

Beata Skubiak<sup>1</sup>

# WSPÓŁPRACA MIĘDZYGMINNA NARZĘDZIEM ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW W ŚWIADCZENIU USŁUG PUBLICZNYCH

## Streszczenie

Przesłanką i misją gmin jest współorganizowanie życia wspólnotowego oraz zaspokajanie potrzeb bytowych i społecznych. Ograniczone możliwości finansowe sprawiają, że gminy nie są w stanie skutecznie i efektywnie wykonywać powierzonych zadań. W takiej sytuacji współpraca między gminami staje się pragmatycznym sposobem na osiągnięcie niezbędnej skali i zebrania wymaganej masy krytycznej zasobów rzeczowych, ludzkich i finansowych dla lepszego i tańszego świadczenia usług publicznych. Istnieje wiele możliwości instytucjonalnego wypełniania zadań publicznych – indywidualnie lub wspólnie.

W niniejszym artykule omówiono wybrane zagadnienia w zakresie współpracy gmin (istotę współpracy, korzyści i zagrożenia), co może być sposobem na zagwarantowanie społeczeństwu wysokiej jakości usług publicznych.

**Słowa kluczowe:** usługi publiczne, współpraca gmin

## COOPERATION OF MUNICIPALITIES AS A MEANS OF SOLVING PROBLEMS IN PUBLIC SERVICES

### Abstract

The mission of municipalities is to organise community life and meet the basic and social needs of citizens. The lack of financial resources can, however, prevent them from performing effectively and efficiently. In such a case, cooperation between municipalities is a pragmatic way to achieve the required scale and gather necessary human and financial resources for providing better and cheaper public services. There are many ways for institutional implementation of public tasks – individually or jointly.

The paper discusses selected issues of cooperation between municipalities (the essence of cooperation, benefits and threats), which may be a means to ensure that the community is provided with high-quality public services.

**Key words:** public services, cooperation of municipalities

---

<sup>1</sup> dr Beata Skubiak – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Ekonomii

## Wstęp

Zarządzanie rozwojem przechodzi w ostatnich dziesięcioleciach głębokie przemiany, które cechuje coraz większe zróżnicowanie. Jest ono traktowane z jednej strony jako bogactwo rozwiązań, z drugiej – jako utrudnienie, zwłaszcza z punktu widzenia monitorowania i kontroli wydatkowania pieniędzy publicznych. Koncepcja *New Public Management* (NPM), która zakończyła wiek XX, została teraz zastąpiona przez zarządzanie wielopłaszczyznowe (wielopoziomowe, *Multi-Level Governance* – MLG), którego podstawą jest partnerstwo różnych podmiotów, nie tylko publicznych.

Twórcy obu etapów polskich reform ustrojowych (1990, 1998/1999) dobrze wyczuwali ten trend, proponując rozwiązania, które sami określali jako partnerski model samorządu terytorialnego, do którego niemal równolegle dodano partnerstwo z sektorem pozarządowym, a nieco później, choć z kłopotami, z sektorem prywatnym (PPP)<sup>2</sup>.

Współorganizowanie życia wspólnotowego oraz zaspokajanie potrzeb bytowych i społecznych to główne cele stawiane gminom. Wiele rozwiniętych gospodarek zostało mocno dotkniętych przez kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku. Kryzys ten spowodował poważne napięcia w finansach publicznych wielu gmin, miast, regionów i państw. Ograniczone możliwości finansowe sprawiają, że gminy nie są w stanie skutecznie i efektywnie wykonywać powierzonych zadań. W takiej sytuacji współpraca między gminami staje się pragmatycznym sposobem na osiągnięcie niezbędnej skali i zebrania wymaganej masy krytycznej zasobów ludzkich i finansowych dla lepszego i tańszego świadczenia usług publicznych.

Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekujemy określonej jakości – niezależnie od liczby osób z nich korzystających (każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych).

Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej, które dbają o zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji, bazując na zdefiniowanych standardach ich realizacji oraz określonym rynku usługodawców<sup>3</sup>.

Istnieje wiele możliwości instytucjonalnego wypełniania zadań publicznych – indywidualnie lub wspólnie. W niniejszym artykule omówiono wybrane zagadnienia w zakresie współpracy między gminami, co może być sposobem na zagwarantowanie społeczeństwu wysokiej jakości usług publicznych.

