



Ewa Zeman-Miszewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Zarządzania
Katedra Ekonomii Politycznej
ewa.zeman-miszewska@ue.katowice.pl

WSPÓLPRACA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH Z INNYMI PODMIOTAMI W PROCESIE ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH

Streszczenie: Decentralizacja kompetencji i środków związana z reformą ustrojową zobowiązała samorzady do realizacji zadań związanych ze świadczeniem usług publicznych. Nowe warunki ustrojowe, a zwłaszcza rozwój gospodarki rynkowej, decentralizacja uprawnień, środków i odpowiedzialności na rzecz samorządów terytorialnych oraz szczupłe w stosunku do zadań środki finansowe, stały się czynnikami aktywizującymi podejmowanie przez nie wspólnych przedsięwzięć z innymi podmiotami. W opracowaniu dokonano diagnozy zakresu wspólnych przedsięwzięć samorządów i innych podmiotów. Wstępne założenia, że doświadczenia współpracy wskazują na niepełne wykorzystanie istniejących w tym zakresie możliwości, zweryfikowano w oparciu o pierwotne (badania bezpośrednie) i wtórne źródła informacji.

Słowa kluczowe: samorzady lokalne, współpraca, usługi publiczne, gmina, formy współpracy.

JEL Classification: H70.

Wprowadzenie

Współpraca często warunkuje możliwość realizacji celów i zadań różnych podmiotów. Dotyczy to także samorządów lokalnych oraz realizowanych przez nie zadań związanych ze świadczeniem usług publicznych. Zwykle współpraca umożliwia obniżenie kosztów bądź przyspieszenie realizacji celów i zadań. Zainteresowanie współpracą jest tym większe, im większe są wzajemne zaufanie podmiotów, przekonanie o istniejącej wspólnocie celów i interesów oraz świadomość ograniczoności posiadanych środków i zasobów. W przypadku samorządów lokalnych duże znaczenie mają też regulacje dotyczące form organiza-

cyjnych i prawnych wspólnych przedsięwzięć z innymi podmiotami oraz przyzwolenie społeczne na określone formy współpracy. Celem opracowania jest diagnoza możliwości współpracy w zakresie świadczenia usług publicznych i rzeczywistego stanu tej współpracy podejmowanej przez samorządy gminne. Wykorzystano w nim wyniki badań bezpośrednich i pośrednich, prowadzonych w latach 2010-2017 w ramach Potencjału Badawczego Samodzielnego Zakładu Gospodarki i Administracji Publicznej i Katedry Ekonomii Politycznej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Informacje z badań ankietowych i wywiadów przeprowadzonych w samorządach gminnych były konfrontowane z ocenami mieszkańców, przedsiębiorców i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Formułując wnioski końcowe, posłużono się również informacjami ze źródeł wtórnych (dokumentów, raportów czy opublikowanych wyników badań).

1. Uwarunkowania współpracy

Decentralizacja kompetencji i środków, odnosząca się do reformy ustrojowej, zobowiązała samorządy do samodzielnej realizacji zadań związanych ze świadczeniem usług publicznymi. Równocześnie otrzymały one dostęp do szczupłych, w stosunku do zadań, środków finansowych. Wagi nabrała zdolność do konkurowania, ale i do współpracy z innymi gminami. Współpraca ułatwiała bowiem pozyskiwanie kapitału, oszczędność czasu i środków oraz rozłożenie ryzyka związanego z przedsięwzięciami.

Zmiany modelu sprawowania władzy samorządów z przedstawicielskiego na „współuczestniczący”/„sieciowy” zmieniły zasadniczo zakres i formy relacji z innymi podmiotami w gminie. Rozwój społeczno-gospodarczy gmin był związany z wykorzystywaniem rozwiązań instytucjonalnych gospodarki rynkowej w układach lokalnych, a także podjęciem współpracy z mieszkańcami, przedsiębiorstwami lokalnymi czy organizacjami pozarządowymi. Szeroki zakres samodzielności gmin sprzyjał nawiązywaniu współpracy z innymi podmiotami, jak również ujawnieniu różnic w gotowości do współpracy. Często miały one charakter fundamentalny i wynikały z nastawienia polityków oraz ugrupowań sprawujących władzę (liberałowie vs. etatyści) do sposobów regulacji działań i ich form.

