



Małgorzata Żak-Skwierczyńska

**Bariery we współpracy  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
miejskich obszarów  
funkcjonalnych**

Przykład województwa łódzkiego

**Bariery we współpracy  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
miejskich obszarów  
funkcjonalnych**

Przykład województwa łódzkiego



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

**Interdyscyplinarne Studia Miejskie**

Małgorzata Żak-Skwierczyńska

**Bariery we współpracy  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
miejskich obszarów  
funkcjonalnych**

Przykład województwa łódzkiego

Małgorzata Żak-Skwierczyńska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania  
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RADA REDAKCYJNA SERII INTERDYSCYPLINARNE STUDIA MIEJSKIE  
przewodniczący: *Tadeusz Markowski*; członkowie: *Justyna Andres-Morawska*  
*Jolanta Jakóbczyk-Gryszkiewicz, Tomasz Jurczak, Aleksandra Nowakowska*  
*Kamil Śmiechowski, Elżbieta Umińska-Tytoń*; członkowie honorowi:  
*Ryszard Bonisławski, Jerzy Hausner, Zenon Kiczka*

RECENZENT

*Tadeusz Kudłacz*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Monika Borowczyk*

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

*Bogusław Pielat*

SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

KOREKTA TECHNICZNA

*Leonora Gralka*

PROJEKT OKŁADKI

*Katarzyna Turkowska*

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/ velishchuk1, BIKER11960

© Copyright by Małgorzata Żak-Skwierczyńska, Łódź 2018  
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.08862.18.0.M

Ark. wyd. 18,0; ark. druk. 17,125

ISBN 978-83-8142-522-3  
e-ISBN 978-83-8142-523-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8  
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl  
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl  
tel. (42) 665 58 63

# Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
<b>Terytorialno-funkcjonalne podejście do rozwoju</b>	<b>17</b>
1.1. Koncepcje i czynniki rozwoju	17
1.1.1. Wybrane koncepcje rozwoju	17
1.1.2. Czynniki rozwoju	25
1.2. Terytorialny wymiar w polityce rozwoju	28
1.3. Kapitał terytorialny jako nowy jakościowo czynnik rozwoju	34
1.4. Obszary funkcjonalne i ich delimitacja	42
1.4.1. Obszary funkcjonalne w polskich dokumentach planistycznych	42
1.4.2. Obszary funkcjonalne – chaos terminologiczny i próba jego uporządkowania	44
1.4.3. Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych	52
Rozdział 2	
<b>Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu teoretycznym</b>	<b>57</b>
2.1. Zintegrowane zarządzanie rozwojem	57
2.2. Definicja pojęcia współpracy w administracji publicznej	62
2.3. Systematyka i teorie współpracy	70
2.3.1. Teoria kosztów transakcyjnych	71
2.3.2. Teoria niesprawności władz	74
2.3.3. Teoria klastrów	75
2.3.4. Teoria zależności od zasobów	79
2.3.5. Teoria wymiany relacyjnej	80
2.3.6. Teoria sieci społecznych	81
2.4. Charakterystyka instytucjonalnych form współpracy polskich samorządów	88

## 6 Spis treści

2.4.1. Związek jednostek samorządu terytorialnego	89
2.4.2. Związek metropolitalny	91
2.4.3. Porozumienia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	92
2.4.4. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego	93
2.4.5. Lokalne Grupy Działania	95
2.4.6. Partnerstwo publiczno-prywatne	96
2.4.7. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	97
2.4.8. Cywilnoprawne formy współpracy z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	98
2.5. Główni interesariusze współpracy	100

### Rozdział 3

## **Współpraca polskich samorządów w świetle przeprowadzonych badań na przykładzie województwa łódzkiego** 105

3.1. Założenia metodyczne oraz cel i zakres badań	105
3.2. Współpraca JST w świetle przeprowadzonych badań ilościowych	115
3.3. Współpraca JST miejskich obszarów funkcjonalnych w świetle przeprowadzonych badań jakościowych	122
3.3.1. Miasto Bełchatów i jego obszar funkcjonalny	123
3.3.2. Miasto Pabianice i jego obszar funkcjonalny	125
3.3.3. Miasto Tomaszów Mazowiecki i jego obszar funkcjonalny	127
3.3.4. Miasto Zgierz i jego obszar funkcjonalny	128
3.3.5. Miasto Skierniewice i jego obszar funkcjonalny	130
3.3.6. Miasto Radomsko i jego obszar funkcjonalny	132
3.3.7. Miasto Sieradz i jego obszar funkcjonalny	134
3.3.8. Podsumowanie	137

