



PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA W KONINIE

PRACE INSTYTUTU EKONOMICZNEGO

**REDAKCJA NAUKOWA I WSTĘP
ANTONI SOBCZAK**

Konin 2009

Tytuł

Prace Instytutu Ekonomicznego

Autorzy

Marian Błażek, Romualda Fimińska-Banaszyk, Mirosław Hamrol, Marek Jagielski,
Henryk Januszek, Edyta Małecka-Ziembińska, Tomasz Matuszewski,
Andrzej Nowak, Magdalena Nowak-Rzęsa, Sławomir Palicki, Dariusz Stronka, Ewa Woźniak,
Karina Zawieja-Żurowska, Artur Zimny

Recenzja naukowa

prof. dr hab. Maria Trojanek

Rada Wydawnicza

dr hab. Wojciech Poznaniak – przewodniczący,
dr hab. Jan Grzesiak, dr Marek Naglewski, dr hab. Mirosław Pawlak,
dr hab. Antoni Sobczak, prof. dr hab. Marian Walczak,
mgr inż. Ewa Kapyszewska – sekretarz Rady

Opracowanie redakcyjne i korekta

Maria Sierakowska

Projekt okładki

Agnieszka Jankowska

Skład i łamanie

Krzysztof Przybylak

Druk i oprawa

ISBN 978-83-88335-43-3

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie

© Copyright by Marian Błażek, Romualda Fimińska-Banaszyk, Mirosław Hamrol,
Marek Jagielski, Henryk Januszek, Edyta Małecka-Ziembińska, Tomasz Matuszewski,

Andrzej Nowak, Magdalena Nowak-Rzęsa, Sławomir Palicki,
Dariusz Stronka, Ewa Woźniak, Karina Zawieja-Żurowska, Artur Zimny

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie

ul. kard. S. Wyszyńskiego 3C, 62-510 Konin

tel. 63-249-72-09

e-mail: wydawnictwo@konin.edu.pl

Spis treści

Przedmowa	5
Marian Błażek CZYNNIKI MOTYWACYJNE W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI LUDZKIMI W PRZEDSIĘBIORSTWIE HANDLOWYM. WYNIKI BADAŃ	7
Roma Fimińska-Banaszyk DYLEMATY ZARZĄDZANIA INNOWACJAMI W ORGANIZACJACH GOSPODARCZYCH	21
Mirosław Hamrol ANALIZA FUNDAMENTALNA. TEORIA A PRAKTYKA	33
Marek Jagielski SEKTOR USŁUG JAKO OBSZAR ZMIAN INNOWACYJNYCH	45
Henryk Januszek PŁACA JAKO INSTRUMENT MOTYWOWANIA PRACOWNIKÓW	55
Edyta Małecko-Ziembińska ZALICZKI I ROCZNE ROZLICZENIE PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH	67
Tomasz Matuszewski SYSTEMY EKSPERTOWE W PROJEKTOWANIU METOD PRACY. ZARYS KONCEPCJI	79
Tomasz Matuszewski KONCEPCJA HEURYSTYCZNEJ METODY HARMONOGRAMOWANIA ZADAŃ	89
Andrzej Nowak, Magdalena Nowak-Rząsa ANALIZA EKONOMICZNA SZACOWANIA WARTOŚCI DRZEWOSTANÓW LEŚNYCH TECHNIKAMI WSKAŹNIKOWYMI	99
Sławomir Palicki PODSTAWY OCENY PROJEKTÓW PUBLICZNYCH O CHARAKTERZE SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM	107
Dariusz Stronka CHARAKTERYSTYKA NADZORU KORPORACYJNEGO ORAZ DETERMINANTY JEGO EFEKTYWNOŚCI	123

Ewa Woźniak

CONTROLLING JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W BANKU KOMERCYJNYM	131
---	-----

Karina Zawieja-Żurowska

PRZESŁANKI REFORMY SYSTEMU ZABEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE	141
--	-----