Rosnąca konkurencja o ograniczone zasoby coraz częściej skłaniała podmioty sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego do łączenia swoich kapitałów i podejmowania współpracy w procesie realizacji wspólnych bądź zbieżnych celów. Miało to umożliwić im osiągnięcie indywidualnych celów,

a także pozwolić na korzyści synergetyczne. Brak głębszych doświadczeń w zakresie współpracy w pierwszych latach zmian ustrojowych sprawiał, że pojawiły się niedociągnięcia natury formalnej, które miały wpływ na realizację podejmowanych przedsięwzięć i negatywne uogólnianie doświadczeń współpracy¹.

2. Współpraca z mieszkańcami, innymi samorządami i organizacjami non profit

Relacje samorządów z mieszkańcami mają różny charakter i w dużej mierze są związane z tradycjami lokalnymi, budującymi większe bądź mniejsze zaufanie do reprezentantów władzy lokalnej. „Obywatelski wyraz związków ze wspólnotą wyraża się w akceptacji lub manifestacjach sprzeciwu wobec działań, które mają związek z interesami tej właśnie wspólnoty” [Kieres, 2006, s. 172]. Istnieją różne formy [Kowalik, 2010, s. 96] i poziomy uczestnictwa mieszkańców w sprawach dotyczących wspólnoty [Olech, Sobiesiak-Penszko, 2013, s. 1-24]. W praktyce współpraca polega zwykle na konsultacjach społecznych, które mogą być zarówno propozycjami rozwiązania pojawiającego się problemu, jak i opiniami dotyczącymi konkretnych projektów takiego rozwiązania. W kwestii tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic, nazw oraz siedzib władz konsultacje mają charakter obligatoryjny [Hausner (red.) i in., 1999, s. 42]. Problemem we współpracy samorządów z mieszkańcami jest deklarowane, wzrastające, ale nadal niewielkie faktyczne zainteresowanie mieszkańców taką współpracą (incydentalnie wzrastające, gdy powstają problemy istotne z punktu widzenia konkretnych grup społecznych). W wielu gminach wynika to z często nieświadomie demonstrowanej omnipotencji organów gminnych, zniechęcającej do współpracy. Należy jednak zaznaczyć, że samorządy stopniowo zyskują zaufanie wśród członków wspólnoty lokalnej [por. *O samorządzie i w samorządzie...* s.a.; *Zaufanie do rządu...*, 2006; *Ranga wyborów samorządowych...*, 2014], co może w przyszłości skutkować wzrostem partycypacji obywatelskiej. Sprzyjają temu formy aktywnego udziału obywateli, np. w zagospodarowywaniu budżetów obywatelskich.

Samorządy zwykle przywiązują dużą wagę do komunikacji, która może wpłynąć na zainteresowanie współpracą. Internet, telefonia stacjonarna czy ko-

¹ Wnioski zostały oparte na wynikach badań bezpośrednich i pośrednich prowadzonych przez autorkę w latach 2010-2017 w ramach potencjału badawczego Samodzielnego Zakładu Gospodarki i Administracji Publicznej i Katedry Ekonomii Politycznej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Badania te zostały zaprezentowane w dotychczasowym dorobku autorki.

mórkowa służą nie tylko do przekazywania informacji, ale również tworzą możliwość kreowania poczucia wspólnoty w trakcie (i wskutek) komunikowania [Przybylska, 2010, s. 84; Szostok i Rajczyk, 2013, s. 149]. Kontaktom tego rodzaju powinna jednak towarzyszyć refleksja dotycząca ryzyka pozornej bliskości pomiędzy organami przedstawicielskimi a mieszkańcami. Pewne niebezpieczeństwo powoduje też jej nadużywanie w cyklu wyborczym jako elementu gry politycznej.

Współpraca pomiędzy dwoma i więcej samorządami lokalnymi odnosi się przede wszystkim do przewidywanych korzyści ze współdziałania. Prawie zawsze współpraca dotyczy gmin powiązanych ze sobą funkcjonalnie i przestrzennie (94%). Dzięki łączeniu kapitałów mają one większe możliwości pozyskiwania zewnętrznych środków, zwłaszcza w ramach udziału w konkretnych programach finansowanych ze środków zewnętrznych [Kaczmarek i Herbst, 2016, s. 97].

