

Aleksandra PICEJ

Uniwersytet Warszawski
Wydział Geografii
i Studiów Regionalnych,
Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej
e-mail: a.picej@student.uw.edu.pl

ZINSTYTUCJONALIZOWANE SIECI WSPÓŁPRACY GMIN W GOSPODARCE ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE¹

Institutionalized inter-municipal cooperation networks in the area of solid waste management in Poland

Zarys treści: Celem artykułu jest określenie skali zjawiska współpracy międzygminnej w gospodarce odpadami w Polsce, tj. liczby związków międzygminnych i spółek międzykomunalnych, liczby uczestniczących w nich gmin oraz wielkości wydatków budżetowych związków na tę dziedzinę. Ogólnopolską analizą objęto lata 2006-2016, co umożliwiło prześledzenie zmian w czasie, zaś szczegółowa inwentaryzacja przeprowadzona (metodą *desk research*) dla roku 2015 na poziomie wojewódzkim pozwoliła na zbadanie przestrzennego zróżnicowania. Wykazano, że skala współpracy gmin w gospodarce odpadami zdecydowanie różni się w zależności od województwa (przy czym w wymiarze ogólnopolskim udział gmin w obu formach kooperacji jest porównywalny) oraz że zmieniała się na przestrzeni lat (zwłaszcza po „reformie śmieciowej” w 2013 roku).

Abstract: The article presents the scale of inter-municipal cooperation (IMC) in the municipal solid waste sector in Poland. It examines the number of IMC associations and IMC private law companies, their spatial distribution and the number of their participants in 2015. To detect the changes of the IMC scale between 2006 and 2016, the number of functioning IMC associations and the size of their budgetary expenditures on municipal solid waste management in each year are compared. The essential sources of the data used in the analysis include the registry of associations, the Bulletin of Public Information, Ministry of Finance data and the Polish Company Register. The study has shown that at national level the percentages of municipalities cooperating in solid waste sector in the form of a company and association are comparable. At the same time the scale of IMC differs significantly between regions and it was changing between 2006 and 2016. It increased especially after the reform of the municipal solid waste management sector in 2013.

Słowa kluczowe: współpraca międzygminna, gospodarka odpadami, samorząd lokalny

Key words: inter-municipal cooperation, solid waste management, local government

¹ Artykuł powstał w oparciu o dane zgromadzone w ramach projektu „Współpraca międzygminna – formy, skala, motywy, mechanizmy, rezultaty – porównanie krajów europejskich” (grant nr UMO 2015/19/B/HS4/00119).

WPROWADZENIE

Jednym ze sposobów świadczenia usług publicznych przez samorzady lokalne jest współpraca międzygminna podejmowana, gdy optymalny zasięg przestrzenny wykonywania danego zadania wykracza poza granice administracyjne (Hulst, van Montfort 2007; Swianiewicz 2011). Wśród przyczyn tego zjawiska najczęściej wymieniane są silne powiązania funkcjonalne istniejące między jednostkami ze względu na ich specyficzne położenie (np. w dolinie jednej rzeki lub w obszarze metropolitalnym) oraz opłacalność ekonomiczna wynikająca z obniżenia przeciętnych kosztów działalności dzięki korzyściom skali płynącym z kooperacji. Jedną z dziedzin, w której spodziewane są wyraźne korzyści skali jest gospodarka odpadami komunalnymi (Bel i in. 2014), co stwarza duży potencjał dla współdziałania samorządów w tym zakresie.

O dużej roli współpracy międzygminnej świadczy fakt, że od lat cieszy się ona niemalejącym zainteresowaniem badaczy. Na uwagę zasługują międzynarodowe opracowania pod redakcją Hulsta i van Montforta (2007) oraz Swianiewicza (2011), w których zagadnienie to zostało omówione w sposób wszechstronny i umożliwiający wieloaspektowe porównanie współdziałania samorządów lokalnych w poszczególnych państwach. Zbiorem wyników najbardziej aktualnych badań przeprowadzonych przez autorów z różnych europejskich krajów (w tym z Polski) jest publikacja przygotowana przez Telesa i Swianiewicza (2017), poświęcona m.in. formom instytucjonalno-prawnym kooperacji, motywom jej podejmowania oraz uwarunkowaniom rozwoju, a także jej przebiegowi i efektom. Swianiewicz wraz z zespołem (2016) sporządził na gruncie polskim opracowanie o podobnej tematyce, przy czym opierało się ono w głównej mierze na analizie związków komunalnych. Z kolei Kołsut (2015) dokonał inwentaryzacji i opisu tzw. zinstytucjonalizowanych sieci współpracy międzygminnej funkcjonujących w Polsce (do których zaliczył związki, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i spółki międzykomunalne), zaś zespół pod kierownictwem Porawskiego (2013) przeprowadził kompleksową ocenę stanu współdziałania samorządów oraz diagnozę potrzeb w tym zakresie. Istotny wkład w poszerzenie wiedzy o skali kooperacji jednostek różnych szczebli wniosły też Łukomska i Szmigielska-Rawska (2015), które badały jej wymiar finansowy.