Artur Zimny

INWESTYCJE ZWIĄZKÓW I POROZUMIEŃ MIĘDZYGMINNYCH W WIELKOPOLSCE	149
--	-----

Artur Zimny

INWESTYCJE ZWIĄZKÓW I POROZUMIEŃ MIĘDZYGMINNYCH W WIELKOPOLSCIE

Wstęp

Bezpośrednim kontaktom gmin, paradoksalnie najczęściej sprzyja jakiś problem, którego rozwiązanie możliwe jest tylko w skali ponadlokalnej lub też pojawienie się innowacji, której adaptacja jest niemożliwa bez współpracy w różnych sferach z jednostkami sąsiednimi. Współpraca ta zazwyczaj ma postać działań przynoszących natychmiastowe, wymierne efekty materialne – nowe lub zmodernizowane drogi, sieci wodociągowo-kanalizacyjne, połączenia komunikacyjne itp.¹ Samorządy gminne zobligowane są bowiem do zapewnienia mieszkańcom dostępu do urządzeń infrastrukturalnych, których budowa często przekracza ich możliwości finansowe, a ponadto ich efektywne wykorzystywanie wymaga zapewnienia odpowiedniej liczby użytkowników dostosowanej do ich możliwości przerobowych. Problem ten jest szczególnie wyraźny w przypadku inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Jednym ze sposobów zapewnienia obiektów infrastrukturalnych przez gminę na jej terenie może być zatem współpraca z sąsiednimi gminami w celu wspólnego sfinansowania najbardziej kapitałochłonnych przedsięwzięć².

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zakresu, kierunków oraz barier podejmowania przez gminy wspólnych inwestycji w ramach związków i porozumień międzygminnych. W opracowaniu oparto się na ogólnodostępnych danych pochodzących z Banku Danych Regionalnych GUS oraz informacjach uzyskanych w badaniach ankietowych, które przeprowadzono od maja do lipca 2006 r. w gminach województwa wielkopolskiego. W badaniu wzięto udział 176 jednostek, czyli 79% ogółu wielkopolskich gmin³. Podstawowym narzędziem, którym posłużono się w analizie otrzymanych wyników był wskaźnik struktury (odsetek).

1. Przesłanki podejmowania wspólnych inwestycji przez gminy

Jednym z najkosztowniejszych elementów infrastruktury technicznej są oczyszczalnie ścieków. Generalnie rzecz biorąc, relatywnie tańsza jest budowa dużych

¹ Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Zespół Badawczy Pracownia 113 z Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego przez współpracę gminy często rozumieją podejmowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Zob. szerzej: M. Fuhrmann, M. Grochowski, M. Pieniążek, W. Wilk, T. Zegar, *Warszawa – Obszar Metropolitalny Warszawy – Mazowsze. Relacje międzygminne: współpraca czy obojętność?*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7-8, s. 30.

² Por. M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994, s. 92; *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1996, s. IV-10.

³ O uzyskaniu stosunkowo wysokiej zwrotności zdecydował niewątpliwie fakt, że badanie zostało przeprowadzone we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego.

obiektów, gdyż koszty jednostkowe na mieszkańca ulegają obniżeniu wraz ze wzrostem liczby obsługiwanych mieszkańców i ilości odprowadzanych ścieków⁴. Zważywszy zatem, że pojawia się tutaj efekt korzyści skali, wariantem najkorzystniejszym dla mniejszych gmin jest współdziałanie z sąsiednimi gminami służące wspólnej realizacji inwestycji. Granica administracyjna gminy w żadnym razie nie powinna być przeszkodą w poszukiwaniu tańszego rozwiązania. Z kolei w odniesieniu do przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie problemu utylizacji odpadów, współpraca gmin jest wręcz koniecznością. Przyjmuje się bowiem, że efektywna gospodarka odpadami możliwa jest dopiero dla skupiska większego niż 100 tys. mieszkańców⁵. Współpraca ta nie jest natomiast konieczna jeśli chodzi o inwestycje w sieć wodociągową. Jednak jak wskazują doświadczenia wielu gmin, wspólne podejmowanie przedsięwzięć w tym zakresie, a przynajmniej powiązanie systemów zaopatrzenia w wodę sąsiadujących ze sobą gmin, ma pewne zalety. W sytuacjach kryzysowych rozwiązanie takie może okazać się formą asekuracji, mogącą przez jakiś czas uzupełnić niedobory spowodowane awariami technicznymi lub klęskami żywiołowymi⁶. Nie mniej ważnym argumentem przemawiającym za potrzebą podejmowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych jest również to, że dzięki temu ograniczaniu ulegają bariery w ubieganiu się o zewnętrzne źródła finansowania – pozwala to w szczególności na zwiększenie szans przy występowaniu o pomoc unijną⁷.