### Rozdział 4

## **Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle przeprowadzonych badań** 141

4.1. Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle przeprowadzonych badań ilościowych	142
4.1.1. Bariery niezależne od jednostek samorządu terytorialnego	143
4.1.2. Bariery zależne od jednostek samorządu terytorialnego	144
4.2. Bariery we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych	146
4.2.1. Wewnątrzsektorowe bariery we współpracy	146
4.2.1.1. Bariery ustrojowo-administracyjne	148
4.2.1.2. Bariery prawne	156
4.2.1.3. Bariery finansowe	165
4.2.1.4. Bariery upartyjnienia samorządów	184
4.2.1.5. Bariery psychospołeczne	188

4.2.1.6. Bariery związane z planowaniem i programowaniem rozwoju	193
4.2.1.7. Bariera braku zdolności do współpracy miast średniej wielkości	195
4.2.1.8. Bariera kompetencji kadr samorządowych	201
4.2.1.9. Bariery instytucjonalne związane z prowadzeniem polityki rozwoju	204
4.2.2. Międzysektorowe bariery we współpracy	206
4.2.2.1. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi	206
4.2.2.2. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z przedsiębiorstwami	220
4.2.2.3. Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego z uczelniami i jednostkami B+R	224
4.2.2.4. Podsumowanie	225
Wnioski końcowe i rekomendacje	227
Bibliografia	243
Spis tabel	261
Spis rysunków	262
Spis wykresów	263
Załączniki	265
Załącznik 1. Niezależne od JST bariery we współpracy z poszczególnymi grupami partnerów	266
Załącznik 2. Zależne od JST bariery we współpracy z poszczególnymi grupami partnerów	269



# Wykaz skrótów

$a_o$	– współczynnik aktywności organizacji pozarządowych
$a_s$	– współczynnik aktywności społeczeństwa
art.	– artykuł
BDL	– Bank Danych Lokalnych
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
CUW	– centrum usług wspólnych
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (ang. European Free Trade Association)
EKST	– Europejska Karta Samorządu Terytorialnego
ESPON	– Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ang. European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IZ	– Instytucja Zarządzająca
jednostka B+R	– jednostka badawczo-rozwojowa
JST	– jednostki samorządu terytorialnego
KPM	– <i>Krajowa Polityka Miejska 2023</i>
KPZK	– <i>Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030</i>
KRRIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KSRR	– <i>Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie</i>
$L_1$	– liczba ludności faktycznie zamieszkującej na terenie JST
LGD	– Lokalne Grupy Działania
ŁOM	– Łódzki Obszar Metropolitalny
MOF	– miejski obszar funkcjonalny
MRR	– Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NGO	– organizacja pozarządowa (ang. non-governmental organization, non-government organization)
$O_b$	– liczba stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych zarejestrowanych w BDL

## 10 Wykaz skrótów

- O<sub>of</sub> – liczba organizacji, które złożyły oferty w ramach otwartych konkursów ofert ogłaszanych przez samorządy na realizację zadań publicznych
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)
- OF – obszar funkcjonalny
- OSI – obszary strategicznej interwencji
- PPP – partnerstwo publiczno-prywatne
- PROW – *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*
- PZP – *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*
- PZPWŁ – *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego*
- RIO – Regionalna Izba Obrachunkowa
- RLKS – *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność*
- RPO WŁ – *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020*
- SOR – *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*
- SRWŁ – *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego. Łódzkie 2020*
- UE – Unia Europejska
- udpp – *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*
- uofp – *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*
- usg – *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*
- usp – *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*
- WPF – wieloletnia prognoza finansowa
- ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
- ZMP – Związek Miast Polskich

