



#CAL

Raport — 05

**Jarosław Bieliński**

**Korzystniej razem czy osobno?  
- Rola współprac jednostek  
samorządu terytorialnego w  
realizowaniu projektów  
funkcjonalnych i rozwojowych**

**Autor główny:**  
Jarosław Bieliński

**Skład:**  
Tomasz Wójcik

**Wykorzystano materiały CC autorstwa:**  
Rali Setiadi, Ketut Subiyanto, PaliGraficas, Style Graphic

---

**Centrum Analiz Latarnika**  
Kalisz 2023

*Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: [latarnikkaliski.pl/analizy](http://latarnikkaliski.pl/analizy)*

---



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

<b>Spis treści</b>	Wprowadzenie	4
	Samorząd w Polsce i jego podziały	5
	Formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego	7
	Centrum Wsparcia Doradczego jako pomoc dla obszarów zagrożonych stałą marginalizacją	10
	Podsumowanie i konkluzje	12



# Autor

**Jarosław Bieliński** – Student Gospodarki Przestrzennej na studiach II stopnia na Uniwersytecie Warszawskim na specjalizacji zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym na rzecz zrównoważonego rozwoju. Był członkiem Rady Młodych II sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach 2022 roku. W ramach działalności Rady pełnił funkcje koordynatora projektów edukacyjnych. Obecnie jest członkiem Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem III kadencji. Swoje doświadczenie zawodowe zbierał między innymi w Instytucie ADN, Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz szeregu NGO. Od maja 2023 roku Prezes Fundacji Biegun Rozwoju.

# 1

## Wprowadzenie

Temat postawiony w tytule raportu zmusza do refleksji nad kwestią współprac. Współdziałanie w dążeniu do osiągnięcia zakładanych celów powinno stanowić rdzeń działań, które zmierzają ku rozwojowi. Mimo zachodzących zmian na tej płaszczyźnie w wielu aspektach działalności społecznej, gospodarczej czy międzyludzkiej, tak wciąż jest wiele mechanizmów do poprawy. Działalność samorządowa czy też jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na najniższym, gminnym szczeblu, soczewkują większość zachowań społecznych oraz działań administracyjnych prowadzonych przez organy centralne państwa. Potrzebę współdziałania wyczuwa każdy człowiek instynktownie. Dopiero w późniejszym etapie rozwoju nabywamy doświadczeń, powodujących, że wspólna praca na rzecz większego celu wiąże się zagrożeniami, które w finalnym rozrachunku mogą doprowadzić do niezrealizowania założeń. W ten sposób podejmujemy, bardzo często nieracjonalne, ale zapewniające nam komfort psychiczny, decyzje o próbie działania samodzielnie, na własną rękę. Przez to możemy czuć większy ciężar odpowiedzialności na swoich barkach, jak i niedokładnie analizując zadanie, które przed sobą stawiamy, możemy się porywać z tak zwaną motyką na słońce. Przenośnia ta w języku polskim nie powstała z próżni, a obrazuje sytuacje, w których to podejmujemy się pracy nad tematem, zdecydowanie przerastającym naszą wiedzę i kompetencje, ale również coraz częściej zasoby czasowe. Nie inaczej jest we współpracach pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. O ile ciężko mówić o komforcie psychicznym organów administracji, który by wynikał z poczucia władzy i kontroli nad realizowanym zadaniem, tak obawa o osiągnięcie zysków, które nie będą ani przewyższały, ani nawet nie będą równe włożonemu kapitałowi oraz poświęconemu czasowi na realizację konkretnych zadań. Dodatkowo w każdego typu współpracach może dochodzić do tak zwanej jazdy na gapę przez jedną ze stron, interesariuszy podejmowanych działań. Identycznie może to się odbywać w przypadku działań i projektów realizowanych w różnego rodzaju sformalizowanych i niesformalizowanych partnerstwach organów jednostek samorządu terytorialnego. Powody takiego procederu mogą być różne i nie zawsze ta problematyka rozbija się jedynie o brak chęci do współpracy. Zróżnicowanie w wielkości obszarowej oraz liczbie mieszkańców w jednostkach samorządu terytorialnego powoduje brak równowagi w potencjale zarządczym, administracyjnym i przede wszystkim finansowym administracji, która to zgodnie z prawem znajduje się na tym samym poziomie podziale administracyjnym. Przykładem, który może obrazować dysproporcje pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego typu i szczebla, może być porównanie gminy Dubicze Cerkiewne w powiecie hajnowskim w województwie podlaskim, która to liczy około 1350 osób, z gminą Długołęka w powiecie wrocławskim w województwie dolnośląskim, która to liczy około 42 900 mieszkańców<sup>1</sup>. W momencie, gdy posiadamy