O potrzebie współpracy międzygminnej i jej pozytywnych skutkach przekonane są w szczególności samorządy położone w pobliżu większych miast. Wyrazem tego jest zazwyczaj podkreślanie w ich planach rozwoju konieczności angażowania się we wspólne przedsięwzięcia. Należy jednak pamiętać, że skuteczność tych przedsięwzięć zależy od szeregu czynników, przede wszystkim natury organizacyjnej. Samorządy gminne zainteresowane współpracą powinny w pierwszej kolejności zapoznać się z potrzebami i zamierzeniami inwestycyjnymi potencjalnych gmin-partnerów, a następnie odpowiedzieć na cztery zasadnicze pytania⁸:

- Jakie cele powinny zostać osiągnięte dzięki współpracy?
- W jaki sposób powinna zostać zorganizowana międzygminna współpraca partnerska?
- Które gminy i na jakich zasadach powinny zostać włączone w układ partnerski?
- Jakie mechanizmy i instrumenty powinny zostać użyte dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania układu partnerskiego?

Odpowiedzi na powyższe pytania można uzyskać w trakcie tworzenia trzech strategii o fundamentalnym znaczeniu dla współpracy międzygminnej, tj. strategii samorganizacji i partycypacji, strategii negocjacji i rozwiązywania konfliktów oraz strategii innowacji dla tworzenia społecznego, politycznego, ekonomicznego i technicznego potencjału rozwojowego zespołów gmin. Ponieważ strategie te mogą sprzyjać inte-

⁴ J. Adamiak, W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, TNOiK, Toruń 2001, s. 254.

⁵ M. Jendra, *Związki gmin skutecznie utylizują odpady*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 10.

⁶ R. Suwała, *Budowa wodociągu – błędy inwestorów*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8, s. 7.

⁷ Mała gmina, która chciała przeprowadzić inwestycję dotyczącą budowy kanalizacji nie dostanie dużej dotacji, natomiast wiele małych gmin ma szansę na znaczne dofinansowanie. Niestety pomimo tego faktu bardzo trudno przekonać gminy, żeby ze sobą współpracowały. Por. *Polskie gminy wespół w zespół*, „Gazeta Wyborcza” z 6 września 2004 r.; *Dużo słabych projektów*, „Rzeczpospolita” z 10 stycznia 2005 r.

⁸ Zob. M. Fuhrmann, M. Grochowski, M. Pieniżek, W. Wilk, T. Zegar, *Warszawa*, s. 33.

gracji gmin, zwiększać motywację do współpracy oraz być podstawą do wyboru różnych rozwiązań formalno-prawnych instytucjonalizujących spontaniczne inicjatywy⁹, ważne jest, aby w procesie ich tworzenia szczególną rolę odgrywały te samorzady, które mogą artykułować wspólne interesy i skutecznie angażować się w przedsięwzięcia mające te interesy realizować¹⁰.

2. Formy organizacyjno-prawne współpracy samorządów gminnych

Możliwość wykonywania zadań własnych przez gminy w drodze współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przewiduje art. 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹. To „łączenie sił” może przybierać różne formy organizacyjno-prawne, gdyż ustawodawca pozostawia gminom znaczną swobodę w tym zakresie¹². Na szczególną uwagę zasługuje jednak tworzenie i przystępowanie przez gminy do związków międzygminnych oraz zawieranie porozumień międzygminnych, których zasady zostały nakreślone w rozdziale 7. wspomnianej ustawy, gdyż są jedyne przypadki, w których dochodzi do przekazania przez gminy odpowiedzialności za wykonywanie zadania własnego.

