

WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO
SPOŁECZEŃSTWO
I RYNEK

WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądzyński



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO
SPOŁECZEŃSTWO
I RYNEK

WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądzyński



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO
SPOŁECZEŃSTWO
I RYNEK

WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądryński



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2014

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnjak-Krzykacz, Magdalena Kalisiak-Mędelska
Jacek Chądzyński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT

Alojzy Zalewski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Danuta Bąk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Łukasz Orzechowski

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/silvae

Publikacja finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2014 jako projekt badawczy
nr NN114167138

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06573.14.0.K

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7969-168-5
ISBN (ebook) 978-83-7969-739-7

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, faks (42) 665 58 62

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
ROZDZIAŁ 1. WSPÓŁCZESNE WYZWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA	11
1.1. Rola sieci powiązań i współpracy w zarządzaniu jednostką terytorialną	11
1.2. Konkurencja przedmiotowa i podmiotowa jednostek samorządu terytorialnego	20
1.3. Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym	23
1.4. Rynki usług publicznych w samorządzie terytorialnym	27
ROZDZIAŁ 2. WSPÓŁPRACA W SAMORZĄDZIE GMINNYM W POLSCE – UJĘCIE TEORETYCZNE	31
2.1. Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową	31
2.2. Współpraca gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	34
2.3. Współpraca gmin z mieszkańcami	45
2.4. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi	51
2.5. Współpraca gmin z podmiotami sektora prywatnego	58
ROZDZIAŁ 3. METODYKA BADANIA	67
3.1. Cele i problematyka badania	67
3.2. Metody i narzędzia badawcze	71
3.3. Charakterystyka próby badawczej	74
ROZDZIAŁ 4. SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁ- PRACY I KONKURENCJI GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA PUBLICZ- NEGO	81
4.1. Relacje gmin z administracją rządową	81
4.2. Współpraca międzysamorządowa w gminach	85
4.3. Konkurencja między gminami a innymi samorządami	93
ROZDZIAŁ 5. SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁ- PRACY GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA SPOŁECZNEGO	97
5.1. Współpraca z mieszkańcami w samorządzie gminnym	97
5.2. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi	114
ROZDZIAŁ 6. SKALA, ZAKRES I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁ- PRACY GMIN Z PODMIOTAMI SEKTORA PRYWATNEGO	123
6.1. Współpraca gmin z podmiotami prywatnymi	123
6.2. Wykorzystywanie przez gminy formuły partnerstwa publiczno-prywatnego	136

ROZDZIAŁ 7. WSPÓLPRACA I KONKURENCJA – UJĘCIE SYNTETYCZNE	141
7.1. Współpraca i konkurencja na rynkach usług publicznych w gminach	141
7.2. Syntetyczne wskaźniki zaawansowania współpracy międzysektorowej w polskich gminach	148
7.3. Propozycja pomiaru współpracy w gminie – ujęcie wskaźnikowe	158
ROZDZIAŁ 8. WSPÓLPRACA A KONKURENCJA – W POSZUKIWANIU ROZWIĄZANIA IDEALNEGO	171
8.1. Rola sieci powiązań w zarządzaniu gminą	171
8.2. Styl zarządzania samorządowego a zakres współpracy w gminie	174
8.3. Od systemu idealnego do realnego	180
Podsumowanie i wnioski końcowe	189
Bibliografia	203
Spis tabel	207
Spis rysunków	211
Spis wykresów	213

WSTĘP

Samorząd terytorialny w Polsce znajduje się w fazie modernizacji i dostosowania do wyzwań globalnych i integracji europejskiej. Mimo ponad 20 lat jego funkcjonowania w nowej postaci jakościowej, nadal występują obszary wymagające usprawnień i reform. Jednym z nich jest realizacja zadań publicznych przy współudziale innych podmiotów (współpraca międzysamorządowa i międzysektorowa). Ograniczone możliwości finansowe, organizacyjne, techniczne i ludzkie samorządów terytorialnych w odniesieniu do skali potrzeb i konieczności rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów lokalnych powodują, że muszą one poszukiwać rozwiązań integrujących różnych uczestników życia społeczno-gospodarczego. W świetle tego, współpraca na różnych poziomach organizacji terytorialnej staje się warunkiem sprawnego działania jednostek lokalnych. Z ekonomicznego punktu widzenia ma ona zapewnić korzyść wszystkim stronom w postaci poprawy efektywności gospodarowania.

