań, Żary).

⁶¹ Wyjątkiem są tylko dwa związki: Związek Międzygminny Puszcza Zielonka w Murowanej Goślinie oraz Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu. Oba realizowały duże projekty infrastrukturalne i zatwierdzają taryfy dla odbiorców podłączonych do wybudowanej infrastruktury. Świadczeniem usług wodno-ściekowych zajmują się natomiast niezależne od związków spółki – w przypadku Murowanej Gośliny jest nią międzygminna spółka Aquanet SA, a w przypadku Żywca – Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Żywcu (100% udziałów miasta).

⁶² Chodzi o Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego, które jest spółką akcyjną (akcjonariuszem jest Związek Komunalny Gmin d/s Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie).

⁶³ Gminy obwarzankowe to gminy wiejskie o tej samej nazwie co miasta, położone wokół nich z siedzibą władz zlokalizowaną na terenie miasta.

Po trzecie, w tego typu kooperacji widać nieco większe zaangażowanie dużych miast (uczestniczy w nich 17 miast powyżej 100 tys. mieszkańców⁶⁴). Ponadto, w rozkładzie sieci na terenie kraju zaznacza się pewna rola bliskości przestrzennej. Poza województwami małopolskim i śląskim można wskazać zgrupowania sieci w południowej części województwa lubuskiego oraz we wschodniej części zachodniopomorskiego⁶⁵.



Rycina 29. Sieci pełniące funkcję przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Sieci świadczące usługi wodno-ściekowe są przeciętnie mniejsze od wszystkich dotychczas analizowanych grup wg kryterium liczby gmin (mediana = 4). Natomiast w przypadku wielkości mierzonej liczbą mieszkańców zaznacza się rola dużych miast, które częściej uczestniczą w tego rodzaju kooperacji, co wpływa na wartość przeciętną (mediana = 68 tys.). Największą (pod względem liczby gmin) jest ponownie sieć z siedzibą w Koninie (12 gmin), funkcjonująca w ramach Zakładu Usług Wodnych Sp. z o. o. (100% udziałów wspomnianego wcześniej związku międzygminnego). Natomiast najliczniejszą (pod względem liczby mieszkańców) – Aquanet

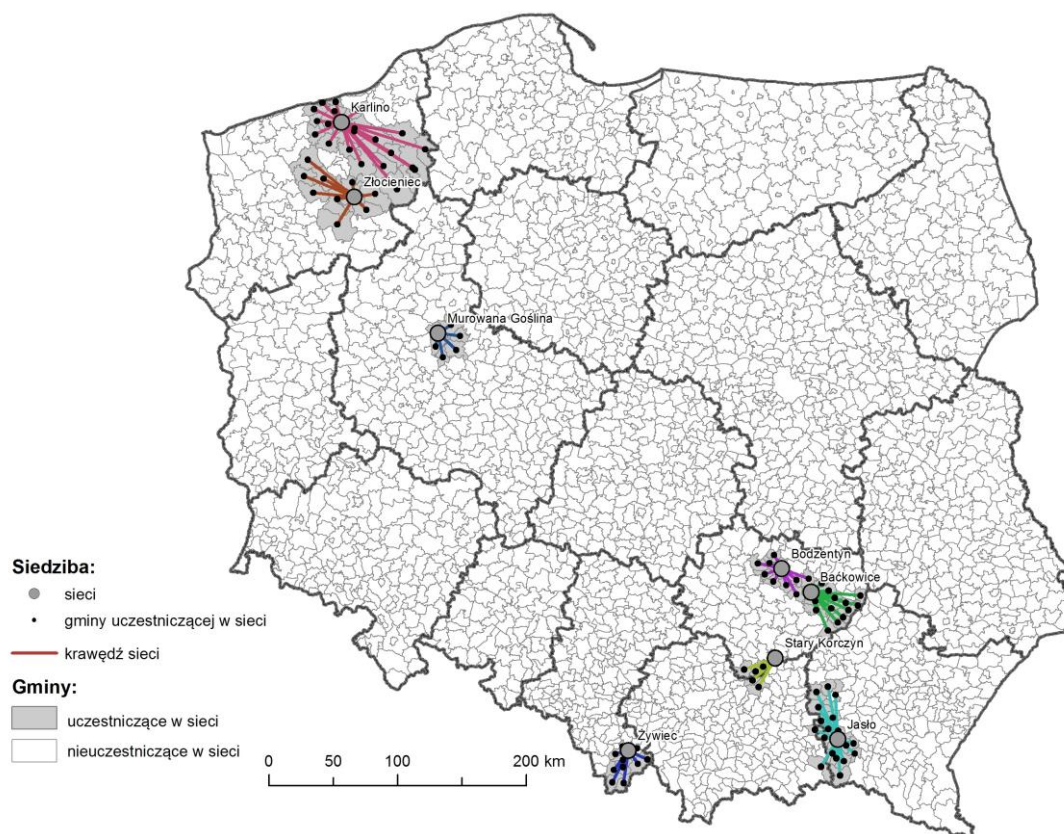
⁶⁴ Są wśród nich: Poznań, Białystok, Gdynia, Częstochowa, Kielce, Gliwice, Bielsko-Biała, Rybnik, Tychy, Gorzów Wielkopolski, Opole, Zielona Góra, Wałbrzych, Tarnów, Chorzów i Kalisz.

⁶⁵ Trzy spółki kapitałowe prowadzące usługi kanalizacyjne w województwie zachodniopomorskim są efektem realizacji bardzo dużego projektu Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, obejmującego swoim zasięgiem trzy mniejsze obszary skoncentrowane wokół Kołobrzegu, Szczecinka i Białogardu.

SA w Poznaniu, zrzeszająca gminy, w których zamieszkuje ponad 750 tys. osób. Biorąc pod uwagę kryterium liczby gmin, zdecydowanie dominującym typem są sieci bardzo małe (stanowią 76% wszystkich). Natomiast w przypadku liczby mieszkańców notuje się dużo większe rozproszenie w ramach wyodrębnionych typów. Największa część (50%) to sieci małe, jednak dość liczne są również sieci średnie (23%) oraz bardzo małe (21%). Potwierdza to jedynie fakt, że tego typu kooperacja zachodzi przede wszystkim w zespołach osadniczych składających się z miast (zarówno dużych, jak i średniej wielkości) oraz stref podmiejskich.

Trzecią, wyodrębnioną na wstępie rozdziału grupę stanowią **sieci realizujące duże projekty budowy infrastruktury wodno-ściekowej na terenach wiejskich** (zob. Załącznik 6). Jest ich stosunkowo niewiele (ryc. 30), jednak ich kluczowe znaczenie wynika ze skali inwestycji jakie zrealizowały lub realizują – łączna kwota projektów sięga ok. 2,8 mld zł. Kluczowe ze względu na skalę są przy tym trzy z nich, prowadzone przez: Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie (1,2 mld zł), Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu (950 mln zł) oraz Związek Międzygminny Puszcza Zielonka w Murowanej Goślinie (513 mln zł).

Część sieci prowadzących projekty przejęła od gmin zadania związane z gospodarką wodno-ściekową. Związki międzygminne w Murowanej Goślinie i Żywcu pełnią rolę organizatora i regulatora rynku świadczenia usług, natomiast członkowie Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty usieciowiły zadanie świadczenia usług, przy czym nie w ramach związku, tylko spółek komunalnych z Kołobrzegu, Białogardu i Szczecinka (w każdej ze spółek swoje udziały posiada główne miasto, na terenie którego funkcjonuje centralna oczyszczalnia ścieków oraz gminy połączone z nią siecią kanalizacyjną). W pozostałych przypadkach związki międzygminne realizujące projekty przekazywały wybudowaną infrastrukturę gminom, a te realizują zadania związane z organizacją i świadczeniem usług w dotychczasowej formie.



Rycina 30. Sieci powstałe w celu realizacji dużych projektów wodno-ściekowych na terenach wiejskich.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W tym miejscu należy wspomnieć o tym, że trzy ww. projekty ukazały niezwykle ważny problem związany ze współpracą międzygminną polegający na konfrontacji dwóch przeciwnych stanowisk: solidarnościowego (uwzględniamy nie tylko własny interes, ale również interes innych uczestników sieci, którzy z nami współpracują) i indywidualistycznego (maksymalizujemy wyłącznie interes własny). Postaram się możliwie dobrze przedstawić ten problem na przykładzie Związku Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie. Jak już wcześniej wspomniano, w ciągu ostatnich lat zrealizował on dużą inwestycję wodno-kanalizacyjną, głównie na obszarach wiejskich o stosunkowo niskiej gęstości zaludnienia. W projekcie uczestniczyły również trzy miasta (Kołobrzeg, Białogard i Szczecinek), które stanowiły „rdzenie” trzech zaprojektowanych rejonów odprowadzania ścieków i stały się ośrodkami oczyszczającymi nieczystości. Trzeba jednak dodać, że miasta te miały zdecydowanie mniejszy interes w przystąpieniu do projektu, ponieważ poziom ich skanalizowania był (jak w większości miast w Polsce) na stosunkowo wysokim poziomie, a potencjalne koszty nowych inwestycji w tym zakresie zdecydowanie niższe niż na rozproszonych osadniczo terenach wiejskich. Dowodem tego są słowa

jednego z radnych Kołobrzegu wypowiedziane podczas sesji w 2013 r. (czyli już po zrealizowaniu większości prac inwestycyjnych)⁶⁶:

„Miasto Kołobrzeg miało w tamtym czasie własny program modernizacji sieci kanalizacyjnej i wodociągowej i my nie uważaliśmy za sensowne w tamtym czasie angażowanie się w potężne wydatki po to żeby wpływać na cenę bo wiedzieliśmy, że z tego należy liczyć amortyzację i podnieść ludziom cenę wody i ścieków. (...) Decydującym elementem było RLM, czyli równoważna liczba mieszkańców. (...) Ja osobiście byłem szantażowany, powtórzę to po raz kolejny, przez szefa Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, że jeżeli Kołobrzeg nie wejdzie, to nie będzie spełniony ten warunek RLM na kilometr rury i cały projekt padnie. Ówczesny wojewoda tak samo pod ścianę nas stawił żebyśmy do tego przystąpili bo cały projekt padnie, a to był wielki sukces dla naszego województwa zachodniopomorskiego. I taka była geneza przymuszenia Kołobrzegu do tego programu.”

Biorąc poprawkę na specyficzną retorykę tej wypowiedzi (charakterystyczną dla wielu sesyjnych dyskusji) trzeba przyznać, że zasygnalizowano w niej problem kluczowy, który zaczyna powoli dotyczyć gminy uczestniczące w związku. Oczywistym faktem jest to, że koszty utrzymania infrastruktury kanalizacyjnej rosną wraz ze wzrostem rozproszenia osadnictwa (czyli jego użytkowników). Pytanie jednak, kto w ramach określonego systemu kanalizacyjnego ma za te rosnące koszty zapłacić. Czy zastosować wariant solidarnościowy (ustalamy jedną stawkę dla całego obszaru sieci), czy też indywidualistyczny (koszty inwestycji ponoszą ci, których do nowej sieci przyłączono)? Pierwotnie w ramach projektu Związku Gmin Dorzecza Parsęty zakładano pierwszy wariant⁶⁷, jednak ostatecznie zastosowano drugi, co burmistrz jednego z trzech miast uzasadnił w następujący sposób:

„Jako burmistrz Białogardu nie godzę się na takie rozwiązanie (ustalenie jednolitej stawki dla całego obszaru – przyp. B.K.). Spowodowałoby ono wzrost cen dla mieszkańców naszego miasta o około 10 zł, czyli do kwoty 17 zł za m³. Niskie ceny wody i ścieków w naszym mieście są pochodną konsekwentnej, realizowanej od kilku lat polityki rozbudowy i modernizacji białogardzkiej sieci” (burmistrz Białogardu)⁶⁸

Konsekwencją domykania interesu w ramach gmin jest to, że ceny dostarczania wody i odprowadzania ścieków w gminach wiejskich są jedne z najwyższych w Polsce. Szczególnie wyraźnie widać to w białogardzkim zespole osadniczym: w gminie wiejskiej Białogard, zsumowane cena dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla gospodarstw domowych w 2015 r.⁶⁹ wynosi blisko 50 zł brutto/m³, a w gminie miejskiej Białogard – nieco ponad 8 zł brutto/m³. Duża część obciążeń finansowych gminy wiejskiej została przeniesiona z użytkowników (odbiorców

⁶⁶ Cytat pochodzi z materiału filmowego „Ostra wymiana zdań na sesji” zamieszczonego w: <https://www.youtube.com/watch?v=3TGpPRnIIY8> (dostęp: 20.12.2014 r.).

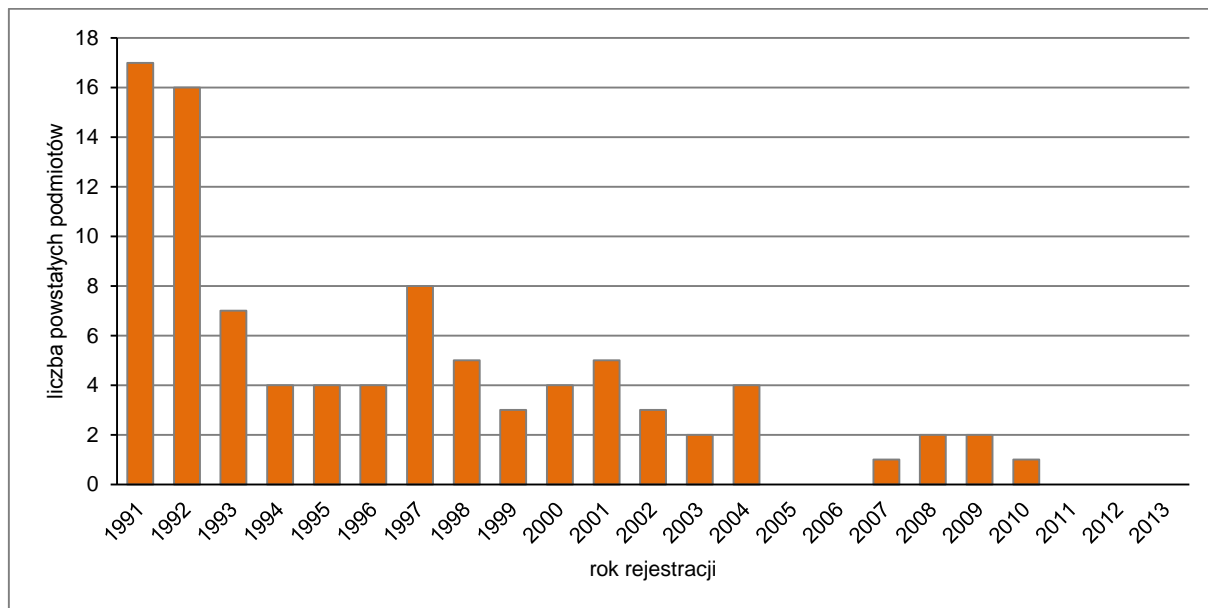
⁶⁷ *Gminy z dorzecza Parsęty: debata o wodzie i ściekach*, 2012; <<http://www.strefabiznesu.gp24.pl/artykul/gminy-z-dorzecza-parsety-debata-o-wodzie-i-sciekach-81767.html>> (dostęp: 20.01.2015 r.)

⁶⁸ <http://24kurier.pl/W-Kurierze/Strach-w-Dorzeczu-Parsety> (dostęp: 14.01.2015 r.).

⁶⁹ Przytaczane wartości cenowe pochodzą z portalu <https://cena-wody.pl/> (dostęp: 20.01.2015 r.).

usług wodno-kanalizacyjnych) na gminę jako całość, która dopłaca do ponoszonych opłat ponad 50% kwoty kosztem przede wszystkim wydatków inwestycyjnych. Nie zmienia to jednak faktu, że w dłuższej perspektywie może to być obciążenie trudne do udźwignięcia dla jednostek lokalnych i stać się destymulantą powstawania wielkich, infrastrukturalnych projektów kooperacyjnych. Ostatecznie bowiem solidarnościowe mechanizmy ponoszenia kosztów infrastrukturalnych w praktyce są trudne do realizacji przy aktualnie funkcjonujących instytucjach politycznych.

Po tym dość syntetycznym opisie sieci gospodarki wodno-ściekowej podejmę próbę sformułowania wstępnych przyczyn ich powstawania i funkcjonowania. Przynosi ona nieco inne wnioski niż w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi, w przypadku których kluczowe wydają się być reguły instytucjonalne, wzmacniające je zachęty finansowe europejskiej polityki spójności oraz czynniki regionalne (w aspekcie terytorialno-administracyjnym i historyczno-kulturowym). Analizując powstawanie i funkcjonowanie sieci gospodarki wodno-ściekowej należy natomiast zwrócić uwagę na: (1) komunalizację mienia państwowego, (2) stan zainwestowania infrastrukturalnego w momencie restytucji samorządu gminnego w Polsce, (3) czynniki geograficzno-osadnicze oraz (4) czynniki fizyczno-geograficzne. W dalszej części rozdziału przedstawię empiryczne podstawy tak sformułowanych wniosków.



Rycina 31. Dynamika powstawania sieci gospodarki wodno-ściekowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Podmioty, które aktualnie pełnią rolę sieci współdziałania międzygminnego w gospodarce wodno-ściekowej powstały w większości (74%) w latach 1990. (ryc. 31), w tym kluczowy były lata 1991 i 1992. W ciągu tych dwóch lat rozpoczęły swoją działalność 33 podmioty zajmujące się sprawami wodociągowymi i kanalizacyjnymi. Szczegółowa analiza każdego z przypadków

pokazuje ogromną rolę procesów komunalizacji mienia państwowego w powstawaniu sieci. Zawiązywane związki oraz spółki przejmowały majątek po przedsiębiorstwach państwowych, na dowód czego zamieszczono poniżej wybrane fragmenty pochodzące ze zgromadzonej bazy danych:

„Dopiero zapisy ustawy z roku 1990 o samorządzie terytorialnym upoważniły samorzady do przejścia mienia państwowego na własność. Ustawa przewidywała możliwość założenia związku międzygminnego, zależało to jedynie od woli gmin. I taki też związek powstał. Prócz zgodnej woli gmin podstawą do prowadzenia wspólnej gospodarki wodnej było opracowanie pod nazwą: „Niepodzielność centralnego wodociągu Częstochowskiego w aspekcie racjonalnej gospodarki wodnej” (Związek Komunalny Gmin d/s Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie).⁷⁰

„W czerwcu 1991 roku - Wojewoda Bielski zarządził komunalizację Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Bielsku-Białej przekazując mienie na rzecz gmin: Bielsko-Biała, Buczkowice, Jasienica, Kęty, Kozy, Porąbka, Szczyrk, Wilamowice i Wilkowice. Od lipca 1991 roku Gmina Bielsko-Biała powierzyła zarząd nad urządzeniami i siecią wodociągowo-kanalizacyjną Spółce "AQUA". Podobnie uczyniły gminy: Jasienica, Kozy, Kęty, Porąbka, Wilkowice, Wilamowice, Buczkowice, Szczyrk”.⁷¹

„Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Gdyni (PEWIK GDYNIA Sp. z o.o.) powstało 31 stycznia 1992 roku w wyniku przekształcenia komunalnego przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą Okręgowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Gdyni (OPWiK) w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością Komunalnego Związku Gmin (KZG) „Dolina Redy i Chylonki” z siedzibą w Gdyni.”⁷²

Proces komunalizacji mienia trwał dość długo. Wprawdzie duża część majątku została przekazana samorządom lub ich związkom na początku lat 1990., jednak istnieją również przypadki komunalizacji mocno odłożonej w czasie, jak choćby w przypadku Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Dąbrowie Tarnowskiej Sp. z o.o., które zostało przekazane samorządom dopiero w 2008 r.⁷³ Ogromna rola procesów komunalizacji mienia w powstawaniu sieci współpracy w gospodarce wodno-ściekowej prowadzi również do innego wniosku. Otóż w takiej sytuacji przyczyn kooperacji należy szukać w historii powstawania systemów wodociągowych oraz kanalizacyjnych sięgającej czasów PRL, czasami nawet okresu międzywojennego. Decyzja o komunalizacji mienia na rzecz sieci współpracy międzygminnej a nie pojedynczej gminy była bowiem najczęściej związana z niepodzielnością składników majątku. W większości przypadków nie było alternatywy wobec współdziałania, co oznacza, że czynniki ludzkie (np. skłonność do współpracy, poziom zaufania) nie miały tak istotnego znaczenia w usieciowieniu tego rodzaju gminnej działalności jak choćby w gospodarowaniu odpadami komunalnymi. Pytania o przyczyny powstawania sieci gospodarki wodno-ściekowej powinny być raczej

⁷⁰ <http://www.pwik.czest.pl/historia-wodociagow> (dostęp: 10.02.2015 r.).

⁷¹ <http://www.aqua.com.pl/?Page=Historia> (dostęp: 12.01.2015 r.).

⁷² <http://www.pewik.gdynia.pl/o-spolce/podstawowe-informacje> (dostęp: 21.01.2015 r.).

⁷³ <http://www.rpwik-dt.okay.pl/?opis-spolki,20> (dostęp: 21.05.2015 r.).

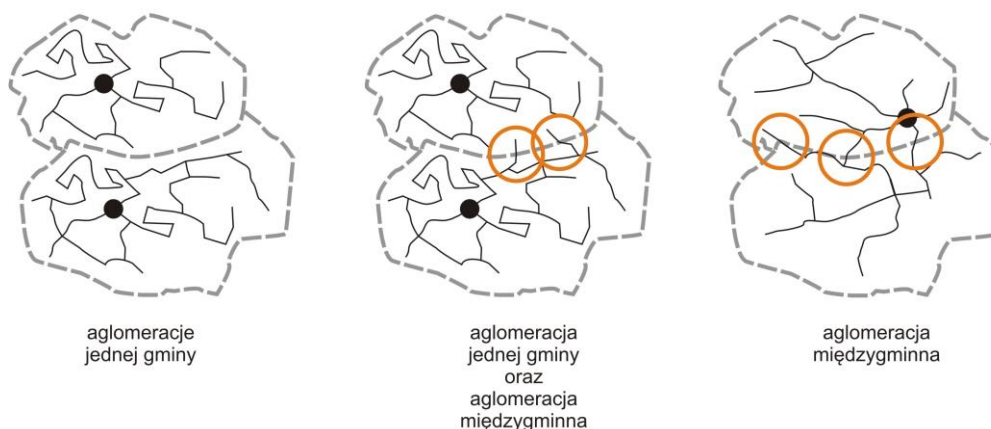
pytaniami o czynniki takiego a nie innego przebiegu sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz lokalizacji najważniejszych obiektów punktowych funkcjonujących systemów (ujęć wody i stacji jej uzdatniania oraz oczyszczalni ścieków).

By przybliżyć nieco rolę lokalizacji infrastruktury kanalizacyjnej w usieciowieniu gmin trzeba wprowadzić dwa ważne pojęcia, tj. aglomeracji ściekowej oraz równoważnej liczby mieszkańców. Termin „aglomeracja” w znaczeniu jakie nadano mu w gospodarce wodno-ściekowej może budzić wśród geografów poważne wątpliwości. Jego definicja zakłada bowiem, że jest to „teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków” (art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo wodne). Oznacza to, że status ten otrzymała np. aglomeracja Wyczechy (spełniając warunki formalne, tzn. istnienie oczyszczalni ścieków wraz z doprowadzoną do niej siecią kanalizacyjną), na terenie której mieszka kilkaset osób (tego typu aglomeracji jest zresztą sporo). Nazywanie obszaru wiejskiego, liczącego mniej niż 1000 osób, aglomeracją jest niewątpliwie szczególnym rodzajem semantycznego nieporozumienia. Przyjęło się ono jednak zarówno w terminologii prawnej, eksperckiej jak i związanej z praktyką funkcjonowania gospodarki wodno-ściekowej. W związku z tym, mimo zastrzeżeń co do przyjętego zakresu rzeczowego pojęcia, będzie ono stosowane w tym rozdziale. W pozostałych rozdziałach autor będzie je wykorzystywał, dodając słowo „ściekowa”, by odróżnić je od terminu aglomeracji w znaczeniu geograficzno-osadniczym lub geograficzno-ekonomicznym (np. aglomeracja przemysłowa).

Definicja drugiego pojęcia, tj. równoważnej liczby mieszkańców (RLM) jest dość trudna do zrozumienia dla przeciętnego mieszkańca, czy badacza z dziedziny nauk społecznych lub prawnych, gdyż odnosi się do kwestii biologicznych i chemicznych (RLM to, zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo wodne, „ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT5) w ilości 60 g tlenu na dobę”). Można jednak obrazowo opisać ją jako hipotetyczną wartość określającą potencjalne obciążenie systemu odprowadzania ścieków. Algorytm wyliczania RLM uwzględnia zarówno gospodarstwa domowe, jak i obiekty produkcyjne i usługowe – stąd nie jest ona równa liczbie ludności zamieszkującej dane terytorium.

Każda z aglomeracji ściekowych może mieć różny związek z granicami administracyjnymi (por. ryc. 32). Najczęściej spotykane są aglomeracje mieszczące się w granicach jednej gminy. Zdarza się, że w jednej gminie wiejskiej funkcjonuje kilka aglomeracji (każda wieś może posiadać swoją oczyszczalnię ścieków wraz z siecią kanalizacyjną). Występują jednak również i

takie przypadki, w których sieć kanalizacyjna przecina granice administracyjne gminy. Wówczas możemy mówić o międzygminnej aglomeracji ściekowej. Trzeba jednak dodać, że międzygminny charakter systemu kanalizacji zbiorczej może być różnie interpretowany. Z jednej strony są takie systemy, które tylko nieznacznie wykraczają poza granice gminy podstawowej (i obejmują np. jedną-dwie miejscowości gminy sąsiedniej, zlokalizowane bezpośrednio przy granicy). Z drugiej strony są gminy, które w całości są włączone w międzygminny system odprowadzania ścieków.

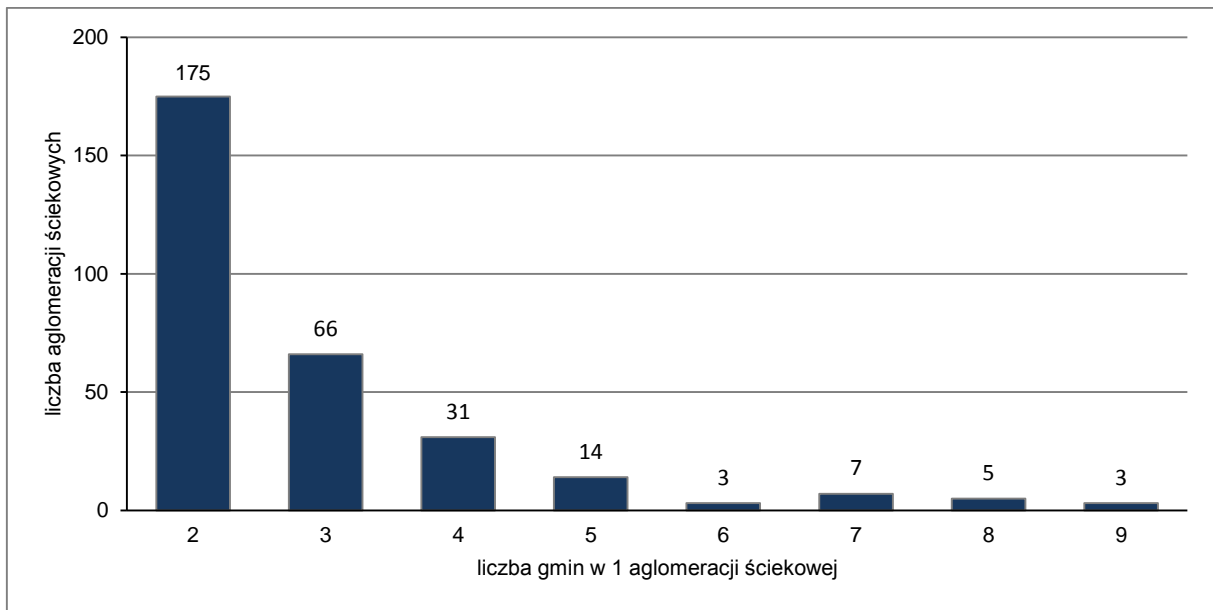


Rycina 32. Przykładowe warianty aglomeracji ściekowych.

Źródło: Opracowanie własne.

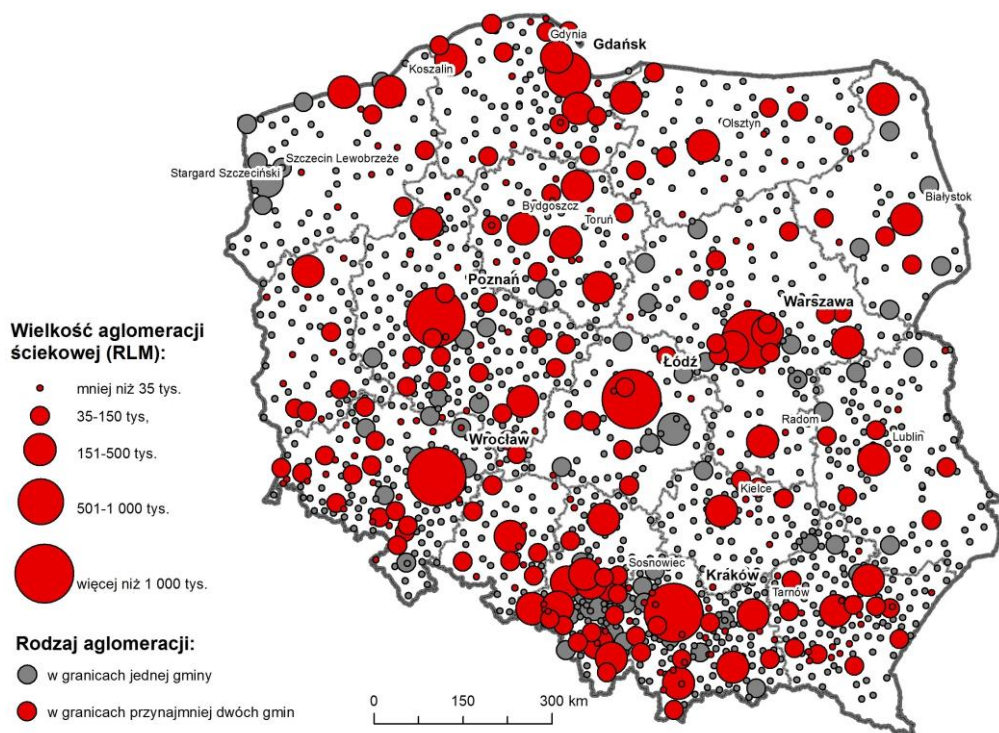
Od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej (której polski język prawny „zawdzięcza” pojęcia aglomeracji ściekowej oraz równoważnej liczby mieszkańców) systemy kanalizacji zbiorczej podlegają dość skrupulatnej sprawozdawczości. Ich wykaz jest publikowany w ramach opracowywania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Według najbardziej aktualnej wersji Programu⁷⁴, znaczna większość (82%) wyznaczonych aglomeracji nie przekracza granic jednej gminy, przy czym trzeba dodać, że na ich terenie mieszka tylko 36% mieszkańców korzystających z systemów kanalizacji zbiorczej o RLM powyżej 2 000.

⁷⁴ Sprawozdanie z wykonania KPOŚK za 2013 r. [W:] http://www.kzgw.gov.pl/files/file/Materialy_i_Informacje/Programy/KPOSK/SprawozdanieKPOSK2013.xls (dostęp: 20.12.2014 r.)



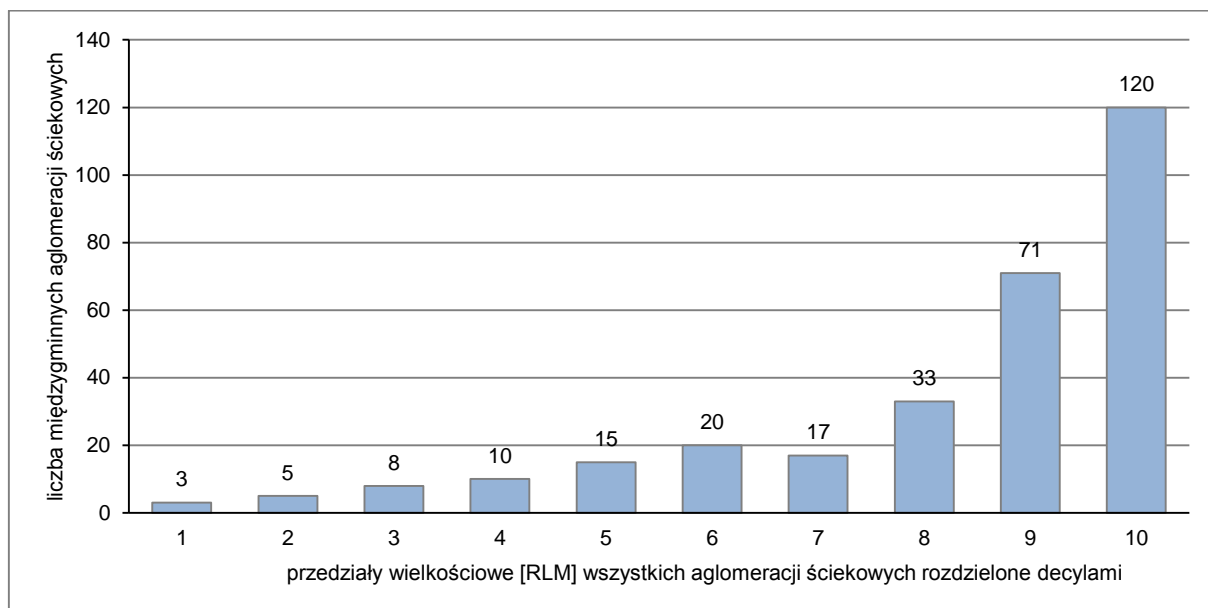
Rycina 33. Struktura wielkościowa międzygminnych aglomeracji ściekowych w Polsce.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania KPOŚK za 2013 r.

Aktualnie funkcjonują w Polsce 304 systemy kanalizacji zbiorczej wykraczające poza granicę jednej gminy. Wśród nich najczęściej spotykane są aglomeracje ściekowe położone na terenie dwóch lokalnych jednostek samorządu terytorialnego – jest ich łącznie 175 (ryc. 33). Z drugiej strony istnieją aglomeracje położone na obszarze 9 (aglomeracje Warszawa, Kraków i Krosno), czy też 8 gmin (aglomeracje Poznań, Gdynia, Kołobrzeg, Tarnów, Żywiec) (por. ryc. 34).



Rycina 34. Wielkość i rodzaj aglomeracji ściekowych w Polsce w 2013 r.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania KPOŚK za 2013 r.

Generalnie, w strukturze międzygminnych aglomeracji ściekowych widać pewne prawidłowości. Po pierwsze, wydaje się, że głównymi czynnikami ich istnienia są kwestie osadnicze. Im większa aglomeracja, tym większe prawdopodobieństwo, że ma ona charakter międzygminny. Potwierdzają to zarówno informacje płynące z analizy reprezentacji międzygminnych systemów kanalizacji zbiorczej w poszczególnych klasach wielkościowych (ryc. 35), jak i analiza korelacji (wartość współczynnika korelacji r dla zmiennych: (1) liczba gmin wchodzących w skład aglomeracji i (2) wielkość aglomeracji mierzona RLM wynosi 0,602).



Rycina 35. Reprezentacja międzygminnych aglomeracji ściekowych wg klas wielkościowych aglomeracji.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania KPOŚK za 2013 r.

Stan zainwestowania infrastrukturalnego w gospodarce wodno-ściekowej nie tłumaczy oczywiście pełnej zmienności zinstytucjonalizowanego usieciowienia gmin w ramach zadania dostarczania wody i odprowadzania ścieków. By podjąć próbę jej parametryzacji obliczono wartość ilorazu szans (*odds ratio*) dla dwóch zmiennych dychotomicznych: (1) „uczestnictwa gmin w sieci gospodarki wodno-ściekowej” i (2) „pokrywania się terytorium gmin z obszarem międzygminnej aglomeracji ściekowej”. W tabeli 26 przedstawiono częstość występowania każdej z czterech kombinacji tych dwóch zmiennych.

Tabela 26. Współpraca w gospodarce wodno-ściekowej a przynależność do międzygminnej aglomeracji ściekowej – tabela krzyżowa.

Współpraca \ Aglomeracja	Aglomeracja	
	Tak	Nie
Tak	242	168
Nie	548	1521

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Przy określaniu ilorazu szans sformułowano pytanie, na ile przynależność do międzygminnej aglomeracji ściekowej zwiększa szansę współpracy w zinstytucjonalizowanej sieci gospodarki wodno-ściekowej. Dla tak sformułowanego pytania dokonano następujących obliczeń:

$$OR = \frac{\frac{242}{548}}{\frac{168}{1521}} = \frac{242 \times 1521}{168 \times 548} = 3,99$$

Wartość ilorazu szans pozwala sformułować następujące twierdzenie: szansa, że gmina przynależąca do aglomeracji ściekowej uczestniczy w sieci gospodarki wodno-ściekowej jest blisko 4 razy większa niż szansa, że nie uczestniczy. Potwierdza to tylko rolę dotychczasowego zainwestowania infrastrukturalnego w dziedzinie odprowadzania ścieków.

Wydaje się również, że na międzygminny charakter aglomeracji ściekowej mają wpływ warunki przyrodnicze, czego dowodem jest duża ich liczba w południowej części kraju. Specyficzna budowa geologiczna oraz ukształtowanie terenu decydowały o rozwoju systemów dostarczania wody i odprowadzania ścieków wykraczających poza granice jednej gminy. Rolę czynników przyrodniczych przy lokalizacji ujęć wody podkreślają również hydrogeolodzy (zob. Górski i in. 2011). Gdy zestawia się to z faktem, że systemy dostarczania wody i odprowadzania ścieków powstawały przede wszystkim kilkadziesiąt lat temu okaże się, że należy dość ostrożnie formułować wnioski co do wpływu czynnika ludzkiego na kooperację międzygminną w gospodarce wodno-ściekowej (zachowania samorządowców lokalnych były wysoce uwarunkowane czynnikami niezależnymi od nich).

Analiza zgromadzonych danych nie pozwala natomiast na sformułowanie wniosku o istotnym wpływie instytucji regulujących gospodarkę wodno-ściekową na powstawanie i funkcjonowanie sieci współdziałania międzygminnego (przynajmniej tych instytucji, które działają od 1990 r.). Sfera świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych jest od jakiegoś czasu, w sensie instytucjonalnym, dość stabilna.

Przełomem w systemie regulacji wodno-ściekowych był (podobnie jak w przypadku gospodarki odpadami) 2001 r. Wprowadzono wówczas dwie nowe ustawy odnoszące się do tej kwestii (tab. 27). Pierwszą z nich była Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków (funkcjonująca do dziś, kilkakrotnie nowelizowana). Uporządkowano w niej kwestie organizacji i świadczenia usług wodno-ściekowych. Gmina zaczęła pełnić rolę regulatora rynku, a realizacja usług spoczęła na przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych (przy czym mogą nimi być również jednostki organizacyjne gminy oraz spółki z ich 100%

udziałem). Uporządkowano również kwestię opłat za wodę i ścieki. Do czasu wprowadzenia ustawy obowiązywał tzw. polityczny system ustalania cen. Polegał on na tym, że ciała wybieralne lub podlegające wybieralnym miały możliwość swobodnego wpływania na ceny poprzez decyzje polityczne. Był on jednak w dłuższej perspektywie wyraźnie niekorzystny, ponieważ mógł prowadzić do zbyt niskich cen dla odbiorców usług, kosztem braku środków na sfinansowanie ważnych potrzeb inwestycyjnych mających wpływ na jakość usług, ochronę środowiska, warunki zdrowotne ludności⁷⁵. Po wprowadzeniu nowych regulacji opłaty za wodę i ścieki określane są na podstawie przyjętego algorytmu uwzględniającego amortyzację i ryzyko awarii, gwarantując tym samym, w krótko- i długoterminowej perspektywie, bezpieczeństwo niezawodnego dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Tabela 27. Ramy instytucjonalne gospodarki wodno-ściekowej obowiązujące od 2001 r.

Nazwa aktu prawnego oraz miejsce publikacji	Najważniejsze treści
Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2001 nr 72 poz. 747).	<ul style="list-style-type: none"> – Wprowadzono i zdefiniowano szereg pojęć związanych z gospodarką wodno-ściekową, w tym m.in. zbiorowe dostarczanie wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków, które uznano za zadanie własne gminy. – Rozdzielono funkcję właścicielską gminy od zarządczej. Wprowadzono i zdefiniowano również pojęcie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz określono zasady jego działalności i obowiązki wobec odbiorców usług. – Wprowadzono zasady określania i zatwierdzania taryf opłat za usługi komunalne. – Gmina zaczęła pełnić rolę regulatora rynku usług wodno-ściekowych poprzez wydawanie zezwoleń przedsiębiorstwom wodociągowo-kanalizacyjnym oraz zatwierdzanie taryf.
Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229).	<ul style="list-style-type: none"> – Wprowadzono i zdefiniowano pojęcia aglomeracji (ściekowej) i równoważnej liczby mieszkańców (RLM). – Wprowadzono obowiązek wyposażenia aglomeracji pow. 2 000 RLM w systemy kanalizacji zbiorczej zakończone oczyszczalnią ścieków. – Zobowiązano wojewodę do wyznaczenia aglomeracji ściekowych o RLM większej niż 2 000 (od 2008 r. rolę tę pełni sejmik województwa). – Wprowadzono instrument krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (KPOŚK), do sporządzenia którego zobligowano Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. KPOŚK musi zawierać wykaz aglomeracji ściekowych wyznaczonych przez wojewodę (od 2008 r. przez sejmik województwa).
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji (Dz.U. 2004 nr 283 poz. 2841).	<ul style="list-style-type: none"> – Obszar i granice aglomeracji ściekowej wyznacza się uwzględniając zasięg sieci kanalizacyjnych (istniejących i planowanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) dla ścieków komunalnych zakończonych oczyszczalniami ścieków. – Określono minimalną wartość wskaźnika gęstości zaludnienia dla aglomeracji ściekowej. Uznano, że nie może ona być niższy niż 120 mieszkańców na 1 km sieci⁷⁶.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie cytowanych dokumentów i aktów prawnych.

⁷⁵ Por. Uzasadnienie do projektu Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

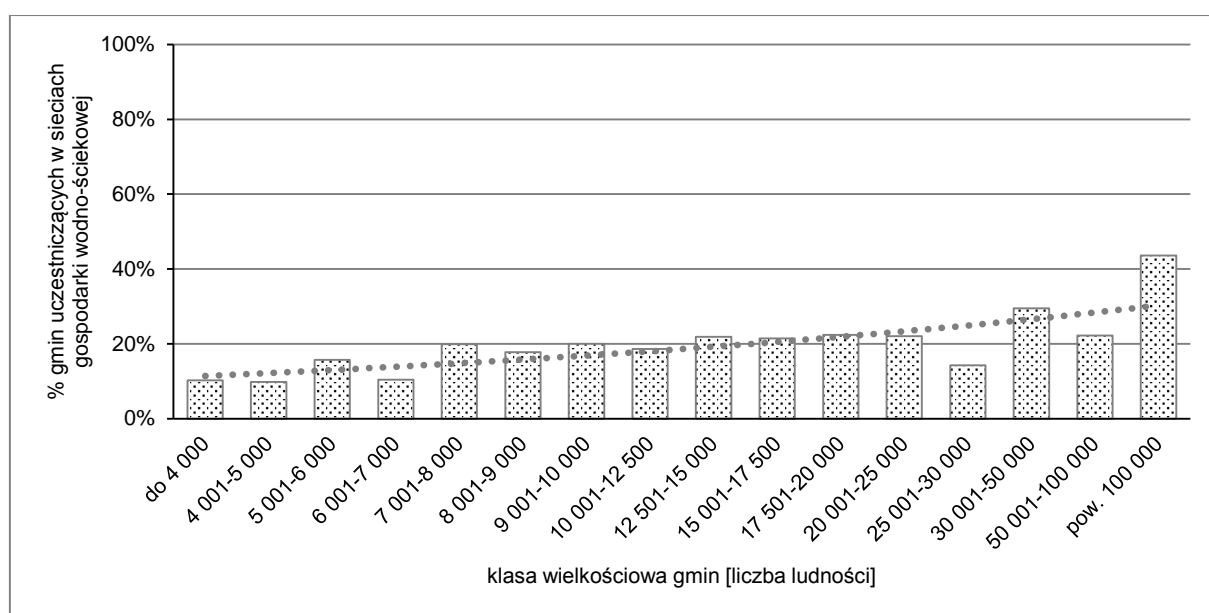
⁷⁶ Wprowadzono trzy wyjątki od tej reguły. Dotyczyły one terenów: 1) o znacznym spadku w kierunku istniejącej lub przewidywanej oczyszczalni ścieków; 2) stref ochronnych ujęć wody dla potrzeb zbiorowego zaopatrzenia w wodę; 3) objętych formą ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (w 2006 r. dodano również do tego punktu obszary Natura 2000). W kolejnych wersjach rozporządzenia (z 2010 i 2014 r.) doprecyzowywano zapisy pkt 1) oraz dodano jeden punkt dotyczący obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (w 2010 r.).

Drugą ustawą wprowadzoną w 2001 r. było nowa ustawa Prawo wodne. Jej rozmiary były zdecydowanie większe niż w poprzedniej wersji z 1974 r. Liczba artykułów wzrosła ze 154 do 220 (aktualnie jest ich 298). Obok zmiany ilościowej nastąpiły również istotne zmiany treści. Z ustawy wyłączono ostatecznie zagadnienia związane z funkcjonowaniem systemów infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej wraz ze stacjami uzdatniania wody oraz oczyszczalniami ścieków (znajdowały się w ustawie z 1974 r.). Natomiast dodano istotne normy regulujące funkcjonowanie systemów kanalizacji zbiorczej jako część instytucji ochrony wód. Wprowadzono i zdefiniowano pojęcie aglomeracji ściekowej oraz równoważnej liczby mieszkańców (RLM). Dodatkowo określono ścisłe regulacje dotyczące funkcjonowania spraw związanych ze ściekami, w tym m.in. obowiązek wyposażenia aglomeracji o RLM pow. 2 000 w systemy kanalizacji zbiorczej zakończone oczyszczalniami ścieków. Zobowiązano również sejmik województwa do wyznaczenia tych aglomeracji, a ich wykaz stał się obligatoryjnym załącznikiem do krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (obowiązek jego sporządzenia został nałożony na Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej). Trzy lata po przyjęciu ustawy Minister Środowiska doprecyzował w Rozporządzeniu normy związane z wyznaczaniem aglomeracji ściekowej. Określił on minimalną wartość wskaźnika liczby mieszkańców na 1 km sieci (120 osób), co ostatecznie decydowało o zaliczeniu danego terenu do aglomeracji. Jej granice mogły, w świetle zapisów Rozporządzenia, przebiegać przez terytorium gminy. Regulacje nowej ustawy Prawo wodne zmierzały zatem przede wszystkim do ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko przyrodnicze poprzez zmniejszenie wprowadzanego do wód i ziemi ładunku zanieczyszczeń ściekowych. Uwzględniano przy tym kryterium opłacalności ekonomicznej stawiając minimalną wartość RLM dla budowy systemów kanalizacji zbiorczej

Wprowadzenie nowych instytucji w gospodarce wodno-ściekowej w zasadzie nie zmieniło w istotny sposób liczby zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego, co wyraźnie widać na zamieszczonej wcześniej rycinie 30. W tym sektorze nie dokonał się więc, w przeciwieństwie do gospodarowania odpadami komunalnymi, wyraźny zwrot kooperacyjny motywowany nowym porządkiem instytucjonalnym.

Pewną rolę w powstawaniu sieci gospodarki wodno-ściekowej (szczególnie dla trzeciej, zaprezentowanej wcześniej grupy) odegrały finansowe instytucje zachęcające europejskiej polityki spójności. Jednym z przykładów jest Związek Międzygminny Puszcza Zielonka, który powstał przede wszystkim po to, by zwiększyć dostępność do infrastruktury kanalizacyjnej na terenach wiejskich. Czynnikiem ten nie ma jednak istotnego znaczenia w powstawaniu sieci, jeśli weźmie się pod uwagę pełen ich zbiór. Odegrał jednak ważną rolę w utrwalaniu istniejących

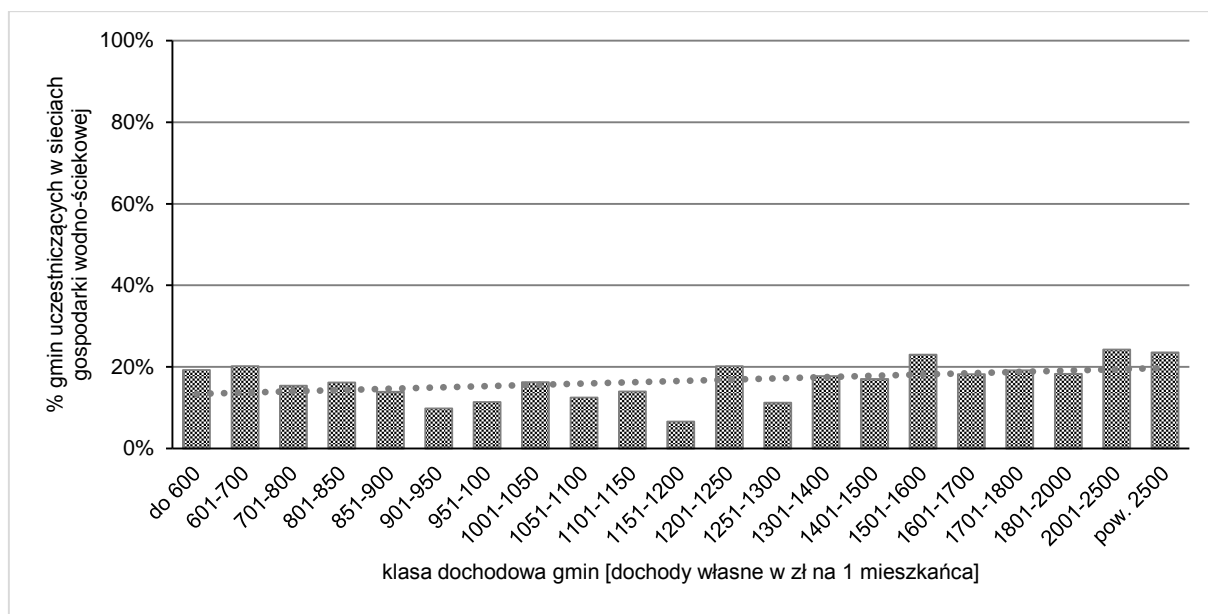
układów kooperacyjnych i ich funkcjonowaniu. Okazuje się bowiem, że zaprezentowane w tym rozdziale sieci współpracy międzygminnej zrealizowały, od momentu uruchomienia funduszy europejskich w Polsce, przedsięwzięcia inwestycyjne na łączną kwotę blisko 11 mld zł, co stanowi ok. 21% wartości wszystkich projektów wodociągowo-kanalizacyjnych. Porównie roli wsparcia finansowego europejskiej polityki spójności w powstawaniu międzygminnych sieci gospodarki odpadami komunalnymi oraz gospodarki wodno-ściekowej prowadzi zatem do ciekawego wniosku. O ile bowiem w przypadku tych pierwszych odegrały one kluczową rolę w powstawaniu sieci (mimo znacznie mniejszej kwoty środków), o tyle w przypadku drugich – przede wszystkim utrwaliły i wzmocniły istniejące struktury kooperacji oparte na międzygminnych systemach kanalizacji zbiorczej.



Rycina 36. Uczestnictwo w sieciach gospodarki wodno-ściekowej a wielkość gminy.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Ostatnią częścią rozdziału dotyczącego sieci gospodarki wodno-ściekowej jest analiza związku poziomego usieciowienia gmin z: (1) ich wielkością, (2) zamożnością, (3) przynależnością wojewódzką oraz (4) przeszłością historyczną. Na rycinie 36 przedstawiono relację między udziałem gmin w sieciach gospodarki wodno-ściekowej a ich **wielkością** (gminy pogrupowano w klasy wielkościowe). Wartość współczynnika korelacji r dla tych dwóch zmiennych wynosi 0,693, co oznacza średnią zależność, jednak dużo większą niż w gospodarce odpadami komunalnymi. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że jego wartość jest w dużym stopniu wynikiem stosunkowo dużego usieciowienia gmin liczących więcej niż 100 tys. mieszkańców (wartość ponad dwukrotnie wyższa niż średnia dla wszystkich gmin). Można zresztą w całym zbiorze wyróżnić jeszcze jedną wartość graniczną (7 tys. mieszkańców), powyżej której poziom usie-

ciowienia gmin jest wyższy od średniej dla całego zbioru. W świetle zgromadzonych informacji, wyższy poziom usieciowienia w tej dziedzinie dużych gmin jest przede wszystkim wynikiem tego, że są one ośrodkami dość rozległych układów osadniczych, wykraczających poza ich granice administracyjne. Wydaje się, że wszelkie koncepcje kładące nacisk na rolę czynnika ludzkiego w wyjaśnianiu przystępowania do sieci, mogą mieć w tego typu strukturach ograniczone zastosowanie.

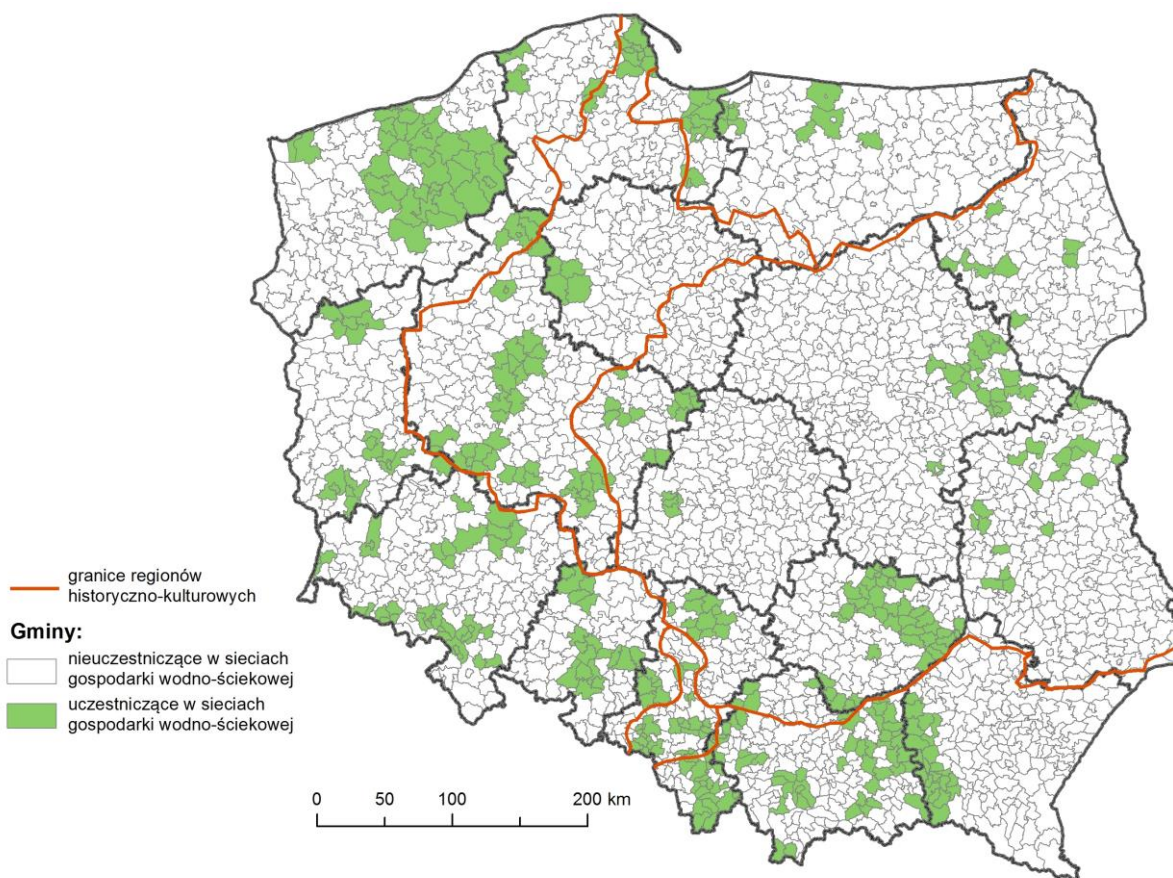


Rycina 37. Uczestnictwo w sieciach gospodarki wodno-ściekowej a dochody własne gmin na 1 mieszkańca.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Analiza związku usieciowienia gmin i ich **zamożności** mierzonej poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca prowadzi do wniosku o umiarkowanej, pozytywnej współzmienności. Wartość współczynnika korelacji r dla tych dwóch zmiennych wynosi 0,538. Graficzny obraz rozkładu zmiennych (ryc. 37) utwierdza w przekonaniu o dość niejednoznacznym charakterze relacji między tymi dwoma wskaźnikami. Z jednej strony dość często uczestniczące w tego typu sieciach są gminy o bardzo niskim poziomie dochodów własnych na mieszkańca (poniżej 700 zł), a z drugiej – gminy stosunkowo zamożne (1201-1250 oraz powyżej 1301 zł na mieszkańca). Trudno jest więc w tym przypadku wyciągnąć wysoce pewne wnioski co do wpływu zamożności gmin na przystępowanie do sieci gospodarki wodno-ściekowej.

Na rycinie 38 przedstawiono natomiast rozkład przestrzenny gmin uczestniczących i nieuczestniczących w sieciach gospodarki wodno-ściekowej na tle układu województw i regionów historyczno-kulturowych. Niezależnie od roli tych dwóch czynników widać na niej wyraźnie wskazywany już wcześniej dość duży stopień zwartości przestrzennej istniejących sieci oraz relatywnie duży (w porównaniu np. z sieciami gospodarowania odpadami komunalnymi) udział gmin usieciowionych w południowej części kraju o specyficznych warunkach przyrodniczych

(np. obszar doliny Wisłoki w województwie podkarpackim, czy Dunajca w województwie małopolskim).



Rycina 38. Gminy uczestniczące w sieciach gospodarki wodno-ściekowej na tle regionów administracyjnych i historyczno-kulturowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Tabela 28. Uczestnictwo gmin w sieciach gospodarki wodno-ściekowej a ich przynależność wojewódzka.

		Województwo																razem
		DO	KU	LB	LS	ŁD	MŁ	MZ	OP	PK	PD	PM	ŚL	ŚW	WM	WL	ZA	
Uczestnictwo w sieci gospodarki wodno-ściekowej	Tak	22% 37	3% 4	10% 21	19% 16	1% 2	28% 51	5% 17	25% 18	13% 21	6% 7	23% 28	37% 61	38% 39	7% 8	24% 55	30% 34	17% 419
	Nie	78% 132	97% 140	90% 192	81% 67	99% 175	72% 131	95% 297	75% 53	87% 139	94% 111	73% 95	63% 106	62% 63	93% 108	76% 171	70% 80	83% 2060
razem		100% 169	100% 144	100% 213	100% 83	100% 177	100% 182	100% 314	100% 71	100% 160	100% 118	100% 123	100% 167	100% 102	100% 116	100% 226	100% 114	100% 2 479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Zestawienie wartości liczbowych uczestnictwa gmin w sieciach gospodarki wodno-ściekowej w układzie **województw** (tab. 28) pokazuje mniejszą rolę tego czynnika w usieciowieniu gmin w porównaniu do sieci gospodarowania odpadami komunalnymi. Wartość współczynnika ϕ Yule'a dla tej zależności wynosi 0,310, co oznacza raczej słabą zależność (wartość dla sieci gospodarowania odpadami komunalnymi wynosi 0,554). Podział regionów samorządowych na dwie grupy (województwa, w których wartość wskaźnika usieciowienia jest wyższa

albo niższa od średniej dla kraju) pokazuje, że w tym zadaniu występuje podobna relacja obu grup w porównaniu do sieci gospodarowania odpadami komunalnymi, przy czym jest ona odwrócona (w przypadku gospodarki wodno-ściekowej w 9 województwach usieciowienie gmin jest powyżej, a w 7 poniżej średniej; natomiast w gospodarowaniu odpadami komunalnymi – w 7 powyżej, a w 9 poniżej średniej). Zdecydowanie różnie kształtują się jednak wartości skrajne. Różnica między najbardziej i najmniej usieciowionymi województwami a średnią dla całego zbioru w gospodarce wodno-ściekowej jest mniej więcej na poziomie 15-20%, a w gospodarce odpadami – ok. 40%. Rola województw samorządowych w instytucjonalizacji współpracy wodno-ściekowej jest zatem raczej niewielka. Trzeba również pamiętać, że zdecydowana większość sieci tego typu powstała przed wprowadzeniem reformy ustanawiającej województwa samorządowe (zob. ryc. 31), co może oznaczać, że nawet ten niewielki związek statystyczny ma charakter pozorny i nie zachodzi relacja przyczynowo-skutkowa.

Tabela 29. Uczestnictwo gmin w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi a ich przeszłość historyczna.

		Region historyczno-kulturowy				razem
		Galicja	Królestwo Kongresowe	Zabór pruski	Ziemie Zachodnie i Północne	
Uczestnictwo w sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	Tak	25% 86	10% 115	21% 80	21% 138	17% 419
	Nie	75% 262	90% 997	79% 296	79% 505	83% 2060
	Razem	100% 348	100% 1 112	100% 376	100% 643	100% 2479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Różnice w usieciowieniu gmin w układzie **regionów historyczno-kulturowych** również nie są tak duże jak w przypadku sieci gospodarowania odpadami komunalnymi (tab. 29). Zdecydowanie poniżej średniej dla całego kraju są usieciowione wyłącznie gminy byłego Królestwa Kongresowego (różnica 7%), natomiast gminy byłego Zaboru pruskiego oraz Ziemi Zachodnich i Północnych nieco powyżej (różnica 4%). Największy wskaźnik usieciowienia gmin cechuje region Galicji (wartość o 8% wyższa od średniej). Wartość współczynnika ϕ Yule'a dla tych dwóch zmiennych kształtuje się na poziomie 0,164 (wobec 0,338 w przypadku sieci gospodarowania odpadami komunalnymi). Na podstawie tych wartości oraz wcześniejszych wniosków należy odrzucić hipotezę o roli przeszłości historycznej w powstawaniu zinstytucjonalizowanych sieci gospodarki wodno-ściekowej. Bardziej prawdopodobnym wytłumaczeniem wysokiej wartości wskaźnika usieciowienia dla gmin Galicji jest rola czynnika fizyczno-geo-

graficznego, sprowadzającego się do specyficznych warunków geologicznych i geomorfologicznych tego obszaru (m.in. układ dolin rzecznych, wzdłuż których przebiega sieć wodociągowa i kanalizacyjna).

Podsumowując ustalenia dotyczące przyczyn powstawania i funkcjonowania sieci gospodarki wodno-ściekowej należy stwierdzić, że instytucje przedmiotowe o wyraźnym ładunku powinności kształtujące tę sferę działalności gmin wzmocniane dużym strumieniem finansowych instytucji zachęcających nie odgrywają istotnej roli w nawiązywaniu współdziałania. Wyjątkiem jest kilka sieci, które powstały wyłącznie po to, by realizować projekty wodociągowo-kanalizacyjne na obszarach wiejskich, jednak wydaje się, że w ich przypadku kluczowe było pojawienie się charyzmatycznego i odważnego lidera, który przekonał pozostałych uczestników do realizacji ogromnego, jak na warunki pojedynczych gmin, projektu.

Gospodarka wodno-ściekowa jest specyficznym przykładem działalności o charakterze monopolu naturalnego, w której lokalizacja obiektów infrastruktury jest wejściem na określoną ścieżkę rozwoju. Kluczowe ujęcia wody, oczyszczalnie ścieków oraz sieć wodociągowa i kanalizacyjna to elementy właściwie niemożliwe do delokalizacji. Podjęcie decyzji o ich umiejscowieniu poza granicami gminy (najczęściej w przypadku dużych miast – por. sytuację ujęcia wody na terenie gminy Mosina i Centralnej Oczyszczalni Ścieków na terenie gminy Czerwonak, które służą mieszkańcom Poznania) można traktować jako długoterminowe zobowiązanie do współdziałania międzygminnego. Gdy weźmie się pod uwagę, że większość tego rodzaju decyzji lokalizacyjnych zapadała jeszcze przed restytucją samorządu terytorialnego, można z dość dużą pewnością stwierdzić, że aktualne władze samorządowe mają bardzo ograniczone możliwości wyboru alternatywnych sposobów realizacji usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Lokalizacja infrastruktury jest bowiem w tym przypadku formą zamknięcia na ścieżce (*lock-in*) i decyzją utrwalającą określoną (kooperacyjną lub niekooperacyjną) strategię działania.

4.3. Sieci w publicznym transporcie zbiorowym

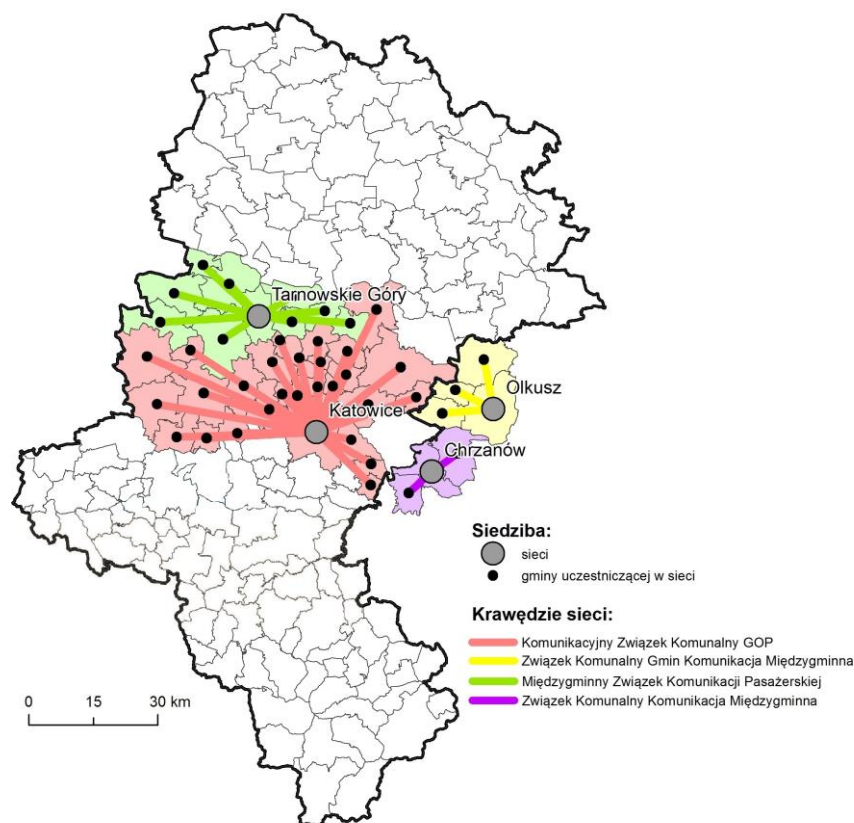
Transport publiczny jest przedmiotem kooperacji międzygminnej w wielu krajach europejskich (zob. m.in. Hulst, van Montfort 2007a; Nieto Garrido 2007; Klimovský 2009; Ivanović i in. 2010; Rija, Tenuta 2011), choć zazwyczaj nie jest to tak często sieciowane zadanie jak gospodarka odpadami, czy gospodarka wodno-ściekowa. Na przykład spośród blisko 950 hiszpańskich *mancomunidades* (forma zbliżona do polskich związków międzygminnych), 103 (ok. 11%) realizują zadania związane z transportem publicznym, przy czym jest to 11 najczęściej

wybirane zadanie przez tego typu sieci współpracy (Nieto Garrido 2007: 178). Taki stan rzeczy wynika najpewniej ze specyfiki tego rodzaju zadań publicznych. Organizacja i realizacja publicznego transportu zbiorowego odbywa się zazwyczaj w miastach powyżej określonego progu liczby ludności oraz ich strefach podmiejskich (konieczność uzyskania efektu skali). Nie jest to więc tak powszechnie występująca usługa publiczna jak choćby sprawy gospodarki odpadami komunalnymi, czy gospodarki wodno-ściekowej.

Wnioski płynące z analizy literatury zagranicznej potwierdzają wyniki procesu identyfikacji tego typu sieci w Polsce. Okazuje się bowiem, że spośród ponad 400 sieci, tylko 13 realizuje cele związane z transportem publicznym (zob. Załącznik nr 7). W ramach tych sieci współpracują łącznie 84 gminy (3%). Podobnie jak w przypadku wcześniej opisanych typów, zinstytucjonalizowana kooperacja międzygminna w publicznym transporcie zbiorowym polega na wspólnej (1) organizacji i/lub (2) realizacji usług. Za pierwsze zadanie odpowiadają związki międzygminne, natomiast za drugie – spółki prawa handlowego z udziałem gmin lub związków międzygminnych. Współdziałanie zachodzi w pięciu obszarach: (1) aglomeracji górnośląskiej, (2) aglomeracji rybnickiej, (3) Trójmieście, oraz strefach podmiejskich (4) Rzeszowa i (5) Radomia.

Aglomeracja górnośląska jest najintensywniej zurbanizowaną aglomeracją miejską w Polsce. Liczy ona ok. 3,5 mln mieszkańców, a jej zasięg rozciąga się aż po linię: Tarnowskie Góry – Miasteczko Śląskie – Siewierz – Zawiercie – Olkusz – Trzebinia – Chrzanów – Zator – Andrychów – Bielsko-Biała – Jastrzębie-Zdrój – Wodzisław – Racibórz – Kędzierzyn – Pyskowice – Tarnowskie Góry (Parysek 2008), wykraczając tym samym poza granice województwa śląskiego. Na obszarze tym można zaobserwować dość skomplikowaną strukturę podmiotów organizujących i realizujących publiczny transport zbiorowy. Za pierwsze z tych zadań odpowiedzialne są 4 związki międzygminne (ryc. 39):

- Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach (powstał w 1991 r.),
- Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (powstał w 1992 r.),
- Związek Komunalny Komunikacja Międzygminna w Chrzanowie (powstał w 1991 r.)
oraz
- Związek Komunalny Gmin Komunikacja Międzygminna w Olkuszu (powstał w 1998 r.).



Rycina 39. Sieci organizujące publiczny transport zbiorowy w aglomeracji górnośląskiej.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Kluczowym organizatorem publicznego transportu zbiorowego na obszarze Górnego Śląska jest **Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach** (KZK GOP). Zrzesza on aktualnie 28 gmin (w większości miasta na prawach powiatu) zamieszkałych przez prawie 2 mln osób, a jego roczne dochody przekraczają 640 mln zł (dane za 2013 r.). Związek ten od początku lat 1990. jest głównym samorządowym aktorem odpowiadającym za sprawy transportowe w aglomeracji. Początkowo liczył 11 gmin (Katowice, Bobrowniki, Chorzów, Gierałtowiec, Knurów, Mysłowice, Pyskowice, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Zabrze) i z kolejnymi latami poszerzał swoją działalność o kolejne. Aktualnie do związku należą prawie wszystkie największe miasta konurbacji (prócz Tychów i Jaworzna). Początkowo związek organizował tylko transport autobusowy, a od 2000 r. przejął również organizację transportu tramwajowego.