Oprócz kompleksowych analiz współpracy międzygminnej istnieje też szereg innych, które koncentrują się na współdziałaniu w wybranej dziedzinie. Ważną ich część stanowią studia poświęcone gospodarce odpadami komunalnymi, zrealizowane m.in. w Hiszpanii (Bel, Mur 2009; Zafra-Gomez i in. 2013; Bel i in. 2014), Holandii (Dijkgraaf, Gradus 2013, 2014) oraz Norwegii (Torteinsen, Genugten 2016), a także w Czechach i Słowacji (Nemec i in. 2015; Soukopova i in. 2016). W większości z nich autorzy nie tylko określali powszechność współdziałania w tym obszarze, ale również poddawali ocenie jego finansową opłacalność². W Polsce brak jest podobnych analiz, jednak zarówno z inwentaryzacji form kooperacji wykonanej przez Kołsuta (2015, 2016), jak i zespół Swianiewicza (2016), wynika że polskie gminy także współpracują w dziedzinie gospodarki odpadami. Niniejszy artykuł stanowi kontynuację tych badań i ma na celu ich pogłębienie poprzez określenie skali tego zjawiska (również w wymiarze finansowym, wykraczającym poza identyfikację form kooperacji), jego zróżnicowania przestrzennego oraz zmian w czasie.

² Zestawienia wniosków z badań w tym zakresie dokonali Bel i Warner (2015). Wynika z nich, że w większości przypadków koszty gospodarki odpadami były niższe w samorządach współpracujących.

Kluczowym czynnikiem, który zainspirował autorkę do napisania tego artykułu, była tzw. „reforma śmieciowa”, która spowodowała radykalną zmianę uwarunkowań prawnych gospodarki odpadami. Znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 1996, nr 132, poz. 622 z późn. zm.) zobowiązała gminy do stworzenia kompleksowego systemu gospodarowania odpadami na ich terenie i objęcia nim wszystkich właścicieli nieruchomości począwszy od 1 lipca 2013 roku. Dotychczasowy zakres ich zadań uległ znacznemu poszerzeniu³, co stanowiło niemałe obciążenie finansowe⁴ i organizacyjno-administracyjne. Jako że podjęcie współpracy jest jedną ze strategii radzenia sobie z nie tylko z rosnącymi kosztami, ale też z szerokokorozumianą zmianą uwarunkowań (por. m.in. Sullivan, Skelcher 2002; Swianiewicz i in. 2016), pojawia się pytanie, czy po „reformie śmieciowej” zaobserwowano w Polsce wzrost znaczenia współdziałania gmin w gospodarce odpadami. Związki międzygminne zajmujące się tą dziedziną były rejestrowane od roku 1991, jednak nowelizacja wprowadziła szereg regulacji potencjalnie zwiększających zapotrzebowanie na współpracę⁵. Pomimo to odpowiedź na postawione pytanie nie jest oczywista; współdziałanie jest złożonym procesem, na którego rozwój wpływ ma wiele czynników⁶ i nie zawsze jest ono inicjowane, nawet jeśli zaistnieją ku temu wyraźne przesłanki. Niemniej, ze względu na doniosłość zmian w gospodarce odpadami reforma stanowi ważny punkt odniesienia dla rozważań w niniejszym artykule.

ZAŁOŻENIA I METODY BADAWCZE

W najszerszym ujęciu współpraca międzygminna zachodzi wówczas, gdy co najmniej dwie gminy razem wykonują wybrane zadania lub wspólnie realizują inne przedsięwzięcia, odnosząc korzyści niemożliwe do osiągnięcia samodzielnie. Zachowują przy tym niezależność i przynajmniej pośrednią kontrolę nad decyzjami podejmowanymi w ramach partnerstwa (Swianiewicz 2011).

³ Przed reformą większość władz gmin ograniczała się do pełnienia roli regulatora lokalnego rynku, wydając zezwolenia na działalność firmom odbierającym odpady, z którymi właściciele nieruchomości podpisywali indywidualne umowy. Po nowelizacji to gminy pobierają od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami i zlecają podmiotowi świadczenie tej usługi w swoich granicach. Samorządy są zobligowane do objęcia systemem wszystkich nieruchomości zamieszkałych; włączenie do niego również nieruchomości niezamieszkałych jest dobrowolne. Ponadto nowe przepisy nałożyły na gminy szereg obowiązków w zakresie działalności regulacyjnej i sprawozdawczej (zob. J. Jerzmański 2011).

⁴ Gminy zyskały nowe dochody w postaci opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami, jednak dodatkowe koszty pojawiły zanim środki te zaczęły spływać do budżetów, bo już na etapie przygotowań do wdrożenia reformy.

⁵ Przykładem jest obowiązek zapewnienia przez gminy (samodzielnie lub z innymi gminami) budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Jednym z warunków uzyskania przez instalację takiego statusu jest obsługiwanie przez nią co najmniej 120 tys. mieszkańców. Większość gmin nie spełnia tego wymogu w pojedynkę; co więcej zrealizowanie tak dużej inwestycji (a później zapewnienie jej funkcjonowania) przez każdy samorząd z osobna byłoby niemożliwe.

⁶ Identyfikacja tych czynników nie jest celem niniejszego artykułu. Na gruncie Polskim zajmowali tym m.in. Swianiewicz i in. (2016) oraz Szmigiel-Rawska (2017), która analizowała współpracę terytorialną w kontekście korzyści i kosztów transakcyjnych działań zbiorowych.

W zależności od przedmiotu kooperacji i typu podmiotów w niej uczestniczących, polskie samorządy mają do wyboru różne formy organizacyjno-prawne współdziałania⁷.

Niniejszy artykuł traktuje o wspólnym wykonywaniu zadań publicznych z zakresu gospodarki odpadami. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990, nr 16, poz. 92 z późn. zm.), gminy mogą powołać w tym celu związek międzygminny, któremu przekażą określone kompetencje. Z kolei ustawa o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.) dopuszcza utworzenie spółki komunalnej z udziałem kilku samorządów (zwanej dalej międzykomunalną), działającej w oparciu o kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.). Zlecenie jej zadania nie powoduje przeniesienia na nią odpowiedzialności za jego realizację, tak jak ma to miejsce w przypadku związku. Trzecią możliwością jest podpisanie porozumienia międzygminnego, na mocy którego gmina przekazuje innej gminie wykonywanie danego zadania wraz z środkami na ten cel.