Postulat współpracy samorządów terytorialnych ma swoje źródła w koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*). Trend ten promuje m.in. zaangażowanie podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych w rynek usług publicznych w reżimie kontraktowym oraz w ramach partnerstw publiczno-publicznych, publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych. Wzrost znaczenia współpracy i relacji partnerskich nastąpił za sprawą współzarządzania publicznego (*public governance*), które w swoich założeniach traktuje szeroko pojmowaną współpracę jako czynnik tworzenia i istnienia sieci powiązań¹. Ich rolą jest zarówno kreowanie, jak i realizacja polityk publicznych na każdym szczeblu władzy i administracji w państwie.

Mimo świadomości współpracy w samorządzie terytorialnym i cząstkowych analiz, w dalszym ciągu brakuje kompleksowych badań obrazujących dziedziny i formy jej zastosowania w polskich gminach. Wiedza na ten temat jest nadal skromna, mimo wagi zagadnienia w praktyce gospodarczej samorządu terytorialnego. Wychodząc naprzeciw potrzebom szerszego rozpoznania tego zjawiska, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego zrealizowała projekt badawczy pt. *Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem. Współpraca i konkurencja*². Przedkładana Czytelnikowi publikacja zawiera wyniki badań projektu, którego celem było ukazanie

¹ Zob. D. Warm, *Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness*, „State and Local Government Review” 2011, No 43(1).

² Projekt badawczy własny Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr NN114167138, kierownik projektu prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski.

stopnia otwartości i aktywności polskich gmin w podejmowaniu przedsięwzięć współpracy, promowanej przez Unię Europejską. Współpraca ta rozpatrywana jest bardzo szeroko. Za przejawy kooperacji uznano zarówno wspólne działania, projekty samorządów realizowane z przedstawicielami innych sektorów, jak i zlecenie im realizacji zadań publicznych. Przedmiotem rozważań w publikacji jest także współpraca gmin z administracją rządową, z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi, podmiotami prywatnymi i mieszkańcami. Wymienione kierunki współpracy były rozpatrywane na trzech płaszczyznach: realizacji zadań publicznych, działalności planistycznej i działalności koordynacyjnej.

Publikacja jako całość składa się ze wstępu, ośmiu rozdziałów merytorycznych, z których dwa pierwsze mają charakter teoretyczny, trzeci opisuje metody i założenia badawcze, rozdziały 4–7 prezentują wyniki badań empirycznych, natomiast 8 ma głównie charakter rekomendacyjny. Ostatnią część publikacji stanowią wnioski końcowe i rekomendacje.

Rozdział 1 porusza zagadnienia tworzące teoretyczne tło dla analizy skali, zakresu i przestrzennego zróżnicowania współpracy gmin z innymi podmiotami. Zwrócono uwagę na znaczenie współpracy i konkurencji w działalności samorządu terytorialnego, rolę partycypacji społecznej w zarządzaniu gminą, traktowanej jako przejaw współpracy przedstawicieli władz lokalnych z mieszkańcami. Zarysowano w nim także możliwe warianty świadczenia usług publicznych. Rozdział 2 stanowi kontynuację części teoretycznej publikacji w zakresie podstaw prawnych współpracy gmin z podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego. Dokonano w nim także przeglądu możliwych form prawno-organizacyjnych tej współpracy na trzech wcześniej wskazanych płaszczyznach.

W rozdziale 3, o charakterze metodycznym, określony został cel główny i cele szczegółowe badania przeprowadzonego w ramach projektu. Dodatkowo zaprezentowano w nim pytania problemowe i hipotezy badawcze, a także uzasadniono wybór wykorzystanych metod i technik badania. Scharakteryzowano również gminy i zarządzających nimi wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (organów wykonawczych).

Rozdziały 4–6 zawierają analizę i ocenę uzyskanego materiału źródłowego w drodze przeprowadzonych badań ankietowych. Dotyczyła ona przede wszystkim współpracy gmin z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami i podmiotami prywatnymi. Natomiast zjawisko konkurencji zostało omówione w odniesieniu do administracji rządowej i jednostek samorządowych oraz w kontekście rynków usług publicznych. Analizą statystyczną objęto przedmiot, obszary i formy współpracy, według kryteriów: typu gminy (statusu prawno-administracyjnego), wielkości pod względem liczby mieszkańców i lokalizacji.

Rozdział 7 stanowi swego rodzaju podsumowanie wyników badań. Identyfikuje on współpracę i konkurencję na rynku usług publicznych w gminach oraz skalę współpracy przy użyciu syntetycznych wskaźników oceny. Rozdział zawiera również propozycję kompleksowego pomiaru badanej współpracy w gminie.