<sup>2</sup> *Współpraca JST w Polsce – stan i potrzeby*, A. Porawski (red.), Poznań, listopad 2013, s. 2.

<sup>3</sup> Więcej: *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, B. Koźuch, A. Koźuch (red.), Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, s. 32-48.

## 1. Istota współpracy

Wszystkie funkcje wykonywane przez gminy mogą być realizowane wspólnie w ramach współpracy. Gminy realizują trzy podstawowe funkcje bezpośrednio:

- stanowią prawo lokalne;
- zapewniają ogólnodostępne usługi użyteczności publicznej;
- tworzą i rozwijają infrastrukturę społeczną i techniczną.

Przepis art. 10, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>4</sup> upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania. Zasady i formy prawne tego współdziałania określono bliżej w rozdziałach 7. i 9. ustawy o samorządzie gminnym. Współdziałanie może przybrać formę organizacyjną związku międzygminnego (art. 64 i inne ustawy o samorządzie gminnym), porozumienia międzygminnego (art. 74 ustawy o samorządzie gminnym) lub stowarzyszenia gmin (art. 84 ustawy o samorządzie gminnym). Porozumienie stanowi jedną z form współdziałania gmin, mającą na celu wspólne wykonywanie zadań publicznych. W odróżnieniu od związku międzygminnego zadania te wykonuje nie inny, działający w miejsce gmin podmiot, lecz jedna z gmin na rzecz drugiej lub na rzecz kilku gmin. Istotą porozumienia międzygminnego jest powierzenie przez jedną z gmin, a przejęcie przez drugą gminę obowiązku wykonywania zadań publicznych.

Związki międzygminne posiadają osobowość prawną i są korporacjami prawa publicznego tworzonymi przez samorządy gminne, zgodnie z *Ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*. Powstają zgodnie z procedurą w drodze porozumienia zatwierdzonego uchwałą rad gmin, wchodzących w skład związku. Ich ogólnym celem jest wspólne wykonywanie zadań publicznych, cele szczegółowe są opisane w statucie związku.

Stowarzyszenie gmin jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Posiada osobowość prawną – odrębną od gmin. Stowarzyszenia gmin nie mogą być tworzone pod postacią stowarzyszenia zwykłego wg ustawy prawo o stowarzyszeniach (art. 42, ust. 1, pkt 3 ustawy Prawo o stowarzyszeniach)<sup>5</sup>.

Historia i środowisko polityczne miały ogromny wpływ na rozwój współpracy między gminami w każdym kraju. Liczba szczebli administracji w kraju, podział kompetencji między różnymi szczeblami władzy, zakres i autonomia samorządu terytorialnego oraz liczba i wielkości gmin w dużym stopniu określają potrzeby oraz możliwe zalety współpracy. Zapotrzebowanie na współpracę między jednos-

<sup>4</sup> *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

<sup>5</sup> *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. 1989, nr 20, poz. 104. Zob. także *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, R. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

tkami samorządowymi jest szczególnie wysokie w krajach z bardzo dużą liczbą małych gmin<sup>6</sup>.

Współpraca między gminami jest często postrzegana jako alternatywa dla terytorialnej konsolidacji, a jej promocja jest czasami jedyną realistyczną opcją w celu poprawy wydajności i efektywności w wykonywaniu zadań publicznych<sup>7</sup>.

## 2. Korzyści ze współpracy między gminami

Usługi publiczne to zadania służące mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te realizowane są na rzecz wszystkich osób mieszkających na stałe lub przebywających czasowo na danym terytorium – dotyczy to także osób prawnych, organizacji mających siedzibę lub prowadzących działalność na danym terytorium. Mieszkańcy, czyli klienci korzystający z usług publicznych, oczekują, że świadczone usługi będą realizowane na odpowiednim poziomie jakościowym, niezależnie od liczby osób z nich korzystających – każdy nowy klient nie narusza uprawnień pozostałych<sup>8</sup>.

W Polsce większość gmin liczy mniej niż 5 tys. mieszkańców<sup>9</sup>, a to może prowadzić do ogromnych dysproporcji rozwojowych. Niski poziom rozwoju staje się poważną barierą dla zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych, zrównoważonego rozwoju i dalszej decentralizacji<sup>10</sup>.