<sup>1</sup> Dane Banku Danych Lokalnych GUS za rok 2022 [<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>] (Dostęp

wiedzę, że znaczna część dochodu samorządów terytorialnych w Polsce pochodzi z wpływów z podatku od osób fizycznych (PIT)<sup>2</sup>, to dostrzegamy różnicę w potencjale ekonomicznym gmin, które czysto teoretycznie są tego samego typu jako gminy wiejskie, a jednocześnie przez zakres kompetencji, które wchodzą w ich zadania własne czy też zlecone, powinny zapewniać te same usługi dla swoich mieszkańców. Oczywiście te różnice byłyby jeszcze wyraźniejsze, gdybyśmy zestawiali ze sobą gminy bez rozróżnienia na ich typy. Jednym z remediów na zapewnianie usług publicznych, które mają świadczyć jednostki samorządu terytorialnego dla swoich mieszkańców, są różnego rodzaju współpracy terytorialne. Na łamach tego tekstu postaram się przedstawić przykłady współprac terytorialnych oraz zadań, które są dzięki nim realizowane. Chociaż, z uwagi na formę artykułu, tematyka jest ograniczona jedynie do współprac krajowych, które mają na celu działania na rzecz rozwoju czy też dostarczania usług publicznych na rzecz mieszkańców danego obszaru. Z kronikarskiego obowiązku muszę wspomnieć, że nie są to jedyne formy współprac, które nawiązują się pomiędzy samorządami. Polskie samorzady nawiązują współpracę na zasadach wymiany doświadczeń czy też dążenia do wspólnych celów, takich jak ograniczanie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery np. Warszawa w ramach inicjatywy C40 Cities. Ponadto, polskie samorzady mają możliwość zrzeszania się w korporacje samorządowe, które to mają za zadanie wypracowywać rozwiązania niezbędne z punktu widzenia danych jednostek samorządu terytorialnego (dobrym przykładem jest tutaj Unia Metropolii Polskich, która to zrzesza 12 największych miast w Polsce), a w następnych krokach lobbować u przedstawicieli prawodawstwa w Polsce za ich wprowadzeniem. Najczęściej wykorzystywaną płaszczyzną do debaty na linii samorządowcy – Rada Ministrów jest wykorzystywany specjalistyczny organ, jakim jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Stąd też zakres współprac w administracji samorządowej jest tematem obszernym, który należy dzielić na mniejsze odcinki. Dzięki temu można przybliżyć złożoność tej konstrukcji, która to jest dosyć często pomijana w dyskursie o samorządach terytorialnych. Warto przy tym pamiętać, że w polityce, również tej samorządowej, nikt nie pozostaje samotną wyspą.