W badaniu przyjęto za Kołsutem (2015), że jednym z wyróżników zinstytucjonalizowanych sieci współdziałania jest ich podmiotowość i odrębna struktura organizacyjna. Ponieważ porozumienia międzygminne nie spełniają tego warunku, analizą objęto wyłącznie związki międzygminne i spółki międzykomunalne. Są one formami współpracy bardziej stabilnymi od umów, posiadają osobowość prawną, własne organy, statuty i budżety. Dodatkowym argumentem, który spowodował wykluczenie porozumień, jest brak rejestru, który umożliwiłby ich sprawną identyfikację⁸.

Dobór metod oraz poziom szczegółowości badania były podyktowane głównie dostępnością danych. Polscy badacze w swoich publikacjach niejednokrotnie zwracają uwagę na trudności w pozyskaniu kompletnych i aktualnych informacji o istniejących formach współpracy międzygminnej (Porawski 2013; Kołsut 2016; Swianiewicz i in. 2016, Szmigiel-Rawska 2017). Jak wykazał Kołsut (2015), wiele spośród zarejestrowanych związków gmin to tzw. „puste skorupy”, które w rzeczywistości nie prowadzą działalności lub nie realizują swoich statutowych celów (zob. również Jezierska 2007). *Wykaz związków międzygminnych* prowadzony przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej jest częściowo nieaktualny, ponieważ znajdują się w nim związki, które zakończyły funkcjonowanie, ale nie przeprowadziły procedury likwidacyjnej. Z kolei spółki międzykomunalne są wpisywane do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), jednak nie opracowano dotychczas filtra, który umożliwiłby wyodrębnienie ich spośród tysięcy innych spółek widniejących w internetowej bazie.

W celu zwiększenia wiarygodności prowadzonych analiz, w artykule wykorzystano dane z różnych źródeł, zgromadzone przez autorkę na potrzeby jej rozprawy doktorskiej poprzez *desk research*. Punkt wyjścia dla eksploracji stanowiły *Wykaz związków międzygminnych* oraz inwentaryzacja sieci współpracy przeprowadzona przez Kołsuta (2016) dla 2013 roku. Bazy te zostały zaktualizowane w oparciu o informacje wyszukane w Biuletynach Informacji Publicznej gmin członkowskich, związków i spółek oraz o dane KRS i Ministerstwa Finansów. Do spółek międzykomunalnych zajmujących się gospodarką odpadami zaliczono podmioty z udziałem minimum dwóch gmin i będących w co najmniej połowie własnością komunalną, deklarujących działalność

⁷ Ich przeglądu i opisu dokonali m.in. Porawski (2013) i Swianiewicz i in. (2016).

⁸ Zasadniczo wszystkie porozumienia powinny być publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych, jednak w elektronicznych bazach są one różnie klasyfikowane, co utrudnia ich wyszukanie.

w działach 38⁹ i 39¹⁰ sekcji E Polskiej Klasyfikacji Działalności. Z kolei jako kryterium identyfikacji aktywnych związków faktycznie realizujących zadania w tej dziedzinie przyjęto złożenie przez nie w Ministerstwie Finansów rocznego sprawozdania, w którym wykazano wydatki w rozdziale 90002, tj. gospodarka odpadami.

Powyższe założenia umożliwiają określenie liczby funkcjonujących sieci kooperacji z większą dokładnością niż na podstawie danych rejestrowych, jednak wciąż stanowią uproszczenie. Nie pozwalają na weryfikację zakresu kooperacji w poszczególnych formach, a tym samym na rozróżnienie między związkami, które przejęły od gmin wszystkie zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi a tymi, które zajmują się pojedynczymi projektami lub edukacją ekologiczną. W odniesieniu do spółek brakuje danych o tym, czy udziałowcy korzystają z jej usług, czy też kooperacja ma wymiar wyłącznie kapitałowy¹¹. Zgromadzenie tych informacji wymagałoby rozpatrzenia każdego przypadku osobno, co byłoby trudne do zrealizowania.

Ze względu na ograniczoną dostępność danych, jako podstawowe mierniki skali zjawiska współpracy samorządów lokalnych w gospodarce odpadami przyjęto liczbę aktywnych związków międzygminnych i spółek międzykomunalnych oraz odsetek gmin uczestniczących w tych formach kooperacji. Analizę przeprowadzono dla całej Polski oraz dla województw, w celu określenia przestrzennego zróżnicowania¹². Szczegółowa inwentaryzacja uczestników sieci współpracy została sporządzona tylko dla roku 2015, ponieważ układy kooperacyjne nieustannie ewoluują (por. Picej 2017) i nie sposób prześledzić wszystkich zmian składów członkowskich na przestrzeni lat.

W przypadku związków międzygminnych możliwe były dodatkowe analizy w oparciu o rejestr oraz dane Ministerstwa Finansów. Aby określić, czy skala współdziałania zmieniła się po „reformie śmieciowej” z 2013 roku prześledzono zmiany liczby związków oraz zmiany wielkości ich wydatków budżetowych na gospodarkę odpadami w latach 2006-2016. Porównano nie tylko wartości bezwzględne (wyrażone w cenach stałych z 2016 roku), ale także udziały łącznych wydatków związków w sumie wydatków gmin na tę dziedzinę. Metodę tę zaczerpnięto z opracowania Swianiewicza i in. (2016), w którym stosunek nakładów ponoszonych przez związki do środków wydatkowanych przez gminy był jednym ze sposobów oceny roli kooperacji samorządów w polityce lokalnej. W niniejszym artykule wzrost wydatków jest traktowa-

⁹ Działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców.