Związek międzygminny powstaje na zasadzie dobrowolności, a przy jego tworzeniu gminy powinny kierować się takimi kryteriami, jak: celowość, racjonalność, odpowiednio duży obszar działalności itd. Związek w swojej działalności w zasadzie nie różni się od tworzących go gmin. Posiada osobowość prawną i przejmuje jednocześnie prawa i obowiązki gmin dotyczące współdziałania, które następnie wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zastosowanie tej formy organizacyjno-prawnej jest zasadne wszędzie tam, gdzie gminy widzą możliwości wspólnego wykonywania zadań lub tam, gdzie nie ma z różnych względów możliwości ich realizacji przez jedną gminę. Stąd formę tę należałoby stosować szczególnie przy realizacji zadań z zakresu budowy i utrzymania urządzeń infrastruktury technicznej służącej zaopatrzeniu w wodę, energię elektryczną i ciepłą, kanalizacji, usuwaniu i oczyszczaniu ścieków komunalnych oraz utylizacji odpadów¹³. Niestety, mimo wzrastającej powoli liczby związków międzygminnych, przynależność do nich wciąż nie jest zbyt powszechna, a te które powstają prawie wyłącznie nastawione są na rozwiązywanie problemów utylizacji odpadów¹⁴.

⁹ Por. P. Healey, *Towards a More Place-focused Planning System in Britain*, w: *The Governance of Place. Space and Planning Processes* pod red. A. Manadipour, A. Hull, P. Healey, Aldershot 2001, s. 265-286.

¹⁰ Zob. szerzej: G.R. Stephens, N. Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*, New York 2000.

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

¹² Samo pojęcie współdziałania zakłada zresztą dobrowolność jego istnienia oraz równą sytuację prawną podmiotów współdziałających. Nie ma tu stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej, gdyż w przeciwnym przypadku owo współdziałanie prowadziłoby do zmiany natury współdziałania, przekształcając się w nadzór lub inne formy nadrzędności.

¹³ Por. M. Bałdyga, *Publicznoprawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Europejski” 2005, nr 5, s. 37.

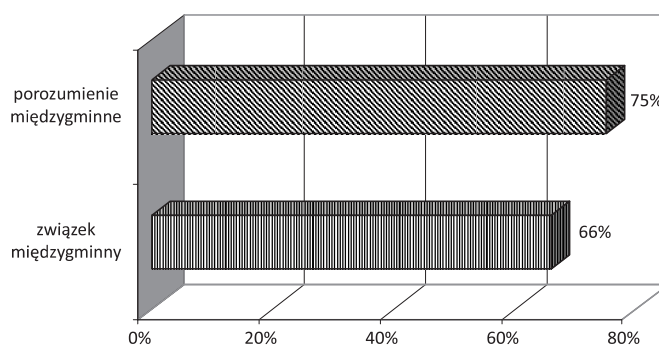
¹⁴ W 2005 r. w Polsce zarejestrowanych było 247 związków (z tego 21 w województwie wielkopolskim), a ich założycielami było ogółem 1508 gmin (61%), zob. *Sprawozdanie z działalności regionalnych Izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2006. Dla porównania, we Francji 80% z ponad 36 tys. gmin jest zrzeszonych w związkach komunalnych, Z. Smolak, *Gmina, Unia i śmieci*, „Rzeczpospolita” z 11 października 2004 r.