## 2

## Samorząd w Polsce i jego podziały

By w pełni rozpocząć omawianie typów współprac i partnerstw, które zachodzą w administracji samorządowej, należy chociaż w skrócie przybliżyć to, czym tak naprawdę jest samorząd terytorialny i na jakie części on dzieli się w Polsce. Najczęściej spotykaną, podręcznikową polską definicją samorządu terytorialnego jest ta przedstawiona przez profesora Chmaja:

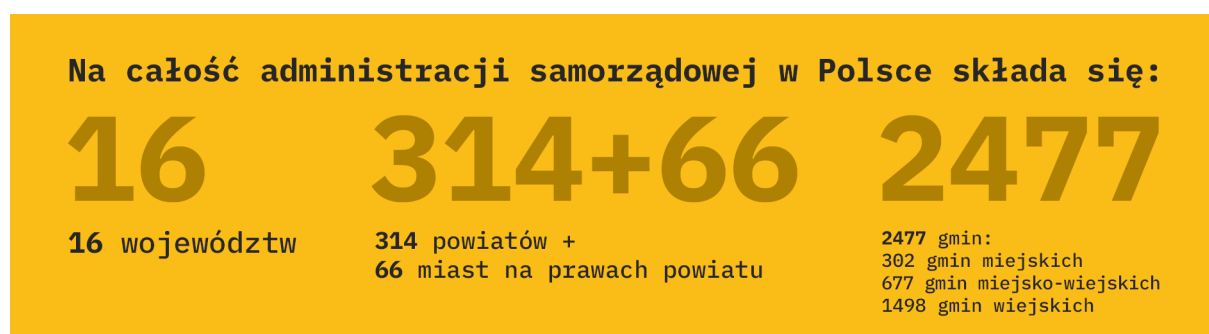
„Samorząd to zazwyczaj ustanowiony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielnie i niezależnie

3.10.2023 r.)

2 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. – o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, z późn. zm.

zawiadywanie swoimi sprawami w zakresie administracji publicznej, a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym”.<sup>3</sup>

W tej definicji pełnej prawniczego języka ukrywają się kompetencje, które są najważniejszym czynnikiem składowym administracji samorządowej z perspektywy zwykłego mieszkańca. Jednak, żeby kompetencje, rozumiane również jako usługi publiczne świadczone przez administrację samorządową, były realizowane w taki sposób, aby zaspokajać zapotrzebowanie płynące ze strony osób zamieszkujących dany obszar, należy w odpowiedni sposób ulokować ośrodki uchwałodawcze i wykonawcze różnych szczebli administracji samorządowej. Dlatego też w Polsce mamy trójstopniowy podział administracji samorządowej.



Jednostki, które są na tym samym szczeblu, oczywiście różnią się od siebie różnymi uwarunkowaniami, jak na przykład społeczne czy gospodarcze (zróżnicowanie w liczbie mieszkańców jednostek samorządu gminnego wskazywałem już we wstępie), tak jednak łączy ich wspólny zakres kompetencyjny. W podziale kompetencji pomiędzy różne szczeble kluczową jest zasada subsydiarności, zwana też zasadą pomocniczości. Pojawiła się ona po raz pierwszy w dokumencie, od którego datujemy powstanie znanej nam w obecnym kształcie Unii Europejskiej. Traktat z Maastricht, bo o nim mowa, który wszedł w życie w 1992 roku, zwany również traktatem o Unii Europejskiej, stanowi podwaliny pod funkcjonowanie prawne Unii Europejskiej, ale również współpracę pomiędzy różnymi szczeblami administracji samorządowej, a nawet na zasadach współpracy pomiędzy administracją centralną i samorządową. Ale czym tak naprawdę jest zasada subsydiarności? Zasada subsydiarności w kontekście samorządów terytorialnych odnosi się do koncepcji, w której decyzje i kompetencje są przekazywane na jak najniższy możliwy szczebel administracji publicznej, tj. na poziom samorządów lokalnych lub regionalnych, o ile nie jest to absolutnie konieczne, aby decydować na wyższym szczeblu, czyli centralnym rządzie. W przypadku polskich uwarunkowań jak najwięcej kompetencji przekazuje się na szczebel samorządu gminnego. Głównym celem tej zasady jest promowanie lokalnej autonomii i umożliwienie społecznościom lokalnym większej kontroli nad swoimi sprawami. Zasada subsydiarności w administracji samorządowej przejawia się za pomocą:

- Przeniesienia odpowiedzialności za realizację zadań, które mogą być bez ryzyka ich niewypełnienia przeniesione na lokalny poziom oraz

<sup>3</sup> M. Chmaj, *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin, 1997 r.

bezpośrednio dotyczą spraw mieszkańców zamieszkujących dany teren. Przykładami zadań realizowanych na szczeblu lokalnym mogą być:

- Kwestie organizacji edukacji wczesnoszkolnej czy podstawowej (w przypadku samorządu gminnego w Polsce) oraz ponadpodstawowej (która to wchodzi już w kompetencje samorządu powiatowego).
- Organizacji odbioru i zarządzania odpadami komunalnymi.
- Organizacji lokalnego transportu zbiorowego.
- Rozbudowy i administracji sieci drogowej (zgodnie z podziałem na kategorie dróg) oraz dostarczania mediów do zabudowań mieszkalnych i gospodarczych.
- Uwzględniania lokalnej specyfiki i folkloru, które przekładają się na zróżnicowanie na poziom zapotrzebowania na poszczególne usługi publiczne. Dzięki temu zasoby mogą zostać spożytkowane w efektywniejszy i elastyczniejszy sposób. Takie podejście może szybciej przeciwdziałać i reagować na sytuacje kryzysowe, które mogą wystąpić na terenie podległym administracyjnie danej jednostce samorządowej.
- Pełnienia funkcji kontrolnej w stosunku do administracji i władzy centralnej.

Warto zaznaczyć, że zasada subsydiarności nie oznacza, że wszystkie kompetencje zawsze powinny pozostawać na poziomie samorządów lokalnych. Istnieją dziedziny, które wymagają koordynacji na szczeblu krajowym lub międzynarodowym, takie jak obrona narodowa czy polityka zagraniczna. Jednak w miarę możliwości i tam, gdzie to uzasadnione, zasada subsydiarności ma na celu umożliwienie jak największej niezależności i autonomii samorządom terytorialnym w zarządzaniu ich sprawami.

### 3

## Formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego

Efektywność realizacji zadań publicznych wymaga wykroczenia poza ramy swoich własnych granic administracyjnych. Ze względu na kwestie ekonomiczne samorządy, w szczególności te o mniejszej bazie mieszkańców, a w konsekwencji mniejszym budżecie, są zmuszone do współpracy ze sobą bądź jednostkami większymi. Współprace te mogą przybierać zarówno różne formy funkcjonalne, jak i prawne. Najprostszą formą współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego są umowy bilateralne. Dotyczą one głównie zaspokajania zapotrzebowania na usługi publiczne, które wynikają wprost z podziału kompetencji. Tak jak wspominałem we wcześniejszym rozdziale, jedną z kompetencji samorządu gminnego jest zapewnienie organizacji kształcenia na poziomie podstawowym dla osób zamieszkujących w danych granicach administracyjnych<sup>4</sup>. Jednak sama ustawa nie reguluje tego, w jaki sposób zapewnianie takiej usługi ma się odbywać. Stąd też wiele mniejszych jednostek szczebla gminnego decyduje się na nawiązywanie umów z sąsiednimi gminami, które dysponują odpowiednią bazą do prowadzenia szkół podstawowych, przedszkoli, a nawet

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 13 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, z późn. zm.

żłobków. Oczywiście każda dodatkowa osoba korzystająca z usług generuje dodatkowy koszt. Jednostki większe, które podejmują się współpracy z gminami, niemogącymi zapewnić takiej usługi na swoim terenie, wiadomo, że nie będą tego robić pro bono jedynie w imię dobrej współpracy. Koszty świadczenia tego typu usług dla mieszkańców poza swoją gminą pokrywa „rodowita” jednostka samorządu gminnego. Najczęściej spotykanym sposobem rozliczania się pomiędzy samorządami jest wystawianie faktur za zrealizowaną usługę, która nie odbiega od tego, co znamy z relacji pomiędzy firmami, funkcjonującymi w sektorze prywatnym<sup>5</sup>.