Drugą co do wielkości siecią organizującą publiczny transport zbiorowy w konurbacji górnośląskiej jest **Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach**. Powstał on, podobnie jak KZK GOP na początku lat 1990. i zrzesza aktualnie Tarnowskie Góry oraz 9 stosunkowo niewielkich gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich. Obszar związku zamieszkuje aktualnie ok. 135 tys. mieszkańców, a jego roczne dochody są mniej więcej 10-

krotnie niższe niż w przypadku KZK GOP. Początkowo do związku przystąpiło 9 gmin założycieli: Tarnowskie Góry, Piekary Śląskie, Świerklaniec, Krupski Młyn, Mierzęcice, Tapkowitz, Tworóg, Wielowieś i Zbrosławice. W 1995 r. do tej grupy dołączyła gmina Miasteczko Śląskie, a w 2014 r. gmina Toszek. W 2007 r. decyzję o opuszczeniu sieci podjęło drugie największe miasto związku czyli Piekary Śląskie (ok. 55 tys. mieszkańców), które w tym samym roku zdecydowało o przystąpieniu do KZK GOP. Problemy w relacjach między Piekarami Śląskimi a pozostałymi gminami związku trwały już jednak wcześniej. Chodziło głównie o rozkład władzy w związku. W świetle zapisów statutowych, każda gmina związku (bez względu na wielkość) posiadała 1 głos w zgromadzeniu (organie stanowiącym), z czym nie zgadzały się drugie co do wielkości Piekary Śląskie. Problem został upubliczniony w 2006 r. gdy do związku chciała przystąpić kolejna niewielka gmina. Wówczas zgodę na to wyrazili wszyscy członkowie związku poza Piekarami. Prezydent miasta uzasadniał to w następujący sposób:

„Razem z miastem Tarnowskie Góry płacimy najwięcej do wspólnego budżetu, ale dysponujemy tylko jednym głosem, takim samym jak wszystkie mniejsze gminy, czyli np. Miasteczko Śląskie, Tworóg, Kalety (wszystkie liczą mniej niż 10 tys. mieszkańców – przyp. B.K.), które płacą dużo mniej. Oczywiście, nie mamy nic przeciwko Pyskowicom. Dopóki jednak nie zostanie zmieniony statut, w którym racjonalnie ilość wnoszonych dopłat przełoży się na decyzyjność, nie zgadzamy się na przyjęcie nowych członków.”⁷⁷

Niedługo po tym wydarzeniu Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła decyzję o wystąpieniu ze związku w reakcji na zwiększające się zadłużenie i (jak twierdzą jej przedstawiciele) brak działań zmierzających do reorganizacji i restrukturyzacji związku:

„Od kilku lat gmina Piekary Śląskie, współtworząca działający od roku 1994 Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach, inspiruje próby reorganizacji struktury i funkcjonowania MZKP. Niestety bez efektów. Pozostałe gminy członkowskie nie podejmują naszej inicjatywy. Podejmowane przez Radę Miasta Piekary Śląskie stosowne uchwały prezentujące powyższe stanowisko nie przynoszą oczekiwanych i potrzebnych zmian.”⁷⁸

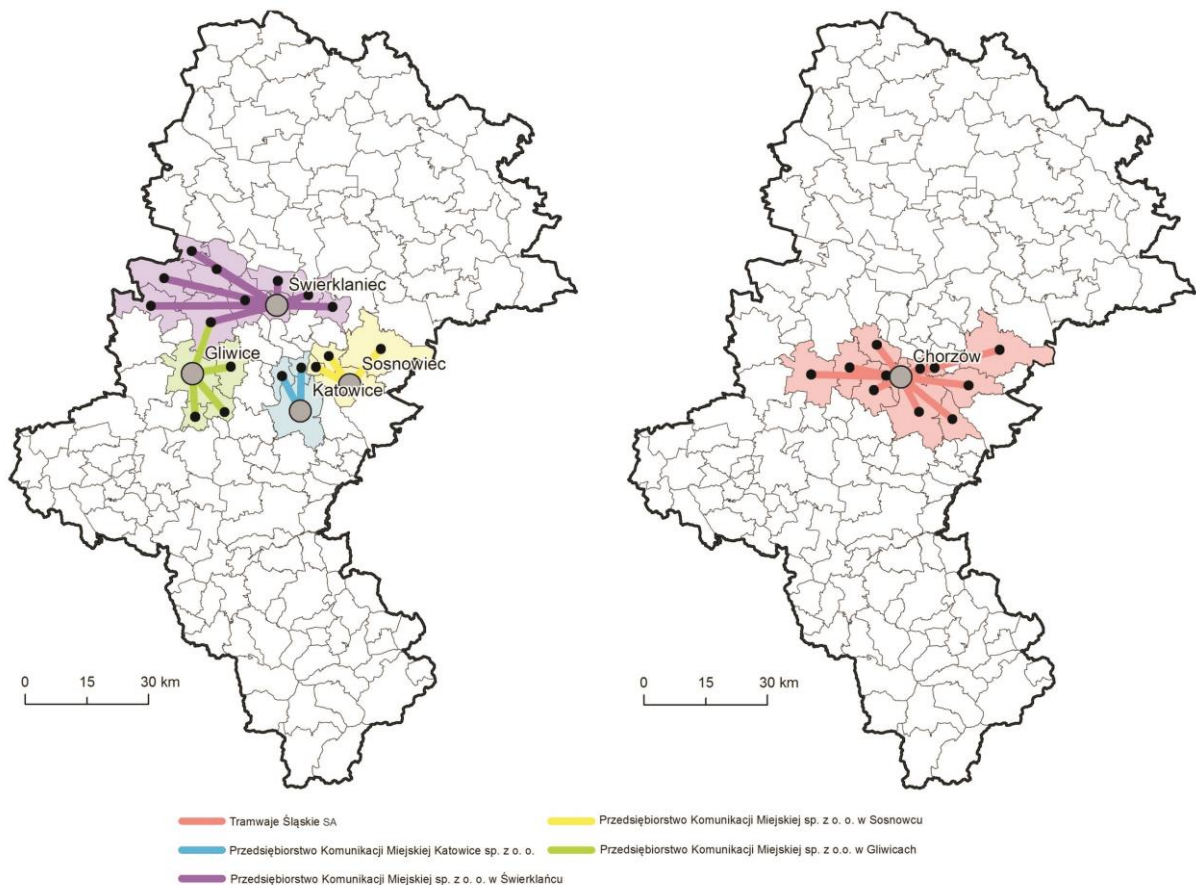
Decyzja Piekar Śląskich pokazuje podobny problem funkcjonowania sieci jak w przypadku tych, które realizują duże projekty wodno-ściekowe. Otóż miasto wystąpiło z sieci głównie z powodów ekonomicznych. Władze Piekar Śląskich nie były skłonne do dopłacania tak dużych środków finansowych do organizowanych połączeń. Twierdziły przy tym (najpewniej słusznie), że deficyt związku jest generowany przede wszystkim na liniach o niewielkim obłożeniu

⁷⁷ Cytat zaczerpnięty z artykułu *Czy Tarnowskie Góry i Piekary Śląskie mają mieć większy wpływ na decyzje MZKP* (2007). [w:] <http://tarnowskiegory.naszemiasto.pl/archiwum/czy-tarnowskie-gory-i-piekary-slaskie-maja-miec-wiekszy,1385610,art,t,id,tm.html> (dostęp: 12.02.2015 r.).

⁷⁸ Uzasadnienie do Uchwały nr X/113/07 Rady Miasta w Piekarach Śląskich z dnia 21 czerwca 2007 roku w sprawie: wystąpienia z Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach.

łączących główne miasta z małymi miejscowościami gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Związek przyjął natomiast „solidarnościowy” mechanizm dopłacania do nierentownych przewozów nieuwzględniający ich atrakcyjności, oparty wyłącznie na liczbie tzw. wozokilometrów na terenie danej gminy. Oznacza to, że Piekary Śląskie (które są dodatkowo niekorzystnie położone w stosunku do pozostałych gmin związku) musiały dopłacać dość dużą sumę środków finansowych do wspólnego budżetu. Aktualnie związek organizuje przewozy na 48 liniach autobusowych, z czego 25 obsługuje również obszar gmin KZK GOP (układ przestrzenny obu związków powoduje, że takie rozwiązanie jest racjonalne ekonomicznie).

Dwa kolejne związki transportowe w Chrzanowie i Olkuszu leżą w województwie małopolskim, ale w świetle delimitacji Paryska (2008) są one związane funkcjonalnie z Górnym Śląskiem i tworzą wspólnie jedną aglomerację. **Związek Komunalny Komunikacja Międzygminna w Chrzanowie** zrzesza 3 gminy (Chrzanów, Libiąż i Trzebinie) liczące ok. 105 tys. mieszkańców. Trzeba w tym miejscu dodać, że te trzy jednostki tworzą również Międzygminny Związek Chrzanowa, Libiąża, Trzebini Gospodarka Komunalna, zajmujący się gospodarką odpadami i gospodarką wodno-ściekową. Można zatem powiedzieć, że obszar ten jest wyjątkowo spójny pod względem podmiotów zarządzania podstawowymi lokalnymi usługami publicznymi. Do związku w Chrzanowie w chwili jego powstania należało również Jaworzno, czyli miasto liczące blisko 95 tys. mieszkańców. Wystąpiło ono ze związku w 1999 r., gdy wskutek reformy administracyjnej rozdzielono te cztery gminy (należące do czasu reformy z 1998 r. do woj. katowickiego, a wcześniej, w okresie PRL, tworzące jeden powiat chrzanowski) na dwa województwa: śląskie (do którego włączono Jaworzno) i małopolskie (do którego włączono Chrzanów, Libiąż i Trzebinie). Obecnie związek prowadzi przewozy na 22 liniach komunikacyjnych, a jego roczne dochody kształtują się na poziomie 15 mln zł. **Związek Komunalny Gmin Komunikacja Międzygminna w Olkuszu** tworzą natomiast 4 gminy (Olkusz, Klucze, Bukowno, Bolesław), liczące razem ok. 83 tys. mieszkańców. W porównaniu do pozostałych sieci, związek w Olkuszu powstał dość późno, bo w 1998 r. Organizuje on przewozy na 27 liniach komunikacyjnych, a jego roczne dochody wynoszą ok. 8 mln zł.



Rycina 40. Sieci realizujące przewozy w publicznym transporcie zbiorowym w aglomeracji górnośląskiej.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W aglomeracji górnośląskiej działa również 5 międzygminnych spółek komunalnych, które realizują przewozy w ramach transportu zbiorowego (ryc. 40). Powstały one w różnych okresach wskutek komunalizacji mienia państwowego. Największą z sieci jest spółka akcyjna **Tramwaje Śląskie**. Została ona przejęta przez gminy dopiero w 2008 r. Jej historia jest długa i skomplikowana. Po zmianie systemowej w Polsce, dziesięcioletnie Tramwaje Śląskie SA funkcjonowały jako przedsiębiorstwo państwowe pn. Przedsiębiorstwo Komunikacji Tramwajowej (PKT) Katowice (Halor 2013). Wcześniejsze skomunalizowanie przedsiębiorstw autobusowych na rzecz gmin (lata 1990.) spowodowało, zdaniem Halora (2013) konkurencję przewozów autobusowych i tramwajowych. Gminy stały się właścicielami przedsiębiorstw autobusowych i zależało im na dobrej kondycji finansowej swoich spółek. Skutkowało to tym, że poprzez działania KZK GOP starały się one zwiększać rolę komunikacji autobusowej w przewozach transportowych w konurbacji, czasami kosztem przewozów tramwajowych realizowanych przez PKT Katowice. To natomiast spowodowało fatalną sytuację finansową przedsiębiorstwa i niedoinwestowanie infrastruktury tramwajowej (Halor 2013). Dlatego pod koniec 2002 r. dokonano komercjalizacji PKT Katowice w spółkę akcyjną Tramwaje Śląskie (100% akcji objął

Skarbu Państwa). Mimo dokonanej komercjalizacji, sytuacja finansowa spółki w dalszym ciągu się pogarszała. Jedynym rozwiązaniem mogła być jej komunalizacja. W sytuacji 100% własności skarbu państwa nie mogła ona bowiem starać się o fundusze unijne na modernizację infrastruktury. Cały proces komunalizacji znacznie się jednak opóźniał (przede wszystkim ze względu na ograniczenia prawne) i nastąpił dopiero w 2007 r.⁷⁹ Wówczas KZK GOP przejął od Skarbu Państwa 100% akcji spółki Tramwaje Śląskie. Następnie, pod koniec 2008 r. wszystkie akcje zostały przekazane na rzecz 12 z 13 gmin, na terenie których organizowana była komunikacja tramwajowa, proporcjonalnie do wykonywanej na ich terenie pracy przewozowej. Jedynym miastem, które zrezygnowało z pakietu akcji był Będzin. Ponadto, w 2009 r. komunikację tramwajową zlikwidowały Gliwice (zachowując jednak pakiet akcji w s półce), głównie z powodu wspomnianego wcześniej niedoinwestowania infrastruktury oraz przekonania o niższej kosztowności komunikacji autobusowej. Sytuacja przejętej przez samorzady spółki Tramwaje Śląskie była zatem wyjątkowo trudna. Jednak od 2009 r. ulega ona konsekwentnej poprawie. Spółka pozyskała dofinansowanie na projekty modernizacji infrastruktury i taboru – realizowała i realizuje przedsięwzięcia na łączną kwotę ok. 850 mln zł (POiŚ).

Oprócz spółki tramwajowej, na terenie konurbacji górnośląskiej funkcjonują 4 międzygminne spółki autobusowe. Wszystkie działają w oparciu o spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Ich historia jest w zasadzie zbliżona. Do 1991 r. transport autobusowy w konurbacji realizowało Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Katowicach (przedsiębiorstwo państwowe), składające się z 11 zakładów eksploatacyjnych (Jackiewicz i in. 2010). W 1991 r. zostało ono podzielone na odrębne przedsiębiorstwa państwowe⁸⁰, a następnie każde z nich skomercjalizowano i skomunalizowano (ewentualnie sprywatyzowano). Do dziś jako międzygminne spółki komunalne funkcjonują cztery⁸¹ (zob. ryc. 40):

- Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Sosnowcu (przekształcone w spółkę komunalną z udziałem miast: Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza, Będzin i Czeladź w 1997 r.),
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Gliwicach (przekształcone w spółkę komunalną z udziałem gmin: Gliwice, Zabrze, Knurów, Gierałtowice i Zbrosławice w 1997 r.),

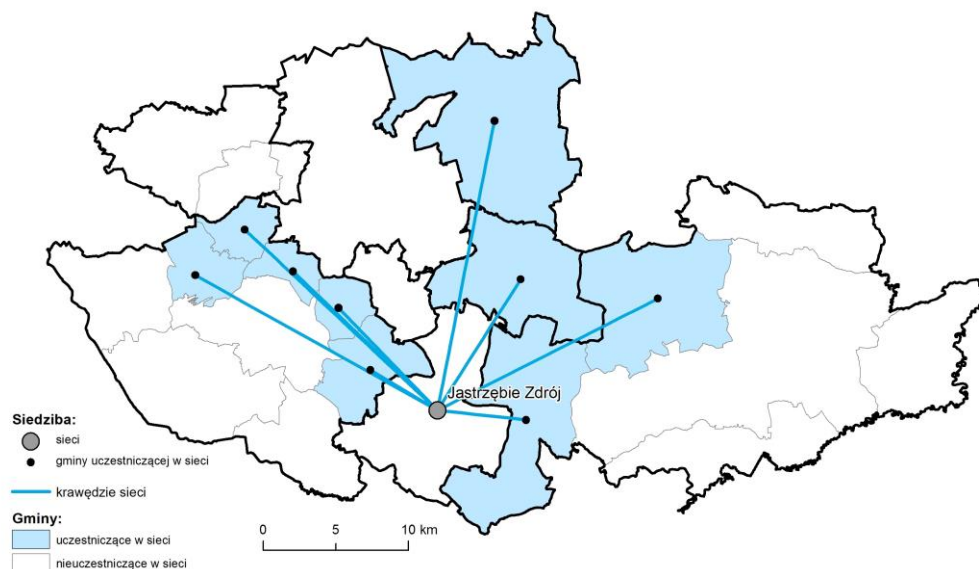
⁷⁹ Komunalizację spółki umożliwiła nowelizacja Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji dokonana Ustawą z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. 2006 nr 107 poz. 721). Wprowadzono w niej zmiany polegające na rozszerzeniu art. 4a Ustawy, co umożliwiło nieodpłatnie zbycie pakietu akcji jednoosobowej spółki Skarbu Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego.

⁸⁰ Zarządzenie Nr 175/91 Wojewody katowickiego z dnia 13 września 1991 r. w sprawie podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Katowicach.

⁸¹ Historia pozostałych podmiotów jest różna. Większość z nich została skomunalizowana na rzecz jednej gminy (PKM Tychy, PKM Jaworzno, PKM Zawiercie, PKM Czechowice-Dziedzice, PKM Racibórz), PKM Olkusz sprywatyzowano i funkcjonuje do dziś a PKM Bytom (w którym udziały posiadały Bytom, Chorzów, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Zabrze i Zbrosławice) ogłosiło upadłość i przestało funkcjonować (dane zaczerpnięte z opracowania Jackiewicza i in, 2010).

- Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Katowice (przekształcone w spółkę komunalną z udziałem miast: Katowice, Chorzów i Siemianowice Śląskie w 1998 r.),
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Świerkłańcu (przekształcone w spółkę komunalną z udziałem Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach w 1999 r.).

Wszystkie 4 spółki realizują przewozy na zlecenie KZK GOP albo związku międzygminnego w Tarnowskich Górach. Spółka w Sosnowcu dysponuje 266, w Katowicach 256, w Gliwicach 176 a w Świerkłańcu 92 autobusami. Każda z nich odgrywa więc istotną rolę w przewozach transportowych, a razem z Tramwajami Śląskimi, przewoźnikami prywatnymi i podmiotami kolejowymi tworzą system realizujący usługi publicznego transportu zbiorowego w aglomeracji górnośląskiej.



Rycina 41. Międzygminny Związek Komunikacyjny w Jastrzębiu-Zdroju.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Drugim obszarem (po aglomeracji górnośląskiej), na którym gminy zawiązały sieć organizującą i realizującą publiczny transport zbiorowy jest aglomeracja rybnicka (rybnicko-jastrzębska). Na jej obszarze funkcjonuje **Międzygminny Związek Komunikacyjny w Jastrzębiu-Zdroju** (ryc. 41), tworzony aktualnie przez 9 gmin liczących prawie 200 tys. mieszkańców. Związek ten boryka się jednak z bardzo dużymi problemami. Już kilka lat po jego utworzeniu decyzję o wystąpieniu podjął Rybnik, czyli największe miasto aglomeracji (ok. 140 tys. mieszkańców). W 2012 r. z sieci wystąpił również Wodzisław Śląski (50 tys. mieszkańców), a rok później gmina Świerklany (11 tys. mieszkańców). Dodatkowo, najbardziej aktualne informacje potwierdzają, że również Jastrzębie-Zdrój (92 tys. mieszkańców) opuści związek w 2015 r.

Tym samym będzie on organizował transport publiczny jedynie w 9 gminach aglomeracji (największe z nich to Żory, liczące ok. 62 tys. mieszkańców i Czerwionka-Leszczyny licząca ok. 42 tys. mieszkańców). Powody takiego stanu rzeczy są zbliżone do tych, które zdecydowały o opuszczeniu związku w Tarnowskich Górach przez Rudę Śląską. Prezydenci oraz radni Woździsławia Śląskiego i Jastrzębia-Zdroju nie są skłonni dopłacać do nierentownych połączeń realizowanych na obszarze mniejszych gmin, głównie wiejskich. Oba miasta postanowiły więc organizować transport publiczny samodzielnie. Dodatkowo, powodem wystąpienia ze związku Jastrzębia-Zdroju jest ochrona spółki komunalnej – **Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Jastrzębiu-Zdroju** (własność związku), która nie została wyłoniona przez związek jako operator w prowadzonym postępowaniu zamówień publicznych. Dowodem tej tezy jest wypowiedź wiceprezydenta miasta:

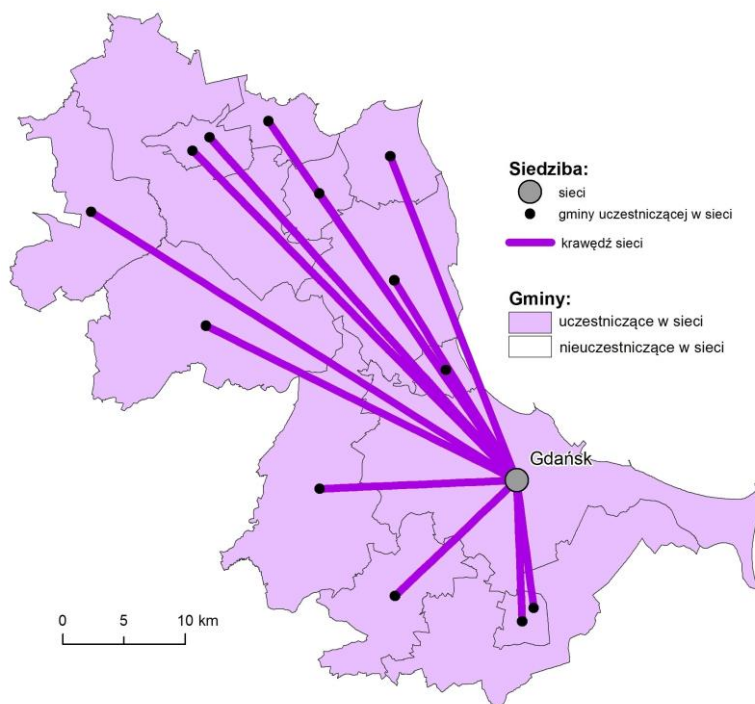
„Na dzień dzisiejszy podpisanie umowy z firmą W. (nazwa firmy jest nieistotna dla całej sprawy, dlatego ją pominięto – przyp. B.K.) spowoduje brak zleceń dla podmiotu PKM Jastrzębie, gdzie zatrudnionych jest ponad 200 pracowników, w większości z terenu miasta Jastrzębie-Zdrój. Brak realizacji zadań komunikacyjnych przez PKM Jastrzębie spowoduje utratę pracy przez kierowców i praktycznie likwidację tego przedsiębiorstwa. Gdybyśmy przyjęli tę uchwałę, daje ona możliwość niepodpisywania tej umowy z firmą W., która wygrała w przetargu, na świadczenie usług komunikacyjnych i jest możliwość przedłużenia umowy o świadczenie usług komunikacyjnych przez PKM Jastrzębie.”⁸²

Wystąpienie ze związku tych dwóch miast powoduje jednak, że przestaje on być związkiem zwartym przestrzennie, co w przypadku usług transportowych ma duże znaczenie. Grupa gmin z części zachodniej (Mszana, Markłowice, Radlin, Rydułtowy i Pszów) będzie w momencie formalnego wystąpienia Jastrzębia-Zdroju oddzielona od grupy w części wschodniej (Pawłowice, Czerwionka-Leszczyny, Żory i Suszec). Z pewnością stawia to pod znakiem zapytania dalszy sens istnienia związku.

Trzecim obszarem, w którym powstały zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w transporcie publicznym jest aglomeracja trójmiejska. Trzeba jednak już na wstępie dodać, że integracja międzygminna na tym terenie ma nieco inny wymiar niż w dwóch opisanych wyżej przypadkach. Otóż w Trójmieście nie doszło jak dotąd ani do pełnej integracji organizacyjnej, ani do integracji na poziomie operatorów publicznego transportu zbiorowego (poza mniejszościowym pakietem udziałów w spółce PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście). Jedyną jak dotąd inicjatywą zinstytucjonalizowanej kooperacji międzygminnej jest powstanie **Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej** w Gdańsku

⁸² Wypowiedź wiceprezydenta Jastrzębia-Zdroju pochodzi z Protokołu nr II.2015 z obrad Sesji zwyczajnej Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój, która odbyła się w dniu 29 stycznia 2015 r.

(ryc. 42). Został on oficjalnie zarejestrowany w 2007 r., jako próba integracji transportowej Trójmiasta i obszaru najbliższej z nim powiązanej. W skład związku weszły trzy miasta rdzeniowe (Gdańsk, Gdynia, Sopot), stosunkowo silnie zurbanizowana północna część aglomeracji (miasto i gmina Wejherowo, Reda, Rumia, Kosakowo, Szemud, Luzino) oraz jej część zachodnia i południowa (gminy Żukowo i Kolbudy oraz miasto i gmina Pruszcz Gdański).

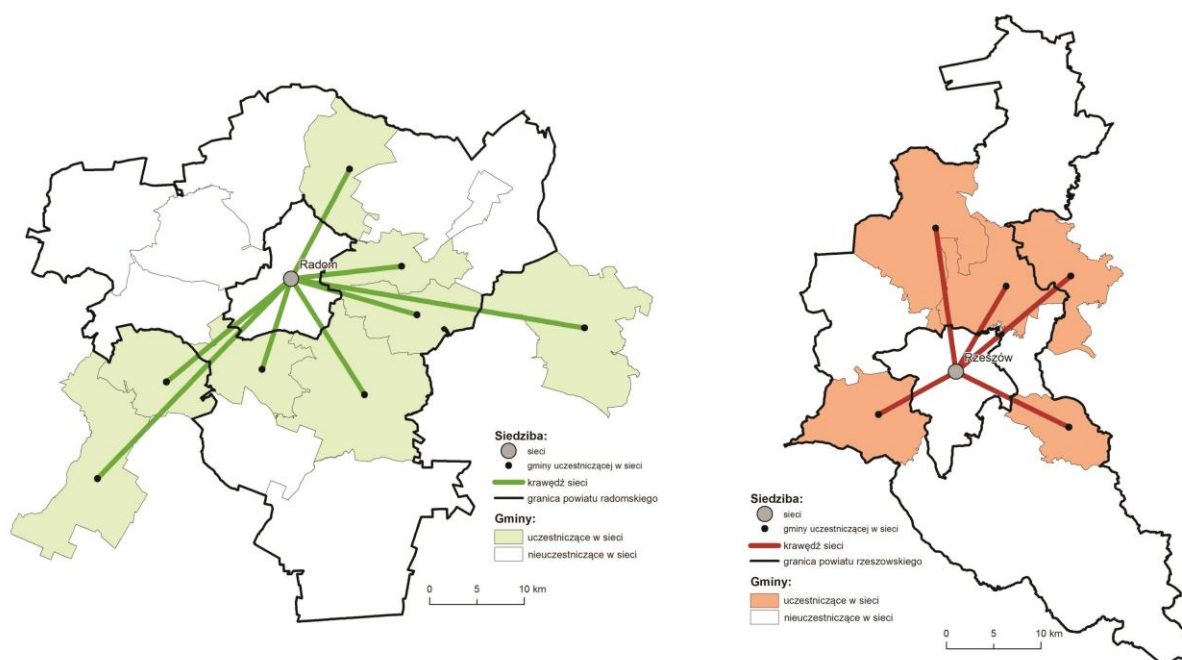


Rycina 42. Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Związek od początku powstania pełni funkcję integrującą ofertę taryfową. Doprowadził bowiem do powstania biletu metropolitalnego i odpowiada za jego sprzedaż. Niestety jednak (mimo formułowanych deklaracji) nie udało się doprowadzić do pełnej integracji organizacyjnej transportu publicznego w Trójmieście. Zadanie to nadal realizują cztery niezależne podmioty. Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku organizuje przewozy transportowe na liniach komunikacyjnych w Gdańsku, Sopocie, Gdyni (wyłącznie dwie linie kończące swój bieg w Gdyni), Pruszczu Gdańskim oraz gminach Kolbudy, Żukowo i Pruszcz Gdański (gm. wiejska). Natomiast Zakład Komunikacji Miejskiej w Gdyni organizuje przewozy na liniach w Gdyni, Sopocie, Rumi i gminach Wejherowo, Kosakowo, Szemud i Żukowo. Do tego dochodzą przewozy organizowane przez PKP Szybką Kolej Miejską w Trójmieście oraz miasto Wejherowo. Oprócz doprowadzenia do integracji organizacyjnej, związek miał po wprowadzeniu biletu metropolitalnego realizować zadania związane z „uchwalaniem taryf i przepisów porządkowych, dystrybucją i kontrolą biletów, promocją usług, zatrudnianiem przewoźników, nadzorem i regulacją ruchu, utrzymywaniem przystanków, pętli i węzłów integracyjnych” (Kołodziejski,

Wyszomirski 2009: 101). Niestety, różnego rodzaju ograniczenia ciągle uniemożliwiają pełną integrację zbiorowego transportu publicznego w aglomeracji trójmiejskiej.

Sieci współdziałania międzygminnego w publicznym transporcie zbiorowym zostały również zawiązane w dwóch aglomeracjach monocentrycznych – Rzeszowa i Radomia (ryc. 43). Są nimi **Związek Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa** oraz **Związek Gmin Podradomska Komunikacja Samochodowa**. Obie sieci mają tę samą genezę. Powstały odpowiednio w 2009 i 2010 r. wskutek komunalizacji mienia państwowego przedsiębiorstw komunikacji samochodowej (PKS) w Rzeszowie i Radomiu. Są to jedyne w Polsce przykłady komunalizacji PKS na rzecz związku międzygminnego (zob. Taylor, Ciechański 2013). Aktualnie związek podkarpacki zrzesza 5 gmin liczących ok. 77 tys. mieszkańców, a związek podradomski – 8 gmin, liczących ok. 94 tys. mieszkańców. Jednak zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku, w sieci współdziałania nie uczestniczy miasto rdzeniowe i pewna część gmin ze strefy podmiejskiej (tj. 4 gminy powiatu rzeszowskiego i 8 gmin powiatu radomskiego), a sam proces komercjalizacji i komunalizacji obu przedsiębiorstw był dość nietypowy, by nie powiedzieć – kontrowersyjny. Przebiegał on według ogólnie przyjętych norm, zapisanych w Ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁸³.



Rycina 43. Sieci związane z publicznym transportem zbiorowym w aglomeracjach Rzeszowa i Radomia.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

⁸³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1996 nr 118 poz. 561 z późn. zm.).

W Ustawie tej zapisano, że „z uzasadnionym wnioskiem dokonania komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego w celu komunalizacji może wystąpić do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której znajduje się siedziba tego przedsiębiorstwa, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki” (art. 4a, ust. 1). Przepis tego artykułu jednoznacznie mówi, że przedsiębiorstwo państwowe może zostać skomunalizowane wyłącznie na rzecz jednostki, na terenie której mieści się jego siedziba, a jeszcze w 2009 r. siedziby obu PKS znajdowały się na terenie miast (w Rzeszowie przy al. Wyzwolenia 6 oraz w Radomiu przy ul. 1905 r. nr 47)⁸⁴. Oznacza to, że prawo do nabycia udziałów i akcji w przedsiębiorstwach miały samorzady obu miast oraz samorzady województw podkarpackiego i mazowieckiego. Jednak mimo starań o przejęcie przedsiębiorstw przez samorzady Rzeszowa, Radomia i województwa podkarpackiego⁸⁵, nie zostały one skomunalizowane na ich rzecz, a w międzyczasie oba PKS zmieniły adresy swoich siedzib – PKS w Radomiu na Skaryszew (gmina powiatu radomskiego), a PKS w Rzeszowie na Chmielnik (gmina powiatu rzeszowskiego). Od tego momentu mogły one zostać zgodnie z prawem przekazane nowopowstałym związkom międzygminnym. Cały proces komunalizacji był jednak dość specyficzny i trudno jest w nim wskazać argumenty za przekazaniem spółki gminom podmiejskim (tym bardziej, że nie prowadziły one usług publicznego transportu zbiorowego o zasięgu aglomeracyjnym). Większość PKS przekazywano (zgodnie z przepisami o konieczności pokrywania się siedziby spółki z terytorium jednostki samorządowej) albo samorządom wojewódzkim (17), albo powiatowym (18), albo miastom na prawach powiatu (5).

Związki międzygminne wokół Rzeszowa i Radomia od momentu przejęcia PKS podjęły szereg działań związanych z ich dostosowaniem do prowadzenia przewozów w komunikacji podmiejskiej (m.in. zakup autobusów niskopodłogowych), przejmując tym samym w wielu przypadkach funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego pełnioną dotychczas przez spółki miejskie (MPK w Radomiu i Rzeszowie). Związek podkarpacki zdecydował nawet o wprowadzeniu „darmowej”⁸⁶ komunikacji podmiejskiej. Sytuacja podradomskiego PKS jest nieco trudniejsza, ale i on prowadzi przewozy na jednej linii podmiejskiej. Obie spółki cały czas wykonują również usługi transportu publicznego w przewozach regionalnych i międzyregionalnych.

⁸⁴ Fakt ten potwierdzają dwa źródła: (1) archiwalne strony serwisu www.krs-online.com.pl oraz (2) Wystąpienie pokontrolne NIK z 8 lutego 2011 r. (nr sprawy: P/10/043 KGP-4101-01-01/2010).

⁸⁵ Zob. cytowany wcześniej raport NIK.

⁸⁶ Jedynym kosztem pozostało wykupienie karty za jednorazową, stosunkowo niewielką opłatą. Słowo „darmowej” umieszczono w cudzysłowie, gdyż tak naprawdę koszty jej utrzymania zostały po prostu przeniesione z użytkowników transportu publicznego (kupujących bilety) na całą wspólnotę samorządową (utrzymującą odtąd przewozy pasażerskie).

Próba sformułowania pewnych uogólnień co do powstawania i funkcjonowania sieci związanych z publicznym transportem zbiorowym prowadzi do trzech wniosków. Po pierwsze, wydaje się, że w ich powstaniu kluczowe znaczenie mają czynniki geograficzno-osadnicze, a mówiąc bardziej konkretnie – obecność policentrycznego układu osadniczego (11 z 13 sieci powstało na tego rodzaju obszarach). W aglomeracjach monocentrycznych rozwiązaniem integrującym organizację publicznego transportu zbiorowego (nie zawsze w pełni) są przede wszystkim porozumienia pomiędzy gminami podmiejskimi a miastem centralnym, które przejmuje od nich zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Nie ma w tym przypadku wątpliwości, kto jest liderem współdziałania, a miastom centralnym często zależy na przejmowaniu organizacji transportu w innych gminach również dlatego, że dzięki temu mogą zwiększać popyt na usługi realizacji transportu przez miejskich przewoźników.

Po drugie, dość dużą rolę w instytucjonalizacji tego typu sieci miały procesy komunalizacji mienia państwowego (podobnie jak w przypadku sieci gospodarki wodno-ściekowej). Powód jest najpewniej podobny. Otóż wydaje się, że ważną przesłanką komunalizacji mienia na rzecz sieci współpracy (poza nietypowymi przypadkami PKS Rzeszów i PKS Radom oraz związkiem międzygminnych w Trójmieście) była niepodzielność składników majątkowych przedsiębiorstw państwowych. Przed przywróceniem samorządu na Górnym Śląsku funkcjonowało jedno przedsiębiorstwo wojewódzkie z kilkunastoma zakładami. Bardzo trudne (i skrajnie nieefektywne) byłoby podzielenie majątku przedsiębiorstwa pomiędzy wszystkie gminy z osobna. Potwierdzają to publikacje z lat 1990., w których wspomiano o długim procesie negocjacji warunków podziału przedsiębiorstw międzygminnych (zob. Ryszkiewicz 1997). Podziałom spółek państwowych sprzeciwiały się również środowiska pracowników. Ostatecznie więc spora część tego rodzaju podmiotów została skomunalizowana albo na rzecz miast centralnych aglomeracji monocentrycznych albo, w przypadku aglomeracji policentrycznych, na rzecz utworzonych w tym celu sieci współdziałania międzygminnego. Wyjątkiem była aglomeracja trójmiejska, jednak w tym przypadku decydujące znaczenie miała odrębność systemów transportowych opartych o infrastrukturę niemożliwą do delokalizacji (w Gdańsku jest to system tramwajowy, a w Gdyni – trolejbusowy). Można zatem zaobserwować pewne podobieństwo w genezie powstania zinstytucjonalizowanych sieci w publicznym transporcie zbiorowym oraz sieci gospodarki wodno-ściekowej, gdyż w obu typach dużą rolę odgrywa niemożliwa do delokalizacji infrastruktura (tramwajowa, trolejbusowa, wodociągowa, kanalizacyjna) służąca realizacji usług publicznych.

Po trzecie, o ile czynniki instytucjonalne nie miały większego wpływu na powstawanie sieci współdziałania międzygminnego, o tyle najpewniej wpłyną w najbliższym czasie na ich

funkcjonowanie. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na kwestię rozdzielenia funkcji organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego wprowadzoną Ustawą o publicznym transporcie zbiorowym z 2010 r.⁸⁷ Jest to bezpośrednia konsekwencja implementacji na krajowy grunt instytucji europejskich⁸⁸, które zmuszają państwa członkowskie do organizacji transportu na zasadach tzw. konkurencji regulowanej. Naczelną zasadą przyjętą przez państwa unijne jest bowiem „swobodny przepływ usług oraz konkurencja na rynku wewnętrznym (...), do czego niezbędny jest zakaz dyskryminacji oraz eliminowanie sytuacji mogących zakłócić swobodną i uczciwą konkurencję” (Klatka 2010). W związku z tymi regulacjami wyłonienie operatora publicznego transportu zbiorowego w większości przypadków musi następować w formie przetargowej. Oznacza to, że o ile warunki przetargu nie będą pośrednio faworyzowały przewoźnika publicznego (co, zdaniem NIK miało miejsce w przypadku Komunikacyjnego Związku Komunalnego GOP), będzie on musiał być bardziej konkurencyjny niż przewoźnik prywatny. To natomiast będzie z pewnością trudnym zadaniem. Powstaje więc pytanie, czy przyjęcie unijnych regulacji dotyczących konkurencji na rynku usług publicznych nie spowoduje zaniku kooperacji międzygminnej w zakresie wspólnej realizacji usług publicznego transportu zbiorowego, a pośrednio również w zakresie wspólnej organizacji (pierwsze efekty są już widoczne, co zostało opisane w odniesieniu do przypadku wystąpienia Jastrzębia Zdroju z Międzygminnego Związku Komunikacyjnego).

Po czwarte, w funkcjonowaniu sieci w publicznym transporcie zbiorowym można zaobserwować pewne symptomy zjawisk opartych o racjonalny wybór władz samorządowych dużych jednostek. Polegają one na braku chęci dopłacania do przewozów transportowych, których deficyt generują gminy o większym rozproszeniu miejsc zamieszkania. Przypomina to zachowania liderów politycznych miast uczestniczących w projekcie budowy infrastruktury kanalizacyjnej w Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty. Racjonalne zachowania burmistrzów i prezydentów miast wpływają na dekompozycję sieci współdziałania i znacznie osłabiają chęć podejmowania strategii kooperacyjnych w przyszłości. Ma to dość negatywne skutki dla ponadgminnych struktur funkcjonalno-przestrzennych (dezintegracja sieci transportowych i „sztuczne” domykanie ich w granicach administracyjnych gminy) i powinno być przedmiotem zainteresowania podmiotów publicznych wyższych szczebli, w tym przede wszystkim tych,

⁸⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13 z późn. zm.).

⁸⁸ Kluczową rolę odgrywa tu Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1).

które tworzą ramy instytucjonalne organizacji i realizacji usług publicznego transportu zbiorowego.

4.4. Sieci związane z realizacją innych usług publicznych

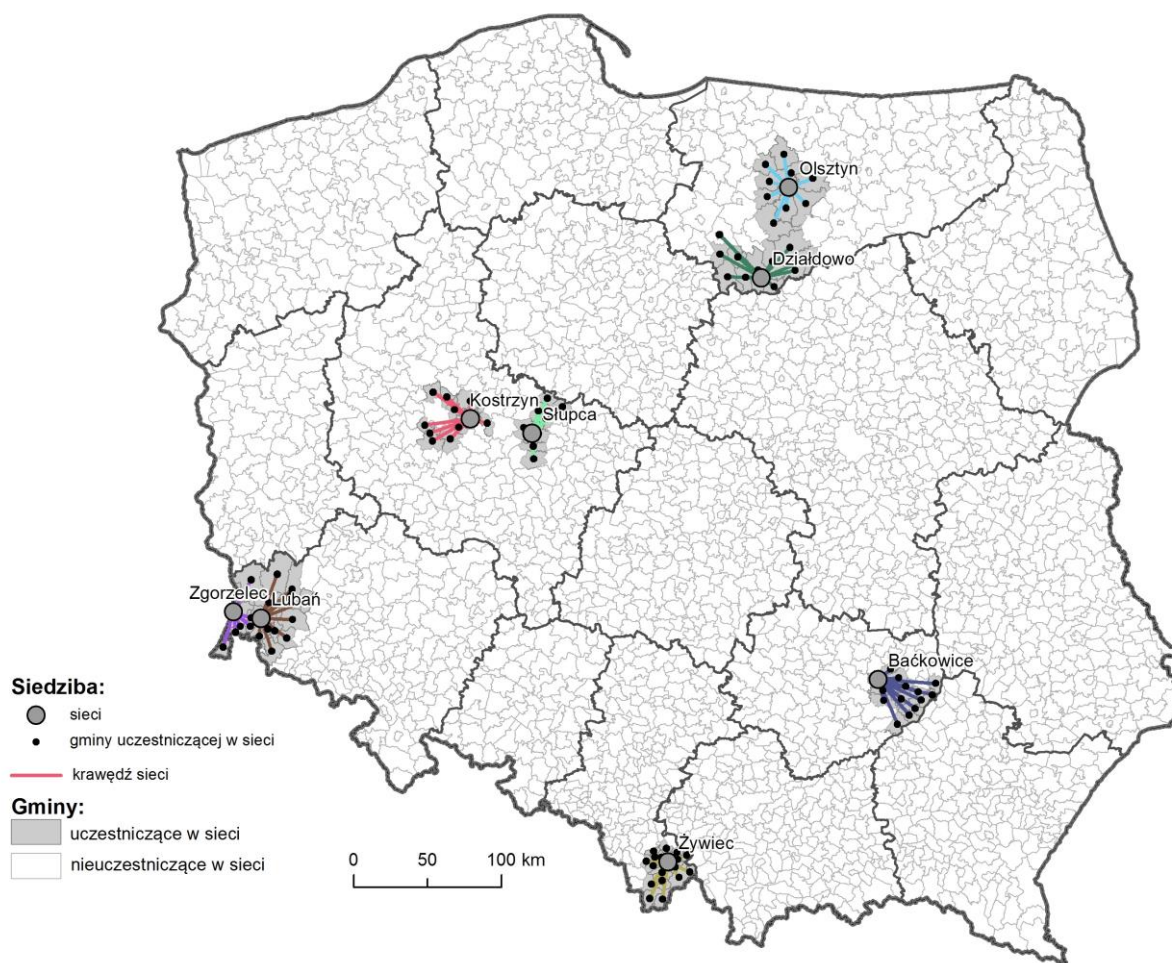
Przedmiotem zinstytucjonalizowanej kooperacji międzygminnej są również innego rodzaju działalności związane z szeroko rozumianymi usługami publicznymi. Nie są one tak często usieciawiane jak w przypadku gospodarki odpadami komunalnymi, gospodarki wodno-ściekowej, czy transportu publicznego. Mogą jednak (w niektórych przypadkach) stanowić dobre praktyki, pewne wzorce do naśladowania dla innych gmin. Łącznie w ramach tego typu zidentyfikowano 21 sieci (zob. Załącznik nr 8). Uczestniczy w nich 206 (8%) gmin. Funkcjonują one w oparciu o formę związku międzygminnego (18 sieci) lub stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (3 sieci).

Najbardziej liczne wśród nich są sieci zajmujące się prowadzeniem schronisk dla bezdomnych zwierząt. Jest ich łącznie 8 i zrzeszają 96 gmin (ryc. 44). Ustawa o ochronie zwierząt z 1997 r.⁸⁹ zobligowała gminy do „zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania” (art. 11), uznając to za jej zadanie własne. Jednak mimo wprowadzenia przez ustawodawcę instytucji obligujących, problematyka ta jest nadal traktowana dość luźno (wynika to najpewniej z braku realnych sankcji za nieprzestrzeganie instytucji). Kolejne raporty NIK⁹⁰ oraz organizacji społecznych⁹¹ ukazują pewne pozytywne zmiany w realizacji przez gminy zadania opieki nad zwierzętami, jednak oceny całościowe są ciągle dość negatywne. Dużym problemem w realizacji tego zadania są bowiem braki w infrastrukturze (niewielka liczba schronisk, które w większości istnieją już kilkadziesiąt lat i są niedostosowane do współczesnych standardów). Jednym ze sposobów radzenia sobie z tym problemem stała się kooperacja międzygminna, która gwarantuje uzyskanie efektu skali (wysoce nieopłacalne jest bowiem budowanie schroniska dla jednej gminy, szczególnie gdy jest ona niewielka).

⁸⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 1997 nr 111 poz. 724).

⁹⁰ Zob. np.: (1) *Informacja o wynikach kontroli...*, 2011. [w:] <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3159,vp,3989.pdf> (dostęp: 12.01.2015 r.); (2) *Wykonywanie zadań...*, 2013. [w:] <http://www.nik.gov.pl/plik/id,5160,vp,6685.pdf> (dostęp: 15.01.2015 r.).

⁹¹ Zob. np.: *Realizacja zadań własnych*, 2011. [w:] <http://www.ngopole.pl/wp-content/uploads/2012/12/RAPORT-REALIZACJAZADAN...1.pdf> (dostęp: 15.01.2015 r.).



Rycina 44. Sieci związane z budową i/lub prowadzeniem schronisk dla bezdomnych zwierząt.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Czynniki instytucjonalne oraz motywacje ekonomiczne są zatem głównym powodem powstawania sieci współpracy w zapewnianiu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywaniu. Skala współpracy jest jednak stosunkowo niewielka w porównaniu do samodzielnych inicjatyw gmin:

„Szczególnym przypadkiem schronisk gminnych są związki i porozumienia co do prowadzenia wspólnego schroniska przez kilka gmin. Pomimo wielu planów i zapowiedzi, model taki nie upowszechnia się. W Polsce funkcjonuje zaledwie kilka takich schronisk.”⁹²

Obiekty te prowadzą w większości duże gminy miejskie (które są w stanie samodzielnie uzyskać efekt skali), w mniejszym stopniu również prywatne przedsiębiorstwa (24%) i organizacje pozarządowe (12%)⁹³. Problemy z wygospodarowaniem przez gminy środków finansowych na budowę i prowadzenie schronisk powodują, że czasami są one prowadzone przez sieci,

⁹² Statystyka i typologia schronisk..., 2014. [w:] <http://www.boz.org.pl/raport/2014/02.htm> (20.01.2015 r.).

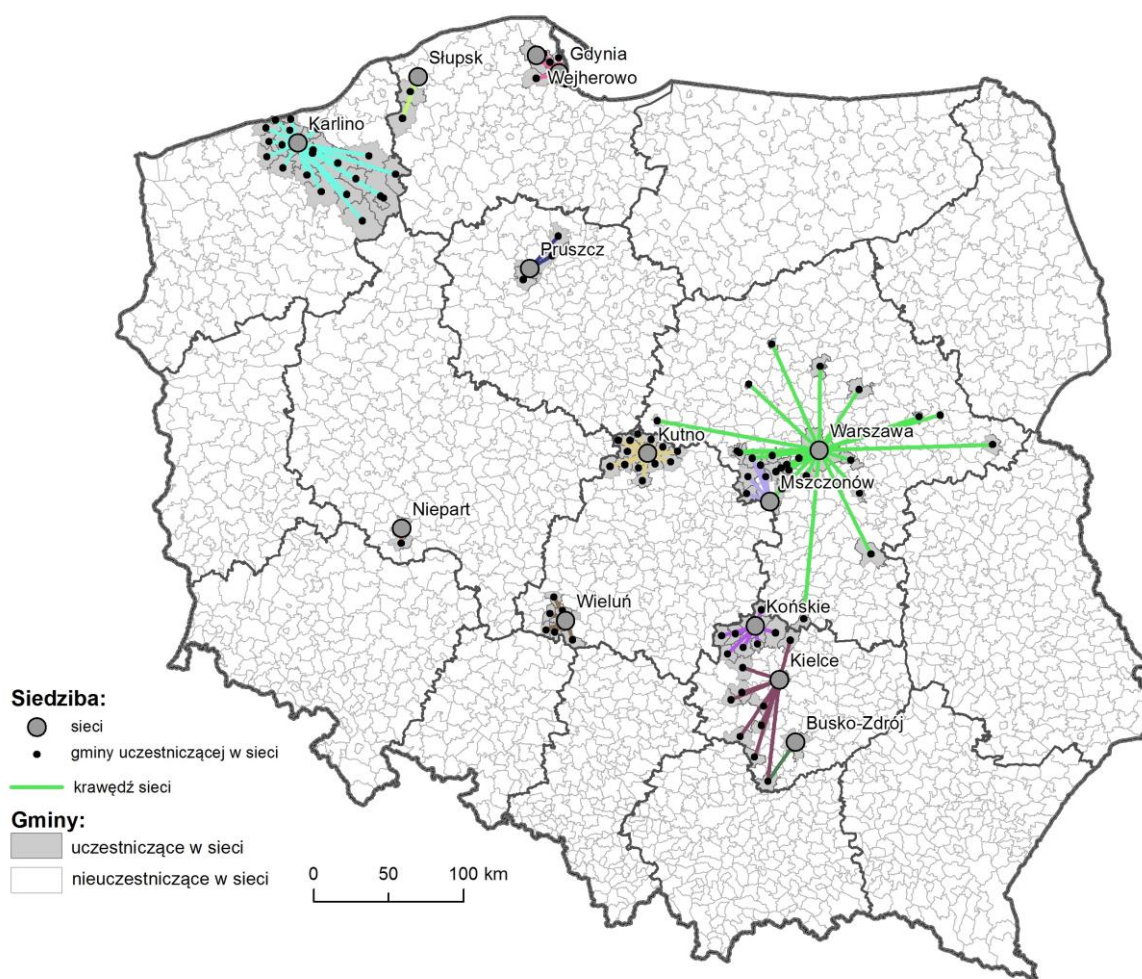
⁹³ Statystyka i typologia schronisk..., 2014. [w:] <http://www.boz.org.pl/raport/2014/02.htm> (20.01.2015 r.).

które zajmują się również innym zadaniem, a schroniska prowadzą niejako „przy okazji”. Taka sytuacja ma miejsce m. in. w Ekologicznym Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki w Baćkowicach, który zajmuje się również organizacją systemu zbiórki, odbioru i transportu odpadów komunalnych i realizuje duży projekt wodno-kanalizacyjny oraz w Ekologicznym Związku Gmin Działdowszczyzna w Działdowie, który oprócz tego zadania organizuje zbiórkę, odbiór i transport odpadów, a także prowadzi instalację zagospodarowania odpadów komunalnych. Pozostałe 6 sieci powstało i realizuje wyłącznie zadania budowy i/lub prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt.

Pozostałe sieci (zob. ryc. 45) realizują bardzo różne zadania, czasami nawet nieco wykraczające poza kompetencje gmin. Są nimi:

- zaopatrzenie ludności w energię ciepłą (Komunalny Związek Ciepłownictwa Ponidzie w Busku-Zdroju oraz Komunalny Związek Dolina Redy i Chylonki w Gdyni),
- modernizacja infrastruktury drogowej (Związek Gmin Regionu Kutnowskiego w Kutnie),
- rozwój infrastruktury teleinformatycznej (Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie oraz Mazowieckie Stowarzyszenie Gmin na rzecz Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Warszawie),
- realizacja opracowań planistycznych i projektowych (Międzygminny Związek Planowanie Przestrzenne w Kielcach oraz Związek Międzygminny Mazowsze Zachodnie w Mszczonowie),
- realizacja wychowania przedszkolnego oraz edukacji podstawowej i gimnazjalnej (Edukacyjny Związek Międzygminny Gostkowo-Niepart w Nieparcie),
- prowadzenie domu opieki społecznej (Związek Gmin – Międzygminny Ośrodek Opiekuńczy w Pruszczu),
- dbanie o bezpieczeństwo publiczne (Stowarzyszenie Bezpieczny Region Słupski w Słupsku),
- koordynacja działań na rzecz przeciwdziałania problemom społecznym (Stowarzyszenie Gmin Powiatu Wejherowskiego na rzecz Wspólnego Rozwiązania Problemów Alkoholowych Zdrowa Rodzina – Zdrowa Gmina w Wejherowie),
- prowadzenie mediów elektronicznych (Związek Gmin Ziemi Wieluńskiej w Wieluniu),
- przeciwdziałanie bezrobociu (Staropolski Związek Gmin i Miast w Końskich).

Część spośród przedstawionych powyżej zadań będących przedmiotem zinstytucjonalizowanej kooperacji międzygminnej zostanie przedstawiona poniżej w bardziej szczegółowy sposób.



Rycina 45. Sieci realizujące inne usługi publiczne.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Zaopatrzenie ludności w energię ciepłą jest jednym z podstawowych zadań własnych gmin. Natura infrastruktury ciepłowniczej (wymagana jest określona, możliwie wysoka gęstość zaludnienia na km sieci) powoduje jednak, że jest to działalność prowadzona głównie w miastach, szczególnie dużych. Niestety nie udało się w ramach niniejszej rozprawy szczegółowo i w pełnym zakresie zidentyfikować zjawiska międzygminnego sieciowania tego zadania. Uznano bowiem, że czas poświęcony na szczegółowe rozpoznanie każdego podmiotu realizującego tę usługę w Polsce (tylko taki sposób pozwala na zidentyfikowanie ich międzygminnego charakteru) będzie zbyt długi w stosunku do uzyskanych efektów. Wydaje się bowiem, że zadanie to nie jest tak częstym przedmiotem kooperacji jak choćby gospodarka wodno-ściekowa (również oparta o infrastrukturę sieciową). Wniosek ten oparto o analizę działań związków międzygminnych (tylko 2 z nich zajmują się sprawami ciepłownictwa) oraz przykłady opracowań eksperckich, pokazujących stosunkowo duży udział prywatnej własności w tym sektorze

(zob. np. *Energetyka ciepła...*, 2013). Trzeba jednak dodać, że mimo niewielkiej skali, w przyszłości i tę sferę działalności gmin należy poddać analizie w kontekście międzygminnego usieciowienia.

Dość nietypowym przedmiotem współdziałania międzygminnego jest prowadzenie podmiotu odpowiedzialnego za sporządzanie na rzecz gmin podstawowych dokumentów planistycznych i strategicznych (przede wszystkim studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego). Zadanie to tworzy więź kooperacyjną między gminami w związkach międzygminnych z Kielc i Mszczonowa. Pierwszy z nich tworzy 9 niewielkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z województwa świętokrzyskiego (Kielce są tylko siedzibą związku i nie uczestniczą w sieci współdziałania), natomiast drugi składa się z 6 mazowieckich gmin wiejskich oraz gminy miejsko-wiejskiej Mszczonów. Wydaje się, że w przypadku tych dwóch sieci głównym powodem współdziałania jest chęć uzyskania efektu skali, który pozwala na stworzenie podmiotu odpowiedzialnego za prace projektowe na rzecz gmin. Tego rodzaju działalność wymaga bowiem określonych kompetencji i zatrudnienia specjalistycznej kadry. Małych gmin na to zazwyczaj nie stać i zlecają one zadanie opracowania dokumentów planistycznych komercyjnym przedsiębiorstwom prywatnym. Międzygminne usieciowienie tego zadania jest o tyle inne, że pozwala na bezpośrednią kontrolę działalności przedsiębiorstw planistycznych i projektowych. Trudno powiedzieć jak to rozwiązanie wpływa ostatecznie na koszty realizacji i jakość opracowań planistycznych – wydaje się, że zagadnienie to mogłoby być przedmiotem ciekawych analiz eksperckich i naukowych w przyszłości.

Przykładem bardzo interesującej współpracy międzygminnej w formie dotychczas niespotykanej jest działalność Edukacyjnego Związku Międzygminnego Gostkowo-Niepart w Nieparcie, utworzonego w 2009 r. Zrzesza on dwie gminy (Krobia i Miejska Górka), które zdecydowały się na wspólne prowadzenie Zespołu Szkół w Gostkowie, składającego się ze szkoły podstawowej w Nieparcie (gm. Krobia) i gimnazjum w Gostkowie (gm. Miejska Górka). Zespół prowadzi również przedszkole w Nieparcie. Przejęcie przez związek prowadzenia części zadań edukacyjnych gmin spotkało się jednak z dość dużym oporem instytucjonalnym. Można powiedzieć, że gminy Krobia i Miejska Górka „przecierały szlaki” w tej materii, gdyż dotychczas jakakolwiek kooperacja gmin w dziedzinie edukacji sprowadzała się przede wszystkim do porozumień międzygminnych w sprawie świadczenia usług edukacyjnych (czyli *de facto* przekazywania ich jednej ze stron porozumienia). Problemy z funkcjonowaniem związku miały

dwojaką naturę⁹⁴. Po pierwsze, nie było jasne, czy subwencja oświatowa (czyli podstawowe źródło finansowania przez gminy zadań edukacyjnych) powinna być przekazana związkowi bezpośrednio, czy też za pośrednictwem gmin. To drugie rozwiązanie (za którym opowiadało się ministerstwo) z pewnością generowałoby niepotrzebne, dodatkowe koszty obsługi finansowej. Po drugie, w świetle obowiązujących wówczas przepisów, dla związków międzygminnych (jako podmiotów innych niż jednostki samorządu terytorialnego) stosowanie zapisów Karty Nauczyciela nie miało charakteru obligatoryjnego. To natomiast wywołało natychmiastowy sprzeciw i protest Związku Nauczycielstwa Polskiego, który uznał, że otwarcie „furtki” w tym przypadku będzie traktowane w przyszłości jako precedens i ograniczy prawa nauczycieli. Niestety, ostatecznie doprowadziło to do nowelizacji Ustawy o systemie oświaty⁹⁵ i wprowadzenia ust. 5ga w art. 5 o następującej treści:

„5ga. Jednostka samorządu terytorialnego **nie może** (podkr. B.K.) powierzyć lub przekazać wykonywania zadań oświatowych, o których mowa w art. 5a ust. 2–2b, osobie prawnej utworzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego lub osobie prawnej, w której ta jednostka samorządu terytorialnego ma udziały, albo której ma akcje. W szczególności jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazać takiej osobie prawnej prowadzenia szkoły na podstawie ust. 5g, ani udzielić jej zezwolenia na założenie publicznej szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego na podstawie art. 58 ust. 3.”

Zapis ten uniemożliwia gminom przekazywanie zadań edukacyjnych na rzecz związków międzygminnych. Jest to o tyle niedobra informacja, że przykład związku z Niepartu można bez wątplenia wskazać jako dobrą praktykę rozwiązywania problemów małych szkół wiejskich i powstających wokół tego konfliktów społecznych (zob. m.in. Bajerski 2014). Związek Gostkowo-Niepart stanowi przykład nowego sposobu radzenia sobie z problemami demograficznymi i koniecznością likwidacji szkół. Przyjęcie związku międzygminnego jako formy prowadzenia szkół wynikało z niedopasowania dotychczas stosowanych rozwiązań do tej konkretnej sytuacji. Utrzymywanie dwóch osobnych szkół w Nieparcie i Gostkowie jako szkół gminnych było wysoce nieefektywne ekonomicznie. Trzeba również dodać, że forma związku międzygminnego umożliwia wprowadzenie rozwiązań korzystnych dla różnych grup interesu. W statucie związku zapisano np., że w skład zgromadzenia (a więc organu stanowiącego i kontrolnego) wchodzi również przedstawiciele rodziców i nauczycieli (§9 Statutu):

„Ust. 1. W skład zgromadzenia związku wchodzi burmistrzowie gmin będących członkami związku oraz przedstawiciele wyznaczeni przez rady gmin należących do Związku spośród

⁹⁴ Zob. m.in. *Związki międzygminne będą stosować Kartę nauczyciela*, 2013. [w:] <http://prawopl.pl/edukacja/aktualno%C5%9Bci/projekty-akt%C3%B3w-prawnych/9986-zwi%C4%85zki-mi%C4%99dzygminne-b%C4%99d%C4%85-stosowa%C4%87-kart%C4%99-nauczyciela> (dostęp: 21.01.2015 r.).

⁹⁵ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 357).

radnych lub spoza składu rady w liczbie po 4 członków z każdej z gmin będących członkami Związku, z zastrzeżeniem określonym w ust. 2.

Ust. 2. Przedstawiciele o których mowa w ust. 1, w liczbie **co najmniej po trzech** z każdej z gmin będących członkami Związku, powoływani będą spośród przedstawicieli lokalnych środowisk działających na terenie objętym prowadzeniem przez Związek szkół i przedszkoli, w szczególności **rodziców dzieci** uczęszczających do tych szkół i przedszkoli oraz **minimum po jednym nauczycielu**.

Związek ten stał się więc (przynajmniej pozornie) praktycznym przykładem niespotykanego jak dotąd w związkach międzygminnych zastosowania idei współzrządzenia poprzez włączenie w skład najważniejszego organu uczestników innych niż lokalni samorządowcy. Niestety, wskutek wprowadzonej nowelizacji przepisów będzie on musiał zostać zlikwidowany. Przepisy przejściowe zakładają, że musi to nastąpić do 31 sierpnia 2017 r.⁹⁶

4.5. „Puste skorupy”, czyli sieci nierealizujące swoich statutowych celów

Spośród wszystkich zidentyfikowanych sieci, 89 to tzw. „puste skorupy”, czyli związki międzygminne (a więc struktury mocno sformalizowane, co do zasady przeznaczone do wykonywania zadań własnych związanych z usługami publicznymi), nierealizujące swoich statutowych celów, często w ogóle niefunkcjonujące (spis „pustych skorup” przedstawiono w Załączniku nr 9). Zrzeszają one 562 gminy (23%). Do identyfikacji tego typu sieci przyłożono wyjątkowo dużą wagę (określenie „puste skorupy” może mieć swoje pejoratywne konotacje, dlatego starano się uniknąć jakiegokolwiek omyłkowej diagnozy), a ich wyodrębnienie miało swoje merytoryczne podstawy, obejmujące trzy kryteria:

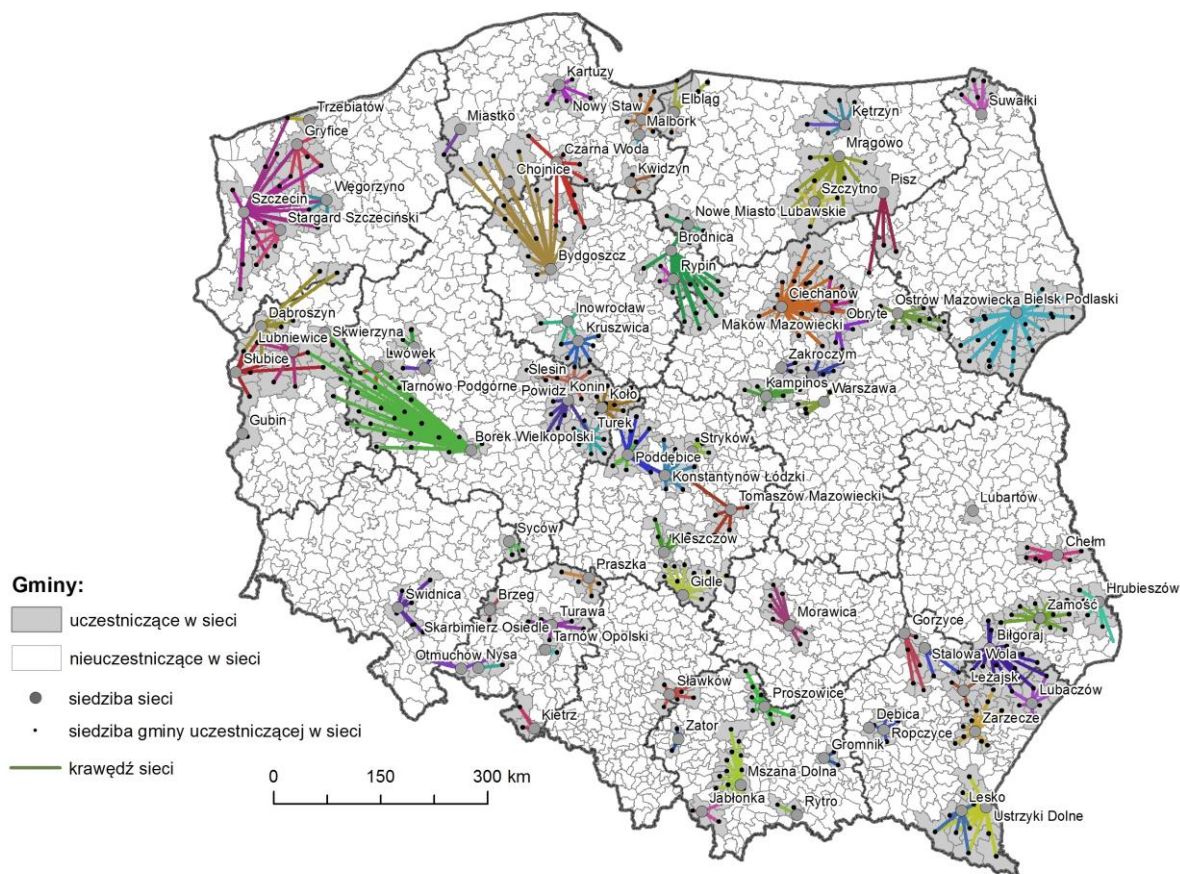
1. Za „pustą skorupę” uznano związek międzygminny, który podjął decyzję o likwidacji, przy czym niezrealizowano jej skutecznie bądź czynności związane z jej realizacją ciągle trwają (dlatego nadal widnieją one w rejestrze związków międzygminnych jako „działające”) – zidentyfikowano łącznie 14 takich związków. Jako decyzję o likwidacji traktowano przede wszystkim: uchwały zgromadzenia związku w sprawie jego likwidacji, ogłoszenia o licytacji mienia, wypowiedzi przedstawicieli gmin-uczestników lub fragmenty uzasadnień uchwał rad gmin w sprawie wystąpienia ze związku międzygminnego. Można przyjąć, że w przypadku tej grupy sieci jednoznacznie rozstrzygnięto sens ich istnienia i nie ma żadnych wątpliwości, że nie funkcjonują.
2. Drugą podstawą do włączenia sieci w grupę „pustych skorup” było nieuchwalenie planu finansowego przez przynajmniej trzy ostatnie lata (2011-2013), co generalnie jest obowiązkiem każdego związku międzygminnego (wynika to bezpośrednio z art. 73a

⁹⁶ Art. 11 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 357).

Ustawy o samorządzie gminnym). Brak planu finansowego nie oznacza oczywiście, że sieć nie działała całkowicie (choć dostępne dane pokazują, że w większości przypadków tak było). Oznacza jednak z całą pewnością, że nie działała w trybie zgodnym z przyjętymi regulacjami i nie realizowała żadnych spraw związanych ze świadczeniem usług publicznych. W przypadku tej grupy sieci można mieć wyraźne wątpliwości co do zgody uczestników na ich funkcjonowanie. W większości są one równie „martwe” jak związki w fazie likwidacji (czego dowodem jest wielokrotnie notowany brak planów finansowych w ostatnich 8 latach i jakichkolwiek informacji na temat prowadzonych działań). Część z nich może mieć jednak charakter czasowo „uśpiony”. W ramach tego kryterium zidentyfikowano kolejne 47 sieci.

3. Ostatnią przesłanką do uznania związku za „pustą skorupę” było wyraźne nierealizowanie zadań statutowych. Zdarzyły się sytuacje, w których niezidentyfikowano w związkach międzygminnych decyzji likwidacyjnych (1 kryterium), a plan finansowy w ostatnich latach, corocznie lub z przerwami, był uchwalany (2 kryterium). Mimo to część sieci niespełniających dwóch ww. warunków również zaklasyfikowano do kategorii „puste skorupy”. Zdecydowano tak po pogłębionej analizie funkcjonowania każdej z nich, a jako czynniki decydujące o takim przyporządkowaniu potraktowano m.in.: nieregularnie przyjmowany plan finansowy, skrajnie niski poziom dochodów, wypowiedzi uczestników sieci negatywnie oceniające jej funkcjonowanie. Nade wszystko, uznanie danej sieci za „pustą skorupę” następowało w sytuacji pełnej zgodności informacji, tzn. wówczas gdy wszystkie źródła potwierdzały tezę o wyraźnym nierealizowaniu zadań statutowych. W ten sposób uzupełniono zbiór tego typu sieci o kolejne 28 związków.

Głębszy opis funkcjonowania sieci uznanych za „puste skorupy” jest niemożliwy. Jedyne informacje dostępne dla całego zbioru dotyczą ich wielkości, rozkładu przestrzennego oraz czasu powstania i na tej podstawie zostaną sformułowane pewne uogólnienia. Generalnie, tego typu sieci nie odbiegają wielkościami od pozostałych, związanych z organizacją usług publicznych. Pod względem liczby gmin są nieco mniejsze niż sieci gospodarowania odpadami komunalnymi, ale większe niż sieci gospodarki wodno-ściekowej (mediana = 6). Natomiast jeśli chodzi o medianę liczby ludności, to przyjmuje ona dla tego typu sieci wartość stosunkowo niską (62 tys.). Mniej ludnym typem są tylko sieci regulujące i organizujące rynek usług wodociągowo-kanalizacyjnych. „Puste skorupy” reprezentują zatem głównie bardzo małe (liczba gmin) oraz małe (liczba mieszkańców) typy wielkościowe sieci.

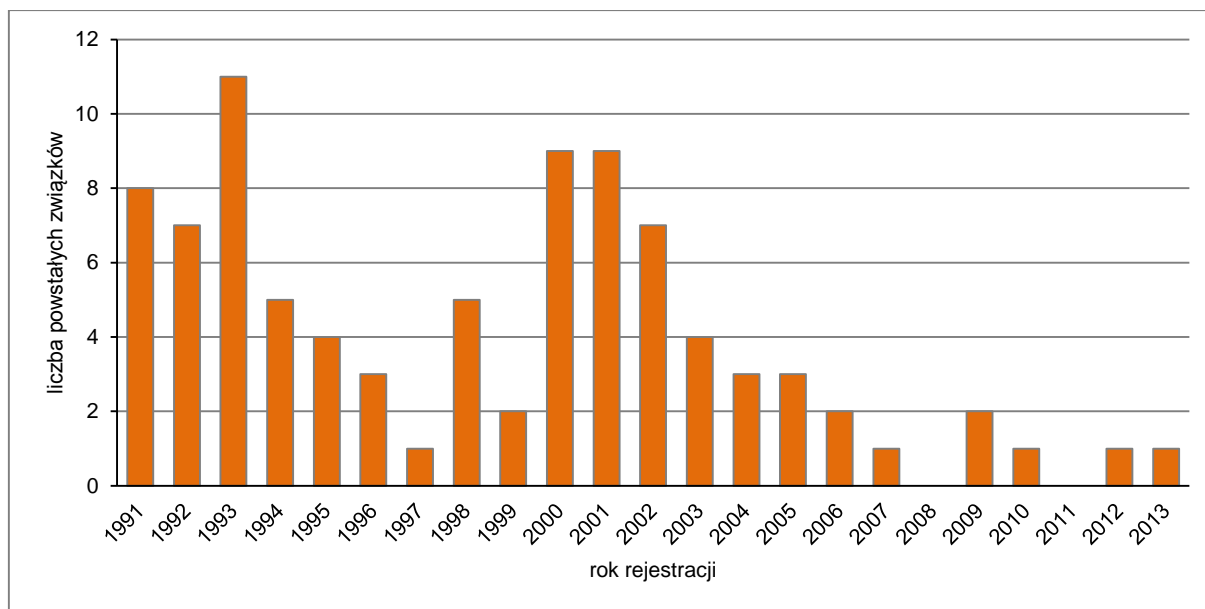


Rycina 46. Sieci zaklasyfikowane jako „puste skorupy”.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Rozkład przestrzenny sieci uznanych za „puste skorupy” przedstawiono na rycinie 46. Trudno wyprowadzić na jego podstawie wysoce pewne wnioski, gdyż w zasadzie każda z tego typu sieci miała inną genezę (w przeciwieństwie do sieci związanych z gospodarką odpadami, gospodarką wodno-ściekową, czy transportem publicznym). Widać jednak, że część sieci ma dość nietypowy, rozproszony układ przestrzenny (Związek Miast i Gmin Zlewni Wdy w Czarnej Wodzie, czy Komunalny Związek Celowy Gmin Pomorza Zachodniego Pomerania w Szczecinie) albo wysoce nieefektywną pod względem komunikacji lokalizację siedziby (np. Związek Gmin Nadobrzezańskich w Borku Wielkopolskim, czy Związek Gmin Dorzecza Brdy w Bydgoszczy). Trudno oczywiście bezsprzecznie rozstrzygnąć, czy miało to związek z zaprzestaniem prowadzenia działań przez te sieci, jednak jest to prawdopodobne, choćby dlatego, że w ramach pozostałych typów tego rodzaju nietypowe sytuacje zachodzą dość rzadko.