Rozdział 8 koncentruje uwagę na roli sieci powiązań w zarządzaniu samorządowym oraz na determinantach pożądanых postaw i zachowań wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w kontekście współpracy. W dalszej części rozdziału zaprezentowano propozycję realnego systemu współpracy w samorządzie gminnym na podstawie wyników analizy systemowej G. Nadlera.

Autorzy pragną podziękować wszystkim osobom, których wiedza i doświadczenie okazały się pomocne przy opracowaniu niniejszej publikacji. Szczególne podziękowania autorzy kierują do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy poświęcili swój czas, decydując się na uczestnictwo w badaniu.

Eugeniusz Wojciechowski
Magdalena Kalisiak-Mędelska
Aldona Podgórnjak-Krzykacz
Jacek Chądzyński

Rozdział 1

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – WSPÓŁPRACA I KONKURENCJA¹

1.1. Rola sieci powiązań i współpracy w zarządzaniu jednostką terytorialną

Forsowane przez lata w literaturze przedmiotu koncepcje nowego zarządzania publicznego (*new public management*) czy współrządzenia lokalnego (*local governance*²) zmierzają do wypracowania nowego systemu zarządzania jednostką terytorialną. Jego istota polega na zaangażowaniu w procesy kreowania polityki rozwoju, podejmowania decyzji o sposobach jej realizacji, jak i w procesy związane z bezpośrednią implementacją jej założeń – oprócz władz lokalnych³ i podległych im podmiotów publicznych, również innych lokalnych aktorów: mieszkańców oraz reprezentantów sektora prywatnego, jak i stale rozwijającego się i przybierającego na znaczeniu sektora pozarządowego⁴. Złożo-

¹ W rozdziale wykorzystano fragmenty artykułów: M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba*, [w:] *Przestrzeń a rozwój*, red. S. Korenik, A. Dybała, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 241, s. 262–267, A. Podgórnjak-Krzykacz, *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania w gminie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 39, s. 206–208.

² Naukowy termin *governance* związany jest z teorią ekonomii, w szczególności z poglądami sformułowanymi przez R. Coase’a, który podkreślał, że do realizacji skutecznych transakcji w gospodarce przyczynia się rynek, a także organizacja przedsiębiorstwa. Postulował, aby czynniki te rozpatrywać jako mechanizmy koordynacji. Współczesna interpretacja pojęcia *governance* powiązana jest z koncepcją O. E. Williamsona, który zdefiniował je jako instytucjonalne regulacje w przedsiębiorstwie, do których zaliczył struktury zarządzania i administracji, a także wzorce wertykalnych i horyzontalnych interakcji w przedsiębiorstwie, służące obniżaniu kosztów transakcyjnych. Zwrócił także uwagę na znaczenie sterowania zachowaniem, koordynacji, władzy, rządzenia. Zob. O. E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985.

³ Pod pojęciem władzy lokalnej są rozumiane ustawowe organy samorządu terytorialnego na poziomie gminy.

⁴ Szerzej na temat tych koncepcji np.: A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie teryto-*

ność systemów terytorialnych oraz problemów lokalnych i regionalnych skłania zatem samorządy terytorialne do zawiązywania i rozbudowywania sieci powiązań z różnymi interesariuszami⁵.

Zarysowany kierunek przekształceń w samorządzie terytorialnym należy postrzegać jako odpowiedź na potrzebę dostosowania form sterowania do nowych wymagań gospodarki globalnej i zintegrowanej Europy. Zmiana filozofii i sposobów kształtowania lokalnej polityki oznacza w praktyce transformację tradycyjnego samorządu terytorialnego (*local government*) do przewodzenia i sterowania lokalnego (*local governance*)⁶. P. John zdefiniował je jako elastyczny model podejmowania decyzji, oparty na luźnych powiązaniach poziomych między różnymi uczestnikami życia publicznego⁷. Charakteryzuje się on oprócz zaangażowania wielu instytucji w procesy zarządzania (sieciowością), także płaskimi strukturami organizacyjnymi, rozwiniętymi formami współpracy, innowacyjnością działania władz publicznych oraz decentralizacją zadań publicznych. Również T. Bovaird i E. Löffler akcentują w sformułowanej przez siebie definicji rolę sieci współpracy i horyzontalnych powiązań, określając *local governance* jako sposób współdziałania lokalnych interesariuszy w celu osiągnięcia efektów w realizacji polityki publicznej⁸.