# Wstęp

Jednym z podstawowych założeń nowej polityki rozwoju jest wprowadzenie zintegrowanego podejścia terytorialnego, czyli koncentracja na terytoriach i wykorzystanie ich różnorodności w celu poprawy poziomu konkurencyjności. Formalne początki terytorialnego podejścia znajdują się w krajowych dokumentach strategicznych. Do najważniejszych należy zaliczyć *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (dalej: KPZK) oraz *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (dalej: KSRR). Obecnie to podejście rozwija *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (dalej: SOR). Zgodnie z KPZK zintegrowane podejście terytorialne charakteryzuje się ukierunkowaniem na „wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania” (KPZK, 2012, s. 158). Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju podkreśla, że podejście to, obok wykorzystania specyficznych potencjałów terytorialnych, koncentruje się również na likwidacji barier w rozwoju poszczególnych obszarów/terytoriów (SOR, 2017, s. 40). Z kolei KSRR odnosi się do jakościowego przeformułowania dotychczasowego modelu prowadzenia polityki regionalnej i wprowadza termin „nowego paradygmatu polityki regionalnej”, oznaczający m.in. zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie). Skuteczność koncentracji tematycznej ma zatem zależeć od takiego ukierunkowania interwencji publicznej, która uwzględni specyfikę terytorium, do którego interwencja jest adresowana. Koncentracja terytorialna pozwolić będzie na spójne finansowanie przyjętych celów rozwojowych i podnoszenie efektywności interwencji publicznej, zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania procesami rozwojowymi. T. Markowski podnosi, że polityka rozwoju w wymiarze terytorialnym realizowana jest m.in. przez delimitację obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi w celu lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, których zastosowanie blokuje tradycyjny (zgodny z podziałami terytorialnymi) sposób planowania rozwoju lokalnego. Z tej definicji powinny wynikać nowe formy instytucjonalnego (organizacyjnego) współzarządzania oraz nowe metody planowania terytorialnego (Markowski, 2011a, s. 78).

Problematyka obszarów funkcjonalnych stanowi przedmiot rozważań autorki w ramach niniejszego opracowania. Koncentruje się ona na miejskich obszarach funkcjonalnych, które są układami terytorialnymi składającymi się z miasta centralnego (skupiającego zjawiska i procesy społeczno-gospodarcze) i jego otoczenia, stanowiącego terytorium rozprzestrzeniania zjawisk i procesów zachodzących w mieście. Zasięg przestrzennego oddziaływania miasta jest zmienny w czasie, stąd też jego granice należy wyznaczać elastycznie na podstawie występujących związków o cechach przestrzennych, fizycznych oraz relacjach funkcjonalnych. Na potrzeby planowania i programowania rozwoju czy monitorowania procesów rozwojowych przyjmuje się różne mierniki służące ocenie siły grawitacyjnego oddziaływania miasta centralnego. W tym celu uwzględnia się wskaźniki funkcjonalne, społeczno-gospodarcze bądź morfologiczne. Należy jednak podkreślić, iż istotną rolę odgrywają relacje i naturalne powiązania społeczne i gospodarcze występujące między podmiotami tworzącymi potencjał miast i ich obszarów funkcjonalnych, mające charakter trudnego do obiektywnego zmierzenia zasobu. U uruchomienie mechanizmów rozwoju jest możliwe dzięki włączeniu różnych podmiotów reprezentujących sferę administracji publicznej, sektora prywatnego oraz partnerów społecznych, które wspólnie tworzą sieci powiązań kooperujących ze sobą instytucji posiadających wspólny cel działania. Szczególna jest w tym zakresie rola władzy publicznej, będącej stymulatorem rozwoju, nie tylko na poziomie lokalnym, ale również ponadlokalnym czy regionalnym. Koncepcja ta znalazła odzwierciedlenie w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, zgodnie z którą

warunkiem rozwoju nowoczesnej gospodarki i efektywnej współpracy jest kapitał społeczny. Zasada współpracy i partnerstwa oznacza zaangażowanie i szeroko zakrojone współdziałanie pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi, organizacjami pozarządowymi, sektorem nauki i społeczeństwem obywatelskim na różnych etapach planowania i realizacji działań rozwojowych. Różne podmioty stają się nie tylko współuczestnikami działań rozwojowych, ale także je współtworzą, co wiąże się z budową poczucia współodpowiedzialności za przebieg procesów rozwojowych (SOR, 2017, s. 40).