Trzeba powiedzieć, że identyfikacja „pustych skorup” nie niesie ze sobą zbyt dużej wartości użytecznej – skoro w praktyce nie funkcjonują, to ich głębsze rozpoznanie nie ma żadnego znaczenia dla przeciętnego człowieka. Jednak z naukowego punktu widzenia są one ciekawym

zjawiskiem, budzącym przynajmniej trzy kluczowe pytania: (1) dlaczego powstały, (2) dlaczego przestały funkcjonować i (3) dlaczego jest tak, że mimo praktycznego braku funkcjonowania widnieją one ciągle w oficjalnym rejestrze (a więc źródle uznawanym przez badaczy za jedno z najbardziej wiarygodnych)? W dalszej części rozdziału postaram się udzielić przynajmniej częściowej odpowiedzi na te trzy kluczowe pytania.



Rycina 47. Dynamika powstawania związków międzygminnych uznanych za „puste skorupy”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Prześledzenie historii powstawania niefunkcjonujących aktualnie związków (ryc. 47) pokazuje dużą rolę okresów będących bezpośrednim następstwem dużych reform instytucjonalnych. Po pierwsze, wyraźnie zaznacza się rola pierwszych lat funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego (1991-1993). Okres ten cechowały (jak w każdej transformacji) duża niepewność i niestabilność. Ponadto, wydaje się, że władze lokalne wobec braku znajomości reguł funkcjonowania administracji publicznej (większość radnych pierwszej kadencji nie zasiadała wcześniej w lokalnych organach administracji państwowej) oraz wzorców do naśladowania, szukały różnych form wsparcia, również w drodze międzygminnej kooperacji. Po drugie, ważnym okresem powstawania tego typu sieci były lata 2000-2002, czyli okres bezpośrednio po reformie terytorialno-administracyjnej (wprowadzającej samorządowe powiaty i województwa) oraz dużej fali wprowadzanych regulacji unijnych (zob. m.in. rozdział dotyczący sieci gospodarowania odpadami komunalnymi). Zmiany instytucjonalne mogły mieć w obu tych okresach kluczowe znaczenie, przynajmniej takie wyjaśnienie jest w świetle dostępnych informacji najbardziej prawdopodobne. Gminy zrzeszały się, nawet mimo braku pewności, że wspólne działanie ma sens i przyniesie wszystkim stronom wymierne korzyści.

Odpowiedź na pytanie dlaczego tego typu sieci przestały funkcjonować nie jest prosta. Jednak na podstawie danych dostępnych w rejestrze związków międzygminnych (dotyczących celów statutowych) można sformułować kilka wniosków co do przyczyn braku ich aktywnej działalności. Po pierwsze, wydaje się, że celem powołania sporej części „pustych skorup” była realizacja zbyt dużej liczby zadań. Można odnieść wrażenie, że niektóre z nich miały być sieciami „od wszystkiego”. Trudno bowiem uzasadnić powstanie związku, który miałby zajmować się jednocześnie sprawami: (1) polityki regionalnej, (2) ochrony środowiska, (3) wodociągownictwa i zaopatrzenia w wodę, (4) kanalizacji, (5) dróg, (6) wysypisk i utylizacji odpadów, (7) gazownictwa, (8) ochrony zdrowia, (9) oświaty i nauki, (10) upowszechniania kultury, (11) obrony cywilnej⁹⁷. Po drugie, spora część tego typu sieci założyła sobie realizację zadań, które (przynajmniej obecnie) nie należą do kompetencji gmin albo zdecydowanie wykraczają poza ich możliwości organizacyjne i finansowe. Chodzi tu z jednej strony o telefonizację, czy gazyfikację obszaru (te sektory zostały skomercjalizowane w większości bez udziału podmiotów komunalnych), a z drugiej np. o zupełnie nierealną dla gmin budowę portu lotniczego Modlin Cargo⁹⁸. Po trzecie, powszechnie występującym celem statutowym „pustych skorup” jest ochrona środowiska. Cel ten z pozoru nie różni się niczym od innych. Jednak każdy kto miał do czynienia z praktyką funkcjonowania samorządów lokalnych wie doskonale, że do kompetencji tych jednostek należą np. (1) gospodarka wodna, (2) oczyszczanie ścieków, (3) gospodarowanie odpadami komunalnymi, (4) prowadzenie ewidencji form ochrony przyrody (np. użytki ekologiczne, pomniki przyrody), ale nie realizuje się w praktyce zadania o nazwie „ochrona środowiska”. To jest tak ogólne pojęcie, że rodzi wątpliwości, czy gminy inicjujące współdziałanie rzeczywiście zdawały sobie sprawę z tego, co ma być przedmiotem kooperacji.

Najbardziej prawdopodobnym wytłumaczeniem obecności niefunkcjonujących sieci w oficjalnym rejestrze są sztywne i nadmiernie rozbudowane instytucje. Wykreślenie związku z rejestru wymaga bowiem dokonania szeregu czynności związanych z jego likwidacją (podjęcie uchwał przez zgromadzenie i rady gmin o zakończeniu działalności, powołanie komisji likwidacyjnej, praca likwidatora i podział majątku itd.). Gminy często dają sobie z tym spokój, gdyż za nieuchwalenie planu finansowego związku (choć jest to norma obligatoryjna) nie przewiduje się stosowania jakichś wyjątkowo dotkliwych sankcji. Zresztą nawet jeśli są one formułowane (np. w raportach NIK), to ich adresaci (czyli „puste skorupy”) przecież w praktyce nie funkcjonują, a skoro nie funkcjonują, to trudno skutecznie wyegzekwować od nich wypełnienia

⁹⁷ Są to statutowe cele Związku Gmin Regionu Poddębickiego.

⁹⁸ Związek Komunalny „Novelty” w Zakroczymiu.

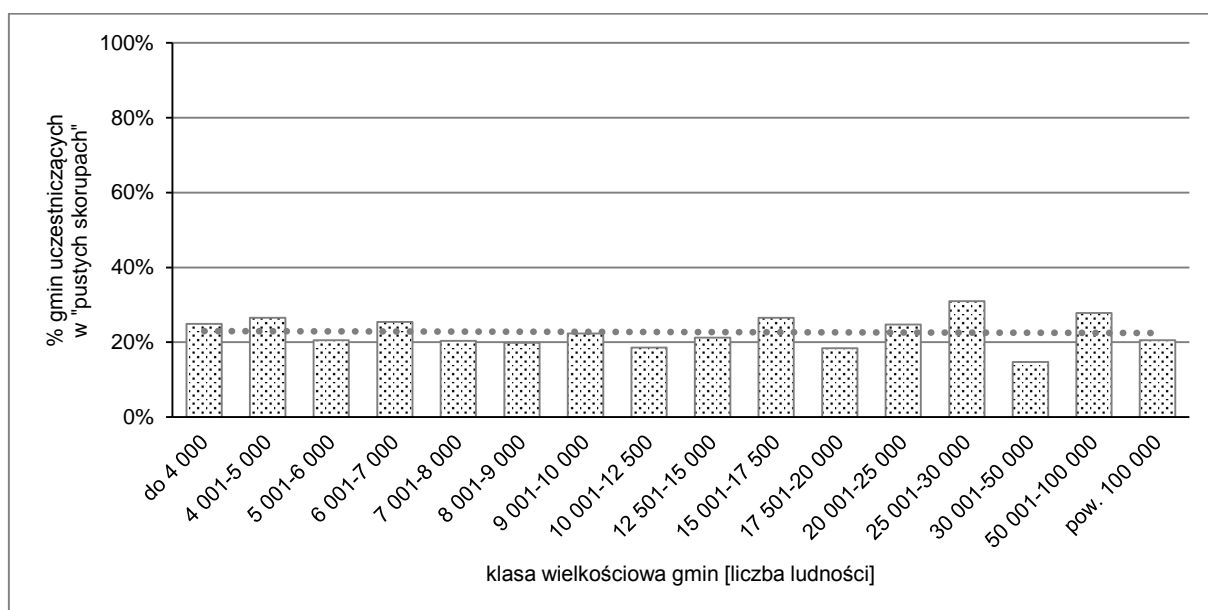
jakichkolwiek zobowiązań. Tym sposobem utrwalana jest fikcja (jak już wcześniej wspomniałem, nie ma ona znaczenia dla funkcjonowania przeciętnego mieszkańca, przez co nie jest jakimś szczególnie piętnowanym faktem), która, jeśli jest nierozpoznana, może mocno zniekształcać obraz praktycznej kooperacji międzygminnej. Jeśli bowiem będziemy korzystać z oficjalnego rejestru, uzyskamy informację o tym, że aktualnie funkcjonują w Polsce 222 związki międzygminne, co nie jest prawdą, a przynajmniej nie jest pełną prawdą. Okazuje się bowiem, że aż kilkadziesiąt z nich istnieje w zasadzie tylko na papierze.

Problem zbyt sztywnej i nadmiernie rozbudowanej instytucji związku międzygminnego pojawia się również w sytuacji jakichkolwiek zmian statutowych. Zgodnie z art. 67 ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym „zmiana statutu następuje w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia”⁹⁹. Oznacza to, że każda zmiana statutu wymaga: (1) podjęcia uchwały przez zgromadzenie związku, (2) podjęcia uchwał przez rady gmin-uczestników, (3) oceny podjętych uchwał przez wojewodę w zakresie ich zgodności z prawem, (4) dokonania przez ministra właściwego ds. administracji publicznej zmian w rejestrze związków międzygminnych oraz (5) ogłoszenia przez wojewodę zmiany statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Powyższa procedura wydaje się nadmiernie rozbudowana. Liczba podjętych działań i koniecznych interakcji w sieciach składających się z 2-3 gmin jest stosunkowo niewielka. Problem pojawia się jednak wówczas, gdy chodzi o duże sieci. Przykładem może być Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich utworzony w 1992 r. Według rejestru opublikowanego 30 września 2014 r. związek dokonał w czasie funkcjonowania tylko jednej zmiany statutu (w 2012 r.) i liczy 37 gmin. Dane zaczerpnięte z biuletynu informacji publicznej związku są jednak zdecydowanie odmiennie. Zarówno liczba deklarowanych członków, jak i roczne dochody związku z tytułu składek członkowskich wskazują na wyraźnie większą liczbę członków (ponad dwukrotnie). Stan formalnej fikcji jest w tym przypadku w pewnym stopniu zrozumiały, gdyż liczba członków zmienia się w tego rodzaju sieciach w zasadzie corocznie. Przeprowadzanie każdej zmiany w trybie przewidzianym ustawą mogłoby być więc dla sieci kosztem wyraźnie przewyższającym korzyści. Przykład Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich jest skrajny, ale pokazuje wyraźne niedopasowanie reguł prawnych do dużych i elastycznych sieci, składających się z kilkunastu i więcej członków. By jednak przedstawić pełne spektrum argumentów w tej sprawie, trzeba również wspomnieć o demokratycznej kontroli funkcjonowania sieci współpracy. Tak sztywne sformułowania instytucji zmiany statutu ma swoje korzenie w silnej pozycji gminy

⁹⁹ Przepis ten precyzuje dodatkowo Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U. z 2001 r., nr 121 poz. 1307).

jako podstawowej jednostki odpowiadającej za realizację samorządowych zadań publicznych. Zadania własne gmin mają dla mieszkańców znaczenie fundamentalne, a za ich kontrolę odpowiadają wybierane w wyborach organy administracji publicznej (wykonawczy i stanowiący). Przekazanie realizacji tych zadań sieciom współpracy jest „odsunięciem” demokratycznej kontroli nad nimi (w pracach dużych sieci uczestniczy zazwyczaj tylko jeden przedstawiciel gminy). W związku z tym argument za tak sztywnym kształtem reguł zmiany statutu ma też swoje racje. Stanowisko autora rozprawy jest stanowiskiem centrowym, zakładającym niedopasownie aktualnie obowiązującego kształtu instytucji, ale nie kontestującym przy tym ich całościowego sensu. Można np. wyłączyć niektóre rodzaje zmian statutu z przeprowadzania procedury przewidzianej do utworzenia związku, a pozostawić ją do kwestii najważniejszych, kluczowych (np. przekazania związkowi nowych kompetencji).

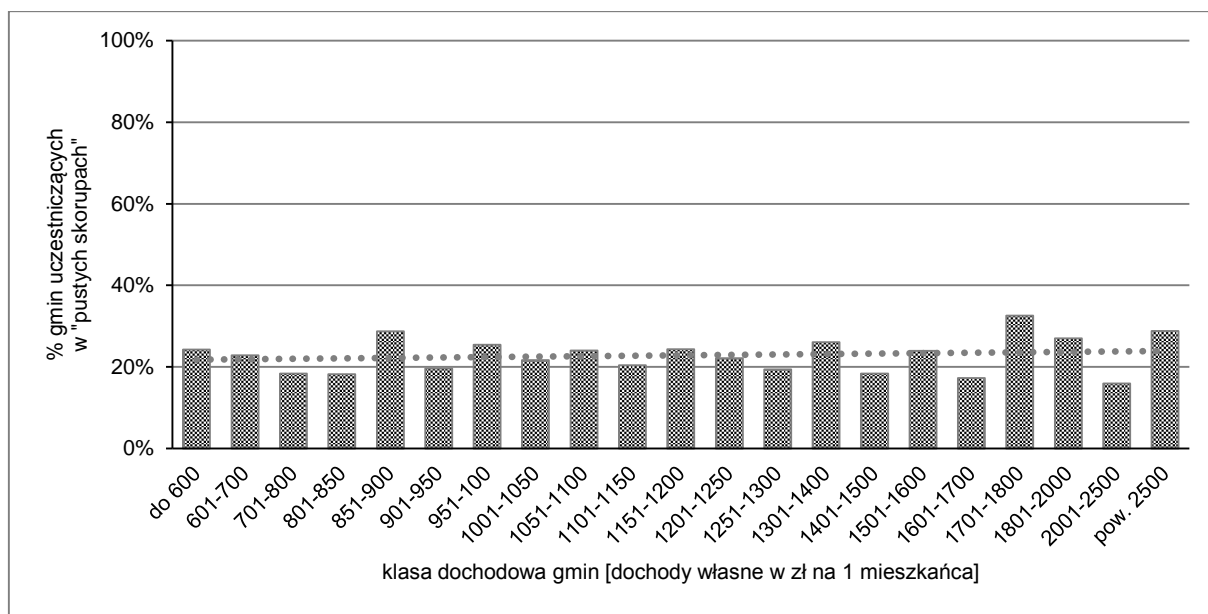
Stosunkowo duże uczestnictwo gmin w „pustych skorupach” (23%) pozwala na dokonanie statystycznej analizy zależności z czterema założonymi zmiennymi. Stwierdzenie ewentualnego związku może dać odpowiedź na pytanie, czy jakieś szczególne rodzaje gmin są w większym stopniu podatne na uczestnictwo w sieciach, które nie funkcjonują. Na rycinie 48 przedstawiono zestawienie uczestnictwa gmin w „pustych skorupach” z ich **liczbą ludności** (zastosowano te same klasy wielkościowe gmin). Widać na nim wyraźnie, że jakiegokolwiek wahania odstające od średniej dla całego zbioru są bardzo niewielkie. Nie jest również widoczny jakiegokolwiek związek uczestnictwa w tego typu sieciach z liczbą ludności gmin. Wizualną ocenę wykresu wzmocnia dodatkowo bardzo niska wartość współczynnika korelacji r , który dla tych dwóch zmiennych w układzie bidecylowym wynosi 0,104.



Rycina 48. Uczestnictwo w „pustych skorupach” a wielkość gminy.

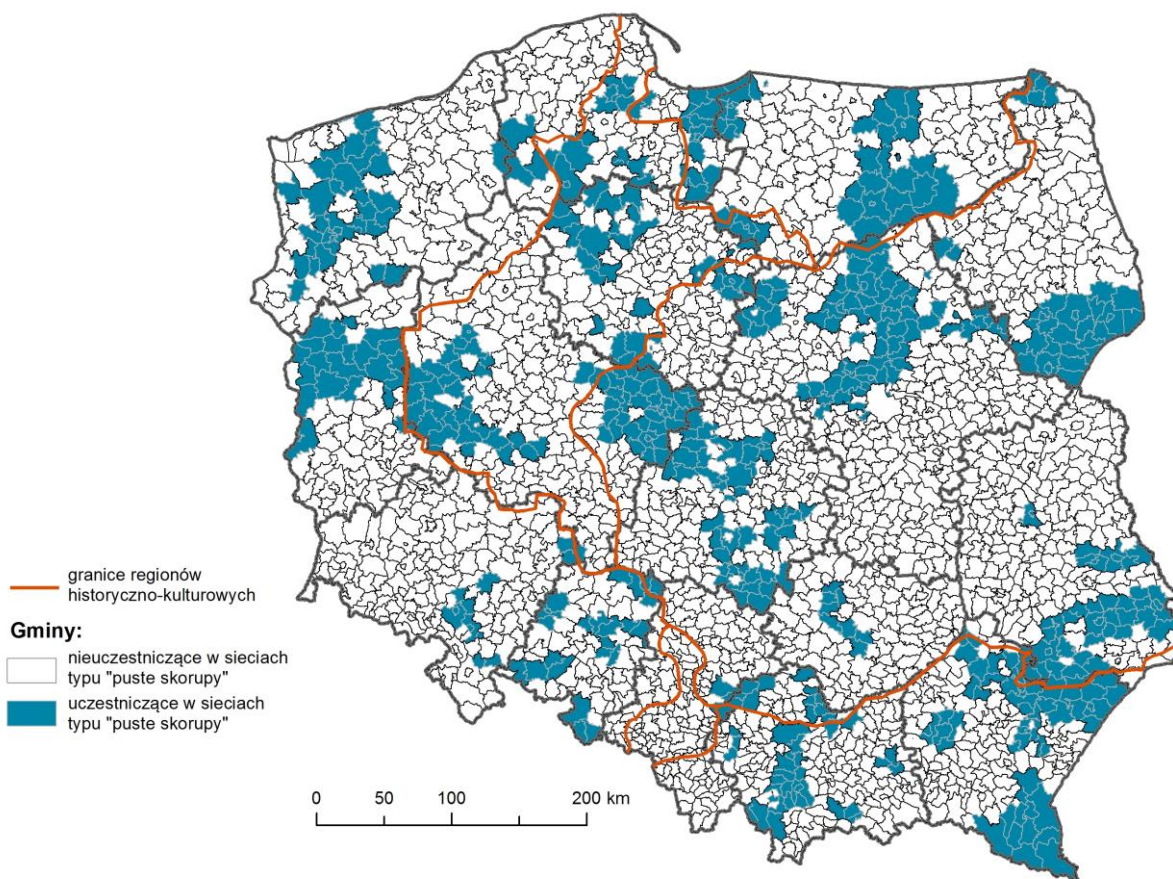
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Analiza związku usieciowienia gmin z poziomem **dochodów własnych** na 1 mieszkańca prowadzi do podobnych wniosków. Wartość współczynnika korelacji dla tych dwóch zmiennych wynosi 0,241, co przy 20 jednostkach obserwacji, jest bardzo niską wartością. Wizualny obraz relacji między usieciowieniem gmin a poziomem dochodów własnych (ryc. 49) również świadczy o braku istotnego związku między nimi.



Rycina 49. Uczestnictwo w „pustych skorupach” a dochody własne gmin na 1 mieszkańca.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Na rycinie 50 zaprezentowano rozkład przestrzenny gmin uczestniczących w „pustych skorupach”. Wizualna ocena tego rozkładu wydaje się prowadzić do podobnych wniosków jak analiza związku z liczbą ludności i poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca, tzn. poza nielicznymi przypadkami (województwo śląskie, świętokrzyskie, czy dolnośląskie) nie widać na nim jakiegось szczególnego wpływu przynależności wojewódzkiej albo przeszłości historycznej. Uczestnictwo w sieciach nierealizujących swoich statutowych celów wydaje się być więc zjawiskiem nietypowym w tym sensie, że nie można sformułować twierdzenia o przynajmniej umiarkowanym wpływie jakiegokolwiek z zakładanych czynników. Przyczyny usieciowienia gmin w ramach tego typu znajdują się więc w innych obszarach działalności i aktywności samorządowej.



Rycina 50. Gminy uczestniczące w „pustych skorupach” na tle regionów administracyjnych i historyczno-kulturowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Tabela 30. Uczestnictwo gmin w „pustych skorupach” a ich przynależność wojewódzka.

		Województwo																razem
		DO	KU	LB	LS	LD	ME	MZ	OP	PK	PD	PM	ŚL	ŚW	WM	WL	ZA	
Uczestnictwo w sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	Tak	7% 12	22% 32	20% 43	29% 24	25% 44	23% 41	24% 75	34% 24	34% 54	29% 34	28% 34	2% 3	8% 8	29% 34	30% 68	28% 32	23% 562
	Nie	93% 157	78% 112	80% 170	71% 59	75% 133	77% 141	76% 239	66% 47	66% 106	71% 84	72% 89	98% 164	92% 94	71% 82	70% 158	72% 82	77% 1 917
razem		100% 169	100% 144	100% 213	100% 83	100% 177	100% 182	100% 314	100% 71	100% 160	100% 118	100% 123	100% 167	100% 102	100% 116	100% 226	100% 114	100% 2 479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Potwierdzeniem takiego wniosku są również wartości w tabeli krzyżowej (tab. 30) dla tych dwóch cech. **Województwami** wyraźnie odstającymi od średniej są wspomniane wcześniej województwa śląskie (różnica 21%), dolnośląskie (różnica 16%) oraz świętokrzyskie (różnica 15%). Natomiast do grona regionów o dość dużym udziale gmin wchodzących w skład „pustych skorup” można zaliczyć podkarpackie (które w poprzednich typach nie było szczególnie reprezentowane) i opolskie, w których udział ten wynosi ok. 34% (czyli 11% więcej niż średnio dla całego kraju). Wartość współczynnika ϕ Yule’a dla zależności uczestnictwa gmin

w „pustych skorupach” od przynależności regionalnej wynosi 0,212, co potwierdza bardzo niewielki związek tych dwóch zmiennych.

Tabela 31. Uczestnictwo gmin w „pustych skorupach” a ich przeszłość historyczna.

		Region historyczno-kulturowy				razem
		Galicja	Królestwo Kongresowe	Zabór pruski	Ziemie Zachodnie i Północne	
Uczestnictwo w sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	Tak	24% 84	24% 263	20% 76	22% 139	23% 562
	Nie	76% 264	76% 849	80% 300	78% 504	77% 1 917
Razem		100% 348	100% 1 112	100% 376	100% 643	100% 2 479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Również bardzo mały związek można zaobserwować w analizie zależności uczestnictwa gmin w „pustych skorupach” od **przeszłości historycznej** (tab. 31). W przypadku tej zmiennej wartości odstające od średniej dla całego zbioru gmin są jeszcze mniejsze. Najwyższy % gmin (przy czym tylko o 1% wyższy od średniej) uczestniczących w tego typu sieciach można zaobserwować na terenach Galicji i Królestwa, a najniższy – w byłym zaborze pruskim (20%). Jednak wartość współczynnika ϕ wynosząca 0,034 oznacza, że związek tych dwóch zmiennych jest bardzo niewielki.

5. SIECI KOORDYNACJI POLITYK ROZWOJOWYCH I WSPARCIA DZIAŁAŃ GOSPODARCZYCH, SPOŁECZNYCH I ŚRODOWISKOWYCH

Drugi typ zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego reprezentują sieci koordynacji polityk rozwojowych i wsparcia określonych sektorów działalności gospodarczej społecznej i przyrodniczej. Jest to typ najbardziej zróżnicowany wewnątrznie pod względem funkcjonalnym, tzn. w przypadku pozostałych dwóch typów kluczowe funkcje są raczej jasne – typ 1 reprezentują sieci „twarde” zajmujące się zadaniami własnymi gmin, natomiast typ 3 tworzą głównie sieci wymiany wiedzy i obrony wspólnych interesów. Typ 2 łączy opisywane w literaturze polskiej i zagranicznej sieci koordynacji procesów rozwojowych w aglomeracjach miejskich i obszarach metropolitalnych oraz wspierające i koordynujące wybrane aspekty procesów rozwojowych w ogóle. W ramach typu długiego wyróżniono 4 podtypy:

- a) sieci integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej)¹⁰⁰,
- b) sieci wsparcia sektora turystyki,
- c) sieci koordynacji i wsparcia działań związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska przyrodniczego,
- d) sieci koordynacji i wsparcia działań społecznych.

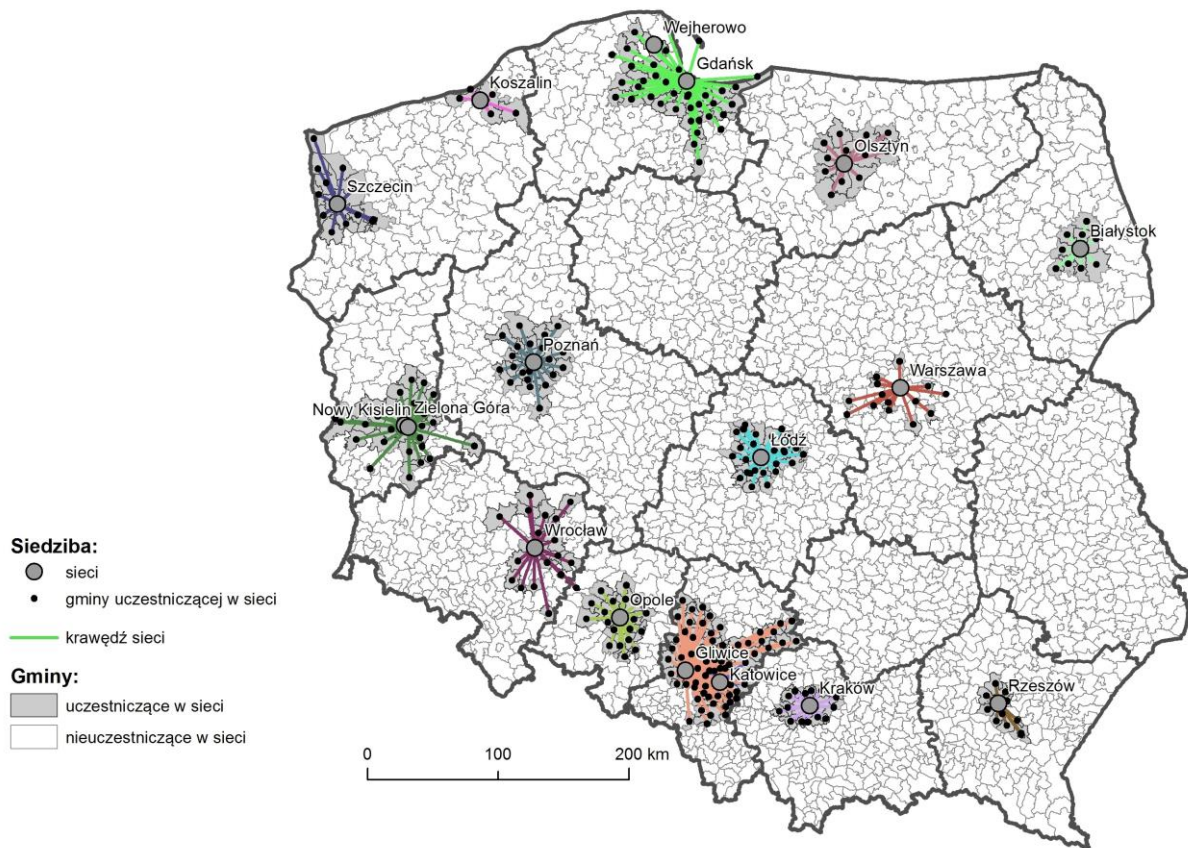
Układ poszczególnych podrozdziałów opisujących wyróżnione podtypy nie jest jednolity. W niektórych z nich nie ujęto części wyjaśniającej powstawanie i funkcjonowanie sieci w świetle obowiązujących instytucji z uwagi na niewielką liczbę sieci lub ich mocno zróżnicowany charakter. Również tzw. część opisowa w niektórych podrozdziałach jest potraktowana bardziej dogłębnie. Przy wyborze stopnia szczegółowości charakterystyk kierowano się rolą jaką dane sieci pełnią w skali kraju lub ich wyraźną specyfiką.

5.1. Sieci integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej)

Przykłady współpracy międzygminnej w aglomeracjach miejskich i obszarach metropolitalnych były przedmiotem stosunkowo wielu prac badawczych (zob. m.in. Fuhrman i in. 2005; Kaczmarek, Mięka 2007; 2011; Lackowska 2009; Danielewicz 2013; Kaczmarek i in. 2013;

¹⁰⁰ Pojęcia „metropolitalnej” i „aglomeracyjnej” integracji oznaczają procesy dziejące się w dużych i średnich zespołach miejskich w Polsce. Różnice definicyjne między geograficznym rozumieniem pojęć obszaru metropolitalnego i aglomeracji miejskiej (trudne do uwzględnienia w niniejszej rozprawie) są dość wnikliwie opisane w innych pracach naukowych (zob. m.in. Czyż 2009; Kaczmarek 2014).

Kaczmarek 2010b; 2014). Jest to więc problematyka dość dobrze rozpoznana i stale monitorowana. Ostatnie lata pokazują jednak, że zinstytucjonalizowana kooperacja międzygminna w aglomeracjach miejskich i obszarach metropolitalnych nabiera nowych kształtów i ulega dość dynamicznym zmianom. Pojawiają się bowiem nowe podmioty koordynujące działania tego typu sieci, a istniejące ulegają ciągłej ewolucji.



Rycina 51. Sieci integracji aglomeracyjnej i metropolitalnej.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W ramach rozprawy zidentyfikowano łącznie 17 zinstytucjonalizowanych sieci współpracy międzygminnej (zob. Załącznik nr 10), które cel swoich działań opierają na istnieniu ponadgminnego układu osadniczego, skoncentrowanego wokół dużego (średniego) miasta, pary lub grupy miast (ryc. 51). Uczestniczy w nich 315 gmin (13%). Pojęcia obszaru metropolitalnego i aglomeracji miejskiej są w tym przypadku rozumiane dość szeroko, tzn. do tego typu sieci włączono również przykłady współpracy terytorialnej, które mogą być kontrowersyjne dla geografów, z uwagi na wątpliwości co do ich delimitacji, czy istnienia rzeczywistych powiązań charakterystycznych dla tego rodzaju układów osadniczych. Zbiór sieci integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej) tworzą więc:

1. Stowarzyszenie Metropolia Warszawa,
2. Górnośląski Związek Metropolitalny,

3. Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska,
4. Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego,
5. Stowarzyszenie Metropolia Poznań,
6. Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny,
7. Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska,
8. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej,
9. Stowarzyszenie Olsztyński Obszar Aglomeracyjny,
10. Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego,
11. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska,
12. Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego,
13. Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny,
14. Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych Aglomeracji Rzeszowskiej,
15. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Pomorza Środkowego,
16. Stowarzyszenie Gmin Małe Trójmiasto Kaszubskie,
17. Stowarzyszenie Lubuskie Trójmiasto.

Najstarszym spośród wymienionych sieci jest **Stowarzyszenie Metropolia Warszawa**, powstałe w 2000 r. Trudno jednak uznać je za modelową płaszczyznę integracji metropolitalnej. Choć ma ono swoją siedzibę na terenie Warszawy, to miasto to nigdy do niego nie należało. Stowarzyszenie zrzesza aktualnie tylko 14 gmin aglomeracji warszawskiej, a na jego czele stoi Marcin Świąćicki, poseł na Sejm RP, były prezydent Warszawy. Stowarzyszenie prowadzi głównie działalność ekspercką (wykonuje lub zleca opracowanie różnego rodzaju diagnoz ekspertyz), konferencyjną i stanowi forum wymiany wiedzy dla jego uczestników. Jak już wcześniej wspomniano, trudno jednak uznać je za pełną reprezentację obszaru metropolitalnego Warszawy.

Nieco młodszym od Stowarzyszenia Metropolia Warszawa jest **Stowarzyszenie Gmin Małe Trójmiasto Kaszubskie** (powstało w 2001 r.). Zrzesza ono trzy sąsiadujące ze sobą miasta powiatu wejherowskiego: Wejherowo, Redę i Rumie, które liczą łącznie ok. 120 tys. mieszkańców (58% mieszkańców powiatu wejherowskiego) i stanowią silną koalicję samorządową w północnej części strefy zewnętrznej aglomeracji Trójmiasta (Gdańska, Gdyni i Sopotu). Działalność stowarzyszenia sprowadza się w zasadzie przede wszystkim do spraw funkcjonowania samorządu (integracja władz lokalnych, wymiana wiedzy między samorządowcami, budowanie koalicji) oraz wsparcia różnych inicjatyw społecznych. Funkcjonują również portale internetowe dedykowane mieszkańcom miast uczestniczących w stowarzyszeniu (<http://male->

trojmiasto.pl/ oraz <http://mtk.pl/>), w których zamieszczane są różnego rodzaju ogłoszenia, informacje kulturalne itp. Z geograficzno-osadniczego punktu widzenia Małe Trójmiasto Kaszubskie trudno jest uznać za samodzielny podmiot, w ramach którego domykają się powiązania funkcjonalno-przestrzenne. Jest to bowiem obszar stanowiący fragment większego układu osadniczego opartego na potencjale Gdańska, Gdyni i Sopotu. Instytucjonalizacja współdziałania Wejherowa, Redy i Rumi jest raczej wyrazem pewnej wspólnej identyfikacji kulturowej (kultura kaszubska) oraz chęcią wzmocnienia pozycji tych miast w relacjach z pozostałymi jednostkami samorządowymi.

Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Pomorza Środkowego jest trzecią najdłuższą funkcjonującą siecią tego typu. Powstało ono w 2002 r. w Koszalinie i zrzesza, obok głównego miasta, również 5 innych gmin (Będzino, Manowo, Mielno, Polanów i Sianów). Stowarzyszenie kontynuuje działalność i zadania nieistniejącego już Związku Gmin Pomorza Środkowego. Najważniejszym statutowym celem stowarzyszenia jest inicjowanie, przygotowanie i realizacja wspólnych przedsięwzięć służących rozwojowi i współpracy samorządów. W ostatnim czasie realizowało ono projekt "Partnerstwo samorządów Koszalińskiego Obszaru Funkcjonalnego szansą na wzmocnienie potencjału rozwojowego regionu" (przedsięwzięcie dofinansowane w ramach konkursu Europejskiego Obszaru Gospodarczego dotyczącego planowania w miejskich obszarach funkcjonalnych), który był kolejną próbą integracji Koszalina i gmin sąsiednich oraz wypracowania wspólnego katalogu przyszłych inwestycji. Mimo realizacji tego projektu, stowarzyszenie nie zostało podmiotem reprezentującym ten obszar w realizacji tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) w perspektywie finansowej 2014-2020. Rolę związku ZIT pełni bowiem porozumienie w sprawie związku ZIT dla Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzkiego obszaru funkcjonalnego, składającego się z 19 gmin, czyli forma nieupodmiotowiona.

Kolejną, czwartą siecią jest powstałe w 2005 r. **Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego** (przez pierwsze cztery lata działało pod nazwą Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej). Jest to pierwszy upodmiotowiony przykład kooperacji międzygminnej obszaru metropolitalnego miasta wojewódzkiego. Stowarzyszenie tworzy 13 gmin (m.in. Szczecin, Świnoujście, Stargard Szczeciński, Police, Gryfino) oraz samorząd województwa zachodniopomorskiego. Duży wkład w zainicjowanie współpracy oraz jej instytucjonalizację wniosło środowisko akademickie skupione wokół fundacji „Gryf” (por. Szewczuk, Porawski 2013: 149). Stowarzyszenie opracowało dotychczas kilka dokumentów diagnostycznych i strategicznych, w tym m.in. Koncepcję rozwoju transgranicznego regionu metropolitalnego Szczecina - część polska, Strategię rozwoju Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego

oraz Koncepcję rozwoju transportu publicznego w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym. Stowarzyszenie będzie również pełnić rolę związku ZIT w najbliższej perspektywie finansowej europejskiej polityki spójności (Waszkiewicz 2014). Oznacza to, że zinstytucjonalizowana forma sieci będzie, przynajmniej przez kilka najbliższych lat, głównym aktorem koordynującym integrację w ramach aglomeracji szczecińskiej.

Kolejną siecią integracji w ramach szerszego obszaru miejskiego jest **Stowarzyszenie Lubuskie Trójmiasto**, które powstało w 2006 r. „w celu wzmocnienia potencjału gospodarczego i inwestycyjnego regionu”¹⁰¹. Jest ono inicjatywą współpracy Zielonej Góry, Nowej Soli oraz Sulechowa. Oficjalna siedziba stowarzyszenia znajduje się w Urzędzie Miasta Zielona Góra, a swoje biuro prowadzi ono w Lubuskim Parku Przemysłowo-Technologicznym w Nowym Kisielinie (Park jest inicjatywą Uniwersytetu Zielonogórskiego, samorządu województwa oraz miasta Zielona Góra). Stowarzyszenie wykonało kilka opracowań diagnostycznych i strategicznych oraz prowadzi wspólną ofertę terenów inwestycyjnych. Niestety, w ostatnich miesiącach miało ono spore kłopoty finansowe, co może wpłynąć na jego dalsze funkcjonowanie. Nade wszystko trzeba dodać, że powiązania funkcjonalno-przestrzenne trzech zrzeszonych miast z pewnością nie są na tyle duże, by bezsprzecznie uznać je za jeden, wspólny organizm. Lubuskie trójmiasto jest więc bardziej ideą polityczną niż efektem realnych powiązań społecznych. W najbliższej perspektywie finansowej nie będzie ono pełniło roli związku ZIT.

Jedyną siecią integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej) zinstytucjonalizowaną w formie związku międzygminnego jest **Górnośląski Związek Metropolitalny** (czasami stosuje się wobec tej sieci określenie Metropolia Silesia). Powstał on w 2007 r. i zrzesza 13 miast na prawach powiatu¹⁰² (Katowice, Gliwice, Zabrze, Dąbrowa Górnicza, Tychy, Sosnowiec, Bytom, Chorzów, Jaworzno, Mysłowice, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice), stanowiących rdzeń aglomeracji górnośląskiej. Celem powołania związku była integracja miast aglomeracji, stworzenie wspólnej strategii rozwoju oraz jej realizacja. Z powołaniem Metropolii Silesia wiązano bardzo duże nadzieje. Jednak już od początku wiadomo było, że związek nie będzie mógł koordynować wszystkich procesów zachodzących w aglomeracji, gdyż w świetle obowiązujących przepisów nie mogą do niego należeć jednocześnie miasta na prawach powiatu (stanowiące rdzeń układu osadniczego) oraz gminy nie posiadające tego statusu (czyli cała strefa oddziaływania rdzenia). Po ponad 7 latach od powołania związku, można z pewną dozą

¹⁰¹ <http://lubuskietrojmiasto.eu/o-nas/> (dostęp: 21.01.2015 r.).

¹⁰² Piekary Śląskie poprzez omyłkowe przyjęcie błędnej wersji uchwały w sprawie zmiany statutu zostały wykluczone ze związku wraz z Mysłowicami i Rudą Śląską, przy czym te dwa miasta powróciły do sieci niemal natychmiast podejmując uchwały o ponownym przystąpieniu. Piekary Śląskie nie zdecydowały się na ten krok i nie są aktualnie członkiem Metropolii Silesia.

ostrożności powiedzieć, że nie pełni on roli jaką wobec niego zakładano. Największym jego osiągnięciem jest doprowadzenie do grupowego zakupu energii dla samorządów i jednostek im podległych, dzięki któremu zaoszczędzono w 2013 r. ok. 8 mln zł. Osiągnięcie tego celu trzeba uznać za sukces, jednak do przeprowadzenia zbiorowego przetargu na zakup energii elektrycznej wystarczy zawiązanie tzw. grupy zakupowej (nieupodmiotowiona forma współdziałania). Utrzymywanie sieci opierającej się na instytucji związku międzygminnego tylko do realizacji tego zadania jest zbyt kosztowne. Nawet mimo tego, że związek wykonuje innego rodzaju działania o zasięgu metropolitalnym, obejmujące m.in. planowanie strategiczne, promocję gospodarczą, planowanie infrastruktury rowerowej, działalność wydawniczą (miesięcznik Gazeta Metropolitalna), czy kulturalną (Metropolitalna Noc Teatrów). Niespełnianie oczekiwań gmin wchodzących w skład związku spowodowało, że od 2014 r. zmniejszono o połowę (z 2 do 1 zł od mieszkańca) wysokość składki członkowskiej. Budżet związku zmniejszy się przez to o ok. 2 mln zł, co z pewnością nie przyczyni się do wzmocnienia jego aktywności. Metropolia Silesia nie będzie również pełnić funkcji związku ZIT, a to może bardzo osłabić znaczenie tej sieci w najbliższych latach. W związku z licznymi zastrzeżeniami wobec funkcjonowania Silesii, w śląskich mediach zaczęły pojawiać się sygnały o możliwej likwidacji. Po wyborach samorządowych z 2014 r. zdecydowano jednak o pozostawieniu dotychczasowej formy współpracy. Ma ona zająć się przede wszystkim integracją publicznego transportu zbiorowego na obszarze Górnego Śląska:

„Powiedzmy sobie szczerze: obecny system jest chory. Jeśli GZM ma istnieć, to powinien właśnie zająć się komunikacją publiczną. Nawet jeśli będzie to częściowo kosztem KZK GOP. Skoro w wielu aglomeracjach da się takie rzeczy załatwić, to dlaczego nam ma się nie udać? Dlatego w tym roku zadaniem GZM będzie rozpoczęcie przygotowań do integracji komunikacji publicznej”¹⁰³

Zadanie, jakie postawiono związkowi na najbliższy czas jest wyjątkowo trudne z uwagi na bardzo skomplikowany sposób organizacji i realizacji transportu publicznego w konurbacji (co opisano w rozdziale 4.3).

Siecią niepełnej integracji aglomeracyjnej jest **Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych Aglomeracji Rzeszowskiej**, powstałe w 2008 r. W jego skład wchodzi bowiem 11 gmin podrzeszowskich bez udziału głównego „aktora”, czyli miasta centralnego. W ostatnim czasie sieć realizowała m.in. projekt dotyczący wypracowania wizji rozwoju polskich i słowackich obszarów funkcjonalnych po 2013 roku, współfinansowany w ramach Programu Współpracy

¹⁰³ Cytat jest wypowiedzią prasową jednego z prezydentów miast aglomeracji. [w:] http://gliwice.gazeta.pl/gazetagliwice/1,95519,17257267,Ostatnia_szansa_dla_metropolii_Silesia__Uda_sie_.html (dostęp: 12.02.2015 r.).

Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007 – 2013. Historia stowarzyszenia, mimo krótkiego istnienia, jest dość burzliwa. Rzeszów przystąpił do niego nie od razu, po czym dość szybko (w 2010 r.) zdecydował się na opuszczenie sieci, argumentując to w następujący sposób:

„Z uwagi na fakt, iż koszty uczestnictwa w SST Aglomeracja Rzeszowska są niewspółmierne do osiąganych z tego tytułu korzyści, Prezydent Miasta Rzeszowa wnioskuje o wystąpienie miasta Rzeszowa z tego stowarzyszenia.”¹⁰⁴

Wydaje się jednak, że kwestia wysokości składki była tylko pretekstem, gdyż relacje w aglomeracji rzeszowskiej uchodzą w Polsce za wyjątkowo napięte. Prezydent miasta jest od dłuższego czasu redykalnym zwolennikiem włączania terenów gmin podmiejskich w jego granice, co uzasadnia w następujący sposób:

„Muszę myśleć o młodych, by Rzeszów był duży, by były fabryki, miejsca do inwestycji. Na pewno nie zrezygnuję z przyłączania innych miejscowości.”¹⁰⁵

Ze zdaniem prezydenta Rzeszowa nie zgadzają się przedstawiciele gmin podmiejskich:

„Jesteśmy już śmiertelnie zmęczeni walką z prezydentem Rzeszowa. Jest XXI wiek i demokracja, a Tadeusz Ferenc na siłę chce zagarnąć naszą gminę. Dzieje się tak, mimo że za każdym razem mieszkańcy podczas konsultacji wypowiadali się przeciw włączeniu gminy w granice administracyjne Rzeszowa. Przeciw włączeniu całej gminy już wcześniej zagłosowało ponad 90 procent mieszkańców. Ktoś powinien wpłynąć na władze Rzeszowa, żeby odstąpiły od poszerzania miasta kosztem gmin.”¹⁰⁶

Konflikty w aglomeracji rzeszowskiej są efektem próby odgórnego kształtowania granic jednostek samorządowych, bez konsultacji i rozmów z małymi graczy sceny aglomeracyjnej. Niewątpliwie argumenty miasta centralnego są (z punktu widzenia efektywności zarządzania) zasadne, jednak bezkonfliktowe wcielenie ich w życie jest trudne, szczególnie w obecnej sytuacji, gdy lokalne jednostki samorządu terytorialnego „cieszą się” niedawno nadaną podmioto-

¹⁰⁴ Uchwała nr III/57/2010 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wystąpienia Gminy Miasto Rzeszów ze Stowarzyszenia Samorządów Terytorialnych „Aglomeracja Rzeszowska”.

¹⁰⁵ Wypowiedź prezydenta Rzeszowa zamieszczona w artykule *Wójtowie przeciwko Ferencowi*, 2013. [w:] <http://rzeszow-news.pl/wojtowie-przeciwko-ferencowi/> (12.02.2015 r.).

¹⁰⁶ Wypowiedź sekretarza gminy Trzebowniko zamieszczona w artykule *Prezydent na siłę chce przyłączyć Trzebowniko i Krasne*, 2014. [w:] <http://supernowosci24.pl/prezydent-na-sile-chce-przylaczyc-trzebowniko-i-krasne/> (dostęp: 12.02.2015 r.).

wością. Trzeba również dodać, że stowarzyszenie nie będzie stanowić związku ZIT w najbliższej perspektywie finansowej europejskiej polityki spójności. Współdziałanie w tym celu zinstytucjonalizowano w formie porozumienia¹⁰⁷.

Pewnym wzorem do naśladowania w formowaniu i instytucjonalizacji współpracy w ramach obszaru metropolitalnego i aglomeracji miejskiej jest **Stowarzyszenie Metropolia Poznań**. Zostało ono zarejestrowane w 2011 r. i tworzą je 22 gminy obszaru metropolitalnego oraz powiat poznański. Integracja na tym obszarze sięga jednak przynajmniej 2007 r., kiedy to podpisano Porozumienie o współpracy pomiędzy samorządami aglomeracji poznańskiej i utworzono Radę Aglomeracji, w skład której wchodziłi wójtowie, burmistrzowie, prezydent Poznania oraz starosta poznański (Kaczmarek, Mikuła 2011:83). Stowarzyszenie Metropolia Poznań było w pewnym sensie naturalną konsekwencją ewolucji kooperacji samorządowej w aglomeracji. Dla wielu praktyków i znawców problematyki samorządowej w Polsce jest ono „wzorem ewolucyjnej współpracy samorządowej o jasno sprecyzowanej misji działania” (*Współpraca JST...*, 2013: 79). Powodów takiego stanu rzeczy jest przynajmniej kilka. Po pierwsze, przy Radzie Aglomeracji poznańskiej utworzył się jeden z najprężniej działających *think thanków* metropolitalnych w Polsce (zob. Kaczmarek 2010b), koordynowany przez Centrum Badań Metropolitalnych (CBM) Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W pracach diagnostycznych i eksperckich uczestniczyli naukowcy z kilku poznańskich uczelni, a efektem ich działań jest ogromny materiał badawczy opublikowany m.in. w 26 tomach Biblioteki aglomeracji poznańskiej oraz Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego. Można powiedzieć, że oprócz wkładu merytorycznego, CBM stał się swoistym pomostem i łącznikiem integrującym społeczność samorządowców i pracowników administracji samorządowej, m. in. poprzez organizację akademii aglomeracyjnych. Drugim powodem sukcesu poznańskiej integracji metropolitalnej jest dość aktywne zaangażowanie miasta centralnego w tworzenie wzajemnego zaufania i więzi kooperacyjnej (Kuć-Czajkowska 2013), co wcale nie jest zachowaniem powszechnym. Poznań, choć również odczuwa procesy wyludniania śródmieścia i rozlewania się miasta na zewnątrz, zdecydował się prowadzić politykę opartą bardziej na dialogu niż aneksji. Po trzecie wreszcie, Stowarzyszenie Metropolia Poznań pełni aktualnie rolę związku ZIT (Mikuła 2014), co niewątpliwie wpłynie na wzmocnienie zinstytucjonalizowanej współpracy samorządów w aglomeracji w perspektywie najbliższych kilku lat.

¹⁰⁷ Zob. *Porozumienie zawarte w dniu 14 stycznia 2014 r. w sprawie określenia zasad współpracy stron porozumienia przy realizacji zadań przewidzianych dla związku ZIT*. [w:] <http://www.rzeszow.pl/file/24874/Porozumienie%20ZIT%2021%2001%202014-skan.pdf> (dostęp: 15.03.2015 r.).

W tym samym roku, w którym powstało Stowarzyszenie Metropolia Poznań, powołano do życia **Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny**. Zrzesza ono aż 42 gminy i 8 powiatów. Dotychczas Stowarzyszenie podjęło działania zmierzające do integracji lokalnych rynków pracy, oferty inwestycyjnej i opracowało diagnozę obszaru oraz Strategię Rozwoju Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego do roku 2030. Trzeba jednak dodać, że w gronie uczestników sieci brakuje jednego z kluczowych aktorów integracji metropolitalnej – Gdyni. Ponadto, do stowarzyszenia nie przystąpiły niektóre gminy leżące w strefie oddziaływania Gdyni, tj. Kosakowo, Wejherowo (gmina miejska), Puck (gmina wiejska), Luzino. Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny jest więc płaszczyzną niepełnej integracji w ramach Trójmiasta. Podstawowym powodem takiego stanu rzeczy jest ciągła rywalizacja Gdańska i Gdyni o przywództwo i wzajemne role w ramach potencjalnego podmiotu współdziałania. Problem ten był już szeroko omawiany w literaturze (zob. m.in. Kubiak, Pietruszewski 2005; Sagan, Canowiecki 2011; Szmytkowska 2014). Powołanie stowarzyszenia metropolitalnego przez Gdańsk spotkało się z wręcz natychmiastową odpowiedzią Gdyni, która w ciągu dwóch dni sfinalizowała powołanie Metropolitalnego Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów i Starostów NORDA, reprezentującego jednostki samorządu terytorialnego północnej części aglomeracji Trójmiasta (Szmytkowska 2014). Fakt ten był jednak dopiero wstępem do kolejnych sporów, które ujawniły się przy okazji instytucjonalizacji związku ZIT. Zgodnie bowiem z wytycznymi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, ZIT powinny być realizowane dla obszaru funkcjonalnego Trójmiasta, co wymaga zawiązania sieci współpracy wszystkich kluczowych podmiotów (w tym Gdańska i Gdyni). Problemy z uzgodnieniem warunków współdziałania zaczęły być przedmiotem debaty publicznej w chwili gdy prezydenci obu miast upublicznili swoją korespondencję z Minister Infrastruktury i Rozwoju oskarżając się o niedotrzymywanie ustalonych wcześniej uzgodnień¹⁰⁸. Ostatecznie pełną współpracę w ramach Trójmiasta zinstytucjonalizowano w formie porozumienia w sprawie realizacji ZIT w obszarze metropolitalnym¹⁰⁹, a Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny uzyskało w nim wyłącznie status obserwatora (choć biuro Stowarzyszenia pełni rolę sekretariatu związku ZIT). Pojawiające się w ostatnim czasie informacje sygnalizują jednak, że bardzo prawdopodobne jest powstanie nowego podmiotu o nazwie „Stowarzyszenie Gdańsk, Gdynia, Sopot – Trójmiasto”¹¹⁰, który miałby zająć się ostateczną realizacją ZIT. Nowe stowarzyszenie, zgodnie z intencją trzech trójmiejskich prezydentów ma być

¹⁰⁸ Pokazny zbiór artykułów medialnych opisujących spór i ewolucję instytucjonalizacji związku ZIT zamieszczono na stronie internetowej stowarzyszenia. [w:] <http://www.metropoliagdansk.pl/media/media-o-gdanskim-obszarze-metropolitalnym/> oraz <http://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/wsyczurek.pdf> (dostęp: 15.03.2015 r.).

¹⁰⁹ [w:] http://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/porozumienie_ZIT.pdf (dostęp: 20.02.2015 r.).

¹¹⁰ Informację o planowanym powołaniu nowego stowarzyszenia zamieściło m.in. Gdyńskie forum NORDA. [w:] <http://www.nordafortum.pl/aktualnosci/wiecej/item/1424694000.html> (dostęp: 12.03.2015 r.).

formą połączenia Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny oraz Metropolitalnego Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów i Starostów NORDA.

W 2011 r. obok stowarzyszeń w Poznaniu i Gdańsku powstało również **Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska**. Zrzesza ono 28 gmin i ma swoją siedzibę (podobnie jak biuro Stowarzyszenia Lubuskie Trójmiasto) w Parku Technologicznym w Nowym Kisielinie (od 1 stycznia 2015 r., po zmianie granic administracyjnych, miejscowość ta wchodzi w skład Zielonej Góry). Za statutowe cele stowarzyszenia uznano m.in. promocję terenów inwestycyjnych, stref gospodarczych i parków technologicznych, pozyskiwanie nowych inwestorów i wspieranie przedsięwzięć turystycznych o charakterze ponadgminnym. W praktyce stowarzyszenie to realizuje nieliczne projekty o charakterze gospodarczym (baza danych terenów inwestycyjnych), samorządowym (próby wspólnego zakupu energii elektrycznej) czy ekologicznym (opracowanie planu gospodarki niskoemisyjnej dla części gmin stowarzyszenia). Trzeba dodać, że Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska, mimo deklaratywnej aglomeracyjności, w niewielkim stopniu przypomina tego rodzaju sieci. Zrzesza ono bowiem gminy od Żar po Świebodzin i od Gubina po Wschowę. W tym świecie ukazuje się ono bardziej jako pewna polityczna reprezentacja południowej części województwa lubuskiego, które jest silnie spolaryzowane i zogniskowane wokół dwóch miast regionalnych – Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry. Potwierdzeniem tej tezy jest m. in. fakt, że nie uzyskało ono statusu związku ZIT (mimo udziału w stowarzyszeniu wszystkich kluczowych aktorów), który został zinstytucjonalizowany w formie porozumienia komunalnego.

Kolejne sieci integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej) powstały w 2013 r. Jednym z nich jest **Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej**, które zrzesza tylko 18 gmin i to niekoniecznie z bezpośredniego sąsiedztwa stolicy województwa. Powołanie sieci było inicjatywą prezydenta Wrocławia. Przygotowany przez miasto statut stowarzyszenia wraz z propozycją przystąpienia do niego rozesłano do 60 gmin¹¹¹. Ostatecznie był nawet problem z zebraniem 15 chętnych jednostek samorządowych. Po przedłużeniu okresu oczekiwania na odpowiedzi z gmin zdecydowano zamknąć listę chętnych, którzy utworzyli stowarzyszenie. Są wśród nich np. Przeworno (oddalone od Wrocławia o ponad 53 km), a brakuje m.in. sąsiadujących z Wrocławiem gmin Miękinia i Oborniki Śląskie. Hipotez wyjaśniających taki stan rzeczy jest wiele. Dotyczą one głównie kwestii politycznych, stąd trudno jest je jednoznacznie zweryfikować. Dodatkową destymulantą były dość wysokie składki członkowskie stanowiące rów-

¹¹¹ Informacja za: <http://www.wroclaw.pl/stowarzyszenie-gmin-i-powiatow-aglomeracji-wroclawskiej> (dostęp: 17.03.2015 r.).

nowartość 1 promila dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego (sam Wrocław zobowiązał się tym samym wpłacać do budżetu stowarzyszenia ok. 1,6 mln zł rocznie). Przez to, że stowarzyszenie nie reprezentuje części ważnych aktorów gry metropolitalnej, zdecydowano, że będzie się ono zajmowało głównie kwestiami społecznymi i edukacyjnymi¹¹². Nie zostało ono również (czego można było się spodziewać) związkiem ZIT, a tę funkcję pełni (podobnie jak w większości aglomeracji) porozumienie komunalne.

Drugim stowarzyszeniem integracji aglomeracyjnej powstałym w 2013 r. jest **Stowarzyszenie Olsztyński Obszar Aglomeracyjny**. W skład sieci współpracy wchodzi łącznie 13 gmin. Czas funkcjonowania tej sieci jest zbyt krótki by dokonać jej oceny. Wiadomo jednak, że tworzą ją wszystkie gminy, które mają być beneficjentami ZIT, choć mimo to zinstytucjonalizowaną formą ich współpracy w relacjach z samorządem województwa będzie jedna ze stron porozumienia komunalnego (Waszkiewicz 2014), co może oznaczać spowolnienie procesu integracji i zmniejszyć zapotrzebowania na upodmiotowioną formę kooperacji.

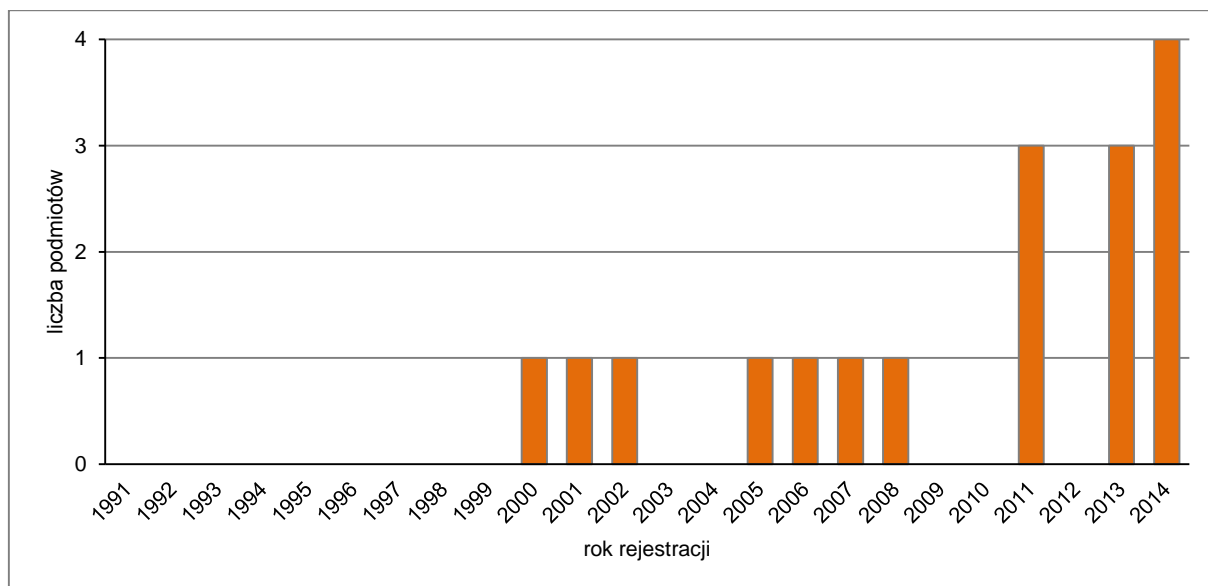
W 2013 r. powstało również **Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska**. Zrzesza ono 21 gmin położonych wokół Opola, a więc jest wyraźnie poszerzoną terytorialnie wersją integracji aglomeracyjnej. Stowarzyszenie realizowało w ostatnim czasie projekt zintegrowanego rozwoju aglomeracji opolskiej, który zakończył się opracowaniem strategii dla aglomeracji. Ponadto będzie ono w najbliższej perspektywie finansowej funkcjonować jako związek ZIT, co niewątpliwie wzmocni jego pozycję i nada nowego znaczenia zinstytucjonalizowanej sieci współpracy.

Ostatnie cztery sieci integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej) powstały w 2014 r. Są nimi: (1) **Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego**, (2) **Stowarzyszenie Metropolia Krakowska**, (3) **Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego** oraz (4) **Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny**. Funkcjonują zatem mniej niż rok (przynajmniej w formie w pełni zinstytucjonalizowanej), co radykalnie ogranicza możliwości ich opisu i oceny działania. Należy tylko wspomnieć, że zrzeszają one odpowiednio: 10, 15, 73 i 27 gmin i wszystkie cztery będą w najbliższej perspektywie finansowej pełnić rolę związków ZIT dla obszarów funkcjonalnych Białegostoku, Krakowa, konurbacji górnośląskiej oraz Łodzi. Pewne wątpliwości budzi przede wszystkim zasięg Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego. Stowarzyszenie to zrzesza aż 73 gminy i stanowi forum wykraczające poza bezpośrednie powiązania rdzenia konurbacji.

¹¹² Zob. <http://aglomeracja.wroclaw.pl/aglomeracja-wroclawska/o-nas> (dostęp: 1.02.2015 r.).

Również Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny zrzesza gminy spoza strefy bezpośredniego oddziaływania rdzenia aglomeracji.

Podsumowując analizę sieci integracji aglomeracyjnej (metropolitalnej), należy stwierdzić, że większość z nich (10) to struktury bardzo młode, powstałe w ostatnich czterech latach (ryc. 49). Pozostałe zostały zarejestrowane w latach 2000-2002 i 2005-2008, czyli również stosunkowo niedawno (przynajmniej w porównaniu do sieci reprezentujących inne typy). Wzrost zainteresowania zinstytucjonalizowaną integracją w obszarach metropolitalnych i aglomeracjach miejskich w ostatnich latach ma związek z wprowadzeniem nowych instytucji zachęcających, będących efektem europejskiej polityki spójności. Chodzi tu o tzw. zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Są one nowym instrumentem polityki spójności Unii Europejskiej. Celem ZIT jest zrównoważony rozwój obszarów miejskich¹¹³, realizacja tzw. zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz wsparcie partnerskiego modelu współpracy jednostek administracyjnych, przede wszystkim tam, gdzie skala problemów z jej brakiem jest największa. Sposób wdrażania tego instrumentu zakłada dobrowolność współdziałania w ramach ZIT, jednak w sytuacji gdy jakaś gmina nie będzie zainteresowana wspólną inwestycją, a wejdzie w skład wyznaczonego obszaru funkcjonalnego, „może mieć istotnie utrudniony dostęp do innych trybów udzielania wsparcia w ramach regionalnych programów operacyjnych” (*Zasady realizacji...*, 2013: 3). ZIT należy więc uznać za instytucje o bardzo wyraźnym i silnym ładunku zachęcającym, wzmocnionym stosunkowo dotkliwą sankcją.



Rycina 52. Dynamika powstawania sieci integracji metropolitalnej i aglomeracyjnej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

¹¹³Por. art. 7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

Zgodnie z przyjętymi zasadami realizacji ZIT, mają one być realizowane przede wszystkim na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, czyli w tzw. miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego. Pozostawiono również możliwość realizacji inwestycji terytorialnych na obszarach funkcjonalnych miast regionalnych i subregionalnych, przy czym ostateczne rozstrzygnięcie tego problemu pozostawiono poszczególnym zarządom województw, w uzgodnieniu z gminami zainteresowanymi realizacją ZIT. Bez względu jednak na pozycję ośrodka miejskiego, pierwszym warunkiem realizacji inwestycji jest zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa w postaci tzw. związku zintegrowanych inwestycji terytorialnych (związku ZIT). Zinstytucjonalizowaną formą partnerstwa może być związek międzygminny lub powiatowy, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie komunalne lub spółka prowadzona wspólnie przez jednostki samorządowe. Określenie „zinstytucjonalizowane” jest zatem w związku ZIT rozumiane inaczej niż w niniejszej rozprawie i obejmuje również formy współpracy polegające na powierzeniu jednej z jednostek samorządu terytorialnego zadań pozostałych podmiotów.

Tabela 32. Formy prawno-organizacyjne instytucjonalizacji związku ZIT dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich.

Obszar funkcjonalny	Stowarzyszenie <i>(art. 84 Ustawy o samorządzie gminnym)</i>	Porozumienie <i>(art. 74 Ustawy o samorządzie gminnym)</i>	Porozumienie <i>(art. 30 ust. 4. tzw. Ustawy wdrożeniowej)</i>	Umowa o współpracy <i>(art. 18 ust. 2 pkt 12) Ustawy o samorządzie gminnym)</i>
Warszawski			X	
Górnego Śląska	X			
Krakowski	X			
Trójmiasta			X	
Łódzki	X			
Wrocławski		X		
Bydgosko-Toruński			X	
Poznański	X			
Szczeciński	X			
Lubelski				X
Białostocki	X			
Rzeszowski			X	
Kielecki		X		
Olsztyński		X		
Opolski	X			
Gorzowa Wielkopolskiego		X		
Zielonej Góry		X		
razem	7	5	4	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Waszkiewicz (2014).

Zgodnie z najbardziej aktualnymi informacjami (kwiecień 2015 r.) wiadomo, że zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego będą pełniły rolę związków ZIT w 7 z 17

obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich (tab. 32). Pozostałe 10 zdecydowało się na współpracę w formie porozumienia międzygminnego, tzw. porozumienia „miękkiego”¹¹⁴ lub umowy o współpracy. Nie zakończyły się jeszcze negocjacje związane z instytucjonalizacją ZIT dla Trójmiasta i Bydgosko-Toruńskiego obszaru funkcjonalnego, w których rozpatruje się również wariant utworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

5.2. Sieci wsparcia sektora turystyki

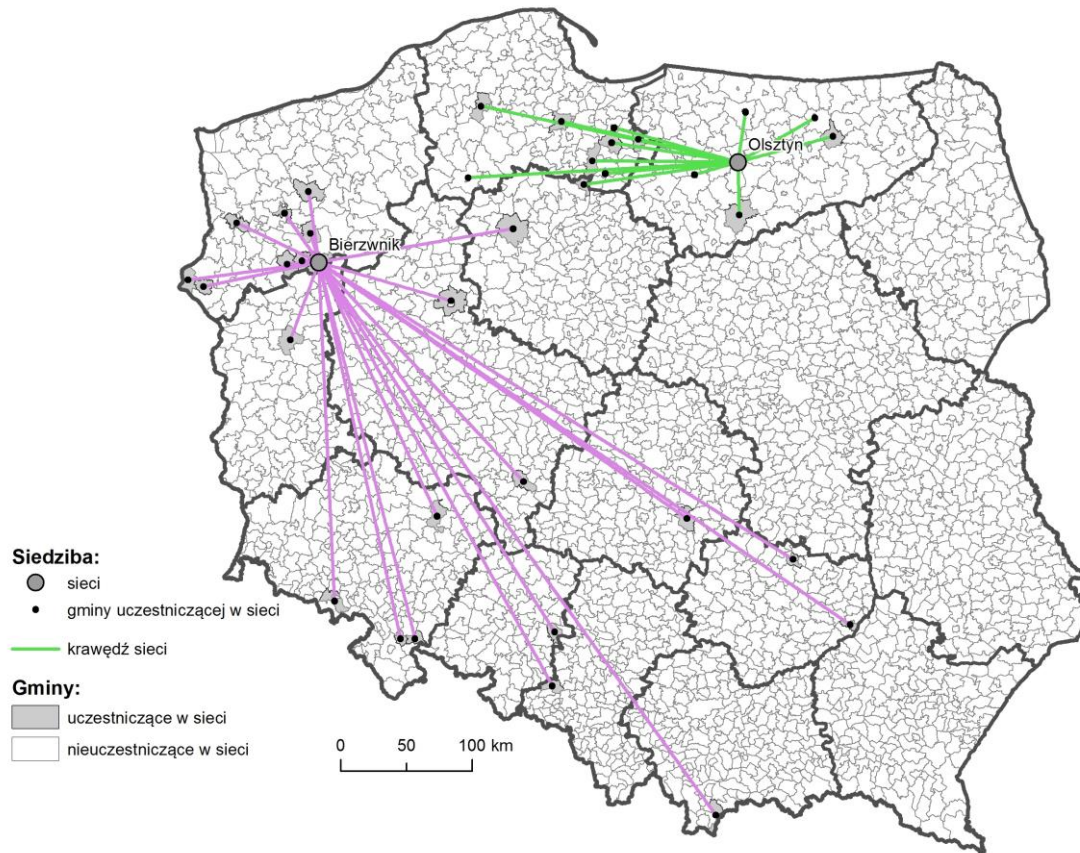
Turystyka jest sektorem gospodarki najsilniej wspieranym przez jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca uwzględnił to nawet w konstruowanych instytucjach. Od połowy 1999 r. umożliwiono bowiem w Polsce zakładanie sieci współpracy samorządów, podmiotów gospodarczych i osób fizycznych, dedykując im nowe formy prawno-organizacyjne, tj. regionalne i lokalne organizacje turystyczne. Są one specyficznym rodzajem stowarzyszeń, które mogą zrzeszać zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne (czego prawo o stowarzyszeniach nie uwzględnia). Lokalne i regionalne organizacje turystyczne, których jest w Polsce kilkadziesiąt¹¹⁵, nie są przedmiotem niniejszej rozprawy ze względu na wyłączenie z definicji zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego tzw. partnerstw międzysektorowych. Jednak badania przeprowadzone przez zespół Związku Miast Polskich (*Współpraca JST...*, 2013) pokazują, że w porównaniu z pozostałymi formami prawno-organizacyjnymi są one oceniane najgorzej. Wydaje się, że może to mieć związek z ogólnym sceptycyzmem co do zinstytucjonalizowanych form wspierających lokalną gospodarkę. Turystyka jest jednak o tyle specyficznym sektorem, że korzysta przede wszystkim z publicznie dostępnych zasobów, za które odpowiedzialne są najczęściej władze lokalne. Chodzi tu nie tylko o elementy środowiska przyrodniczego (jeziora, rzeki, lasy), ale również o formy kulturowe (muzea, zamki, skanseny itp.) stanowiące atrakcje i generujące ruch turystyczny. W tym właśnie należy upatrywać dużej aktywności samorządów lokalnych w nawiązywaniu współpracy międzygminnej. Inną sprawą są możliwości wpływu gmin na sytuację tego sektora. Te bowiem są raczej ograniczone, co ostatecznie może powodować stosunkowo niską ocenę lokalnych organizacji turystycznych.

