

Bartłomiej Kolsut

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

Uwarunkowania współdziałania międzygminnego w Polsce

Zarys treści: W artykule podjęto próbę analizy przesłanek współdziałania międzygminnego w Polsce, z uwzględnieniem kontekstu zagranicznego. W pierwszej części przedstawiono najważniejsze przesłanki współdziałania międzygminnego: 1) fragmentację terytorialną, 2) powiązania funkcjonalno-przestrzenne i 3) korzyści skali. W drugiej części artykułu przedstawiono natomiast – przyjmując perspektywę lokalnych liderów politycznych – przesłanki współdziałania w ramach chojnicko-człuchowskiego zespołu miejskiego oraz wyodrębniono podstawowe bariery utrudniające wspólną realizację zadań.

Słowa kluczowe: współdziałanie międzygminne, uwarunkowania współdziałania międzygminnego, Chojnice, Człuchów

Wprowadzenie

Problem współdziałania międzygminnego, integracji terytorialnej czy poziomych struktur zarządzania w administracji publicznej nabiera współcześnie (zwłaszcza w Polsce) coraz większego znaczenia. Jest to związane z wieloma różnymi okolicznościami wpływającymi na lokalne wspólnoty, zarówno o charakterze społecznym, ekonomicznym, politycznym, jak i prawno-administracyjnym. Szczególną specyfiką cechuje się przy tym współdziałanie międzygminne w Polsce – wynika to z relatywnie niewielkich tradycji wspólnej realizacji zadań w administracji publicznej. Jak twierdzi Kulesza (2012, s. 96), „nie budzi wątpliwości, że dziś deficyt współdziałania stanowi piętę achillesową polskiego samorządu, przy czym dotyczy to zarówno współdziałania «w pionie» – pomiędzy samorządami różnych stopni (*intergovernmental relations*), jak i «w poziomie» między sąsiadującymi samorządami, a także współdziałania samorządu, zwłaszcza lokalnego, ze środowiskami społecznymi” (por. Korcelli 2006, s. 15, Lackowska 2009, s. 16, Świaniewicz 2009). Sytuacja ta jest przy tym zazwyczaj oceniana negatywnie – uważa się bowiem, że współdziałanie międzygminne jest sprawą konieczną i niezbędną.

Abstrahując od oceny takiego stanu rzeczy, należy stwierdzić, że na fakt zainicjowania wspólnej realizacji określonych działań publicznych wpływają różne

okoliczności. W literaturze są one zazwyczaj nazywane przesłankami lub uwarunkowaniami współdziałania. Przesłanki są przy tym okolicznościami sprzyjającymi realizacji pewnych zamiarów – w tym przypadku zamiaru podjęcia wspólnych działań, natomiast uwarunkowania są określeniem szerszym, uwzględniającym również okoliczności nie sprzyjające współdziałaniu (nazywane często barierami współdziałania). Nierzadko stosuje się też pojęcia „czynniki” (Lackowska 2009) czy „przyczyna” (Ofiarska 2008), jednak te terminy są częściej używane do opisu okoliczności wpływających na proces (rozumiany jako ciąg zmian) czy pojedynczą zmianę – współdziałanie zaś jest raczej domeną problematyki celowego działania ludzkiego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych uwarunkowań współdziałania międzygminnego pojawiających się w dyskusji naukowej, a także odniesienie ich do polskiej specyfiki. Ponadto w drugiej części artykułu zostaną zaprezentowane uwarunkowania współdziałania na przykładzie chojnicko-człuchowskiego zespołu miejskiego. Autor już wcześniej przedstawiał problemy powiązań funkcjonalnych i współdziałania w ramach tej jednostki osadniczej (Kolsut 2009, 2010, 2012), w żadnej z tych prac nie podejmował jednak próby analizy przesłanek i barier wspólnej realizacji zadań. W artykule zrezygnowano ze szczegółowego omówienia istoty współdziałania oraz form kooperacji międzygminnej w Polsce, gdyż literatura dotycząca tej problematyki jest wyjątkowo bogata (por. m.in.: Kaczmarek 2005, Ofiarska 2008, Dolnicki 2012).

Przesłanki współdziałania międzygminnego w dyskusji naukowej

Podjęciu wspólnej realizacji działań przez przynajmniej dwie jednostki samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym sprzyjają określone okoliczności (Biernat 1979, Furmankiewicz 2002, s. 9, Kaczmarek 2005, Warner 2006, 2009, Fedele, Moini 2007, Hulst, van Mantford 2011, Kaczmarek, Mięka 2011, s. 13–14). Mogą to być przy tym zarówno okoliczności systemowe, jak pewne specyficzne przesłanki występujące w konkretnym fragmencie struktury terytorialnej kraju. Jako najbardziej znaczące okoliczności wyodrębniono: 1) zbyt dużą fragmentację struktury terytorialnej kraju; 2) powiązania funkcjonalno-przestrzenne; 3) korzyści skali. Pierwsze dwie stanowią problemy z punktu widzenia organizacji terytorialnej, natomiast trzecia jest określonym wyzwaniem, celem jaki stawiają sobie organizacje społeczne starające się racjonalizować sposoby działań i realizować je w sposób możliwie najbardziej efektywny.

Fragmentacja struktury terytorialnej kraju

Współdziałanie międzygminne jest w zasadzie odpowiedzią na określone problemy organizacji terytorialnej kraju. Z punktu widzenia struktury danego systemu terytorialnego, jednym z podstawowych problemów jest zbyt duża fragmentacja

jednostek administracji publicznej, obniżająca efektywność świadczenia usług publicznych (Buček 2008, Goodman 2012). Dotyczy to przede wszystkim obszarów wiejskich (Warner 2006, s. 223), które – przy niewielkiej powierzchni i niskiej liczbie ludności – mają problemy z efektywną realizacją podstawowych usług publicznych. Fragmentację struktury terytorialnej kraju, definiowaną jako podział struktury na zbyt wiele części, można zatem określić jako systemową przesłanką współdziałania – jej występowanie wynika z określonego, historycznego kontekstu organizacji terytorialnej kraju.