Drugą ze wspomnianych form współpracy jest porozumienie międzygminne, które w przeciwieństwie do związku nie stanowi odrębnego podmiotu. W drodze porozumienia mogą być co prawda wykonywane takie same zadania jak przez związki międzygminne, inny jest jednak sposób ich wykonania. Realizacja zadania będącego przedmiotem porozumienia zostaje bowiem powierzona jednej z gmin, pozostałe natomiast są zobowiązane do partycypacji w kosztach jego realizacji. Zawijazywanie porozumień może więc okazać się przydatne w sytuacji, gdy np., jedna gmina posiada środki, zaplecze techniczne do realizacji określonego katalogu zadań lub ma większe doświadczenie, a dla gmin uczestniczących w porozumieniu bardziej opłacalne jest finansowanie zadań realizowanych przez inną gminę niż podejmowanie działań na własną rękę. Doskonałym przykładem może być tutaj wspólna organizacja transportu publicznego.

3. Współdziałanie wielkopolskich gmin w zakresie działalności inwestycyjnej

Rezultaty przeprowadzonego badania ankietowego pozwalają stwierdzić, że 68% gmin województwa wielkopolskiego współpracuje lub współpracowało z sąsiednimi gminami w formie związku międzygminnego. Jednocześnie 59% gmin zadeklarowało, że jest lub było uczestnikiem porozumienia międzygminnego. Na uwagę zasługuje ponadto fakt, że około 14-15% gmin, które do tej pory nie współpracowały w związku i nie były uczestnikami porozumienia międzygminnego, nie zamierza podjąć takich działań w perspektywie najbliższych 2-3 lat.

Współpraca w związku międzygminnym czy też uczestnictwo w porozumieniu międzygminnym nie zawsze musi wiązać się z podejmowaniem wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych. W związku z tym, zarządzających gminami, które deklarowały współpracę w ramach związku oraz uczestnictwo w porozumieniu, zapytano, czy w ramach wspomnianych struktur realizowano wspólne inwestycje w sferze infrastruktury technicznej. Twierdzącej odpowiedzi na to pytanie udzieliło odpowiednio 66% i 75% respondentów (rys. 1, s. 153).



Rys. 1. Odsetek gmin deklarujących współpracę w ramach związku oraz porozumienia międzygminnego, w których realizowano wspólne inwestycje w sferze infrastruktury technicznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Powyższe wyniki odnoszą się do wszystkich gmin objętych badaniem. Uwzględniając natomiast ich podział ze względu na status administracyjny, wielkość, stopień samodzielności finansowej i skłonności inwestycyjnej oraz przynależność do podregionu można odnotować pewne różnice pomiędzy poszczególnymi grupami gmin¹⁵. Rozkład uzyskanych wyników wskazuje, że wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach związków międzygminnych realizowane są przede wszystkim w gminach miejskich, tych, które liczą ponad 20 tys. mieszkańców, gminach charakteryzujących się średnim stopniem samodzielności finansowej i wysokim stopniem skłonności inwestycyjnej oraz w gminach podregionu kaliskiego. Z drugiej strony, wspólne inwestycje w ramach związków są stosunkowo najrzadziej podejmowane przez gminy wiejskie, które liczą poniżej 5 tys. mieszkańców, gminy charakteryzujące się wysokim stopniem skłonności finansowej i niskim stopniem skłonności inwestycyjnej oraz przez gminy podregionów konińskiego i pilskiego. Natomiast wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne, podejmowane w ramach porozumień międzygminnych, są najbardziej popularne w gminach wiejskich, które zamieszkuje ponad 20 tys. osób, gminach o średnim stopniu skłonności inwestycyjnej oraz w gminach podregionu kaliskiego. Realizowanie wspólnych inwestycji w ramach porozumień jest z kolei najmniej rozpowszechnione w gminach miejskich, które zamieszkuje mniej niż 5 tys. osób, gminach o niskim stopniu skłonności inwestycyjnej oraz w gminach podregionu pilskiego (tabela 1, s. 154).