Ten dość obszerny wstęp, zarysowujący kontekst współpracy międzygminnej we wsparciu sektora turystyki, został dokonany po to, by uzasadnić pewną powściągliwość w wyciąganiu wniosków na temat sieci wsparcia sektora turystyki, zidentyfikowanych w ramach niniejszej

¹¹⁴ Forma uwzględniona w art. 30 ust. 4 Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. 2014 poz. 1146).

¹¹⁵ Mimo, że sieci tego typu nie są przedmiotem rozprawy postanowiono dokonać ich wstępnej identyfikacji. Aktualnie istnieje zatem 55 lokalnych i 16 regionalnych organizacji turystycznych zrzeszających przynajmniej po dwie gminy.

rozprawy. Nie można bowiem wyciągać wysoce pewnych wniosków w sytuacji gdy kilkadziesiąt organizacji o podobnym celu działania nie zostało objętych postępowaniem badawczym.



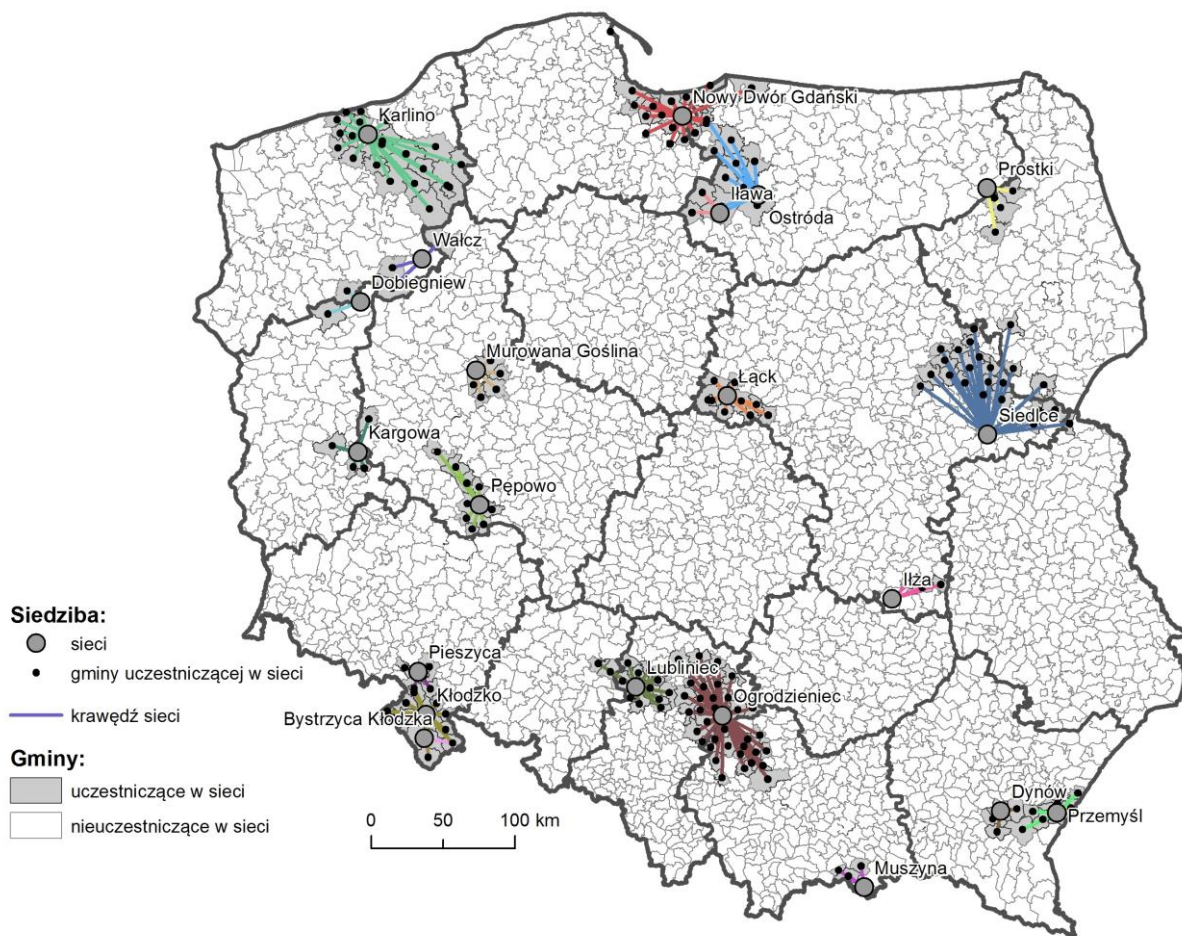
Rycina 53. Ponadregionalne sieci wsparcia sektora turystyki.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Sieci wsparcia sektora turystyki stanowią łącznie zbiór 11 związków międzygminnych oraz 12 stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (zob. Załącznik nr 11). Większość z nich ma zasięg lokalny, część subregionalny lub regionalny. Dwie spośród 23 sieci wykraczają wyraźnie poza obszar jednego województwa (ryc. 53). Są nimi Stowarzyszenie Gmin Polskie Zamki Gotyckie z siedzibą w Olsztynie (powstałe w 1997 r.) oraz Ogólnopolskie Stowarzyszenie Gmin Cysterskich z siedzibą w Bierzwniku w powiecie choszczeńskim (powstałe w 2007 r.). Oba wymienione stowarzyszenia mają pełnić podobne role. Prowadzą działalność promocyjną, wystawienniczą, konferencyjną. Budują niejako wspólną ofertę turystyczną opartą o konkretne obiekty materialne stanowiące atrakcję turystyczną. W tym celu Stowarzyszenie Gmin Polskie Zamki Gotyckie opracowało np. koncepcję szlaku turystycznego łączącego gotyckie budowle zlokalizowane w gminach uczestniczących w sieci. Trzeba jednak dodać, że ma on stosunkowo niewielki zasięg, gdyż nie wykracza poza obszar województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Gmin Cysterskich ma już dużo szerszy zasięg. Uczestniczą w nim gminy, które zdecydowały się podjąć działania zmierzające do

ochrony dziedzictwa cysterskiego w Polsce. Instytucjonalizacja sieci współpracy międzygminnej była efektem I i II forum szlaku cysterskiego, a szlak powstał przy zaangażowaniu Zespołu do Badań nad Historią i Kulturą Cystersów (działającego przy Instytucie Historii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) oraz Polskiej Kongregacji Cystersów. Stowarzyszenie zrzesza zarówno te ośrodki, w których zakon cystersów prowadzi aktualnie swoje klasztory (np. Wąchock, Sulejów) jak i te, w których działał w przeszłości (np. Wągrowiec, Bierzwnik, Koronowo).

Sektor turystyki jest również wspierany przez sieci o zasięgu lokalnym, subregionalnym i regionalnym (ryc. 54). Zidentyfikowano łącznie 21 tego rodzaju przykładów kooperacji międzygminnej. Część z nich wykorzystuje formę związku międzygminnego do prowadzenia bieżących działań. Wydaje się, że może być ona zasadna gdy sieć realizuje lub ma realizować jakiś duży projekt modernizacji, odbudowy, rewitalizacji obiektów o znaczeniu turystycznym. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku:

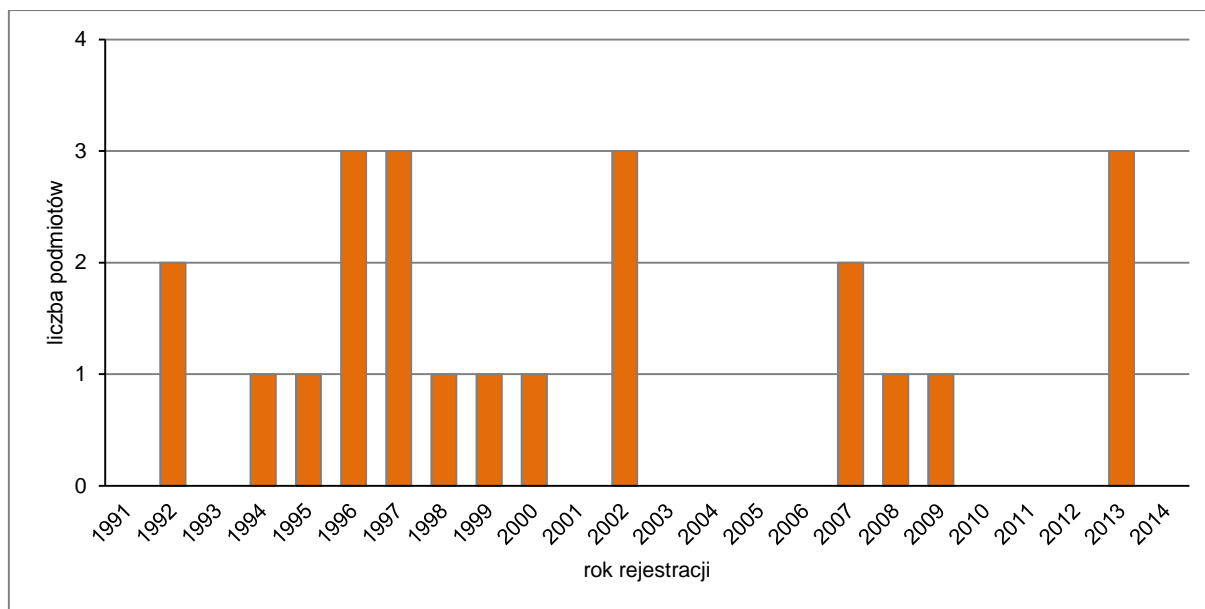
1. **Związku Gmin Fortecznych Twierdzy Przemyśl** (powstał w 2008 r.), który realizuje przedsięwzięcie związane z zagospodarowaniem zespołu zabytkowego Twierdzy Przemyśl w celu udostępnienia dla turystyki kulturowej, dofinansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (łączna kwota projektu wynosi ok. 22 mln zł);
2. **Związku Gmin Jeziorak** w Hławie (powstał w 1996 r.), który zrealizował projekt modernizacji i budowy infrastruktury turystycznej nad jeziorem Jeziorak w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na kwotę ponad 7 mln zł;
3. **Związku Gmin Śnieżnickich** w Bystrzycy Kłodzkiej (powstał w 1998 r.), który prowadzi działania zmierzające do odbudowy wieży widokowej na Śnieżniku;
4. **Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty** w Karlinie (powstał w 1992 r.), który zrealizował bardzo duży projekt budowy i zagospodarowania ścieżek rowerowych na kwotę ponad 19 mln zł, dofinansowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego;
5. **Związku Gmin Kanału Ostródzko-Elbląskiego i Pojezierza Hławskiego** z siedzibą w Ostródzie (powstał w 1997 r.), który prowadzi działania związane z rewitalizacją Kanału Elbląskiego i zabytkowego zespołu pochylni; projekt jest co prawda realizowany przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, jednak związek jest aktywnym aktorem w całym procesie rewitalizacji i stara się również o wpisanie pochylni na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO;



Rycina 54. Lokalne i subregionalne sieci wsparcia sektora turystyki.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Pozostałe turystyczne związki międzygminne realizują mniejsze projekty, związane z sieciowymi produktami turystycznymi (np. Związek Międzygminny Puszcza Zielonka w Murowanej Goślinie, Celowy Związek Gmin Puszcza Drawska w Dobiegniewie, Związek Gmin nad Iżanką w Iłży) lub prowadzą działalność promującą lokalne walory i zasoby turystyczne (Związek Gmin Turystycznych Pogórza Dynowskiego w Dynowie, Międzygminny Związek Turystyczny Wielkopolska Gościnną w Pępowie, Związek Międzygminny Perły Doliny Popradu w Muszynie). Utrzymywanie struktury związku międzygminnego w celu prowadzenia wyłącznie „miękkich” działań promocyjnych wydaje się być działaniem nie do końca właściwym. Są co prawda wśród ww. związków takie, które turystykę traktują jako dodatkową działalność (np. związki w Karlinie i Murowanej Goślinie, których podstawowym zadaniem jest realizacja dużych projektów wodno-ściekowych), jednak spora część zidentyfikowanych struktur mogłaby korzystać z bardziej elastycznych i dostosowanych do realiów sektora turystyki form, takich jak stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego lub lokalna organizacja turystyczna.

Pozostałe lokalne i subregionalne sieci wsparcia sektora turystyki zostały zinstytucjonalizowane w oparciu o formę stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Przeważnie zajmują się one szeroko pojętą promocją turystyczną, wymianą wiedzy między samorządowcami czy koordynacją działań turystycznych. Część z nich ma nieco pasywny charakter, przynajmniej w świetle zgromadzonych na ich temat informacji.



Rycina 55. Dynamika powstawania sieci wsparcia sektora turystyki.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Dynamika powstawania zidentyfikowanych sieci wsparcia sektora turystyki (ryc. 52) pokazuje pewną rolę lat 1996-1997, 2002 i 2013, przy czym obserwowane różnice w liczbie utworzonych sieci nie są szczególnie duże. Trudno jest również na podstawie zgromadzonych danych sformułować tezę o wpływie instytucji na powstawanie tego typu kooperacji międzygminnej. Relacje między lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami działalności gospodarczej (w tym również turystycznymi) nie są szczególnie regulowane instytucjami formalnymi. Ustawodawca nie podjął w tym kierunku działań zachęcających, a już tym bardziej obligujących do podjęcia kooperacji. Pewien wpływ na instytucjonalizację współdziałania mają finansowe zachęty w postaci dostępnych środków europejskiej polityki spójności (często spotykanym celem funkcjonowania przedstawianych sieci jest „sięganie po środki unijne”), jednak jak wskazano wcześniej, sieci te korzystają z nich w bardzo niewielkim stopniu.

Z analizy zgromadzonych informacji płyną jeszcze dwa wnioski. Po pierwsze, kooperacja międzygminna w celu wsparcia sektora turystyki opiera się w większości na wybranych międzygminnych elementach środowiska przyrodniczego (można tu mówić o istotnej roli czynnika

fizyczno-geograficznego). Dopasowują one zasięg kooperacji głównie do istniejących, w jakimś sensie wspólnych: (1) elementów hydrograficznych (rzek i ich dolin, jezior, dorzeczy, zlewni), (2) kompleksów roślinności (puszcze), (3) obszarów o podobnej strukturze geologicznej, czy (4) geomorfologicznej. Wśród gmin przystępujących do sieci istnieje najpewniej przekonanie o kluczowej roli obiektów przyrodniczych w rozwoju rynku usług turystycznych na ich terenie. Dużo rzadziej sieci tego typu opierają swoją działalność na obiektach antropogenicznych. Jeśli już zachodzi tego rodzaju sytuacja, to dotyczy ona przede wszystkim obiektów architektury i budownictwa o wysokiej wartości historycznej (zamki gotyckie, klasztory i opactwa cysterskie lub pocysterskie, obiekty pomilitarne). Po drugie, zdecydowanie częściej występującą przestrzenną skalą współpracy jest skala lokalna i subregionalna. Ponadregionalne i krajowe sieci integrujące ofertę w ramach określonych walorów turystycznych praktycznie nie istnieją. W tego typu współdziałaniu rola bliskości przestrzennej i obecność swoistych „sąsiedzkich” problemów lub potencjałów odgrywa dość dużą rolę.

5.3. Sieci koordynacji i wsparcia działań środowiskowych

Ochrona środowiska przyrodniczego jest tą sferą działalności publicznej, w której uczestniczy bardzo wielu aktorów i żaden z nich nie jest w szczególności odpowiedzialny za koordynację tych działań. Ustawa Prawo ochrony środowiska¹¹⁶ oraz Ustawa o ochronie przyrody¹¹⁷ wprowadzają szereg kompetencji administracyjnych, delegując odpowiedzialność za nie zarówno do organów administracji rządowej, jak i samorządowej szczebla gminnego i wojewódzkiego. Każdy z wymienionych szczebli administracji jest odpowiedzialny za pewien fragment działalności publicznej na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego. Gminy odpowiadają m.in. za sprawy związane z ograniczaniem szkodliwej dla środowiska działalności człowieka (pobór i dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków, unieszkodliwianie odpadów komunalnych) oraz prowadzenie form ochrony przyrody o stosunkowo niskim statusie ochronnym (pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe). Samorząd województwa dysponuje kompetencjami związanymi z redystrybucją części środków finansowych na rzecz ochrony środowiska (prowadzi wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej) i odpowiada za parki krajobrazowe, czyli tzw. obszarowe formy ochrony przyrody o wyższym statusie ochronnym niż formy gminne. Natomiast administracja rządowa jest odpowiedzialna przede wszystkim za sprawy związane z parkami

¹¹⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.).

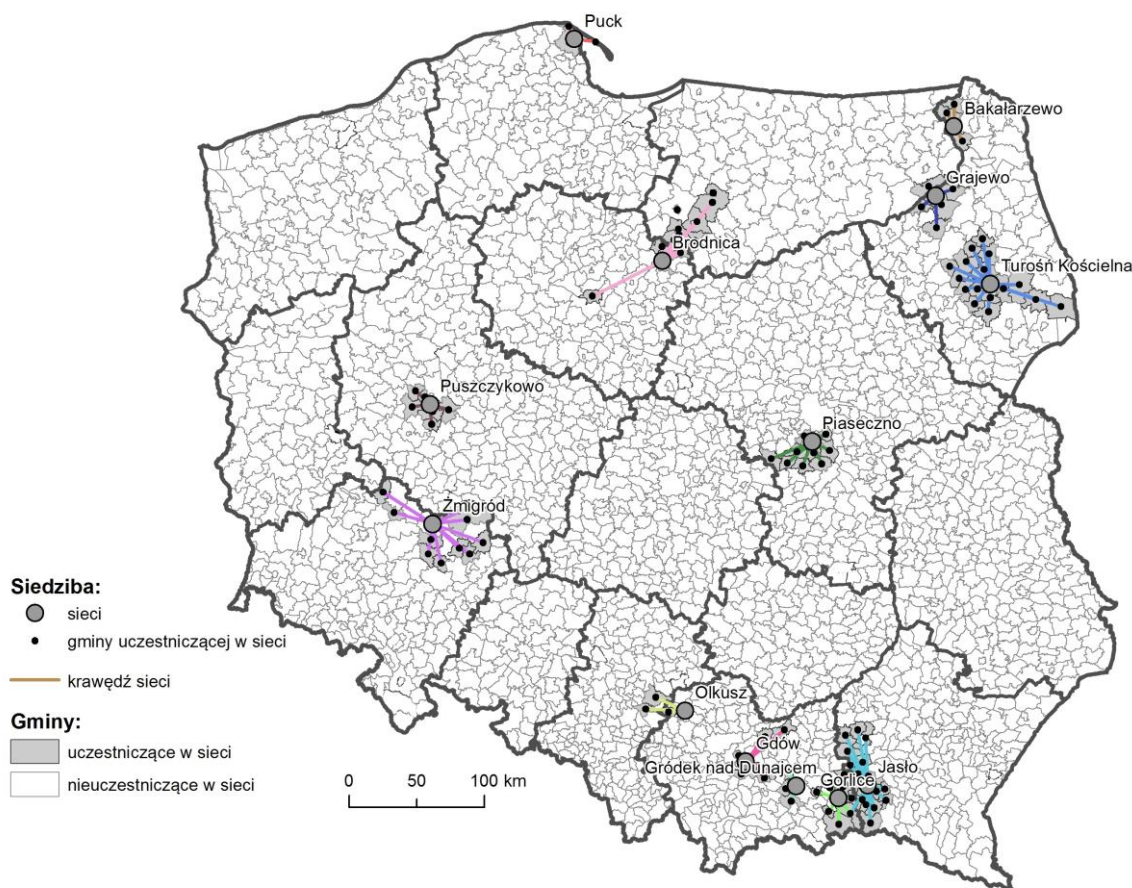
¹¹⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 z późn. zm.).

narodowymi i rezerwatami przyrody (czyli formami o stosunkowo wysokim statusie ochronnym) oraz redystrybucję części środków finansowych przeznaczanych na ochronę środowiska (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). Dodatkowo, od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej, istotnym aktorem w tej sferze działalności publicznej są organy europejskie, kształtujące ramy instytucjonalne gatunkowej i siedliskowej ochrony przyrody i wpływające bezpośrednio na zasięg obszarów tej ochrony, określanych jako Natura 2000.

Zarysowanie instytucjonalnego kontekstu funkcjonowania sieci koordynacji i wsparcia działań środowiskowych jest kluczowe, gdyż tłumaczy i wyjaśnia ono przynajmniej część międzygminnych inicjatyw kooperacyjnych w tej dziedzinie. W ramach niniejszej rozprawy zidentyfikowano i wyodrębniono łącznie 15 tego typu sieci (zob. Załącznik nr 12), w skład których wchodzi 168 gminy (ok. 7%). Są wśród nich sieci o zasięgu krajowym, lokalnym i subregionalnym, działające w oparciu o formę związku międzygminnego (5 sieci) oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (10 sieci).

Większość sieci koordynacji i wsparcia działań związanych z ochroną środowiska przyrodniczego ma zasięg lokalny lub subregionalny (ryc. 56). Wśród nich można wyodrębnić trzy grupy. Pierwszą tworzą sieci ochrony i racjonalnego kształtowania zasobów obiektów hydrograficznych (jezior, rzek, morza). Realizują one różnego rodzaju działania, związane m.in. z zachowaniem równowagi ekologicznej (np. Związek Międzygminny Zatoki Puckiej), czy rekultywacją jezior (np. Związek Gmin Jeziora Rożnowskiego). Drugą grupę tworzą lokalne sieci współpracy gmin położonych na terenie lub w pobliżu parków narodowych i krajobrazowych. Wśród nich można wymienić np. Stowarzyszenie Gmin Górnej Narwi w Turośni Kościelnej (zainicjowane podczas jednego z posiedzeń Narwiańskiego Parku Narodowego) lub Stowarzyszenie Gmin Mikroregionu Wielkopolskiego Parku Narodowego w Puszczykowie. Trzecią grupę tworzą sieci realizujące działania związane z szeroko pojętymi odnawialnymi źródłami energii¹¹⁸ oraz ograniczeniem zużycia energii (głównie ciepłej). Wśród nich są np. Związek Gmin Dolnego Dorzecza Rzeki Raby w Gdowie (realizuje projekty związane z wykorzystaniem energii słonecznej na kwotę ok. 6 mln zł) i Związek Gmin Dorzecza Wisłoki w Jaśle (projekt solarny na kwotę ok. 83 mln zł).

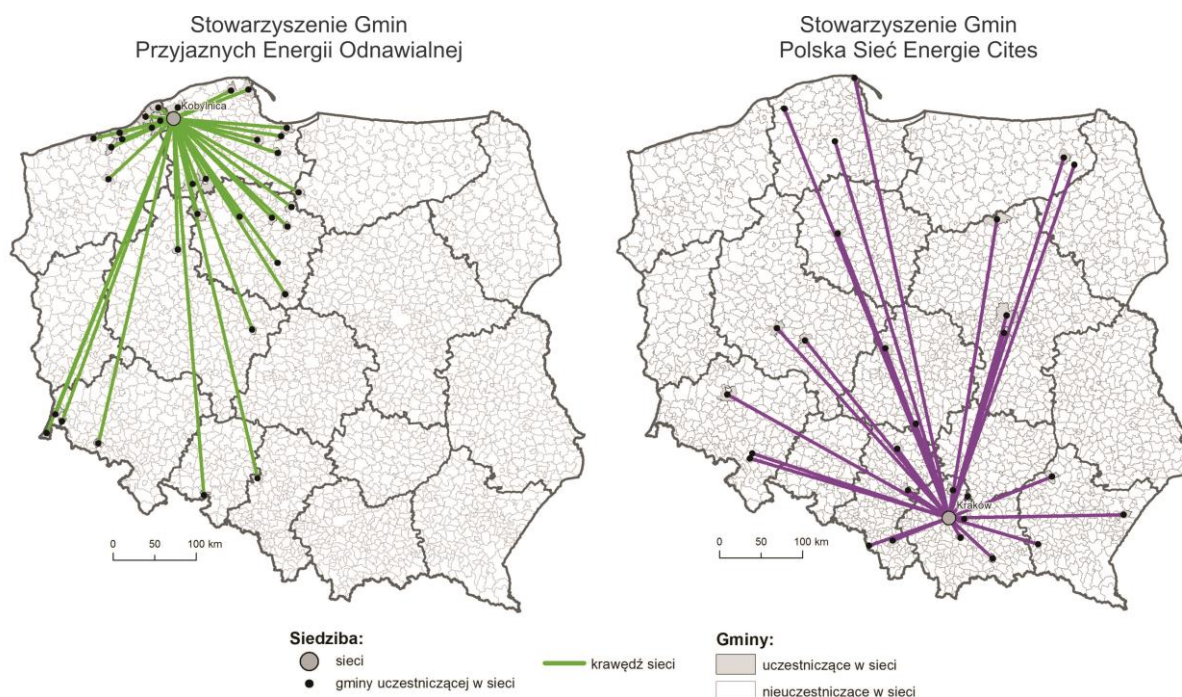
¹¹⁸ Autor rozprawy zdaje sobie sprawę z kontrowersji, jakie pojawiają się na styku ochrony środowiska przyrodniczego i odnawialnych źródeł energii, przyjawiając się w zasadnym pytaniu: czy wszystkie źródła odnawialne rzeczywiście służą ochronie środowiska przyrodniczego (do tego pojęcia odwołuje się tytuł tego rozdziału rozprawy), a jeśli nie, to dlaczego są uznawane za chroniące środowisko? Nie wchodząc zbyt głęboko w ten spór (dotyczy on nie tylko spraw środowiska przyrodniczego, ale również ekonomii i polityki) i nie rozstrzygając go, uznano (zgodnie z instytucjami przyjętymi przez państwo i organy Unii Europejskiej), że współdziałanie międzygminne związane z odnawialnymi źródłami energii jest częścią działań na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego.



Rycina 56. Lokalne i subregionalne sieci koordynacji i wsparcia działań związanych z ochroną środowiska przyrodniczego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Zadania związane z odnawialnymi źródłami energii są również celem funkcjonowania dwóch ostatnich sieci tego typu (ryc. 57): Stowarzyszenia Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej w Kobylnicy oraz Stowarzyszenia Gmin Polska Sieć *Energie Cities* w Krakowie. Krakowskie stowarzyszenie jest polskim oddziałem Europejskiej Sieci *Energy Cities*, mającej siedzibę w Besançon we Francji. Mimo tego że zostało zainicjowane i założone przez zewnętrzną organizację, z punktu widzenia prawa jest stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego, które jako jedyne mogą w nim pełnić rolę członków zwyczajnych. Stowarzyszenie to zajmuje się głównie: (1) doradztwem w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych (wraz z poszukiwaniem partnerów do określonego projektu), (2) promocją energii odnawialnej i (3) edukacją w zakresie zwiększania efektywności energetycznej. Siedziba sieci mieści się w Krakowie, jednak zrzesza ono gminy z 10 województw (wszystkie oprócz lubelskiego, lubuskiego, opolskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego). Uczestnictwo w sieci opiera się w zasadzie na swoistej transakcji między gminą a organizacją koordynującą sieć. Polega ona na tym, że gmina przystępuje do sieci, opłaca w niej składkę, a w zamian za to stowarzyszenie wspiera ją w pozyskaniu projektów i organizacji określonych przedsięwzięć.



Rycina 57. Krajowe stowarzyszenia sprzyjające wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Stowarzyszenia Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej w Kobylnicy jest siecią zinstytucjonalizowaną w 2008 r. Uczestniczące w niej gminy przyjęły sobie za cel „wspieranie inicjatyw popularyzujących i promujących produkcję i wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych z zachowaniem równowagi ekologicznej i przestrzeganiem zasad współżycia społecznego”¹¹⁹. Stowarzyszenie zrzesza aktualnie 35 gmin z 8 województw (głównie z pomorskiego i zachodniopomorskiego). Nawet pobieżna analiza ich rozkładu przestrzennego pozwala zauważyć duży związek z rozkładem farm wiatrowych w Polsce i gmin o dobrych warunkach wietrznych do rozwoju tego rodzaju energetyki alternatywnej. W sieci uczestniczą m.in. trzy gminy, w których zlokalizowane są jedne z największych farm wiatrowych w Polsce: Margonin (farma Margonin o mocy ok. 120 MW¹²⁰), Karlino (farma Karścino o mocy ok. 90 MW) i Kisielice (farma Kisielice o mocy ok. 40,5 MW). Działania sieci mają różny charakter. Polegają na budowaniu koalicji, wymianie wiedzy, czasem również na lobbowaniu w celu wypracowania określonych rozwiązań instytucjonalnych, korzystnych dla gmin zrzeszonych w sieci.

Próba dokonania uogólnień co do przyczyn powstawania sieci koordynacji i wsparcia działań związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska przyrodniczego prowadzi do kilku

¹¹⁹ http://sgpeo.pl/Misja_Stowarzyszenia,4 (dostęp: 10.02.2015 r.).

¹²⁰ Dane dotyczące wielkości i mocy farm wiatrowych pochodzą z międzynarodowej bazy danych *The Wind Power*, publikującej aktualne informacje o turbinach wiatrowych w Europie; [w:] http://www.thewindpower.net/country_wind-farms_en_27_poland.php (dostęp: 17.03.2015 r.).

wniosków. Po pierwsze, ważną rolę w powstaniu sieci odgrywają czynniki fizycznogeograficzne, tzn. kooperacja zachodzi często tam, gdzie określone elementy środowiska przyrodniczego wykraczają poza granice jednej gminy. Po drugie, pewną rolę odgrywają instytucje regulujące sferę obszarowych form ochrony przyrody, w tym przede wszystkim tej o wysokim statusie ochronnym. Pojawienie się na scenie lokalnej aktora (parku narodowego), który jest wyposażony w kompetencje wpływające na możliwości inwestycyjne gmin, rodzi międzygminną więź kooperacyjną. Po trzecie, czynnikiem wpływającym na zawiązanie i funkcjonowanie sieci są środki finansowe europejskiej polityki spójności. Unia Europejska jest organizacją szczególnie wrażliwą na sprawy środowiska przyrodniczego (czego dowodem są m.in. ogromne środki finansowe przyznane dotąd Polsce na projekty wodno-ściekowe lub odpadowe) i realizującą politykę środowiskową opartą w dużej mierze na odnawialnych źródłach energii, co ma swój widoczny efekt w instytucjonalizacji sieci kooperacji międzygminnej.

5.4. Sieci koordynacji i wsparcia działań społecznych

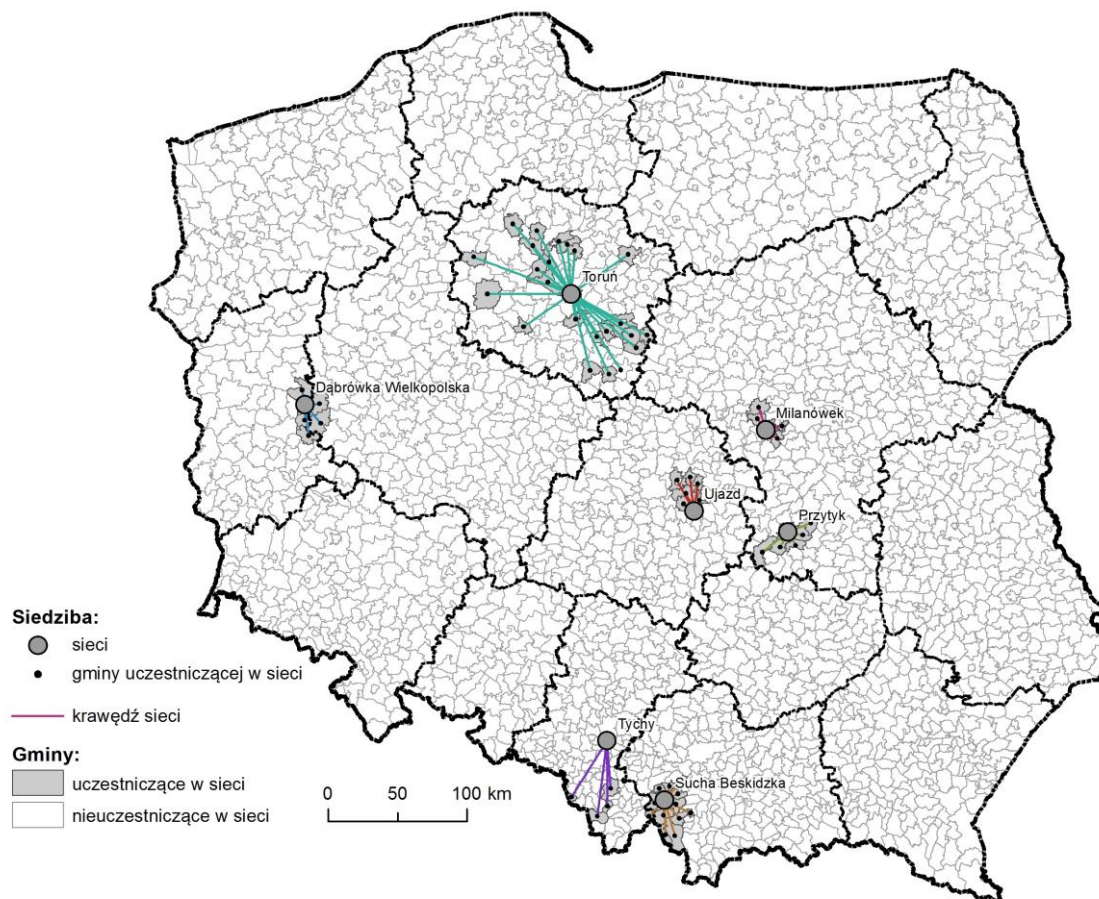
Najmniej licznym podtypem są sieci zajmujące się szeroko pojętymi działaniami społecznymi. Chodzi tu o te przykłady współpracy, które koncentrują się wyłącznie na wspólnej organizacji, koordynacji i promocji przedsięwzięć kulturalnych, sportowych lub rekreacyjnych. Jest ich stosunkowo niewiele, bo tylko 9 (zob. Załącznik nr 13) i zrzeszają 119 gmin (5%). Mają charakter zarówno lokalny, regionalny, jak i krajowy.

Pierwszą grupę tworzą sieci lokalne i regionalne zajmujące się różnymi aspektami szeroko pojętego rozwoju społecznego (ryc. 58). Najbardziej rozległym jest Kujawsko-Pomorskie Samorządowe Stowarzyszenie Salutaris z siedzibą w Toruniu, zrzeszające 23 gminy województwa. Nie zostało ono włączone do podtypu regionalnych sieci ogólnosamorządowych, ponieważ realizuje wyraźnie określoną funkcję. Główny, statutowy cel sieci został sformułowany jako:

„Stworzenie, pielęgnowanie i wzmacnianie więzi solidarnościowych pomiędzy Członkami w dziedzinie wzajemnego udzielania sobie pomocy w zakresie likwidowania skutków zdarzeń kryzysowych oraz zapobiegania im w przyszłości, w szczególności jeżeli skutki tych zdarzeń zagrażają życiu lub zdrowiu mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego będącej Członkiem zwyczajnym” (§2 pkt 3 Statutu).

Stowarzyszenie to jest jak dotąd pierwszą w Polsce siecią międzygminnej solidarności społecznych, opartej o zasadę dobrowolności. Można powiedzieć, że jest pewną formą „ubezpieczenia”, przy czym dużo szybciej reagującego na ewentualną klęskę i dodatkowo integrującą sa-

morządy terytorialne. Trzeba jednak dodać, że to nie gminy są założycielem sieci, tylko samorząd województwa, który w pierwszym roku działalności opłacał połowę kosztów jego utrzymania. Stowarzyszenie powstało w 2012 r., więc trudno jest ocenić jego działalność. Niewątpliwie może być ono jednak pozytywnym przykładem integracji samorządowej na rzecz wzajemnej pomocy.

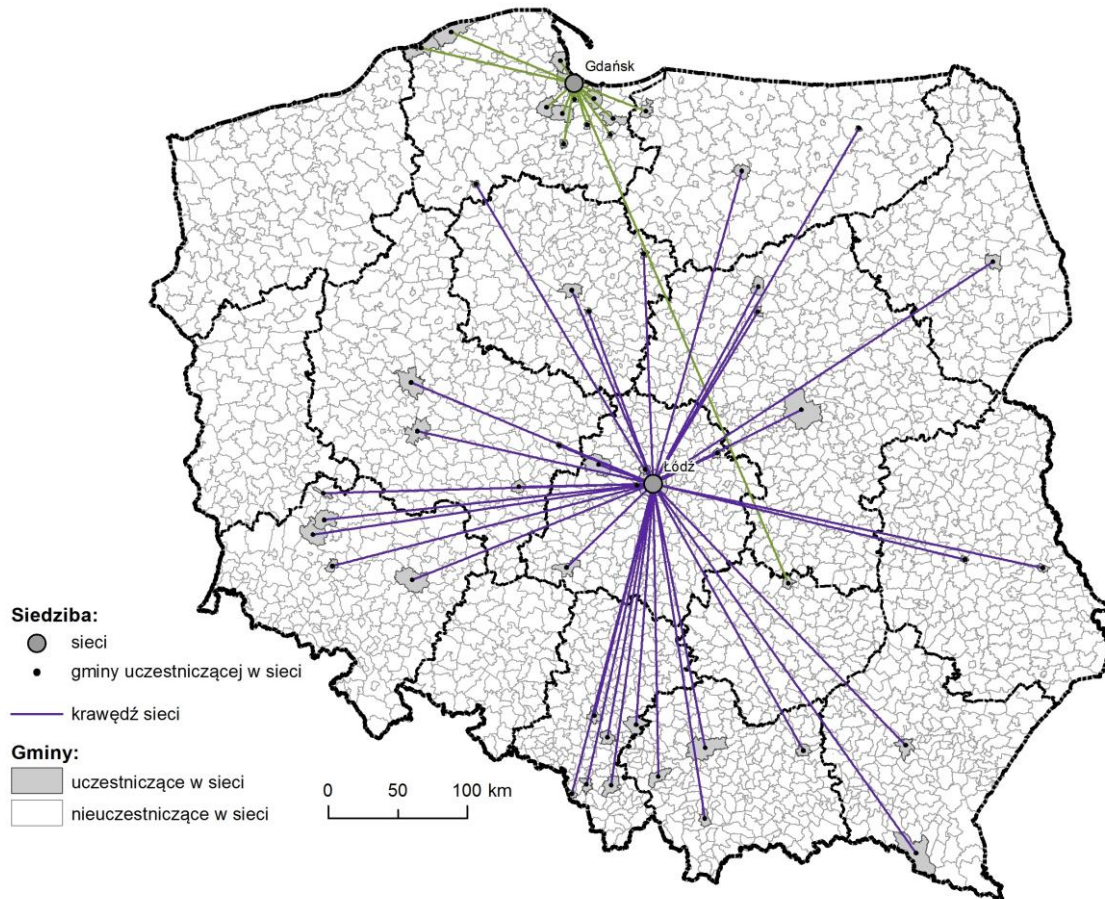


Rycina 58. Sieci koordynujące i wspierające działania społeczne.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Pozostałe sieci przedstawione na rycinie 58 mają zasięg lokalny. Zajmują się one przede wszystkim dwoma zadaniami:

- wspólną organizacją i przygotowaniem przedsięwzięć kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych, w tym m.in. cyklicznych turniejów sportowych dla dzieci, czy imprez rangi regionalnej i krajowej (Związek Gmin Radomka z siedzibą w Przytyku, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Śląsk-Beskidy z siedzibą w Tychach i Stowarzyszenie Gmin Zachodniego Mazowsza Mazovia z siedzibą w Milanówku),

- promocją i wsparciem lokalnej kultury, zwyczajów i symboli (Stowarzyszenie Gmin Rzeczypospolitej Polskiej Region Kozła z siedzibą w Dąbrówce Wielkopolskiej, Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza z siedzibą w Ujeździe oraz Stowarzyszenie Gmin Babiogórskich z siedzibą w Suchej Beskidzkiej).



Rycina 59. Sieci promujące aktywne formy spędzania wolnego czasu.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Oprócz ww. sieci działają w Polsce jeszcze dwie, promujące aktywne formy spędzania wolnego czasu (ryc. 59). Mają one zasięg ponadregionalny i krajowy. Pierwszą z nich jest założone w 1993 r. Stowarzyszenie Zdrowych Miast Polskich z siedzibą w Łodzi. Zrzesza ono 39 gmin z 12 województw (wszystkie prócz lubuskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego). Związek jest polską siecią w ramach dużo szerszej inicjatywy pn. Zdrowe Miasta, zapoczątkowanej i prowadzonej od 1988 r. przez Światową Organizację Zdrowia. Jej celem jest przede wszystkim poprawa stanu zdrowotnego mieszkańców oraz częściowo również ochrona środowiska przyrodniczego. Uczestnictwo w sieci wiąże się także z uzyskaniem odpowiedniego certyfikatu Światowej Organizacji Zdrowia. Stowarzyszenie prowadzi swoją działalność

poprzez wymianę wiedzy, organizację konferencji i kongresów oraz szkolenia dla pracowników. Większość prowadzonych działań odbywa się ze wsparciem Światowej Organizacji Zdrowia.

Drugą siecią promującą aktywne formy spędzania wolnego czasu jest stowarzyszenie Polska Unia Mobilności Aktywnej z siedzibą w Gdańsku, zarejestrowane w 2012 r. Podstawowym celem Unii jest „poprawa warunków i promocja mobilności aktywnej, czyli wszelkich form zaspokajania codziennych potrzeb transportowych zakładających wykorzystanie naturalnej energii ludzi, realizowanej samoistnie lub w powiązaniu ze środkami transportu publicznego”¹²¹. Rola stowarzyszenia sprowadza się głównie do „pozyskiwania dla swoich członków środków pozastukturalnych Unii Europejskiej w ramach międzynarodowych konsorcjów”¹²². W sieci uczestniczy aktualnie 15 gmin, z czego 14 to jednostki województwa pomorskiego (jedynym miastem spoza tego regionu jest Skarżysko-Kamienna).

¹²¹ http://www.mobilnosc.org/palio/html.run?_Instance=mobilnosc&_PageID=198&_Lang=pl&_CatID=28&_CheckSum=688897159 (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹²² http://www.mobilnosc.org/palio/html.run?_Instance=mobilnosc&_PageID=198&_Lang=pl&_CatID=28&_CheckSum=688897159 (dostęp: 20.03.2015 r.).

6. SIECI WYMIANY WIEDZY ORAZ REPREZENTACJI I OBRONY WSPÓLNYCH INTERESÓW GMIN

Współpraca w celu budowania koalicji, reprezentacji wspólnych interesów jest obecna w wielu różnych sektorach działalności pojedynczych ludzi, czy też organizacji publicznych i niepublicznych. Podobne mechanizmy decydują o powstawaniu związków zawodowych, oddolnych izb gospodarczych, grup lobbingowych lub stowarzyszeń organizacji pozarządowych. Wydaje się, że decydująca w powołaniu tego rodzaju sieci jest świadomość wspólnego interesu w jakiejś sprawie lub sprawach. Dodatkową motywacją może być poczucie wpływu (mniej lub bardziej realnego) na działania podmiotów zewnętrznych ustanawiających „instytucjonalne reguły gry”, w ramach których funkcjonują, a czynnikiem radykalnie wzmacniającym poziom współpracy staje się „zewnętrzne zagrożenie” (np. restrukturyzacja firmy związana ze zbiorowymi zwolnieniami, nałożenie lub podwyższenie podatku na określoną działalność, czy planowana konsolidacja jednostek samorządowych).

Tego rodzaju współpraca jest obecna również między gminami. Tworzą one sieci na różnych poziomach terytorialnych (lokalnym, regionalnym i krajowym) oraz o różnej specyfice (ogólnosamorządowe lub sektorowe/branżowe). Najbardziej powszechne są zrzeszenia gmin powstające w celu reprezentacji ich interesów względem podmiotów kształtujących podstawowe instytucje formalne, w których funkcjonują. Trzeba jednak już na wstępie dodać, że reprezentacja wspólnych interesów jest tylko jednym z wielu celów działania tych sieci. Drugim powodem, być może nawet ważniejszym (tj. mającym większy wpływ na poziom usieciowienia), jest możliwość pozyskania wiedzy, z jakichś powodów ważnej dla funkcjonowania określonych gmin. Mogą to być zarówno innowacje organizacyjne, jak i informacje o planowanych zmianach instytucjonalnych lub możliwościach pozyskania dodatkowych środków finansowych.

Zidentyfikowane w Polsce sieci reprezentujące interesy gmin w relacjach z otoczeniem pogrupowano w cztery podtypy, reprezentowane przez:

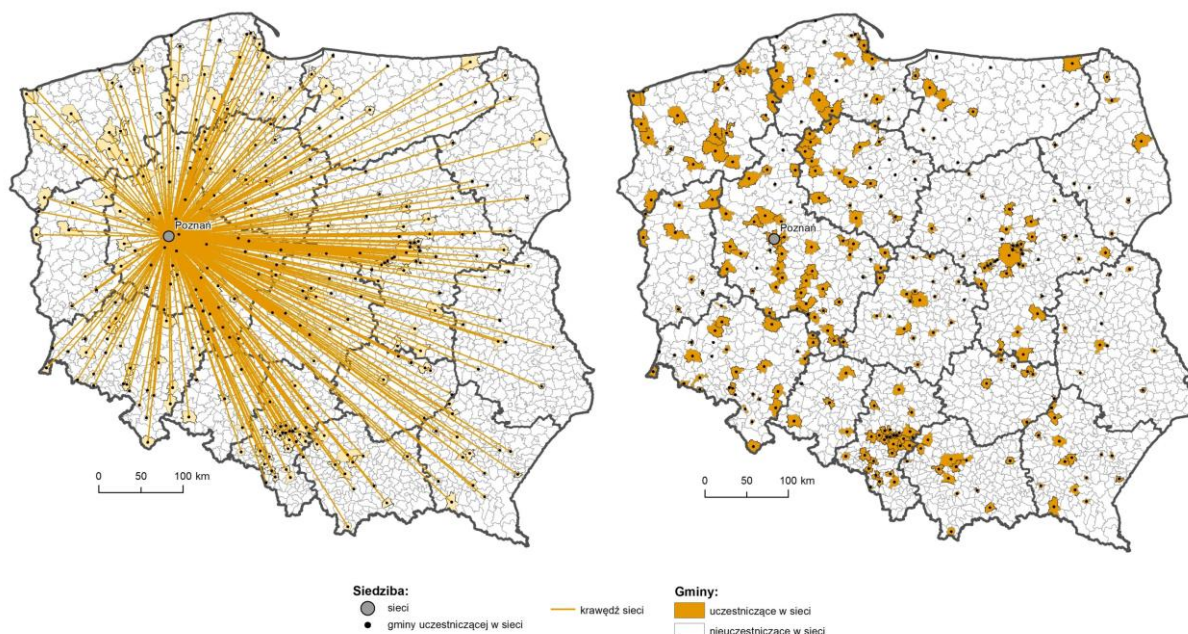
- a) krajowe sieci ogólnosamorządowe,
- b) międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe,
- c) subregionalne i lokalne sieci ogólnosamorządowe oraz
- d) sieci tematyczne reprezentujące sprofilowane interesy gmin.

6.1. Krajowe sieci ogólnsamorządowe

Aktualnie funkcjonują w Polsce 4 krajowe sieci ogólnsamorządowe (zob. Załącznik nr 14), tj.: (1) Związek Miast Polskich z siedzibą w Poznaniu, (2) Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Poznaniu, (3) Unia Miasteczek Polskich z siedzibą w Chojnej oraz (4) Unia Metropolii Polskich z siedzibą w Warszawie. Uczestniczy w nich łącznie 866 gmin (35%).

Wydaje się, że aktualnie najszerszą i najbardziej rozbudowaną działalność prowadzi stowarzyszenie **Związek Miast Polskich (ZMP)** (ryc. 60). Jest on zrzeszeniem samorządowym o najdłuższej historii (zob. m.in. Szwed 1995; 2003) i kontynuuje tradycję związku o tej samej nazwie, powołanego w okresie międzywojennym (obecna nazwa jest z resztą bezpośrednim nawiązaniem do związku z okresu międzywojennego). Związek prowadzi szeroką działalność, w tym m.in.:

- reprezentuje miasta we wszystkich wspólnych sprawach na forum ogólnopaństwowym i międzynarodowym,
- inicjuje i opiniuje projekty aktów prawnych, dotyczące samorządów terytorialnych,
- propaguje wymianę doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań,
- inspiruje i podejmuje wspólnie inicjatywy gospodarcze i kulturalne,
- prowadzi działalność wydawniczą, szkoleniową i promocyjną.



Rycina 60. Związek Miast Polskich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Omówienie pełnej działalności ZMP w niniejszej rozprawie jest niemożliwe. Związek uczestniczy w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, wydaje swoje czasopismo (miesięcznik Samorząd Miejski), prowadzi analizy i studia dotyczące spraw samorządowych, stworzył największy jak dotąd system analiz samorządowych, organizuje coroczne kongresy miast polskich i prowadzi bazę dobrych praktyk samorządowych. Bieżącą pracą związku kieruje 26 osobowy Zarząd (spotyka się zazwyczaj raz w miesiącu) oraz Biuro, w którym pracuje 29 osób¹²³ na czele z jego dyrektorem, który ze Związkiem jest związany od początków jego funkcjonowania (był, jako członek zarządu miasta Poznania wraz z ówczesnym prezydentem miasta, w gronie jego założycieli). Do tego grona należy doliczyć również zewnętrznych ekspertów współpracujących ze Związkiem. Cały ten zespół tworzy bardzo dużą wartość dla spraw samorządowych w Polsce i jego pozytywna rola w rozwoju samorządności w Polsce jest niezaprzeczalna.

Tabela 33. Członkostwo w Związku Miast Polskich według województw.

Województwo	Miasta w ZMP	
	Liczba	Udział w ogólnej liczby miast
pomorskie	23	55%
łódzkie	20	45%
mazowieckie	38	45%
kujawsko-pomorskie	22	42%
śląskie	29	41%
wielkopolskie	44	40%
dolnośląskie	31	34%
zachodniopomorskie	19	30%
podkarpackie	14	28%
warmińsko-mazurskie	13	27%
lubelskie	11	26%
świętokrzyskie	7	23%
małopolskie	13	21%
podlaskie	8	20%
lubuskie	8	19%
opolskie	5	14%
razem	305	34%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Związek zrzesza aktualnie 305 miast i gmin miejsko-wiejskich z całej Polski (ryc. 60). Reprezentuje on tym samym bezpośrednio ok. 34% tego rodzaju jednostek samorządowych, zamieszkałych przez 66% ludności miejskiej w Polsce. Regionalne zróżnicowanie uczestnictwa

¹²³Dane za: http://www.zmp.poznan.pl/strona-10-biuro_zmp.html (dostęp: 20.03.2015 r.).

miast w Związku widoczne w tabeli 33 pokazuje nieco większą reprezentację miast województw z zachodniej i środkowej części kraju. Najliczniej uczestniczące w ZMP są miasta z województw wielkopolskiego (44), mazowieckiego (38), dolnośląskiego (31) i pomorskiego (23). Duża reprezentacja miast wielkopolskich może wynikać z lokalizacji siedziby związku oraz z dość dużej ogólnej liczby miast w tym regionie. Po uwzględnieniu liczby potencjalnych uczestników sieci (tj. wszystkich miast w danych województwie), województwo wielkopolskie znajduje się na 6 miejscu – w ZMP uczestniczy bowiem 40% wszystkich miast regionu (zob. tab. 35). Najliczniej uczestniczące w ZMP są natomiast miasta województw pomorskiego (55%), łódzkiego (45%), mazowieckiego (45%), kujawsko-pomorskiego (42%) oraz śląskiego (41%). Na drugim biegunie znajdują się województwa opolskie (5 miast stanowiących tylko 14% wszystkich miast województwa), lubuskie (8; 19%), podlaskie (8; 20%), małopolskie (13; 21%), świętokrzyskie (7; 23%) i lubelskie (11; 26%).

Tabela 34. Członkostwo w Związku Miast Polskich według regionów historyczno-kulturowych.

Region historyczno-kulturowy	Miasta w ZMP	
	Liczba	Udział w ogólnej liczbie miast
Zabór pruski	79	45%
Królestwo Kongresowe	101	33%
Ziemie Zachodnie i Północne	94	30%
Galicja	31	28%
Razem	305	34%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Uczestnictwo w ZMP wykazuje również pewne zróżnicowanie regionalne w układzie regionów historyczno-kulturowych (tab. 34). Najliczniej w związku reprezentowane są co prawda miasta byłego Królestwa Kongresowego (101) i Ziem Zachodnich i Północnych (94), jednak biorąc pod uwagę liczbę miast w tych regionach, okazuje się, że ich usieciowienie jest stosunkowo niewielkie (odpowiednio 33 i 30%, a więc poniżej średniej dla całego kraju). Najwyższy poziom uczestnictwa w ZMP cechuje region byłego Zaboru Pruskiego (45%). Natomiast najniższą wartość tego wskaźnika przyjmuje region Galicji (28%). Niewątpliwie tak ukształtowane zróżnicowanie regionalne może utwierdzać w przekonaniu o wyjątkowo kooperatywnych cechach Wielkopolan i stosunkowo zachowawczej postawie wobec współpracy wśród miast Galicji. Nie da się jednak wykluczyć, że pewną rolę może mieć również lokalizacja siedziby związku i odległość od niej. Zaskakujące (choćby w kontekście badań Gorzelaka i Jąłowickiego 1996; 2014) jest jednak dość niskie (poniżej średniej dla kraju i niższe niż na terenie byłego Królestwa Kongresowego) usieciowienie miast Ziem Północnych i Zachodnich.

Trzeba jednak od razu dodać, że dużą część miast Kongresówki uczestniczących w ZMP stanowią miasta obszaru funkcjonalnego Warszawy, co pewnie nie oddaje w pełni historyczno-kulturowej specyfiki tego regionu.

Miasta uczestniczące w ZMP różnią się również pod względem wielkości (tab. 35). Choć najliczniejszą grupę stanowią małe miasta (137), to poziom usieciowienia tego typu jednostek w ramach ZMP jest na bardzo niskim poziomie (20%). W Związku uczestniczą za to niemal wszystkie duże miasta, powyżej 100 tys. mieszkańców (poza Wrocławiem, który do związku nie przystąpił od początku jego istnienia oraz Białymstokiem, który wystąpił z niego w 2004 r.) oraz duża część (70%) miast średnich, między 20 a 100 tys. mieszkańców. Przez pierwsze lata funkcjonowania ZMP proporcja ta była jeszcze bardziej zachwiana – w 1991 r. do Związku należało tylko 18 miast liczących dziś mniej niż 20 tys. mieszkańców, a w 1994 r. – 38¹²⁴. Ma to zapewne związek z tym, że początkowo ZMP miał być przede wszystkim reprezentacją miast wojewódzkich (w każdym razie, to one w dużym stopniu uczestniczyły w rozmowach nad powstaniem związku prowadzonymi w 1990 r.).

Tabela 35. Członkostwo w Związku Miast Polskich według typów wielkościowych miast.

Typ wielkościowy miast	Miasta w ZMP	
	Liczba	Udział w ogólnej liczbie miast
Duże (powyżej 100 mieszkańców)	37	95%
Średnie (między 20-100 tys. mieszkańców)	130	70%
Małe (poniżej 20 tys. mieszkańców)	137	20%
Razem	305	34%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Proces instytucjonalizacji ZMP był stosunkowo długi. Dzięki opracowaniom Szweda (1995 i 2003) oraz artykułom w czasopiśmie Wspólnota z początku lat 1990. jest jednak stosunkowo dobrze udokumentowany. Próby inicjowania kooperacji międzygminnej pojawiały w wielu miejscach jednocześnie właściwie od razu po pierwszych wyborach do rad gmin (odbyły się one 27 maja 1990 r.). Brak doświadczeń samorządowych nowowybranych władz lokalnych (w pierwszych wyborach opozycja solidarnościowa i lokalne komitety wyborcze zdobyły prawie 78% głosów – zob. m.in. Raciborski 1997: 120-121; za: Nowakowski, Ptak 2012: 5). Bartkowski (1996) twierdzi, że od 70 do 80% nowych radnych nie doświadczyło wcześniej pracy w radzie. Wydaje się, że niewielkie doświadczenie nowych samorządowców oraz sto-

¹²⁴ Dane dotyczące miast uczestniczących w ZMP w 1991 i 1994 r. zaczerpnięto z opracowania Szweda (1995).

sunkowo jednolita przynależność polityczna generowały dużą inicjatywność współpracy. Autorami jednej z nich byli właśnie przedstawiciele miast wojewódzkich, którzy spotkali się trzykrotnie w sierpniu 1990 r., w: Elblągu¹²⁵, Gdańsku¹²⁶ i Poznaniu¹²⁷. Był to największy, oddolny i ogólnopolski ruch w kierunku powstania krajowej sieci współpracy międzygminnej. Konkluzją tych trzech spotkań było podjęcie formalnego stanowiska w sprawie odtworzenia działającego w latach 1917-1939 Związku Miast Polskich. Dalsze prace zmierzały do instytucjonalizacji ZMP. Nastąpiło to dopiero w 1993 r. (po prawie trzech latach od powstania idei). Długa droga do ostatecznej instytucjonalizacji wynikała z: (1) pewnej różnicy poglądów w ramach grupy organizacyjnej co do filozofii funkcjonowania ZMP¹²⁸ oraz (2) niezdecydowanej postawy organu administracji rządowej, który odpowiadał za rejestrację Związku¹²⁹. Choć formalna rejestracja nastąpiła w 1993 r., to realne działania sieci trwały od końca 1990 r. Podczas kongresu restytucyjnego (18-20.01.1991 r.) Związek zrzeszał 64 miasta, pod koniec 1992 r. – 101 miast, w połowie 1993 – 110, a na początku 1994 – 131 (Szwed 1995: 168).

Liczba członków ZMP ciągle ulega pewnym zmianom. Prawie w każdym roku jakaś gmina z niego występuje, a inna wstępuje. Niestety, reprezentacja małych miast jest wciąż stosunkowo niewielka (biorąc pod uwagę ogólną ich liczbę). Gminy występujące ze Związku prawie zawsze podkreślają, że intencją tego działania są oszczędności. Każde z miast jest bowiem zobowiązane do uiszczania składki członkowskiej, która gwarantuje bieżące utrzymanie biura Związku i prowadzenie jego działalności.

„W związku z ograniczonymi możliwościami działania miasta m.in.: wpływ na legislację prowadzoną przez Związek oraz skutki finansowe związane z opłaceniem składki członkowskiej

¹²⁵ Wskutek tego spotkania powstała 16-osobowa grupa robocza (tzw. „grupa elbląska”) składająca się z prezydentów miast i ich zastępców (Wspólnota 1990/25: 3).

¹²⁶ W Gdańsku powstała dodatkowa 16-osobowa grupa robocza (tzw. „grupa gdańska”) składająca się z przewodniczących rad miejskich i ich zastępców (Wspólnota 1990/25: 3). Razem z „grupą elbląską” tworzyły Grupę Organizacyjną Związku (por. Szwed 1995).

¹²⁷ Samorządowcy pochodzący z tych trzech miast zostali uznani za pomysłodawców powołania reprezentacji gmin (Szwed 1995).

¹²⁸ W ramach Grupy Organizacyjnej wyodrębniły się dwie podgrupy prezentujące odmienne stanowiska (Wspólnota 1990/25: 3). Pierwsza z nich (reprezentowana przez Poznań) powoływała się na przepisy dot. związków komunalnych, a powstała sieć miałaby możliwość prowadzenia działalności gospodarczej (w istocie chodziło o powołanie Banku Komunalnego). Druga podgrupa (reprezentowana przez Gdańsk) była natomiast zwolennikiem wyboru formy stowarzyszeniowej, a sama sieć miałaby charakter bardziej polityczny (sieć lobbująca). Te dwa stanowiska poddano pod głosowanie podczas spotkania w Poznaniu, wraz z trzecim, kompromisowym (choć nie mającym umocowania prawnego) mówiącym o „odtworzeniu Związku Miast Polskich” i nie podającym jego podstawy prawnej. W drodze głosowania wybrano stanowisko „kompromisowe” odraczając tym samym konieczne rozstrzygnięcie między dychotomią: związek komunalny-stowarzyszenie gmin. Ostatecznie zdecydowano się podjąć próbę utworzenia Związku Miast Polskich na podstawie przepisów odnoszących się do związków komunalnych.

¹²⁹ Zgodnie z przepisami ówczesnie obowiązującej Ustawy o samorządzie terytorialnym, wniosek rejestracyjny wysłano w lutym 1991 r. do Prezesa Rady Ministrów (Szwed 1995), na który nie otrzymano odpowiedzi. Mniej więcej rok później ponowiono wniosek (tej samej treści, z tym że do nowego premiera), na który również nie otrzymano odpowiedzi. W wrześniu 1992 r. wysłano wniosek poraz trzeci a w lutym 1993 r. otrzymano odpowiedź odmowną, tzn. w świetle obowiązujących przepisów niemożliwe było utworzenie sieci na podstawie przepisów o związkach komunalnych. Zdecydowano się więc ostatecznie na utworzenie Związku z wykorzystaniem formy stowarzyszenia gmin.

w kwocie ok. 11 tys. rocznie, nastąpiła konieczność podjęcia uchwały o wystąpieniu Miasta Ostrołęki ze Związku Miast Polskich.”¹³⁰

Czasami zdarza się, że gminy rezygnują z uczestniczenia w sieci, ponieważ funkcje jakie dla nich pełni są realizowane przez inną formę współdziałania:

„Niestety w praktyce wiele miast, zwłaszcza mniejszych, nie korzysta z oferty Związku Miast Polskich. Większość kongresów, spotkań czy udział w organizowanych targach są płatne, niekiedy z niewielką zniżką dla członków. Wystąpienie ze związku nie powoduje utraty możliwości korzystania z oferowanych przez Związek Miast Polski usług, generuje natomiast oszczędności w wysokości 2.500 zł. Ponadto w kwestii doradztwa prawnego i wsparcia eksperckiego Gmina Skwierzyna korzysta z usług oferowanych przez Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych.”¹³¹

Pojawiają się również sytuacje, w których gminy występujące ze związku argumentują to tym, że Związek nie reprezentuje ich interesów, albo robi to w ich opinii w sposób niezadowolający:

„Jednym z celów statutowych tego stowarzyszenia jest reprezentacja interesów miast zrzeszonych i podejmowanie się obrony tych interesów. Przesłanką dla wystąpienia ze stowarzyszenia są działania władz stowarzyszenia zaprzeczające istocie powołania do życia Związku Miast Polskich, określonej w § 2 Statutu (paragraf ten mówi, że „Związek reprezentuje interesy miast zrzeszonych i podejmuje się obrony tych interesów. Związek może bronić interesów innych miast na ich wniosek” – przyp. B.K.).”¹³²

„Przystępując do związku, którego siedziba znajduje się w Poznaniu, miasto oczekiwało wymiernych efektów mających bezpośredni wpływ na kreowanie wizerunku Chełmży przez szeroko rozumianą promocję naszego miasta. Po przeprowadzonej analizie 6-letniego członkostwa stwierdza się, że uczestnictwo w związku miało charakter tylko bycia członkiem, co tylko generowało koszty.”¹³³

Nade wszystko trzeba dodać, że z wszystkich ww. uzasadnień wystąpienia ze Związku płynie jeszcze jeden wniosek. Gminy te w dość dużym stopniu nie identyfikują się ze Związkiem jako określoną grupą. Zwroty w rodzaju „miasto oczekiwało” i często spotykane wypowiedzi o Związku w trzeciej (oni) zamiast pierwszej (my) osobie liczby mnogiej sugerują niski stopień identyfikacji zbiorowej. Jest to często spotykana cecha dużych grup (w tym przede wszystkich opartych na tzw. poziomych więziach), w których trudno zachować zadowolający poziom wewnętrznej spójności i tożsamości (por. m.in. Olson, 1971).

¹³⁰ Uzasadnienie do Projektu Uchwały Rady Miasta Ostrołęki z dnia 10 stycznia 2007 r. w sprawie wystąpienia Miasta Ostrołęki ze Związku Miast Polskich (projekt uchwały został przyjęty przez Radę na sesji 25 stycznia 2007 r.: Uchwała Nr 35/V/2007).

¹³¹ Uzasadnienie do Projektu Uchwały Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie wystąpienia gminy Skwierzyna ze Związku Miast Polskich z siedzibą w Poznaniu (projekt uchwały został przyjęty przez Radę na sesji 24 lutego 2011 r.; Uchwała Nr V/34/11).

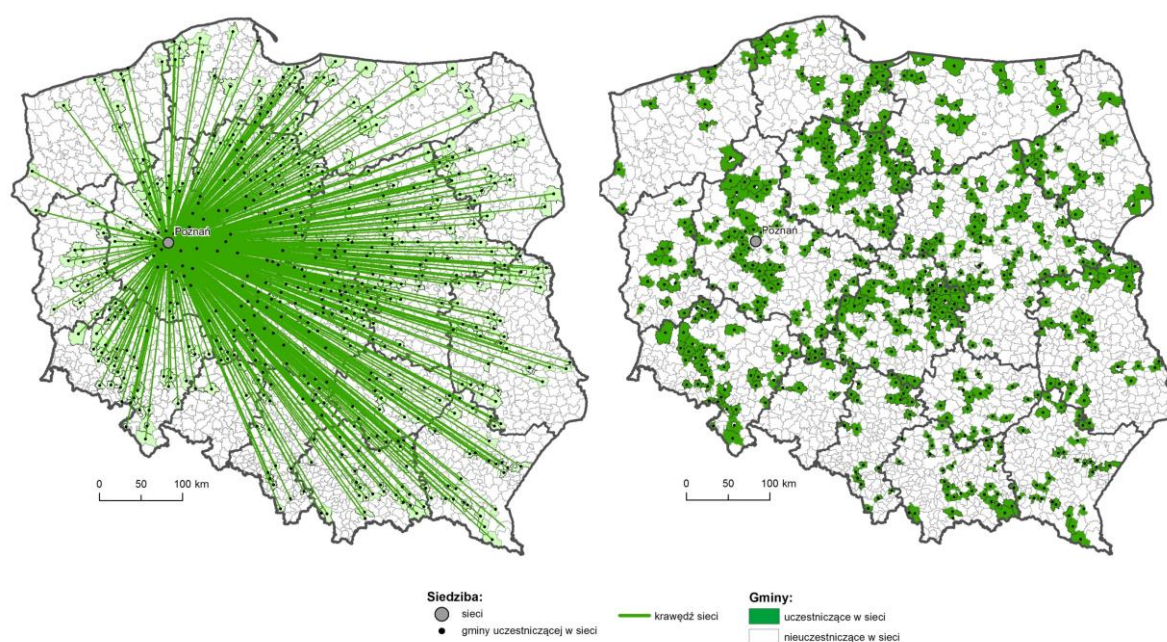
¹³² Uzasadnienie do Uchwały NR XV/113/11 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 26 października 2011 r. w sprawie wystąpienia ze Związku Miast Polskich.

¹³³ Uzasadnienie do uchwały nr XXIV/178/13 Rady Miejskiej Chełmży z dnia 1 marca 2013 roku w sprawie wystąpienia ze Związku Miast Polskich.

Drugą największą siecią (pod względem liczby uczestników) jest stowarzyszenie **Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGW)**. Jest on ogólnopolską siecią reprezentującą interesy obszarów wiejskich. Podobnie jak Związek Miast Polskich, kontynuuje on tradycję zinstytucjonalizowanej współpracy międzysamorządowej gmin z okresu międzywojennego (ZGW również przejął tę samą nazwę co sieć gmin wiejskich istniejąca przed II wojną światową). Głównym statutowym celem ZGW jest „wspieranie idei samorządności terytorialnej, obrona wspólnych interesów gmin wiejskich, dążenie do ich społeczno-gospodarczego rozwoju, w tym również wspieranie działalności naukowej i oświatowej oraz kulturalnej, a także kultury fizycznej i sportu” (§7 Statutu ZGW). Szczegółowe zadania Związku są dość zbliżone do tych, które realizuje Związek Miast Polskich i dotyczą m.in.:

- reprezentowania gmin wiejskich na forum krajowym i międzynarodowym,
- wyrażania stanowiska w kwestiach dotyczących ustroju, gospodarki i organizacji gmin,
- prowadzenia i wspierania działalności wydawniczej, szkoleniowej, informacyjnej i promocyjnej,
- inicjowania i opiniowania projektów aktów prawnych,
- podejmowania działań wspierających rozwój gmin wiejskich.

Przedstawiciele Związku Gmin Wiejskich uczestniczą w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Związek jest organizatorem corocznego kongresu gmin wiejskich, doradza gminom w sprawach samorządowych i tam gdzie jest to możliwe, reprezentuje ich interes. Za bieżące zadania sieci odpowiada 11 osobowy zarząd wybierany na 4-letnią kadencję.



Rycina 61. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Związek Gmin Wiejskich RP zrzesza aktualnie 552 gminy (25% wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich). Jednak podobnie jak w przypadku ZMP, usieciowienie gmin wiejskich w ramach ich krajowej reprezentacji jest zróżnicowane regionalnie (ryc. 61). Dodatkowo na przedstawionej rycinie wyraźnie widoczne jest jeszcze jedno zjawisko, polegające na swojej bliskości przestrzennej gmin uczestniczących w sieci (np. pogranicze województw łódzkiego i mazowieckiego, pas gmin wielkopolskich na północ od Poznania, czy też kilka układów pasmowych w województwie kujawsko-pomorskim). W świetle analizy rozkładu przestrzennego można z pewnością ostrożnie sformułować wniosek o roli efektu „naśladownictwa sąsiadów”. Jest wysoce prawdopodobne, że gminy wchodzące do Związku czerpią informację o nim od gmin sąsiednich, już w nim działających. Wydaje się również, że uczestnictwo w ZGW może być częściowo związane z wytworzeniem się lokalnej grupy, która stanowi na forum związku pewną koalicję. Trzeba jednak dodać, że w Związku są gminy, które reprezentują określoną lokalną strukturę w pojedynkę, a inni najbliżsi przestrzennie uczestnicy są oddaleni o kilkadziesiąt kilometrów.

Tabela 36. Członkostwo w Związku Gmin Wiejskich RP według województw.

Województwo	Gminy w ZGW	
	Liczba	Udział w ogólnej liczbie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich
kujawsko-pomorskie	59	46%
łódzkie	66	42%
wielkopolskie	74	36%
dolnośląskie	43	32%
pomorskie	28	29%
mazowieckie	70	25%
świętokrzyskie	21	22%
lubuskie	16	22%
warmińsko-mazurskie	20	20%
małopolskie	33	20%
podlaskie	20	19%
podkarpackie	27	19%
lubelskie	36	19%
śląskie	21	18%
zachodniopomorskie	12	12%
opolskie	6	9%
Razem	552	25%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Analiza zróżnicowania regionalnego uczestnictwa w ZGW w układzie województw (ryc. 61 i tab. 36) potwierdza część wniosków wyprowadzonych z analizy rozkładu członkostwa w

ZMP. Naliczniejsze w sieci są bowiem gminy województw wielkopolskiego (74), mazowieckiego (70), łódzkiego (66), kujawsko-pomorskiego (59) i dolnośląskiego (43). Zestawienie tych wartości z liczbą potencjalnych uczestników (gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ogółem) również potwierdza kluczową rolę reprezentacji ww. regionów. Jedynym wyjątkiem jest województwo śląskie, z którego w ZGW uczestniczy tylko 18% gmin z obszarami wiejskimi. Zbieżność zróżnicowania regionalnego usieciowienia gmin w dwóch kluczowych sieciach krajowych może również świadczyć o pewnych uwarunkowaniach uczestnictwa domykających się w ramach regionów administracyjnych. Pełna interpretacja tego zjawiska wymaga jednak zarysowania kontekstu rozkładu sieci regionalnych (będą one przedmiotem kolejnego rozdziału), gdyż wiele z nich ma charakter alternatywny do sieci krajowych, tzn. pełnią dla gmin podobne funkcje.