Jednak współpracy bilateralne pomiędzy jedynie dwoma jednostkami samorządu terytorialnego nie są jedynymi, które występują w polskiej przestrzeni administracyjnej.

***Przykładem oddolnej inicjatywy, która może zrzeszać różnych interesariuszy spraw lokalnych, są Lokalne Grupy Działania (LGD). W tej instytucji zrzesza się przedstawiciele społeczności lokalnej, sektora publicznego, organizacji pozarządowych i biznesu.***



Często uczestniczą w nich rolnicy, mieszkańcy, lokalni przedsiębiorcy, organizacje kulturalne, instytucje edukacyjne i inne. Jeśli mówimy o sektorze publicznym, to w skład Lokalnych Grup Działania wchodzi przedstawiciele więcej niż jednego samorządu terytorialnego. Uczestnikami działań w ramach LGD nie muszą być jedynie jednostki gminne, ale również powiatowe. W ramach funkcjonowania Lokalne Grupy Działania zajmują się zadaniami związanymi z realizacją projektów ponadlokalnych, które skupiają się na rozwoju danego obszaru. Mogą również starać się o pozyskiwanie środków zewnętrznych, głównie unijnych, na zadania związane z rozwojem i promocją swojego obszaru. Lokalne Grupy Działania służą jako forma do realizacji polityki rozwojowej obszarów wiejskich w ramach podejścia „LEADER”, które opiera się na włączaniu mieszkańców wsi i terenów wiejskich w procesy decyzyjne na danym obszarze. Narzędzie to wykorzystywane jest przez Unię Europejską dłużej niż Polska znajduje się w jej strukturach administracyjnych. Samo pojęcie „LEADER” jest skrótowcem pochodzącym z języka francuskiego, a w przetłumaczeniu na język polski jego rozwinięcie brzmi „powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego „obszarów wiejskich”.

Formą współprac, które są podejmowane w celu maksymalizacji zysków z realizacji przedsięwzięć, również są współpracy, zawiązujące się w celu realizacji „Zintegrowanych Inwestycji Strategicznych”. Ogólnie rzecz biorąc, partnerstwa terytorialne pozwalają na skuteczniejsze zarządzanie zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi, ponieważ integrują różne zainteresowane strony i promują podejście oparte na współpracy. Dzięki

<sup>5</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011 r.



temu projekty ZIT mogą lepiej odpowiadać na konkretne potrzeby i wyzwania danego obszaru terytorialnego, co przyczynia się do osiągnięcia spójności i zrównoważonego rozwoju. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne mają za zadanie skupiać się na realizacji działań, które w swoich założeniach mają promowanie zrównoważonego rozwoju. W takich przypadkach środki finansowe na realizację projektów często pochodzą z wielu źródeł, na przykład dotacje ze środków krajowych, środki pochodzące z europejskich funduszy takich jak Europejski Fundusz Społeczny czy Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego aż po środki własne samorządów terytorialnych skupionych w ramach ZIT-u.

Jednak nie tylko obszary, które klasyfikujemy jako stricte wiejskie, zawierają ze sobą szerzej zakrojone współpracy, wykraczające poza ramy podziału administracyjnego. Wyróżnikiem współpracy na obszarze funkcjonalnym miasta są czynniki społeczne, ekonomiczne, kulturalne i infrastrukturalne, których kierunek ciężenia jest skupiony wokół silnego (a przynajmniej względnie silnego) ośrodka miejskiego. Współpraca terytorialna w ramach tych obszarów ma na celu zwiększenie efektywności działań, zaspokojenie wspólnych potrzeb i wyzwań, oraz poprawę jakości życia w regionie. Można tu dostrzec pewien wspólny odnośnik do obszarów wiejskich, który jest zbliżony do założeń współpracy w ramach Lokalnych Grup Działania. Typowymi formami współpracy terytorialnej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych są:

- Porozumienia międzygminne na obszarze funkcjonalnym: miasta i gminy w okolicy miasta mogą zawierać porozumienia w celu wspólnego rozwiązywania problemów i inwestowania w infrastrukturę. Przykładem może być porozumienie w zakresie gospodarki odpadami lub transportu publicznego.
- Wspólne planowanie przestrzenne: miasta i gminy w obszarze funkcjonalnym mogą wspólnie planować zagospodarowanie przestrzenne, aby uniknąć nieefektywnego wykorzystania ziemi i konfliktów w planowaniu.
- Wspólne planowanie strategiczne: jednostki samorządu gminnego, które to znajdują się w ramach Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego, mogą planować wspólnie strategie rozwoju całego obszaru oraz dążyć do realizacji założeń strategii.
- Wspólne projekty inwestycyjne: miasta i gminy mogą łączyć swoje zasoby i inwestować wspólnie w projekty infrastrukturalne, takie jak budowa nowych dróg, mostów, linii kolejowych czy portów.
- Wspólne dostarczanie usług publicznych: dla usług o charakterze regionalnym, takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy kultura, miasta i gminy mogą łączyć swoje zasoby w celu zapewnienia bardziej efektywnego dostępu do tych usług.

Inicjatywy rozwojowe i granty: miejskie obszary funkcjonalne mogą starać się o granty i środki finansowe na projekty rozwojowe, które przyczyniają się do wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia mieszkańców. Obszary funkcjonalne mogą realizować projekty w ramach Zintegrowanych Inwestycji Strategicznych.

Przykładem, który można z pewnością pokazywać jako dobrze funkcjonujący obszar funkcjonalny miasta, jest MOF Warszawy. W chwili pisania tego artykułu toczą się prace w ramach grup eksperckich oraz interesariuszy z organizacji pozarządowych nad opracowaniem strategii rozwoju, której dokładny tytuł brzmi „Strategia rozwoju metropolii warszawskiej do 2040 roku”. Sam obszar funkcjonalny został wyodrębniony statystycznie z całego województwa mazowieckiego w 2018 roku, dzięki czemu uwolniono potencjał rozwojowy NUTS2<sup>6</sup> „mazowiecki regionalny”, który dotychczas był hamowany poprzez zawyżane przez Warszawę i jej najbliższą okolicę, dochody dla całego województwa mazowieckiego. Na mocy tego wyodrębnienia powstała przestrzeń do zacieśniania więzi pomiędzy jednostkami znajdującymi się w ramach warszawskiego MOF-u. Pole do wspólnych działań i realizacji ich tak, aby były one jak najefektywniejsze, jest bardzo duże. W skład stowarzyszenia Metropolia Warszawa, które zostało powołane na potrzeby realizacji zadań dla całego obszaru funkcjonalnego stolicy, wchodzi łącznie 76 jednostek samorządu terytorialnego (70 gmin oraz 6 powiatów).

Chociaż to nie jest kompleksowy przegląd wszystkich form współprac terytorialnych, które są dopuszczone prawem w Polsce oraz są stosowane praktycznie, tak już po tych kilku przykładach można się pokusić o stwierdzenie, że możliwości realizacji wspólnych działań są w bardzo duże, a z uwagi na kapitałochłonność oraz niezbędne zasoby merytoryczne, przede wszystkim w gabinetach i biurach jednostek samorządu terytorialnego, tak wiele słabszych bytów samorządowych, bez nawiązywania współprac, mogłoby sobie nie poradzić z realizacją bardziej złożonych czy kosztownych działań. Działania, które to w pierwszej kolejności mają przynieść korzyści dla mieszkańców zamieszkujących dany obszar administracyjny.