Local governance oznacza także demokratyczny i elastyczny proces podejmowania decyzji, który zachodzi w ramach formalnych i nieformalnych powiązań pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Można scharakteryzować go za pomocą następujących elementów składowych: instytucji, mechanizmów, systemów i procesów, zdolności, potencjału, przywództwa, decentralizacji, relacji, zależności, sieci powiązań⁹. Wymienione elementy służą obywatelom i ich zrzeszeniom do artykułowania własnych potrzeb i interesów, a także mediowania w kwestiach spornych, w celu wypracowania własnych praw i korzystnych rozstrzygnięć. Urzeczywistnienie koncepcji *governance* w obszarze współpracy powinno prowadzić do zmiany jej charakteru i oparcia jej na płynnych, mniej sformalizowanych interakcjach. Przekształcenia samorządu terytorialnego, dotychczas zorientowane na rynek i prywatyzację, zostały skierowane na bardziej kompleksowe kombinacje mechanizmów sterowania¹⁰.

rialnym, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007, s. 11–75; P. John, *Governance In Western Europe*, SAGE Publications Ltd., London–Thousand Oaks–New Delhi 2004, s. 6–22; A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005, s. 125–129.

⁵ Na znaczenie sieci i rozwój społeczeństwa sieciowego zwrócił uwagę M. Castells, *Spółczesność i sieć*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

⁶ Zob. P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 4, s. 79.

⁷ P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, s. 45.

⁸ T. Bovaird, E. Löffler, *Understanding Public Management and Governance*, [w:] *Public Management and Governance*, eds. T. Bovaird, E. Löffler, Routledge, London–New York 2003, s. 315.

⁹ *People Matter Civic Engagement in Public Governance. World Public Sector Report 2008*, United Nations, New York 2008, s. 20.

¹⁰ T. Klenk, F. Nullmeier, *Public Governance als Reformstrategie*, Edition Hans Böckler, Düsseldorf 2003.

Praktycznym wymiarem *local governance* jest zmniejszanie w procesach decyzyjnych roli struktur politycznych na korzyść sieci. Wymaga to określonej postawy władz samorządowych, otwarcia na współpracę, umiejętności poszukiwania kompromisów, rozwiązywania konfliktów, negocjowania, odpowiedniej kultury politycznej, wzajemnego zaufania oraz przywództwa. Nie oznacza to dla niej utraty dominującej pozycji w procesach decyzyjnych, ze względu na społeczną legitymizację i umocowanie prawne posiadanych kompetencji, ale skutkuje zmianą roli w polityce lokalnej. Z perspektywy jednego z wielu uczestników sieci będą one zmuszone pełnić nowe role, polegające na: moderowaniu polityk lokalnych, rozwijaniu i umacnianiu powiązań z podmiotami niepublicznymi, koordynowaniu i harmonizowaniu działań i interesów zaangażowanych w sieć podmiotów czy sterowaniu współzależnościami między aktorami.

W literaturze przedmiotu wskazuje się argumenty za kreowaniem lokalnej polityki w ramach sieci, ale pojawiają się też głosy krytyczne. Za tym rozwiązaniem przemawiają potencjalnie korzystne skutki, takie jak: ożywienie lokalnej społeczności, wzmocnienie procesów demokratyzacji, aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego. Ale sieci mogą też wywoływać zaburzenia równości wpływu całego społeczeństwa na politykę lokalną, faworyzując grupy interesu najbardziej aktywne w sieci. W efekcie może dojść do osłabienia kontroli społecznej działalności samorządów¹¹. Kolejne zagrożenie kreowania polityk lokalnych w ramach sieci związane jest z ich skutecznością. Zdecydowanie maleje ona, jeżeli uczestnicy nie wykazują umiejętności dyskusowania, wypracowywania kompromisów. Zdaniem przeciwników sieci, charakteryzują się one w rzeczywistości niską skutecznością współpracy¹². W celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom, jak np. rozmycie odpowiedzialności, nadużycia, niska skuteczność sieci, niezbędne jest stworzenie określonego ładu organizacyjnego¹³ współpracy wzmacniającego jej efektywność.