Analogiczną sytuację można również zaobserwować w przypadku zróżnicowania w układzie regionów historyczno-kulturowych (tab. 37). Podobnie jak w przypadku ZMP wyraźnie powyżej średniej uczestnictwa plasują się gminy obszaru byłego Zaboru Pruskiego, a poniżej – Galicji oraz Ziemi Północnych i Zachodnich. Usieciowienie gmin wiejskich byłego Królestwa Kongresowego jest natomiast zbliżone do średniej dla Polski (podobnie jak w przypadku miast).

Tabela 37. Członkostwo w Związku Gmin Wiejskich RP według regionów historyczno-kulturowych.

Region historyczno-kulturowy	Gminy w ZGW	
	Liczba	Udział w ogólnej liczbie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich
Zabór Pruski	119	39%
Królestwo	262	26%
Ziemia Północne i Zachodnie	116	21%
Galicja	55	18%
Razem	552	25%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W analizie rozkładu geograficznego uczestnictwa w ZGW wydaje się być istotne jeszcze jedno rozróżnienie, obejmujące położenie gmin w układzie miast i ich obszarów funkcjonalnych (tab. 38). W tym celu wyodrębniono grupę gmin wiejskich i miejsko-wiejskich położonych w strefach zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych. Skorzystano przy tym z delimitacji opracowanej wg Korcellego i Śleszyńskiego na podstawie wyników projektu ESPON (*Miejskie obszary...*, 2012). Lokalne jednostki samorządowe określone w delimitacji jako „strefa zewnętrzna miejskiego obszaru funkcjonalnego” zostały ponadto uzupełnione

o gminy obwarzankowe mniejszych miast. W ten sposób zbiór gmin wiejskich i miejsko-wiejskich podzielono na dwa podzbiory: (1) gminy w strefie zewnętrznej miejskich obszarów funkcjonalnych (328), oraz (2) pozostałe gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (1845).

Zgromadzone dane pokazują, że gminy obszarów wiejskich położone w miejskich obszarach funkcjonalnych uczestniczą w ZGW w większym stopniu niż pozostałe jednostki wiejskie (33 wobec 24%). Specyfika problemów strefy podmiejskiej może zatem działać stymulująco na przystępowanie do sieci współpracy reprezentującej interesy gmin, choć w skali całej sieci, gmin tego rodzaju jest ponad 4-krotnie mniej. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tą tezą jest fakt, że wszyscy dotychczasowi przewodniczący zarządu ZGW byli lub są wójtami gmin podmiejskich (przez pierwsze 16 miesięcy funkcjonowania, przewodniczącym Związku był wójt podpoznańskiej gminy Suchy Las, następnie od 1994 do 2015 r. wójt położonej również pod Poznaniem gminy Czerwonak, a obecnie wójt gminy Lubicz, położonej w bezpośrednim sąsiedztwie Torunia).

Tabela 38. Członkostwo w Związku Gmin Wiejskich RP według położenia względem miejskich obszarów funkcjonalnych.

Typ	Gminy w ZGW	
	Liczba	Udział w ogólnej liczbie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w strefie zewnętrznej miejskich obszarów funkcjonalnych	106	32%
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie spoza miejskich obszarów funkcjonalnych	446	24%
Razem	552	25%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Powstanie Związku Gmin Wiejskich RP jest w pewnym sensie „zasługą” uczestników Związku Miast Polskich. To oni bowiem zorganizowali I Ogólnopolską Konferencję Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów w Poznaniu (11-13.09.1992 r.), podczas której przedstawiciele ZMP i Unii Miasteczek Polskich prezentowali uzgodnione w ramach swoich sieci stanowiska. Brak jednoznacznego zdania wójtów, zdaniem Szweida (2003: 191), skłonił gminy wiejskie do podjęcia formalnej decyzji o utworzeniu wspólnego zrzeszenia. Wyłoniono wówczas grupę inicjatywną oraz tymczasowy zarząd, którym kierował ówczesny wójt podpoznańskiej gminy Suchy Las. Tym sposobem Poznań stał się siedzibą drugiej krajowej sieci gmin. Biuro Związku było początkowo użytkowane wspólnie ze Stowarzyszeniem Gmin Regionu Wielkopolski oraz

z Zrzeszeniem Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Wielkopolski, a od czerwca 1995 r. stanowi samodzielną jednostkę, która mieści się przy ul. Kantaka w Poznaniu (Szwed 2003: 2000).

Związek Gmin Wiejskich, podobnie jak ZMP ma pewne problemy ze zwiększeniem liczby członków. Ich liczba jest dość duża, jednak ciągle stanowi ona stosunkowo niewielki odsetek wszystkich tego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Najczęstszym powodem nieuczestniczenia jest swoista kalkulacja (co nam daje uczestnictwo w związku?):

„Związek (Gmin Wiejskich RP – przyp. B.K.) ma też jednak problemy. Należy do niego ok. 550 gmin wiejskich na 1400 w kraju. Niektórzy twierdzą, że za mało, żeby nazywać się reprezentantem gmin wiejskich. Sam Poznański (wójt gminy Czerwonak, wieloletni przewodniczący Związku – przyp. B.K.) przyznaje, że nie ma pomysłu na przyciągnięcie kolejnych. W tym roku powołano koordynatorów lokalnych związku, którzy są odpowiedzialni za spotkania i informowanie gmin ze swojego województwa o pracach. Raz na kwartał spotkają się też z członkami zarządu. Na razie niewiele to daje. Wójtowie pytają: a co nam to da? I dalej wolą się nie angażować.”¹³⁴

Większość gmin wiejskich nie widzi korzyści uczestniczenia w sieci ogólnopolskiej. W uzasadnieniach uchwał w sprawie wystąpienia ze Związku pojawiają się podobne motywacje jak w przypadku ZMP – wysoka składka członkowska, oszczędności finansowe, brak wymiernych korzyści:

„Projekt uchwały odczytał p. Wójt i wyjaśnił że motywem wystąpienia ze związku są wysokie składki. Były dwa spotkania w ubiegłym roku, z czego za drugie trzeba było płacić. Z tych spotkań nic nie wynika, należy do niej około 1/5 gmin wiejskich w Polsce.”¹³⁵

„Udział nasz w projektach realizowanych przez ZGW RP, jak również korzyści wynikające z przynależności do niego nie są adekwatne do ponoszonych składek. W związku z powyższym zasadna jest rezygnacja z członkostwa w Związku Gmin Wiejskich RP z zachowaniem obowiązującego okresu wypowiedzenia.”¹³⁶

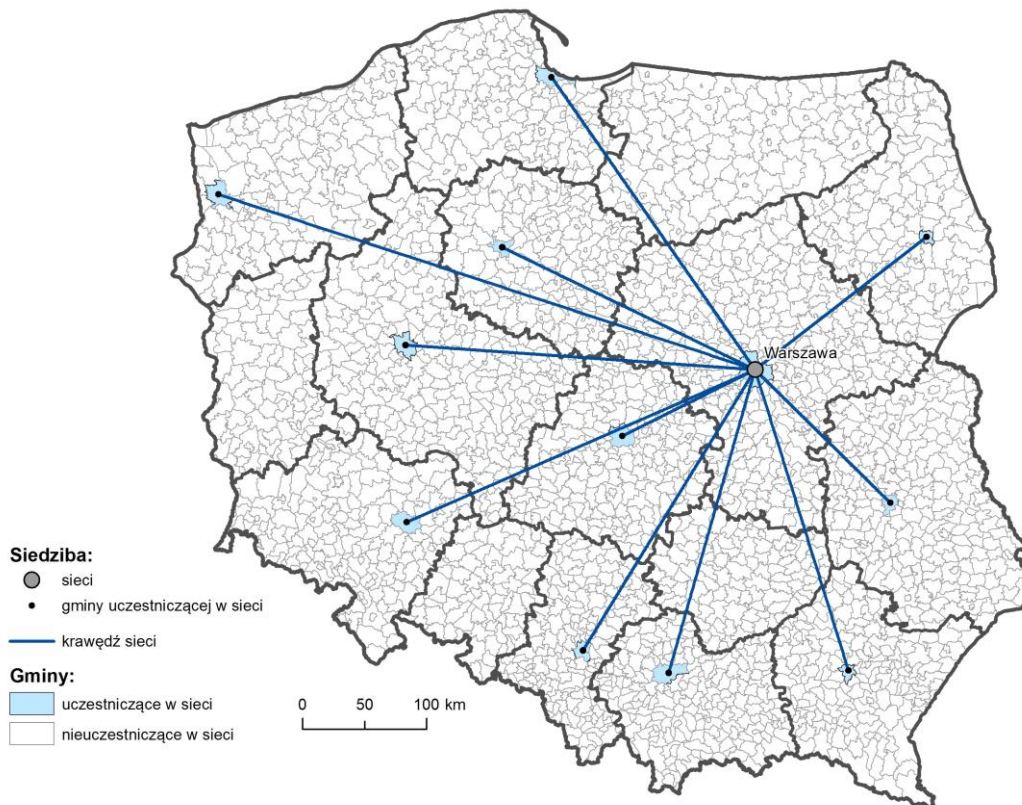
Trzecią krajową siecią reprezentującą interesy gmin jest fundacja **Unia Metropolii Polskich** z siedzibą w Warszawie (ryc. 62) zrzeszająca aktualnie 12 miast wojewódzkich (Warszawę, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok i Rzeszów), tj. wszystkie liczące ponad 250 tys. mieszkańców oraz Rzeszów, który liczy ok. 180 tys. W sieci nie uczestniczy natomiast 6 relatywnie mniejszych miast regionalnych (Toruń, Kielce, Olsztyn, Opole, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra).

¹³⁴ <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/tata-przyjechal-czyli-jak-wojt-poznanski-rzadzi-czerwonakiem/> (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹³⁵ Fragment Protokołu z XIV Sesji Rady Gminy Jastków z dnia 29.02.2008 r.

¹³⁶ Uzasadnienie do Uchwały NR 8/III/2014 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie wystąpienia Gminy Nowy Dwór Gdański ze Stowarzyszenia o nazwie „Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej”.

Początkowo (tj. od 1990 r.) Unia działała w formie konwentu prezydentów miast, któremu przewodniczył Prezydent miasta stołecznego Warszawy. Następnie w 1993 r. powołano fundację Unia Metropolii Polskich, która działa w oparciu o swoją radę (tworzą ją prezydenci wszystkich miast uczestniczących w sieci) oraz zarząd. Oba organy są wybierane na czteroletnią kadencję. Dotychczas funkcje przewodniczących rady pełnili głównie prezydenci Warszawy (1993-1997; 1999-2005; 2007-2015). W dwóch okresach (1997-1999; 2005-2007) funkcję tę sprawowali prezydenci Łodzi. Natomiast funkcję prezesa zarządu Fundacji pełnili kolejno prezydenci Łodzi (1993-1997), Warszawy (1997-1999), Krakowa (1999-2002), Katowic (2002-2006), Gdańska (2007-2014) i Wrocławia (od 2015 r.). Unia Metropolii zrzesza co prawda niewiele gmin, jednak przez to, że są to największe miasta w Polsce, to liczba ludności reprezentowanej przez nią (ok. 6,7 mln) jest o ponad połowę większa od liczby ludności reprezentowanej przez 552 gminy Związku Gmin Wiejskich RP (liczące ok. 4,2 mln osób).



Rycina 62. Unia Metropolii Polskich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Unia, podobnie jak ZMP i ZGW, jest ogólnopolską reprezentacją gmin uczestniczącą w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Statutowe cele Unii to m.in.:

- wspieranie rozwoju samorządności terytorialnej i gospodarczej,
- tworzenie podstaw kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego,

- promocja inicjatyw i działań związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur regionalnych i lokalnych,
- wspólne rozwiązywanie specyficznych problemów wielkich miast,
- współpraca z organami państwa oraz organizacjami ogólnopolskimi, zagranicznymi i międzynarodowymi dla zwiększenia roli metropolii w państwie i integracji europejskiej.

Sieć działa aktywnie na polu międzynarodowym. Ma swojego przedstawiciela w Komitecie Regionów, a 11 spośród 12 miast Unii jest członkiem międzynarodowego stowarzyszenia *Eurocities*, zrzeszającego najważniejsze metropolie Europy. Bierze ona aktywny udział w dyskusji nad instytucjonalizacją obszarów metropolitalnych w Polsce i opracowaniu ustawy metropolitalnej. Unia jest w tej dyskusji zwolennikiem powstania 12 samorządowych regionów metropolitalnych (opartych na miastach wchodzących w jej skład) oraz 21 regionów miejskich wokół mniejszych ośrodków (tzw. koncepcja „12+21”)¹³⁷. Zmiany te wiązałyby się z likwidacją 130 powiatów ziemskich i powołaniem w ich miejsce nowych, większych jednostek koordynujących rozwój w ramach obszarów funkcjonalnych metropolii. To rozwiązanie jest kontestowane przez struktury powiatowe i jak dotąd nie znalazło ono praktycznego zastosowania. Unia zaproponowała również powołanie metropolitalnych komisji wspólnych, które miałyby być płaszczyzną współpracy poziomej (międzygminnej i międzypowiatowej) oraz pionowej (gmina-powiat-województwo-rząd). Jest to kolejna, tym razem „miękka” (tj. nie oparta na zmianach terytorialnych i kompetencyjnych) forma instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych i aglomeracji miejskich w Polsce. Przedstawiciele Unii Metropolii Polskich twierdzą również, że problem zarządzania metropolitalnego nie leży w niewielkiej skłonności do współdziałania, a jest on ulokowany w obszarze konstrukcji instytucjonalnej zarządzania publicznego w Polsce w ogóle:

„Błędne przekonanie wpływowych ekspertów i polityków, iż problem metropolii jest wyłącznie lokalny i sprowadza się do tego, jak zachęcić lub przymusić gminy do lepszej współpracy, oczywiście nie powstało w MRR. Pokutuje ono w Polsce od 1990 r. i uniemożliwia efektywne zarządzanie wielkimi miastami. Unia Metropolii Polskich stanowczo odrzuca diagnozę, iż gminy na obszarach metropolitalnych nie chcą, czy nie potrafią współpracować. Z naszych miast możemy dać setki przykładów międzygminnych spółek, porozumień, stowarzyszeń, związków komunalnych. Współpraca funkcjonuje szeroko - oczywiście wtedy, gdy jest korzystna dla wszystkich stron. W sytuacjach, gdy korzyści jednej gminy osiągane są kosztem drugiej, nie może być trwałej i zadowolającej współpracy, mimo zachęt. Jest naturalne, że władze gmin wyrażają interes tej wspólnoty, która je wybrała, a w mniejszym stopniu całej wspólnoty metropolitalnej. Kliniknym przykładem jest tu rozliczanie kosztów

¹³⁷ Zob. *Sieć regionów metropolitalnych RP wg Unii Metropolii Polskich*, 2012. [w:] <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/07/siec-region-metrop-wg-ump.pdf> (dostęp: 20.03.2015 r.).

aglomeracji transportowej. Na całym świecie funkcjonują jednolite zarządy transportu metropolitalnego, nie tylko umowy gmin. Uczenie polskich gmin współpracy może przynieść jedynie kosmetyczną poprawę złego stanu tych aglomeracji.”¹³⁸

Unia Metropolii Polskich jest niewątpliwie jednym z głównych aktorów w prowadzonej od lat dyskusji o instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych w Polsce. Jej efektem było przynajmniej kilka projektów ustawy metropolitalnej (zob. Kaczmarek, Mięka 2011), przy czym żaden z nich nie spotkał się z pełną aprobatą zainteresowanych aktorów – „wszystkie zostały skrytykowane bądź przez jednostki samorządu lokalnego, bądź regionalnego”¹³⁹. W związku z dużym oporem środowisk samorządowych i politycznych co do jakiegokolwiek instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych, zdecydowano się zastosować „miękkie” rozwiązanie, wykorzystywane w wielu krajach jako swoiste „preludium” do zmian instytucjonalnych. Chodzi tu o opublikowanie Zielonej (*Zielona księga...*, 2012), a następnie Białej księgi obszarów metropolitalnych (*Biała księga...*, 2013)¹⁴⁰, które były formą konsultacji publicznych problemu metropolitalnego w Polsce.

Czwartą krajową siecią reprezentującą interesy gmin w Polsce jest **Unia Miasteczek Polskich** (ryc. 63), zrzeszająca aktualnie 17 gmin, w tym 2 wiejskie (Raszyn i Klimontów), 5 miejskich (Krasnystaw, Łęczycza, Rejowiec Fabryczny, Podkowa Leśna i Kowal) oraz 10 miejsko-wiejskich (Gryfino, Wołów, Olecko, Ryki, Opole Lubelskie, Karczew, Chojna, Wąchock, Kazimierz Dolny i Zwierzyniec). Jest to z pewnością najbardziej nietypowa z wszystkich krajowych sieci międzygminnych. Powstała w 1990 r., a jej rejestracja nastąpiła w roku 1991. Spotkanie inauguracyjne współpracy odbyło się w Kazimierzu Dolnym (stąd tak duża reprezentacja w sieci gmin województwa lubelskiego) z inicjatywy tamtejszego burmistrza. Wzięło w nim udział 11 włodarzy miast do 20 tys. mieszkańców. Powołanie sieci było motywowane potrzebą lobbowania, a większy gracz „może więcej”:

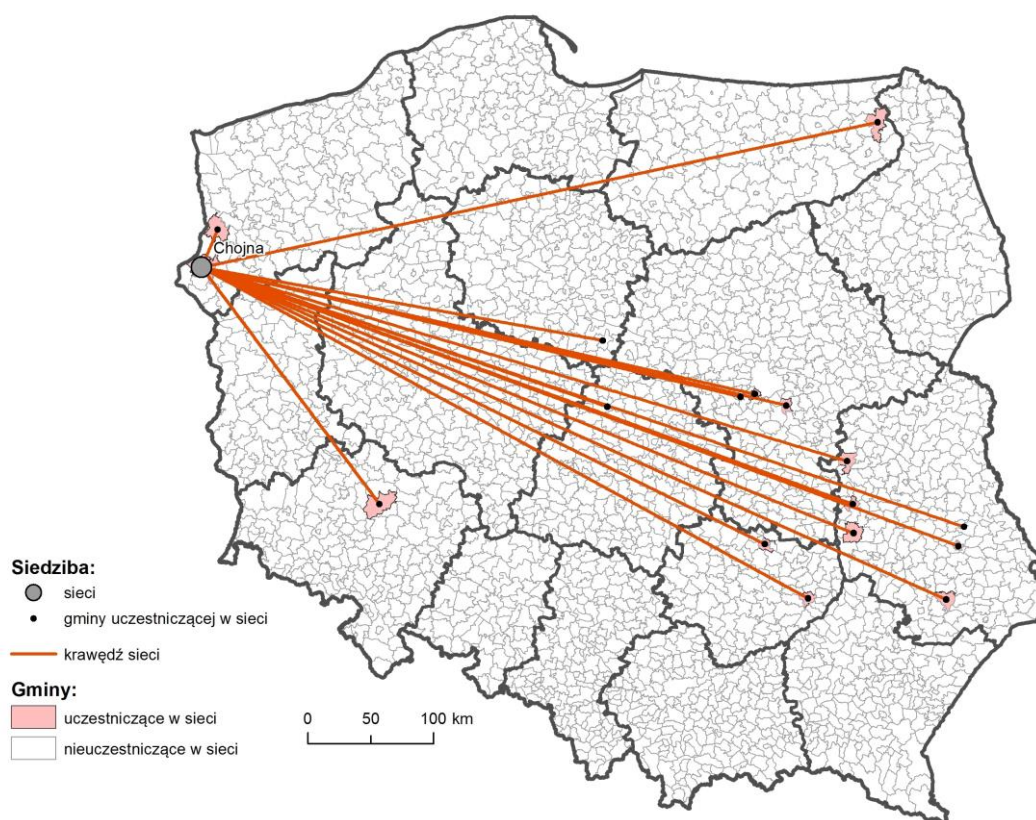
„Jednak małe są słabe, a pojedynczego petenta nikt nie wysłucha, konieczna jest silna grupa nacisku” (Wypowiedź jednego z burmistrzów; Wspólnota 1990/31: 7).

¹³⁸ Stanowisko Rady Unii Metropolii Polskich w sprawie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) z dnia 26 marca 2014 r.; [w:] <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2014/03/stanowisko-UMP-z-26-III-2014-o-ZIT-i-opinia-prof.-Izdebskiego.pdf> (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹³⁹ Cytat z wypowiedzi Ministra Administracji i Cyfryzacji wprowadzającej do lektury *Zielonej księgi obszarów metropolitalnych w Polsce*; [w:] <https://mac.gov.pl/zielona-ksiega-obszarow-metropolitalnych> (dostęp: 12.02.2015 r.).

¹⁴⁰ Terminy „zielona” i „biała” księga są zaczerpnięte ze języka polityczno-administracyjnego państw zachodnich. W dużym uproszczeniu są one nazwą dokumentów, raportów dyskusyjnych, pokazujących spektrum poglądów na jakąś zmianę instytucjonalną (najczęściej bez wniosków o charakterze operacyjnym). Tego rodzaju „księgi” stanowią najczęściej pierwszy (zielona księga) i drugi (biała księga) krok w kierunku wprowadzenia zakładanej zmiany. Powstają one w sytuacji, gdy w danym momencie, z różnych powodów, nie jest możliwe jej wprowadzenie.

Unia Miasteczek Polskich jest zapewne najmniejszą tego rodzaju siecią w Europie. Jednak, jak twierdzą jej przedstawiciele, „przez prawie 20 lat działalności wypracowała sobie stałe i stabilne miejsce wśród ogólnopolskich reprezentacji gmin”¹⁴¹. Jej swoistym „sukcesem” jest najwcześniej (spośród wszystkich sieci krajowych) zakończony proces instytucjonalizacji. Wynikało to m. in. z małej liczby uczestników oraz stosunkowo jasnego i jednoznacznie rozumianego wspólnego interesu. W odróżnieniu od ZMP i ZGW, Unia Miasteczek Polskich nie prowadzi działalności szkoleniowej, wydawniczej i doradczej. Jest natomiast reprezentantem małych miast w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Stało się tak mimo tego, że więcej małych miast zrzesza zarówno Związek Miast Polskich (137 miast pon. 20 tys. mieszkańców) jak i Związek Gmin Wiejskich RP (63 gminy miejsko-wiejskie z miastami mniejszymi niż 20 tys. mieszkańców). To, że Unia Miasteczek Polskich reprezentuje interesy małych miast w Polsce na poziomie krajowym nie jest oczywiście kwestionowane. Otwarte pozostaje jednak pytanie o mandat do pełnienia tego rodzaju reprezentacji.



Rycina 63. Unia Miasteczek Polskich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

¹⁴¹ Fragment opisu zaczerpnięty ze strony internetowej Unii Miasteczek Polskich; [w:] http://ump.home.pl/ump/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=6 (dostęp: 20.03.2015 r.).

By w pełni przedstawić sieci krajowej reprezentacji gmin należy również wspomnieć o Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP (związek stowarzyszeń) oraz Ogólnopolskim porozumieniu organizacji samorządowych (nieupodmiotowiona forma współpracy). Sieci te nie spełniają kryteriów definicyjnych przyjętych w pracy, jednak wydaje się, że należy je uwzględnić przy okazji wyciągania generalnych wniosków co do usieciowienia gmin w ramach krajowych sieci ogólnosamorządowych. Federacja regionalnych sieci gmin i powiatów powstała w 1993 r. z inicjatywy Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, a Ogólnopolskie porozumienie organizacji samorządowych zostało zawiązane w 2013 r. z inicjatywy Zrzeszenia prezydentów, burmistrzów i wójtów województwa lubuskiego (do 2014 r. nieupodmiotowiona forma współpracy gmin, aktualnie działająca jako stowarzyszenie pn. Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego). Federacja zrzesza 6 regionalnych sieci ogólnosamorządowych¹⁴². Oprócz nich (mimo skali regionalnej przyjętej w nazwie Federacji) w sieci współpracy działa również 8 subregionalnych i lokalnych¹⁴³ oraz 3 ponadregionalne i krajowe¹⁴⁴ zrzeszenia gmin. Do Ogólnopolskiego porozumienia przystąpiło z kolei 9 sieci regionalnych¹⁴⁵. Obie inicjatywy (Federacja i Ogólnopolskie porozumienie) nie mają jednak mandatu do reprezentowania wszystkich regionalnych sieci współdziałania międzygminnego. Powołano zatem dwie dodatkowe inicjatywy krajowej reprezentacji gmin, które wzmacniają, i tak przecież dużą, jej fragmentację.

Szczegółowy opis struktur krajowych sieci ogólnosamorządowych prowadzi do wniosku o stosunkowo niewielkim usieciowieniu gmin oraz dużej fragmentacji ich krajowej reprezentacji. W tym świetle ciekawa wydaje się odpowiedź na pytanie o instytucjonalne przyczyny tak znacznego rozdrobnienia reprezentacji gmin. Najważniejsze z nich pojawiły się na początku lat 1990., stąd odpowiedź na to pytanie wymaga zarysowania panujących wówczas uwarunkowań.

Polska przystępując do reform decentralizacyjnych zdecydowała się na model, który Swianiewicz (2002) nazwał „skokiem do głębokiej wody”. Choć dyskusje nad restytucją samorządu terytorialnego trwały w gronie ekspertów już od I połowy lat 1980.¹⁴⁶, to sam moment konstruowania nowych instytucji formalnych przebiegał w atmosferze swoistego pośpiechu

¹⁴² (1) Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych, (2) Związek Gmin Pomorskich, (3) Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, (4) Śląski Związek Gmin i Powiatów, (5) Związek Gmin Lubelszczyzny, (6) Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich; Dane za: <http://www.federacja.krakow.pl/podmioty/index.php> (dostęp: 12.03.2015 r.).

¹⁴³ (1) Stowarzyszenie Gmin Babiogórskich, (2) Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza, (3) Stowarzyszenie Gmin, Powiatów i Regionów Nadbużańskich, (4) Związek Gmin Jurajskich, (5) Związek Gmin Kwisa, (6) Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa, (7) Stowarzyszenie Gmin Ziemi Dobrzyńskiej oraz (8) Stowarzyszenie Gmin Szansa Białej Przemszy; Dane za: <http://www.federacja.krakow.pl/podmioty/index.php> (dostęp: 12.03.2015 r.).

¹⁴⁴ (1) Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP, (2) Unia Miasteczek Polskich, (3) Związek Miast i Gmin Morskich.

¹⁴⁵ (1) Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych, (2) Sudecki Konwent Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów, (3) Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza, (4) Stowarzyszenie Związków Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego, (5) Śląski Związek Gmin i Powiatów, (6) Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, (7) Związek Gmin Lubelszczyzny, (8) Związek Gmin Pomorskich, (9) Związek Gmin Śląska Opolskiego.

¹⁴⁶ Rozpoczęło go przedstawienie na forum Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” w czerwcu 1981 r. pierwszych założeń dotyczących odbudowy samorządu lokalnego (Regulski 2005: 10; Regulski, Kulesza 2009: 28).

i chaosu. Zdania polityków były mocno zróżnicowane, głos ekspertów słuchany w ograniczonym stopniu, a prace parlamentarne przebiegały w atmosferze pewnego zamieszania. Świadczą o tym poniższe wypowiedzi:

„Postulaty utworzenia samorządu terytorialnego nie wzbudziły zainteresowania wśród opozycji. **Na ogół nie rozumiano ani jego istoty, ani potrzeby.** Pół wieku braku suwerenności i scentralizowanej administracji zupełnie zatarło nawet wspomnienia o samorządności” (Regulski 2005: 11).

„Wszyscy chcieli odrzucenia istniejącego ustroju, **nikt jednak nie myślał o tym, co ma być zbudowane na jego miejscu.** Spraw samorządu terytorialnego po prostu nie rozumiano, a więc i nie doceniano” (Regulski, Kulesza 2009: 28).

„Na razie wiadomo więc mało, jaki ten samorząd terytorialny będzie. Już dziś **widać opcje różnych ugrupowań politycznych.** Inaczej chcieliby urządzić gminę socjaliści, inna jest recepta liberalów. Mają swoje koncepcje konserwatyści, ma je też lewica demokratyczna (i dała temu wyraz w trakcie debaty sejmowej). Inaczej widzą gminę rolnicy i ich partie, i inna jest wyobraźnia mieszkańców miast” (Michał Kulesza; Wspólnota, 1990/1: 3).

“(…) trudnej sztuki gry parlamentarnej, mogącej prowadzić do wypracowanych kompromisów politycznych w ramach koalicji, nie udało się opanować (...) kolejny raz **poprawki wnoszone były »z marszu«**, podczas obrad, często przez posłów, którzy nie brali udziału w pracach przygotowawczych, nie uczestniczyli w dyskusjach Komisji Nadzwyczajnej i jej podkomisji, gdzie wszystkie te dylematy były już uprzednio rozwiązane (...) ten sposób tworzenia prawa nie sprzyja wewnętrznej jego spójności; trudno też sądzić by służył koncepcjom racjonalnego ustawodawcy” (Wspólnota 1990/1: 3).

Pracom legislacyjnym towarzyszył również pewien pośpiech. Starano się bowiem nie przegapić chwilowej koniunktury politycznej, sprzyjającej zmianom decentralizacyjnym (Kulesza 2002; za: Swianiewicz 2002: 54). W takich warunkach powstała pierwsza ustawa samorządowa wprowadzająca gminy i regulująca podstawy ich funkcjonowania, w tym również reguły współpracy międzygminnej. Szczegółowe przedstawienie kontekstu powstawania tej ustawy ma w tym miejscu istotne znaczenie, ponieważ w pierwotnym projekcie (jego autorem było środowisko eksperckie skupione wokół ówczesnego senatora Jerzego Regulskiego oraz prof. Michała Kuleszy), art. 85 ust. 1. zakładał powstanie Krajowego Związku Gmin, jako ogólnopolskiej reprezentacji lokalnych jednostek samorządowych. Związek ten miał mieć charakter obligatoryjny, tzn. każda gmina miała w nim uczestniczyć z mocy prawa. Zakładano dobrowolność form aktywności w sieci, a jedynym obowiązkiem każdej gminy miało być opłacanie składki członkowskiej określonej w statucie związku. Problemem dla wielu samorządowców był jednak art. 87 ust. 2 projektu Ustawy, którego treść zakładała uchwalanie statutu Związku przez Sejm w drodze uchwały. Ten zapis został przez wielu odebrany jako nadmierna ingerencja państwa w sprawy rodzącego się dopiero samorządu terytorialnego. W związku z tym podczas głosowania w Sejmie podjęto decyzję o usunięciu zapisów ustanawiających Krajowy Związek Gmin.

W publikacjach z początku lat 1990. twierdzono, że decydujący wpływ na taką decyzję miało wystąpienie jednego z posłów, którego fragment brzmiał następująco:

„Zdaniem Unii artykuł 85, nakazujący z mocy prawa tworzenie Krajowego Związku Gmin z obowiązkiem finansowego zasilania tegoż, jest rażącym ograniczeniem samorządności. Zbiór zadań Krajowego Związku Gmin, zawarty w art. 86, kojarzy mi się z niechlubnymi tradycjami likwidowanych dzisiaj instytucji. Czyż możliwość stowarzyszania się gmin i tworzenia związków nie stanowi wystarczających szans organizowania wspólnych interesów komunalnych? A może uzewnętrzyły się tu osobiste aspiracje matkowania centralnego nowym samorządem?”¹⁴⁷ (Fragment stenogramu opublikowany w: Wspólnota 1990/21: 4)

Obawy przed centralizmem ostatecznie przeważały nad początkową próbą „odgórnego” skonstruowania jednej, krajowej sieci. Obecna wówczas chęć „odreagowania historycznych doświadczeń centralizacji w okresie komunistycznym” (Swianiewicz 2002: 53) była w pewnym sensie czymś naturalnym. Ukształtowała ona jednak zupełnie swobodny i w zasadzie niczym nieograniczony proces zrzeszania się gmin w sieci ogólnopolskie i regionalne. Państwo nie było bowiem zdolne do formułowania jakichkolwiek instytucji obligujących, a oczekiwania nowych elit samorządowych – wyraźnie temu przeciwstawne. W ten sposób przez ostatnie 25 lat powstało kilka krajowych i kilkanaście regionalnych korporacji samorządowych, które dziś reprezentują interesy gmin w relacjach z parlamentem, rządem i innymi organami administracji państwowej. Dyskusja o fragmentacji stanowiska samorządowego wobec państwa powraca co jakiś czas w głosach ekspertów i samorządowców. Samorządowcy nie są jednak przekonani do możliwości powstania jednej reprezentacji. Niektórzy z nich twierdzą wprost, że interesy są nie do pogodzenia:

„Nie wyobrażam sobie takiej organizacji, to jednak zbyt duża różnica interesów, często wręcz przeciwstawnych (...) Być może takie forum, na którym, powiedzmy, dwa razy do roku spotykają się zarządy tych organizacji miałyby rację bytu, ale jedna organizacja na pewno nie.”¹⁴⁸

Inni natomiast prezentują czysto pragmatyczny pogląd:

„Pewnie, że lepiej, aby była jedna wielka i silna organizacja, w której byłyby grupy zadaniowe, ale takiej nie ma. Musimy się obracać w tym, co jest, tak, by było to z jak największą korzyścią dla swojego miasta.”¹⁴⁹

¹⁴⁷ Swoistym paradoksem było to, że autorem wystąpienia był były przewodniczący jednej z miejskich rad narodowych i przedstawiciel Poselskiego Koła Socjaldemokratycznego.

¹⁴⁸ Cytat z wypowiedzi jednego z prezydentów miast wojewódzkich; [w:] <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/jakie-sa-oplaty-za-czlonkostwo-w-korporacjach-samorzadowych,68699.html> (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹⁴⁹ Cytat z wypowiedzi prezydenta miasta średniej wielkości; [w:] <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/jakie-sa-oplaty-za-czlonkostwo-w-korporacjach-samorzadowych,68699.html> (dostęp: 20.03.2015 r.).

Tym samym trudno oczekiwać w tej kwestii jakichś szczególnie istotnych zmian. Najpewniej mogłyby one nastąpić w sytuacji wyraźnego i dotkliwego naruszenia interesów wszystkich typów gmin.

W tym miejscu pozwolę sobie na pewnen komentarz. Wydaje się, że stanowisko przedstawiane przez niektórych samorządowców („niemożliwe jest stworzenie jednej, krajowej sieci gmin”) stoi w pewnej sprzeczności z najbardziej podstawowym, ustrojowym porządkiem instytucjonalnym funkcjonującym w Polsce. Na początku lat 1990. organizując samorząd terytorialny przyjęto bowiem tzw. koncepcję gminy jednolitej, „nieuwzględniającą zasadniczych różnic występujących pomiędzy poszczególnymi gminami z punktu widzenia ich wielkości i zdolności realizowania różnorodnych zadań” (Martysz 2012: 551). Skoro więc założono, że wszystkie gminy są jednolite w sensie przydzielonych im kompetencji, to dlaczego jest tak, że nie mogą one, przynajmniej w kwestiach podstawowych, uzgodnić jednolitego stanowiska wobec państwa w ramach zinstytucjonalizowanej i upodmiotowionej sieci. Komisja Wspólna (zostanie opisana w dalszej części rozdziału) nie pełni tej roli, gdyż reprezentacja samorządowa jest w niej z definicji rozproszona organizacyjnie i składa się z przedstawicieli kilku korporacji samorządowych o trwałych i dość domkniętych strukturach, istniejących już ponad 20 lat (podobną opinię prezentuje m. in. Lackowska, 2014: 136). Być może, wzorem państw skandynawskich, sieć taka mogłaby łączyć rolę reprezentacji politycznej władz lokalnych i profesjonalnej pracowników samorządowej administracji publicznej. Sieci gmin wiejskich, miejskich i metropolitalnych mogłyby funkcjonować niezależnie od wspólnej reprezentacji gmin.

Osobną kwestią, która niewątpliwie wpłynęła na aktualną strukturę krajowej reprezentacji gmin jest ustanowienie i kształt Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jej obszerną charakterystykę (wraz z historią i odniesieniami do aktów prawnych) można znaleźć m.in. w artykule Izdebskiego (2013) – niniejszy opis jest streszczeniem jej najważniejszych wątków. Komisja powstała w 1993 r. (powołana w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów), jednak jej kształt ulegał pewnym zmianom, m.in. wskutek wprowadzonych rozporządzeń Rady Ministrów z 1997 i 2002 r. oraz ustawy z 2005 r. Co ważne, przyjmowane rozporządzenia ograniczyły zbiór krajowych sieci, które uczestniczyły i uczestniczą w pracach komisji do:

- Związku Miast Polskich,
- Związku Gmin Wiejskich RP,
- Unii Metropolii Polskich,
- Unii Miasteczek Polskich,

- Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin i Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciele Federacji uczestniczyli w pracach Komisji w latach 1998-2002),
- Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego (przedstawiciele Sejmiku uczestniczyli w pracach Komisji do 1999 r.).

Tym samym nadano niektórym sieciom status „ogólnokrajowej reprezentacji gmin”, natomiast innym nie. Nie rozstrzygając słuszności przyjętego składu reprezentacji samorządowej, trzeba przyznać, że dokonany wybór mógł mieć duży wpływ na umocnienie niektórych sieci i legitymizację ich istnienia.

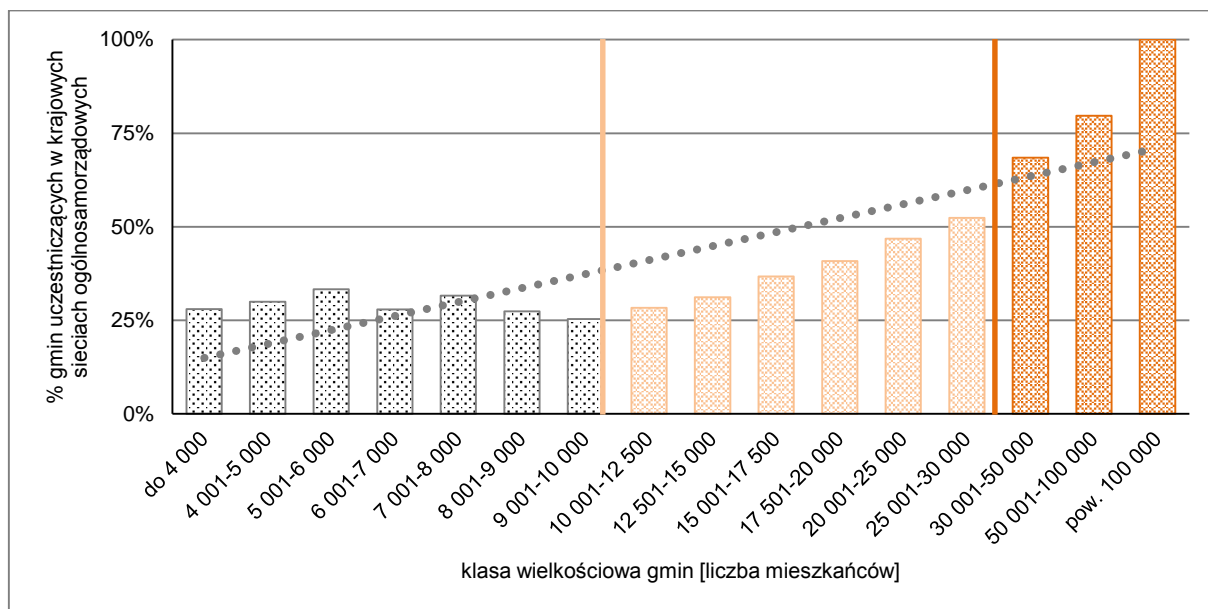
Trudno w świetle zgromadzonych danych jednoznacznie sformułować wyjaśnienie przyczyn przystępowania gmin do krajowych sieci ogólnosamorządowych. Przyjmuje się zazwyczaj, że najważniejszym celem ich funkcjonowania jest reprezentowanie interesów gmin w relacjach z państwem. Wydaje się jednak, że motywacja „chęć uczestniczyć w sieci po to, by reprezentować interes gmin” nie jest główną i decydującą o przystąpieniu do sieci. Wytlumaczenie jest dość proste i leży w naturze dóbr publicznych wytwarzanych w dużych grupach, a przede wszystkim w braku wyłączności ich użytkowania (por. Olson 1971; V. Ostrom, E. Ostrom 1994). Zasada braku wyłączności polega na tym, że żadna jednostka nie może zostać pozbawiona korzyści wynikających z korzystania ze zbiorowego dobra. Gdyby którakolwiek z analizowanych w tym rozdziale sieci wywalczyła zmianę przepisów w jakiejś sprawie dotyczącej gmin (a tego rodzaju działanie zawsze rodzi określone koszty), to zmiana ta objęłaby zarówno uczestniczących jak i nieuczestniczących w działaniach sieci. Mancur Olson (1971) twierdzi, że w związku z tym duże organizacje, które nie są w stanie uczynić członkostwa przymusowym, muszą również zapewniać pewne dobra niezbiorowe w celu skłonienia potencjalnych członków do stania się członkami aktualnymi. Odpowiedź na pytanie o czynniki uczestnictwa w sieciach reprezentujących interesy gmin nie może zatem abstrahować od tych, kluczowych dla teorii zbiorowego działania ustaleń. Jednym z czynników decydujących o przystąpieniu do krajowych sieci (przynajmniej jeśli chodzi o małe gminy) mogą być możliwości pozyskania i wymiany wiedzy. Chodzi tu zarówno o szkolenia dla pracowników, organizowane sympozja i konferencje (uczestnikom sieci przysługuje zazwyczaj prawo niższej kwoty opłaty konferencyjnej), czy informacje o nowych rozwiązaniach uzyskane w drodze nieformalnych rozmów. Trudno jest bez pogłębionych badań społecznych bezsprzecznie dowieść słuszności tej tezy. Jednak fragmenty cytowanych wcześniej wypowiedzi lokalnych samorządowców mogą świadczyć na jej korzyść. Jednym z dodatkowych argumentów może być wypowiedź wójt gminy z północnej Polski uzasadniająca wystąpienie z sieci regionalnej:

„Jesteśmy członkiem Związku Gmin Wiejskich, związek ten lobbuje interesy gmin wiejskich. W ramach tego związku szkoleni są pracownicy (pokr. B.K.). Uważam, że w nim należy pozostać.”

Nieco inaczej wygląda kwestia motywacji uczestnictwa dużych miast w krajowych sieciach. Wydaje się, że dla samorządowców z tego typu jednostek, stanowią one w większości płaszczyznę integracji politycznej i budowania koalicji „dużych graczy” (por. Lackowska 2014). Unia Metropolii Polskich jest elitarnym gronem 12 dużych miast aspirujących do miana ośrodków metropolitalnych, co „decyduje o jej sile i atrakcyjności” (Lackowska 2014: 134). Związek Miast Polskich, mimo że jest siecią zdecydowanie większą i dużo bardziej zróżnicowaną, również stanowi dla dużych miast istotną płaszczyznę wzajemnych interakcji, co Lackowska uzasadnia w następujący sposób:

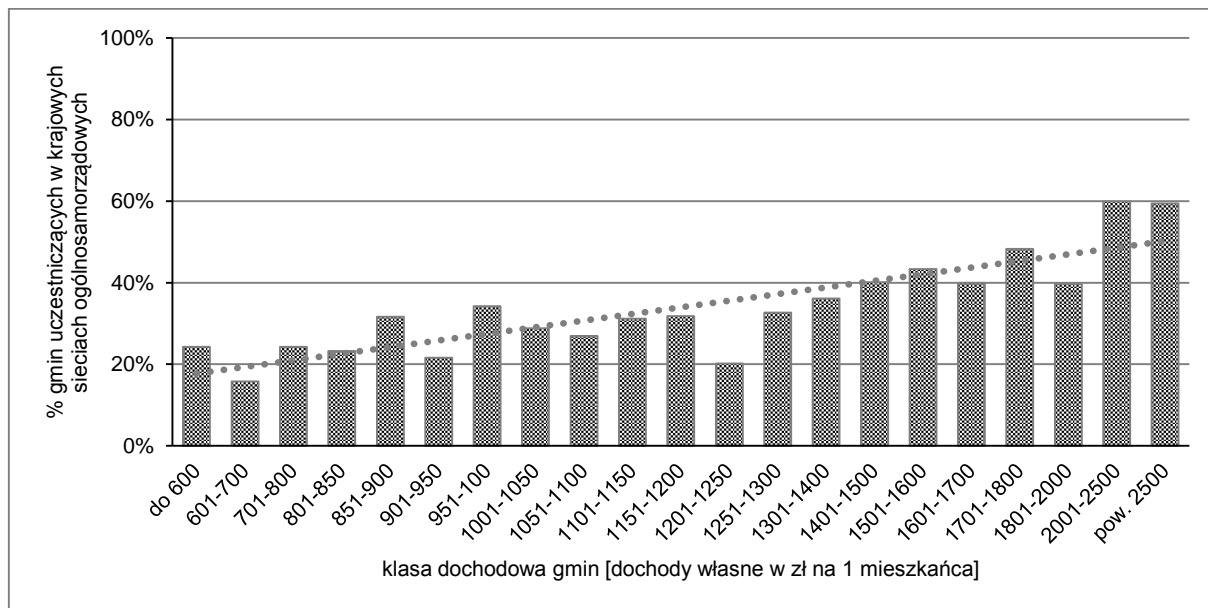
„ZMP – nawet jeśli jego specyfika mniej odpowiada największym miastom UMP – jest gronem na tyle zakorzenionym i wpływowym na polskiej scenie politycznej, że »nie wypada w nim nie być«.”

Należy więc chyba oddzielić dwa główne czynniki przystępowania gmin do sieci krajowych. Gminy niewielkie, uczestnictwo w sieci traktują w większym stopniu jako możliwość pozyskania i wymiany wiedzy na temat szeroko rozumianych mechanizmów i sposobów zarządzania publicznego, natomiast duże miasta traktują je jako płaszczyznę integracji politycznej.



Rycina 64. Uczestnictwo w krajowych sieciach ogólnosamorządowych a wielkość gminy.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

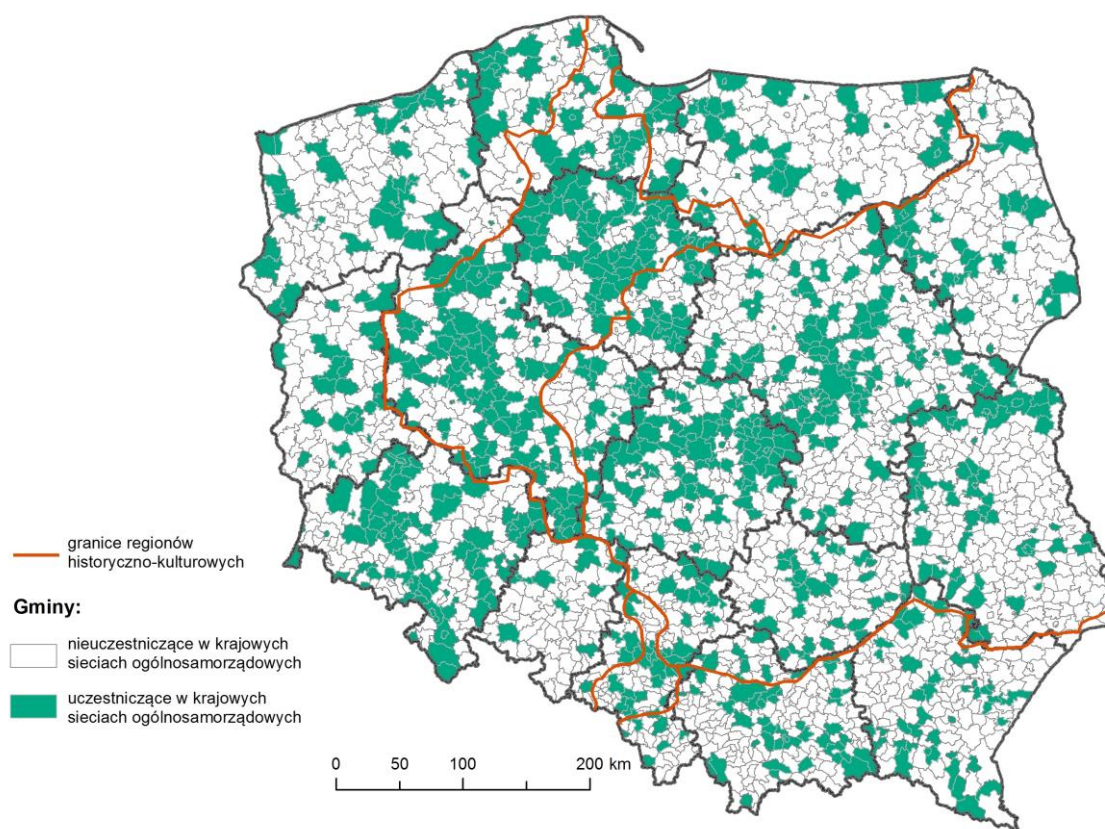
Kolejnym etapem badań jest analiza związku usieciowienia gmin z ich **wielkością** mierzoną liczbą ludności. Generalnie, potwierdza ona pojawiające się już wcześniej wnioski o niewielkim poziomie współdziałania wśród małych jednostek (zob. ryc. 64). Wartość współczynnika korelacji r dla zmiennych opisujących % gmin uczestniczących w sieciach krajowych oraz ich wielkość (w układzie bidyelowym) kształtuje się na poziomie 0,920, co oznacza silny dodatni związek tych dwóch zmiennych. Należy jednak dodać, że zależność ta nie zachodzi w całym zbiorze zmiennych. Można wyróżnić dwa progi, powyżej których wartość zmiennej niezależnej wyraźnie rośnie wraz ze wzrostem zmiennej zależnej. Pierwszy z nich wyznacza liczba 10 tys. mieszkańców. Powyżej tej wartości, uczestnictwo gmin w sieciach krajowych zaczyna stale rosnać. Kolejnym progiem jest wartość 30 tys., powyżej której uczestnictwo zaczyna rosnać w jeszcze szybszym tempie, by osiągnąć wartość 100% dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Potwierdza to wnioski ustalone przez Lackowską (2014) na podstawie badań jakościowych opartych o wywiady – dużym miastom „nie wypada nie być” w krajowych sieciach współdziałania międzygminnego. Natomiast niepokojący niski jest poziom uczestnictwa w krajowych sieciach ogólnosamorządowych miast i gmin poniżej 15 tys. mieszkańców (kształtuje się on na poziomie 25-30%), czyli wśród gmin, które w zdecydowanej większości nie pełnią nawet funkcji ośrodków powiatowych.



Rycina 65. Uczestnictwo w krajowych sieciach ogólnosamorządowych a dochody własne gmin na 1 mieszkańca. Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Nieco mniejszy poziom współzależności zachodzi między usieciowieniem gmin w ramach krajowych sieci ogólnosamorządowych a ich **zamożnością** mierzoną poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca. Współczynnik korelacji dla tych dwóch zmiennych kształtuje się na poziomie 0,831. Nie jest to więc tak silna zależność jak w przypadku liczby ludności.

Ponadto, analiza rozkładu tych zmiennych przedstawiona na rycinie 65, nie ukazuje tak jednoznacznych prawidłowości jak w przypadku zależności usieciowienia od wielkości gminy. Najwyższy poziom uczestnictwa gmin w krajowych sieciach ogólnosamorządowych można zaobserwować wśród jednostek najzamożniejszych (dochody własne na 1 mieszkańca powyżej 2 000 zł), jednak nawet w tej grupie nie przekracza on 60%. Natomiast najniższy – w gminach o dochodach własnych na poziomie niskim (poniżej 850 zł na 1 mieszkańca) lub średnim (1 201 – 1 250 zł na 1 mieszkańca). Można więc stwierdzić, że mniej zamożne gminy rzadziej uczestniczą w sieciach współdziałania międzygminnego, jednak zależność ta jest trudniejsza do interpretacji niż związek między usieciowieniem a liczbą ludności.



Rycina 66. Gminy uczestniczące w krajowych sieciach ogólnosamorządowych na tle regionów administracyjnych i historyczno-kulturowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Na rycinie 66 przedstawiono syntetyczny, geograficzny obraz usieciowienia gmin w ramach krajowych sieci ogólnosamorządowych na tle regionów administracyjnych i historyczno-kulturowych. Analiza rozkładu przestrzennego gmin uczestniczących w tych sieciach nie pozwala na sformułowanie konkretnych twierdzeń o wyraźnej roli czynników regionalnych. Wniosek ten potwierdzają wyniki analizy statystycznej. Wartość współczynnika ϕ Yule'a dla zmiennej niezależnej **przynależność wojewódzka** wynosi 0,227, czyli jest jedną z najniż-

szych spośród dotychczas określonych (niższą wartość zanotowano tylko w przypadku „pustych skorup” – 0,212). Odchylenia wartości procentowych dla poszczególnych regionów od średniej dla całego kraju (zob. tab. 39) są stosunkowo niewielkie (w porównaniu do pozostałych podtypów, dla których przeprowadzono tę analizę). Wyróżniają się pozytywnie województwa kujawsko-pomorskie (różnica 22%), wielkopolskie (różnica 15%) oraz łódzkie (różnica 14%), natomiast negatywnie przede wszystkim województwo opolskie (różnica 20%).

Tabela 39. Uczestnictwo gmin w krajowych sieciach ogólnosamorządowych a ich przynależność wojewódzka.

		Województwo																razem
		DO	KU	LB	LS	ŁD	MŁ	MZ	OP	PK	PD	PM	ŚL	ŚW	WM	WL	ZA	
Uczestnictwo w krajowych sieciach ogólnosamorządowych	Tak	45% 76	57% 82	25% 53	29% 24	49% 87	25% 46	35% 109	15% 11	26% 41	25% 29	41% 50	29% 48	29% 30	29% 34	50% 113	29% 33	35% 866
	Nie	55% 93	43% 62	75% 160	71% 59	51% 90	75% 136	65% 205	85% 60	74% 119	75% 89	59% 73	71% 119	71% 72	71% 82	50% 113	71% 81	65% 1613
razem		100% 169	100% 144	100% 213	100% 83	100% 177	100% 182	100% 314	100% 71	100% 160	100% 118	100% 123	100% 167	100% 102	100% 116	100% 226	100% 114	100% 2 479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Tak ukształtowane zróżnicowanie może potwierdzać rolę odległości od siedziby sieci (wysoki poziom uczestnictwa gmin woj. wielkopolskiego i regionów sąsiednich). Ciekawe jest również to, że najniższy odsetek gmin uczestniczących zanotowano w woj. opolskim, które cechuje dość duża, historycznie ukształtowana tożsamość regionalna (zob. rozdział 2.3.4). Natomiast wysoki udział uczestniczenia gmin kujawsko-pomorskich, dolnośląskich oraz łódzkich może wynikać z tego, że w tych województwach nie funkcjonują zinstytucjonalizowane sieci ogólnosamorządowe o zasięgu regionalnym (co zostanie opisane w kolejnym podrozdziale).

Tabela 40. Uczestnictwo gmin w krajowych sieciach ogólnosamorządowych a ich przeszłość historyczna.

		Region historyczno-kulturowy				razem
		Galicja	Królestwo Kongresowe	Zabór pruski	Ziemie Zachodnie i Północne	
Uczestnictwo w krajowych sieciach ogólnosamorządowych	Tak	24% 85	34% 375	51% 192	33% 214	35% 866
	Nie	76% 263	66% 737	49% 184	67% 429	65% 1613
razem		100% 348	100% 1 112	100% 376	100% 643	100% 2479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

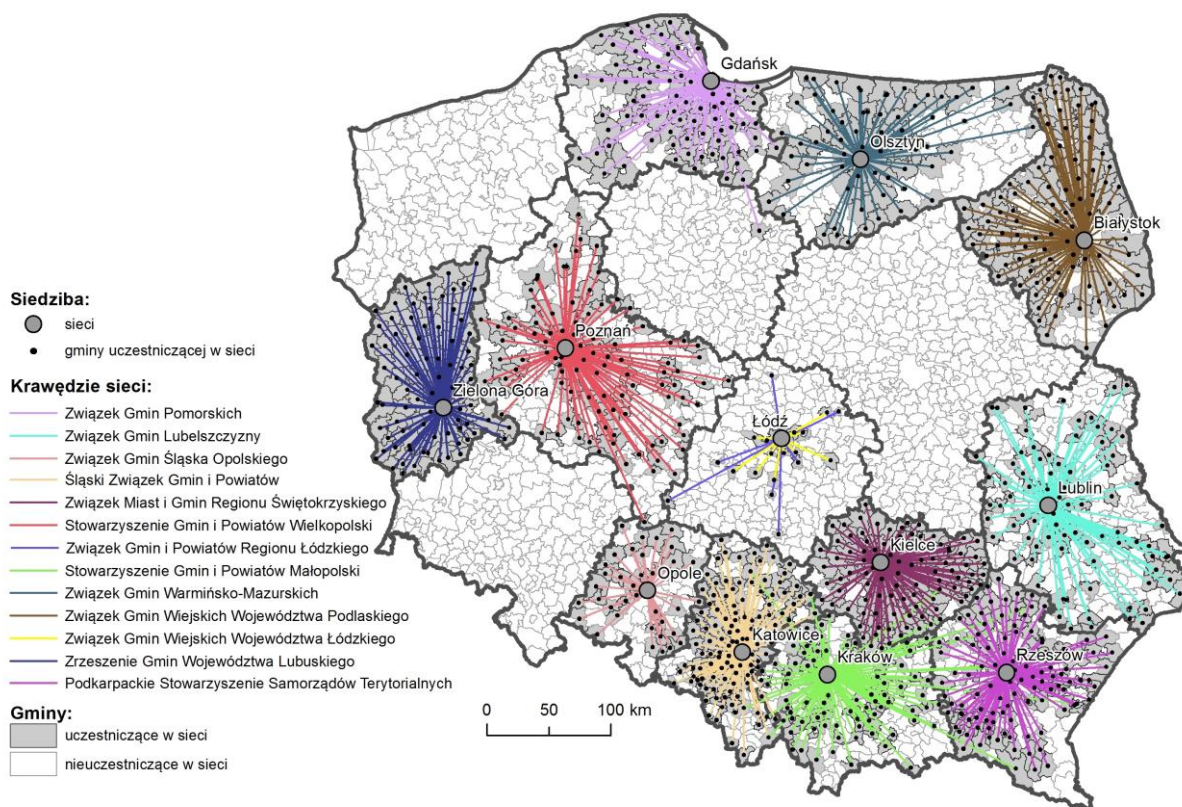
Zróżnicowanie usieciowienia gmin w układzie **regionów historyczno-kulturowych** przedstawiono w tabeli 40. Wnioski płynące z tabeli krzyżowej potwierdzają założenia sformułowane w rozdziale 2.3.4 (duże usieciowienie gmin byłego zaboru pruskiego i niskie – gmin Galicji), choć wartość współczynnika ϕ Yule’a dla tej zmiennej niezależnej wynosi 0,158 (czyli jest jedną z najniższych). Gminy pozostałych dwóch regionów (Królestwa Kongresowego oraz

Ziem Zachodnich i Północnych) uczestniczą w krajowych sieciach ogólnosamorządowych na poziomie zbliżonym do średniej dla całego kraju. We wnioskowaniu o roli regionów administracyjnych i historyczno-kulturowych należy jednak pamiętać o trudnym do określenia wpływie odległości od siedziby sieci. Dwa najważniejsze stowarzyszenia krajowe mają swoje siedziby w Poznaniu i może to w istotny sposób wpływać na chęć przystąpienia do sieci np. gmin województw podkarpackiego i małopolskiego (Galicja).

6.2. Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe

Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe tworzą zbiór 17 struktur współdziałania międzygminnego (zob. Załącznik nr 15). Uczestniczą w nich łącznie 1 164 gminy (47%), co oznacza, że jest to typ współpracy, w który polskie gminy angażują się najczęściej. Spośród całego zbioru międzyregionalnych i regionalnych sieci ogólnosamorządowych możemy wyróżnić:

- 13 sieci reprezentujących interesy gmin w relacjach z samorządem województwa (w mniejszym stopniu również z władzami na poziomie krajowym), czasami będące również płaszczyzną współdziałania międzysamorządowego w ramach regionu;
- 1 stowarzyszenie realizujące w zasadzie wyłącznie cele edukacyjne, szkoleniowe, związane z szeroko pojętym przepływem wiedzy,
- 1 międzyregionalne stowarzyszenie gmin położonych w pasie nadmorskim oraz
- 2 stowarzyszenia będące płaszczyzną przepływu wiedzy na temat funkcjonowania gmin w strukturach europejskich (m.in. informacje o funduszach unijnych).



Rycina 67. Regionalne sieci ogólnosamorządowe.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Spośród sieci reprezentujących interesy gmin w relacjach z samorządem województwa (ryc. 64), jedną z dłużej funkcjonujących jest **Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski** z siedzibą w Poznaniu. Powstało ono w 1991 r. i aktualnie zrzesza 102 gminy (45% wszystkich gmin w województwie). Jest, oprócz poziomej integracji międzygminnej, płaszczyzną integracji pionowej – uczestniczą w nim bowiem również powiaty. W skład sieci wchodzi prawie wszystkie największe miasta Wielkopolski, w tym m.in. Poznań, Kalisz, Konin, Piła i Ostrów Wielkopolski. Spośród gmin powyżej 50 tys. mieszkańców w stowarzyszeniu brakuje tylko Gniezna i Leszna. Zasadniczo cele działania sieci są zbliżone do celów stowarzyszeń krajowych, przy czym reprezentuje ono jednostki lokalne województwa wielkopolskiego. Miejsce siedziby stowarzyszenia (mieści się ono w budynku, w którym swoją siedzibę mają jednostki Urzędu Wojewódzkiego i Urzędu Marszałkowskiego) sugeruje najpewniej, że współpracuje ono również z władzami na szczeblu regionalnym.

Drugą siecią regionalną powstałą w 1991 r. jest **Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski** z siedzibą w Krakowie. W skład sieci wchodzi 96 gmin. Wprawdzie stowarzyszenie w swoich oficjalnych dokumentach zakłada reprezentację historycznego regionu Małopolski (w zależności od okresu historycznego obejmuje on spore tereny dzisiejszych województw podkarpackiego, świętokrzyskiego i częściowo śląskiego, lubelskiego i łódzkiego), jednak ok. 85% uczestników to gminy województwa małopolskiego, stąd można uznać, że jest to sieć o zasięgu głównie wojewódzkim (w stowarzyszeniu uczestniczy, podobnie jak w przypadku sieci wielkopolskiej ok. 45% gmin województwa¹⁵⁰). Założycielem stowarzyszenia był przewodniczący pierwszej po 1989 r. Rady Miasta Krakowa, co z pewnością wpłynęło na lokalizację jego siedziby (biuro stowarzyszenia mieści się w budynku Urzędu Miasta Krakowa). Główny założyciel sieci, jest nadal (czyli już od 24 lat) przewodniczącym Stowarzyszenia, choć nie pełni już funkcji w samorządzie gminnym i powiatowym (jest radnym sejmiku województwa małopolskiego). Pokazuje to pewną trwałość i stabilność wykształconej na początku lat 1990. struktury i powiązanie jej z samorządem regionalnym. Stowarzyszenie małopolskie jest jednym z najprężniej działających sieci regionalnych. Prowadzi m.in. działalność wydawniczą, konferencyjną, szkoleniową. Nade wszystko jednak reprezentuje swoich członków i pozostałe gminy Małopolski. Jest ono również inicjatorem powstania wspomnianej wcześniej Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP. W skład stowarzyszenia wchodzi gminy różnej wielkości, w tym prawie wszystkie największe (spośród liczących więcej niż 50 tys. mieszkańców, do sieci nie weszła tylko gmina Wieliczka).

¹⁵⁰ W skład sieci wchodzi również 6 gmin z województwa śląskiego (m.in. Częstochowa i Bielsko-Biała), 6 z podkarpackiego (m.in. Przemyśl) i 2 z świętokrzyskiego.

Trzecią siecią regionalną powstałą w 1991 r. jest **Związek Gmin Śląska Opolskiego** z siedzibą w Opolu (funkcjonuje w oparciu o formę związku międzygminnego). Zrzesza on łącznie 37 gmin z województwa opolskiego (52%), w tym m. in. dwie największe (Opole i Kędzierzyn-Koźle). Związek jest siecią reprezentującą interesy gmin Opolszczyzny i służącą wymianie wiedzy oraz przepływowi innowacji organizacyjnych. W latach 1992-1998 wniósł on również „wkład w obronę miejsca Opolszczyzny na mapie polskich województw”¹⁵¹.

Nieco później, bo w 1992 r. powstało stowarzyszenie **Związek Gmin Pomorskich** z siedzibą w Gdańsku. W jego skład wchodzi 74 gminy z województwa pomorskiego (59%), przy czym trzeba dodać, że są to głównie gminy wiejskie. W Związku działa tylko jedna gmina miejska (Łeba) i 6 gmin miejsko-wiejskich (Gniew, Kartuzy, Pelplin, Nowy Dwór Gdański, Skarszewy i Żukowo). Pełni on podobną rolę jak pozostałe sieci regionalne, przy czym zdecydowanie najsilniejszy akcent kładzie na problemy obszarów wiejskich.

Kolejną siecią regionalną powstałą w pierwszych latach funkcjonowania samorządu terytorialnego jest **Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich** w Olsztynie. Jest drugą siecią regionalną zinstytucjonalizowaną w oparciu o formę związku międzygminnego. Zrzesza on aktualnie 65 gmin (56%), przy czym w większości są to gminy byłego województwa olsztyńskiego. Spośród największych miast regionu, w sieci uczestniczy właściwie tylko Olsztyn (do tej pory do Związku nie przystąpiły m.in. Elbląg, Ełk, Ostróda, czy Iława). Związek realizuje typowe zadania sieci regionalnej. Współpracuje przy tym z władzami województwa m.in. w typowaniu kandydatów do komitetów sterujących, zespołów programowych, grup roboczych. Dodatkowo reprezentuje oczywiście interes gmin uczestniczących w związku.

Przedstawione wyżej sieci regionalne są jedynymi funkcjonującymi dłużej niż 20 lat. Pozostałe powstały po wprowadzeniu reformy terytorialno-administracyjnej z 1998 r. Pierwszym z nich jest stowarzyszenie **Związek Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego** z siedzibą w Białymstoku – powstało ono w 2000 r. Zrzesza on łącznie 93 gminy (79%), w tym w większości (jak sama nazwa wskazuje) gminy wiejskie. Głównym celem funkcjonowania sieci jest „integracja samorządów wiejskich i rozwiązywanie typowych problemów tego środowiska oraz współdziałanie z gminami w zakresie działalności nad podniesieniem dobrobytu kulturalnego i materialnego gmin wiejskich”¹⁵². Działalność stowarzyszenia opiera się głównie na reprezentacji interesów gmin w relacjach z władzami województwa. Ponadto realizuje ono projekty społeczne i związane ze współpracą transgraniczną z Białorusią.

¹⁵¹ <http://bip.walce.pl/480/zwiazek-gmin-slaska-opolskiego.html> (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹⁵² http://zgwwp.nazwa.pl/www/cms2/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=146 (dostęp: 20.03.2015 r.).

Drugim stowarzyszeniem regionalnym powołanym w 2000 r. jest **Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych** z siedzibą w Rzeszowie. Tworzy je 105 gmin (66%), 13 powiatów i samorząd województwa podkarpackiego. Marszałkowie województwa pełnią od początku istnienia sieci funkcję przewodniczącego zarządu, co oznacza, że samorząd regionalny spełnia dość ważną rolę w integracji komunalnej w ramach sieci. Po tym względem sieć podkarpacka różni się od pozostałych, w których czasami uczestniczą powiaty (np. sieci z Wielkopolski i Mazowsza), ale obecność wśród członków sieci samorządu województwa w zasadzie się nie zdarza. Podkarpackie stowarzyszenie prowadzi głównie działalność szkoleniową, informacyjną, organizuje również cykliczne konferencje samorządów terytorialnych województwa podkarpackiego. W sieci uczestniczą właściwie wszystkie największe miasta województwa prócz Mielca.

Kolejne trzy sieci regionalne powstały w 2001 r., czyli mniej więcej dwa lata po wprowadzeniu nowych instytucji ustrojowych w polskim samorządzie terytorialnym. Pierwszą z powołanych wówczas sieci jest stowarzyszenie **Śląski Związek Gmin i Powiatów** z siedzibą w Katowicach. Stowarzyszenie jest kontynuatorem powstałego 25 lat temu Związku Gmin Górnego Śląska (od 1992 r. funkcjonującego pn. Związek Gmin Górnego Śląska i Północnych Moraw). Po zmianie w 1992 r. realizował on również zadania związane ze współpracą transgraniczną Górnego Śląska z Morawami w Czechach. Po wprowadzeniu reformy terytorialno-administracyjnej stowarzyszenie zmieniło nazwę i niektóre założenia konstrukcji organizacyjnej – w formie przyjętej w 2001 r. funkcjonuje do dziś. Zrzesza ono 117 gmin (ok. 70%) województwa śląskiego. Sieć w dużym stopniu odpowiada za kształtowanie polityki samorządów lokalnych wobec podmiotów zewnętrznych i reprezentuje ich interesy. Prowadzi również działalność informacyjną, szkoleniową i edukacyjną. W skład sieci wchodzi prawie wszystkie największe miasta konurbacji górnośląskiej. Natomiast najslabiej reprezentowana w sieci jest południowa (głównie powiat żywiecki), południowo-zachodnia (powiat raciborski) i północna (powiat kłobucki) część województwa.

Kolejną regionalną siecią międzygminną jest stowarzyszenie **Związek Gmin Lubelszczyzny** z siedzibą w Lublinie. Został on wpisany do rejestru stowarzyszeń w 2001 r., choć jego historia sięga 1995 r. Wówczas powołano do życia Związek Gmin Wiejskich Lubelszczyzny, który w 1998 r. zmienił nazwę na Związek Gmin Lubelszczyzny. Początkowo zrzeszał on gminy województwa lubelskiego w granicach sprzed reformy wprowadzonej w 1999 r. Dopiero po zmianie instytucjonalnej zaczęły przystępować do niego gminy z byłych województw białskiego, chełmskiego i zamojskiego. Aktualnie stowarzyszenie zrzesza 82 gminy (38%) województwa lubelskiego (niestety, w niewielkim stopniu udało się przyciągnąć do sieci gminy nie

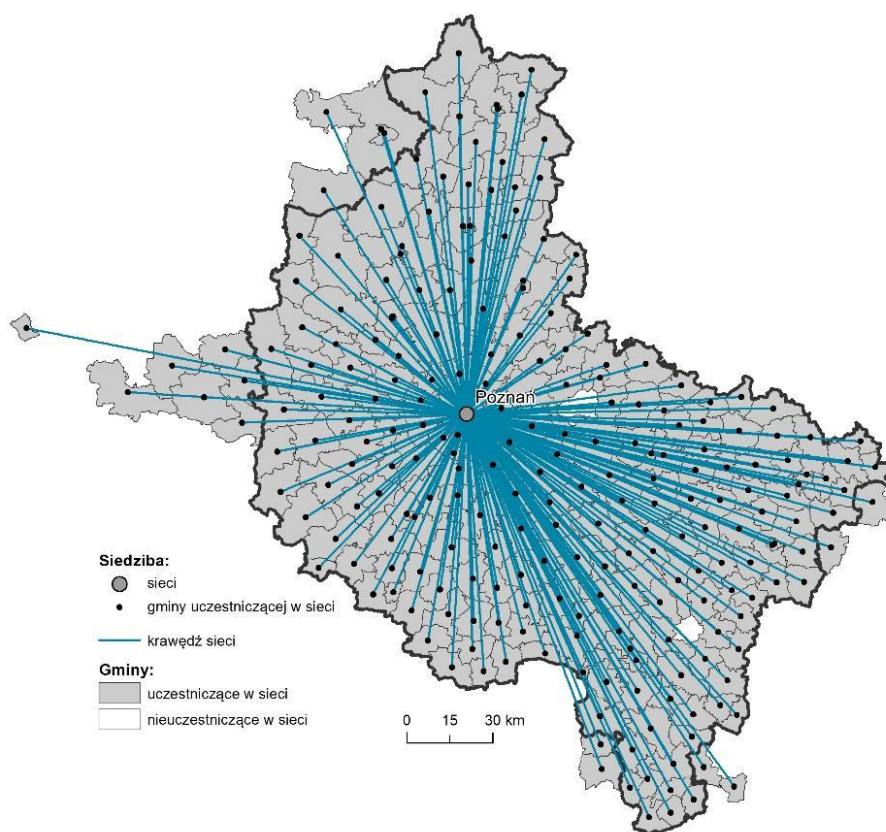
wchodzące przez reformą w skład województwa lubelskiego). Są to głównie gminy wiejskie, co najpewniej również ma związek z genezą sieci (powstała jako stowarzyszenie reprezentujące gminy wiejskie). Co prawda uczestnikiem sieci jest Lublin, jednak spośród pozostałych 11 miast województwa lubelskiego liczących więcej niż 20 tys. mieszkańców w stowarzyszeniu działają tylko Biłgoraj i Lubartów. Związek Gmin Lubelszczyzny prowadzi działalność typową dla tego typu sieci – organizuje i prowadzi konferencje, szkolenia dla gmin, reprezentuje gminy na zewnątrz i realizuje wybrane projekty edukacyjne i społeczne.