## 4

### **Centrum Wsparcia Doradczego jako pomoc dla obszarów zagrożonych stałą marginalizacją**

Kolejnym przykładem współprac terytorialnych między jednostkami samorządu terytorialnego są działania w ramach różnych edycji projektu Centrum Wsparcia Doradczego. Ze względu na specyfikę obszarów, których to dotyczą, zdecydowałem się projekt ten opisać szerzej oddzielnie. Ale dlaczego ten projekt jest inny niż te projekty, instrumenty, możliwości, które zostały opisane w rozdziale wcześniej? Otóż projekt ten jest wyjątkowy w polskiej skali z uwagi na fakt, że bezpośrednim rezultatem przejścia całej drogi projektowej nie było uzyskanie dofinansowania na konkretną inwestycję, a wsparcie merytoryczne jednostek samorządu terytorialnego o słabszym potencjale ekonomicznym i merytorycznym w opracowaniu wspólnej strategii rozwoju dla całego partnerstwa. Wyjątkowość projektu polegała również na tym, że większość obszarów, które zostały

<sup>6</sup> Zgodnie z nomenklaturą Unii Europejskiej kraj dzieli się na jednostki statystyczne o charakterze ogólnokrajowym (NUTS1), regionalnym (NUTS2 - w przypadku Polski na 17 jednostek. 16 województw oraz wydzielony statystycznie region stołeczny, oraz NUTS3 - podział na podregiony. W przypadku Polski 73 jednostki statystyczne NUTS3) a następnie na jednostki lokalne (LAU - local administrative units).

zakwalifikowane do realizacji tego projektu to obszary zagrożone stałą marginalizacją zgodnie z nomenklaturą przyjętą przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które to od listopada 2019 roku do chwili tworzenia tego opracowania, było właściwe do spraw rozwoju regionalnego. Obszary zagrożone stałą marginalizacją zostały określone mianem „OSI”, czyli obszarów strategicznej interwencji<sup>7</sup>. W związku z dostrzeżeniem zagrożenia pogłębiających się różnic pomiędzy obszarami wymagającymi dodatkowej uwagi w kierunku realizacji działań rozwojowych a resztą kraju podjęto decyzje o realizacji projektu, który miał te różnice niwelować. Obecnie można podsumować jedynie program pilotażowy, trwający 18 miesięcy od września 2020 roku. Dzięki współpracy i dążeniu do zdiagnozowania silnych i słabych stron poszczególnych partnerstw, dzięki zaangażowaniu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz ekspertów ze Związku Miast Polskich, 38 partnerstw, które były rozlokowane w 15 województwach, miało okazję wypracować wspólną wizję i strategię rozwoju. O skali samego przedsięwzięcia mogą mówić liczby, które jak na dotychczasowe inicjatywy administracji centralnej właściwej dla spraw rozwoju regionalnego, mogą robić wrażenie. W ramach 38 partnerstw współpracowało razem 333 gminy, 33 powiaty i 15 województw. W pracach uczestniczyło ok. 80 ekspertów, którzy sporządzili 100 wstępnych analiz wykonalności. Partnerstwa łącznie przygotowały 141 projektów o mniejszej skali. Natomiast kluczową kwestią, o którą chodziło w realizacji tego projektu, było przygotowanie strategii terytorialnych oraz zarysów wniosków o dofinansowanie. Niewątpliwie za realizację założonych celów, można określić fakt, że każde partnerstwo, które wzięło udział w pierwszej edycji projektu, opracowało zindywidualizowaną pod siebie i w oparciu o swoje mocne i słabe strony strategię oraz zarys wniosków o dofinansowanie. Od maja 2022 roku realizowane są dalsze etapy projektu, jednak one obejmują już 76 partnerstw, w których ponad 800 samorządów jest zrzeszonych i razem pracują nad bolączkami, dotyczącymi ich na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Fakt tego, że bezpośrednio za tym projektem nie była schowana tak zwana część marchewkowa, za którą można uznawać bezpośrednie dofinansowania na realizację konkretnych działań i pomysłów inwestycyjnych, może napawać optymizmem.