Współpraca ma zwykle charakter celowy, często zadaniowy i przyjmuje konkretne sformalizowane formy [Prawo o stowarzyszeniach, 1989; Ustawa o samorządzie gminnym, 1990; Ustawa o gospodarce komunalnej, 1996; Ustawa o związkach metropolitalnych, 2015] (por. tabela 1).

Tabela 1. Zakres i formy współpracy pomiędzy samorządami

Podejmowane najczęściej wspólnie przedsięwzięcia	Dopuszczalne formy organizacyjno-prawne
<i>1</i>	<i>2</i>
<p>Ochrona zdrowia, środowiska i utrzymanie ładu przestrzennego:</p> <ul style="list-style-type: none"> – edukacja ekologiczna i zdrowotna, – podstawowa opieka zdrowotna, – gospodarka wodno-ściekowa, – zapobieganie degradacji i dewastacji przemysłowej oraz degradacji gleb, – działania związane z ograniczeniem niskiej emisji, – planowanie przestrzenne. 	<ul style="list-style-type: none"> – celowe związki międzygminne (komunalne) dla wspólnego wykonywania zadań publicznych, – związki metropolitalne dotyczą współpracy gmin zlokalizowanych w obszarze metropolitalnym – realizują zadania publiczne własne i zlecone im przez gminy, – porozumienia komunalne polegają na powierzeniu jednej z gmin, będącej stroną porozumienia, określonych w nim zadań publicznych, – stowarzyszenia gmin – reprezentują i bronią interesów społeczno-gospodarczych i politycznych (udział w tworzeniu aktów prawnych), koordynują oraz prowadzą działania prorozwojowe, edukacyjne i informacyjne, – spółki prawa handlowego – ich formuła dopuszcza współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i podmiotami sektora prywatnego, – stowarzyszenia lub fundacje (możliwy jest też udział innych podmiotów niż samorządy),

cd. tabeli 1

1	2
<p>Tworzenie, utrzymanie i eksploatacja infrastruktury lokalnej w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ochrony zdrowia, – opieki społecznej, – gospodarki wodno-ściekowej, – wysypisk, unieszkodliwiania śmieci i gospodarki odpadami komunalnymi, – zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, – lokalnego transportu zbiorowego (koordynacja rozkłady jazdy, utrzymanie przystanków, opracowywanie taryf). <p>Aktywizacja gospodarki oraz kształtowanie lokalnego rynku pracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rozwój turystyki i infrastruktury turystycznej, promocja, – inwestycje rolno-spożywcze, – skup i przetwarzanie oraz transport artykułów rolno-spożywczych, – ewidencja i wspólna gospodarka gruntami, – współpraca gospodarcza, koordynacja przedsięwzięć gospodarczych, – inne wynikające z lokalnych potrzeb. <p>Budowanie kapitału społecznego:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rozwój samorządności lokalnej, – rozwój kultury, oświaty, sportu i rekreacji, – gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego, doradztwo, szkolenia, wymiana doświadczeń 	<ul style="list-style-type: none"> – inicjowane lub wspierane przez samorzady wszelkie dobrowolne sieci współpracy (lokalne grupy działania, klastry, konsorcja, umowy partnerskie, umowy o współpracy i wymianie doświadczeń, porozumienia oparte na swobodzie zawierania umów)

Zróznicowanym formom współpracy towarzyszy niejednakowa ich ocena. Pozytywnie odbierane przez uczestników są przede wszystkim przedsięwzięcia w ramach porozumień komunalnych i stowarzyszeń. Dobrze oceniane są także konkretne przedsięwzięcia dotyczące wspólnych inwestycji infrastrukturalnych (linie przesyłowe gazowe, ciepłownicze, wodociągowe i kanalizacyjne). Przedstawiciele samorządów są w pełni świadomi potrzeby, a często i konieczności współpracy. Na przeszkodzie wspólnym przedsięwzięciom stają jednak czasami problemy proceduralne, a przede wszystkim nieumiejętność negocjowania oraz akceptowania kompromisu. Brak zadowalających technik porównywania pono-

szonych nakładów i uzyskiwanych efektów wzmaga ostrożność w nawiązywaniu współpracy. Często w negocjacjach górę nad kalkulacją ekonomiczną biorą względy wizerunkowe².