Dotychczasowa praktyka zarządzania obszarami metropolitalnymi, należącymi do obszarów funkcjonalnych, wskazuje na pewne zjawiska problemowe, do których zalicza się m.in.: słabą koordynację zarządzania, niski poziom powiązań funkcjonalnych, niedorozwój funkcji metropolitalnych, niewystarczające tempo rozwoju niektórych ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych, brak współpracy w prowadzeniu polityki rozwoju i planowania przestrzennego na obszarach funkcjonalnych, brak zachęt dla gmin do współpracy, niedoskonały system finansowania rozwoju miast, niski poziom oferty usług publicznych czy zanik skoordynowanego planowania przestrzennego. Powyższy katalog odnosi się jedynie do części istniejących zjawisk problemowych występujących w obszarach metropolitalnych. Uwagi wymaga nie tylko istota zarysowanych problemów z punktu widzenia ich wpływu na procesy rozwojowe, ale przede wszystkim próba ich

przełożenia na szerzej rozumiane obszary funkcjonalne, w tym także na miejskie obszary funkcjonalne. Kluczowe stało się zatem zbadanie procesów związanych ze współpracą w ramach różnych kategorii miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym zwłaszcza barier występujących we współpracy między poszczególnymi aktorami zaangażowanymi w ich rozwój.

Stąd, biorąc pod uwagę powyższe kwestie problemowe zdefiniowane na podstawie analizy materiałów wtórnych (w tym m.in. analizy literatury polskiej i zagranicznej, dokumentów, sprawozdań, raportów, analizy danych statystycznych, stron internetowych, danych udostępnionych przez podmioty prywatne i inne instytucje), jak również obecnych kierunków rozwoju, autorka w początkowej fazie realizacji badań zdefiniowała następujące pytania problemowe:

1. Jakie cechy nosi podejmowana przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) współpraca (w tym, jakie są jej istota, motywy i cele, zakres, zasięg i formy, jakie cechy nosi zawiązywane partnerstwo)?
2. Z jakimi podmiotami jednostki samorządu terytorialnego podejmują współpracę w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych i jaki jest jej zakres?
3. Jakie problemy/bariery we współpracy napotykać jednostki samorządu terytorialnego?
4. Czy występujące we współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych bariery zależą od potencjału miasta?
5. Jaka jest rola miasta w kreowaniu współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych?
6. Jaka jest rola samorządu województwa w stymulowaniu rozwoju i wspieraniu współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych?

Celem badań było poznanie zjawisk dotyczących współpracy podejmowanej przez samorządy województwa łódzkiego z różnymi partnerami w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, ze szczególnym uwzględnieniem barier przekładających się na podejmowanie i realizowanie wspólnych działań służących rozwojowi miast i ich otoczenia. Dokonanie oceny zachodzących w tym obszarze zjawisk, zwłaszcza wskazanie obszarów problemowych przekładających się na współpracę, stanowiło podstawę do wypracowania przez autorkę wniosków odnoszących się do dalszych działań interwencyjnych, w celu usprawnienia współpracy służącej rozwojowi społeczno-gospodarczemu miejskich obszarów funkcjonalnych.

Opierając się na tak sformułowanych pytaniach problemowych oraz celach autorka zdefiniowała następującą tezę oraz hipotezy badawcze:

**Teza:** *Współczesne przewagi konkurencyjne, decydujące o rozwoju społeczno-gospodarczym, w coraz większej mierze są determinowane współpracą między administracją samorządową oraz innymi interesariuszami, opartą na relacjach formalnych i pozaformalnych, silnie powiązanych z wysokim poziomem kapitału społecznego.*

**Hipoteza pierwsza:** *Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest słabo rozwinięta – motywy i cele podejmowanej współpracy, jej zakres, zasięg*

*i formy, jak również cechy budowanych partnerstw, nie służą osiągnięciu efektów rozwojowych miejskich obszarów funkcjonalnych, a koncentrują się na zaspokojeniu bieżących potrzeb i interesów partnerów.*