¹⁰ Działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami.

¹¹ Niektóre gminy traktują uczestnictwo w spółkach jako „zabezpieczenie”. Nawet jeżeli obecnie nie korzystają z usług spółki, nie sprzedają udziałów, gdyż mogą się one okazać przydatne w przyszłości, zwłaszcza w obliczu częstych zmian prawnych w gospodarce odpadami (Swianiewicz i in. 2016).

¹² Kołsut (2016) wykazał, że udział gmin w zinstytucjonalizowanych sieciach współpracy zajmujących się gospodarką odpadami w 2013 roku różnił się w zależności od regionu historyczno-kulturowego. Odsetek gmin współdziałających był najwyższy na terenie dawnego zaboru pruskiego oraz na ziemiach północnych i zachodnich przyłączonych do Polski po II wojnie światowej, zaś najniższy na obszarze byłego zaboru austriackiego. Niniejszy artykuł nie podejmuje tego wątku, podejmuje zaś próbę określenia skali współpracy w związkach i spółkach na poziomie województw. Szczególną uwagę poświęcono identyfikacji sieci wykraczających poza jedno województwo. Gminy są zobowiązane do gospodarowania odpadami w tzw. ramach regionów gospodarki odpadami, zgodnie z postanowieniami wojewódzkich planów, co powoduje, że granice województw mogą być barierą dla kooperacji ponad podziałami administracyjnymi.

ny jako jeden z przejawów zwiększenia skali współpracy, mogący odzwierciedlać zarówno rozszerzenie zakresu działalności związków, jak i objęcie współdziałaniem nowych partnerów. Część bieżąca i inwestycyjna budżetów były analizowane odrębnie, ze względu na ich odmienną specyfikę¹³.

PRZYNALEŻNOŚĆ GMIN DO ZWIĄZKÓW MIĘDZYGMINNYCH I SPÓŁEK MIĘDZYKOMUNALNYCH

W toku inwentaryzacji zidentyfikowano 45 związków międzygminnych oraz 54 spółki międzykomunalne, które w 2015 roku zajmowały się gospodarką odpadami. Łącznie związki zrzeszały 515 członków (tj. 20,8% wszystkich gmin), zaś spółki posiadały 607 udziałowców (odpowiednio 24,5%), przy czym aż gmin 270 (10,9%) uczestniczyło w obu tych formach jednocześnie¹⁴. Oznacza to, że w 2015 roku 34% polskich samorządów gminnych należało do co najmniej jednej zinstytucjonalizowanej sieci współpracy zajmującej się gospodarką odpadami.

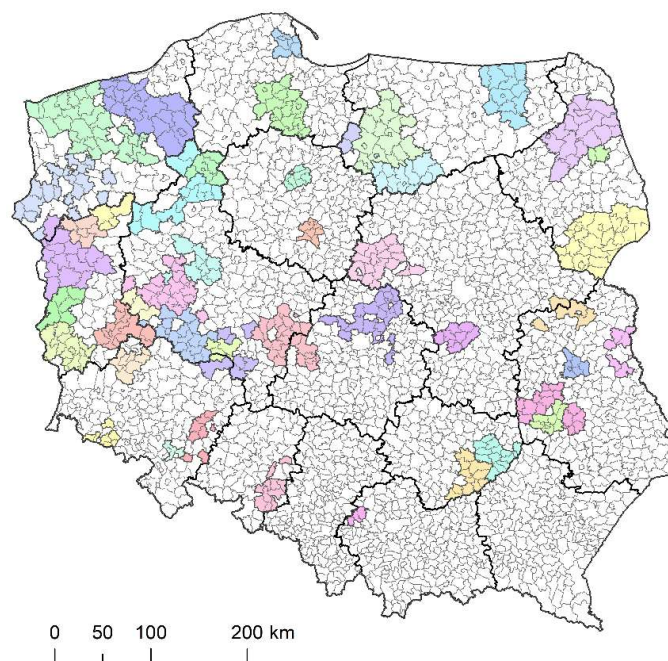
Przeważającą część sieci cechowała zwartość przestrzenna (ryc. 1 i 2), co jest typowe dla współpracy o materialnym charakterze (por. Furmankiewicz 2002), do której zalicza się gospodarka odpadami. Z informacji zdobytych podczas inwentaryzacji wynika, że większość widocznych nieciągłości powstało w skutek rezygnacji niektórych samorządów z dalszego współdziałania. Najbardziej rozproszoną siecią współpracy była spółka „EKO REGION” z udziałami samorządów lokalnych z trzech województw (łódzkiego, wielkopolskiego i opolskiego). Poza nią tylko cztery inne spółki międzykomunalne¹⁵ i cztery związki międzygminne¹⁶ zrzeszały gminy z różnych województw. Wskazuje to, że administracyjne granice województw ograniczają przestrzenny rozwój sieci, jednak ich przekroczenie nie jest niemożliwe.

¹³ Wnioskowanie oparto przede wszystkim na analizie wydatków bieżących, które rzetelniej obrazują ogólne tendencje zmian skali działalności związków. Nakłady inwestycyjne tych samych związków bywają bardzo różne w poszczególnych latach – zazwyczaj powodują chwilowy, aczkolwiek znaczny wzrost budżetu w okresie realizacji inwestycji. Różne sposoby ich finansowania (np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego) sprawiają też, że prezentowane dane o inwestycyjnej działalności związków są niepełne i należy ostrożnie formułować wnioski na ich podstawie.