Organizacje pozarządowe wspomagają działania samorządów lokalnych w realizacji zadań dotyczących świadczenia usług publicznych, a przede wszystkim tych związanych z edukacją, reprezentacją interesów środowisk oraz grup słabych i wykluczonych. Wspierają też tworzenie środowisk opiniotwórczych wokół istotnych problemów społecznych. Dobrą podstawą do oceny relacji samorząd – społeczność lokalna jest diagnoza wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych. Prawo i obowiązek podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi wynikają wprost z zapisów konstytucji. O wyborze form współpracy decydują wspólnie partnerzy.

Samorządy gminne i powiatowe współpracują zwykle z organizacjami pozarządowymi w wymiarach:

- finansowym, zlecając i powierzając im realizację zadań publicznych w konkursie ofert, a także przyznając „małe dotacje” (bez konkursu) oraz w ramach regrantingu (który jest formą outsourcingu zadań publicznych);
- niefinansowym, sprowadzającym się do przekazywania informacji, udostępniania materiałów i urządzeń na potrzeby organizacji, rzadziej w celu konsultowania planów i przedsięwzięć, przekazywania na preferencyjnych warunkach prawa użytkowania wieczystego nieruchomości [*Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy...*, 2015].

W przeważającej liczbie gmin w Polsce dotychczasowe relacje między samorządami lokalnymi a organizacjami pozarządowymi wbrew intencjom ustawodawcy nie mają w pełni partnerskiego charakteru. Organizacje pozarządowe bywają traktowane jako podwykonawcy zadań publicznych i rzadko wykorzystuje się ich wiedzę oraz doświadczenia w rozwiązywaniu konkretnych problemów. Zlecenia uzyskują od samorządów zazwyczaj te same miejscowe organizacje na zwyczajowo przekazywane im zadania. Tworzy to ryzyko powstawania monopolii samorządowo-pozarządowych. Zlecenia dotyczą najczęściej zadań własnych samorządów. Zdarzają się mimo to przypadki, że samorządy nie pokrywają pełnych kosztów ich realizacji. Obecną współpracę cechują powierzchowne relacje. Uchwalane przez samorządy programy współpracy rzadko są konsultowane z organizacjami pozarządowymi [por. *Informacja o wynikach kontroli...*, 2017]. Udział organizacji został zredukowany do roli wykonawcy usług, co nie sprzyja aktywizacji kapitału społecznego.

² Przykładem konfliktów wizerunkowych były przedłużające się negocjacje dotyczące nazwy i lokalizacji siedziby władz Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej. Ostatecznie formalnie rozpoczęła ona działanie w dniu 1 lipca 2017 roku.

Współpraca lokalnych przedsiębiorstw (i ich organizacji) z samorządem gminnym może przybierać różne formy: realizację usług zleczanych przez gminę, udział w powstawaniu lokalnych przepisów, wspólne projekty, przedsięwzięcia gospodarcze, inwestycje, uczestnictwo we wspólnych organizacjach gospodarczych, promocję oraz sponsoring ważnych wydarzeń. Najważniejszą płaszczyzną współpracy jest współdziałanie obu podmiotów w tworzeniu atmosfery przedsiębiorczości, a także promowaniu gminy i lokalnych przedsiębiorców. Samorządy stosują zwykle wiele instrumentów w celu aktywizacji przedsiębiorców do podejmowania działań sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Do czynników mających największy wpływ na aktywny udział przedsiębiorców w lokalnym rozwoju należą przede wszystkim: stabilna polityka podatkowa, czynszowa i cenowa, zainteresowanie samorządów rozwojem gospodarczym, sprzyjanie nowym projektom inwestycyjnym, dostępna infrastruktura techniczna, realny wpływ lokalnych przedsiębiorców na kierunki rozwoju gminy, prowadzona przez gminy polityka rozwoju małych firm, wspierania promocji gminy, lokalnych przedsiębiorstw i lokalnych produktów, a także treść strategii rozwoju gospodarczego i wieloletnich planów inwestycyjnych. Ważnymi czynnikami pozostającymi w gestii samorządów lokalnych są też: wsparcie informacyjne (gminne bazy danych dotyczące nieruchomości, inne pomocne w działalności przedsiębiorstw) oraz pomoc w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania działalności (gminny fundusz gwarancyjny) [Flieger, 2009, s. 147-169; Jakubowska, Krakowiak-Drzewiecka i Zeman-Miszewska, 2015, s. 73-118].