**Hipoteza druga:** *Podjęcie i prowadzenie współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego ograniczone jest istniejącymi barierami o charakterze ustrojowo-administracyjnym, prawnym, finansowym, psychospołecznym i politycznym.*

**Hipoteza trzecia:** *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego wokół ośrodka wojewódzkiego (obszaru metropolitalnego) dezintegracyjnie wpływa na proces współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w pozostałej części województwa, zwłaszcza w obszarach przygranicznych.*

**Hipoteza czwarta:** *Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a innymi podmiotami (tj. przedsiębiorcami, uczelniami, jednostkami B+R, NGO) jest znikoma i koncentruje się wokół realizacji przez samorządy zadań własnych.*

**Hipoteza piąta:** *Brak aktorów strategicznych wśród instytucji samorządowych (liderów, menedżerów samorządowych) w miejskich obszarach funkcjonalnych jest istotną przyczyną słabości współpracy.*

Przedmiotem badań realizowanych przez autorkę w latach 2014–2016 były zatem procesy związane ze współpracą podejmowaną przez JST w miejskich obszarach funkcjonalnych z innymi samorządami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi, jak również uczelniami. Katalog podmiotów został przyjęty na podstawie założeń modelu Potrójnej Helisy (*Triple Helix*), służącego określeniu dynamiki związków zachodzących między uniwersytetem, przemysłem i administracją. Podmiotem badań były jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego, przy czym próba badawcza była zróżnicowana w zależności od realizowanego etapu badawczego. Badania prowadzone były w trzech etapach. Pierwszy koncentrował się na analizie materiałów wtórnych, co pozwoliło autorce na postawienie pytań problemowych, tezy i hipotez badawczych. Etap drugi zrealizowany został w formie badań ilościowych przeprowadzonych z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety. Ich celem była próba identyfikacji i oceny współpracy podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i mazowieckiego z innymi samorządami, przedsiębiorcami, uczelniami oraz organizacjami pozarządowymi w okresie ostatnich trzech lat przed podjęciem badań. Badania te stanowiły jeden z etapów prac prowadzonych przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego w związku z opracowaniem *Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego*. Kwestionariusz ankiety został skierowany do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i mazowieckiego, z wyłączeniem samorządów województw (co było podyktowane złożonością zjawisk związanych ze współpracą przez nie prowadzoną). Na potrzeby niniejszego opracowania autorka skoncentrowała się na analizie wyników dotyczących współpracy prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego. Stopa zwrotu w tej części badań wyniosła 19,09%. W badaniach uczestniczyli

wójtowie, pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze, jak również urzędnicy i personel pomocniczy.

Etap trzeci (badań empirycznych) opierał się na badaniach terenowych zrealizowanych przez autorkę w formie wywiadów jakościowych. W ich trakcie zastosowano technikę wywiadu swobodnego. W badaniach autorka skoncentrowała się na miastach i ich obszarach funkcjonalnych, zawężając swoje rozważania do miast pełniących w regionie łódzkim funkcje ośrodków subregionalnych. Wybór ten został podyktowany kilkoma względami. Po pierwsze, wspomniana problematyka nadal pozostaje niezgłębiona. Po drugie, podejmowana w ostatnim czasie tematyka miejskich obszarów funkcjonalnych, przy jednocześnie występujących niewielkich przestrzennie obszarach oddziaływania miast województwa łódzkiego, ograniczeniach w powiązaniach funkcjonalno-przestrzennych oraz brakach powiązań gospodarczych między poszczególnymi ośrodkami miejskimi, wymaga pogłębionych badań i analizy. Po trzecie, wnioski z przeprowadzonych badań miejskich obszarów funkcjonalnych mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych badań dotyczących miast dużych, średnich, mniejszych, ośrodków lokalnych czy obszarów wiejskich w Polsce. Badania terenowe autorka oparła na metodzie zbiorowego studium przypadku. Dobór przypadków miał charakter celowy, pozwalający na wybór jednostek ze względu na pewne ich cechy. Ostatecznie badaniem objęto siedem miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych, w tym obszarów miast Bełchatowa, Pabianic, Radomska, Sieradza, Skierniewic, Tomaszowa Mazowieckiego i Zgierza. W badaniach uczestniczyli łącznie przedstawiciele 17 jednostek samorządu terytorialnego, pełniący w urzędach funkcje kierownicze (wyższego lub niższego szczebla), odpowiedzialni m.in. za kierowanie bieżącymi sprawami JST, reprezentowanie ich na zewnątrz, prowadzenie spraw związanych ze sprawnym funkcjonowaniem urzędu czy też podejmowanie działań związanych z rozwojem miasta/gminy/powiatu.