***Obszary, które podlegają ciągłej presji marginalizacji, uzyskały platformę do wymiany doświadczeń oraz know-how, jak razem współpracować, w najbliższym czasie będą mogły zasypywać różnicę pomiędzy nimi a resztą kraju.***



I chociaż trzeba mieć świadomość, że nawet najlepsza strategia ma to do siebie, że sama nic nie osiągnie, a jedynie jej realizacja może prowadzić do długofalowych korzyści, tak z pilną uwagą wszystkie razem i każde z

<sup>7</sup> P. Śleszyński, J. Barański, M. Degórski, T. Komornicki, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych. Prace Geograficzne nr 260*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego. Warszawa, 2017.

osobna partnerstwo należy bacznie obserwować. W miejscach, którym dotychczas administracja centralna nie poświęcała aż tak dużo uwagi, może narodzić się modelowa współpraca na równych zasadach, którą dotychczas mogliśmy obserwować jedynie w ośrodkach o dużym kapitale finansowym oraz bogatym zapleczu merytorycznym.

## 5

## Podsumowanie i konkluzje

Pokazując mechanizmy oraz formy prawne, dzięki którym to polskie samorządy mogą razem współpracować, możemy dostrzec pewną właściwość. W kontekście współprac najczęściej przewijały się aspekty ekonomiczne, które to przemawiały za łączeniem sił do realizacji zakładanego, wspólnego celu. Na poziomie lokalnym przykładowym wspólnym celem może być zagospodarowanie odpadów. Remedium na taką bolączkę może być wybudowanie spalarni śmieci, które to jest kapitałochłonne. Natomiast najczęściej same koszty wybudowania inwestycji nie są determinantą do tego, aby odstąpić od realizacji pomysłu. Jednak koszty utrzymania i dostarczenie odpowiedniej ilości surowca do takiej inwestycji, będzie odgrywało ważną rolę. Dzięki takim współpracom samorządy mogą w sposób racjonalny zagospodarowywać swój kapitał na realizację inwestycji oraz podnoszenia jakości świadczonych usług publicznych. Spalarnia w tej sytuacji jest jedynie przykładowym obrazem tego, że współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego najczęściej się opłaca każdej ze stron. Ponadto, dzięki zaangażowaniu się przez jednostki samorządu terytorialnego w działalność inicjatyw oddolnych takich jak Lokalne Grupy Działania administracja samorządowa rozwija potencjał, który drzemie w mieszkańcach i społeczeństwie obywatelskim.

Chociaż ta praca skupiła się głównie na współpracy krajowej oraz na realizacji projektów, po których może powstać coś namacalnego, tak nie można zapominać również o partnerstwach z jednostkami samorządu terytorialnego za granicami naszego kraju, o współpracy w ramach korporacji samorządowych czy też różnego rodzaju inicjatywach, które mogą się skupiać jedynie na wymianie doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy urzędnikami zatrudnionymi w administracji samorządowej. Konkludując kwestie podawane w tym artykule, nie sposób jednoznacznie stwierdzić, że współpraca zawsze się opłaca. Jedyną kwestią, która bardzo często rujnuje działalność na rzecz wspólnego dobra i poprawy jakości życia oraz świadczonych usług, są cechy ludzkie, determinujące sympatie i antypatie pomiędzy osobami decyzyjnymi na różnych szczeblach i w różnych organach administracji publicznej. Jednak patrząc na ogół możliwości nawiązywania współprac, które to prowadzą do podnoszenia jakości życia mieszkańców (a każdy władarz i urzędnik również jest mieszkańcem) w momencie pojawienia się możliwości realizacji zadania wspólnie, zamiast próbować walczyć samodzielnie, należałoby usiąść do wspólnego stołu, aby się zastanowić, czy to może polepszyć stan świadczonych usług na danym obszarze terytorialnym.

## Bibliografia

### Literatura:

- M. Chmaj, *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin, 1997 r.
- P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011 r.
- P. Śleszyński, J. Barański, M. Degórski, T. Komornicki, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych. Prace Geograficzne nr 260*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego. Warszawa, 2017.

### Źródła:

- Dane Banku Danych Lokalnych GUS za rok 2022 [<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>] (Dostęp 3.10.2023 r.)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. – o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, z późn. zm.