Jak twierdzi Swianiewicz (2009, s. 20), „fragmentacja terytorialna jest często wskazywana jako problem w budowie zdecentralizowanego systemu wykonywania zadań publicznych”. Ma to związek z tym, że mniejsze jednostki mają mniejsze możliwości, by podejmować się wykonywania szerszego zakresu zadań, pogłębiając tym samym decentralizację. Zależność tę potwierdzają badania związku między konsolidacją terytorialną i decentralizacją funkcjonalną w Europie Zachodniej (Swianiewicz 2009, s. 7–8). Jednak Kaczmarek (2005, s. 107–108) twierdzi, że związek ten, owszem, zachodzi, ale przede wszystkim w krajach skandynawskich. Pewną specyfikę w tym zakresie wykazują kraje Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie „poziom konsolidacji ma pewne znaczenie, ale nie ma decydującego wpływu na decentralizację funkcjonalną. Wiele innych czynników (...), takich jak polityczna wola decentralizacji, odgrywa znacznie większą rolę” (Swianiewicz 2002, s. 302). Wpływ fragmentacji na decentralizację w zdecydowanie mniejszym stopniu zaznacza się w Polsce, ponieważ przy okazji reaktywacji samorządu terytorialnego przyjęto koncepcję gminy jednolitej, która zakłada symetryczny model decentralizacji – wszystkie gminy, bez względu na ich wielkość, dysponują tymi samymi kompetencjami i wykonują te same funkcje (Swianiewicz 2010, s. 8–9). Przyjęcie koncepcji gminy jednolitej wiąże się również z określonymi konsekwencjami wpływającymi na podjęcie współdziałania, a przede wszystkim na jego przedmiot i kompetencje poszczególnych jednostek wykonujących wspólnie określone zadania.

W Europie problem zbyt dużej liczby niewielkich jednostek lokalnych (Good practices..., 2007, s. 3–6, Kaczmarek 2005, s. 68) zaznacza się przede wszystkim w: Czechach (przeciętną jednostkę lokalną zamieszkuje ok. 1600 osób), Francji (śr. ok. 1600 osób), Słowacji (śr. ok. 880 osób) i Islandii (śr. ok. 2200 osób). Podobną sytuację obserwuje się również w Stanach Zjednoczonych (Warner 2006, s. 222). Jako konsekwencje takiego stanu rzeczy Warner (2006, s. 222) wskazuje trudności w: uzyskaniu korzyści skali (*economies of scale*) świadczenia usług publicznych, przyciągnięciu profesjonalnych menedżerów oraz świadczenia usług publicznych na wysokim poziomie technologicznym (por.: Fedele, Moïni, 2007, s. 132, Nieto Garrido, 2007, s. 178, West 2007, s. 87). Z drugiej strony, funkcjonują w Europie kraje, w których przeciętnej wielkości lokalne jednostki samorządu terytorialnego liczą ponad 30 tys. mieszkańców (Litwa – 56 tys.; Portugalia – 35 tys.; Bułgaria – 35 tys.; Szwecja – 31 tys.). W kontekście tych dwóch skrajnych grup struktura terytorialna w Polsce jest raczej zrównoważona – liczba ludności przeciętnej polskiej gminy wynosi 15 560 osób. Mimo – wydawać by się mogło – relatywnie dobrej sytuacji w tym zakresie, część ekspertów twierdzi, że gmin w Polsce jest zdecydowanie za dużo („Narastające dysfunkcje...”, 2013, s. 23),

zwłaszcza w perspektywie oczekującej nas demograficznej depopulacji znaczących obszarów kraju. Jak twierdzą autorzy raportu *Narastające dysfunkcje...* (2013: 23), jedną z form korekty tego stanu rzeczy jest instytucja współdziałania międzygminnego w formie związków czy porozumień.

W ramach odpowiedzi na problem fragmentacji terytorialnej, w dyskusji naukowej zaznaczają się dwa nurty badawcze, które porządkują dotychczasowe ustalenia oraz wyznaczają oś dyskusji pomiędzy przedstawicielami poszczególnych koncepcji. Przyjęte koncepcje nie mają przy tym charakteru wyjaśniającego (w każdym razie wyjaśnianie nie stanowi o ich istocie), lecz – jak już wcześniej wspomniano – pełnią funkcję praktyczną i zmierzają do optymalizacji modelu organizacji przestrzennej działań poszczególnych instytucji publicznych (odpowiadając na powstałe w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego problemy). Zasadniczo w badaniu współdziałania międzygminnego wyróżnia się dwa główne podejścia (Warner 2006, s. 222, Lackowska 2008, 2009, s. 5, Kaczmarek, Mięka 2011, s. 23). Pierwsze z nich czerpie z dorobku teorii wyboru publicznego (*public choice theory*), natomiast drugie opiera się na koncepcji konsolidacji (reformy) terytorialnej. Reprezentantów pierwszej koncepcji określa się mianem municypalistów, natomiast drugiej – reformistów. Reformiści proponują przy tym – jako rozwiązanie problemu fragmentacji terytorialnej – konsolidację terytorialną niewielkich jednostek, natomiast municypaliści – dobrowolną współpracę jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też – z punktu widzenia celu artykułu – szczególnie istotne są argumenty i ustalenia przedstawicieli koncepcji wyboru publicznego.

Teorię wyboru publicznego rozwinęli w ramach tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej reprezentanci nauk społecznych zorganizowani wokół założonego w 1965 r. The Public Choice Society oraz czasopisma „Papers in Non-Market Decision-Making” (od 1968 r. ukazuje się pod nazwą „Public Choice”). Jako artykuły inicjujące powstanie tego nurtu teoretycznego wymienia się (por. Hill 1999, Mueller 2008, s. 33, Kozuń-Cieślak 2011, s. 23) prace: Blacka (1948), Buchanana (1949) i Arrowa (1951). Koncepcja wyboru publicznego zakłada, z filozoficznego punktu widzenia: 1) podejście indywidualistyczne i racjonalne, nawiązujące do koncepcji *homo oeconomicus* (Keating 1995, s. 123, Hill 1999, s. 1); 2) zastąpienie struktur hierarchicznych strukturami poziomymi opartymi na sieciach i partnerstwach (Airaksinen, Haveri 2003, s. 5) oraz 3) podejście utylitarne (Keating 1995, s. 123). Municypaliści twierdzą, że nie ma powodu, aby w analizie teoretycznej polityków traktować inaczej niż konsumentów, pracowników czy przedsiębiorców – politycy również kierują się zasadą maksymalizacji własnych korzyści, a nie bliżej nieokreślonym „interesem publicznym” (Krajewska 2005, s. 217). Ponadto jako wartość nadrzędną traktują oni samodzielność i suwerenność jednostek samorządu terytorialnego oraz twierdzą, że odgórne ingerencje w podział terytorialny wpływają negatywnie na lokalną tożsamość i poziom zaufania do instytucji publicznych.