Współdziałanie przedsiębiorców z samorządami, poza relacjami o charakterze rynkowym, cechuje niskie zaangażowanie. Przedsiębiorcy zarzucają samorządom brak zainteresowania ich problemami i ich powierzchowną, mającą czysto formalny charakter znajomość [Ekiert, 2014]. Nie odczuwają więc wspólnoty interesów i potrzeby angażowania się w inicjatywy lokalne. Przedstawiciele samorządów, którzy zdają sobie sprawę z wzajemnych zależności pomiędzy powodzeniem przedsiębiorców i rozwojem społeczno-gospodarczym gmin, dość rzadko potrafią przełamać brak zainteresowania przedsiębiorców współpracą. Często na przeszkodzie porozumieniu stoją nierealistyczne oczekiwania dotyczące możliwości wspierania i uprzywilejowywania lokalnych przedsiębiorców przez gminę [Biznes i samorząd..., 2014].

W trakcie prowadzonych badań zaobserwowano pewne cechy badanej zbiorowości i towarzyszące im zjawiska sprzyjające bądź niesprzyjające współpracy. Wydają się one dość interesujące, choć mają charakter eksploracyjny i wymagają pogłębienia analizy.

Tabela 2. Postawy i zachowania uczestników współpracy

Podmioty	Postawy sprzyjające współpracy	Postawy niesprzyjające współpracy
Przedsiębiorcy	ZAANGAŻOWANI w życie gminy, współpracujący w różnych gremiach z radami i urzędami, doradzający i opiniujący przedsięwzięcia władz lokalnych, podejmujący inicjatywy oraz uczestniczący w akcjach charytatywnych, sportowych, kulturalnych	<ul style="list-style-type: none"> – OBOJĘTNI: przedkładający nad interesy wspólnoty interesy własne i swojej firmy, nieuczestniczący w życiu gminy, – ROSZCZENIOWI: niezaangażowani w sprawy wspólnoty, zgłaszający wobec władz roszczenia natury porządkowej, ekonomicznej itp.
Mieszkańcy	<ul style="list-style-type: none"> – NIEUCZESTNICZĄCY: interesujący się sprawami lokalnymi, niewykluczający włączenie się w życie społeczności, – NIEUCZESTNICZĄCY: interesujący się sprawami lokalnymi, oczekujący propozycji, – UCZESTNICZĄCY w organizacjach pozarządowych, – ORGANIZUJĄCY SIĘ w aktywnych grupach „na rzecz” albo „przeciw” 	<ul style="list-style-type: none"> – NIEUCZESTNICZĄCY: obojętni, – NIEUCZESTNICZĄCY: kontestujący
Jednoosobowe organy wybierane w wyborach powszechnych	<ul style="list-style-type: none"> – SPOŁECZNICY: priorytet celów długofalowych, szeroki zakres konsultacji społecznych, – MENEDŻEROWIE: styl mieszany, priorytet celów długofalowych 	<ul style="list-style-type: none"> – PRZEDSTAWICIELE PARTII POLITYCZNYCH I/LUB WSPIERAJĄCYCH ICH GRUP INTERESU, A TAKŻE AUTOKRACI ORAZ KARIEROWICZE NIEZWIĄZANI Z PARTIAMI I GRUPAMI INTERESU: decyzje związane z cyklem wyborczym i priorytet celów doraźnych, odtwarzanie relacji wywodzących się z gospodarki folwarcznej, – anomia i erozja zaufania
Radni	– WSPÓŁPRACUJĄCY : nastawieni na współpracę, priorytetowe cele społeczności lokalnej, konsultacje, współuczestnictwo w inicjatywach społeczności lokalnej, inicjowanie przedsięwzięć rozwojowych i spajających społeczności lokalne, akceptujący lokalne tradycje, normy i wzory zachowań	<ul style="list-style-type: none"> – PODZIELENI POLITYCZNIE: skłócenia, kluby mają różne koncepcje dotyczące polityki gminnej; cele polityczne determinują zachowania wobec innych klubów; cele społeczności lokalnej mają charakter drugoplanowy; nepotyzm, wspieranie własnego obozu politycznego; podejmowanie prób narzucania własnego światopoglądu, często w oderwaniu od lokalnych tradycji; wspólnota i tradycje lokalne traktowane instrumentalnie; aktywność wizerunkowa wzrasta przed wyborami, – PODZIELENI NA GRUPY REALIZUJĄCE WŁASNE CELE: nepotyzm i własny interes ekonomiczny, tworzenie sieci powiązanych wspólnym interesem podmiotów, zachowania korupcjogenne