Jak wcześniej zaznaczono, celem głównym współpracy między gminami jest osiągnięcie bardziej efektywnego i skutecznego wykonywania powierzonych ustawowo zadań. Do głównych korzyści, wynikających ze współpracy (dokładny opis korzyści przedstawiono w tabeli 1.), zaliczyć należy<sup>11</sup>:

- podział wydatków administracyjnych, związanych z wykonywaniem zadań administracyjnych i usług;

---

<sup>6</sup> J. L. Gómez-Reino, J. Martínez-Vazquez, *An international perspective on the determinants of local government fragmentation*, [w:] *The challenge of local government size. theoretical perspectives, international experience, and policyreform*, S. Lago-Peñas, J. Martínez-Vazquez (eds.), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2013.

<sup>7</sup> K. Thurmaier, C. Wood, *Interlocal agreements as an alternative to consolidation*, [w:] *City-county consolidation and its alternatives. Reshaping the local government landscape*, J. B. Carr, R. Feiock (eds.), M. E. Sharpe, Armonk, New York 2004, s. 113-130.

<sup>8</sup> W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 3.

<sup>9</sup> Zob. *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 50.

<sup>10</sup> *Global partnership for development*, United Nations Development Programme, Annual Report 2006, s. 1.

<sup>11</sup> Więcej: G. Bel, M. E. Warner, *Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery. A Meta-Regression Analysis*, Universitat de Barcelona & GiM-IREA, Cornell University Paper Presented at Public Management Research Association Conference Madison, WI, June 22, 2013; idem, *Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence*, Forthcoming Public Administration 2014.

- zmniejszenie kosztów jednostkowych i poprawa jakości usług publicznych poprzez osiągnięcie korzyści skali i dostęp do bardziej zaawansowanych technologii;
- osiągnięcie minimalnej wielkości ekonomicznej, która uzasadnia produkcję i usługi;
- zapewnienie takiego samego poziomu jakości usług w kilku gminach;
- wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i środowiskowej wydajności ochrony poprzez skoordynowane planowanie;
- przyciągnięcie funduszy inwestycyjnych ze środków publicznych lub zarezerwowanych dla projektów o określonej wielkości minimalnej.

W przypadku krajów o niższym poziomie rozwoju istotną zaletą jest to, że nawiązanie współpracy może pomóc gminom w dostępie do funduszy UE na projekty w dziedzinie infrastruktury i użyteczności publicznej takie jak: zaopatrzenie w wodę, gospodarka odpadami i inne. Fundusze UE, z których mogą korzystać gminy, często wymagają minimalnej wielkości projektu, nierealnej dla małej gminy lub odpowiedniego poziomu współfinansowania ze strony beneficjentów. Formułując wspólny projekt i łącząc swoje zasoby i możliwości, gminy mogą spełniać powyższe kryteria.

Współpraca między gminami może zaowocować również pozytywnymi efektami ubocznymi, a mianowicie<sup>12</sup>:

- zachęca do konsultacji, kompromisu, promuje kulturę organizacyjną współpracy i budowania zaufania;
- optymalizuje wykorzystanie wiedzy i *know-how* z gmin partnerskich;
- zachęca do skupienia się na rzeczywistych problemach ponad politycznymi podziałami;
- może pozytywnie wpłynąć na dotychczasowe praktyki zarządzania poszczególnych partnerów;
- może stworzyć przestrzeń dla większych interakcji z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, takich jak organizacje pozarządowe czy stowarzyszenia przedsiębiorców.

---

<sup>12</sup> Na podstawie przeglądu literatury podejmującej problematykę usług publicznych.