W ramach teorii wyboru publicznego problematykę współdziałania lokalnych jednostek samorządu terytorialnego, rozwinęli głównie amerykańscy politolodzy Elinor i Vincent Ostrom. Jak twierdzą Aligica i Boettke (2011, s. 34), przyczynili się oni do ożywienia (w latach 60. i 70.) dyskusji na temat teorii wyboru publicznego. Zasadniczym postulatem praktycznym municypalistów jest to, że korzy-

ści skali (*economies of scale*) rozdrobnionych jednostek lokalnych można osiągnąć bez konsolidacji terytorialnej, zastępując ją dobrowolną współpracą samorządów (Bish, Ostrom 1973, Parks, Oakerson 1993). Tak postulowany kierunek osiągania korzyści skali zapewnia bowiem stabilność dwóch bardzo ważnych kwestii społecznych: lokalnej tożsamości i kontroli realizacji zadań publicznych (Warner 2006, s. 222). Konstrukcja systemu prawnego w Polsce opiera się raczej na propozycjach municypalistów. Proponowane są co prawda rozwiązania konsolidacyjne, jednak do tej pory pozostają one w grupie potencjalnych rozwiązań i stanowią przedmiot dyskusji, głównie akademickiej.

Powiązania funkcjonalno-przestrzenne

Za jedną z istotnych przesłanek współdziałania Kaczmarek i Mikuła (2011, s. 13–14) uznają wysoki stopień powiązania funkcjonalnego podmiotów terytorialno-administracyjnych. „Dynamiczny rozwój relacji funkcjonalno-przestrzennych między miastem a jego coraz dalszym otoczeniem (*space of flows*) stwarza przesłanki nie tylko do bardziej intensywnej współpracy między jednostkami komunalnymi, ale także dla rozbudowy prawnoorganizacyjnych i mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy. Kooperacja miasto–region staje się coraz istotniejszym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego, w obliczu rosnącej konkurencji miast i regionów” (Kaczmarek 2005, s. 249). Przesłanka ta jest szczególnie widoczna w obszarach metropolitalnych, ale również w mniejszych aglomeracjach miejskich i zespołach osadniczych.

Problematykę badań powiązań funkcjonalno-przestrzennych w kontekście organizacji terytorialnej kraju rozwijano głównie w oparciu o analizy dotyczące obszarów metropolitalnych. Również w Polsce widać wyraźnie wzrost zainteresowania tą tematyką (por. Kaczmarek 2008, 2010, Gorzelak, Jałowiecki 2010, Kaczmarek, Mikuła 2010, 2011). Sytuację, która ma miejsce na tzw. obszarach funkcjonalnych, w bardzo prosty sposób przedstawił Bennett (1997; por. Lemans 1970, Bennett 1994). Uwzględniając dwie kategorie przestrzeni (funkcjonalną i administracyjną), wyróżnił trzy zależności, jakie zachodzą między nimi: 1) gdy granice administracyjne znajdują się wewnątrz przestrzeni funkcjonalnej (*under-bounded*), 2) gdy granice administracyjne otaczają przestrzeń funkcjonalną „z nadmiarem” (*over-bounded*) oraz 3) gdy otaczają ją „zgodnie” (*truly-bounded*). Szczególnie sprzyjające integracji terytorialnej są takie struktury, w których powiązania (przestrzeń funkcjonalna) wykraczają poza granice administracyjne danej jednostki. Współcześnie taki układ zależności występuje głównie w układzie miasto–strefa podmiejska. Związane jest to z procesem suburbanizacji, który zachodzi głównie w obszarach metropolitalnych, ale również w mniejszych zespołach osadniczych. Innym przykładem wykraczania powiązań poza granice administracyjne są układy bipolarne (dwubiegunowe) i policentryczne (wielobiegunowe).

Współdziałanie międzygminne inicjowane w związku z powiązaniem funkcjonalnymi może się sprowadzać przede wszystkim do wspólnej realizacji zadań wynikających z sieciowego charakteru zjawisk (Kaczmarek, Mikuła 2011, s. 12) oraz zadań o charakterze planistycznym, strategicznym czy programowym (Hulst,

van Mantfort 2011). U podstaw takiego stanowiska leży przekonanie, że „(...) międzygminne planowanie i koordynacja umożliwiają uwzględnienie wzajemnych współzależności i zwiększenie zdolności do rozwiązywania problemów politycznych, które wykraczają poza granice jednej gminy (...) pozwalają również uniknąć nieefektywności i wzmocnić skuteczność lokalnych polityk” (Hulst, van Mantfort 2011, s. 11, por. Ostrom i in. 1961, s. 842). Dogłębne badania współdziałania międzygminnego pokazują jednak, że nie jest to proste – bardzo często próby koordynacji lokalnych polityk stają się grą o sumie zerowej: interesy lokalnych aktorów generują konflikty, przynajmniej częściowe (Hulst, van Mantfort 2011, s. 11).

Korzyści skali

Warner (2011), przedstawiając wyniki analiz dla Stanów Zjednoczonych, podaje, że głównymi motywacjami podjęcia współdziałania międzygminnego przez lokalnych liderów politycznych są: oszczędności kosztów (64,8% ankietowanych jednostek uznało tę motywację za istotną) oraz korzyści skali (63%). Korzyści skali są chyba najczęściej pojawiającą się motywacją decydującą o dobrowolnym podjęciu wspólnej realizacji zadań. Opierają się one na prostej zasadzie – wraz ze wzrostem skali produkcji maleją koszty jednostkowe. Jak twierdzi Smith (2009, s. 183), korzyści skali wynikają z kilku czynników wewnętrznych: 1) niepodzielności (*indivisibilities*), polegającej na zwiększaniu kosztów jednostkowych wraz z podziałem podmiotów realizujących zadanie; 2) specjalizacji i podziału pracy (*specialization and division of labour*), które mogą zwiększyć efektywność, a tym samym obniżyć koszty; 3) procesów związanych z kosztami ogólnymi (*overhead processes*), np. projektowaniem produktu, które musi być zrealizowane, a jego koszt nie zależy od skali produkcji – jest mniejszy na jednostkę, im większa jest liczba wyprodukowanych usług/produktów.