Na etapie analizy materiałów dotyczących współpracy podejmowanej przez samorządy z organizacjami pozarządowymi, autorka napotkała trudności w zdobyciu porównywalnych danych na podstawie informacji pozyskanych podczas wywiadów, opublikowanych na stronach internetowych urzędów czy w BIP. Stąd też w roku 2016 zdecydowała się na zrealizowanie uzupełniających badań ankietowych, poświęconych tylko temu obszarowi współpracy. Ankieta została skierowana do wszystkich 17 JST uczestniczących w wywiadach, przy czym tylko jeden samorząd nie wziął udziału w badaniach. Wyniki pozwoliły na zdiagnozowanie obszarów współpracy realizowanej przez samorządy z organizacjami pozarządowymi w formie zlecania zadań na podstawie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Praca składa się ze wstępu, podsumowania oraz czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym autorka zaprezentowała podstawy terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju, omawiając wybrane koncepcje rozwoju, koncentrując się na terytorialnym wymiarze polityki rozwoju, kapitale terytorialnym, a także

prezentując zagadnienie obszarów funkcjonalnych i ich delimitacji. Przedmiotem rozważań rozdziału drugiego są teoretyczne aspekty związane ze współpracą jednostek samorządu terytorialnego. Autorka wychodzi od tematyki zintegrowanego zarządzania rozwojem oraz genezy współpracy w administracji publicznej. Dokonuje prezentacji najistotniejszych z punktu widzenia współpracy teorii, charakterystyki form współpracy polskich samorządów oraz głównych interesariuszy. Rozdział trzeci stanowi prezentację wyników badań przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w zakresie realizowanej przez nie współpracy. Rozdział ten rozpoczyna się od charakterystyki przyjętej metodologii badawczej. Autorka prezentuje wyniki badań przeprowadzonych z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety, dotyczących współpracy podejmowanej przez JST województwa łódzkiego (uwzględniając m.in. aspekt istoty, motywów i celów współpracy, jej zakresu, zasięgu czy formy, jak również planów na przyszłość). Następnie dokonuje prezentacji wyników badań terenowych przeprowadzonych w formie wywiadów jakościowych, koncentrując się na zagadnieniu współpracy podejmowanej przez JST miast województwa łódzkiego (pełniących funkcje ośrodków subregionalnych) i ich obszarów funkcjonalnych. W ramach rozdziału czwartego autorka dokonała pogłębionej analizy barier we współpracy realizowanej przez JST, prezentując wyniki badań ankietowych oraz wywiadów pogłębionych w tym zakresie. Swoje rozważania rozpoczęła od omówienia wyników badań ilościowych w podziale na bariery zależne i niezależne od JST. Następnie dokonała analizy barier w kategorii barier wewnątrzsektorowych (występujących we współpracy między JST), jak również barier międzysektorowych (charakterystycznych dla współpracy z innymi podmiotami).



## Rozdział 1

# Terytorialno-funkcjonalne podejście do rozwoju

### 1.1. Koncepcje i czynniki rozwoju

#### 1.1.1. Wybrane koncepcje rozwoju

Dorobek naukowy dotyczący problematyki rozwoju jest już bogaty. Próby usystematyzowania teorii rozwoju, w tym rozwoju regionalnego, podjęli się chociażby Stackelberg, Hahne, Kudłacz, Churski, Grosse. U podstaw różnego spojrzenia na to zagadnienie leżą m.in. kryteria, jakim ma odpowiadać ukształtowana teoria czy też kryteria grupowania wybranych teorii rozwoju według ich cech charakterystycznych (za: Gałązka, 2013, s. 29). Stąd, kierując się oryginalnością zastosowanego podejścia, T. Kudłacz (1999) dokonał podziału teorii rozwoju regionalnego na trzy grupy, tj.:

- (I) koncepcje pierwotne (w tym teoria lokalizacji, teoria ośrodków centralnych, teoria bazy ekonomicznej, teoria biegunów wzrostu, teoria dyfuzji innowacji, teoria rozwoju endogenicznego);
- (II) koncepcje wtórne (w tym teoria lokalizacyjna eksponująca czynnik popytu, uwzględniająca zróżnicowanie kosztów transportu, obciążeń podatkowych oraz uwzględniająca wielokryteriowe maksymalizowanie zysku);
- (III) koncepcje łączące pierwszą i drugą kategorię (w tym teoria potencjału kontaktowego czy teoria przyciągania).

Bardziej złożoną systematykę teorii (z podziałem na teorie lokalizacji i teorie rozwoju regionalnego) zaproponowali K. von Stackelberg i U. Hahne (1998). Dokonali oni klasyfikacji teorii z uwzględnieniem kryterium szczybla generującego rozwój, długookresowych skutków procesu rozwoju oraz form generowania rozwoju. Do teorii rozwoju regionalnego zaliczyli trzy główne typy teorii, tj.:

- (I) rozwój „od góry” i ujęcie klasyczne (w tym: neoklasyka, model keynesowski, modele fazowe, strategie rozwoju zrównoważonego i niezrównoważonego);
- (II) rozwój „od góry” i teorie polaryzacji (w tym: teoria biegunów wzrostu, bieguny wzrostu i dyfuzja hierarchiczna, teoria centrum i peryferii);
- (III) rozwój „od dołu” (w tym teoria historycznej perspektywy procesów rozwoju, teoria potrzeb podstawowych, teoria rozwoju autocentrycznego i selektywna separacja, teoria niezależnego rozwoju regionalnego, teoria wykorzystania potencjału endogenicznego).

Jedną z bardziej złożonych systematyk zaprezentował P. Churski (2005), przy czym swoją klasyfikację oparł na analizie czynników rozwoju, uwzględniając wiele cech dodatkowych, w tym powiązania z innymi koncepcjami. Do głównych teorii wyjaśniających wzrost i rozwój regionalny zaliczył m.in.: neoklasyczny model wzrostu, stare teorie rozwoju regionalnego, neoklasyczny paradygmat rozwoju regionalnego, zorientowane popytowo teorie rozwoju regionalnego, analizę konwergencji, nową teorię wzrostu, nową geografie ekonomiczną czy politykę endogenicznego rozwoju regionalnego (więcej: Churski, 2005, s. 13–30).

Klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego i lokalnego dokonała również E. Nowińska-Łaźniewska (2004, s. 12) dzieląc je na trzy grupy, tj.:

- (I) teorie identyfikujące pierwotne przyczyny działalności gospodarczej w przestrzeni;
- (II) teorie koncentrujące się na procesach i czynnikach, które przyspieszyły rozwój jednych ośrodków i spowodowały stagnację lub regres innych (np. teorie biegunów wzrostu, aglomeracji i urbanizacji, handlu);
- (III) teorie powstałe na skutek poszukiwań przyczyn zróżnicowania tempa wzrostu gospodarczego (nowe teorie wzrostu gospodarczego).

Zdaniem Chądzyńskiego (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2012) teorie rozwoju regionalnego są jednym z dwóch podstawowych założeń dotyczących naturalnego stanu gospodarki. Kierując się tym założeniem dokonał on klasyfikacji w podziale na dwie grupy, w tym:

- (I) teorie osadzone na ścieżce rozwoju zrównoważonego (zakładające, że naturalnym stanem gospodarki jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia – to ogólne teorie rozwoju<sup>1</sup> i modele fazowe);
- (II) teorie osadzone na ścieżce rozwoju niezrównoważonego (zakładające, że istnienie nierównowagi w gospodarce jest siłą sprawczą rozwoju – to teorie polaryzacji, koncepcje centrum i peryferie) (szerzej: Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2012, s. 54–62).

1 W tym neoklasyczna regionalna teoria wzrostu, teoria kosztów komparatywnych, teoria bazy ekonomicznej.