¹⁴ Zwykle najpierw zakładany jest związek, a następnie spółka. W zależności od przyjętego modelu współdziałania jej udziałowcami są gminy członkowskie lub stanowi ona własność związku. O takich „piętrowych” formach współpracy terytorialnej pisała m.in. Szmigiel-Rawska (2017).

¹⁵ Regionalny Zakład Zagospodarowania Odpadów Sp. z o.o. (21 gmin wielkopolskich i dwie dolnośląskie) i Zakład Zagospodarowania Odpadów Olszowa Sp. z o.o. (siedem wielkopolskich i pięć dolnośląskich), Zakład Gospodarowania Odpadami Gać Sp. z o.o. (10 dolnośląskich i trzy opolskie), Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. (trzy małopolskie i jedna śląska).

¹⁶ Związek Komunalny Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” (10 gmin wielkopolskich i pięć łódzkich), Międzygminny Związek Komunalny z siedzibą w Trzebieszowie (cztery lubelskie i jedna mazowiecka), Związek Gmin Zlewni Górnej Baryczy (sześć wielkopolskich i jedna dolnośląska), „EKO SIÓDEMKA” (sześć wielkopolskich i jedna dolnośląska).

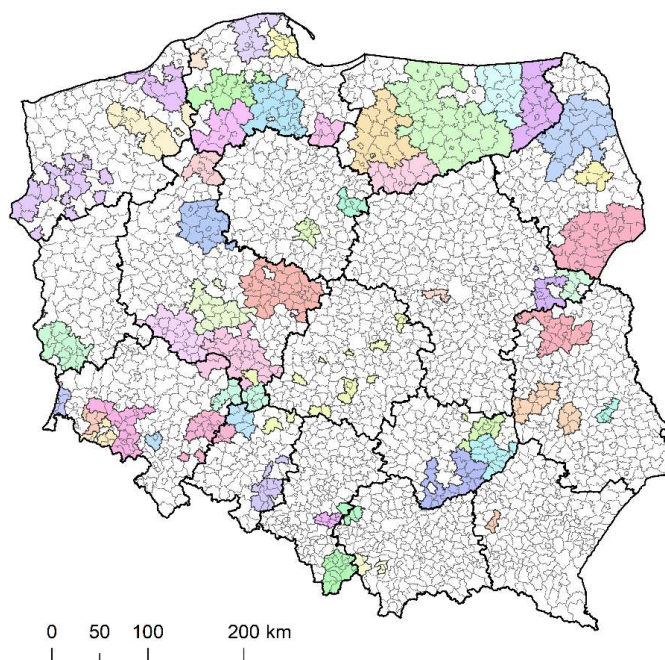


Ryc. 1. Gminy należące do związków międzygminnych działających w gospodarce odpadami (2015)

Fig. 1. Municipalities participating in inter-municipal associations operating in the waste management sector (2015)

Źródło: opracowanie własne.

Source: own elaboration.



Ryc. 2. Gminy należące do spółek międzykomunalnych działających w gospodarce odpadami (2015)

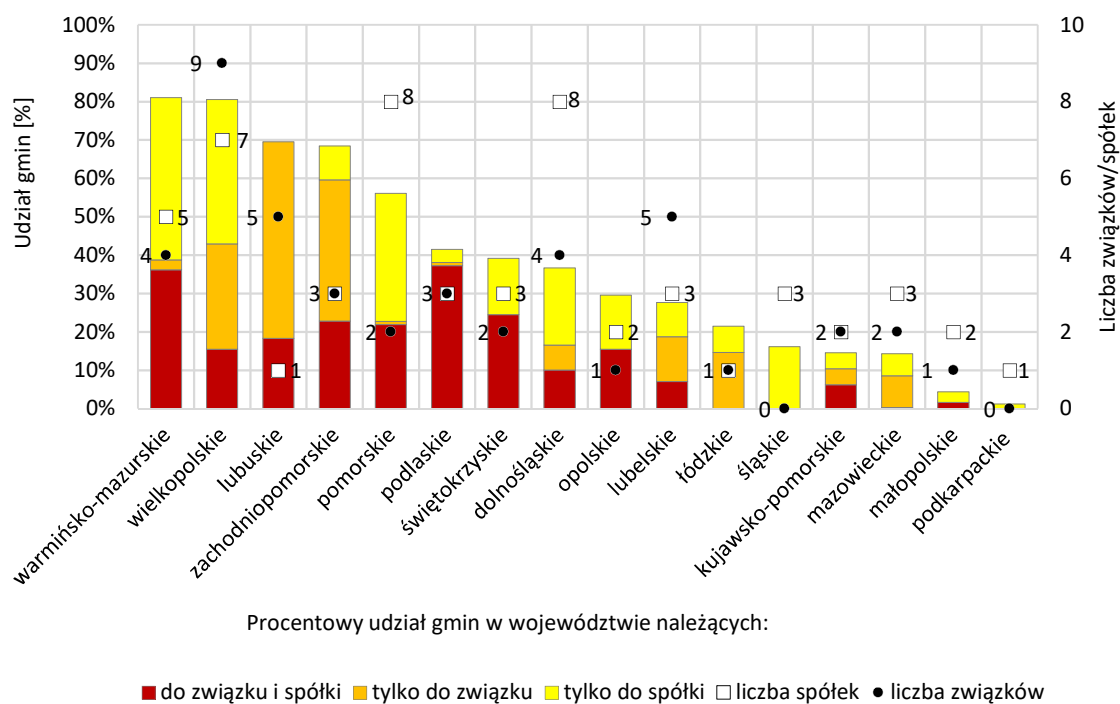
Fig. 2. Municipalities participating in inter-municipal companies operating in the waste management sector (2015)

Źródło: opracowanie własne.