We współdziałaniu jednostek terytorialnych widzi się korzyści skali, polegające na poszerzeniu oferty świadczonych usług, podwyższeniu ich standardu i obniżeniu kosztów (Dutkowski, Korona 1996, s. 4; za Kaczmakiem 2005, s. 234). Kaczmarek i Mikuła (2011, s. 13) twierdzą, że oprócz efektu skali ze współdziałaniem terytorialnym wiążą się również efekty aglomeracji i synergii, które w zasadzie opierają się na podobnych przesłankach, z tym że pojęcie korzyści skali wypracowali głównie ekonomiści, efekty aglomeracji są dorobkiem geografów, natomiast efekt synergii wiąże się przede wszystkim z badaniami socjologów. Osiągnięcie korzyści skali może mieć dwojaki rodzaj motywacje: 1) związane z trudnościami w samodzielnej realizacji zadania (Biernat 1979, Furmankiewicz 2002, s. 9) oraz 2) związane z racjonalizacją świadczenia usług i wzrostem efektywności (Furmankiewicz 2002, s. 9). Ponadto w literaturze (Hulst, van Mantfort 2011, s. 2) podkreśla się czasami, że wspólne świadczenie usług publicznych, prócz korzyści skali, pozwala osiągnąć tzw. korzyści różnorodności (*economies of scope*)¹ związane z internalizacją działań (Gertler 2009: 184) oraz wzajemnym przejmowaniem pozytywnych wzorców.

¹ Tłumaczenie terminu *economies of scope* przyjęto za Stryjakiewiczem (1999, s. 48).

Przesłanki i bariery współdziałania w chojnicko-człuchowskim zespole miejskim

Chojnicko-człuchowski zespół miejski to układ osadniczy, którego ogniwa stanowią dwa miasta położone w odległości około 15 km – Chojnice (liczące ok. 40 tys. mieszkańców) oraz Człuchów (liczący ok. 14 tys. mieszkańców). Ponadto między miastami znajduje się terytorium dwóch gmin wiejskich okalających miasta – gminy Chojnice (ok. 17 tys. mieszkańców) oraz gminy Człuchów (ok. 10 tys. mieszkańców). Cały układ stanowi subregionalny ośrodek rozwoju w południowo-zachodniej części województwa pomorskiego. W ramach artykułu zostaną przedstawione wyniki badania ankietowego przeprowadzonego metodą audytoryjną wśród radnych badanych gmin oraz wywiadów swobodnych przeprowadzonych z burmistrzami i wójtami. Wszystkie badania odbyły się na przełomie 2009 i 2010 r. Opis stosowanych metod oraz wielkości próby zawiera wcześniejsza praca autora (Kołsut 2012). Dodatkowo badania zostały uzupełnione o wypowiedzi liderów gmin dla lokalnych mediów w okresie po 2010 r.

Powiązania funkcjonalno-przestrzenne

Pierwszą istotną przesłanką współdziałania w ramach chojnicko-człuchowskiego zespołu miejskiego jest struktura powiązań. We wcześniejszych badaniach (Kołsut 2012) wykazano, że występują tu dwie płaszczyzny powiązań. Pierwsza z nich to relacje pomiędzy miastem a gminą wiejską – wyraźnie zaznaczają się w codziennych dojazdach obszary chojnickiego i człuchowskiego zespołu osadniczego. Drugą płaszczyzną są przepływy między miastami, a także między gminą wiejską Człuchów a Chojnicami. Tak ukształtowany układ powiązań generuje dyskusję dotyczącą organizacji usług publicznych oraz wspólnego planowania i koordynowania polityki przestrzennej.

Widać też, że lokalni liderze zdają sobie sprawę z istniejącego układu powiązań. Jak twierdzi burmistrz Człuchowa, „trzeba również nadmienić, że w sposób naturalny mieszają się nasze społeczności, ponieważ część ludzi mieszka w Człuchowie, a pracuje w Chojnicach i odwrotnie – sporo chojniczan dojeżdża do pracy do Człuchowa”. Ponadto w diagnozie wykonanej na potrzeby strategii rozwoju gminy wiejskiej Człuchów zapisano, że „gmina Człuchów jest gminą wiejską otaczającą miasto Człuchów i ściśle z nim powiązaną gospodarczo. Kolejne powiązanie związane jest ze zlokalizowanym w odległości 13 km miastem Chojnice. Zespół miejsko-wiejski Człuchów–Chojnice o łącznej liczbie 80,9 tys. mieszkańców, wyróżniony został w planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego jako ośrodek subregionalny” (Strategia zrównoważonego... 2005, s. 13).

Biorąc pod uwagę występujący układ powiązań w ramach zespołu, pierwszą formą współdziałania mogłaby być wspólna organizacja komunikacji publicznej, co w tego typu układach osadniczych jest kwestią podstawową. Również w Chojnicach i Człuchowie podjęto rozmowy na ten temat, jednak nie zakończyły

się one nawiązaniem współpracy. Wynika to z jednej strony z różnych sposobów organizacji transportu publicznego w obu miastach (a przede wszystkim finansowania ulg) oraz z drugiej strony ze zdecydowanej przewagi transportu indywidualnego nad publicznym w komunikacji między miastami. Ten drugi argument potwierdzają badania ruchu samochodowego (Kołsut 2012). Problem różnej specyfiki obu miast w tym zakresie podkreślają natomiast burmistrzowie. Jak twierdzi burmistrz Człuchowa, „Człuchów dopłaca do komunikacji miejskiej działającej na obecnych zasadach ok. 70 000 zł, a Chojnice ok. 1,5 mln zł. Dla nas te sumy są dość astronomiczne. Uwzględniając nawet proporcje co do liczby mieszkańców, to wyglądałoby to tak, że musielibyśmy poszukać ok. 500 000 zł, a jest to zadanie nie do przeskokowania”. Burmistrz Chojnic dodaje, że „autobusy miejskie nie mogą jeździć do Człuchowa dlatego, że PKS obsługuje linie miejskie w Człuchowie, natomiast u nas jest to spółka prawa handlowego, do której my dokładamy, utrzymując system ulg. Człuchów nie był zainteresowany, żeby dokładać – musielibyśmy dokładać my”. Dodatkowym argumentem za niezmiennianiem obecnego stanu rzeczy mogła być ochrona człuchowskiego przewoźnika (a tym samym konkretnej liczby miejsc pracy) przed konkurencją ze strony dużo większego i wyspecjalizowanego w przewozach miejskich przewoźnika z Chojnic.