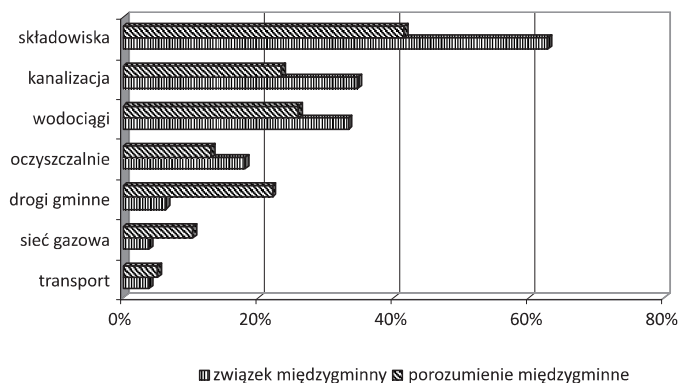
¹⁵ Ze względu na status administracyjny gminy podzielono na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, z uwagi na wielkość na gminy liczące do 5 tys. mieszkańców, od 5 do 10 tys., od 10 do 20 tys. oraz powyżej 20 tys., ze względu na stopień samodzielności finansowej (mierzony udziałem dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem w latach 1996-2004) na gminy o niskiej, średniej i wysokiej samodzielności, z uwagi na stopień skłonności inwestycyjnej (mierzony udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 1996-2004) na gminy o niskiej, średniej i wysokiej skłonności inwestycyjnej, natomiast ze względu na przynależność do podregionu na gminy podregionu kaliskiego, konińskiego, pilskiego i poznańskiego.

Tabela 1. Odsetek gmin deklarujących współpracę w ramach związku oraz porozumienia międzygminnego, w których realizowano wspólne inwestycje w sferze infrastruktury technicznej ze względu na wybrane aspekty funkcjonowania gmin

Wyszczególnienie	Odsetek gmin deklarujących współpracę, w których realizowano wspólne inwestycje w sferze infrastruktury technicznej	
	w ramach związku międzygminnego	w ramach porozumienia międzygminnego
Ogółem	66	75
Status administracyjny		
gminy miejskie	80	67
gminy miejsko-wiejskie	66	72
gminy wiejskie	64	78
Wielkość gminy		
poniżej 5 tys. mieszkańców	57	65
5-10 tys. mieszkańców	68	75
10-20 tys. mieszkańców	61	75
powyżej 20 tys. mieszkańców	78	89
Stopień samodzielności finansowej		
wysoki	55	75
średni	68	74
niski	63	76
Stopień skłonności inwestycyjnej		
wysoki	75	75
średni	66	78
niski	53	61
Przynależność do podregionu		
kaliski	79	86
koniński	57	74
piłski	57	63
poznański	64	72

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników badania ankietowego.

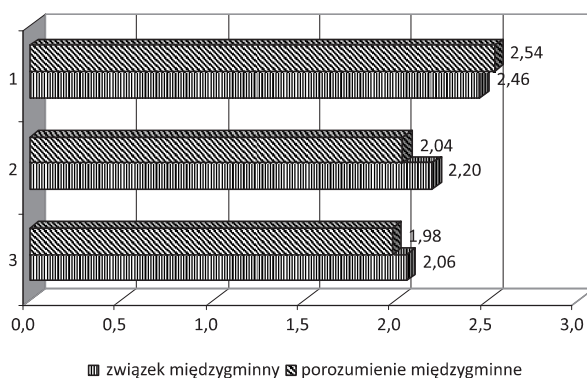
Współpraca międzygminna dotyczy przede wszystkim inwestycji o charakterze proekologicznym. Ponad 60% gmin, które realizowały inwestycje w ramach związku oraz ponad 40% gmin, które realizowały inwestycje w ramach porozumienia wskazuje na przedsięwzięcia związane z budową składowisk odpadów. Ponadto, w co trzeciej gminie inwestycje realizowane w ramach związku wiązały się z budową sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Budowa wspomnianych sieci była również przedmiotem inwestycji realizowanych przez co czwartą gminę w ramach porozumienia międzygminnego. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w drodze badania ankietowego, kilkanaście procent gmin realizowało wspólne przedsięwzięcia w zakresie budowy oczyszczalni ścieków (rys. 2, s. 155).