W 2001 r. powstało również stowarzyszenie **Związek Miast i Gmin Regionu Świętokrzyskiego** z siedzibą w Kielcach. W skład związku wchodzi 96 gmin (94%) województwa świętokrzyskiego, co plasuje ten region na drugim miejscu pod względem usieciowienia w ramach regionalnego zrzeszenia gmin. W związku uczestniczą zarówno gminy wiejskie, jak i duże miasta, przy czym nie ma w nim Kielc. Powstał on w celu „wspierania inicjatyw i idei rozwoju społeczności lokalnych oraz ochrony wspólnych interesów jego członków”¹⁵³. Lokalizacja siedziby związku w budynku Urzędu Marszałkowskiego może oznaczać, że jest ono bezpośrednią płaszczyzną integracji władz lokalnych i samorządu województwa świętokrzyskiego.

Dwie kolejne sieci to stowarzyszenia gmin z województwa łódzkiego: **Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego** (powstały w 2007 r.) oraz **Związek Gmin Wiejskich Województwa Łódzkiego** (powstały w 2011 r.). Oba mają swoją siedzibą w Łodzi. Cechą charakterystyczną sieci z województwa łódzkiego jest wyjątkowo niewielki zasięg oddziaływania. Obie zrzeszają bowiem tylko po 10 gmin. Wytlumaczeniem tego faktu może być stosunkowo krótka działalność, jednak z pewnością nie jest to jedyny powód. Oba związki nie prowadzą szczególnie rozbudowanej działalności. Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego zrzesza przede wszystkim największe miasta województwa (m.in. Łódź, Pabianice, Skierniewice, Radomsko, Sieradz) natomiast Związek Gmin Wiejskich – gminy wiejskie i miejsko-wiejskie położone w stosunkowo niewielkiej odległości od Łodzi.

Najkrócej funkcjonującą regionalną siecią gmin jest stowarzyszenie **Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego** z siedzibą w Zielonej Górze. Jest to jedyna sieć, w której uczestniczą wszystkie gminy danego województwa. Zrzeszenie funkcjonowało do 2013 r. jako Zrzeszenie prezydentów, burmistrzów i wójtów województwa lubuskiego (stowarzyszenie zwykłe), a w formę stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego przekształciło się w 2013 r. Zrzeszenie reprezentuje interesy gmin lubuskich, a jego przedstawiciele są inicjatorami powołania Ogólnopolskiego porozumienia organizacji samorządowych.

¹⁵³ <http://zmigrs.kielce.com.pl/> (20.03.2015 r.).



Rycina 68. Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Odrębną kategorię sieci reprezentujących interesy gmin stanowią stowarzyszenia: (1) Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych, (2) Związek Miast i Gmin Morskich, (3) Pomorskie w Unii Europejskiej oraz (4) Kujawsko-Pomorskie Samorządowe Stowarzyszenie Europa Kujaw i Pomorza. Są to jednak sieci nieco inne, niż te, które opisano wcześniej. Stowarzyszenie **Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych** z siedzibą w Poznaniu (ryc. 68) jest najstarszą i naliczniejszą siecią regionalną. Powstało ono w 1990 r. i zrzesza 241 gmin. Wśród nich są przede wszystkim gminy z województwa wielkopolskiego (wszystkie poza Kaliszem i gminą Czarniejewo), część z województw lubuskiego (Międzyrzecz, Kostrzyn nad Odrą, Sulęcín, Trzciel, Przytoczna, Bledzew, Pszczew), zachodniopomorskiego (miasto i gmina Wałcz, Mirosławiec i Człopa), łódzkiego (Wieruszów, Uniejów, Grabów, Czastary) i dolnośląskiego (Syców i Międzybórz) oraz 31 wielkopolskich powiatów. Podstawowym zadaniem stowarzyszenia są „działania edukacyjno-doradcze oraz informacyjno-wydawnicze skierowane do jednostek samorządu terytorialnego”¹⁵⁴. Prowadzi ono działalność

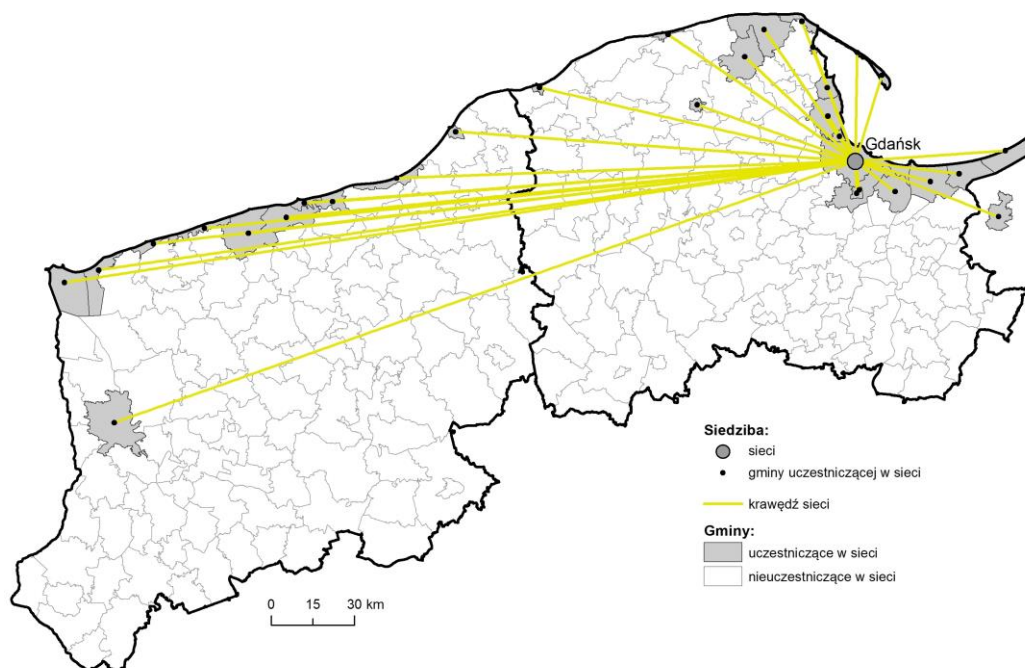
¹⁵⁴ <http://wokiss.pl/o-wokiss/kim-jestesmy.html> (20.03.2015 r.).

skierowaną wyłącznie do swoich członków m.in. poprzez stworzony w tym celu ośrodek szkoleniowy. Ze stowarzyszeniem współpracuje kilkudziesięciu naukowców, którzy stanowią zaplecze merytoryczne wykorzystywane przy okazji usług doradczych i szkoleń dla urzędników.

Stowarzyszenie Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych (WOKiSS) jest jedynym przykładem sieci służącej wyłącznie przepływie i wymianie wiedzy. Można ją określić mianem organizacji profesjonalnej, czy zawodowej. Istnienie tej sieci może również w części wyjaśniać przyczyny wyjątkowo kooperatywnych skłonności gmin województwa wielkopolskiego. Może tu zachodzić rola izomorfizmu normatywnego (Powell, DiMaggio 1983), o którym wspomniano w rozdziale 2.3.4. Powell i DiMaggio dowiedli, że strategie działań organizacyjnych mogą wynikać z przyjmowania rozwiązań płynących z jednego ośrodka przepływu i wymiany wiedzy (szkoła wyższa, organizacja profesjonalna). Stowarzyszenie WOKiSS istnieje od 1990 r. i zrzesza prawie wszystkie gminy województwa wielkopolskiego. Większość pracowników administracji publicznej odbywała i odbywa szkolenia organizowane przez stowarzyszenie (m. in. tzw. służba przygotowawcza), wielu lokalnych liderów samorządowych z tej organizacji (szczególnie w latach 1990.) czerpało wiedzę o zarządzaniu strategicznym i alternatywnych, innowacyjnych sposobach organizowania działań samorządowych. Można więc sądzić, że powstanie i funkcjonowanie WOKiSS odgrywało i odgrywa istotną rolę w kształtowaniu strategii działań samorządowych gmin województwa wielkopolskiego.

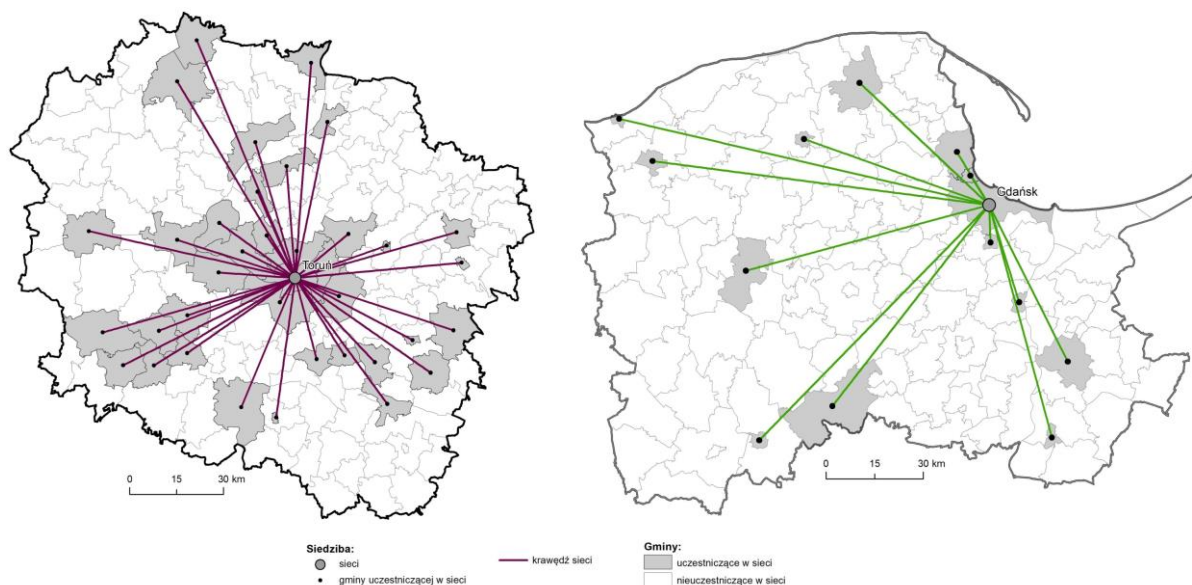
Jedną z międzyregionalnych sieci wymiany wiedzy i reprezentacji wspólnych interesów jest stowarzyszenie **Związek Miast i Gmin Morskich** z siedzibą w Gdańsku (ryc. 69). Powstało ono w 1992 r. i zrzesza 32 miasta i gminy nadmorskie (m.in. Gdańsk, Szczecin, Gdynię, Kołobrzeg, Świnoujście), głównie z województw pomorskiego i zachodniopomorskiego. Jak twierdzą przedstawiciele sieci, „restytuuje ona i rozwija idee Eugeniusza Kwiatkowskiego, założyciela Związku Gospodarczego Miast Morskich”¹⁵⁵ (powstałego w 1946 r.). Celem stowarzyszenia jest wspólne dążenie do gospodarczego i kulturowego rozwoju regionu nadmorskiego Polski i gmin wchodzących w skład Związku. Związek m.in. organizuje wyjazdy studyjne do miast i gmin Europy Zachodniej (Niemiec, Francji, Belgii, Holandii), formułuje i broni stanowiska w sprawach dotyczących interesu gmin uczestniczących i prowadzi różnego rodzaju działania społeczne.

¹⁵⁵ http://zmigm.org.pl/?page_id=9 (dostęp: 20.03.2015 r.).



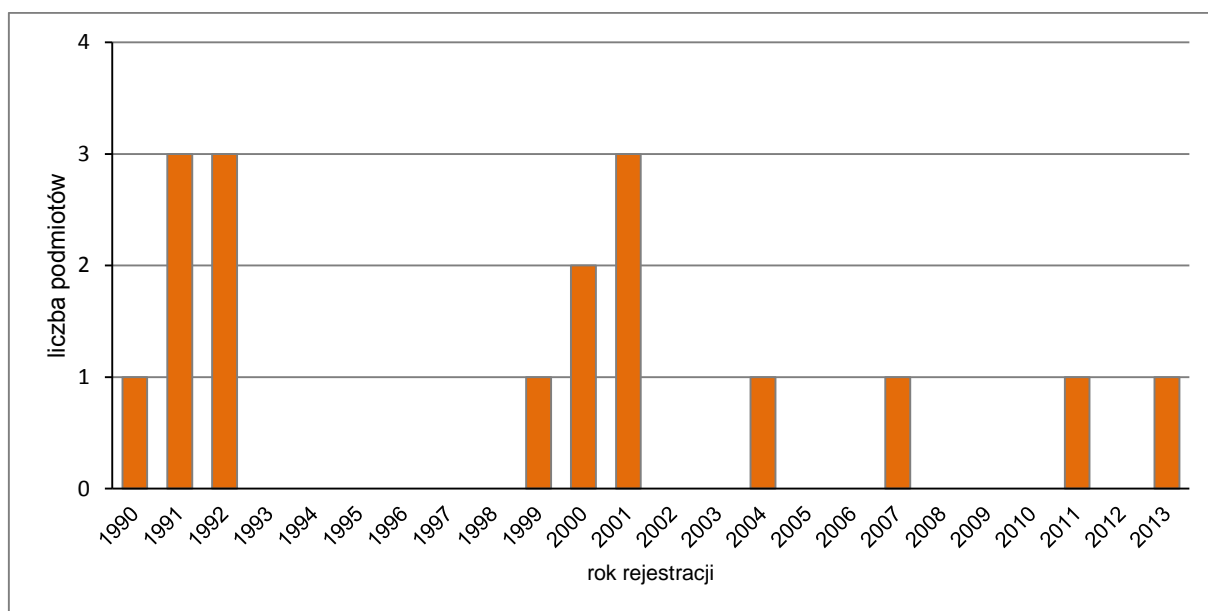
Rycina 69. Związek Miast i Gmin Morskich.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Ostatnie dwie sieci regionalne prowadzą działania związane z szeroko pojętą integracją europejską. Są nimi **Stowarzyszenie Pomorskie w Unii Europejskiej** z siedzibą w Gdańsku (powstałe w 2004 r.) oraz **Kujawsko-Pomorskie Samorządowe Stowarzyszenie Europa Kujaw i Pomorza** z siedzibą w Toruniu (powstałe w 2013 r.) (ryc. 70). Obie sieci posiadają swoje biura w Brukseli i w siedzibie miasta wojewódzkiego. Zajmują się one m.in. (1) informowaniem o możliwości aplikowania do programów europejskich (tzw. wezwania do składania wniosków) oraz o poszukiwaniem partnerów do realizacji międzynarodowych projektów przez podmioty zagraniczne, (2) działaniami na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów międzynarodowych, (3) promowaniem społecznych, gospodarczych, kulturowych oraz środowiskowych walorów regionu za granicą. W skład obu sieci wchodzi samorządy województwa, które są inicjatorami ich powołania, samorządy powiatowe oraz gminne. Reprezentacja lokalnych jednostek samorządu terytorialnego jest w nich jednak stosunkowo niewielka (11% gmin w stowarzyszeniu woj. pomorskiego i 27% gmin w stowarzyszeniu woj. kujawsko-pomorskiego).



Rycina 70. Regionalne sieci wymiany wiedzy dotyczącej europejskiej polityki spójności.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Wydaje się, że analiza dynamiki powstawania międzyregionalnych i regionalnych sieci ogólnosamorządowych (ryc. 71) potwierdza istotną rolę zmian ustrojowych w instytucjonalizacji kooperacji. Większość wyżej opisanych sieci powstała bowiem albo w pierwszych trzech latach funkcjonowania samorządu terytorialnego, albo w pierwszych trzech latach obowiązywania nowych reguł terytorialno-administracyjnych po reformie wprowadzonej w 1999 r. Ten pierwszy okres cechowały, jak wcześniej wskazano, wyraźnie kooperacyjne ruchy samorządów gminnych, co było spowodowane głównie swoistym szokiem transformacji, poszukiwaniem źródeł wiedzy i koniecznością budowania koalicji. Towarzyszyła temu naturalna w takich sytuacjach skłonność do zrzeszania się w większe jednostki reprezentujące wspólne interesy (izomorfizm naśladowczy jako strategia działań w warunkach niepewności). Natomiast drugi okres jest czasem pojawienia się na scenie samorządowej nowych aktorów: samorządów powiatowego i wojewódzkiego. Zmieniły się również granice terytorialne regionów administracyjnych, co spowodowało poszerzenie struktur istniejących sieci i powstanie nowych. Mniej znaczącym czynnikiem powstawania sieci było wejście Polski do Unii Europejskiej, które motywuje gminy do budowania regionalnych sieci przepływu wiedzy o kierunkach europejskiej polityki spójności. Pojawienie się funduszy unijnych miało jednak również pośrednie znaczenie. Wzmocniło ono bowiem wyraźnie pozycję władzy samorządowej szczebla wojewódzkiego, odpowiedzialnej za redystrybucję znacznej części funduszy europejskich. To natomiast wpłynęło na zwiększenie liczby interakcji gminno-wojewódzkich i konieczność istnienia pewnej organizacyjnej płaszczyzny ich dokonywania – tym samym umacniając pozycję niektórych sieci regionalnych.



Rycina 71. Dynamika powstawania międzyregionalnych i regionalnych sieci ogólnosamorządowych.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

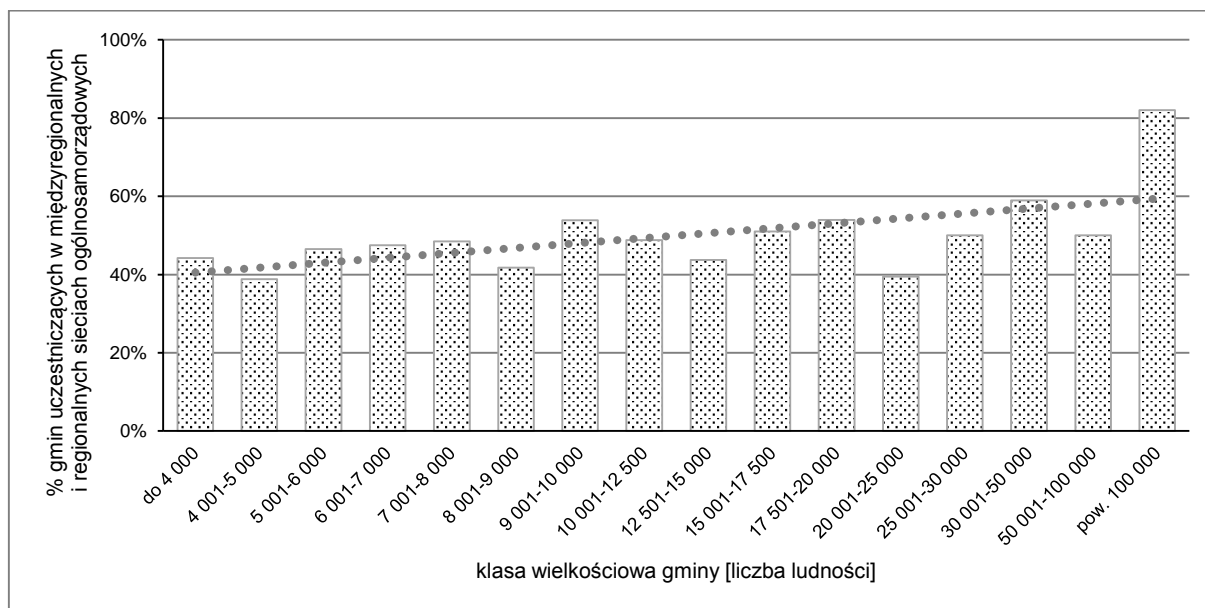
Przedstawione powyżej wyniki analizy wskazują na bardzo różny stopień zainteresowania tworzeniem sieci w poszczególnych województwach. W tym kontekście rodzi się pytanie, dlaczego w niektórych regionach nie działa żadna zinstytucjonalizowana sieć współpracy międzygminnej reprezentująca interesy gmin i czy oznacza to, że jednostki te w ogóle nie tworzą wspólnej reprezentacji. Chodzi w tym przypadku o województwa dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie i zachodniopomorskie (zob. ryc. 67). Regionalna reprezentacja gmin w województwie dolnośląskim ma charakter nieupodmiotowiony i rozproszony, tzn. gminy współpracują spotykając się cyklicznie na tzw. konwentach, przy czym są to konwenty o zasięgu lokalnym lub subregionalnym¹⁵⁶. W województwie kujawsko-pomorskim również odbywają się konwenty gminne, przy czym w tym przypadku reprezentacja podzieliła się na reprezentację gmin wiejskich i miejskich – funkcjonują bowiem osobno Konwent burmistrzów województwa kujawsko-pomorskiego¹⁵⁷ oraz Konwent wójtów gmin wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego¹⁵⁸. Natomiast w województwach mazowieckim i zachodniopomorskim spotkania

¹⁵⁶ Np. Sudecki konwent prezydentów, burmistrzów i wójtów, Konwent wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów regionu jeleniogórskiego, czy Konwent wójtów, burmistrzów i starostów powiatu jaworskiego .

¹⁵⁷ Zob. <http://www.konwentburmistrzow.one.pl/index.php> (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹⁵⁸ Zob. http://www.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=28528&Itemid=1 (dostęp: 20.03.2015 r.).

odbywają się w ramach wspólnych grup: Konwentu wójtów, burmistrzów i prezydentów województwa mazowieckiego¹⁵⁹ oraz Konwentu wójtów, burmistrzów i prezydentów województwa zachodniopomorskiego¹⁶⁰. Okazuje się zatem, że istnieją w tych regionach sieci współdziałania, przy czym nie są one upodmiotowione, a ich rola jest zdecydowanie węższa niż w przypadku sieci, które są przedmiotem niniejszej rozprawy (oprócz wspólnych spotkań zajmują się one m. in. szkoleniami, organizacją konferencji, działalnością wydawniczą, formułowaniem stanowisk).



Rycina 72. Uczestnictwo w międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych a wielkość gminy.

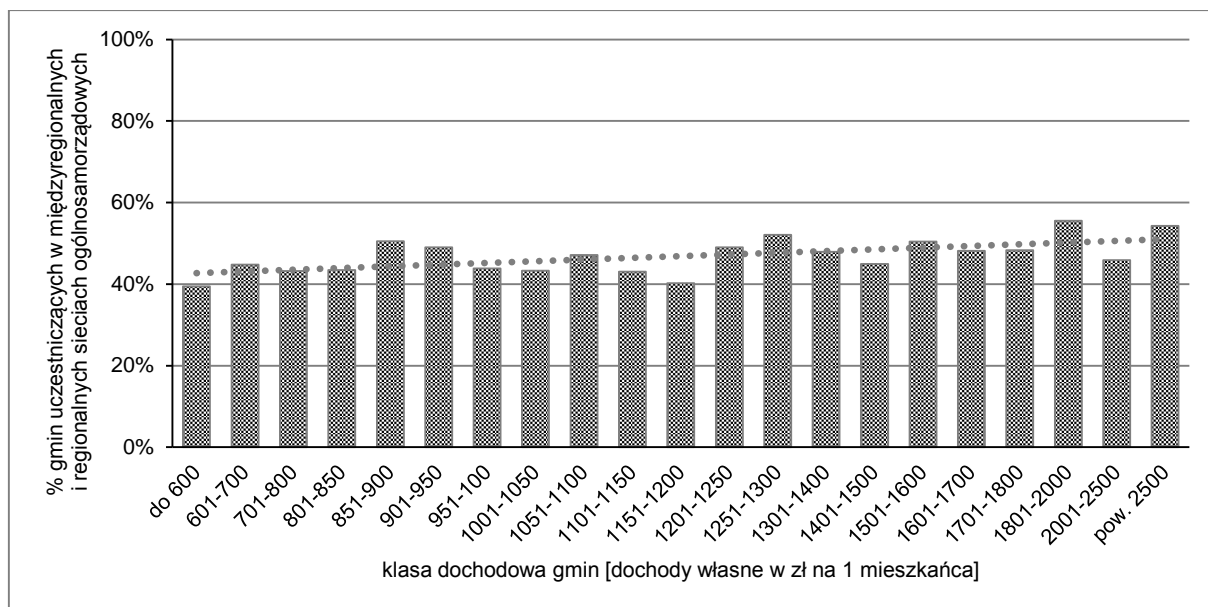
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe są najczęściej wybieranym podtypem sieci (47%). Pozwala to dokonać analizy statystycznej związku usieciowienia gmin z czterema założonymi zmiennymi (tj. czynnikami usieciowienia). W świetle przeprowadzonej analizy, związek między usieciowieniem a **wielkością gminy** jest umiarkowany. Wartość współczynnika korelacji r dla tych dwóch zmiennych wynosi 0,607 i wynika głównie ze stosunkowo dużego udziału w tego typu sieciach miast powyżej 100 tys. mieszkańców (zob. ryc. 72). Uczestnictwo gmin w sieciach międzyregionalnych i regionalnych w układzie pozostałych klas wielkościowych jest zbliżone do średniej (z wyjątkiem miast między 30 a 50 tys.). Wyniki te pokazują, że niewielkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, które nie wchodzą zbyt często w sieci krajowe, dużo częściej integrują się w ramach struktur regionalnych. W pewnym sensie

¹⁵⁹ Zob. <http://www.mazowieckie.pl/pl/aktualnosci/inne-wiadomosci/11769,Konwent-samorzadowcow-z-Mazowsza.html> (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹⁶⁰ Zob. <http://www.wzp.pl/biuro-prasowe/aktualnosci/marszalek-i-konwenty-o-nowej-perspektywie-unijnej-2014-2020> (dostęp: 20.03.2015 r.).

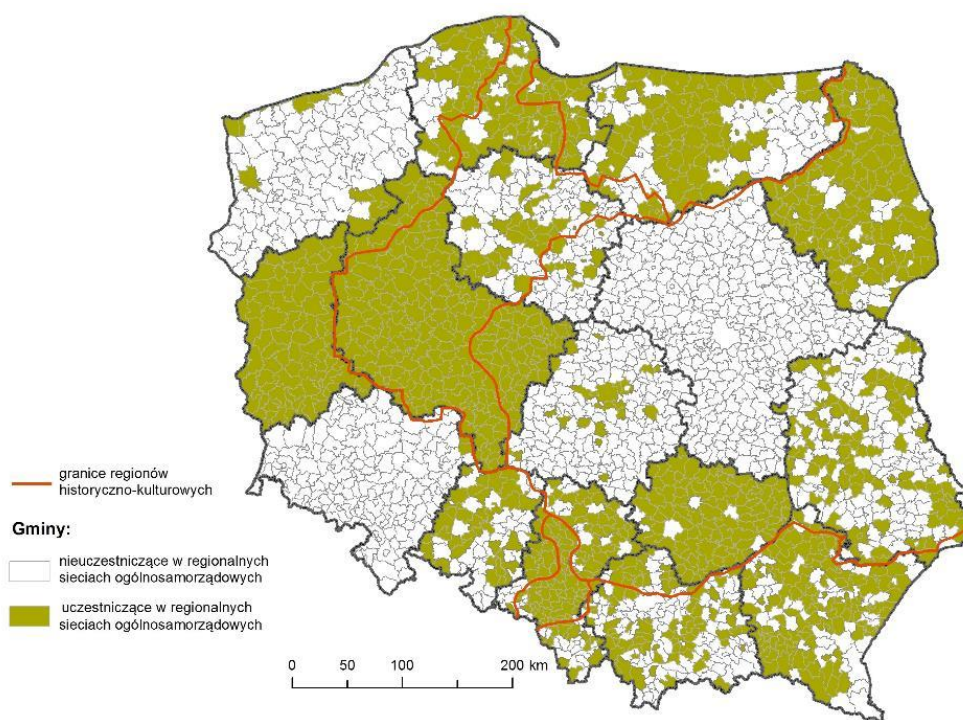
może to utwierdzać w przekonaniu, że obszary wiejskie są w większym stopniu otwarte na relacje bardziej tradycyjne, niewykraczające poza bliskie przestrzenne relacje międzysamorządowe. Drugim możliwym wytłumaczeniem takiego faktu jest to, że gminy wiejskie z jakichś powodów traktują szczebel wojewódzki integracji międzygminnej za ważniejszy z punktu widzenia obrony swoich interesów i wymiany wiedzy.



Rycina 73. Uczestnictwo w międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych a dochody własne gmin na 1 mieszkańca.

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Nieco większy stopień współzmienności można zaobserwować w przypadku relacji między usieciowieniem gmin a ich **zamożnością** mierzoną poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca. Współczynnik korelacji r dla tych dwóch zmiennych kształtuje się na poziomie 0,541. Graficzny obraz zależności (ryc. 73) nie daje jednak podstaw do wyciągania daleko idących wniosków co do roli zamożności gminy w przystępowaniu do międzyregionalnych i regionalnych sieci ogólnosamorządowych. Gminy o niskim poziomie dochodów własnych na mieszkańca są tylko w niewielkim stopniu słabiej usieciowione niż gminy o wysokim poziomie dochodów (różnice sięgają zaledwie kilku, czasami kilkunastu %). Nie jest to tak znaczna różnica jak w przypadku krajowych sieci ogólnosamorządowych.



Rycina 74. Gminy uczestniczące w międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych na tle regionów administracyjnych i historyczno-kulturowych.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Tabela 41. Uczestnictwo gmin w międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych a ich przynależność wojewódzka.

		Województwo																razem
		DO	KU	LB	LS	ŁD	MŁ	MZ	OP	PK	PD	PM	ŚL	ŚW	WM	WL	ZA	
Uczestnictwo w międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych	Tak	1% 2	28% 40	38% 82	100% 83	13% 23	45% 82	- 0	52% 37	69% 110	80% 94	74% 91	71% 118	95% 97	57% 66	100% 226	13% 15	47% 1166
	Nie	99% 167	72% 104	62% 131	- 0	87% 154	55% 100	100% 314	48% 34	31% 50	20% 24	26% 32	29% 49	5% 5	43% 50	- 0	87% 99	53% 1313
razem		100% 169	100% 144	100% 213	100% 83	100% 177	100% 182	100% 314	100% 71	100% 160	100% 118	100% 123	100% 167	100% 102	100% 116	100% 226	100% 114	100% 2479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Na rycinie 74 przedstawiono syntetyczny obraz usieciowienia gmin na tle układu wojewódzkiego i regionów historyczno-kulturowych. Wszelkie analizy związane z wpływem tych dwóch czynników muszą jednak uwzględniać istotną różnicę pomiędzy podtypem analizowanym w niniejszym rozdziale (międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe) a pozostałymi. Chodzi tu o fakt, że w tym przypadku kooperacja międzygminna zachodzi w układach przestrzennych tożsamy lub zbliżonych do jednostek stanowiących zmienne niezależne, co z pewnością wpływa pozytywnie na siłę badanych związków wyrażoną za pomocą miar statystycznych. Potwierdzeniem tego jest najwyższa spośród wszystkich analizowanych podtypów wartość współczynnika ϕ Yule'a dla zmiennej niezależnej **przynależność wojewódzka**

(0,688). Najniższym stopniem usieciowienia (zob. tab. 41) cechują się gminy województw, w których nie funkcjonują zinstytucjonalizowane, regionalne zrzeszenia gmin (województwa mazowieckie: 0%, dolnośląskie: 1%, zachodniopomorskie i łódzkie: 13%). Natomiast najwyższym – gminy województw wielkopolskiego i lubuskiego (100%) oraz świętokrzyskiego (95%) i podlaskiego (80%), na obszarze których działają silne sieci regionalne.

Tabela 42. Uczestnictwo gmin w międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych a ich przeszłość historyczna.

		Region historyczno-kulturowy				razem
		Galicja	Królestwo Kongresowe	Zabór pruski	Ziemie Zachodnie i Północne	
Uczestnictwo w międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych	Tak	54% 188	37% 416	76% 288	43% 274	47% 1166
	Nie	46% 160	63% 696	24% 88	37% 369	1313
razem		100% 376	100% 1 112	100% 376	100% 643	100% 2479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Rola **przeszłości historycznej** w usieciowieniu gmin jest również niewielka. Wartość współczynnika ϕ Yule'a kształtuje się w tym przypadku na poziomie 0,271. Analiza rozkładu zmiennych w tabeli krzyżowej (zob. tab. 42) ponownie potwierdza wysoki poziom uczestnictwa gmin byłego Zaboru pruskiego w międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych. Co ciekawe, drugim najsilniej usieciowionym regionem historyczno-kulturowym jest Galicja, co może oznaczać, że sieci międzyregionalne i regionalne są dla gmin tego obszaru w większym stopniu akceptowalne niż sieci krajowe. Nieco poniżej średniej dla całego kraju są usieciowione gminy Ziem Zachodnich i Północnych (43%) oraz byłego Królestwa Kongresowego (37%).

Tabela 43. Uczestnictwo w krajowych oraz międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych a typ gminy.

Typ gminy	Uczestnictwo gminy w sieciach ogólnosamorządowych:			
	krajowe albo regionalne	krajowe i regionalne	tylko krajowe	tylko regionalne
Miejska	78%	24%	40%	14%
Wiejska	58%	11%	20%	27%
Miejsko-wiejska	60%	10%	20%	30%
Razem	61%	13%	22%	26%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

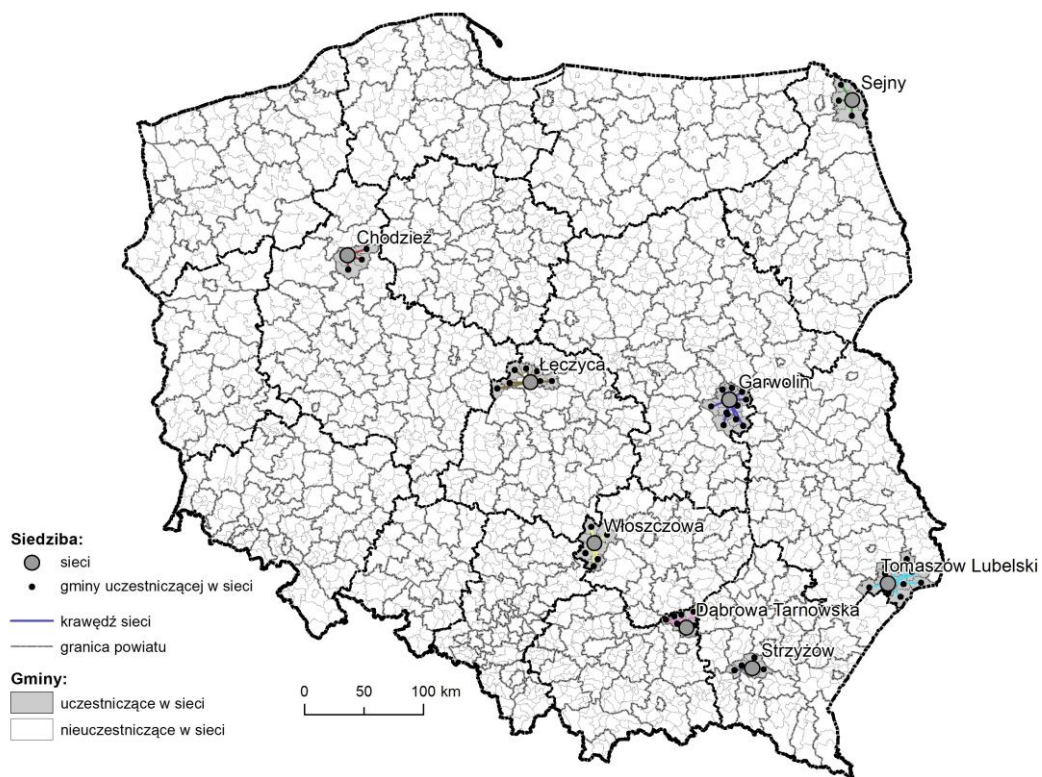
Analiza uczestnictwa w krajowych oraz międzyregionalnych i regionalnych sieciach ogólnosamorządowych prowadzi do kilku wniosków (zob. tab. 43). Po pierwsze, najczęściej uczestniczą w nich gminy miejskie (78% gmin wchodzi w skład jakiejś sieci krajowej, albo międzyregionalnej/regionalnej), a najrzadziej – wiejskie (58%). Po drugie, sytuacja uczestnictwa zarówno w krajowych jak i międzyregionalnych/regionalnych sieciach ogólnosamorządowych zachodzi stosunkowo nieczęsto (13% gmin w Polsce wchodzi w skład zarówno sieci krajowej, jak międzyregionalnej/regionalnej), co potwierdza, że są to typy sieci pełniące substytucyjne funkcje. Po trzecie wreszcie, międzygminna integracja o zasięgu krajowym, jako jedyna z dwóch ww., jest typowa dla gmin miejskich (40% z nich uczestniczy tylko w krajowych sieciach ogólnosamorządowych). Gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie wybierają częściej integrację o zasięgu regionalnym – odsetek gmin uczestniczących tylko w tego typu sieciach kształtuje się na poziomie 30 i 27%.

6.3. Subregionalne i lokalne sieci ogólnosamorządowe

Stosunkowo nieliczną grupę zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego tworzą subregionalne i lokalne sieci ogólnosamorządowe (Załącznik nr). Jest ich łącznie 16 (zob. Załącznik nr 16) i zrzeszają 184 gminy (7%). W większości zostały one zinstytucjonalizowane w formie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (15 sieci), a tylko jedna funkcjonuje w oparciu o formę związku międzygminnego. Sieci tego typu nie mają jakiegoś szczególnego profilu działalności. Najczęściej stanowią one formę współpracy międzysamorządowej (przede wszystkim na linii gminy-powiat), czasem służą wymianie wiedzy i reprezentacji wspólnych interesów lub pozyskiwaniu projektów unijnych. Niestety czasami jest dość trudno dokonać ich rzetelnego opisu, gdyż mimo przeszukiwania wielu źródeł zasób informacji na ich temat jest relatywnie niewielki.

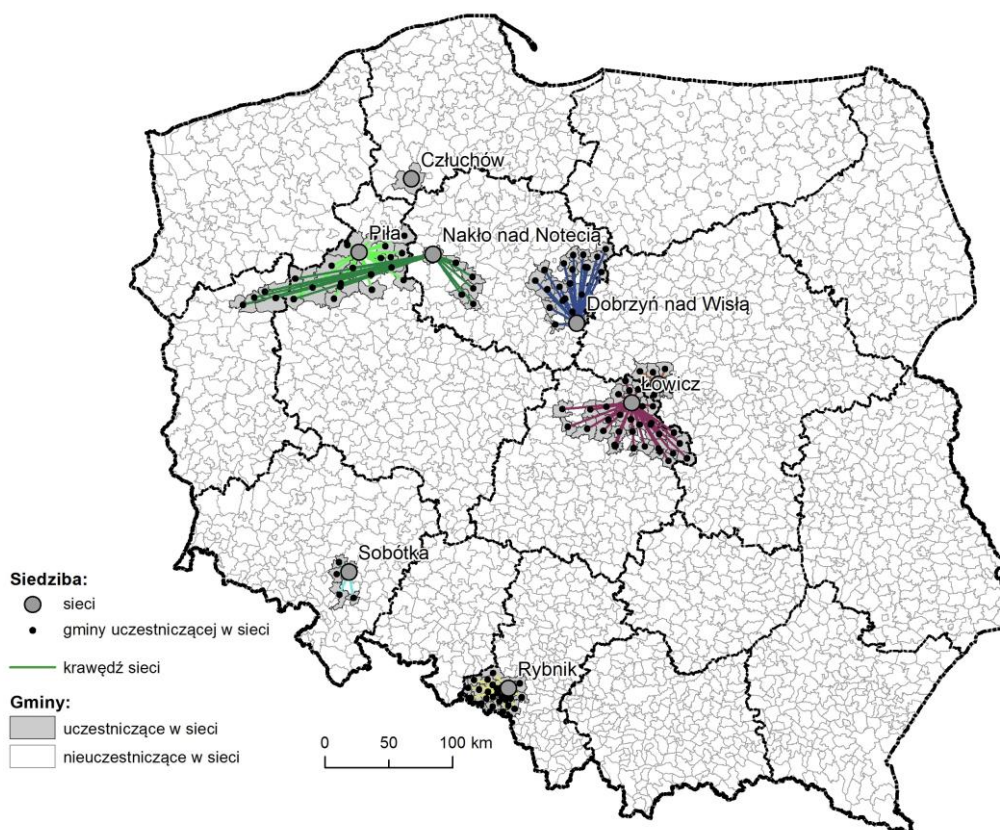
Najliczniejszą grupę w ramach tego podtypu tworzą sieci powiatowe (ryc. 75). Chodzi tu o takie struktury, które łączą wszystkie lub prawie wszystkie gminy z obszaru tylko jednego powiatu i zakładają głównie integrację ogólnosamorządową. Są one obecne w powiatach chodzieskim, dąbrowskim, garwolińskim, łączyckim, sejneńskim (najmniejszy powiat w Polsce, liczący nieco ponad 20 tys. mieszkańców), strzyżowskim, tomaszowskim i włoszczowskim. Celem tego typu sieci jest najczęściej wymiana wiedzy i wspólne rozwiązywanie problemów na styku kompetencji gminnych i powiatowych. Czasami reprezentują one również interesy gmin w relacjach z samorządem powiatowym, choć na ogół są one w tego rodzaju sieciach relacjami

opartymi na perspektywie wspólnych, a nie różnych interesów. Analiza rozkładu przestrzennego tej grupy sieci prowadzi do wniosku, że istnieją one głównie na obszarze byłego Królestwa Kongresowego i Galicji, które cechuje pewne kulturowe domknięcie na stosunkowo bliskie, wiążące relacje społeczne. Drugim wnioskiem jest to, że tworzą się one zazwyczaj w powiatach graniczących z innym województwem lub (w jednym przypadku) innym państwem. Może to być oczywiście zależność przypadkowa, jednak niewątpliwie skłania ona do dalszych badań nad rolą granicy w instytucjonalizacji kooperacji międzygminnej (być może generuje ona potrzebę bardziej trwałych struktur instytucjonalnych). Liczebność tego typu sieci jest jednak zbyt mała by zrealizować na niej jakiegokolwiek operacje statystyczne i wyciągnąć wysoce pewne wnioski uogólnione na cały kraj.



Rycina 75. Ogólnosamorządowe sieci powiatowe.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Trzeba również dodać, że fakt istnienia tylko 8 zinstytucjonalizowanych sieci powiatowych nie oznacza, że gminy pozostałych 306 powiatów ziemskich nie wchodzi we wzajemne interakcje i nie inicjują współpracy międzygminnej. Czynią to jednak, i to dość powszechnie, w formach niezinstytucjonalizowanych, określanych najczęściej jako konwenty powiatowe, czyli spotkania odbywane w miarę pojawiających się potrzeb.



Rycina 76. Pozostałe sieci lokalne i subregionalne.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

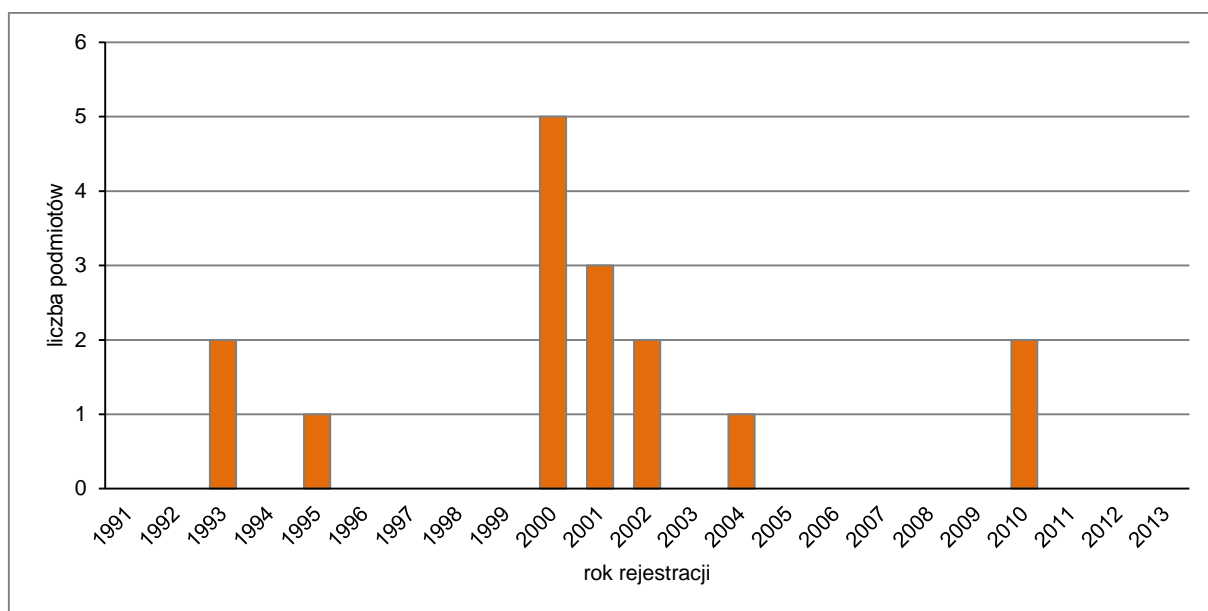
Pozostałe sieci ogólnosamorządowe mają zasięg lokalny lub subregionalny, w jednym przypadku również dość nietypowy, bo międzywojewódzki (ryc. 76). Dwie z nich zrzeszają gminy położone w dolinie Noteci – są nimi stowarzyszenie Związek Miast i Gmin Nadnoteckich z siedzibą w Nakle nad Notecią oraz Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Nadnoteckich z siedzibą w Pile. We współpracy w ramach tych dwóch jednostek uczestniczy odpowiednio 15 i 17 gmin. W stowarzyszeniu pilskim są również dwa powiaty (pilski i chodzieski). Obie sieci zostały zarejestrowane w tym samym, 2000 roku – zbieżność daty powstania obu sieci może oznaczać istnienie jakiegoś jednego, wspólnego czynnika, który spowodował instytucjonalizację współdziałania tych podmiotów. Trzeba także przyznać, że ich rozkład przestrzenny jest dość nietypowy, szczególnie w przypadku sieci z siedzibą w Nakle nad Notecią, która zrzesza również, znacznie oddalone od siedziby, gminy województwa lubuskiego (Drezdenko, Stare Kurowo, Zwierzyn i Santok). Nazwa obu sieci i ich założenia statutowe sugerują działalność związaną z ochroną elementów środowiska przyrodniczego opartych na potencjale Noteci. Jednak w praktyce są one bardziej ogólnosamorządowymi sieciami reprezentującymi interesy gmin uczestników.

Na rycinie 71 uwagę zwracają również dwie dość rozległe sieci z siedzibami w Łowiczu i Dobrzyniu Wielkim. Są to Stowarzyszenie Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury (zrzeszające 34 gminy) oraz Stowarzyszenie Gmin Ziemi Dobrzyńskiej (zrzeszające 22 gminy). Pierwsze z nich jest głównie zrzeszeniem reprezentującym interesy samorządów regionu północnego województwa łódzkiego (jest to subregionalna jednostka pomocnicza samorządu województwa, pełniąca pewne pomocnicze funkcje w zarządzaniu regionem) i powstało w 2000 r. (a więc niedługo po wprowadzeniu reformy terytorialno-administracyjnej). Natomiast drugie opiera się na historycznie ukształtowanej więzi kulturowej obszaru Ziemi Dobrzyńskiej i jest pośrednią odpowiedzią na jej rozdzielenie granicami administracyjnymi:

„28 maja 1975 roku na posiedzeniu Sejmu PRL uchwalił Ustawę o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa. W oparciu o tę ustawę ukazało się rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 1975 roku w sprawie określania miast z gmin wchodzących w skład województw. Ziemia Dobrzyńska pierwszy raz w swej 700 letniej historii została podzielona między kilka odrębnych jednostek administracyjnych. Nowa struktura administracyjna Polski, wprowadzona 1 stycznia 1999 roku, również nie uwzględnia tradycji historycznych.”¹⁶¹

Stowarzyszeniem podobnym (w sensie funkcjonalnym) do Stowarzyszenia Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury jest Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku. Samorząd województwa śląskiego, podobnie jak wiele innych, podzielił obszar swojej jurysdykcji na jednostki pomagające mu w zarządzaniu rozwojem regionu. Zinstytucjonalizowaną formą jednej z nich jest właśnie stowarzyszenie z Rybnika (podobnie zresztą jak wspomniane w rozdziale 5.1 stowarzyszenie Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego). Powstało ono w 2002 r. i zrzesza 25 gmin. Pozostałe dwie sieci (Stowarzyszenie Samorządów Ziemi Człuchowskiej z siedzibą w Człuchowie oraz Stowarzyszenie Gmin Ślązańskich z siedzibą w Sobótce) mają lokalny zasięg i są formą integracji samorządów gminnych, a w przypadku tego pierwszego – również samorządu powiatowego.

¹⁶¹ <http://www.sgzd.com/historia.html> (dostęp: 20.03.2015 r.).



Rycina 77. Dynamika powstawania subregionalnych i lokalnych sieci ogólnosamorządowych.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Przedstawiony w tym rozdziale opis zidentyfikowanych sieci oraz analiza dynamiki ich powstawania (ryc. 77) skłania do sformułowania wniosku o istotnej roli reformy terytorialno-administracyjnej w ich instytucjonalizacji. Są wśród opisanych w tym rozdziale sieci, które broniły lokalnych interesów lobbując za utworzeniem na ich obszarze struktury powiatowej, a po wprowadzeniu reformy zinstytucjonalizowały swoją działalność w formie stowarzyszenia. Są też takie, które są bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia do zarządzania publicznego samorządowego szczebla wojewódzkiego. Oznacza to, że gminy instytucjonalizowały swoją kooperację albo po to, by kształtować ramy instytucjonalne

6.4. Sieci tematyczne reprezentujące sprofilowane interesy gminy

Gminy instytucjonalizują swoją współpracę również w celu wymiany wiedzy oraz reprezentowania i obrony jakichś specyficznych interesów. Nie są to więc sieci ogólnosamorządowe, czyli zrzeszenia gmin według otwartego klucza podmiotowego (jeśli jesteś gminą – możesz wejść do sieci), ewentualnie ograniczonego do określonych funkcjonalnych typów gminy (np. reprezentacja gmin wiejskich). Sieci tematyczne wiążą się ze wspólnotą interesów zbudowaną wokół bardziej szczegółowego, specyficznego profilu gminy, czy też jakiejś konkretnej cechy przypisanej danym jednostkom. Obecność tej konkretnej specyfiki jest warunkiem koniecznym przystąpienia do sieci.

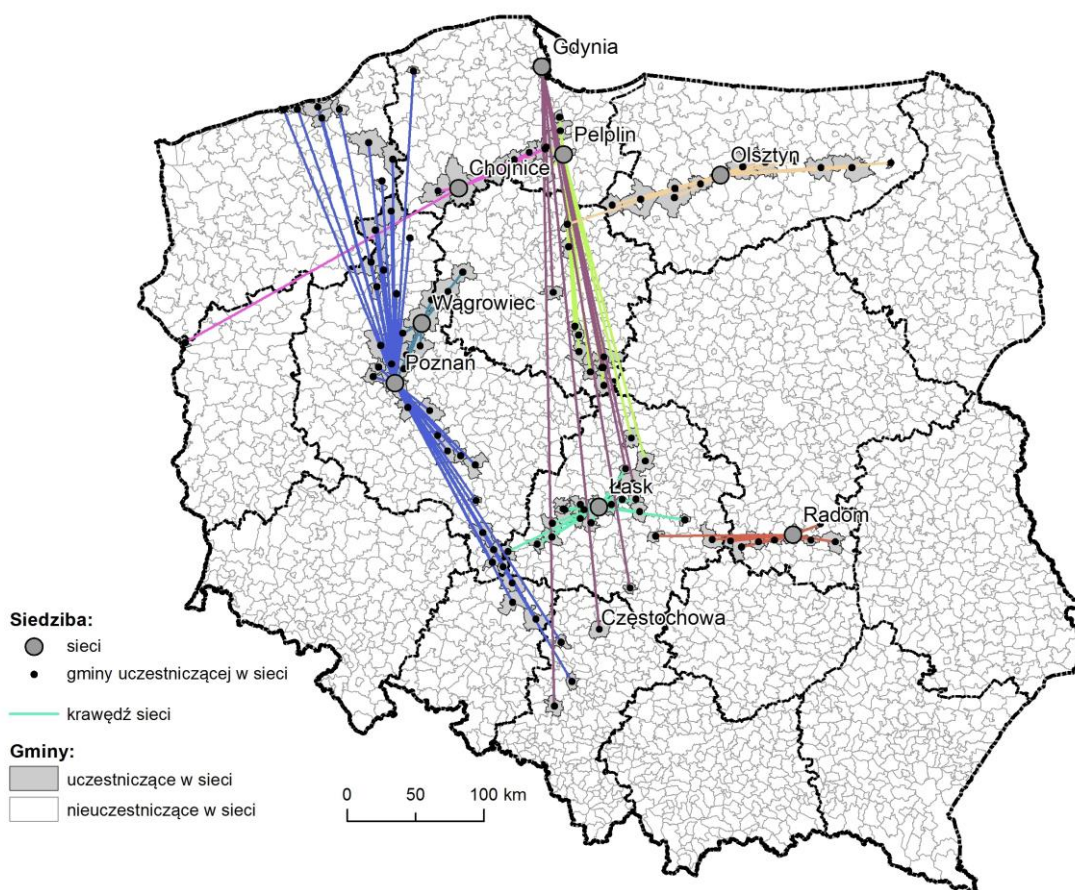
Tego typu struktury współdziałania gmin tworzą zbiór 15 sieci (zob. Załącznik nr 17), w których uczestniczy 200 gmin (8%). Wśród nich możemy wyróżnić:

- 9 sieci współpracy zabiegających o modernizację lub budowę określonego, ponadlokalnego odcinka infrastruktury transportowej,
- 1 sieć reprezentującą interesy gmin uzdrowiskowych,
- 1 sieć reprezentującą gminy, na terenie których funkcjonują publiczne organizacje formy ochrony przyrody o wysokim statusie ochronnym,
- 1 sieć reprezentującą gminy górnicze,
- 1 sieć zrzeszającą gminy stref podmiejskich dużych i średnich miast, powstałą w celu obrony ich istnienia.

Najliczniej reprezentowanymi sieciami tego typu są struktury współpracy gmin zabiegające o realizację określonej inwestycji infrastrukturalnej (ryc. 78). Uczestniczą w nich łącznie 123 gminy. Sieci tego rodzaju mają dość nietypowy układ przestrzenny, często nie stanowią również obszaru zwartego przestrzennie. Lobbują one głównie za modernizacją i budową niektórych odcinków autostrad, dróg ekspresowych i krajowych. Wśród nich są sieci zabiegające o:

- budowę **autostrady A1**, czyli tzw. autostrady bursztynowej (Stowarzyszenie Miast Autostrady Bursztynowej z siedzibą w Gdyni oraz Stowarzyszenie Gmin Pomorskich na rzecz Budowy Autostrady A-1 z siedzibą w Pelplinie),
- budowę **drogi ekspresowej S8** (Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego na rzecz Budowy Dróg Ekspresowych S-8 «przez Sieradz-Łódź» i S-14 z siedzibą w Łasku),
- budowę **drogi ekspresowej S11** (Stowarzyszenie Gmin, Powiatów i Województw Droga S11 z siedzibą w Poznaniu),
- budowę **drogi ekspresowej S12** (Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego na rzecz Budowy Drogi Ekspresowej S-12 z siedzibą w Radomiu),
- budowę **drogi ekspresowej S14** (Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego na rzecz Budowy Dróg Ekspresowych S-8 «przez Sieradz-Łódź» i S-14 z siedzibą w Łasku),
- budowę **drogi ekspresowej S46**, czyli tzw. szlaku staropolskiego (Stowarzyszenie Szlak Staropolski z siedzibą w Częstochowie),
- modernizację i przebudowę **drogi krajowej nr 16** (Stowarzyszenie Szesnastka z siedzibą w Olsztynie),
- modernizację **drogi krajowej nr 22** (stowarzyszenie pn. Związek Samorządów na rzecz Modernizacji Drogi Krajowej Nr 22 z siedzibą w Chojnicach).

Do przedstawionego zbioru sieci zabiegających o budowę, rozbudowę lub modernizację dróg samochodowych należy również doliczyć jedyne stowarzyszenie lobbujące za realizacją zarówno inwestycji drogowej, jak i kolejowej. Chodzi tu o Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego Komunikacja z siedzibą w Wągrowcu, które zabiegało o modernizację drogi wojewódzkiej nr 196 (Poznań-Wągrowiec) oraz fragmentu linii kolejowej nr 356 na odcinku Poznań-Gołańcz.



Rycina 78. Sieci zabiegające o realizację określonej inwestycji infrastruktury transportowej.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Trudno jest ocenić znaczenie zinstytucjonalizowanego lobbingu gmin i pozostałych samorządów w realizacji określonej inwestycji. Nawet jeśli dokonana została modernizacja lub budowa określonej infrastruktury, to nie wiadomo, czy stało się to za sprawą właśnie tej sieci współpracy. Z jednej strony, część postulowanych inwestycji została zrealizowana lub jest w trakcie realizacji. Zakończono np. modernizację linii kolejowej nr 365 i drogi wojewódzkiej nr 196 (Poznań-Wągrowiec), o które zabiegało Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego Komunikacja. Autostrada A1 jest w znacznej części zrealizowana, poza odcinkiem Pyrzowice-Tuszyn (w fazie projektowania), którego część (Pyrzowice-obwodnica Często-

chowy) ma zostać zrealizowana w najbliższych kilku latach¹⁶². Droga ekspresowa S8 jest aktualnie wybudowana w 81% (wg przebiegu, o który zabiegało Stowarzyszenie z Łasku), a pozostały odcinek o długości ponad 100 km (Radziejowice-Białystok) został wpisany do planów inwestycyjnych na najbliższe lata. Udało się również doprowadzić do modernizacji sporej części drogi krajowej nr 22. Z drugiej strony drogi ekspresowe S11, S12, S14 i S46 są ciągle w przeważającej części niewybudowane, a realne szanse na ich budowę w perspektywie najbliższych kilku – bardzo niewielkie.

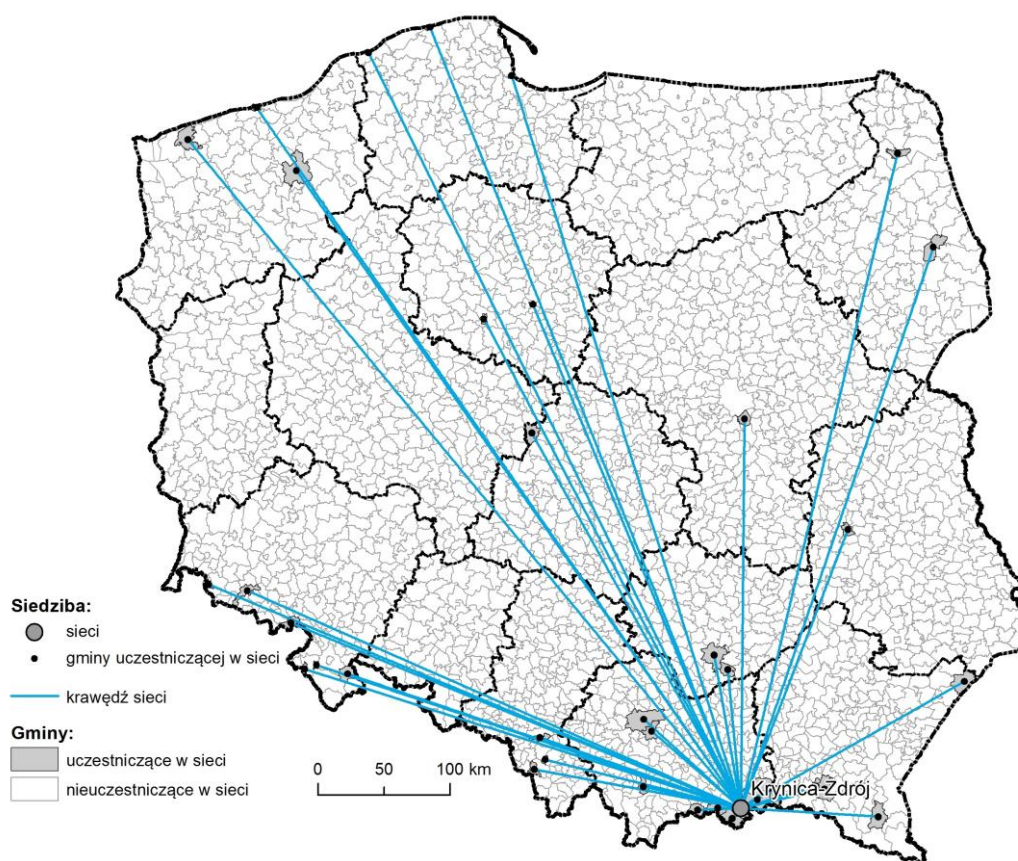
Jedną z najdłużej funkcjonujących sieci współdziałania międzygminnego w Polsce jest **Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych Rzeczypospolitej Polskiej** z siedzibą w Krynicy-Zdroju. Powstało ono w 1991 r. i aktualnie zrzesza 37 gmin (ryc. 79). Działalność uzdrowska jest w Polsce dość ściśle regulowana. Istnieje bowiem odrębny akt prawny rangi ustawowej normujący nie tylko leczenie uzdrowskie ale również funkcjonowanie gmin uzdrowskich (powstanie i uchwalenie Ustawy uzdrowskiej z 2005 r. jest przede wszystkim zasługą Stowarzyszenia)¹⁶³, czyli jednostek „których obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowska w trybie określonym w ustawie” (art. 2 pkt 2 Ustawy). Uzyskanie statusu uzdrowska nie jest łatwe i wymaga spełnienia określonego zbioru kryteriów. Aktualnie status ten posiada 45 miejscowości (lub ich części), położonych na terenie 43 gmin, głównie w województwach dolnośląskim (10 gmin), małopolskim (8 gmin), zachodniopomorskim (5 gmin) i podkarpackim (4 gminy)¹⁶⁴. Nie wszystkie z nich zdecydowały się jednak przystąpić do stowarzyszenia – zrobiły to 32 gminy, czyli ok. 74% wszystkich posiadających na swoim terenie obszar uzdrowski. Na współpracę międzygminną nie zdecydowało się 5 gmin z woj. dolnośląskiego (Bystrzyca Kłodzka, Jedlina Zdrój, Kudowa Zdrój, Niemcza, Szczawno Zdrój), 2 z zachodniopomorskiego (Darłowo i Świnoujście), oraz gminy Brześć Kujawski (kujawsko-pomorskie), Krasnobród (lubelskie), Krynica Zdrój (małopolskie) i Gołdap (warmińsko-mazurskie)¹⁶⁵. W skład Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych, oprócz gmin z obszarami o statusie uzdrowska, wchodzi również gminy, które starają się o uzyskanie tego statusu, posiadają obszary ochrony uzdrowskiej, a także gmina Wieliczka na terenie której funkcjonuje sanatorium uzdrowskie w urzędzonych podziemnych wyrobiskach górniczych.

¹⁶² Dane dotyczące stanu realizacji inwestycji drogowych o znaczeniu krajowym pochodzą z Projektu *Programu budowy dróg krajowych na lata 2014-2023* aktualnego na dzień 22 grudnia 2014 r. [w:] https://www.mir.gov.pl/Transport/Infrastruktura_drogowa/Program_Budowy_Drog_Krajowych/program20142023/Documents/PBDK_2014_2023_22_12_2014.pdf (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹⁶³ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o leczeniu uzdrowskim, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich (Dz.U. 2005 Nr 167 poz. 1399 z późn. zm.).

¹⁶⁴ Dane dotyczące statusu uzdrowska (stan na wrzesień 2012 r.) pochodzą ze strony internetowej Ministerstwa Zdrowia: <http://www2.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m8&ms=625&ml=pl&mi=625&mx=0&ma=10282> (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹⁶⁵ Wymienione gminy w większości były członkami Stowarzyszenia, jednak podjęły decyzję o wystąpieniu z sieci, głównie w związku z ograniczaniem wydatków gmin.

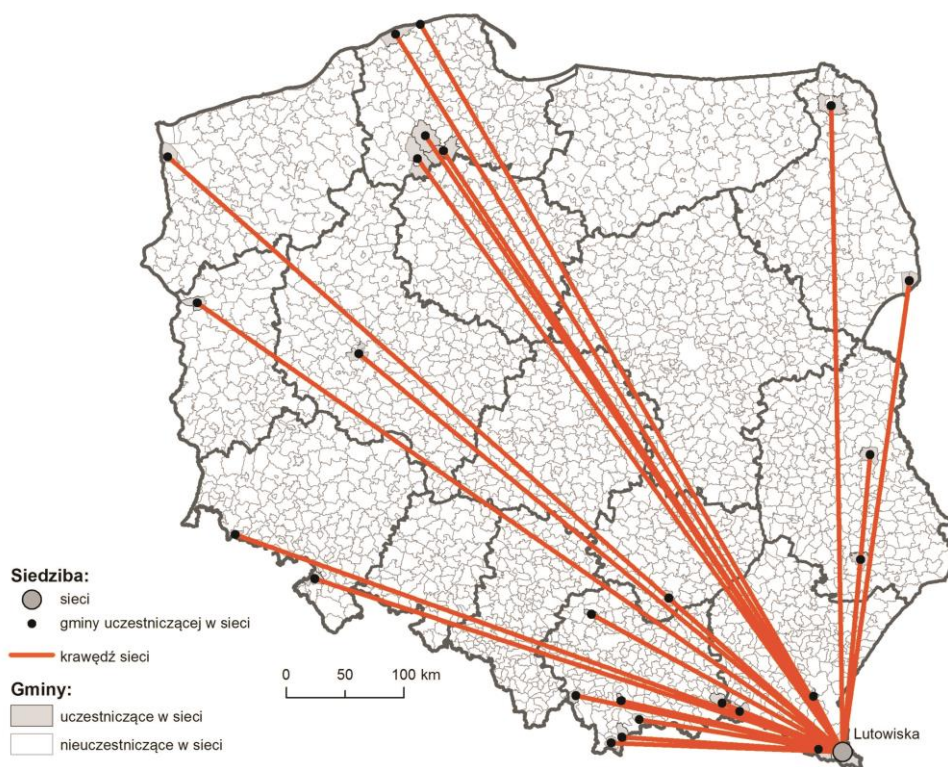


Rycina 79. Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych Rzeczypospolitej Polskiej.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Status uzdrowiska daje gminom pewne wymierne korzyści (funkcjonujące sanatoria zwiększają ruch turystyczny), jednak wiąże się on również z pewnymi ograniczeniami. Ustawa uzdrowiskowa wprowadza bowiem strefy ochrony uzdrowiskowej (strefa „A”, „B” i „C”), których zagospodarowanie jest ściśle regulowane. W związku z tym stowarzyszenie dba głównie o to, by te ograniczenia nie były zbyt dotkliwe dla mieszkańców i działających na tym terenie podmiotów gospodarczych. Ponadto prowadzi ono działalność promocyjną, konferencyjną i wydawniczą.

Kolejną siecią o zasięgu ogólnopolskim jest **Stowarzyszenie Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi oraz Samorządów posiadających na swym terenie inne Obszary Prawnie Chronione** z siedzibą w Lutowiskach (ryc. 80). Powstało ono w 1999 r. i miało swoją siedzibę w Smołdzinie, a w obecnej formie, z siedzibą w Lutowiskach funkcjonuje od 2002 r. Sieć zrzesza łącznie 26 gmin. Reprezentują one obszary włączone do 18 z 23 parków narodowych¹⁶⁶ oraz 2 parków krajobrazowych.

¹⁶⁶ W sieci nieuczestniczą tylko gminy włączone w obszar parków narodowych: (1) Drawieńskiego, (2) Kampinoskiego, (3) Narwiańskiego, (4) Świętokrzyskiego i (5) Biebrzańskiego.



Rycina 80. Stowarzyszenie Samorządów Polskich współdziałających z Parkami Narodowymi oraz Samorządów posiadających na swym terenie inne Obszary Prawnie Chronione.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Nazwa sieci sugeruje, że ma ona tworzyć więzi kooperacyjne między gminami i parkami narodowymi (ewentualnie innymi formami ochrony przyrody). Nieco inaczej brzmi jednak opis celu funkcjonowania sieci zamieszczony na jej stronie internetowej:

„Głównym celem działalności Stowarzyszenia jest likwidacja źródeł konfliktów na styku: tereny prawnie chronione, a społeczności lokalne, poprzez kształtowanie prawa i świadomości społecznej. Członkowie Stowarzyszenia przyjęli za pewnik, że ochrona przyrody jest bezwzględnie konieczna, ale nie może ona odbywać się kosztem i z naruszeniem praw społeczności lokalnej, samorządów oraz podmiotów działających na danym terenie.”¹⁶⁷

Tak sformułowany cel funkcjonowania oznacza, że sieć ta jest raczej formą zrzeszenia, które reprezentuje interesy gminy względem ważnego w skali lokalnej aktora (parku narodowego), który jest w zasadzie całkowicie od gmin niezależny. Mało tego – jest on wyposażony w pewne kompetencje, ograniczające swobodę działalności gmin i reprezentuje administrację rządową, a więc podmiot kształtujący w dużym stopniu reguły instytucjonalne działalności związanej z ochroną środowiska. Sytuacje konfliktu interesów na linii gmina-park narodowy w Polsce

¹⁶⁷ <http://stowarzyszenie-samorzadow.pl/historia-i-cele-stowarzyszenia/> (dostęp: 12.02.2015 r..)

występowały wielokrotnie¹⁶⁸. Utworzona przez gminy sieć ma więc tak kształtować relacje z parkami, żeby został uwzględniony zarówno ogólnospołeczny interes ochrony przyrody, jak i gospodarcze i mieszkaniowe interesy wspólnoty lokalnej.