Stanowisko burmistrzów dotyczące wspólnej organizacji transportu publicznego odzwierciedlają wyniki badania wśród radnych. Na pytanie dotyczące katalogu potencjalnych zadań realizowanych wspólnie przez cztery gminy większość radnych z Człuchowa odpowiedziała negatywnie (za wspólną organizacją transportu publicznego opowiedziało się 42% radnych) – w przeciwieństwie do pozostałych radnych (radni Chojnic – 64%; gminy Chojnice – 54% i gminy Człuchów – 75%).

Analizując powiązania funkcjonalno-przestrzenne jako przesłankę współdziałania, należy jeszcze wspomnieć o najbardziej aktualnych wydarzeniach w chojnicko-człuchowskim zespole miejskim. Chodzi mianowicie o podpisanie 25 stycznia 2013 r. przez obu burmistrzów, starostę chojnickiego oraz burmistrzów gmin, s. Brusy i Czersk i wójtów gmin: Chojnice, Człuchów, Konarzyny, Brusy listu intencyjnego w sprawie utworzenia Chojnicko-Człuchowskiego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego. W tym przypadku przesłanką współdziałania okazał się udział w konkursie ogłoszonym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych (por. List intencyjny... 2013, art. 1). Zatem tym razem formalną intencją wspólnego działania samorządów była identyfikacja powiązań funkcjonalno-przestrzennych, a tym samym obszaru funkcjonalnego. Jednak w rzeczywistości w zainicjowaniu konkretnej formy współdziałania decydujące znaczenie miała możliwość pozyskania środków finansowych na działania związane z planowaniem i programowaniem rozwoju w ramach jednostki funkcjonalnej.

Korzyści skali

U podstaw rozmów dotyczących współdziałania w ramach chojnicko-człuchowskiego zespołu miejskiego leżała przesłanka wzmocnienia pozycji ośrodka lokal-

nego w drodze budowania korzyści skali – „większy może więcej”. Jak twierdzi burmistrz Chojnic, „w roku 1999, kiedy powstawała Strategia rozwoju województwa pomorskiego, dążyliśmy do tego, by był w niej zapis o tym, że Chojnice wraz z Człuchowem stanowią południowy biegun rozwoju województwa pomorskiego – to ze względu na uwarunkowania przestrzenne tego województwa” (por. Dutkowski 2001, s. 237). Uzasadnieniem takiego działania były głównie motywy finansowe i inwestycyjne – „wówczas widziałem, że jeżeli nie będzie zapisu, że Chojnice wraz z Człuchowem są południowym biegunem rozwoju województwa pomorskiego, to nie będzie pieniędzy ani na obwodnicę Chojnic, ani na rozwój regionalny z Unii Europejskiej”. Ponadto tej perspektywie towarzyszyła również inna, która jako punkt wyjścia traktowała pozycję konkurencyjną Chojnic i Człuchowa w regionie pomorskim – „zauważyłem (burmistrz Chojnic), że w województwie pomorskim – poza metropolią trójmiejską – jest Słupsk i następnie miasta wielkości Chojnic, które rywalizują o rozwój społeczno-gospodarczy. Gdyby doszło do powołania „dwumiasta” (dwa miasta: Chojnice i Człuchów i dwie gminy wiejskie), to bylibyśmy bardzo konkurencyjni – uwzględniając zasoby ludzkie, przestrzeń publiczną, potencjał ekonomiczny, intelektualny i finansowy – wobec Słupska”.

Do tej pory koncepcja „dwumiasta” nie została zrealizowana – związane to było przede wszystkim z różnymi barierami opisanymi w kolejnych rozdziałach. Jednak istnieją już przykłady współdziałania w celu osiągnięcia korzyści skali w kwestii gospodarki odpadami. Jest to sytuacja specyficzna, gdyż w tym przypadku zasadniczą motywacją gmin była polityka regionalna (zarówno polityka państwa wobec regionów, jak i polityka władz regionalnych wyrażona w regionalnym planie gospodarki odpadami), wynikająca z dostosowywania systemu gospodarki odpadami w Polsce do warunków unijnych. Trudno więc mówić o podjęciu dobrowolnego współdziałania międzygminnego.

W ostatnim czasie pojawił się jednak kolejny przykład budowania porozumienia wśród lokalnych władz w celu uzyskania korzystnych dla tego obszaru rozwiązań w polityce organów wyższego rzędu – co ważne, tym razem inicjatorem wspólnego przedsięwzięcia było miasto Człuchów. Pod koniec 2012 r. odbyło się zorganizowane z inicjatywy burmistrza Człuchowa spotkanie w sprawie przeciwdziałania likwidacji połączeń kolejowych z Chojnic i Człuchowa. Deklaracje burmistrza Człuchowa w związku z tym spotkaniem były jednak dużo szersze: „jest tyle wspólnych spraw i kierunków działania, że powinniśmy powołać subregion południowy” (Chojnice i Człuchów... 2012). Burmistrz Chojnic potwierdził, że „ważne jest, by nasz głos był słyszany w Gdańsku” oraz nazwał burmistrza Człuchowa „twórcą nowego otwarcia we wzajemnej współpracy” (Burmistrz Szybajło: Ustawa... 2012).

Barriere współdziałania w chojnicko-człuchowskim zespole miejskim

Biorąc pod uwagę niewielki zakres dotychczasowej współpracy w chojnicko-człuchowskim zespole miejskim, w kontekście istniejących przesłanek można podjąć próbę identyfikacji barier współdziałania, czyli takich okoliczności, które

nie sprzyjają podjęciu wspólnej realizacji zadań przez poszczególne gminy. Jako zidentyfikowane bariery zostaną przedstawione problemy wpływu: 1) hierarchii nieformalnej; 2) silnej tożsamości lokalnej; 3) większej legitymizacji lokalnych liderów politycznych oraz 4) konkurencji lokalnej.