Source: own elaboration.

Rozmieszczenie w skali kraju związków i spółek zajmujących się gospodarką odpadami komunalnymi nie jest równomierne (ryc. 3). W 2015 roku pod względem liczby aktywnych związków wyróżniało się województwo wielkopolskie, w którego granicach działało ich aż dziewięć. Na drugiej pozycji znalazły się województwa lubelskie i lubuskie, liczące po pięć związków. O ile istniały dwa województwa (śląskie i podkarpackie), w których nie funkcjonował żaden związek, o tyle nie było takich, w których nie zidentyfikowaliśmy co najmniej jednej spółki (po jednej spółce miały województwa podkarpackie, łódzkie i lubuskie). Najwięcej, tj. osiem spółek działało w województwach pomorskim i dolnośląskim, a następnie w wielkopolskim (siedem).

Ponad 80% gmin warmińsko-mazurskich i wielkopolskich oraz blisko 70% gmin lubuskich i zachodniopomorskich uczestniczyło w co najmniej jednej formie współdziałania (ryc.3). Wynik powyżej średniej ogólnopolskiej (34%) osiągnęły też województwa pomorskie, podlaskie, świętokrzyskie i dolnośląskie, zaś na przeciwnym krańcu zestawienia uplasowały się województwa podkarpackie i małopolskie (poniżej 5% gmin w sieciach współpracy). Choć w skali kraju udział gmin w obu formach współpracy był zbliżony, na poziomie województw odnotowano zauważalne różnice. Przykładowo, w województwie lubuskim dominowała kooperacja w formie związków, w śląskim w formie spółek, zaś w podlaskim w obu tych formach jednocześnie (ryc. 3).



Ryc. 3. Liczba związków i spółek międzygminnych zajmujących się gospodarką odpadami; udział gmin w tych formach współpracy (według województw, 2015)

Fig. 3. The number of inter-municipal associations and companies operating in the waste management; percentage of municipalities participating in these forms (by voivodeship, 2015)

Źródło: opracowanie własne.

Source: own elaboration.

ZWIĄZKI MIĘDZYGMINNE – ZMIANY SKALI WSPÓLPRACY W CZASIE I JEJ WYMIAR FINANSOWY

Z analizy zadań związków międzygminnych zadeklarowanych w rejestrze wynika, że gospodarka odpadami jest drugą pod względem popularności (po ochronie środowiska) dziedziną współpracy w tej formie. Od 1990 roku powstało 125 związków, których kompetencje obejmowały zadania m.in. z tego zakresu¹⁷, przy czym w 2014 roku aktywne były 72¹⁸. Ponad 40% powstało przed rokiem 2000, zaś jedna trzecia w latach 2000-2004, co odzwierciedla obserwowaną w ostatnim czasie ogólną malejącą dynamikę tworzenia związków. Jednocześnie związki, które jako działalność zadeklarowały gospodarkę odpadami, stanowiły blisko 80% wszystkich zarejestrowanych w latach 2010-2014 (Swianiewicz i in. 2016). Zapotrzebowanie na współpracę w tym okresie w tej branży w było zatem wysokie porównaniu z innymi, co mogło być spowodowane m.in. „reformą śmieciową” z 2013 roku.

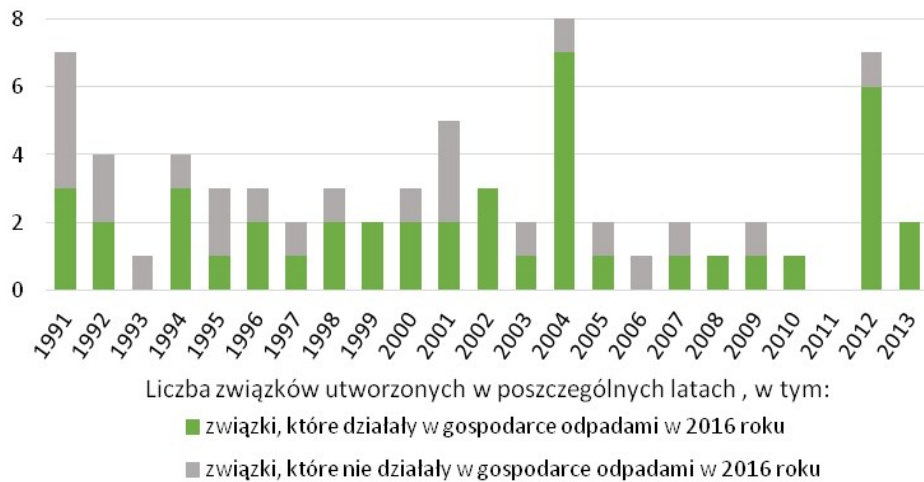
Przyjmując za kryterium identyfikacji związków zajmujących się gospodarką odpadami wydatki budżetowe poniesione przez nie na tę dziedzinę, należy uznać że między 2006 a 2016 rokiem funkcjonowało 68 takich związków. Prawie połowę z nich utworzono przed rokiem 2001, z czego jedną ponad trzecią w pierwszych dwóch latach od wejścia w życie przepisów umożliwiających współpracę w tej formie (ryc. 4). Kolejne 25% powstało w następnych czterech latach, z czego najwięcej w roku 2004. Zarejestrowano wówczas wiele związków zajmujących się ochroną środowiska, w tym również gospodarką odpadami. Mogło być to spowodowane zmianą uwarunkowań wynikających m.in. z ustawy Prawo Ochrony Środowiska z 2001 roku, z przyjęcia pierwszego Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (2003), ale też z wejścia Polski do Unii Europejskiej i konieczności wdrażania wspólnotowych przepisów. Niewykluczone, że niepewność wynikająca z przekształceń systemu oraz dodatkowe obciążenia dla samorządów (towarzyszące przystosowaniu się) skłaniały gminy do zrzeszania się.