Rys. 2. Odsetek gmin deklaruujących współpracę w ramach związku oraz porozumienia międzygminnego, w których realizowano wspólne inwestycje w sferze infrastruktury technicznej ze względu na kierunki inwestycji (elementy infrastruktury)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

W kontekście przedstawionych wyników, nasuwa się pytanie, jakie są największe bariery dla podejmowania przez gminy wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych za pomocą związków i porozumień międzygminnych. Otóż na pierwszym miejscu zarządzający gminami wskazują na brak zainteresowania wspólnym inwestowaniem ze strony innych gmin – w skali od 1 (bariera najmniej ważna) do 3 (bariera najważniejsza) waga tego problemu została oceniona na poziomie 2,46 pkt w przypadku związku oraz 2,54 pkt w przypadku porozumienia międzygminnego. Najmniej istotną przeszkodę stanowi natomiast brak doświadczenia w wspólnym podejmowaniu przedsięwzięć (rys. 3). Ponadto, władze dwóch gmin zasygnalizowały problemy z rejestracją związku międzygminnego.



- 1 – brak zainteresowania wspólnym inwestowaniem ze strony innych gmin
 2 – trudności z przygotowaniem długookresowych umów
 3 – brak doświadczenia w zakresie wspólnego podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych

Rys. 3. Podstawowe bariery dla podejmowania przez gminy wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach związku lub porozumienia międzygminnego (skala ocen: 1 – najmniej ważne, 3 – najważniejsze)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Zakończenie

Rezultaty przeprowadzonych badań ankietowych pozwalają na sformułowanie kilku wniosków i spostrzeżeń.

Po pierwsze, większość gmin, które współpracują z sąsiednimi gminami poprzez związek międzygminny lub deklarują uczestnictwo w porozumieniu międzygminnym, podejmuje wspólne inwestycje w sferze infrastruktury technicznej (odpowiednio 66% dla związku i 75% dla porozumienia). Sytuację tę należy ocenić pozytywnie, ponieważ wspólne działania pozwalają zmniejszyć koszty inwestycji dla każdej z gmin, a tym samym rozwiązać problemy związane z budową urządzeń infrastrukturalnych, z którymi jedna gmina nie byłaby w stanie poradzić sobie sama (składowiska odpadów, oczyszczalnie ścieków) oraz umożliwiają wykorzystanie efektu korzyści skali, który wyraża się obniżeniem kosztów jednostkowych budowy i późniejszej eksploatacji urządzeń¹⁶. Ponadto, dzięki wspólnemu podejmowaniu przedsięwzięć ograniczone zostają przeszkody w ubieganiu się o zewnętrzne źródła finansowania inwestycji.

Po drugie, podejmowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach związków i porozumień międzygminnych jest najbardziej rozpowszechnione w gminach największych, tj. tych, które liczą ponad 20 tys. mieszkańców, w gminach charakteryzujących się wysokim stopniem skłonności inwestycyjnej oraz w gminach podregionu kaliskiego.

Po trzecie, brak zainteresowania wspólnym inwestowaniem stanowiący, w opinii osób zarządzających gminami, największą barierę dla podejmowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach związku lub porozumienia międzygminnego, jest uwarunkowany szeregiem czynników o dość prozaicznym charakterze. Uwagę należy zwrócić na dwie kwestie, a mianowicie rozbieżność celów inwestycyjnych poszczególnych gmin, nierzadko wynikającą z personalnych ambicji decydentów gminnych niezważających na interes ponadlokalny oraz niski poziom zaufania, charakterystyczny dla lokalnej sceny politycznej w Polsce¹⁷. Ograniczenie pierwszej z wymienionych wyżej przyczyn wymaga przede zmiany sposobu myślenia władz samorządowych. Powinny one zrozumieć, że szanse i uwarunkowania rozwojowe ich gminy są zazwyczaj zbieżne z szansami i uwarunkowaniami sąsiednich gmin, a inwestycje realizowane u najbliższych sąsiadów często mają istotny wpływ na ich sytuację, i odwrotnie. Chodzi tutaj zarówno o wpływ bezpośredni wyrażający się, na przykład, zatrudnieniem mieszkańców sąsiedniej gminy przy realizowanych przedsięwzięciach, jak i wpływ pośredni polegający na wzroście poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego całego obszaru. Inaczej mówiąc, władze gminy powinny sobie uświadomić, że, wbrew obiegowym opiniom, prawdziwym konkurentem dla ich gminy nie jest sąsiednia gmina, ale tereny odległe geograficznie¹⁸. Tylko zrozumienie tej kwestii może przyczynić się do przekonania o konieczności współpracy w rozwiązywaniu istniejących problemów infrastrukturalnych.