Bariera wpływu hierarchii nieformalnej polega na tym, że – jak wcześniej wskazano – wszystkie jednostki gminne w Polsce mają te same uprawnienia i kompetencje – z punktu widzenia administracji są podmiotami równorzędnymi, a zatem niezhierarchizowanymi. Jednak istotny wpływ na negocjowanie warunków współdziałania, jego charakteru i konkretnych form mają takie kwestie, jak wielkość jednostki, dynamika rozwoju, wielkość budżetu itp. Kształtują one również relacje między potencjalnymi podmiotami współdziałania. Jak twierdzi burmistrz Chojnic, propozycja współdziałania w ramach „dwumiasta” nie została dobrze przyjęta w Człuchowie, ponieważ „Człuchów jest przeszło dwa razy mniejszy od Chojnic – czyli potencjały nie są podobne (...) kolejnym problemem był rozwój społeczno-gospodarczy. Chojnice bardzo szybko w ostatnich dziesięciu latach rozwinęły się jako ośrodek miejski. Człuchów również, jednak wolniej, relatywnie wolniej niż miasto Chojnice. Stąd pojawiły się obawy, że Chojnice będą korzystać z Człuchowa, a nie odwrotnie”. Diagnozę tej bariery może potwierdzać stanowisko burmistrza Człuchowa: „Czy powinien powstać taki podmiot (dwumiasto)? Ja mam mieszane uczucia. Wydaje mi się, że jeśli jest partnerska współpraca, wskazuje się głównego beneficjenta to jest to zupełnie wystarczające”. Ponadto wyraźnie – z punktu widzenia dynamiki procesów społecznych – na sile zyskują obszary podmiejskie, które w koncepcji „dwumiasta” były uwzględnione, chociaż w rozmowach nad nią nie uczestniczyły tak intensywnie jak miasta. Jak twierdzi wójt gminy Człuchów, „Ja reprezentuję gminę wiejską i nie mam zwyczaju wchodzić komuś do jego podwórka (w odpowiedzi na włączenie się do inicjatywy powołania „dwumiasta” – przyp. autora). Tak się składa, że coraz więcej ludzi przenosi się teraz na wieś. Może dojść do takiej sytuacji, że gmina wiejska Człuchów będzie liczyć więcej mieszkańców niż miasto. Pod względem dochodów już zrównaliśmy się z miastem, a w przeliczeniu na 1 mieszkańca ta wartość jest większa w przypadku gminy wiejskiej. Gminy wiejskie posiadają również rezerwy terenowe pod rozwój budownictwa.” Gmina Człuchów jest najmniejsza spośród czterech gmin zespołu, a radni tej gminy w badaniu ankietowym byli najbardziej sceptycznie nastawieni do podjęcia wspólnej realizacji zadań (67% radnych opowiedziało się za współdziałaniem – w pozostałych gminach były to wartości bliskie 100%)². Podobne utrudnienia występują w większych jednostkach osadniczych. Kaczmarek i Mikuła (2011, s. 14), podając problemy integracji metropolitalnej uważają, że „wynikają one często z samej istoty aglomeracji, którą cechuje zróżnicowanie wewnętrzne jednostek składowych, ich statusu administracyjnego, potencjałów gospodarczych, priorytetów ekonomicznych i politycznych”.

² Radni poszczególnych gmin odpowiadali w tym przypadku na pytanie: Czy gminy chojnicko-człuchowskiego zespołu miejskiego powinny ze sobą współpracować – a zatem było to ogólne pytanie o relacje między jednostkami. Osobne pytanie dotyczyło instytucjonalizacji tego współdziałania.

Okolicznością nie sprzyjającą podjęciu współdziałania jest **silna lokalna tożsamość**. Na obszarze chojnicko-człuchowskiego zespołu miejskiego kwestie tożsamości lokalnej są bardzo silnie ugruntowane. Choć burmistrz Chojnic zaproponował, by „dwumiaasto tworzyć w oparciu o zachowanie suwerenności terytorialnej, samorządowej”, to burmistrz Człuchowa, mówiąc o instytucjonalizacji współdziałania, stwierdził, że „trochę inne są korzenie chojniczan, inne człuchowian. W Człuchowie jest zdecydowanie więcej osób przyjezdnych, a w Chojnicach osób z tradycjami, żyjących tu z pokolenia na pokolenie i związanych w dużym stopniu z tradycją kaszubską. To trzeba uszanować. Możemy podglądać się wzajemnie, uczyć się od siebie, korzystniejsze rozwiązania przenosić na swój grunt. Jednak nie stoję na stanowisku, by jedna ze stron uszczęśliwiła drugą na siłę”. Kwestie tożsamości lokalnej, która w Polsce jest wyjątkowo ugruntowana, potęguje efekt wynikający z istnienia niegdyś na tym obszarze granicy oddzielającej oba miasta i gminy wiejskie (państwowej, a później regionalnej) – obecnie nie istniejącej, ale funkcjonującej w świadomości mieszkańców jako granica reliktowa (por. Rykiel 1991, Bański 2010, s. 497) – potwierdzają to słowa burmistrzów, ale również badania świadomości społecznej wykonane przez autora (Kołsut 2012).

Kolejną barierą utrudniającą podjęcie współdziałania międzygminnego w chojnicko-człuchowskim zespole miejskim jest wpływ **większej legitymizacji lokalnych liderów politycznych** wynikającej z wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta (por. Swianiewicz, Klimska 2003, s. 23–24). Współdziałanie międzygminne to bowiem przede wszystkim proces zachodzący między „współzależnymi organizacyjnie aktorami, którzy uzgadniają rozwiązanie wspólnych problemów” (Gray 1989, s. 12–13, za: O’Leary, Vij 2012, s. 2). Jak twierdzą autorzy raportu o stanie polskiej samorządności (Narastające dysfunkcje... 2013, s. 14), „wprowadzenie w 2002 r. do ustroju samorządu gminnego modelu prezydenckiego, dodatkowo niezgodnie z podstawowymi dla systemu tego regułami, przyczyniło się do pogłębienia już wcześniej występujących słabości w zakresie demokracji samorządowej lub zaowocowało nowymi negatywnymi trendami: (...) nadmiernej dominacji władzy wykonawczej kosztem działania mechanizmu kontrolowania i równoważenia (*checks and balances*), a głównie kompetencji kontrolnych rad gmin; (...) ograniczenia zatem odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych”. Burmistrz Chojnic, identyfikując bariery instytucjonalizacji współdziałania, stwierdził: „pod koniec XX w. w samorządzie funkcjonowały zarządy miast z burmistrzami powoływanymi przez radę miejską. Potem, po 2002 r., decydowały już wybory bezpośrednie, czyli legitymizacja tych „nowych” burmistrzów jest większa. Dlatego ja oczekiwałem większej skuteczności. Jednak mam takie przeświadczenie, że na początku było lepiej niż teraz, tak to wygląda z mojej perspektywy. (...) Skąd biorą się takie problemy? Przede wszystkim z tego, że ryzyko ścisłej współpracy z Chojnicami, w przypadku jakiejś porażki, byłoby dla Pana burmistrza Człuchowa stosunkowo duże. Na pewno miałby problemy ze społecznością lokalną w Człuchowie”. Warto również wspomnieć, że wszyscy czterej liderzy lokalnych społeczności mają bardzo silny mandat wyborczy – w ostatnich wyborach samorządowych zostali wybrani już w pierwszej turze z bardzo dużą