Kolejną siecią reprezentującą specyficzne interesy gmin jest **Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce** w siedzibą w Rybniku (ryc. 81). Powstało ono w 2001 r. i zrzesza aktualnie 32 gminy górnicze. Określenie „gminy górnicze” nie jest tylko nazwą potoczną, ale funkcjonuje również w terminologii prawnej. Status gminy górniczej uzyskuje jednostka, na terenie której jest: (1) wykonywana albo była wykonywana po dniu 14 stycznia 1999 r. działalność gospodarcza objęta koncesją na wydobywanie węgla kamiennego i na rzecz której przedsiębiorstwo górnicze jest obowiązane lub było obowiązane po tym dniu uiszczać opłatę eksploatacyjną, o której mowa w przepisach prawa geologicznego i górniczego, (2) zlokalizowany albo był zlokalizowany po dniu 14 stycznia 1999 r. zakład górniczy albo część tego zakładu¹⁶⁹. Według Obwieszczenia Ministra Gospodarki z 2008 r.¹⁷⁰ status gminy górniczej posiadały 73 jednostki lokalne, z czego 60 to miasta i gminy woj. śląskiego, 6 – małopolskiego, 4 – dolnośląskiego i 3 – lubelskiego. Można zatem łatwo dostrzec, że sieć współpracy międzygminnej zrzesza mniej niż połowę (ok. 44%) tego rodzaju gmin. Uczestniczą w nim przede wszystkim gminy Rybnickiego Okręgu Węglowego oraz Lubelskiego Zagłębia Węglowego. Do Stowarzyszenia nie przystąpiła jednak ogromna większość gmin Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (prócz Siemianowic Śląskich).

Sieć została powołana m. in. w celu:

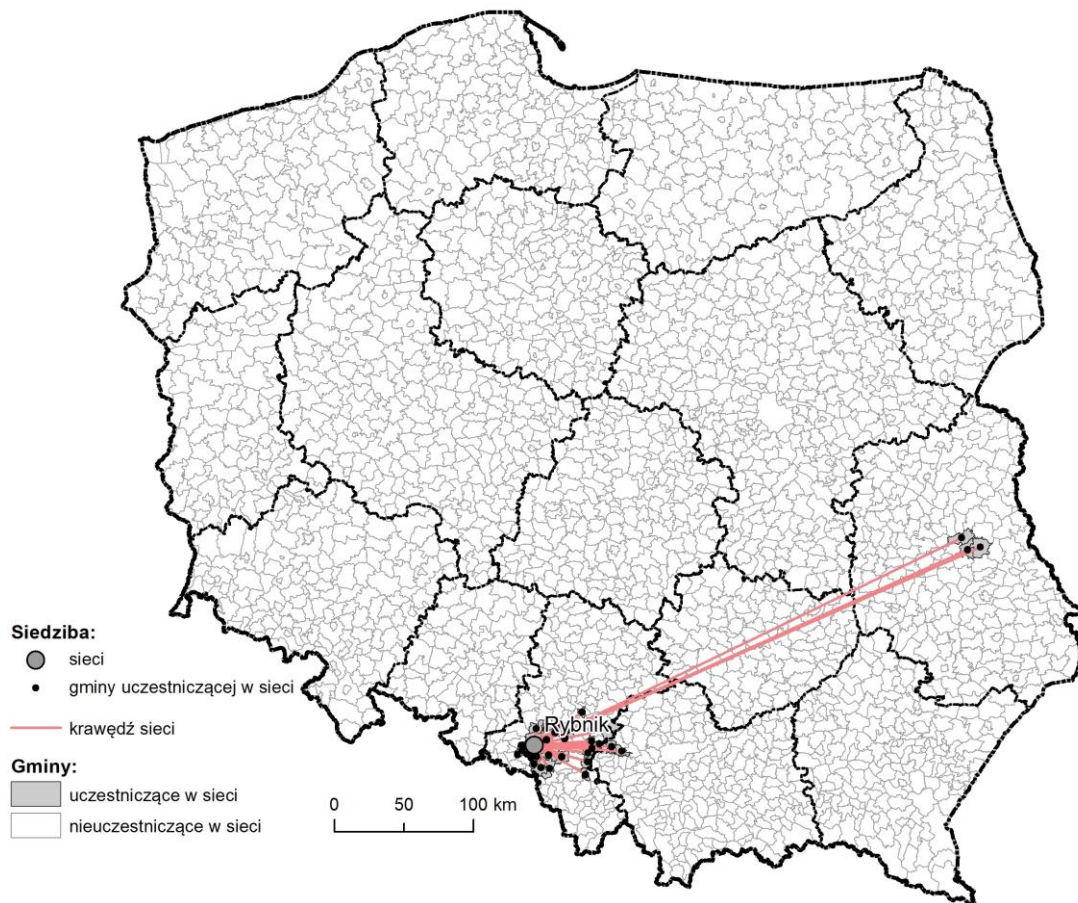
- przeciwdziałania dyskryminacji gmin górniczych poprzez działanie na rzecz równoprawnego traktowania wobec innych podmiotów prawa,
- dbania o egzekwowanie podatków, opłat i odszkodowań należnych gminom górniczym od podmiotów gospodarczych, prowadzących działalność geologiczną i górniczą, zwłaszcza opłat eksploatacyjnych i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, podatków od nieruchomości oraz rekompensat za szkody wyrządzone tym gminom,
- zmiany niekorzystnych dla gmin górniczych uregulowań prawnych i troski o właściwe rozwiązania finansowo-prawne w nowo tworzonych aktach prawnych,

¹⁶⁸ Por. chociażby konflikty interesów: (1) Słowińskiego Parku Narodowego i gminy Smołdzino z 2002 r. dotyczący własności nieruchomości gruntowych; [w:] <http://www.rmfm24.pl/fakty/news-gminy-kontra-parki-narodowe,nId,181786> (dostęp: 20.02.2015 r.); (2) Białowieskiego Parku Narodowego i gmin na jego terenie z 2009 r. o włączenie kolejnych obszarów w granice parku; [w:] http://wyborcza.biz/biznes/1,101716,7134172,Konflikt_w_Bialowieskim_Parku_Narodowym__100 mln.html (dostęp: 20.02.2015 r.); (3) Ojcowskiego Parku Narodowego i gmin na jego terenie; [w:] <http://www.wgorach.com/?id=48361> (dostęp: 20.02.2015 r.).

¹⁶⁹ Art. 2 ust. 4 Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (Dz.U. 2007 nr 192 poz. 1379 z późn. zm.).

¹⁷⁰ Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie wykazu gmin górniczych (M.P. 2008 nr 10 poz. 115).

- zabezpieczenia interesów gmin górniczych w procesie restrukturyzacji polskiego górnictwa¹⁷¹.



Rycina 81. Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Jednym z kluczowych działań stowarzyszenia było doprowadzenie do opodatkowania budowli w wyrobiskach i kształtowanie korzystnych dla gmin zapisów prawnych. Dowodem tego może być treść uzasadnienia do Uchwały Rady Miejskiej w Pszczynie, która w 2012 r. opuściła Stowarzyszenie:

„W roku 2011 Trybunał Konstytucyjny wydał korzystny dla gmin górniczych wyrok w sprawie zgodności z Konstytucją opodatkowania budowli w wyrobiskach. Ponadto zakończono działania na rzecz uchwalenia rządowego projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, co według gminy Pszczyna stanowi osiągnięcie jednego z ważniejszych celów, dla których Stowarzyszenie zostało powołane. Obecnie gmina Pszczyna samodzielnie, bez jakiegokolwiek pośrednictwa, prowadzi rozmowy i negocjacje z podmiotami górniczymi prowadzącymi eksploatację na terenie naszej gminy.”¹⁷²

¹⁷¹ §5 Statutu Stowarzyszenia Gmin Górniczych w Polsce.

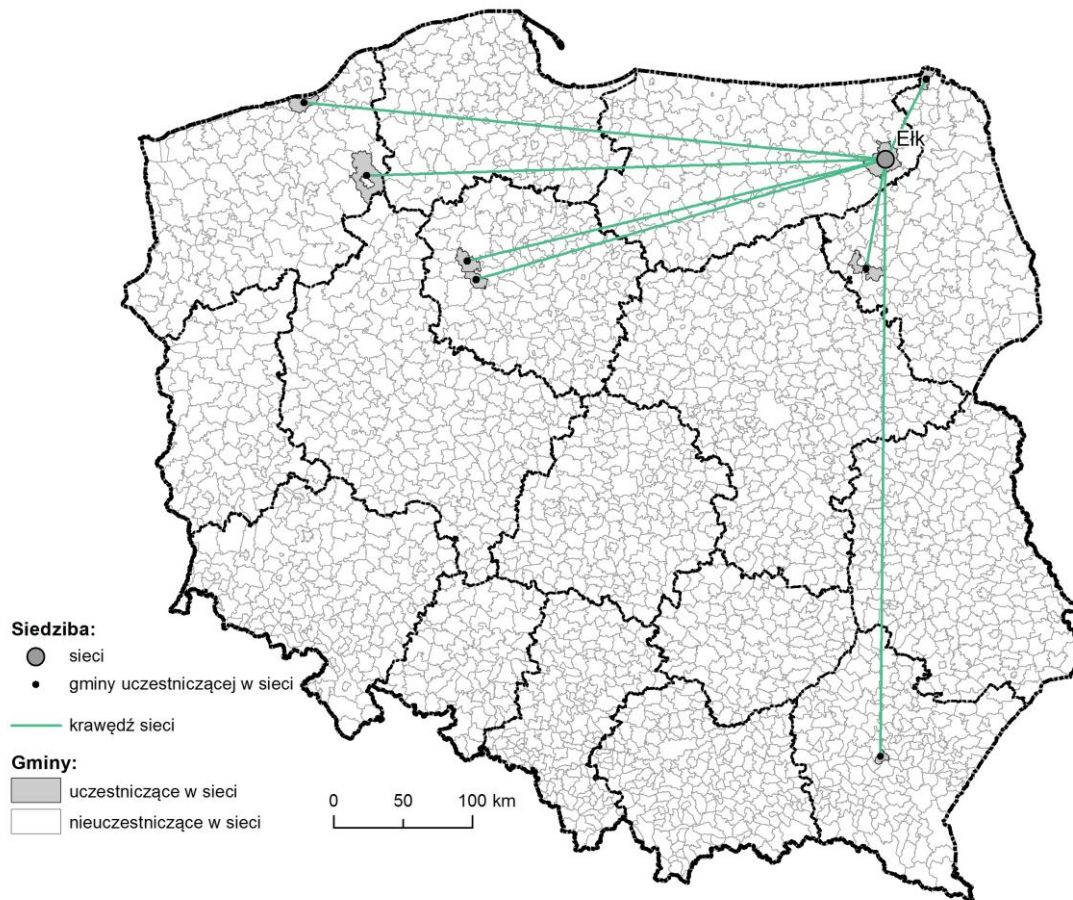
¹⁷² Uzasadnienie do Uchwały Nr XXVI/338/12 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie wystąpienia ze Stowarzyszenia Gmin Górniczych w Polsce.

Ostatnią zidentyfikowaną siecią tematyczną jest **Stowarzyszenie Obrona Granic Gmin Wiejskich** z siedzibą w Ełku (ryc. 82). Jest to sieć powstała stosunkowo niedawno, bo w 2009 r. i zrzesza tzw. gminy obwarzankowe (gminy wiejskie wokół miasta z siedzibą na jego terenie) oraz jednostki lokalne sąsiadujące z dużymi miastami. Są wśród nich gminy Ełk, Szczecinek, Łomża, Będzino, Białe Błota, Sicienko, Tyczyn i Wiżajny. U podłoża powstania tej sieci leży spór o sens istnienia „gmin obwarzankowych” i niektórych gmin wiejskich wokół dużych miast. Z jednej strony niektórzy burmistrzowie i prezydenci miast twierdzą, że gminy te są uzależnione od miast, a ich istnienie nie ma sensu i zwiększa ogólne koszty funkcjonowania systemu administracji publicznej¹⁷³. Z drugiej strony, przedstawiciele gmin wiejskich są zdania, że nie da się połączyć miasta z jego specyficzną kulturą, ukształtowaną przez dziesiątki lub setki lat świadomością terytorialną z miejscowościami wiejskimi, które są najczęściej różne od niego w sensie kulturowym (tożsamość społeczną budują w oparciu o małe grupy i tradycyjną strukturę społeczną). Ponadto, w argumentacji miast można zaobserwować ton dominacji. Formułują one bowiem swoje oczekiwania z pozycji pewnej wyższości i starają się rozwiązać konflikt bez otwartego dialogu z dopuszczeniem możliwości kompromisu, czy integracji. Natomiast gminy wiejskie zazwyczaj przemilczają fakt, że ich aktualny „sukces” (nowe inwestycje, wzrost liczby mieszkańców i dochodów własnych gmin) jest możliwy tylko i wyłącznie dlatego, że są zlokalizowane w sąsiedztwie miasta, a ich nowi mieszkańcy mimo przeprowadzki ciągle korzystają z infrastruktury publicznej utrzymywanej przez miasta. Tym samym konflikt miasto-wieś ciągle trwa i jest trudny do rozwiązania, a instytucjonalizacja współpracy gmin wiejskich broniących swoich granic jej kolejnym etapem. Konflikt na styku miasto-gminy podmiejskie został omówiony częściowo w ramach charakterystyki Stowarzyszenia Aglomeracja Rzeszowska (rozdział 5.1). Trudno ocenić, czy skala zjawiska „gmin obwarzankowych” jest w Polsce szczególnie duża. By tego dokonać, należałoby dysponować materiałem empirycznym pochodzącym z innych państw. W każdym razie wiadomo, że ciągle funkcjonuje w Polsce 158 „gmin obwarzankowych”, nawet pomimo tego, że wskutek korekty struktury terytorialnej dokonanej w 1990 i 1991 r.¹⁷⁴ zredukowano liczbę tego rodzaju jednostek o 498 (dokonano 536

¹⁷³ Jeden z burmistrzów wyraził to w bardzo dosadny sposób: „Gminy obwarzankowe to pasożyty. Otaczają zdrowe jądro. Żyją tylko dzięki miastu, tuczą się na nim i hamują rozwój. Polska rozwija się dzięki miastom, a takie gminy hamują postęp”; Cytat za: <http://www.e-legnickie.pl/index.php/wiadomoci/lubin-news-glowna/2537-byy-neroby-teraz-s-pasoyty> (dostęp: 20.03.2015 r.).

¹⁷⁴ Zmiany dokonano w drodze rozporządzeń: (1) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1990 r. w sprawie podziału wspólnych organów dla miast i sąsiadujących z nimi gmin oraz ustalenia granic, nazw gmin i ich siedzib (Dz.U. 1991 nr 2 poz. 9), (2) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1990 r. w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy. (Dz.U. 1991 nr 3 poz. 12) oraz (3) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 września 1991 r. w sprawie podziału lub połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy, oraz zmiany i ustalenia ich nazw i siedzib (Dz.U. 1991 nr 87 poz. 397).

połączeń i 38 podziałów gmin). Gdyby doliczyć do tego gminy wiejskie położone wokół dużych miast, okazałoby się, że konflikty związane z granicami gmin wiejskich dotyczą nawet kilkuset jednostek.



Rycina 82. Stowarzyszenie Obrona Granic Gmin Wiejskich
Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Szczegółowa analiza sieci tematycznych reprezentujących interesy gmin prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, powstanie tego typu sieci nie jest bezpośrednią reakcją na wprowadzane instytucje regulujące funkcjonowanie gmin. W tym przypadku kierunek oddziaływania jest raczej odwrotny – gminy instytucjonalizują swoją współpracę by kształtować „reguły gry” zgodnie z własnym interesem. Zarówno sieci lobbujące za inwestycjami w infrastrukturę transportową, jak i organizacje gmin górniczych, uzdrowiskowych, „obwarzankowych” i związanych z parkami narodowymi powstały by kontrolować proces tworzenia norm i reguł prawnych oraz kształtować go w korzystny dla siebie sposób. Chodzi tu nie tylko o przyjmowane regulacje ustawowe lub rozporządzenia wykonawcze, ale również o plany inwestycyjne państwa i władz województwa w zakresie szczególnie dla gmin istotnym, dotyczącym infrastruktury transportowej. Po drugie, oddolny ruch kooperacyjny nie w każdym przypadku ma charakter

powszechny (w zakresie problemu, który sieć reprezentuje). Z jednej strony są silne sieci reprezentujące większość gmin zainteresowanych danym problemem (np. sieci gmin uzdrowiskowych, związanych z parkami narodowymi, czy zabiegających o inwestycje transportowe w Wągrowcu lub Łasku, w których uczestniczy zdecydowana większość potencjalnych zainteresowanych realizacją przedsięwzięcia). Z drugiej strony są i takie, które mają tylko częściowy mandat do reprezentowania określonego problemu jednostek lokalnych (np. sieć gmin górniczych i „obwarzankowych”, czy też pozostałe sieci zabiegające o inwestycje transportowe).

7. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podstawowym problemem badawczym będącym przedmiotem analizy w rozprawie było powstawanie i funkcjonowanie zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego w Polsce. Założono realizację pięciu głównych celów, tj. (1) identyfikację zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego w Polsce, (2) typologię funkcjonalną zidentyfikowanych sieci, (3) próbę wyjaśnienia przyczyn powstawania sieci, (4) weryfikację wybranych czynników usieciowienia gmin oraz (5) próbę oceny przydatności wybranych teorii instytucjonalnych w wyjaśnianiu powstawania i funkcjonowania sieci. Do każdego z celów sformułowano pytania badawcze, na które starano się odpowiedzieć z wykorzystaniem dotychczasowej wiedzy o współpracy międzygminnej w kontekście koncepcji sieci oraz teorii instytucjonalnych. Postępowanie badawcze prowadzono zgodnie z przyjętym podejściem mieszanym, z zastosowaniem zarówno metod jakościowych jak i ilościowych. Dokonane w toku tego postępowania ustalenia zostaną podsumowane w formie odpowiedzi na postawione na wstępie pytania badawcze.

Pytanie 1: Ile jest aktualnie w Polsce zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego i czym się zajmują?

W ramach rozprawy zidentyfikowano 428 zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego. Nie należy jednak traktować tego zbioru jako skończonego. Nie obejmuje on bowiem niektórych rodzajów międzygminnych spółek komunalnych, partnerstw międzysektorowych i form współpracy transgranicznej w których również dochodzi do stałych, regularnych i regulowanych interakcji międzygminnych. Zidentyfikowane sieci zostały uporządkowane w ramach 3 typów i 13 podtypów (tab. 44). Najczęściej spotykane są sieci zajmujące się organizacją i realizacją usług publicznych (w tym głównie w gospodarce odpadami, dostarczaniu wody i odprowadzaniu ścieków). Zjawiskiem o dość dużych rozmiarach jest również obecność „pustych skorup”, czyli sieci, które formalnie funkcjonują, jednak nie realizują swoich statutowych celów (por. Bil 2013, *Współpraca JST...*, 2013). Pozostałe sieci zajmują się koordynacją i wsparciem różnych aspektów rozwoju lokalnego (w tym m.in. integracją metropolitalną i aglomeracyjną, wsparciem sektora turystyki, czy koordynacją i wsparciem działań na rzecz ochrony środowiska) oraz wymianą wiedzy i obroną wspólnych interesów gmin (w tym w różnej skali przestrzennej: krajowej, międzyregionalnej, regionalnej, subregionalnej i lokalnej oraz

w różnych sprawach – ogólnych lub bardziej sprofilowanych, dotyczących wybranej grupy gmin).

Tabela 44. Liczba sieci według wyodrębnionych podtypów.

Podtyp sieci	Liczba sieci
Sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	93
Sieci gospodarki wodno-ściekowej	91
„Puste skorupy”	89
Sieci wsparcia sektora turystyki	23
Sieci realizujące inne usługi publiczne	21
Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe	17
Sieci integracji metropolitalnej i aglomeracyjnej	17
Subregionalne i lokalne sieci ogólnosamorządowe	16
Sieci koordynacji i wsparcia działań związanych z ochroną kształtowaniem środowiska przyrodniczego	15
Sieci tematyczne reprezentujące sprofilowane interesy gmin	15
Sieci w publicznym transporcie zbiorowym	13
Sieci koordynacji i wsparcia działań społecznych	9
Krajowe sieci ogólnosamorządowe	4

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Inwentaryzacja, opis i uporządkowanie zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego stanowi istotną ”wartość dodaną” rozprawy. Realizacja tego celu prowadzi do wypełnienia istniejącej dotychczas luki poznawczej i wprowadza nowe elementy faktograficzne do coraz częściej podejmowanej dyskusji o poziomie kooperacji międzysamorządowej i sposobach jej stymulowania.

Pytanie 2: Jaki jest poziom usieciowienia gmin w ramach wyodrębnionych typów i podtypów sieci?

Najczęściej wybieranym przez gminy typem zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego są sieci wymiany wiedzy oraz reprezentacji i obrony wspólnych interesów gmin (69% gmin) oraz sieci związane z organizacją i realizacją usług publicznych (63% gmin). Natomiast spośród wyodrębnionych podtypów, przeważają międzyregionalne i regionalne (47% gmin) oraz krajowe (35% gmin) sieci ogólnosamorządowe, a także sieci gospodarowania odpadami komunalnymi (35% gmin; zob. tab. 45). Relatywnie duży odsetek gmin współpracujących w strukturach międzyregionalnych i regionalnych wynika ze stosunkowo wysokiej aktywności gmin wiejskich, które są w niewielkim stopniu reprezentowane w pozostałych podtypach sieci. W przypadku krajowych sieci ogólnosamorządowych największą rolę odgrywają dwie reprezentacje miast i gmin wiejskich kontynuujące tradycje zrzeszeń z okresu międzywo-

jennego (Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP). Aktualnie najsilniej usieciowionym zadaniem własnym gmin jest gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jest to sektor działalności publicznej tworzony w ostatnich latach przez gminy właściwie od podstaw, w zupełnie nowych uwarunkowaniach instytucjonalnych. Czwartym najczęściej spotykanym podtypem są „puste skorupy”, czyli związki międzygminne nierealizujące swoich statutowych celów (23%), a dopiero piątym – sieci gospodarki wodno-ściekowej (17%), których jest prawie tak dużo jak sieci gospodarowania odpadami komunalnymi. Pozostałe działania gmin są usieciawiane przez mniej niż 15% jednostek lokalnych. Wśród nich najczęściej występujące są sieci integracji metropolitalnej i aglomeracyjnej (12%) oraz sieci wsparcia sektora turystyki (10%), przy czym te ostatnie powinny zostać uzupełnione o zbiór lokalnych organizacji turystycznych, czyli specyficznych stowarzyszeń współpracy międzysektorowej.

Tabela 45. Usieciwienie gmin w ramach wyodrębnionych podtypów sieci.

Podtyp sieci	odsetek gmin uczestniczących
Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe	47%
Krajowe sieci ogólnosamorządowe	35%
Sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	35%
„Puste skorupy”	23%
Sieci gospodarki wodno-ściekowej	17%
Sieci integracji metropolitalnej i aglomeracyjnej	12%
Sieci wsparcia sektora turystyki	10%
Sieci realizujące inne usługi publiczne	8%
Sieci tematyczne reprezentujące sprofilowane interesy gmin	8%
Sieci koordynacji i wsparcia działań związanych z ochroną kształtowaniem środowiska przyrodniczego	7%
Subregionalne i lokalne sieci ogólnosamorządowe	7%
Sieci koordynacji i wsparcia działań kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych	5%
Sieci w publicznym transporcie zbiorowym	3%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Pytanie 3: Czy są wśród zidentyfikowanych sieci takie, które zostały powołane, a realnie nie funkcjonują? Jakie są rozmiary zjawiska „pustych skorup”?

Skala zjawiska „pustych skorup” jest zaskakująco duża. Zidentyfikowano bowiem aż 89 tego rodzaju sieci, co stanowi ponad 40% wszystkich zarejestrowanych związków międzygminnych. Powstawały one przede wszystkim w latach 1991-1993 i 2000-2002, czyli w okresach intensywnych przemian instytucjonalnych w Polsce. Cechami „pustych skorup” są m.in. wielozadaniowość (obejmujące często nawet kilka całkowicie różnych spraw), niedookreślenie funkcjonalne (ochrona środowiska jako cel działania) i niedopasowanie celów do aktualnych kompetencji i możliwości finansowych gmin. Tak duży udział sieci, które nie funkcjonują, skłania do

postawienia dodatkowego pytania o kooperacyjne motywacje samorządowców. Być może jest tak, że w okresach znaczących zmian instytucjonalnych, które z natury rzeczy cechuje nieprzewidywalność, aktorzy wchodzą w sieci nawet mimo tego, że nie są oni w stanie zagwarantować zasadności ich funkcjonowania. To natomiast prowadzi do pytania o rolę strategii naśladowczych w warunkach niepewności, które analizowali w swoich pracach reprezentanci instytucjonalizmu socjologicznego (Powell, DiMaggio 1983; Klijn, Koppenjan 2006).

Pytanie 4: Jaka jest rola instytucji formalnych w powstawaniu i funkcjonowaniu sieci? Jakiemu rodzajowi formalne instytucje wpływają na powstawanie i funkcjonowanie sieci?

Instytucje formalne mają różne znaczenie w powstawaniu i funkcjonowaniu sieci, w zależności od tego jakim celom służą. Możemy również wyróżnić trojakiemu rodzaju relacje aktor-instytucje wpływające na powstawanie i funkcjonowanie sieci. Są nimi: (1) zachowania kooperacyjne aktorów dokonywane pod wpływem wprowadzanych instytucji przedmiotowych, tj. odnoszących się do treści wykonywanego zadania gminy, (2) zachowania kooperacyjne aktorów dokonywane pod wpływem finansowych instytucji zachęcających europejskiej polityki spójności oraz (3) zachowania kooperacyjne aktorów dokonywane w celu kształtowania porządku instytucjonalnego, zarówno w wymiarze kompleksowym (odnoszącym się do ustroju gmin), jak i tematycznym (odnoszącym się do konkretnych cech gmin).

1. Zachowania kooperacyjne aktorów dokonywane pod wpływem wprowadzanych instytucji przedmiotowych. Zrealizowane postępowanie badawcze pozwala na sformułowanie wniosku o częściowym wpływie przedmiotowych instytucji bezpośrednio obligujących gminy do określonych zachowań. Wydaje się, że są one głównym czynnikiem powstania i funkcjonowania sieci gospodarowania odpadami komunalnymi (podtyp 1a). Mają również istotny wpływ na powstanie kilku sieci zajmujących się prowadzeniem schronisk dla bezdomnych zwierząt (podtyp 1d). W świetle zidentyfikowanych faktów, nie można natomiast uznać, że instytucje przedmiotowe były ważną przesłanką powstawania i funkcjonowania sieci gospodarki wodno-ściekowej (podtyp 1b), pomimo wprowadzenia wyraźnych norm i reguł prawnych o silnym ładunku powinności. Z kolei w przypadku sieci w publicznym transporcie zbiorowym (podtyp 1c) lub sieci integracji aglomeracyjnej (podtyp 2a) nie obserwuje się presji instytucjonalnej (w zakresie instytucji przedmiotowych) obligującej lub zachęcającej do kooperacji, mimo tego, że oczekiwania społeczne i skala problemów funkcjonalnych takiej presji wymagają.

2. Zachowania kooperacyjne aktorów dokonywane pod wpływem finansowych instytucji zachęcających europejskiej polityki spójności. Polskie samorzady gminne były jednym z głównych beneficjentów projektów unijnych w ostatniej dekadzie. W strukturze projektów ważną rolę odgrywały działania związane z infrastrukturą wodociągową i kanalizacyjną oraz gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Samorzady gminne zrealizowały w tych dwóch dziedzinach (samodzielnie albo wspólnie) przedsięwzięcia na łączną kwotę sięgającą 60 mld zł. Zinstytucjonalizowane sieci współpracy międzygminnej zainwestowały mniej więcej 23% tej kwoty, czyli ok. 13,5 mld zł. Miały one wpływ przede wszystkim na powstanie wielu sieci gospodarowania odpadami komunalnymi (podtyp 1a), które zrealizowały projekty na kwotę ok. 3 mld zł. Wydaje się, że w przypadku sieci gospodarki wodno-ściekowej (podtyp 1b), środki unijne nie odegrały tak dużej roli w powstawaniu nowych sieci (poza kilkoma przykładami współpracy w celu zwiększenia dostępności do infrastruktury kanalizacyjnej na obszarach wiejskich), mimo dużo większej alokacji (ponad 10 mld zł zainwestowanych przez sieci współdziałania międzygminnego). Miały one jednak z pewnością wpływ na umocnienie dotychczasowych struktur sieciowych. Oprócz dwóch najczęściej spotykanych podtypów, trzeba również dodać, że środki unijne odegrały pewną rolę w powstaniu i funkcjonowaniu sieci związanych z integracją aglomeracyjną (podtyp 2a), odnawialnymi źródłami energii (podtyp 2c) i turystyką (podtyp 2b). Mają również wpływ na umocnienie niektórych sieci w publicznym transporcie zbiorowym (podtyp 1c).

3. Zachowania kooperacyjne aktorów dokonywane w celu kształtowania porządku instytucjonalnego w wymiarze kompleksowym i tematycznym. Przeprowadzone badanie dowodzi, że spora część sieci powstała w celu osiągnięcia korzystnych dla gmin rozwiązań instytucjonalnych. Zadanie to stało się głównym celem krajowych (podtyp 3a) i regionalnych (podtyp 3b) sieci ogólnosamorządowych, choć w ich przypadku trudno jest sformułować wniosek o tym, że wszystkie gminy przystępują do nich po to, by lobbować o korzystne decyzje organów wojewódzkich lub krajowych. Ogólnosamorządowy lobbying instytucjonalny jest wyraźnie rozproszony, a sieci pełniące rolę organizacji reprezentujących interesy gmin często nie mają wyraźnego mandatu do reprezentowania pełnej populacji samorządów lokalnych w Polsce. Obok lobbyngu ogólnosamorządowego, tworzone są sieci tematyczne (podtyp 3d), reprezentujące sprowfilowane interesy gmin. Na ogół i one nie są sieciami reprezentującymi w pełni populację gmin, których określona zmiana instytucjonalna może dotyczyć. Tego rodzaju sieci albo (1) bronią gminy przed nadmierną presją instytucjonalną ograniczającą swobodę działania, albo

(2) starają się wprowadzić konkretne regulacje, których obecność może wiązać się z lokalnie „konsumowanymi” korzyściami.

Można również sformułować jeszcze jeden wniosek, który jest częściowo związany z odpowiedzią na pytanie 4. Chodzi o **słabość instytucjonalną państwa**. Nie jest to wniosek generalny, mający zakwestionować wszystkie pozytywne przejawy kształtowania porządku instytucjonalnego kraju. Chodzi tu bardziej o powtarzające się kilkakrotnie w różnych rozdziałach problemy wynikające albo z wyzbycia się przez państwo roli twórcy instytucji o znacznym ładunku powinności (np. tworzenie się ogólnopolskiej reprezentacji gmin, odkładane w czasie zmiany instytucji przedmiotowych w gospodarce odpadami komunalnymi, czy ciągły brak ustawy metropolitalnej) i ograniczenia się do roli „transponującego” obligujące i zachęcające reguły Unii Europejskiej (np. instytucje w gospodarce wodno-ściekowej, gospodarce odpadami, publicznym transporcie zbiorowym, energetyce odnawialnej, integracji aglomeracyjnej), albo przyjęcia roli twórcy w sposób niewłaściwy lub wysoce wątpliwy (np. sprawa „opłaty marszałkowskiej” lub historia norm związanych z edukacyjnym charakterem działań związku międzygminnego). Problem ten może się wydawać nieistotny, z uwagi na niewielką populację sieci, których dotyczy. Można jednak spojrzeć na niego inaczej, przez pryzmat procesów długiego trwania i koncepcji zależności od ścieżki. Zasadnym jest bowiem pytanie, w jakim stopniu opisane w rozprawie, szczegółowe i jednostkowe zmiany instytucjonalne lub ich brak zdeterminowały późniejsze procesy związane z powstawaniem i funkcjonowaniem sieci oraz ich wpływem na rzeczywistą sytuację wspólnot samorządowych (np. rozproszenie lobbingu ogólnosamorządowego, zapóźnienia inwestycyjne w gospodarce odpadami, czy konflikty i problemy w zarządzaniu aglomeracyjnym).

Pytanie 5: Jakie nieinstytucjonalne czynniki wpływają na powstawanie i funkcjonowanie zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego?

Na powstanie i funkcjonowanie zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego wpływają również czynniki nie mające bezpośredniego związku z obowiązującym porządkiem instytucjonalnym. Opisano je w rozdziale 2.1.3. Przyjęte w rozprawie podejście badawcze wraz z zastosowanymi technikami pozyskiwania danych i metodami ich przetwarzania uniemożliwiają weryfikację istotności takich czynników jak czynniki kulturowe lub psychologiczne. Niemniej jednak, wykorzystane podejście umożliwia sformułowanie pewnych wstępnych wniosków co roli: (1) czynnika geograficzno-osadniczego, (2) czynnika fizyczno-geogra-

ficznego, (3) procesów komunalizacji mienia państwowego oraz (4) zainwestowania infrastrukturalnego w momencie restytucji samorządu gminnego w Polsce, który stanowi punkt wyjścia analiz przedstawionych w niniejszej rozprawie.

1. Czynniki geograficzno-osadniczy. Pod tym, dość uproszczonym terminem, należy rozumieć położenie gminy względem obszarów stanowiących ośrodki koncentracji osadnictwa, nazywane najczęściej (w zależności od przyjętej definicji) aglomeracjami miejskimi, regionami miejskimi czy obszarami metropolitalnymi. Tego rodzaju okoliczności mają podstawowe, konstytutywne znaczenie w powstawaniu sieci integracji aglomeracyjnej (podtyp 2a). W świetle przeprowadzonych badań można stwierdzić, że istotne znaczenie tego czynnika przejawia się również w sieciach w publicznym transporcie zbiorowym (podtyp 1c), w których decydujące znaczenie ma policentryczność układu osadniczego, a w mniejszym stopniu również w sieciach gospodarki wodno-ściekowej (podtyp 1b), czy krajowych sieciach ogólnosamorządowych (podtyp 3a).

2. Czynniki fizyczno-geograficzne. Rozumienie tego czynnika nawiązuje do położenia gmin względem szeroko rozumianych obiektów fizyczno-geograficznych, będących w kręgu zainteresowania geomorfologii, hydrografii, biogeografii, czy też tzw. geografii kompleksowej, regionalnej. Dowodem na istotne znaczenie tego rodzaju obiektów jest ich wykorzystanie przy okazji tworzenia pewnej wspólnoty symbolicznej, przejawiającej się w nazwie sieci (bardzo często pojawiające się słowa: „dorzecze”, „zlewnia”, „rzeka”). Lokalizacja gminy względem obiektów przyrodniczych odgrywa istotną rolę w powstawaniu sieci gospodarki wodno-ściekowej (podtyp 1b), częściowo również determinuje strukturę gmin wchodzących w skład sieci wsparcia sektora turystyki (podtyp 2b) oraz sieci koordynacji i wsparcia działań środowiskowych (podtyp 2c). O roli kwestii przyrodniczych, wykraczających poza granice gmin jako stymulancie współpracy międzygminnej wspominali w dotychczasowych pracach m. in. Kaczmarek (2005: 234-235) oraz Ofiarska (2008: 279).

3. Procesy komunalizacji mienia państwowego.

Część zidentyfikowanych sieci powstała wskutek procesów komunalizacji mienia państwowego. Chodzi tu przede wszystkim o sieci gospodarki wodno-ściekowej (podtyp 1b) oraz sieci w publicznym transporcie zbiorowym (podtyp 1c). Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na mechanizmy kształtujące przebieg tych procesów i w nich szukać ewentualnych innych, głę-

szych przyczyn decydujących o powstawaniu sieci. Czynniki komunalizacji mienia państwowego nie był dotychczas zbyt często poruszany w literaturze dotyczącej współdziałania międzygminnego. Nie pojawia się on również w pracach międzynarodowych, które koncentrują się głównie na problemach państw świata zachodniego. Fakt ten niewątpliwie komplikuje możliwości włączenia się polskich badaczy w międzynarodową dyskusję naukową na temat współpracy międzygminnej. Z drugiej strony może jednak z pewnością wzbogacić ją o pewne nowe doświadczenia, specyficzne dla krajów posocjalistycznych, przechodzących procesy transformacji ustrojowej.

4. Zainwestowanie infrastrukturalne w momencie restytucji samorządu

Czynnikiem, który również wpływał na powstawanie zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego jest stan zainwestowania infrastrukturalnego w momencie restytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Chodzi tu przede wszystkim o te usługi publiczne, które są realizowane z wykorzystaniem infrastruktury sieciowej, niemożliwej do delokalizacji. Wydaje się, że miało to decydujący wpływ na zainicjowanie współpracy międzygminnej w gospodarce wodno-ściekowej (podtyp 1b) oraz w publicznym transporcie zbiorowym na obszarze aglomeracji górnośląskiej, gdzie funkcjonuje jedna sieć tramwajowa (zob. podtyp 1c). Czynniki te jest również powiązany z procesami komunalizacji mienia państwowego. Należy jednak rozróżnić te dwie kwestie. W niektórych przypadkach jest bowiem tak, że infrastruktura sieciowa „przecina” granice administracyjne, a mimo to sieci zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej nie zostały utworzone (zob. rozdział dot. sieci w gospodarce wodno-ściekowej). W takich sytuacjach wydaje się, że należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na inne formy współpracy międzygminnej (porozumienia komunalne), a jeśli i ta kwestia nie wyjaśnia pełnego zakresu usieciowienia, wówczas właściwe jest poszukiwanie przyczyn w przebiegu procesów komunalizacji mienia.

Pytanie 6: Jaką rolę w usieciowieniu gmin odgrywa ich wielkość i zamożność?

W ramach rozprawy przeprowadzono analizę związku między poziomem usieciowienia gmin a ich wielkością (liczba ludności) i zamożnością (poziom dochodów własnych na 1 mieszkańca). Analiza ta polegała na obliczeniu wartości współczynnika korelacji r Pearsona między zmienną zależną i dwoma wymienionymi wcześniej zmiennymi niezależnymi oraz opisie i zobrazowaniu graficznym relacji między nimi (procedurę tę opisano szczegółowo w rozdziale 1.5). Syntezę dokonanej analizy przedstawiono w tabeli 46.

Tabela 46. Związek usieciowienia gmin z ich wielkością (mierzoną liczbą ludności) i zamożnością (mierzoną poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca).

Podtyp sieci	Wielkość gminy	Zamożność gminy
Krajowe sieci ogólnosamorządowe	X	X
Sieci gospodarki wodno-ściekowej	x	–
Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe	x	–
Sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	–	–
„Puste skorupy”	–	–

„X” – silny związek (wartość współczynnika korelacji r większa niż 0,800),

„x” – umiarkowany związek (wartość współczynnika korelacji r w przedziale $0,600 < r < 0,800$),

„-” – słaby związek lub jego brak (wartość współczynnika korelacji r mniejsza niż 0,600).

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W świetle przeprowadzonych badań można uznać, że wielkość (liczba ludności) gminy ma silny wpływ na uczestnictwo w krajowych sieciach ogólnosamorządowych ($r = 0,920$). Trzeba jednak dodać, że rola liczby ludności zaznacza się przede wszystkim w zbiorze gmin powyżej 15 tys. mieszkańców. Mniejszy, ale również stosunkowo silny związek obserwuje się między uczestnictwem w krajowych sieciach ogólnosamorządowych a poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca ($r = 0,831$). Obie relacje dowodzą, że sieci ogólnopolskie stanowią w istotnym stopniu polityczną reprezentację gmin dużych i stosunkowo zamożnych. Umiarkowany wpływ liczby ludności na usieciowienie gmin można zaobserwować w przypadku sieci gospodarki wodno-ściekowej ($r = 0,693$) oraz międzyregionalnych i regionalnych sieci ogólnosamorządowych ($r = 0,607$). W pozostałych podtypach wartości współczynnika korelacji r są mniejsze niż 0,600, co przy 20 jednostkach obserwacji należy uznać za słaby związek lub jego brak.

Pytanie 7: Jaką rolę w usieciowieniu gmin odgrywa ich przynależność wojewódzka?

Odrębną częścią rozprawy była analiza roli przynależności administracyjnej gmin do określonych województw w ich usieciowieniu. W tym celu obliczono dla poszczególnych podtypów sieci: (1) wartość współczynnika ϕ Yule’a będącego statystyczną miarą związku dwóch zmiennych mierzonych na skali nominalnej oraz (2) wskaźniki usieciowienia gmin (odsetek gmin uczestniczących w danym podtypie sieci) w układzie województw. Podsumowanie przeprowadzonej analizy zaprezentowano w tabeli 47., w której zaprezentowano dla każdego z województw odchylenie od krajowej średniej uczestnictwa gmin w sieciach danego typu.

Tabela 47. Usieciowienie gmin a ich przynależność wojewódzka.

Podtyp sieci	Współczynnik φ Yule'a	Odchylenie od średniej krajowej dla danego podtypu sieci w %															
		DO	KU	LB	LS	LD	ML	MZ	OP	PK	PD	PM	ŚL	ŚW	WM	WL	ZA
Sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	0,554	-2	-19	+3	+38	-17	-31	-19	-4	-35	-10	+41	-19	+16	+44	+45	+18
Sieci gospodarki wodno-ściekowej	0,310	+5	-14	-7	+2	-16	+11	-11	+8	-4	-11	+6	+20	+21	-10	+7	+13
Krajowe sieci ogólnsamorządowe	0,227	+10	+22	-10	-6	+14	-10	-0,1	-19	-9	-10	+6	-6	-6	-6	+15	-6
Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnsamorządowe	0,688	-46	-19	-8	+51	-34	-2	-47	+5	+22	+33	+27	+24	+48	+10	+53	-34

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Największą rolę wojewódzkiej przynależności administracyjnej obserwuje się w przypadku międzyregionalnych i regionalnych sieci ogólnsamorządowych ($\varphi = 0,688$), przy czym kooperacja międzygminna zachodzi w tym przypadku w układach przestrzennych tożsamych lub zbliżonych do jednostek wojewódzkich, co z pewnością wpływa pozytywnie na siłę badanych związków wyrażoną za pomocą współczynnika Yule'a. Stosunkowo dużą rolę przynależności wojewódzkiej można również zauważyć w uczestnictwie gmin w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi ($\varphi = 0,554$). Wydaje się, że może to być związane z dużą rolą samorządu województw w regulacji i organizacji tego sektora działalności i pojawianiem się procesów izomorfizmu przymusowego i naśladowczego (por. Powell, DiMaggio 1983).

W wyniku przeprowadzonych badań można wskazać te województwa, w których gminy przejawiają największe skłonności kooperacyjne (liderzy kooperacji). Jest to przede wszystkim województwo wielkopolskie, którego gminy w każdym z wyodrębnionych podtypów sieci uczestniczą ponadprzeciętnie często. Pozytywnie na tle pozostałych regionów wyróżniają się również województwa lubuskie i pomorskie. Z drugiej strony można wyróżnić regiony relatywnie rzadziej uczestniczące w sieciach współdziałania międzygminnego, a wśród nich województwa mazowieckie, łódzkie oraz dolnośląskie. Trzeba przy tym dodać, że odchylenie *in plus* w województwie wielkopolskim od średniej dla całego kraju jest znacznie większe od odchylenia *in minus* w województwie mazowieckim.

Pytanie 8: Jaką rolę w usieciowieniu gmin odgrywa ich przeszłość historyczna?

Przeprowadzone analizy statystyczne związku usieciowienia gmin z ich przeszłością historyczną (regiony historyczno-kulturowe) pozwalają stwierdzić, że (przy ogólnie niskim związku) czynnik ten odgrywa największą rolę w uczestnictwie gmin w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi ($\varphi = 0,338$; zob. tab. 48). W pozostałych podtypach, regiony historyczno-kulturowe mają mniejsze znaczenie (wartości współczynnika φ poniżej 0,300).

Tabela 48. Usieciowienie gmin a przeszłość historyczna.

Podtyp sieci	Współczynnik φ Yule'a	Odchylenie od średniej krajowej dla danego podtypu sieci w %			
		Galicja	Królestwo Kongresowe	Zabór pruski	Ziemie Zachodnie i Północne
Sieci gospodarowania odpadami komunalnymi	0,338	-28	-7	+17	+18
Sieci gospodarki wodno-ściekowej	0,164	+8	-7	+4	+4
Krajowe sieci ogólnsamorządowe	0,158	-11	-1	+16	-2
Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnsamorządowe	0,271	+7	-10	+29	-4

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

W toku postępowania badawczego potwierdzono największą otwartość na strategię kooperacyjne gmin byłego Zaboru pruskiego (co jest zbieżne z wcześniejszymi badaniami dotyczącymi cech społeczno-kulturowych mieszkańców tego regionu i ich aktywności przedstawianymi m. in. przez Gorzelaka i Jałowieckiego, 1996, 2014; Bartkowskiego, 2003; Kowalskiego, 2003; Dybę i Stryjakiewicza, 2012). W każdym z analizowanych podtypów sieci, gminy tego regionu są ponadprzeciętnie usieciowione (tab. 48). Z kolei interpretacja poziomu usieciowienia gmin pozostałych regionów historyczno-kulturowych nie pozwala na tak jednoznaczne wnioski. Gminy byłego Królestwa Kongresowego uczestniczą w sieciach współdziałania międzygminnego stosunkowo rzadko, a największe odchylenie od średniej *in minus* obserwuje się w przypadku międzyregionalnych i regionalnych sieci ogólnsamorządowych, co potwierdza niski stopień integracji wewnątrzwojewódzkiej takich regionów jak mazowieckie lub łódzkie. Gminy Galicji uczestniczą najrzadziej w sieciach gospodarowania odpadami komunalnymi (wskaźnik usieciowienia na poziomie niższym o 28% od średniej dla kraju) oraz krajowych

sieciach ogólnosamorządowych (wskaźnik usieciowienia na poziomie niższym o 11% od średniej dla kraju), co można wiązać z ich niewielką skłonnością do wychodzenia poza relacje tradycyjne, sięgające najwyżej do poziomu wojewódzkiego. Natomiast gminy Ziemi Zachodnich i Północnych uczestniczą częściej w sieciach związanych z organizacją i realizacją usług publicznych (gospodarowanie odpadami komunalnymi i gospodarka wodno-ściekowa) niż w sieciach wymiany wiedzy i reprezentacji wspólnych interesów gmin.

Pytanie 9: W jakim stopniu teorie instytucjonalne są przydatne w wyjaśnianiu przyczyn współdziałania międzygminnego w Polsce?

Wydaje się, że spośród koncepcji instytucjonalnych wyróżnionych przez Halla i Taylor (1996) i przedstawionych w rozdziale 2.3, najbardziej przydatne w wyjaśnianiu przyczyn współdziałania międzygminnego w Polsce są teorie socjologicznego i historycznego instytucjonalizmu. Jest to zbieżne z założeniami i wynikami niektórych badań europejskich dotyczących współpracy międzygminnej (Hulst, van Montfort 2007a, 2012; Hulst i in. 2009). Przeprowadzone badania empiryczne dają podstawy do sformułowania wniosku o, charakterystycznej dla instytucjonalizmu socjologicznego, istotnej roli strategii naśladowczych (m. in. w przypadku sieci gospodarowania odpadami komunalnymi lub „pustych skorup”) oraz izomorfizmu przymusowego (sieci gospodarowania odpadami komunalnymi) i normatywnego, związanego z dyfuzją standardów współpracy (przykład Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych) w powstawaniu i funkcjonowaniu zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego. Wydaje się, że wybór przez gminy kooperacyjnych strategii działań jest w większym stopniu wynikiem: (1) logiki stosowności, (2) dostosowaniem się do nakazów, (3) instytucji obligujących o dużym ładunku powinności. Z drugiej strony, powstawanie i funkcjonowanie części sieci jest związane z rolą tzw. krytycznych punktów zwrotnych w historii samorządu terytorialnego w Polsce, w czasie których podejmowano kluczowe decyzje kształtujące późniejsze ścieżki rozwoju współpracy międzygminnej (np. krajowe sieci ogólnosamorządowe). Teorie związane z instytucjonalizmem wyboru racjonalnego (powstałe i rozwijane w USA), zakładające wolność jednostek, znaczną swobodę instytucjonalną i stosowanie mechanizmów konkurencji, są w niewielkim stopniu adekwatne do specyfiki funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz cech społeczno-kulturowych społeczeństwa polskiego. Brak „presji” instytucjonalnej nie generuje wdrażania strategii kooperacyjnych, a dobrowolne zrzeszanie się (oparte na pozytywnych aspektach mechanizmów konkurencji) powoduje w wielu przypadkach

znaczny spadek efektywności działań publicznych (np. sieci integracji aglomeracyjnej lub krajowe, międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe).

Przedstawiona rozprawa jest jak dotąd pierwszą kompleksową analizą zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania międzygminnego w Polsce. Wypełnia ona istotną lukę poznawczą w badaniach nad samorządem terytorialnym. Pokazuje również, że geografia społeczno-ekonomiczna jako odrębna dziedzina nauki, jest w stanie wnieść do tych badań dużą wartość, głównie poprzez przestrzenne i kompleksowe spojrzenie na problem badawczy. Wszelkie zalety i dobre strony rozprawy nie oznaczają oczywiście, że jest ona wolna od ograniczeń. Jej autor zdaje sobie z tego sprawę. Na szereg pytań nie udało się odpowiedzieć w sposób wysoce pewny, część z nich ciągle pozostaje otwarta. Należy oczekiwać, że stanie się to przyczynkiem do dalszych badań i krytycznej dyskusji naukowej na temat współdziałania międzygminnego w Polsce.

8. BIBLIOGRAFIA

8.1. Spis literatury naukowej

1. Agranoff R., McGuire M., 2003. Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments. Washington, Georgetown University Press.
2. Airaksinen J., Haveri A., 2003. Networks and hierarchies in inter-municipal co-operation: are networks really light and flexible and hierarchies sticky and rigid? Paper presented at the Conference of European Group of Public Administration, Lisbon. http://www.municipal-cooperation.org/images/f/f7/Paper_Networks_and_Hierarchies_in_IMC_Finland_2003.pdf (dostęp: 4.01.2014 r.).
3. Amin A., 2009. Institutionalism. [W:] D. Gregory, R. Johnston, G. Pratt, M. Watts, S. Whatmore (red.), The Dictionary of Human Geography, 5th Edition. Wiley-Blackwell: 386-387.
4. Babbie E., 2013. Podstawy badań społecznych. Warszawa, PWN.
5. Bajerski A. 2014. Lokalne konflikty wokół rejonizacji kształcenia na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (58): 125-143.
6. Baker H.R., 1993. Building multi-community rural development partnership. [W:] R.C. Rounds (red.), The Structure, Theory and Practice of Partnerships in Rural Development. ARRG Working Paper Series, No. 5, pp. 35-45. [W:] <http://www.brandonu.ca/rdi/files/20-11/09/ARRGWorkingPapersSeriesNumber5-1993.pdf> (dostęp: 11.02.2014 r.).
7. Banat M., 2012. Cele współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formie stowarzyszeń. *Przegląd Prawa Publicznego*, 6.
8. Barnes J. A. 1954. Class and Committee in a Norwegian Island Parish. *Human Relations*, 7: 39-58.
9. Bel G., 2008. Refuse Collection in Spain: Privatization, Intermunicipal Cooperation, and Concentration. [W:] E. Dijkgraaf, R. Gradus (red.), The Waste Market. Institutional Developments in Europe. Springer: 83-100.
10. Bel G., Costas A., 2006. Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. *Journal of Policy Reform*, 9: 1-24.
11. Bel G., Fageda X., 2008. Local privatization, intermunicipal cooperation, transaction costs and political interests: Evidence from Spain. Working Papers, Research Institute of Applied Economics.

12. Bel G., Fageda X., Mur M., 2013 Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39, 3: 435-454.
13. Bel G., Mur M., 2009. Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29: 2772–2778.
14. Bel G., Warner M. E., 2013. Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis. Paper Presented at Public Management Research Association Conference. Madison, WI, June 22, 2013.
15. Bentley A. F., 1967. *The Process of Government: A Study of Social Pressure*. Harvard University Press.
16. *Biała księga obszarów metropolitalnych w Polsce*, 2013. Warszawa, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/BK.pdf> (dostęp: 20.03.2015 r.)
17. Biernat S., 1979. *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
18. Bil M., 2013. Czym zajmują się polskie związki międzygminne? Fragment pracy licencjackiej zamieszczony w elektronicznej bazie Lex Omega spółki Wolters-Kluwer.
19. Bingham N., 2009. Networks. [W:] D. Gregory, R. Johnston, G. Pratt, M. Watts, S. Whatmore (red.), *The Dictionary of Human Geography*, 5th Edition. Wiley-Blackwell: 498-499.
20. Black D. 1948. On the rationale of group decision making. *Journal of Political Economy*, 56: 23–34.
21. Black M., 1964. The Gap Between ‘Is’ and ‘Should’. *The Philosophical Review*, 73: 165-181.
22. Blaeschke F., 2014. What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities. Joint Discussion Paper Series in Economics. [W:] https://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/14-2014_blaeschke.pdf (dostęp: 20.04.2015 r.).
23. Blaug M. 2000. *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Warszawa, PWN.
24. Blom-Hansen J. 1997. A ‘New Institutional’ Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, 75, 4: 669-693.
25. Bogacz-Wojtanowska E. 2011. *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*. Kraków, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
26. Bolgherini S. 2011. *Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany*. Giessen, Institut für Politikwissenschaft.

27. Boschma R. A., Lambooy J. G. 2002. Knowledge, market structure, and economic coordination: dynamics of industrial districts. *Growth Change*, 33: 291-311.
28. Börner K., Sanyal S., Vespignani A. 2007. Network Science. *Annual Review of Information Science & Technology*, 41: 537-607.
29. Brandes U., Robins G., McCrane A., Wasserman S. 2013. What is network science? *Network Science*, 1, 1: 1-15.
30. Brown T., Potoski M. 2003. Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 4: 441-468.
31. Bryman A. 1988. *Quantity and Quality in Social Research*. London, Unwin Hyman.
32. Buchanan J. M. 1997. *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. Warszawa, PWN.
33. Buchanan J. M. 2003. Public choice: The Origins and Development of a Research Program. *Public Choice Outreach Conference, 23rd Annual Summer Program, 5-8 06. 2003* r., George Mason University.
34. Buczkowski P. 1996. *Małe jest... demokratyczne!* [W:] E. Sochacka, T. Kraśko (red.), *Rzeczpospolita demokracji lokalnej: rozmowy z: prof. Jerzym Regulskim, prof. Michałem Kuleszą, sen. Jerzym Stępnem, prof. Piotrem Buczkowskim*. Warszawa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej: 91-113.
35. Buttolph Johnson J., Reynolds H.T., Mycoff J.D., 2010. *Metody badawcze w naukach politycznych*. Warszawa, PWN.
36. *Cambridge Dictionaries Online*, 2014. Desk research. [w:] <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/desk-research> (dostęp: 20.11.2014 r.).
37. Castells M., 2010. *Spółeczeństwo sieci*. Warszawa, PWN.
38. Castelnovo, Simonetta 2007. The Evaluation of e-Government projects for Small Local Government Organisations. *The Electronic Journal of e-Government*, 5, 1: 21-28.
39. CCRE 2013a. Partnership Agreements. CEMR Survey Report on "Involvement of national associations of LRAs in the Partnership Agreement preparations". Brussels, Conseil des Communes et Régions d'Europe.
40. CCRE 2013b. Urban-rural partnership CEMR survey on integrated territorial development. Brussels, Conseil des Communes et Régions d'Europe.
41. Clingermayer J., Feiock R., Stream C., 2003. Governmental uncertainty and leadership turnover: Influences on contracting and sector choice for local services. *State and Local Government Review*, 35, 3:150-160.

42. Chmielewski A., 2003. Filozofia Poppera. Analiza krytyczna. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Nr 1639.
43. Chmielewski P., 2011. *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa, Wyd. Poltex.
44. Chojnicki Z., 1985. Orientacje filozoficzno-metodologiczne geografii – ich koncepcje i modele. *Przełęcz Geograficzny*, 57, 3: 255-281.
45. Chojnicki Z., 1989. Koncepcja terytorialnego systemu społecznego. *Przełęcz Geograficzny*, 60, 4: 491–510.
46. Chojnicki Z., 2001. Dualizm metodologiczny w geografii społeczno-ekonomicznej. [W:] H. Rogacki (red.), *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*. Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe: 17-25.
47. Chojnicki Z., 2004. Problematyka metodologiczna studiów regionalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (18): 5-11.
48. Chojnicki Z., 2010. Model empiryczno-naukowy geografii. [W:] A. Kostrzewski, W. Maik (red.), *Geografia wobec problemów współczesnego świata. Funkcje poznawcze i praktyczne geografii*. Bydgoszcz, Wyd. Uczelniane WSG.
49. Chojnicki Z., Czyż T., 1973. *Metody taksonomii numerycznej w regionalizacji geograficznej*. Warszawa, PWN.
50. Chrisidu-Budnik A., Korczak J., 2012. Związek międzygminny jako struktura sieciowa. *Samorząd Terytorialny*, 1-2: 86-103.
51. Cieplińska B., 1996. Związki międzygminne w Polsce – oczekiwania a rzeczywistość. *Wspólnota*, 29: 2.
52. Ciesielski M. (red.), 2013. *Sieci w gospodarce*. Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
53. Coleman J. S., 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Harvard University Press.
54. Coleman J. S., 1994. A rational choice perspective on economic sociology. [W:] N. J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University Press.
55. Commons J., 1931. Institutional Economics. *The American Economic Review*, 21, 4: 646-657.
56. Creswell J.W., Plano Clark V., Gutmann M., Hanson W., 2003. Advanced mixed methods designs. [W:] A. Tashakkori, C. Teddlie (red.), *Handbook of mixed method research in the social and behavioral sciences*. Thousand Oaks, Sage: 209-240.

57. Creswell J.W., 2013. Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
58. Crotty M., 1998. The foundations of social research: Meaning and perspective in the research process. London, Sage.
59. Cybula A., 2009. Heterogeniczność regionu, integracja regionalna a rozwój regionalny. *Studia Socjologiczne*, 4 (195): 43-61.
60. Danielewicz J. 2013. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
61. Delcamp A. 1997. La coopération intercommunale en Europe. [W:] F. Rangeon (red.) *L'intercommunalité Bilan et perspectives*, Presses Universitaires de France, 91-112.
62. De Peuter B., Wayenberg E., 2007. Belgium: Flemish Inter-Municipal Cooperation under Reform. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer: 23–38.
63. *Diagnoza Społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*. Raport pod red. J. Czapińskiego i T. Panka. Warszawa, Rada Monitoringu Społecznego, 2011.
64. Di Maggio W. W., Powell P. J., 1991. Introduction. [W:] P. J. Powell, W. W. Di Maggio (red.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press: 1–38.
65. Docherty J. P., Surles R. C., Donovan C. M., 2001. *Organizational theory*. [W:] J. A. Talbott, R. E. Hales (red.), *Administrative Psychiatry. New Concepts for a Changing Behavioral Health System*. Washington, American Psychiatric Publishing.
66. Dolnicki B. (red.), 2012. *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
67. Domański H., 2014. Zaufanie między ludźmi. [W:] P.P. Sztabiński, F. Sztabiński (red.), *Polska-Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002-2012*. Warszawa, Wyd. IFiS PAN: 8-17.
68. Dowding 1995. Model or metaphor? A critical review of policy network approach. *Political Studies*, XLIII: 136-158.
69. Dziemianowicz W., 2008. Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
70. Dziemianowicz W., Szlachta J., Szmigiel-Rawska K., (red.) 2011. *Subregionalne bieguny wzrostu w Polsce*. Warszawa, Wydawnictwo Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych UW.

71. Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., 2010. Sieci gospodarcze – ujęcie teoretyczne. [W:] K. Szmigiel-Rawska, W. Dziemianowicz, J. Szlachta. Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych. Warszawa, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW: 17-30.
72. Dziewoński K., 1992, Pluralizm i eklektyzm w polskiej myśli geograficznej, „Biuletyn KPZK PAN”, 159: 7–12.
73. Energetyka ciepła w liczbach, 2013. Warszawa, Urząd Regulacji Energetyki. [W:] <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/cieplo/energetyka-ciepna-w-1/5858,2013.html> (dostęp: 12.01.2015 r.).
74. Esmark A., 2006. Democratic Accountability and Network Governance – Problems and Potentials. [W:] E. Sørensen, J. Torfing (red.), Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: 274-296.
75. EU 2001a. European Governance: A White Paper. Brussels, The Commission of the European Communities.
76. EU 2001b. Report of Working Group Networking People for a Good Governance in Europe. White Paper on Governance. Work Area no. 4, Coherence and Cooperation in a Networked Europe.
77. Evaluation of local strategic partnerships Report of a survey of all English LSPs 2013. London, Office of the Deputy Prime Minister.
78. Fedele M., Moini G., 2007. Italy: The changing boundaries of inter-municipal co-operation. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), Inter-Municipal Cooperation in Europe. Dordrecht, Springer: 117–138.
79. Feiock R., 2007. Rational Choice and Regional Governance. Journal of Urban Affairs, 29, 1: 47-63.
80. Ferro E., Sorrentino M., 2010. Can intermunicipal collaboration help the diffusion of E-Government in peripheral areas? Evidence from Italy. Government Information Quarterly, 27: 17–25.
81. Frankfort-Nachmias C., Nachmias D., 2001. Metody badawcze w naukach społecznych. Warszawa, Wydawnictwo Zysk i S-ka.
82. Frère, Q., Leprince, M., Paty, S., 2013. The impact of inter-municipal cooperation on local public spending, Urban Studies, First published on August 19, 2013 as doi:10.1177/0042098013499080.
83. Fuhrmann M., Grochowski M., Pieniążek M., Wilk W., Zegar T., 2005. Warszawa - Obszar Metropolitalny Warszawy - Mazowsze. Relacje międzygminne: współpraca czy objętość? Samorząd Terytorialny, 7-8: 17-37.

84. Furmankiewicz M., 2002. Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(8): 5-24.
85. Furmankiewicz M., 2003. Umocowanie lokalnych i regionalnych sieci na przykładzie Dolnego Śląska. [W:] I. Sagan, M. Rzepczyński (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*. Gdańsk-Poznań, Uniwersytet Gdańsk: 99-108.
86. Furmankiewicz M., 2006. Współpraca międzysektorowa w ramach „partnerstw terytorialnych” na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(24): 117-136.
87. Furmankiewicz M., 2013. Współrzędzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(51): 71-89.
88. Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010. Partnerstwa terytorialne w Polsce w latach 1994-2006. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.
89. Furmankiewicz M., Stefańska 2010. Partnerstwa terytorialne jako sieci organizacyjne. Analiza powiązań w trzech wybranych „Lokalnych Grupach Działania” w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (39), s. 5-25.
90. Gilbert C., Powell A., Vines D. 1999. Positioning the World Bank. *Economic Journal*, 109: 598-633.
91. Good practices in inter-municipal cooperation in Europe, 2007. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy, Council of Europe.
92. Goldsmith M. 2005. The experience of metropolitan government in England. (W:) H. Heinelt, D. Kübler (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Oxon, Routledge: 81-99.
93. Goodwin M., 2009. Governance. [W:] R. Kitchin, N. Thrift (red.), *International Encyclopedia of Human Geography*, 4: 593-599.
94. Gorzelak G. 2004. Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (18): 37-72.
95. Gorzelak G., Jałowiecki B. 1996. Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95. Raport z I etapu badań. *Studia Regionalne i Lokalne*, 16 (49), Uniwersytet Warszawski.
96. Gorzelak G., Jałowiecki B. 1998. Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach. *Studia Regionalne i Lokalne*, 25 (58), Uniwersytet Warszawski.
97. Gorzelak G., Jałowiecki B. 2014. Koniunktura w Polsce lokalnej 2013. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4 (58): 5-24.

98. Górski J., Przybyłek J., Kasztelan D., 2011. Problemy zagospodarowania i ochrony terenów wodonośnych o szczególnym znaczeniu dla zaopatrzenia w wodę na przykładzie ujęcia Mosina-Krajkowo. *Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego*, 445: 127-138.
99. Grabher G. (red.), 1993, *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*, London-New York: Routledge.
100. Grabowska M., Siellawa-Kolbowska K. E., Szawiel T. 1996. *Polskie partie polityczne, ich elity, elektoraty oraz zakorzenienie w społeczeństwie*. Warszawa, Instytut Badań nad Podstawami Demokracji.
101. Granovetter M., 1973. *The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited*. *Sociological Theory*, 1: 201-233.
102. Granovetter M., 1974. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Harvard University Press.
103. Green D., Shapiro I. 1994. *The Pathologies of Rational Choice*. New Haven, CT: Yale University Press.
104. Grindle M. 2001. In *Quest of the Political: The Political Economy of Development Policymaking*. [W:] Meier G., Stiglitz J. (red.), *Frontiers in Development Economics: The Future in Perspective*. Oxford University Press: 345-380.
105. Grzeszczak J., 1999. *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*. *Prace Geograficzne IGiPZ PAN*, 173.
106. Gwosdz K., 2004. *Koncepcja zależności od ścieżki (path dependence) w geografii społeczno-ekonomicznej*. *Przegląd Geograficzny*, 76, 4: 433-456.
107. Guéranger D., 2004. *French intermunicipal institutions as political levels ? Institutionalization and governance in the greater Chambéry*. ECPR – Uppsala, Proposal for Workshop n°23 „Governing the metropolis”.
108. Hall P., Taylor R. 1996. *Political science and the three new institutionalisms*. *Political Studies*, 44 (5): 936–957.
109. Halor J. 2013. *Komunikacja tramwajowa w aglomeracji katowickiej jako przedmiot polityki transportowej w okresie transformacji gospodarczej (1989-2010)*. [w:] M. Michałowska (red.), *Współczesne uwarunkowania rozwoju transportu w regionie*. Katowice, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach: 78-112.
110. Hanf K., Scharpf F. W. 1978. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. Sage Publications.
111. Hatch M. J., 2002. *Teoria organizacji*. Warszawa, PWN.

112. Hartshorne R., 1959. *Perspective on the nature of geography*. Chicago.
113. Hausner J., 2008. *Zarządzanie publiczne*. Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
114. Hausner J. i in. 2013. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
115. Haveri A., 2006. Complexity in Local government change. Limits to rational reforming. *Public Management Review*, Vol. 8, Issue 1, pp. 31-46.
116. Haveri A., Airaksinen J., 2007. Inter-municipal co-operation in Finland: Old traditions and new promises. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer: 39–65.
117. Håkansson H., Johanson J., 1993. The network as a governance structure: interfirm cooperation beyond markets and hierarchies. [In:] G. Grabher (ed.), *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. London-New York, Routledge, pp. 35-51.
118. Heinelt H., Kuebler D. 2005. Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place. (In:) H. Heinelt, D. Kübler (eds), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Oxon, Routledge, pp. 8–28.
119. Heinz W., 2007. Inter-municipal co-operation in Germany: The mismatch between existing necessities and suboptimal solutions. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer: 91–115.
120. Helmke G., Levitsky S., 2004. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2, 4: 725-740.
121. Horodecka A., 2001. Instytucjonalizm i Podejście Instytucjonalne do Polityki Gospodarczej. [W:] http://www.institut.info/images/stories/ksiazki_polecane/08_polityka_gospodarcza_5-6/r10.pdf (dostęp: 10.04.2015 r.).
122. Hulst R., van Montfort A. (red.) 2007a. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer.
123. Hulst R., van Montfort A. 2007b. *Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon*. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer: 1-21.
124. Hulst R., van Montfort A., 2007c. The Netherlands: Cooperation as the only viable strategy. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer: 139–168.

125. Hulst R., van Montfort A. 2007d. Comparative analysis and conclusions. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer: 211-238.
126. Hulst R., van Montfort A. 2012. Institutional features of inter-municipal cooperation: Co-operative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27 (2): 1-24.
127. Hulst, R., van Montfort A., Haveri, A., Airaksinen J., Kelly J., 2009. Institutional shifts in inter-municipal service delivery. *Public Organization Review*, 9 (3): 263–285.
128. Hume D., 1965. *A Treatise of Human Nature*. Oxford, Clarendon Press.
129. Illner M., 2010. The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic? [In:] P. Swianiewicz (ed.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, pp. 219-235.
130. Immergut E., 1998. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1: 5-34.
131. *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations* Commissioned, 2006. Bratislava Regional Center of UNDP.
132. *Inter-municipal Cooperation*, 2008. Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy.
133. *Inter-municipal Cooperation. A Guide for Practitioners*, 2009. Bratislava, Council of Europe, UNDP, LGI Open Society Institute.
134. Ivanović M., Podolnjak R., Gluhak I., Jackson J., 2010. *Inter-Municipal Cooperation in the Republic of Croatia*. Zagreb, Association of Municipalities in the Republic of Croatia. [W:] http://www.udrugaopcina.hr/universalis/1230/pdf/imcincroatia_1834356343.p-df (22.01.2014 r.).
135. Izdebski H., 2005. *Administracja w systemie politycznym*. [W:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa, PWN: 219-232.
136. Izdebski H., 2007. *Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa, Wyd. Prawnicze LexisNexis.
137. Izdebski H., 2013. Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 12: 7-20.
138. Janikowska J. 1996. Gospodarka budżetowa związków komunalnych w Polsce w latach 1991-1996. *Finanse Komunalne*, 6: 63-77.

139. Jasińska-Kania A., 2006. Teoria racjonalnego wyboru. [w:] Współczesne teorie socjologiczne. Wybór i opracowanie: A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski. Warszawa, Wyd. Naukowe SCHOLAR.
140. Jackiewicz J., Czech P., Barcik J. 2010. Organizacja transportu miejskiego w konurbacji górnośląskiej. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Transport*, 69: 41-51.
141. Jessop B., 1997. A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance. [w:] M. Lauria (red.), *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, CA, Sage, s. 51–73.
142. John P., 2001. *Local Governance in Western Europe*. London, Sage.
143. Johnston R., 2009. Social networks. [W:] D. Gregory, R. Johnston, G. Pratt, M. Watts, S. Whatmore (red.), *The Dictionary of Human Geography, 5th Edition*. Wiley-Blackwell: 696.
144. *Joining Forces and Resources for Sustainable Development. Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners*, 2006. Bratislava, United Nations Development Programme, Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States.
145. Jordan G., Schubert K., 1992. A preliminary ordering of policy networks labels. *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp. 7–27.
146. Kaczmarek T. 2005. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Wydawnictwo Naukowe UAM, Seria Geografia, 70.
147. Kaczmarek T. 2010a. Proces integracji metropolitalnej – „od dołu” i „od góry”. [W:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek: 45-61.
148. Kaczmarek T. 2010b. Integracja metropolitalna – współpraca nauki z samorządem w aglomeracji poznańskiej. [W:] W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.) *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*. Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe: 63-78.
149. Kaczmarek T., 2014a. Miejskie Obszary Funkcjonalne jako podmiot polityki rozwoju. Prezentacja wygłoszona podczas konferencji naukowo-samorządowej pt. „Delimitacja Obszarów Metropolitalnych”. Poznań, 14.05.2014 r. [w:] http://planowanie.metropolia-poznan.home.pl/planowanie/wp-content/uploads/2014/05/Kaczmarek_MOF_jako_podmiot_polityki_rozwoju.pdf (dostęp: 13.01.2015 r.).