Po roku 2004 dynamika powoływania związków zmniejszyła się¹⁹, aż do roku 2012, w którym utworzono ich siedem. Ponowny wzrost zainteresowania współpracą w tej formie zbiegł się w czasie z „reformą śmieciową”. Nowelizacja została uchwalona w roku 2011, jednak jej postanowienia weszły w życie w połowie roku 2013, co dało samorządom czas na przygotowanie do jej wdrożenia, w tym także na założenie związku (lub przystąpienie do już istniejącego). Po 2013 roku, w którym zarejestrowano jeszcze dwa związki, nie tworzą już kolejnych. Ponadto w 2015 roku dwa (istniejące od ponad 15 lat) zostały zlikwidowane. Choć w okresie objętym badaniem działalność oficjalnie zakończyło tylko sześć związków, w 2016 roku aktywność w gospodarce odpadami wykazywały jedynie 44 związki z 68 zidentyfikowanych. Większość z nich (60%) powstała po roku 2000 (ryc. 4). Wśród związków uznanych za nieaktywne, udział tych utworzonych po roku 2000 również był stosunkowo wysoki (40%).

¹⁷ Dwie trzecie związków międzygminnych widniejących w wykazie ma wielocelowy charakter (Swianiewicz i in. 2016).

¹⁸ Do końca 2014 roku oficjalnie zlikwidowano 27 związków; pozostałe nie złożyły sprawozdań finansowych (Swianiewicz i in. 2016).

¹⁹ Wniosek ten jest uzasadniony, mimo iż zgromadzone dane nie dostarczają pełnych informacji o związkach, które zostały zarejestrowane i przestały funkcjonować przed rokiem 2006. Ewentualne niedoszacowanie może dotyczyć wyłącznie liczby związków powołanych w latach 1991-2005, co nie zmieniłoby kierunku opisywanej tendencji.



Ryc. 4. Rok rejestracji związków międzygminnych działających w gospodarce odpadami w latach 2006-2016

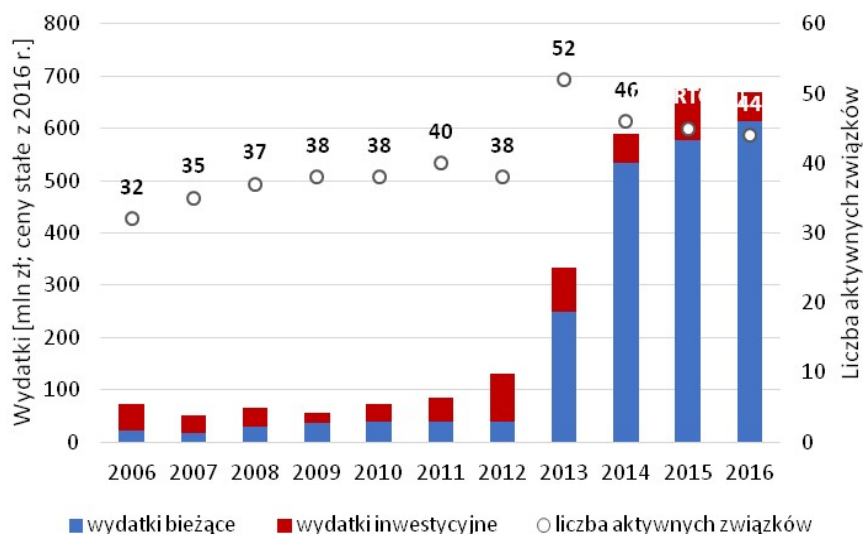
Fig. 4. The registration year of the inter-municipal associations operating in the waste management sector between 2006 and 2016

Źródło: opracowanie własne.
Source: own elaboration.

Przyjęte kryterium identyfikacji związków spowodowało, że zaliczono do nich także dziewięć związków, które tylko w pojedynczych latach w okresie 2006-2016 ponosiły wydatki na ten cel. W większości przypadków były to nieduże kwoty (< 20 tys. zł); tylko w jednym przekroczyły 100 tys. i wyniosły ok. 230 tys. zł. Można przypuszczać, że były to sieci współpracy, które gospodarką odpadami zajmowały się incydentalnie, np. w ramach pojedynczych projektów lub inwestycji. Z kolei związków, które co roku przeznaczały w swoim budżecie fundusze na tę dziedzinę, było 15. Odnotowano też kilka przypadków „pośrednich”, w których po kilku latach następowała roczna lub dwuletnia przerwa, a następnie wznowienie aktywności w tej sferze. Liczbę związków działających w gospodarce odpadami w poszczególnych latach przedstawia rycyna 5.