przewagą nad kontrkandydatami. Podjęcie wspólnej realizacji działań mogłoby prowadzić do komplikacji politycznych: „(...) w pewnym momencie pojawiłby się problem: czy ja to zrobiłem, czy to zrobiło «dwumiaasto». Polska specyfika jest taka, a nie inna” (słowa burmistrza Chojnic). Z punktu widzenia polityków odpowiadających za zaspokojenie lokalnych potrzeb społecznych, współdziałanie może być również formą utraty kontroli na realizacją tych usług, co potwierdzają badania Warner (2011).

Istotną barierą kształtującą poziom współdziałania międzygminnego jest **lokalna konkurencja**. Wśród samorządowców panuje wyraźne i dość silne przekonanie o tym, że relacje między samorządami opierają się w znacznej części na konkurencji. Jak twierdzi burmistrz Człuchowa, „trzeba sobie jednak jasno powiedzieć, że w przypadku ubiegania się o środki unijne, właściwie poza ZZO jesteśmy jako jednostki samorządowe konkurentami i rywalizujemy ze sobą”. Potwierdza to burmistrz Chojnic, które dodaje, że „dla nas człuchowianie to naturalny rynek konsumencki, który my przyciągamy do Chojnic. Taka jest strategia mojego działania od 11 lat – wykorzystuję to, że duże miasta są oddalone od Chojnic o ok. 100 km, a wokół Chojnic są mniejsze miasta. Stąd takie inicjatywy, jak: park wodny, układ drogowy Chojnice–Charzykowy, port jachtowy. To wszystko ma przyciągać ludzi z tych mniejszych miast do Chojnic. (...) obecnie musimy (samorzady chojnicko-człuchowski zespół miejskiego – przyp. autora) ze sobą konkurować, a to jest również w pewien sposób mobilizujące. Co do przyszłości, na koniec postawmy więc znak zapytania”.

Podsumowanie

Przedstawione w artykule przesłanki i bariery współdziałania międzygminnego bardzo często występują równocześnie. Mają one – z punktu widzenia lokalnych i krajowych organów władzy publicznej – podstawowe znaczenie dla charakteru podjętych działań związanych z organizacją terytorialną kraju. Oprócz perspektywy podmiotów decydujących o funkcjonowaniu administracji publicznej ważne jest natężenie występowania poszczególnych przesłanek – gdy powiązania funkcjonalno-przestrzenne są bardzo silne lub gdy fragmentacja terytorialna jest bardzo duża, konieczne jest wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych niwelujących te problemy, zmierzających do uzyskania korzyści skali.

Sytuacja prawnoorganizacyjna w Polsce umożliwia realizację tych postulatów w drodze dobrowolnego współdziałania. Zdaniem Kuleszy wszystkie możliwości współpracy/konsolidacji powinny opierać się na zasadzie dobrowolności i uzgodnień lokalnych (Kulesza 2012, s. 101). Potwierdzają to Kaczmarek i Mikuła (2011, s. 24), którzy zauważają, że jak na razie najbardziej skuteczną metodą dochodzenia do zintegrowanego zarządzania w obszarze metropolitalnym są działania inicjowane przez podmioty lokalne. Warto w związku z tym skupić się w badaniach nad instrumentami pośrednimi, motywującymi samorzady lokalne do podjęcia wspólnej realizacji działań – są nimi m.in. różnego rodzaju zachęty finansowe (por. Korcelli 2006, s. 15, Swianiewicz 2009, s. 15). Istnieje również duża po-

trzeba badań empirycznych dotyczących współdziałania komunalnego w Polsce – liczne prace administratywistów i prawników na temat form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego wymagają bowiem weryfikacji na podstawie podejmowanych przez samorzady inicjatyw.

Literatura

- 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.
- Aligica P.D., Boettke P. 2011. The Two Social Philosophies of Ostroms' Institutionalism. *The Policy Studies Journal*, 39, 1: 29–49.
- Arrow K.J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York, Wiley.
- Bański J. 2010. Granica w badaniach geograficznych – definicja i próby klasyfikacji. *Przegląd Geograficzny*, 82, 4: 489–508.
- Bennett R.J., 1994. *Local Government and Market Decentralisation: Recent Experiences in OECD, Former Eastern Bloc and Developing Countries*. United Nations University Press, Tokyo.
- Bennett R.J. 1997. Administrative systems and economic spacer. *Regional Studies*, 31, 3: 323–336.
- Biernat S., 1979. *Działania wspólne w administracji państwowej*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Bish R.L., Ostrom V. 1973. *Understanding Urban Government; Metropolitan Reform Reconsidered*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.
- Black D. 1948. On the rationale of group decision making. *Journal of Political Economy*, 56: 23–34.
- Buchanan J.M. 1949. The pure theory of government finance: A suggested approach. *Journal of Political Economy*, 57: 496–506.
- Buček J. 2008. Intermunicipal Co-Operation in Slovakia. Second regional workshop on Inter-municipal Co-operation. Bratislava, 28–30 October 2008. County of Europe (http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/programmes_democratic_stability/imc/Bratislava_Documents/Bratislava_Bucek_Presentation.pdf; dostęp: 20.12.2012 r.).
- Burmistrz Szybajło: ustawa śmieciowa jest chora. Wypowiedź burmistrza Człuchowa i burmistrza Chojnic dla radia Weekend z 9 grudnia 2012 r. (http://weekendfm.pl/?n=42649&chojnice_burmistrz_szybajlo_ustawa_smieciowa_jest_chora; dostęp: 20.12.2012 r.).
- Chojnice i Człuchów chcą mówić jednym, silnym głosem. Komentarz dla radia Weekend z 3 grudnia 2012 r. (<http://www.weekendfm.pl/?n=42574>; dostęp: 20.12.2012 r.).
- Dolnicki B. 2012. *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dutkowski M. 2001. Uwagi metodyczne o budowaniu strategii rozwoju regionu. [W:] H. Rogacki (red.), *Konceptje teoretyczne i metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 231–239.
- Dutkowski M., Korona W. 1996. *Współpraca międzygminna*. Związek Miast Polskich, Poznań.
- Fedele M., Moini G. 2007. Italy: The changing boundaries of inter-municipal co-operation. [W:] R. Hulst, van A. Montfort (red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer, Dordrecht, s. 117–138.
- Furmankiewicz M. 2002. Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(8): 5–24.
- Gertler M. 2009. Economies of scope. [W:] D. Gregory i in. (red.), *The Dictionary of Human Geography*, 5th Ed. Wiley-Blackwell, s. 184.
- Gray B. 1989. Collaborating: Finding common ground for multiparty problems. Jossey-Bass, San Francisco.
- Good practices in intermunicipal co-operation in Europe, 2007. Report of the European Committee and Local and Regional Democracy. Council of Europe.
- Goodman C.B., 2012. Local Government Fragmentation & the Local Public Sector: A Panel Data Analysis (<http://ssrn.com/abstract=2170783>; dostęp: 20.12.2012 r.).