Zasadniczym trzonem koncepcji zarządzania w sieci (*policy network, governance networks*) jest sieć. Jest to zestaw węzłów i powiązań przedstawiających pewną relację między poszczególnymi węzłami bądź jej brak¹⁴. Węzły sieci to

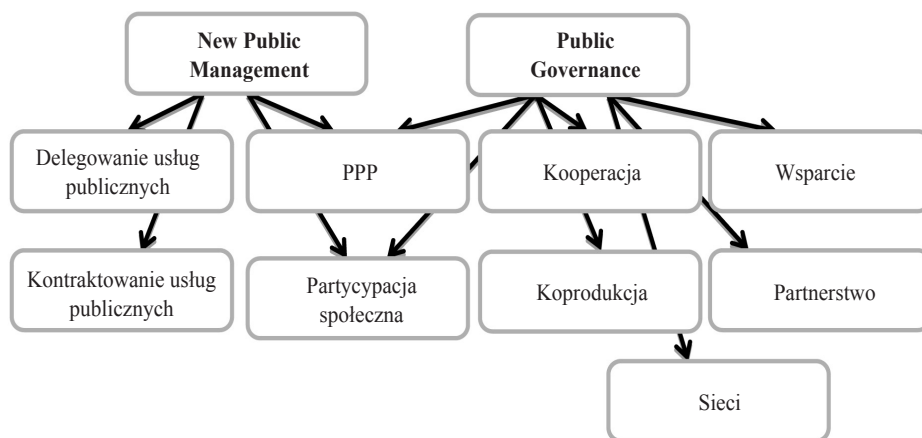
¹¹ Zob. M. Haus, H. Heinelt, *How to Achieve Governability at the Local level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban leadership and Community Involvement*, [w:] *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, eds. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart, Routledge, London 2005.

¹² A. Podgórnjak-Krzykacz, *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania w gminie*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 39, s. 205–213.

¹³ Ład organizacyjny rozumiany jest jako proces lub system, w ramach którego zachodzi informowanie, kierowanie, zarządzanie i monitorowanie działań oraz ocena ryzyka, prowadzących do osiągnięcia założonych celów. Nie ma on charakteru statycznego. Ład organizacyjny – definicja w: *Poradnik 2110-1*, Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych (IIA Polska), http://www.iaa.org.pl/www/images/stories/baza_wiedzy/Poradnik_2110.1_2500.A1_1_cz.II.pdf [dostęp 13.04.2014].

¹⁴ D. J. Brass, J. Galaskiewicz, H. R. Greve, *Taking Stock of Network and Organisations, A Multilevel Perspective*, „Academy of Management Journal” 2004, No. 47, s. 795–817.

aktorzy, których rolę na poziomie samorządu lokalnego będą odgrywać władze samorządowe i pozostali aktorzy indywidualni, zbiorowi, instytucjonalni – uczestniczący w kształtowaniu i realizacji polityki lokalnej. Elementy sieci są połączone ze sobą za pomocą relacji. Mogą one mieć różny charakter, od prostych stosunków interpersonalnych, przez relacje gospodarcze, po powiązania polityczne. Ponadto relacje te mogą być symetryczne (odwzajemnione), jednostronne (jednowartościowe) lub wartościowane. M. Furmankiewicz wyróżnia pięć typów relacji w jednostkach samorządu terytorialnego: konflikt, konkurencję, kontrolę, koordynację i współpracę¹⁵. Podstawą budowania tej ostatniej jest wymiana informacji, traktowana jako przepływ. Ponadto do relacji zachodzących w ramach współpracy można zaliczyć: przekazywanie wsparcia finansowego, zasobów rzeczowych czy delegowanie ludzi. Współpraca obejmuje także bardziej zaawansowane interakcje, takie jak: koordynację działań, kooperację (wspólne działania na rzecz wspólnego celu, wspólne projekty), konflikt (spory, brak zgody), kontrolę (nadzór nad projektem, udział w organizacji)¹⁶.



Rysunek 1. Główne modele zarządzania publicznego a współpraca

Źródło: opracowanie własne

Termin współpraca (współdziałanie) jest różnie interpretowany, a nawet odróżniany od kooperacji i koordynacji. Autorzy przypisują każdemu z tych pojęć inne znaczenie. Literatura anglojęzyczna posługuje się dla określenia współpracy (współdziałania) sformułowaniem *collaboration*, które nie przyjęło się w polskim piśmiennictwie. Oznacza ono dzielenie zasobów, władzy i korzyści, w warunkach integra-

¹⁵ M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 7.

¹⁶ R. Hardin, *Political obligation*, [w:] *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, eds. A. Hamlin, P. Pettit, Basil Blackwell, Oxford 1989, s. 103–119.