150. Kaczmarek T., 2014b. Obszar metropolitalny jako przedmiot badania i narzędzie działania. [w:] T. Kaczmarek (red.), *Delimitacja poznańskiego obszaru metropolitalnego*. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, nr 26: 7-14.
151. Kaczmarek T., Bul R., Kaczmarek U., Mięka Ł., 2013. *Obszar funkcjonalny Bydgoszczy i Torunia (BiT) oraz jego związki z pozostałą częścią województwa*. Poznań, CBM UAM.
152. Kaczmarek T., Mięka Ł. 2007. *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
153. Kaczmarek T., Mięka Ł. 2011. *Spójność terytorialno-administracyjna aglomeracji poznańskiej*. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, 12. Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
154. Kamiński A. Z., 1994. Wstęp. [W:] V. Ostrom, *Federalizm Amerykański*. Warszawa-Olsztyn, Polskie Wydawnictwo Psychologiczne: 15-18.
155. Karankowski P. 1996. *Związki komunalne i ich rozmieszczenie w układzie wojewódzkim*. *Finanse Komunalne*, 6: 57-62.
156. Kelly J., 2007a. The missing ingredient: Inter-municipal co-operation and central-local relations in the UK. [In:] R. Hulst, A. van Montfort (eds), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer, pp. 193–210.
157. Kelly J., 2007b. The Curious Absence of Inter-municipal Cooperation in England. *Public Policy and Administration*, 22, pp. 319-334.
158. Kenis P., Schneider V., 1991. Policy Networks and Policy Analysis. *Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. [W:] B. Marin, R. Mayntz (red.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*: 25–59.
159. Kieres L., 1991. *Związki i porozumienia komunalne*. *Samorząd Terytorialny*, nr 10, s. 3-12.
160. Kieres L., 1994. *Ustrój i zadania celowych związków gmin*. *Samorząd Terytorialny*, nr 3, s. 3-19.
161. Kiun E.-H., 1996. Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. *Administration & Society*, Vol. 28, Issue 1, pp. 90-119.
162. Klijn E., Edelenbos J., 2012. The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks. *Administration & Society*, Vol. 45, Issue 6, pp. 627-650.
163. Klatka J., 2010. *Koniec przetargów w komunikacji miejskiej – próba interpretacji Rozporządzenia UE 1370/2007*. <http://www.radca.prawny.com.pl/uploads/publikacje/Czy%20koniec%20przetargow%20w%20komunikacji%20miejskiej%20->

%20proba%20interpretacji%20Rozporządzenia%20UE%201370%202007.pdf (dostęp: 20.03.2015 r.).

164. Knoke D., Kuklinski J. H. 1982. *Network Analysis*. Sage Publications.
165. Kołodziejski Wyszomirski, 2009. Organizacja transportu publicznego w metropolii Zatokii Gdańskiej – stan istniejący i kierunki rozwoju. [W:] Plan transportowy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Warszawa, Materiały Konferencji Naukowo-Teknicznej I Forum Transportu Aglomeracyjnego: 98-108. http://siskom.waw.pl/nauka/konferencje/20091125/publikacja_calosc.pdf (dostęp: 20.03.2015 r.).
166. Kooiman J., (red.) 1993. *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London, Sage.
167. Kopyciński P., 2009. Znaczenie koordynacji sieciowej w innowacyjnym rozwoju regionu. *Zarządzanie Publiczne*, Nr 3 (9), s. 5-18.
168. Kornaś J. 2005. *Administracja publiczna w Polsce*. [W:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa, PWN: 103-143.
169. Kotus J. 2001. Badania socjologiczne w poznaniu struktur i procesów społecznych dla potrzeb gospodarki przestrzennej. [W:] H. Rogacki (red.), *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*. Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 99-108.
170. Kowalski M. 2000. *Geografia wyborcza Polski przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych Polaków w latach 1989-1998*
171. Kowalski M. 2003. Polaryzacja zachowań wyborczych w Polsce jako rezultat cywilizacyjnego rozdarcia kraju. [W:] M. Kowalski (red.), *Przestrzeń Wyborcza Polski*. Warszawa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN: 11-48.
172. Koźmiński A., 1995. *Zarządzanie : teoria i praktyka*. Warszawa, PWN.
173. Krajewska A., 2005. Teoretyczne koncepcje roli państwa w gospodarce. [W:] E. Milewski, R. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*. Warszawa, PWN: 214-218.
174. Krawczyk R. P. 1996. Kontrola związków komunalnych wykonywana przez regionalne izby obrachunkowe. *Finanse Komunalne*, 6: 35-45.
175. Kubiak M., Pietruszewski J. 2005. O współpracy w metropolii Trójmiasta. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1: 83–95.
176. Kulesza M., 1986. Problemy metodologiczne. [W:] P. Dutkiewicz, i G. Gorzelak (red.), *Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy. Problemy metodologiczne, wstępne koncepcje badań*. Warszawa Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW: 29-30

177. Kulesza M., 1996. To moje TAK i moje NIE. [W:] E. Sochacka, T. Kraśko (red.), Rzeczpospolita demokracji lokalnej: rozmowy z: prof. Jerzym Regulskim, prof. Michałem Kuleszą, sen. Jerzym Stępnem, prof. Piotrem Buczkowskim. Warszawa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej: 29-63.
178. Kulesza M., 2009. Król jest nagi i ja to widzę.... Wywiad udzielony Portalowi samorządowemu. [W:] <http://www.portalsamorzadowy.pl/rozmowa-tygodnia/krol-jest-nagi-i-ja-to-widze,195.html> (dostęp: 10.10.2014 r.).
179. Kulesza M., 2012. Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne. Samorząd Terytorialny, 7-8: 7-24.
180. Kvale S., 1976. The Psychology of Learning as Ideology and Technology. Behaviorism, Vol. 4, No. 1, pp. 97-116.
181. Kvale S., 2004. InterViews. Wprowadzenie do jakościowego wywiadu badawczego. Białystok, Wyd. Trans Humana.
182. Labianca M. 2014. Inter-municipal cooperation: from cooperation through rules to cooperation through networks – empirical evidence from Puglia. Regional Studies, Regional Science, 1, 1: 184-206, <http://dx.doi.org/10.1080/21681376.2014.952769>.
183. Lackowska M., 2008. Zarządzanie metropolitalne – spojrzenie teoretyczne. Samorząd Terytorialny, 9: 5-20 .
184. Lackowska M., 2009. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrovolnością a imperatywem. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
185. Lackowska M., 2014. Miejska polityka "zagraniczna". Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
186. Lackowska M., Swianiewicz P. 2013a. Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie. Samorząd Terytorialny, 4: 5-21.
187. Lackowska M., Swianiewicz P. 2013b. Czy projekty unijne stymulują współpracę międzygminną? [W:] E. Małuszyńska (red.), Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe: 265-281.
188. Lauth H.J., 2004. Formal and Informal Institutions: On Structuring Their Mutual CoExistence. Romanian Journal of Political Sciences, 1: 67-89.
189. Ledworowski B. 1989. Samorząd w międzywojniu i jego istota dziś. Warszawa, Biblioteka Samorządu Terytorialnego.
190. LeRoux K., Carr J.B., 2007. Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan. Working Group on Interlocal Services Cooperation. Paper 26. http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/26 (dostęp: 12.02.2014 r.).

191. *Local and Regional Government in Europe Structures and Competences*, 2012. Brussels, Council of European Municipalities and Regions.
192. Luhman N., 1975. *Legitimation durch Verfahren*. Darmstadt, Germany: Luchterhand.
193. Lundin M., 2007. Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, pp. 651-672.
194. Mackinnon D. 2009. Institutionalism/Institutional Geographies. [W:] R. Kitchin, N. Thrift (red.), *International Encyclopedia of Human Geography*, Elsevier, 4: 499-506.
195. Malawski M., Wiczorek A., Sosnowska H., 2004. *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*. Warszawa, PWN.
196. March J.G., Olsen J.P., 1984. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78: 734–50.
197. March J.G., Olsen J. P. 1987. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York, Free Press.
198. March J. G., Olsen J. P. 2006. Elaborating the “New Institutionalism”. [W:], R. Rhodes, S. Binder, B. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institution*. Oxford University Press: 3-20.
199. Marin B., Mayntz R., (red.) 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt-am-Main, Campus Verlag.
200. Marsh D., Rhodes R., 1992. Policy communities and issue networks: Beyond typology. [W:] D. Marsh, R. Rhodes (red.), *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
201. Marcussen M., Olsen H. P., 2005. *Bringing a Structural Hole in Governance Network Analysis*. Roskilde, Centre For Democratic Network Governance, Roskilde University.
202. Martysz J. 2012. Kierunki zmian w ustawodawstwie samorządowym w świetle przygotowywanych projektów ustaw. [W:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska: 550-564.
203. Mazur S. 2003. *Historia administracji publicznej*. [W:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa, PWN, s. 41-62.
204. Mäeltsemees S., Lõhmus M., Ratas J., 2013. Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia. *Halduskultuur - Administrative Culture*, Vol. 14 (1), pp. 73-97.
205. McEvili B. Perrone V., Zaheer A., 2003. Trust as an Organizing Principle. *Organization Science*, 14, 1: 91-103.

206. Mesquita L. F. Lazzarini S. G. 2008. Horizontal and vertical relationships in developing economies: implications for SMEs' access to global markets. *Academy of Management Journal*, Vol. 51, No. 2, pp. 359–380.
207. Micek G., 2006. Czynniki i mechanizmy koncentracji przestrzennej firm informatycznych w Polsce. Rozprawa doktorska. Kraków, Uniwersytet Jagielloński.
208. Mika S., Wstęp do psychologii społecznej. Warszawa, PWN.
209. Mięka Ł., 2009. Zarządzanie terytorialne w obszarach metropolitalnych w Polsce. Rozprawa doktorska. Poznań, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM.
210. Mięka Ł., 2011. Funkcjonowanie i integracja Aglomeracji Poznańskiej w opinii mieszkańców i polityków lokalnych. *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*, nr 15.
211. Mięka Ł., 2014. Powiązania instytucjonalne Poznania – współpraca samorządowa. [w:] T. Kaczmarek (red.), *Delimitacja poznańskiego obszaru metropolitalnego*. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, nr 26: 79-93.
212. Monge P. R., Contractor N. S., 2003. *Theories of communication networks* New York, Oxford University Press.
213. Moreno J. L., 1934. *Who Shall Survive?* Washington, Nervous and Mental Disease Publishing Co.
214. Naím M., 1994. *The World Bank: Its Role, Governance and Organizational Culture*. [In:] Bretton Woods Commission, *Bretton Woods: Looking to the Future*. Washington.
215. Na wniosek gmin, 2013. Artykuł z wypowiedzią inicjatora nowelizacji zamieszczony w internetowym archiwum wydawnictw komunalnych. [W:] <http://e-czytelnia.abrys.pl/przeglad-komunalny/2013-6-687/punkt-widzenia-7959/na-wniosek-gmin-16468> (dostęp: 30.11.2014 r.).
216. Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007-2013. Raport wykonany na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, PSDB, 2012.
217. Ocena realizacji projektów partnerskich realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013. Raport wykonany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Poznań, Pracownia Badań i Doradztwa “Re-Source”, 2010.
218. Reguński J., 1996. Droga do demokracji, droga do samorządu. [W:] E. Sochacka, T. Kraśko (red.), *Rzeczpospolita demokracji lokalnej: rozmowy z: prof. Jerzym Reguńskim, prof. Michałem Kuleszą, sen. Jerzym Stępnem, prof. Piotrem Buczkowskim*. Warszawa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, s. 9-27.

219. Regulski J., 2005. Samorządna Polska. Warszawa, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy.
220. Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska-Madurowicz M., 2013. Profesjonalizacja absorpcji funduszy. Beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007-2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
221. Stelmachowski A., 2010. Do małopolskich samorządowców. [W:] Samorządowcy w Małopolsce 1990–2010. Publikacja z okazji 20-lecia samorządu terytorialnego w Polsce. <http://www.sgpm.krakow.pl/publikacje/pdf/samorzadowcy.pdf> (dostęp: 18.12.2013 r.).
222. Toolkit Manual. Inter-Municipal Cooperation 2010. Strasbourg, Council of Europe, UNDP, LGI Open Society Institute.
223. The European URBAN Experience. Seen from the Academic Perspective. Study Report. Berlin, Humboldt University, 2006.
224. Waszkiewicz J., 2014. Stan przygotowania do realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. Warszawa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. [w:] <http://www.aglomeracja.poznan.pl/aglomeracja/public/aglomeracja/attachments.html?co=show&instance=1141&parent=76503&lang=pl&id=172457> (dostęp: 20.02.2015. r.).
225. Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby, 2013. Raport końcowy w ramach projektu predefiniowanego „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego” pod red. A. Porawskiego. Poznań, Związek Miast Polskich.
226. Zell Z. 1990. Gospodarstwo utracone. Wspólnota, 3: 7.
227. Zielona księga dla obszarów metropolitalnych w Polsce, 2012. Warszawa, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. <https://mac.gov.pl/files/zielona-ksiega.pdf> (dostęp: 20.03.2015 r.). Nawrocki S., Sierpowski S. (red.), 2001. Metodyka pracy archiwalnej. Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
228. Nelicki A., 2010. Polska administracja publiczna w perspektywie *governance*. [W:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), Nowe zarządzanie publiczne i *public governance* w Polsce i w Europie. Warszawa, Wyd. Liber: 75-92.
229. Newman I., Benz C.R., 1998. Qualitative-quantitative research methodology: Exploring the interactive continuum. Carbondale and Edwardsville: Southern Illinois University Press.
230. Nieto Garrido E. 2007. Inter-municipal co-operation in Spain: Dealing with microscopic local government. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), Inter-Municipal Cooperation in Europe. Dordrecht, Springer: 169–192.

231. Niziołek M. 2008. Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy. Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
232. North D. C. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97-112.
233. Nowak M., 2004. Instytucjonalizm w socjologii i ekonomii. *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXVI, z. 1, .s 189-204.
234. Nowak S., 2011. *Metodologia badań społecznych*. Warszawa, PWN.
235. Ofiarska M. 2008. *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Monografia Prawnicza. Wydawnictwo Beck, Warszawa.
236. Ollson A. R., Cars G., 2011. Polycentric spatial development: institutional challenges to intermunicipal cooperation. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 31, 2,: 155-171.
237. Olson M., 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. Tłum. polskie: 2012. *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*. Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
238. Ostrom E., 1986. An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48: 3-25.
239. Ostrom E., 1990. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
240. Ostrom E., 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
241. Ostrom V., 1994. Istota federalizmu amerykańskiego. [W:] V. Ostrom, *Federalizm Amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego*. Warszawa-Olsztyn, Polskie Towarzystwo Psychologiczne: 27-43.
242. Ostrom V., Tiebout C., Warren R. 1961. The organization of government in metropolitan areas. *American Political Science Review*, 55: 835-842 (tłum. polskie: Justyna Kubicka-Daab, 1994. *Organizacja rządu w aglomeracjach wielkomiejskich: analiza teoretyczna*. [W:] V. Ostrom, *Federalizm Amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego*. Warszawa-Olsztyn, Polskie Towarzystwo Psychologiczne: 137-158).
243. Paciorek A., 1990. Sześć lat z życia rad. *Wspólnota*, nr 2, s. 7.
244. Painter J., 2009. Governance. [w:] D. Gregory, R. Johnston, G. Pratt, M. Watts, S. Whatmore (red.), *The Dictionary of Human Geography. 5th Edition*. Wiley-Blackwell, s. 312-313.
245. Parks C. D., Joireman J., Van Lange P., 2013. Cooperation, Trust, and Antagonism: How Public Goods Are Promoted. *Psychological Science in the Public Interest*, 14 (3): 119-165.
246. Pappi F., Henning C., 1998. Policy Networks: More Than a Metaphor? *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10, Issue 4, pp. 553-575.

247. Perek-Białas J., Rószkiewicz M., Węziak-Białowolska D., Zięba-Pietrzak A., 2013. Projektowanie badań społeczno-ekonomicznych. Rekomendacje i praktyka badawcza. Warszawa, PWN.
248. Parysek J.J., 1982. Modele klasyfikacji w geografii. Poznań, UAM, Seria Geografia, 31.
249. Peters G., 1999. Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism. London-New York, Peters.
250. Piątek S., 1991. Ustawowe podstawy związków komunalnych. Samorząd Terytorialny, nr 1-2, s. 66-71.
251. Plit F., 2013. O sporze pokoleniowym w polskiej geografii i jego uwarunkowaniach. Przegląd Geograficzny, 85, 4, s. 655-675.
252. Podemski K., 2013. Metody badań jakościowych. Materiały z wykładów. Maszynopis.
253. Powell P. J., Di Maggio W. W. (red.) 1991. The new institutionalism in organizational analysis. University of Chicago Press.
254. Proeller I., 2006. Trends in local government in Europe. Public Management Review, Vol. 8, Issue 1., pp. 7-29.
255. Provan K., Kenis P., 2008. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory, 18 (2): 229-252.
256. Pytlak M. 2010. Konkurencja i współpraca - komplementarne działania władz lokalnych (na przykładzie wybranych gmin zachodniego pasma aglomeracji warszawskiej). Rocznik Żyrardowski, t. VIII, s. 385-424.
257. Radzik-Maruszak K., 2012. Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979-2010. Od Nowego Zarządzania Publicznego do lokalnego współzarządzania, Wydawnictwo UMCS.
258. Rayle L., Zegras C., 2012. The Emergence of Inter-Municipal Collaboration: Evidence from Metropolitan Planning in Portugal. European Planning Studies, 21, 6: 867-889.
259. Ratajczak W., 1999. Modelowanie sieci transportowych. Poznań, Wyd. Naukowe UAM.
260. Ratajczak M., 2011. Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana? Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, nr 9, s. 29-42.
261. Rhodes R., 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44: 652-667.
262. Rhodes R., 1997. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham, Open University Press.
263. Rhodes R., 2006. Policy Network Analysis. [W:] M. Moran, M. Rein, R. Goodin (red.), The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press: 425-447.

264. Rhodes R., 2011. One-way, Two-way, or Dead-end Street: British Influence on the Study of Public Administration in America Since 1945. *Public Administration Review*, 71, 4: 559-571.
265. Rija M., Tenuta P., 2011. Forms of Association of Italian Municipalities: Empirical Evidence. *Global Journal of Business Research*, 5, 2: 85-96.
266. Ryszkiewicz A., 1997. Wybrane problemy przekształceń własnościowych w komunalnym sektorze użyteczności publicznej w Polsce. *Samorząd Terytorialny*, 5 (77): 39-54.
267. Sagan I., Canowiecki Z. 2011. Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
268. Sandström A., 2008. Policy Networks: the relation between structure and performance. Doctoral Thesis. Luleå University of Technology. [W:] <http://epubl.ltu.se/1402-1544/2008/25/LTU-DT-0825-SE.pdf> (dostęp: 20.04.2015 r.).
269. Santiso C. 2001. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*, 7, 1: 1-22.
270. Scharpf F. W. 1997. Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research. Boulder, Westview Press.
271. Scott J. 2000. *Social Network Analysis. A Handbook. Second Editions.* Sage Publications.
272. Scott J. 2011. Social network analysis: developments, advances, and prospects. *Social Network Analysis and Mining*, 1: 21-26.
273. Scott R., 1995. *Institutions and Organizations. Foundations for Organizational Science.* Sage Publications.
274. Seckler D. 1975. *Thorstein Veblen and the Institutionalist. A Study in the Social Philosophy of Economics.* London-Basingstoke, Macmillan Press.
275. Silverman D. 1970. *The Theory of Organizations: A Sociological Framework.* New York, Basic Books.
276. Silverman D., 2008. *Interpretacja danych jakościowych.* Warszawa, PWN.
277. Singleton R. i in. 1988. *Approaches to Social Research: a Practical Handbook.* London, Sage.
278. Sobczyk M. 2000. *Statystyka. Podstawy teoretyczne, przykłady, zadania.* Lublin, Wyd. UMCS.
279. Sorrentino M., Simonetta M., 2013. Incentivising inter-municipal collaboration: the Lombard experience. *Journal of Management & Governance*, 17, 4: 887-906.

280. Sørensen R.J., 2007. Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85, 4: 1045-1058.
281. Sørensen E., Torfing J. 2007. Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. [W:] E. Sørensen, J. Torfing (red.), *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan: 1-21.
282. Stachowiak K., 2007. Instytucjonalne uwarunkowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce. Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
283. Stachowiak K., 2011. Rola koncepcji zakorzenienia w geograficznych badaniach nad globalizacją. [W:] W. Maik, K. Rembowska, A. Suliborski (red.), *Ujęcia i problemy badawcze we współczesnej geografii*. Wyższa Szkoła Gospodarki, Bydgoszcz: 83-99.
284. Stănuș C. 2011. Fine-tuning Intermunicipal Cooperation Policy in Romania. [W:] P. Swianiewicz (red.), *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest, Open Society Foundations: 269-329.
285. Stead D., Meijers E., 2009. Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice*, 10, 3: 317-332.
286. Steiner R., 2003. The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5, 4: 551-571.
287. Steinmo S., 2008. Historical Institutionalism. [W:] Porta D., Keating M. (red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge University Press.
288. Stępień J., 1996. Pięć lat w zawieszeniu. [W:] E. Sochacka, T. Kraśko (red.), *Rzeczpospolita demokracji lokalnej: rozmowy z: prof. Jerzym Regulskim, prof. Michałem Kuleszą, sen. Jerzym Stępnem, prof. Piotrem Buczkowskim*. Warszawa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej: 65-89.
289. Stoker G., 1998. Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50, 155: 17-28.
290. Stryjakiewicz T., 1988. Czynniki lokalizacji i funkcjonowania przemysłu rolno-spożywczego oraz jego struktura przestrzenna w regionie poznańskim. Poznań, Wyd. Naukowe UAM.
291. Stryjakiewicz T. 1999. Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji. Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM.
292. Stryjakiewicz T. 2001. Koncepcja usieciowienia (*networking*) w badaniach przestrzenno-ekonomicznych. [W:] H. Rogacki (red.), *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii*

- społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe: 37-47.
293. Stryjakiewicz T., 2004. Sieci gospodarcze w Polsce w warunkach transformacji systemowej. [W:] J. J. Parysek (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989-2002*. Poznań, Wyd. Naukowe UAM:
 294. Stryjakiewicz T. 2012. Związki geografii z historią i ekonomią oraz ich ewolucja. [W:] W. Maik, K. Rembowska, A. Suliborski (red.), *Związki geografii z innymi naukami*. Bydgoszcz, Wydawnictwo Uczelniane WSG: 51-58.
 295. Stryjakiewicz T., Dyba W., 2012.
 296. Such J., Szcześniak M., 1999. *Filozofia nauki*. Poznań, Wyd. Naukowe UAM.
 297. Swianiewicz P., 1989. *Społeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*. Warszawa, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW.
 298. Swianiewicz P. (red.), 2002. Consolidation or fragmentation?: the size of local governments in Central and Eastern Europe. *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute.
 299. Swianiewicz P., 2006. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska. *Samorząd Terytorialny*, 1-2: 29-43.
 300. Swianiewicz P. 2008. Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym. *Dialog*, 4.
 301. Swianiewicz P. 2009. Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej. *Samorząd Terytorialny*, 4: 5-22.
 302. Swianiewicz P. 2010. Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy. *Samorząd Terytorialny*, nr 4: 5-16.
 303. Swianiewicz P., (red.) 2011a. *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest, Open Society Foundations.
 304. Swianiewicz P., 2011b. Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. [W:] P. Swianiewicz (red.), *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest, Open Society Foundations: 1-18.
 305. Swianiewicz P., 2013. Konkurencja o środki unijne w opiniach polityków i pracowników samorządowych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2 (52): 5-31.
 306. Swianiewicz P., Herbst M., 2002. Korzyści i niekorzyści skali w działaniach samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, nr 6: 14-24.

307. Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., 2008. Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach. Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
308. Szmigiel-Rawska K, Dziemianowicz W., Szlachta J., 2010. Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych. Warszawa, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW.
309. Szmytkowska M., 2014. Top-down czy bottom-up? Dylematy kształtowania policentrycznych obszarów metropolitalnych na przykładzie Trójmiasta. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (57): 26-45.
310. Sztompka P., 2012. Socjologia. Analiza społeczeństwa. Kraków, Wydawnictwo Znak.
311. Szwed R., 1995. Związek Miast Polskich. 1917-1939. 1990-1994. Poznań, Związek Miast Polskich.
312. Szwed R., 2003. Centralne związki samorządowe w Polsce (1917-2003). Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie.
313. Tatarkiewicz W., 2009. Historia filozofii. Warszawa, Wyd. Naukowe PWN, t. 2.
314. Taylor Z., Ciechański A. 2013. Organizacyjno-własnościowe przekształcenia narodowych przewoźników drogowych w Polsce, Czechach i na Słowacji – część I. *Przełęcz Geograficzny*, 85, 2: 151-172.
315. Ter Wal A. L., Boschma R. A., 2009. Applying social network analysis in economic geography: theoretical and methodological issues. *The Annals of Regional Science*, 43: 739-756.
316. Thelen K., 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
317. Thelen K., Steinmo S., 1992. Historical institutionalism in comparative politics. [W:] Steinmo S., Thelen K., Longstreth F. (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press: 1-32.
318. Tiebout C. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
319. Thurmaier K., Wood C., 2004. Interlocal agreements as an alternative to consolidation. [W:] J. B. Carr, R. Feiock (red.), *City-county consolidation and its alternatives. Reshaping the local government landscape*. New York, M. E. Sharpe: 113-130.
320. Turner J. H., Maryanski A. 1991. *Network Analysis*. [W:] J. H. Turner, *The Structure of Sociological Theory*. Wadsworth Publishing Company.
321. Turner J. H., 2012. *Struktura teorii socjologicznej*. Warszawa, PWN.

322. Vajdova Z., Čermak D., Illner M. (red.), 2006. Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990. Praha, Sociologický ústav Akademie věd České republiky.
323. Waarden F. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21: 29-52
324. Warner M. E. 2006. Inter-municipal cooperation in the U.S.: a regional governance solution? *Urban Public Economics Review*, 7: 132–151.
325. Warner M. E. 2011. Competition or cooperation in urban service delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 4: 421–435.
326. Warner M. E., Hefetz A., 2003. Rural–urban differences in privatization: limits to the competitive state. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(4): 703–718.
327. Wasserman S., Faust K., 1994. *Social network analysis: methods and application*. New York: Cambridge University Press.
328. Wassenaar M., Groot T., Gradus R., 2010. Contracting out, an Empirical Study on Motives. Tinbergen Institute Discussion Paper. [w:] <http://ssrn.com/abstract=1722547> (22.01.2014 r.).
329. Wenarski G., 2012. Od konfliktu do współpracy. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie powiatu chełmskiego. [W:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska: 150-160.
330. West K., 2007. Inter-municipal co-operation in France: Incentives, instrumentality and empty shells. [W:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer: 67–90.
331. Wilk W., 2013. *Koncepcja sieci a geografia zorganizowanego handlu detalicznego w Polsce*. Warszawa, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW.
332. Wilkin J., 2012a. Teoria wyboru publicznego – *homo oeconomicus* w sferze polityki. [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*. Warszawa, Wyd. Naukowe SCHOLAR: 9-30.
333. Williamson O. E., 1975. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York, Free Press.
334. Władyka A., 2008. Sprawność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego – studia z zastosowaniem podejścia prakseologicznego. *Samorząd Terytorialny*, 1-2: 17-27.

335. Wollmann H., 2008. Inter-Communal Cooperation in Cross-Country Variance: A Sketch in Institutional Mapping. Discussion paper presented at a workshop on local-to-local partnerships, Bodo, May 22–24, 2008.
336. Wollmann H., 2010. Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany. *Urban Affairs Review*, 46 (2): 263-292.
337. Wódcz K. (red.), 2007. *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
338. Yamagishi T., 1986. The provision of a sanctioning system as a public good. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51: 110–116.
339. Zajac J. M., Krejz K., 2007. Internet jako przedmiot i obszar badań psychologii społecznej. *Psychologia Społeczna*, t. 2, nr 3–4 (5), s. 191–200.
340. Zarycki T., 2004. Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności. *Kultura i Społeczeństwo*, XLVIII, 2: 45-65.

8.2. Spis aktów prawnych

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz. U. z 1929 r., nr 39, poz. 386).
2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 lipca 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Robót Publicznych oraz Pracy i Opieki Społecznej w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o związkach międzykomunalnych (Dz. U. z 1929 r., nr 60, poz. 469).
3. Uchwała Nr XXIV/617/12 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania „Wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa dolnośląskiego 2012” ze zmianami (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
4. Uchwała Nr XXIV/397/2012 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie wykonania "Planu gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego 2017" ze zmianami (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
5. Uchwała Nr XXX/281/12 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 10 września 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa lubuskiego na lata 2012-2017 z perspektywą do 2020 roku” ze zmianami (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).

6. Uchwała Nr XXVI/435/12 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 września 2012 r. w sprawie wykonania "Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023" ze zmianami (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
7. Uchwała Nr XXVI/482/12 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego 2012” ze zmianami (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
8. Uchwała Nr XXV/398/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie wykonania "Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego" ze zmianami (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
9. Uchwała Nr 212/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 r. w sprawie wykonania „Wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023” ze zmianami (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
10. Uchwała Nr XX/272/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania "Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Opolskiego" (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
11. Uchwała Nr XXIV/410/12 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania „Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego” (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
12. Uchwała Nr XX/234/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania "Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017" (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
13. Uchwała Nr 416/XX/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania "Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2018" (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
14. Uchwała Nr IV/25/2/2012 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014” ze zmianami (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
15. Uchwała Nr XXI/361/12 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania "Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2012-2018” (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).

16. Uchwała Nr XVIII/334/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011-2016” (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
17. Uchwała Nr XXV/441/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012-2017” (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
18. Uchwała Nr XVI/219/12 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania „Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2012-2017 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2018-2023” (aktualna na dzień 1.01.2015 r.).
19. Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1958 r., nr 5, poz. 16).
20. Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. z 1972 r., nr 49, poz. 312).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie określenia miast oraz gmin wchodzących w skład województw (Dz. U. z 1975 r., nr 17, poz. 92).
22. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz. U. z 2001 r., nr 121, poz. 1307).
23. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – tekst ogłoszony (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95).
24. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – tekst aktualny (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1996 nr 118 poz. 561 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2001 nr 72 poz. 747).
30. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 z późn. zm.).

31. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005 nr 90 poz. 759).
32. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2005 nr 167 poz. 1399 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (Dz.U. 2007 nr 192 poz. 1379 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013 poz. 21 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. 2014 poz. 1146).

9. ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1. Sieci organizujące zbiórkę, odbiór i transport odpadów komunalnych.

Nr	Nazwa sieci	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Celowy Związek Gmin SGO5	Stare Kurowo	ZM	53
2.	Eko Siódemka	Krotoszyn	ZM	56
3.	Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki	Baćkowice	ZM	71
4.	Ekologiczny Związek Gmin Działdowszczyzna	Działdowo	ZM	62
5.	Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej	Poznań	ZM	47
6.	Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego	Leszno	ZM	51
7.	Mazurski Związek Międzygminny - Gospodarka Odpadami	Giżycko	ZM	38
8.	Międzygminny Związek Celowy	Włodawa	ZM	40
9.	Międzygminny Związek Chrzanowa, Libiąża, Trzebini Gospodarka Komunalna	Chrzanów	ZM	69
10.	Międzygminny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi Odra-Nysa-Bóbr	Gubin	ZM	45
11.	Natura	Grójec	ZM	55
12.	Zielonogórski Związek Gmin	Zielona Góra	ZM	54
13.	Związek Celowy Gmin MG-6	Gorzów Wielkopolski	ZM	41
14.	Związek Gmin Dolnej Odry	Chojna (3)	ZM	44
15.	Związek Gmin Krajny	Złotów	ZM	28
16.	Związek Gmin Kumiałka - Biebrza	Korycin	ZM	31
17.	Związek Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7	Dzierżoniów	ZM	43
18.	Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego Czyste Środowisko	Ostróda	ZM	30
19.	Związek Gmin Regionu Płockiego	Płock	ZM	25
20.	Związek Gmin Wierzyca	Starogard Gdański	ZM	49
21.	Związek Gmin Zagłębia Miedziowego	Polkowice	ZM	29
22.	Związek Komunalny Gmin Powiatu Chełmińskiego	Stolno	ZM	52
23.	Związek Komunalny Gmin Ziemi Lubartowskiej	Lubartów	ZM	36
24.	Związek Międzygminny Piłski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi	Piła	ZM	50
25.	Związek Międzygminny Centrum Zagospodarowania Odpadów - Selekt	Czempiń	ZM	37
26.	Związek Międzygminny Czysty Region	Kędzierzyn-Koźle	ZM	46
27.	Związek Międzygminny Eko-Przyszłość	Nowa Sól	ZM	48
28.	Związek Międzygminny Obra	Berzyna	ZM	42
29.	Związek Międzygminny Ślęza-Oława	Święta Katarzyna	ZM	39

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych

Załącznik nr 2. Sieci prowadzące instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Beskid Żywiec	Żywiec	Sp. z o. o.	959
2.	Celowy Związek Gmin - Proekob oraz Zakład Zagospodarowania Odpadów Komunalnych	Bełżyce	ZM + Sp. z o. o.	67 i 956
3.	Celowy Związek Gmin CZG-12	Długoszyń	ZM	70
4.	Celowy Związek Gmin R-XXI	Nowogard	ZM	61
5.	Ekologiczny Związek Gmin Działdowszczyzna	Działdowo	ZM	62
6.	Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi Ekogok oraz Zakładu Gospodarowania Odpadami Gać	Gać	ZM + Sp. z o. o.	123 i 941
7.	Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi oraz Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi	Rzędów	ZM + Sp. z o. o.	33 i 964
8.	Ekolań	Wilkowice	Sp. z o. o.	960
9.	Eko-Region	Bełchatów	Sp. z o. o.	938
10.	Komunalny Związek Dolina Redy i Chylonki oraz Eko Dolina	Gdynia	ZM + Sp. z o. o.	146 i 923
11.	Łużycki Związek Gmin oraz Zakład Zagospodarowania Odpadów	Żary	ZM + Sp. z o. o.	63 i 802
12.	Master – Odpady i Energia	Tychy	Sp. z o. o.	961
13.	Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej	Nowa Sól	Sp. z o. o.	940
14.	Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi	Konin	Sp. z o. o.	809
15.	Miejski Zakład Oczyszczania	Leszno	Sp. z o. o.	966
16.	Miejski Zakład Usług Komunalnych	Złotów	Sp. z o. o.	939
17.	Międzygminne Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami	Wardyń Górny	Sp. z o. o.	922
18.	Międzygminne Składowisko Odpadów Komunalnych	Wągrowiec	Sp. z o. o.	807
19.	Międzygminne Składowisko Odpadów Komunalnych Kras-Eko	Wincentów	Sp. z o. o.	945
20.	Międzygminny Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi i Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki	Baćkowice	ZM + Sp. z o. o.	968 i 71
21.	Międzygminny Związek Celowy	Włodawa	ZM	40
22.	Międzygminny Związek Komunalny	Trzebieszów	ZM	32
23.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej	Koszalin	Sp. z o. o.	921
24.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sanikom	Lubawka	Sp. z o. o.	943
25.	Przedsiębiorstwo Utylizacji Odpadów	Świdnica	Sp. z o. o.	942
26.	Regionalne Centrum Zagospodarowania i Unieszkodliwiania Odpadów Czysty Region	Kędzierzyn-Koźle	Sp. z o. o.	963
27.	Regionalny Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych Rypin	Puszcza Miejska	Sp. z o. o.	806
28.	Regionalny Zakład Zagospodarowania Odpadów	Ostrów Wielkopolski	Sp. z o. o.	810
29.	Spółka Wodno-Ściekowa Swarzewo	Swarzewo	Sp. w.	928
30.	Wodociągi Słupsk	Słupsk	Sp. z o. o.	925
31.	Zakład Gospodarki Odpadami	Jarocin	Sp. z o. o.	808
32.	Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi	Balin	Sp. z o. o.	967
33.	Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi	Olsztyn	Sp. z o. o.	805
34.	Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Janik	Janik	Sp. z o. o.	958
35.	Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Izery	Lubomierz	Sp. z o. o.	944
36.	Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Rudno	Rudno	Sp. z o. o.	933
37.	Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Spytkowo	Spytkowo	Sp. z o. o.	935

38.	Zakład Utylizacji Odpadów	Gilwa Mała	Sp. z o. o.	930
39.	Zakład Utylizacji Odpadów	Siedlce	Sp. z o. o.	937
40.	Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych Stary Las	Stary Las	Sp. z o. o.	926
41.	Zakład Utylizacji Odpadów Stałych	Tczew	Sp. z o. o.	931
42.	Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Ekowod	Namysłów	Sp. z o. o.	962
43.	Zakład Zagospodarowania Odpadów	Sierzno	Sp. z o. o.	924
44.	Zakład Zagospodarowania Odpadów Czysta Błękitna Kraina	Czarnówko	Sp. z o. o.	927
45.	Zakład Zagospodarowania Odpadów Nowy Dwór	Nowy Dwór	Sp. z o. o.	929
46.	Zakład Zagospodarowania Odpadów Olszowa	Kępno	Sp. z o. o.	812
47.	Związek Gmin Czyste Środowisko oraz Przedsiębiorstwo Komunalne Gospodarki Odpadami Czyste Środowisko	Wasilków	ZM + Sp. z o. o.	34 i 965
48.	Związek Gmin Dorzecza Górnej Skawy – Świnna Poręba	Sucha Beskidzka	ZM	59
49.	Związek Gmin Karkonoskich oraz Karkonoskie Centrum Gospodarki Odpadami	Bukowiec	ZM + Sp. z o. o.	108 i 970
50.	Związek Gmin Ziemi Kujawskiej oraz Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej Ekoskład	Aleksandrów Kujawski	ZM + Sp. z o. o.	18 i 932
51.	Związek Gmin Ziemi Ostrzeszowskiej	Ostrzeszów	ZM	811
52.	Związek Gmin Zlewni Górnej Baryczy	Krotoszyn	ZM	107
53.	Związek Komunalny Biebrza oraz BIOM	Dolistowo Stare	ZM + Sp. z o. o.	106 i 936
54.	Związek Komunalny Gmin Czyste Miasto, Czysta Gmina	Kalisz	ZM	64
55.	Związek Komunalny Gmin Powiatu Radzyńskiego oraz Zakład Zagospodarowania Odpadów Komunalnych	Radzyń Podlaski	ZM + Sp. z o. o.	66 i 957
56.	Związek Komunalny Gmin Ziemi Lubartowskiej	Lubartów	ZM	36
57.	Związek Komunalny oraz Miejski Zakład Oczyszczania	Pruszków	ZM + Sp. z o. o.	101 i 969
58.	Związek Międzygminny Gospodarka komunalna oraz Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Eko-Mazury	Ełk	ZM + Sp. z o. o.	60 i 934
59.	Związek Międzygminny Bzura	Łowicz	ZM	68
60.	Związek Międzygminny Obra	Berzyna	ZM	42
61.	Związek Międzygminny Strefa usług komunalnych	Kraśnik	ZM	65

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 3. Pozostałe sieci gospodarowania odpadami komunalnymi.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin	Nakło nad Notecią	ZM	97
2.	Związek Międzygminny Ekologia	Jędrzejów	ZM	35
3.	Związek Międzygminny Utylizator	Skarżysko-Kamienna	ZM	899
4.	Związek Gmin Ziemi Kozienickiej	Kozienice	ZM	152
5.	Zambrowski Związek Gmin	Zambrów	ZM	17
6.	Związek Komunalny Nieskażone Środowisko	Łosice	ZM	27
7.	Związek Komunalny Gmin Ziemi Chełmskiej	Chełm	ZM	58

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik 4. Sieci pełniące funkcje regulacyjne i organizatorskie w gospodarce wodno-ściekowej.

Lp	Nazwa sieci	Siedziba	Forma prawna	Nr
1.	Komunalny Związek Dolina Redy i Chylonki	Gdynia	ZM	146
2.	Międzygminny Związek Chrzanowa, Libiąża, Trzebini Gospodarka Komunalna	Chrzanów	ZM	69
3.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji	Strzelce Wielkie	ZM	23
4.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji	Łomża	ZM	24
5.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji	Wodzisław Śląski	ZM	151
6.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji	Kielce	ZM	79
7.	Samorządowy Chorzowsko-Swiętochłowski Związek Wodociągów i Kanalizacji	Chorzów	ZM	82
8.	Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji	Wałbrzych	ZM	149
9.	Związek Celowy Gmin MG-6	Gorzów Wielkopolski	ZM	41
10.	Związek Gmin Bolesław i Mędrzechów	Mędrzechów	ZM	88
11.	Związek Gmin Bychowo	Prusice	ZM	75
12.	Związek Gmin do spraw Wodociągów i Kanalizacji	Dąbrowa Tarnowska	ZM	91
13.	Związek Gmin Ekowod	Bartoszyce	ZM	89
14.	Związek Gmin Krajny	Złotów	ZM	28
15.	Związek Komunalny Gmin	Bełżyce	ZM	84
16.	Związek Komunalny Gmin d/s Wodociągów i Kanalizacji	Częstochowa	ZM	78
17.	Związek Komunalny Gmin Do Spraw Wodociągów i Kanalizacji	Brzesko	ZM	87
18.	Związek Komunalny Paprotnia	Paprotnia	ZM	83
19.	Związek Komunalny Wodociąg Lisowice	Prochowice	ZM	128
20.	Związek Międzygminny Bóbr	Bolesławiec	ZM	90
21.	Związek Międzygminny ds. Ekologii	Żywiec	ZM	96
22.	Związek Międzygminny Gmin Żabno i Lisia Góra ds. zaopatrzenia wsi w wodę	Lisia Góra	ZM	86
23.	Związek Międzygminny Nidzica	Kazimierza Wielka	ZM	77
24.	Związek Międzygminny Panki-Przystajń ds. ochrony wód	Panki	ZM	14
25.	Związek Międzygminny Puszcza Zielonka	Murowana Goślina	ZM	130
26.	Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji	Konin	ZM	81
27.	Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich	Wschowa	ZM	22
28.	Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich	Węgrów	ZM	80
29.	Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich	Wola Rzędzińska	ZM	85

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik 5. Sieci pełniące funkcje przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

Lp	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr
1.	Aqua	Bielsko-Biała	SA	817
2.	Aquanet	Poznań	SA	813
3.	Centralny Wodociąg Żuławski	Nowy Dwór Gdański	Sp. z o. o.	953
4.	Górna Raba	Mszana Dolna	Sp. z o. o.	847
5.	Jastrzębski Zakład Wodociągów i Kanalizacji	Jastrzębie Zdrój	SA	825
6.	Komunalne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Szubin	Sp. z o. o.	869
7.	Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej	Nowa Sól	Sp. z o. o.	842
8.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Leszno	Sp. z o. o.	830
9.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Skarżysko-Kamienna	Sp. z o. o.	837
10.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Sieradz	Sp. z o. o.	840
11.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Wodociągi Puławskie	Puławy	Sp. z o. o.	836
12.	Miejskie Wodociągi i Kanalizacja	Kołobrzeg	Sp. z o. o.	838
13.	Miejskie Wodociągi i Kanalizacja	Chodzież	Sp. z o. o.	950
14.	Międzygminne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Ekowik	Władysławowo	ZM + Sp. z o. o.	803
15.	Międzygminny Związek Chrzanowa, Libiąża, Trzebini Gospodarka Komunalna oraz Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Chrzanów	ZM + Sp. z o. o.	69
16.	Międzygminny Związek Komunalny	Parczew	ZM	26
17.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji	Strzelce Wielkie	ZM	23
18.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji oraz Wodociągi Wiejskie	Łomża	ZM + Sp. z o. o.	24
19.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji oraz Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Wodzisław Śląski	ZM + Sp. z o. o.	151
20.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji oraz Wodociągi Kieleckie	Kielce	ZM + Sp. z o. o.	79
21.	Międzygminny Związek Zaopatrzenia w Wodę Gmin Radomyśl Wielki i Wadowice Górne	Wola Wadowska	ZM	76
22.	Przedsiębiorstwo Inżynierii Miejskiej	Czechowice-Dziedzice	Sp. z o. o.	839
23.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Gorzów Wielkopolski	Sp. z o. o.	818
24.	Przedsiębiorstwo Wodociągowo-Kanalizacyjne Kwidzyn	Kwidzyn	Sp. z o. o.	845
25.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Gdynia	Sp. z o. o.	815
26.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Gliwice	Sp. z o. o.	816
27.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Rybnik	Sp. z o. o.	822
28.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Siedlce	Sp. z o. o.	828
29.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Tarnowskie Góry	Sp. z o. o.	831
30.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Starachowice	Sp. z o. o.	832
31.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Olkusz	Sp. z o. o.	835
32.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Szczecinek	Sp. z o. o.	841
33.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Oświęcim	Sp. z o. o.	843
34.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji i Związek Międzygminny Bóbr	Bolesławiec	ZM + Sp. z o. o.	951 i 90
35.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Sierakowice	Sp. z o. o.	952
36.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Nysa	Zgorzelec	Sp. z o. o.	870
37.	Regionalne Wodociągi i Kanalizacja	Białogard	Sp. z o. o.	1004

38.	Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Tychy	SA	821
39.	Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji i Związek Komunalny Gmin Do Spraw Wodociągów i Kanalizacji	Brzesko	ZM + Sp. z o. o.	867 i 87
40.	Samorządowy Chorzowski-Swiętochłowski Związek Wodociągów i Kanalizacji	Chorzów	ZM	82
41.	Sądeckie Wodociągi	Nowy Sącz	Sp. z o. o.	826
42.	Sewik Tatrzańska Komunalna Grupa Kapitałowa	Zakopane	Sp. z o. o.	947
43.	Spółka Komunalna Dorzecze Białej	Tuchów	Sp. z o. o.	954
44.	Spółka Wodno-Ściekowa Proсна	Kalisz	Sp. w.	955
45.	Spółka Wodno-Ściekowa Swarzewo	Władysławowo	Sp. w.	804
46.	Strzeleckie Wodociągi i Kanalizacja	Strzelce Opolskie	Sp. z o. o.	871
47.	Tarnowskie Wodociągi	Tarnów	Sp. z o. o.	823
48.	Wadowickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Wadowice	Sp. z o. o.	846
49.	Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji oraz Wałbrzyski Zakład Wodociągów i Kanalizacji	Wałbrzych	ZM	149
50.	Wodkan Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Ostrów Wielkopolski	SA	827
51.	Wodociągi Białostockie	Białystok	Sp. z o. o.	814
52.	Wodociągi i Kanalizacja	Opole	Sp. z o. o.	819
53.	Wodociągi i Kanalizacja	Dzierżoniów	Sp. z o. o.	868
54.	Wodociągi Słupsk	Słupsk	Sp. z o. o.	824
55.	Wodociągi Ustka	Ustka	Sp. z o. o.	972
56.	Zakład Wodociągów i Kanalizacji	Żary	Sp. z o. o.	844
57.	Zakład Wodociągów i Kanalizacji	Nowa Ruda	Sp. z o. o.	949
58.	Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Ekowod	Namysłów	Sp. z o. o.	946
59.	Zielonogórskie Wodociągi i Kanalizacja	Zielona Góra	Sp. z o. o.	820
60.	Związek Gmin Aqua Silesia	Strzeleczyki	ZM	150
61.	Związek Gmin Bolesław i Mędzrechów	Mędzrechów	ZM	88
62.	Związek Gmin Bychowo	Prusice	ZM	75
63.	Związek Gmin do spraw Wodociągów i Kanalizacji oraz Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	Dąbrowa Tarnowska	ZM + Sp. z o. o.	91
64.	Związek Gmin Ekowod	Bartoszyce	ZM	89
65.	Związek Gmin Karkonoskich oraz Karkonoski System Wodociągów i Kanalizacji	Bukowiec	ZM + Sp. z o. o.	108
66.	Związek Gmin Krajny	Złotów	ZM	28
67.	Związek Gmin PROKADO	Prószków	ZM	74
68.	Związek Komunalny Gmin	Bełżyce	ZM	84
69.	Związek Komunalny Gmin d/s Wodociągów i Kanalizacji oraz Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego	Częstochowa	ZM + SA.	78
70.	Związek Komunalny Paprotnia	Paprotnia	ZM	83
71.	Związek Komunalny Wodociąg Lisowice	Prochowice	ZM	128
72.	Związek Międzygminny Gmin Żabno i Lisia Góra ds. zaopatrzenia wsi w wodę	Lisia Góra	ZM	86
73.	Związek Międzygminny Nidzica	Kazimierza Wielka	ZM	77
74.	Związek Międzygminny Panki-Przystajń ds. ochrony wód	Panki	ZM	14
75.	Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji oraz Zakład Usług Wodnych	Konin	ZM + Sp. z o. o.	81
76.	Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich	Węgrów	ZM	80
77.	Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich	Wola Rzędzińska	ZM	85
78.	Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich oraz Zakład Usług Wodnych	Wschowa	ZM + Sp. z o. o.	22

79.	Żagańskie Wodociągi i Kanalizacje	Żagań	Sp. z o. o.	948
-----	-----------------------------------	-------	-------------	-----

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 6. Sieci powstałe w celu realizacji dużych projektów wodno-ściekowych na terenach wiejskich.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin	Nakło nad Notecią	ZM	97
2.	Związek Międzygminny Ekologia	Jędrzejów	ZM	35
3.	Związek Międzygminny Utylizator	Skarżysko-Kamienna	ZM	899
4.	Związek Gmin Ziemi Kozienickiej	Kozienice	ZM	152
5.	Zambrowski Związek Gmin	Zambrów	ZM	17
6.	Związek Komunalny Nieskażone Środowisko	Łosice	ZM	27
7.	Związek Komunalny Gmin Ziemi Chełmskiej	Chełm	ZM	58

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 7. Sieci w publicznym transporcie zbiorowym.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego	Katowice	ZM	95
2.	Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej	Gdańsk	ZM	141
3.	Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej i Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Międzygminna Sp. z o. o.	Tarnowskie Góry i Świerklaniec	ZM + Sp. z o. o.	139 i 977
4.	Międzygminny Związek Komunikacyjny i Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Sp. z o. o.	Jastrzębie Zdrój	ZM + Sp. z o. o.	137 i 1005
5.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej	Gliwice	Sp. z o. o.	976
6.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej	Świerklaniec	Sp. z o. o.	977
7.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej	Sosnowiec	Sp. z o. o.	975
8.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Katowice	Katowice	Sp. z o. o.	974
9.	Tramwaje Śląskie	Chorzów	SA	973
10.	Związek Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa i Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Rzeszowie	Rzeszów i Chmielnik	ZM + SA.	142 i 1006
11.	Związek Gmin Podradomska Komunikacja Samochodowa i Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Radomiu	Radom	ZM + Sp. z o. o.	143 i 1007
12.	Związek Komunalny Gmin Komunikacja Międzygminna	Olkusz	ZM	140
13.	Związek Komunalny Komunikacja Międzygminna	Chrzanów	ZM	138

Zródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 8. Sieci związane z realizacją innych usług publicznych.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Beskid Żywiec	Żywiec	Sp. z o. o.	959
2.	Edukacyjny Związek Międzygminny Gostkowo-Niepart	Niepart	ZM	20
3.	Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki i Międzygminny Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi	Bačkowice	ZM + Sp. z o. o.	71 i 968
4.	Ekologiczny Związek Gmin Działdowszczyzna	Działdowo	ZM	62
5.	Komunalny Związek Ciepłownictwa Poniżcie	Busko-Zdrój	ZM	19
6.	Komunalny Związek Dolina Redy i Chylonki i Okręgowe Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej	Gdynia	ZM + Sp. z o. o.	146 i 1008
7.	Mazowieckie Stowarzyszenie Gmin na rzecz Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego	Warszawa	Stow.	645
8.	Międzygminny Związek Planowanie Przestrzenne	Kielce	ZM	110
9.	Staropolski Związek Gmin i Miast	Końskie	ZM	21
10.	Stowarzyszenie Bezpieczny Region Słupski	Słupsk	Stow.	631
11.	Stowarzyszenie Gmin Powiatu Wejherowskiego na rzecz Wspólnego Rozwiązania Problemów Alkoholowych Zdrowa Rodzina - Zdrowa Gmina	Wejherowo	Stow.	622
12.	Warmiński Związek Gmin	Olsztyn	ZM	132
13.	Związek Gmin - Międzygminny Ośrodek Opiekuńczy	Pruszcz	ZM	145
14.	Związek Gmin Kwisa	Lubań	ZM	94
15.	Związek Gmin Regionu Kutnowskiego	Kutno	ZM	15
16.	Związek Gmin Regionu Słupckiego	Słupca	ZM	134
17.	Związek Gmin Ziemi Wieluńskiej	Wieluń	ZM	112
18.	Związek Gmin Ziemi Zgorzeleckiej	Zgorzelec	ZM	131
19.	Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty	Karlino	ZM	154
20.	Związek Międzygminny Mazowsze Zachodnie	Mszczonów	ZM	111
21.	Związek Międzygminny Schronisko dla Zwierząt - SCHRONISKO	Kostrzyn	ZM	133

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik 9. „Puste skorupy”, czyli sieci nierealizujące swoich statutowych celów.

Lp	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr
1.	Kętrzyński Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami	Kętrzyn	ZM	3
2.	Komunalny Związek Celowy Gmin Pomorza Zachodniego Pomierania	Szczecin	ZM	875
3.	Komunalny Związek Celowy SIGPOZ	Szczecin	ZM	872
4.	Komunalny Związek Gmin CONGREGATOR	Lwówek	ZM	10
5.	Komunalny Związek Gmin Nadzalewowych	Elbląg	ZM	98
6.	Komunalny Związek Wodno-Ściekowy	Brzeg	ZM	866
7.	Kujawsko-Pałucki Związek Miast i Gmin	Inowrocław	ZM	916
8.	Międzygminny Związek Komunalny Tanew	Biłgoraj	ZM	902
9.	Międzygminny Związek Komunikacji Podmiejskiej	Tarnowo Podgórne	ZM	858
10.	Międzygminny Związek Regionu Ciechanowskiego	Ciechanów	ZM	920
11.	Międzygminny Związek Ziemia Ostrowska	Ostrów Mazowiecka	ZM	92
12.	Międzywojewódzki Komunalny Związek Gmin d/s Gazyfikacji	Stryków	ZM	877
13.	Turystyczny Związek Gmin	Lubniewice	ZM	913
14.	Unia Gmin Nysy Kłodzkiej	Otmuchów	ZM	890
15.	Unia Gmin Powiatu Nyskiego	Nysa	ZM	885
16.	Unia Miast i Gmin Dorzecza Regi	Gryfice	ZM	856
17.	Zamojsko-Roztockański Związek Gmin	Zamość	ZM	100
18.	Związek Bieszczadzkich Gmin Pogranicza	Ustrzyki Dolne	ZM	136
19.	Związek Gmin	Syców	ZM	857
20.	Związek Gmin - Kurpie Białe	Obryte	ZM	850
21.	Związek Gmin Barcja	Kętrzyn	ZM	119
22.	Związek Gmin Bieszczadzskich	Lesko	ZM	852
23.	Związek Gmin Bledzew-Przycznica-Skwierzyna	Skwierzyna	ZM	893
24.	Związek Gmin Chojnickich	Chojnice	ZM	889
25.	Związek Gmin Czyste Mazury	Mrażowo	ZM	73
26.	Związek Gmin Doliny Wielopolki i Tuszymki	Ropczyce	ZM	919
27.	Związek Gmin Dolna Mała Panew	Turawa	ZM	109
28.	Związek Gmin Dolnego Sanu	Stalowa Wola	ZM	906
29.	Związek Gmin Dorzecza Brdy	Bydgoszcz	ZM	878
30.	Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa	Mszana Dolna	ZM	880
31.	Związek Gmin Dorzecza Łęgu	Gorzyce	ZM	912
32.	Związek Gmin Dorzecza Troi	Kietrz	ZM	918
33.	Związek Gmin Dorzecza Widel Rzek Dunajec i Poprad	Rytro	ZM	894
34.	Związek Gmin Gorzowskich	Dąbroszyn	ZM	873
35.	Związek Gmin Gubin	Gubin	ZM	898
36.	Związek Gmin Ińskiego Parku Krajobrazowego	Węgorzyno	ZM	892
37.	Związek Gmin Iztar	Tarnów Opolski	ZM	888
38.	Związek Gmin Mazurskich Jurand	Szczytno	ZM	863
39.	Związek Gmin Miastekkich	Miastko	ZM	874
40.	Związek Gmin Nadnerzańskich	Poddębice	ZM	122
41.	Związek Gmin Nadobrzańskich	Borek Wielkopolski	ZM	914

42.	Związek Gmin Park Inwestycyjny Malbork-Sztum	Malbork	ZM	907
43.	Związek Gmin Pisa-Narew	Pisz	ZM	11
44.	Związek Gmin Powiatu Kieleckiego w Zlewni Górnej Nidy	Morawica	ZM	6
45.	Związek Gmin Powiatu Radomszczańskiego	Gidle	ZM	99
46.	Związek Gmin Powiatu Tureckiego	Turek	ZM	5
47.	Związek Gmin Powidzkiego Parku Krajobrazowego	Powidz	ZM	7
48.	Związek Gmin Północnego Mazowsza	Brodnica	ZM	13
49.	Związek Gmin Północno-Wschodnich Szelment	Suwałki	ZM	865
50.	Związek Gmin Regionu Poddębickiego	Poddębice	ZM	864
51.	Związek Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej	Bielsk Podlaski	ZM	9
52.	Związek Gmin Rypińskich	Rypin	ZM	4
53.	Związek Gmin Szansa Białej Przemysy	Sławków	ZM	883
54.	Związek Gmin Trzebiatów - Rewal	Trzebiatów	ZM	905
55.	Związek Gmin Wód Granicznych Rzeki Czarna Orawa	Jabłonka	ZM	900
56.	Związek Gmin Wspólny telefon	Ślesin	ZM	859
57.	Związek Gmin Zalewu Zegrzyńskiego	Legionowo	ZM	8
58.	Związek Gmin Ziemi Hrubieszowskiej	Hrubieszów	ZM	1
59.	Związek Gmin Ziemi Lubaczowskiej	Lubaczów	ZM	910
60.	Związek Gmin Ziemi Makowskiej	Maków Mazowiecki	ZM	147
61.	Związek Gmin Ziemi Nowomiejskiej	Nowe Miasto Lubawskie	ZM	853
62.	Związek Gmin Ziemi Przeworskiej	Zarzecze	ZM	121
63.	Związek Gmin Zlewni Jeziora Druzno i Zalewu Wiślanego	Elbląg	ZM	16
64.	Związek Gmin Zlewni Jeziora Gopło	Kruszwica	ZM	104
65.	Związek Gmin Zlewni Jeziora Miedwie	Stargard Szczeciński	ZM	904
66.	Związek Gmin Zlewni Rzeki Biała	Gromnik	ZM	901
67.	Związek Gmin Zlewni Rzeki Bystrzycy	Świdnica	ZM	917
68.	Związek Komunalny	Dębica	ZM	860
69.	Związek Komunalny	Konstantynów Łódzki	ZM	876
70.	Związek Komunalny do Eksploatacji Sieci Centralnego Wodociągu Żuławskiego	Nowy Staw	ZM	861
71.	Związek Komunalny Gmin	Kleszczów	ZM	851
72.	Związek Komunalny Gmin Nadpilicznych	Tomaszów Mazowiecki	ZM	862
73.	Związek Komunalny Gmin Wieprz, Zator i Babice ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów	Zator	ZM	884
74.	Związek Komunalny Novelty	Zakroczym	ZM	854
75.	Związek Komunalny Pasma	Chelm	ZM	879
76.	Związek Miast i Gmin Zlewni Wdy	Czarna Woda	ZM	887
77.	Związek Miast i Gmin Źródła Rzeki Proсны	Praszka	ZM	911
78.	Związek Miasta i Gminy Lubartów	Lubartów	ZM	909
79.	Związek Międzygminny Do Spraw Gazyfikacji, Rozwoju Terenów Wiejskich i Ochrony Środowiska	Proszowice	ZM	126
80.	Związek Międzygminny Gmin Dorzecza Rzeki Raduni	Kartuzy	ZM	895
81.	Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Stałymi - Czysta Gmina	Szamotuły	ZM	908
82.	Związek Międzygminny Inwestkom	Skarbimierz Osiedle	ZM	891
83.	Związek Międzygminny Kampinos	Kampinos	ZM	903
84.	Związek Międzygminny Kolski Region Komunalny	Koło	ZM	896
85.	Związek Międzygminny Koniński Region Komunalny	Konin	ZM	886

86.	Związek Międzygminny Odra-Warta	Słubice	ZM	148
87.	Związek Międzygminny Towarzystwo Turystyczne LIWA	Kwidzyn	ZM	881
88.	Związek Międzygminny Warszawski Związek Wodociągów i Kanalizacji	Warszawa	ZM	897
89.	Związek Międzygminny Ziemia Leżajska	Leżajsk	ZM	915

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 10. Sieci integracji metropolitalnej i aglomeracyjnej.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Górnos Śląski Związek Metropolitalny	Katowice	ZM	12
2.	Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska	Opole	Stow.	701
3.	Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska	Nowy Kisielin	Stow.	694
4.	Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	Białystok	Stow.	697
5.	Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny	Gdańsk	Stow.	1002
6.	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej	Wrocław	Stow.	702
7.	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Pomorza Środkowego	Koszalin	Stow.	618
8.	Stowarzyszenie Gmin Małe Trójmiasto Kaszubskie	Wejherowo	Stow.	614
9.	Stowarzyszenie Lubuskie Trójmiasto	Zielona Góra	Stow.	613
10.	Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny	Łódź	Stow.	1003
11.	Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	Kraków	Stow.	698
12.	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	Poznań	Stow.	699
13.	Stowarzyszenie Metropolia Warszawa	Warszawa	Stow.	700
14.	Stowarzyszenie Olsztyński Obszar Aglomeracyjny	Olsztyn	Stow.	1000
15.	Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych Aglomeracja Rzeszowska	Rzeszów	Stow.	695
16.	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	Szczecin	Stow.	696
17.	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego	Gliwice	Stow.	999

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 11. Sieci wsparcia sektora turystyki.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Celowy Związek Gmin „Puszcza Drawska”	Dobiegniew	ZM	113
2.	Międzygminny Związek Turystyczny Wielkopolska Gościnną	Pępowo	ZM	129
3.	Ogólnopolskie Stowarzyszenie Gmin Cysterskich	Bierzwnik	Stow.	680
4.	Stowarzyszenie Gmin Pojezierza Waleckiego	Walcz	Stow.	621
5.	Stowarzyszenie Gmin Polskie Zamki Gotyckie	Olsztyn	Stow.	681
6.	Stowarzyszenie Gmin Powiatów i Regionów Nadbużańskich	Siedlce	Stow.	651
7.	Stowarzyszenie Gmin Turystycznych Od Obry Do Odry	Kargowa	Stow.	626
8.	Stowarzyszenie Gmin Turystycznych Pojezierza Gostynińskiego	Łąck	Stow.	653
9.	Stowarzyszenie Gmin Ziemi Kłodzkiej	Kłodzko	Stow.	656
10.	Stowarzyszenie Miast i Gmin Rzeka Historii	Prostki	Stow.	641
11.	Stowarzyszenie Turystyczne Gmin Gór Sowich	Pieszycą	Stow.	629
12.	Stowarzyszenie Żuławy	Nowy Dwór Gdański	Stow.	660
13.	Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemyśl	Przemyśl	ZM	114
14.	Związek Gmin Jeziorak	Łława	ZM	118
15.	Związek Gmin Jurajskich	Ogrodzieniec	Stow.	663
16.	Związek Gmin Kanału Ostródzko-Elbląskiego i Pojezierza Łławskiego	Ostróda	ZM	116
17.	Związek Gmin Nad Łłżanką	Łłża	ZM	135
18.	Związek Gmin Porozumienie Gospodarczo-Turystyczne Gmin Górnej Małej Panwi i Górnej Liswarty	Lubliniec	Stow.	630
19.	Związek Gmin Śnieżnickich	Bystrzyca Kłodzka	ZM	144
20.	Związek Gmin Turystycznych Pogórza Dynowskiego	Dynów	ZM	127
21.	Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty	Karlino	ZM	154
22.	Związek Międzygminny Perły Doliny Popradu	Muszyna	ZM	2
23.	Związek Międzygminny Puszcza Zielonka	Murowana Goślina	ZM	130

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 12. Sieci koordynacji i wsparcia działań związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska przyrodniczego.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Ekologiczne Stowarzyszenie Gmin Rospuda	Bakałarzewo	Stow.	612
2.	Stowarzyszenie Gmin Górnej Narwi	Turośl Kościelna	Stow.	643
3.	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Zlewni Rzeki Jeziorki	Piaszczno	Stow.	619
4.	Stowarzyszenie Gmin Mikroregionu Wielkopolskiego Parku Narodowego	Puszczykowo	Stow.	620
5.	Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć Energie Cites	Kraków	Stow.	683
6.	Stowarzyszenie Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej	Kobylnica	Stow.	684
7.	Stowarzyszenie Gmin Turystycznych Wzgórz Trzebnickich i Doliny Baryczy	Żmigród	Stow.	654
8.	Stowarzyszenie Miast, Gmin i Powiatów Dorzecza Drwęcy	Brodnica	Stow.	676
9.	Stowarzyszenie Samorządów Dorzecza Biebrzy	Grajewo	Stow.	615
10.	Stowarzyszenie Szansa Białej Przemszy	Olkusz	Stow.	632
11.	Związek Gmin Dolnego Dorzecza Rzeki Raby	Gdów	ZM	124
12.	Związek Gmin Dorzecza Wisłoki	Jasło	ZM	103
13.	Związek Gmin Jeziora Rożnowskiego	Gródek nad Dunajcem	ZM	97
14.	Związek Gmin Ziemi Gorlickiej	Gorlice	ZM	125
15.	Związek Międzygminny Zatoki Puckiej	Puck	ZM	72

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 13. Sieci koordynacji i wsparcia działań kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Związek Gmin Radomka	Przytyk	ZM	102
2.	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Śląsk-Beskidy	Tychy	Stow.	616
3.	Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza	Ujazd	Stow.	623
4.	Stowarzyszenie Gmin Rzeczypospolitej Polskiej Region Kozła	Dąbrówka Wielkopolska	Stow.	624
5.	Stowarzyszenie Gmin Zachodniego Mazowsza Mazovia	Milanówek	Stow.	627
6.	Kujawsko-Pomorskie Samorządowe Stowarzyszenie Salutaris	Toruń	Stow.	644
7.	Stowarzyszenie Gmin Babiogórskich w Zawoi	Sucha Beskidzka	Stow.	646
8.	Polska Unia Mobilności Aktywnej	Gdańsk	Stow.	652
9.	Stowarzyszenie Zdrowych Miast Polskich	Łódź	Stow.	679

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 14. Krajowe sieci ogólnosamorządowe.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Unia Metropolii Polskich	Warszawa	Fund.	693
2.	Unia Miasteczek Polskich	Chojna	Stow.	687
3.	Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej	Poznań	Stow.	688
4.	Związek Miast Polskich	Poznań	Stow.	690

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 15. Międzyregionalne i regionalne sieci ogólnosamorządowe.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Kujawsko-Pomorskie Samorządowe Stowarzyszenie Europa Kujaw i Pomorza	Toruń	Stow.	800
2.	Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych	Rzeszów	Stow.	673
3.	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski	Kraków	Stow.	647
4.	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski	Poznań	Stow.	649
5.	Stowarzyszenie Pomorskie w Unii Europejskiej	Gdańsk	Stow.	657
6.	Stowarzyszenie Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych	Poznań	Stow.	658
7.	Stowarzyszenie Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego	Łódź	Stow.	659
8.	Śląski Związek Gmin i Powiatów	Katowice	Stow.	661
9.	Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego	Zielona Góra	Stow.	798
10.	Związek Gmin Lubelszczyzny	Lublin	Stow.	664
11.	Związek Gmin Pomorskich	Gdańsk	Stow.	665
12.	Związek Gmin Śląska Opolskiego	Opole	ZM	93
13.	Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich	Olsztyn	ZM	117
14.	Związek Gmin Wiejskich Województwa Łódzkiego	Łódź	Stow.	666
15.	Związek Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego	Białystok	Stow.	667
16.	Związek Miast i Gmin Morskich	Gdańsk	Stow.	668
17.	Związek Miast i Gmin Regionu Świętokrzyskiego	Kielce	Stow.	670

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 16. Subregionalne i lokalne sieci ogólnosamorządowe.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Nadnoteckich	Piła	Stow.	648
2.	Stowarzyszenie Gmin Ślązańskich	Sobótka	Stow.	625
3.	Stowarzyszenie Gmin Ziemi Chodzieskiej	Chodzież	Stow.	628
4.	Stowarzyszenie Gmin Ziemi Dobrzyńskiej	Dobrzyń nad Wisłą	Stow.	655
5.	Stowarzyszenie Powiatów i Gmin Dorzecza Bzury	Łowicz	Stow.	834
6.	Stowarzyszenie Powiatów i Gmin Ziemi Łęczyckiej	Łęczyca	Stow.	833
7.	Stowarzyszenie Rozwoju Gmin i Miast Powiatu Garwolińskiego	Garwolin	Stow.	611
8.	Stowarzyszenie Samorządów Powiatu Dąbrowskiego	Dąbrowa Tarnowska	Stow.	638
9.	Stowarzyszenie Samorządów Powiatu Tomaszowskiego	Tomaszów Lubelski	Stow.	635
10.	Stowarzyszenie Samorządów Ziemi Człuchowskiej	Człuchów	Stow.	637
11.	Stowarzyszenie Samorządów Ziemi Sejneńskiej	Sejny	Stow.	636
12.	Stowarzyszenie Samorządów Ziemi Sochaczewskiej	Sochaczew	Stow.	639
13.	Stowarzyszenie Związek Samorządów Powiatu Strzyżowskiego	Strzyżów	Stow.	640
14.	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego	Rybnik	Stow.	662
15.	Związek Gmin Ziemi Włoszczowskiej	Włoszczowa	ZM	153
16.	Związek Miast i Gmin Nadnoteckich	Nakło nad Notecią	Stow.	672

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

Załącznik nr 17. Sieci tematyczne reprezentujące sprofilowane interesy gmin.

Nr	Nazwa sieci i siedziba	Siedziba	Forma prawna	Nr w bazie danych
1.	Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce	Rybnik	Stow.	677
2.	Stowarzyszenie Gmin Pomorskich na rzecz Budowy Autostrady A-1	Pelplin	Stow.	650
3.	Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych Rzeczypospolitej Polskiej	Krynica-Zdrój	Stow.	685
4.	Stowarzyszenie Gmin, Powiatów i Województw Droga S11	Poznań	Stow.	686
5.	Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego Komunikacja	Wągrowiec	Stow.	634
6.	Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego na rzecz Budowy Drogi Ekspresowej S-12	Radom	Stow.	674
7.	Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego na rzecz Budowy Dróg Ekspresowych S-8 (przez Sieradz-Łódź) i S-14	Łask	Stow.	675
8.	Stowarzyszenie Miast Autostrady Bursztynowej	Gdynia	Stow.	692
9.	Stowarzyszenie Miast Centralnego Okręgu Przemysłowego	Pionki	Stow.	642
10.	Stowarzyszenie Obrona Granic Gmin Wiejskich	Elk	Stow.	682
11.	Stowarzyszenie Szesnastka	Olsztyn	Stow.	849
12.	Stowarzyszenie Szlak Staropolski	Częstochowa	Stow.	799
13.	Związek Gmin Związanych z Życiem Św. Maksymiliana Marii Kolbe	Zduńska Wola	Stow.	689
14.	Związek Samorządów na rzecz Modernizacji Drogi Krajowej Nr 22	Chojnice	Stow.	669

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonej bazy danych.