- Gorzela G., Jałowiecki B. 2010. Dlaczego potrzebna jest metropolia warszawska? *Samorząd Terytorialny*, 6: 37–45.
- Hill P.J. 1999. Public Choice: A Review. *Faith & Economics*, 34: 1–10.
- Hulst R., van Mantfort A. 2011. Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2): 1–24.
- Kaczmarek T. 2005. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. *Wydawnictwo Naukowe UAM, seria Geografia*, 70.
- Kaczmarek T. 2008. Aglomeracja poznańska jako region badania i działania. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Powiat poznański, jakość przestrzeni, jakość życia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T. 2010. Integracja metropolitalna – współpraca nauki z samorządem w aglomeracji poznańskiej. [W:] W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.), *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 63–78.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł. 2010. Metropolitan areas in Poland – problems of development and governance. *Quaestiones Geographice*, 28B: 91–103.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2011. Spójność terytorialno-administracyjna aglomeracji poznańskiej. *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*, 12. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Keating M. 1995. Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. [W:] D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (red.), *Theories of urban politics*. London, s. 117–134.
- Kolsut B. 2009. Możliwości współpracy jednostek samorządowych w Polsce. Dwumiejsko Chojnice–Człuchów. [W:] H. Rogacki (red.), *Wybrane problemy rewitalizacji miast i rozwoju regionalnego*. *Biuletyn IGSEiGP*, 7: 93–100.
- Kolsut B. 2010. Współdziałanie międzygminne w chojnicko-człuchowskim zespole miejskim. [W:] P. Churski (red.), *Praktyczne aspekty badań regionalnych – varia vol. III*. *Biuletyn IGSEiGP*, 12: 119–134.
- Kolsut B. 2012. Chojnicko-człuchowski zespół miejski. Poziom rozwoju i wzajemne powiązania. *Fundacja Rozwoju Ziemi Chojnickiej i Człuchowskiej, Chojnice–Człuchów*.
- Korcelli P. 2006. Wyznaczenie podstawowych elementów krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych. *Opracowanie na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*.
- Krajewska A. 2005. Teoretyczne koncepcje roli państwa w gospodarce. [W:] R. Milewski, E. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*. PWN, Warszawa, s. 214–218.
- Kulesza M. 2012. Współpraca międzysamorządowa – głos w dyskusji. [W:] *Współpraca samorządowa i uspołecznienie samorządu*. *Biuletyn Forum Debaty Publicznej*, 17: 96–105.
- Kozuń-Cieślak G. 2011. Teoretyczne koncepcje decentralizacji i delegowania kompetencji we współczesnych nurtach ekonomii. *Samorząd Terytorialny*, 9: 17–32.
- Lackowska M. 2008. Zarządzanie metropolitalne – spojrzenie teoretyczne. *Samorząd Terytorialny*, 9: 5–20.
- Lackowska M. 2009. Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna? *Ograniczenia dobrowolnej współpracy samorządów w obszarach metropolitalnych*. *Samorząd Terytorialny*, 3: 5–17.
- Leemans A.F. 1970. *Changing Patterns of Local Government*. International Union of Local Authorities, The Hague.
- Mueller D.C. 2008. Public Choice: An introduction. [W:] C.K. Rowley, F.G. Schneider (red.), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. Springer, s. 31–46.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. 2013. *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, pod red. J. Hausnera. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- 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*. Springer, Dordrecht, s. 169–192.
- Ofiarska M. 2008. *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Monografia Prawnicza. Wydawnictwo Beck, Warszawa.
- O’Leary R., Vij N. 2012. Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? *The American Review of Public Administration*, XX(X): 1–16.
- Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R. 1961. The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *The American Political Science Review*, 55, 4: 831–842.
- Parks R.B., Oakerson R.J. 1993. Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St Louis (Mo) and Allegheny County (Pa). *Publius*, 23(1): 19–40.

- Rykiel Z. 1991. Rozwój regionów stykowych w teorii i w badaniach empirycznych. IGiPZ PAN, Warszawa–Ossolineum, Wrocław.
- Smith D. 2009. Economies of scale. [W:] D. Gregory i in. (red.), *The Dictionary of Human Geography*, 5th Ed. Wiley-Blackwell, s. 183.
- Stryjakiewicz T. 1999. Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Swianiewicz P. (red.) 2002. Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapeszt.
- Swianiewicz P. 2009. Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej. *Samorząd Terytorialny*, 4: 5–22.
- Swianiewicz P. 2010. Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy. *Samorząd Terytorialny*, 4: 5–16.
- Swianiewicz P., Klimska U. 2003. Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(14): 15–42.
- 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*. Springer, Dordrecht, s. 67–90.
- Warner M.E. 2006. Inter-municipal cooperation in the U.S.: a regional governance solution? *Urban Public Economics Review*, 7: 132–151.
- Warner M.E. 2011. Competition or cooperation in urban service delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 4: 421–435.

Conditions of inter-communal cooperation

Abstract: Article attempts to analyze the conditions for inter-communal cooperation in Poland, taking into account the international context. In the first part of the paper presents a discussion on the key for inter-communal cooperation: 1) territorial fragmentation, 2) functional and spatial linkages and 3) economies of scale. In the second part of the paper but – taking into consideration the local political leaders – evidence of cooperation in the framework of the Chojnice-Człuchów urban complex and isolated primary barriers to adoption of the common tasks.

Key words: public administration, inter-communal cooperation, conditions of inter-communal cooperation, Chojnice, Człuchów