**Tabela 1. Korzyści ze współpracy w zakresie realizacji głównych zadań gminy**

Zadania gminy	Korzyści ze współpracy
<b>Administracja gminna</b>	
Elektroniczne przetwarzanie danych	Zmniejszenie kosztów sprzętu komputerowego, oprogramowania i wykwalifikowanych pracowników.
Zamawianie urządzeń	Lepsze ceny, uzyskane na urządzenia, wyposażenie lub usługi za pośrednictwem wspólnych zamówień.
Ściągalność podatków	Oszczędności na kosztach personelu i sprzętu.
	Zatrudnianie pracowników bardziej wykwalifikowanych i większa ściągalność podatków.
<b>Rozwój społeczno-gospodarczy</b>	
Planowanie rozwoju	Komplementarność i synergia oraz bardziej skuteczne rezultaty, osiągnięte dzięki wspólnemu planowaniu i skoordynowanym działaniom.
Urbanistyka	Spójne planowanie urbanistyczne (co może prowadzić do utworzenia wspólnego biura urbanistycznego).
Rozwój przedsiębiorczości (np. utworzenie centrum wspierania biznesu)	Minimalna wielkość populacji sprawia, że utworzenie centrum wsparcia biznesu jest opłacalne.
	Wspólne finansowanie utworzenia centrum, wspólna organizacja szkoleń biznesowych to podział kosztów ogólnych.
Ochrona środowiska	Koordinacja działań związanych z rozwiązaniem kwestii dotyczących np. zanieczyszczenia rzeki, która przecina kilka gmin.
<b>Infrastruktura i usługi publiczne</b>	
Gromadzenie i usuwanie odpadów	Wspólna organizacja zbierania śmieci, aby umożliwić pełne wykorzystanie sprzętu (ciągarówki).
	Podział kosztów utylizacji odpadów, wspólne składowisko odpadów lub oczyszczalnia ścieków to oszczędności na kosztach inwestycyjnych, gruntów i kosztów ogólnych zarządzania.
Dystrybucja wody i ścieków	Wspólne finansowanie inwestycji.
	Zmniejszenie jednostkowych kosztów dystrybucji wody i ścieków poprzez optymalizację usług i dotacji uzyskanych od rządu, darczyńców.
Zapewnienie transportu publicznego	Racjonalizacja i opłacalność systemu transportu publicznego (większe systemy transportu publicznego mogą przyciągnąć prywatnych przedsiębiorców, usługodawcy chętniej preferują miejsca, gdzie występuje nowoczesne zarządzanie i struktury operacyjne).
<b>Zdrowie, edukacja i kultura</b>	
Szpital	Wspólne ponoszenie nakładów mogą sprawić, że koszty wysoko kwalifikowanej kadry i technologii (sprzęt medyczny) stają się bardziej przystępne.
Przedszkola i szkoły	Zmniejszenie kosztów na 1 mieszkańca (budowy i utrzymania przedszkoli i szkół).
	Zwiększona dostępność i wyższy poziom edukacji gmin wiejskich. Powstrzymanie procesu zamykania klas z powodu braku uczniów. Możliwość zawierania korzystniejszych umów na usługi transportowe dla szkół.
Infrastruktura sportowa i działalność	Oszczędności, które powstają w wyniku wspólnej budowy i utrzymania basenu czy stadionu.
<b>Infrastruktura</b>	
Budowa i utrzymanie dróg	Współpraca sprawia, że tworzy się społeczno-gospodarczy region, który stanowi podstawę do planowania i budowy dróg.
	Wspólne koszty sprzętu i pracowników do utrzymania dróg.
<b>Porządek publiczny i ochrona ludności</b>	
Straż pożarna i służby ratownicze	Wspólne koszty drogiego i nowoczesnego sprzętu.
	Poprawa jakości usług poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury podejmującej problematykę usług publicznych

### 3. Słabości współpracy międzygminnej

Mimo wielu korzyści, wynikających ze współpracy, mogą wystąpić także negatywne jej skutki.

Do potencjalnych negatywnych skutków współpracy zaliczyć można:

1. Oddalenie usług: niektóre obszary współpracy mogą obejmować stworzenie wspólnej jednostki do świadczenia usług w jednej z gmin (np. wspólne przedszkole, wspólne szkoły), która zastępuje kilka jednostek wcześniej umieszczonych w każdej gminie partnerskiej. Z ekonomicznego punktu widzenia obsługa staje się bardziej racjonalna i skuteczna, ale z punktu widzenia obywateli staje się mniej wygodna z powodu zwiększonej odległości, aby dotrzeć do jednostki świadczenia usług.
2. Powolny proces decyzyjny: pewne decyzje muszą być konsultowane z radami gmin partnerskich. Podejmowanie decyzji w ramach współpracy jest bardziej skomplikowane, ponieważ występuje więcej decydentów, a w sytuacjach trudnych brakuje odpowiednich przepisów do rozwiązania problemu.
3. Powielanie kosztów administracyjnych i kadrowych: współpraca teoretycznie powinna pomóc w obniżeniu kosztów, ale w praktyce nie zawsze jest to możliwe. Ze względu na inercję struktur biurokratycznych lub ambicje lokalnych polityków, którzy nie są gotowi do rezygnacji z bezpośredniej kontroli nad pewnymi działaniami, personel gminny nadal zajmuje się sprawami, teoretycznie przekazanymi w ramach podjętej współpracy.
4. Deficyt przejrzystości: mechanizmy społecznej kontroli nad samorządami są znane i dobrze ugruntowane. Współpraca obejmuje bardziej złożony system instytucjonalny, a podejmowanie decyzji jest znacznie mniej przejrzyste niż dla poszczególnych gmin. Ustanowienie właściwego systemu kontroli nad zorganizowanym systemem współpracy wciąż jest wyzwaniem.
5. Polityczne koszty współpracy: nawiązanie współpracy oznacza także dzielenie władzy i prestiżu. Jest to istotny powód, dla którego lokalni liderzy polityczni nie zawsze są zainteresowani współpracą. Bardzo często osobiste ambicje, duma i niezdolność do kompromisu może prowadzić do konfliktów i utrudnia współpracę.

### Zakończenie

Gminy stanowią pierwszy poziom samorządu terytorialnego. Nie oznacza to, że zawsze są one zbyt małe lub słabe, ale bardzo często nie mają wystarczających zasobów do realizacji wszystkich funkcji i zadań, które są im przypisane ustawowo. Nie ma więc lepszego sposobu na wzmocnienie zdolności gminy do wykonywania zadań ustawowych niż poprzez partnerstwo i współpracę. Współpraca jest niezbędna do osiągnięcia dobrobytu i rozwoju każdego społeczeństwa.

Liczne obserwacje pokazują, że gminy nie są całkowicie samowystarczalne, niezależnie od wielkości ich terytorium i liczby ludności. Z tego powodu podjęcie współpracy jest logicznym rozwiązaniem dla ograniczenia skutków nieoptymalnej dystrybucji kompetencji i zasobów.

Współpraca jest częścią ogólnego rozwoju nowoczesnych społeczeństw. Musi jednak uwzględniać polityczne, ekonomiczne, prawne, finansowe, demograficzne, kulturowe, techniczne i organizacyjne wymiary w celu znalezienia najbardziej odpowiedniej formy współpracy.

Współpraca racjonalizuje lokalne działania w zakresie wydajności i oszczędności. Wspólne podejście do spraw lokalnych pomaga sprostać rosnącym wymaganiom społeczności lokalnych. Instrument ten jest zatem podstawowym (o ile ma wystarczający potencjał) narzędziem, które może pomóc wdrożyć nowe formy działań lokalnych, bez uciekania się do systematycznego prywatyzowania usług.

## Bibliografia

1. Bel G., Warner M. E., *Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery. A Meta-Regression Analysis*, Universitat de Barcelona & GiM-IREA, Cornell University Paper Presented at Public Management Research Association Conference Madison, WI, June 22, 2013.
2. Bel G., Warner M. E., *Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence*, Forthcoming *Public Administration* 2014.
3. *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, R. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
4. *Global partnership for development*, United Nations Development Programme, Annual Report 2006.
5. Gómez-Reino J. L., Martínez-Vázquez J., *An international perspective on the determinants of local government fragmentation*, [w:] *The challenge of local government size. theoretical perspectives, international experience, and policy reform*, S. Lago-Peñas, J. Martínez-Vázquez (eds.), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2013.
6. *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013.
7. Thurmaier K., Wood C., *Interlocal agreements as an alternative to consolidation*, [w:] *City-county consolidation and its alternatives. Reshaping the local government landscape*, J. B. Carr, R. Feiock (eds.), M. E. Sharpe, Armonk, New York 2004.
8. *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, B. Kożuch, A. Kożuch (red.), Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011.
9. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.
10. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. 1989, nr 20, poz. 104



11. Wańkowicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
12. *Współpraca JST w Polsce – stan i potrzeby*, A. Porawski (red.), Poznań, listopad 2013.