Wiedza o postawach zaprezentowanych grup może być nie tylko ciekawa poznawczo, ale też użyteczna w procesach kształtowania zasad i reguł komunikowania się i w zarządzaniu relacjami pomiędzy uczestnikami współpracy i współdziałania.

Podsumowanie

Pomimo wielu przykładów pozytywnych zmian, dotyczących wzrostu wzajemnego zaufania i współdziałania podmiotów w procesie świadczenia usług publicznych, nadal istniejące w tym zakresie możliwości są większe niż wynikałoby to z dotychczasowej praktyki. Przyczyny takiego stanu mają zarówno charakter obiektywny (brak stosownych środków, kadr), jak i subiektywny (brak zaufania, paternalizm samorządów wobec innych podmiotów, niewiedza, spory kompetencyjne). W świetle badań bezpośrednich, prowadzonych w latach 2010-2017, zaobserwowano, że do najważniejszych czynników natury obiektywnej, mających wpływ na nasilenie i formy współpracy, można zaliczyć:

- wielkość i status gminy (duża bądź mała, miejska bądź wiejska), które warunkują charakter lokalnych potrzeb oraz zdolność do ich samodzielnego zaspokajania;
- usytuowanie gminy wobec centrum – biskie położenie pozwala uzyskać rozmaite profity lokalizacyjne, tworzy większe możliwości nawiązywania kontaktów z różnymi podmiotami, podczas gdy peryferyjność utrudnia takie kontakty;
- różne doświadczenia gospodarcze – gospodarcza monokultura ogranicza zarówno liczbę współpracujących podmiotów, jak i relacje między nimi, natomiast bogata i różnorodna działalność gospodarcza daje szerokie możliwości współpracy wielu podmiotów na różnych płaszczyznach;
- struktura gospodarcza podmiotów działających na danym obszarze – dominacja podmiotów wielkich lub małych, związanych z kapitałem krajowym lub zagranicznym tworzy silniejsze bądź słabsze ich związki ze środowiskiem lokalnym;
- tradycje kulturowe, etos pracy, kapitał społeczny oraz doświadczenia związane ze współpracą i aktywnością społeczną.

Przyczyny niepełnego wykorzystania możliwości współpracy leżą zarówno po stronie samorządów, które często podtrzymują monopole gminne (preferowanie współpracy ze spółkami z przeważającym kapitałem gminnym) [Zeman-Miszewska, 2012, s. 113-121], stosując politykę protekcjonistyczną czy dyskry-

minują podmioty spoza gminy, jak i po stronie pozostałych podmiotów (potencjalnych uczestników współpracy) nieufnych wobec władzy. Zachowawcze postawy wobec partnerskiego współdziałania dotyczą tak urzędników gminnych (obawiających się podejrzeń o korupcję), jak przedsiębiorców czy mieszkańców, którzy nie doceniają korzyści wynikających ze współdziałania. Słabością dotyczącą współpracy bywa też upolitycznienie samorządów, mające wpływ na podejmowane decyzje i działania.