¹⁶ Por. G. Dziarski, W. Kłosowski, *Usługi publiczne, w tym usługi komunalne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 48.

¹⁷ Zob. szerzej: R. Inglehart, *Kultura a demokracja*, w: *Kultura ma znaczenie*, red. L. Harrison, S. Huntington, Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 160.

¹⁸ Por. P. Szczęsny, M. Adamowicz, *Rozwój infrastruktury i zarządzanie ochroną środowiska*, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, materiał ze strony internetowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, <http://www.frdl.org.pl>

Jeśli chodzi o drugą z przyczyn braku zainteresowania wspólnym inwestowaniem, czyli niski poziom zaufania między osobami zarządzającymi poszczególnymi gminami, to jego pokonanie jest możliwe jedynie poprzez długotrwałe budowanie pozytywnych sąsiedzkich kontaktów między członkami władz poszczególnych gmin. Niestety, nie sprzyjają temu częste zmiany na stanowiskach wójtów/burmistrzów, a co za tym idzie, krótki staż obecnych liderów, a także, w mniejszym stopniu, różnice polityczne między włodarzami gminnymi. Pewnym rozwiązaniem przedstawionych wyżej problemów mogłyby stać się odpowiednie zachęty do współpracy między samorządami gminnymi. Możliwość stwarzają tu programy unijne promujące ideę wspólnego działania samorządów, choć jak wynika z dotychczasowych obserwacji, nie przyniosły radykalnego wzrostu zainteresowania samorządów wspólnym inwestowaniem. Przygotowane przez związki międzygminne wnioski o finansowanie z programów przedakcesyjnych były bowiem bardzo nieliczne, a jeszcze rzadziej spotkały się z pozytywną oceną¹⁹.

Bibliografia

- Adamiak J., Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2001.
- Bałdyga M., *Publicznoprawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Europejski” 2005, nr 5.
- Dużo słabych projektów*, „Rzeczpospolita” z 10 stycznia 2005 r.
- Dziarski G., Kłosowski W., *Usługi publiczne, w tym usługi komunalne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- Fuhrmann M., Grochowski M., Pieniążek M., Wilk W., *Warszawa – Obszar Metropolitalny Warszawy. Mazowsze. Relacje międzygminne: współpraca czy obojętność?*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7-8.
- Healey P., *Towards a More Place-focused Planning System in Britain*, w: *The Governance of Place. Space and Planning Processes*, red. A. Manadipour, Aldershot 2001.
- Inglehart R., *Kultura a demokracja w: Kultura ma znaczenie*, red. L. Harrison, S. Huntington, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- Jendra M., *Związki gmin skutecznie utylizują odpady*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 1.
- Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1996.
- Polskie gminy wespół w zespół*, „Gazeta Wyborcza” z 6 września 2004 r.
- Smolak Z., *Gmina, Unia i śmieci*, „Rzeczpospolita” z 11 października 2004 r.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych Izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2006.

¹⁹ Zob. szerzej: P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2, s. 34.

- Stephens G.R., Wikstrom N., *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*, New York 2000.
- Suwała R., *Budowa wodociągu – błędy inwestorów*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8.
- Swianiewicz P., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2.
- Szczęsny P., Adamowicz M., *Rozwój infrastruktury i zarządzanie ochroną środowiska*, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, materiał ze strony internetowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, <http://www.frdl.org.pl>.
- Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, AE, Poznań 1994.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.