Literatura

- Biznes i samorząd – wzajemne relacje* (2014), Raport z badań Rzetelnej Firmy, <https://rzetelnafirma.pl/getattachment/33d61d8e-6634-404c-8685-8bfa6da32397> (data dostępu: 5.11.2017).
- Ekier A. (2014), *Nienajlepsze wzajemne relacje biznesu i samorządów*, https://www.google.pl/search?q=https%3A%2F%2Fwww.polskieradio.pl%2F42%2F273%2FArtykul%2F1254513%2CNienajlepsze-wzajemne-relacje-biznesu-i-samorzadow+.+&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=MDkHWvGzB13KxuGRspAI (data dostępu: 5.11.2017).
- Flieger M. (2009), *Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1, s. 147-167.
- Hausner J., red., Górniak J., Koldras S., Mazur S., Paszkowska R. (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Informacja o wynikach kontroli. Realizacja programu FIO w latach 2012-2013* (2017) Najwyższa Izba Kontroli, https://www.google.pl/search?q=KPS.430%2C010.2016+Nr+ewid.+63%2F2017%2FP%2F16%2F039%2FKPS&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=Dmb_WfitO8X08Aeh5Jl4 (data dostępu: 5.11.2017).
- Jakubowska A., Krakowiak-Drzewiecka M., Zeman-Miszewska E. (2015), *Współpraca samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi – wyniki badań bezpośrednich przeprowadzonych wśród przedstawicieli samorządów terytorialnych* [w:] E. Zeman-Miszewska, A. Jakubowska, M. Krakowiak-Drzewiecka (red.), *Wspólnoty lokalne jako uczestnik i podmiot transformacji gospodarczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice, s. 119-166.
- Kaczmarek G., Herbst J. (2016), *Kształtowanie relacji w partnerstwach* [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań, s. 95-116.
- Kieres L. (2006), *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXVIII, zeszyt 2, s. 171-190.
- Kowalik J. (2010), *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, „Annales Universitas Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. 17(1), s. 86-106.

- O samorządzie i w samorządzie. Polacy o władzach lokalnych oraz propozycji wzmocnienia udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu – raport z badania* (s.a.), Wyniki badań TNS OBOP, <http://docplayer.pl/37605883-O-samorządzie-i-w-samorządzie-polacy-o-władzach-lokalnych-oraz-propozycji-wzmocnienia-udziału-mieszkanow-w-funkcjonowaniu-samorządu-raport-z-badania.html> (data dostępu: 5.11.2017).
- Olech A., Sobiesiak-Penszko P. (2013), *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnozy i rekomendacje*, „Analizy i Opinie”, nr 3, s. 1-24.
- Przybylska A. (2010), *Internet i komunikowanie we wspólnocie lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli* (2014), „Komunikat z badań CBOS”, nr 148, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_148_14.PDF (data dostępu: 5.11.2017).
- Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2012, 2013 wraz z aneksem* (2015), Druk 3481, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/B6A72EA5FB11810FC1257E6000326710/%24File/3481.pdf> (data dostępu: 5.11.2017).
- Szostok P., Rajczyk R. (2013), *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Wydawnictwo Gnome, Katowice.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015, poz. 1890 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2011, nr 45, poz. 236 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016, poz. 446 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 sierpnia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1393 z późn. zm.).
- Zaufanie do rządu, przedsiębiorstw, ONZ, organizacji pozarządowych w 20 krajach świata* (2006), Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_004_06.PDF (data dostępu: 5.11.2017).
- Zeman-Miszewska E. (2012), *Rynki usług komunalnych – przejawy monopolizacji* [w:] E. Zeman-Miszewska (red.), *Gospodarowanie majątkiem publicznym w warunkach kryzysu – aspekty makro-, mezo- i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice, s. 113-120.

THE COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENTS WITH EXTERNAL ORGANIZATIONS IN SUPPLYING PUBLIC SERVICES

Summary: The decentralization of competences and measures stemming from the systemic reform has obliged local governments to carry out public service tasks. The engagement of municipalities in cooperation with external entities has resulted in better use of local capacities and resources than in other municipalities. The obligation to provide public services by local governments did not mean that each of them had to implement them on their own. The new systemic conditions, including the development of market economy, decentralization of powers, means and responsibilities on behalf of territorial authorities, and often insufficient financial resources, have become activating factors for joint ventures with other, external entities. This study is an attempt to assess the extent to which the possibilities of local government's cooperation with other public and private actors have been exploited so far.

Keywords: local governments, cooperation, public services, communes, cooperation forms.