Od 2006 roku liczba aktywnych związków stopniowo się zwiększała, aż do roku 2011, w którym wyniosła 40. Po niewielkim spadku w 2012, nastąpił znaczący wzrost do 52 w roku kolejnym – przejściowym ze względu na zmianę przepisów regulujących gospodarkę odpadami. Z zestawienia danych finansowych z rejestrem związków międzygminnych wynika, że wszystkie związki utworzone w roku 2012 rozpoczęły właściwą działalność w roku 2013. Stanowi to przesłankę, że ich powołanie łączyło się z zamiarem realizacji założeń reformy. Przegląd danych rejestrowych wykazał też, że w 2013 roku dokonano zmian w statutach większości związków, które już wcześniej zajmowały się gospodarką odpadami. Gminy stanęły wówczas przed decyzją, które z zadań w nowym systemie będą wykonywać samodzielnie, a które powierzą związkowi. W budżetach czterech związków przeznaczających co roku w ubiegłych latach fundusze na gospodarkę odpadami rok 2013 był ostatnim, w którym odnotowano taką pozycję. Ostatecznie w roku 2014 liczba aktywnych związków zmniejszyła się do 46²⁰. W kolejnych trzech latach łączna liczba działających związków malała w tempie jednego na rok, aż do 44 w roku 2016, spośród których 41 funkcjonowało w sposób ciągły co najmniej od momentu zmiany przepisów.

²⁰ Spadek ten mógł wynikać zarówno z zakończenia współpracy w ogóle, jak i zmiany jej dziedziny – w artykule analizowano jedynie aktywność w zakresie gospodarki odpadami.



Ryc. 5. Liczba związków gmin działających w gospodarce odpadami w zestawieniu z sumą ich wydatków na tę dziedzinę (ceny stałe z 2016 roku)

Fig. 5. The number of inter-municipal associations operating in the waste management sector in relation to the sum of their expenditures in this branch (presented in 2016 prices)

Źródło: opracowanie własne.
Source: own elaboration.

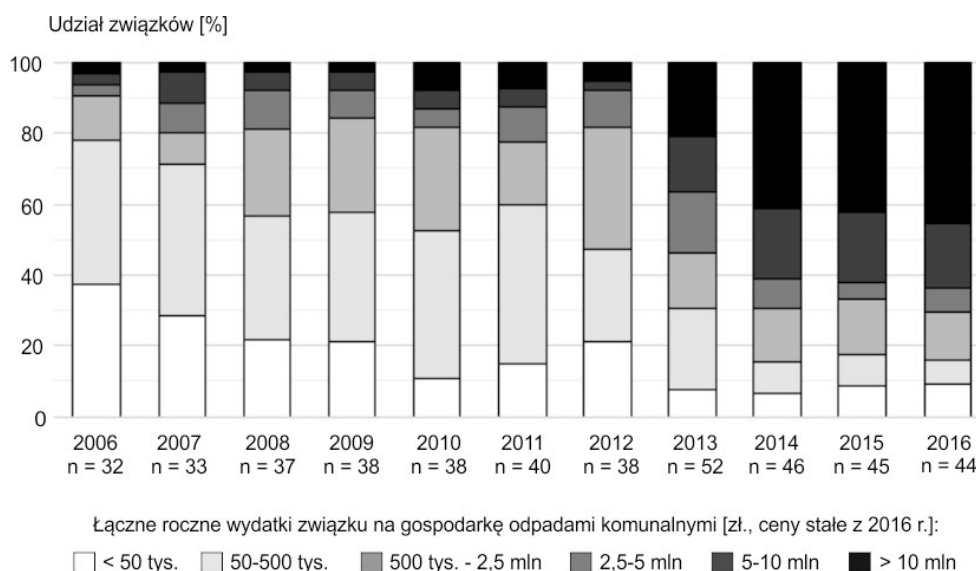
Wzrost liczby aktywnych związków nie zawsze pociągał za sobą zwiększenie się sumy wydatków tychże podmiotów na gospodarkę odpadami (ryc. 5). W roku 2007 przybyło związków, jednak ich łączne wydatki na działalność bieżącą i na inwestycje okazały się niższe niż w roku ubiegłym. Od tego momentu część bieżąca systematycznie rosła, przy czym tempo tego wzrostu stopniowo malało – z ponad 66% w latach 2007-2008, poprzez 21% w okresie 2008-2009, do poniżej 5% między poszczególnymi latami w przedziale 2009-2012. W wydatkach inwestycyjnych tendencja wzrostowa uwidoczniła się po roku 2009 i utrzymała się przez trzy kolejne lata.

W przedziale 2006-2011 łączne wydatki związków na gospodarkę odpadami nigdy nie przekroczyły 100 mln zł, przy czym część bieżąca pozostawała na poziomie poniżej 40 mln. Poza latami 2009-2010 środki na inwestycje wyraźnie przewyższały te na działania bieżące; najwyższą różnicę odnotowano w roku 2012, w którym inwestycje pochłonęły ponad dwukrotnie więcej funduszy, w efekcie czego suma obu rodzajów wydatków po raz pierwszy wyniosła ponad 100 mln zł.

Tendencja odwróciła się wraz ze zmianą regulacji prawnych. Nowe obowiązki, jakie nałożyła na samorządy lokalne „reformacja śmieciowa”, przełożyły się na gwałtowny wzrost wydatków bieżących, nie powodując zwiększenia nakładów na inwestycje. W 2013 roku suma części bieżącej budżetów związków w rozdziale „gospodarka odpadami” wyniosła prawie 250 mln zł, czyli ponad sześć razy więcej niż w 2012. Rok później przekroczyła już 530 mln zł, co stanowiło przeszło dwukrotny wzrost w stosunku do roku ubiegłego (rok 2014 był pierwszym „pełnym” rokiem budżetowym po reformie). W latach 2015-2016 wydatki bieżące nadal się zwiększały, jednak zdecydowanie wolniej (odpowiednio o 8% i 6% w zestawieniu z latami poprzedzającymi).

Wzrastająca ogólnopolska suma funduszy przeznaczanych przez związki na gospodarkę odpadami znajduje odzwierciedlenie w zmianie wielkości nakładów poszczególnych związków na ten cel (ryc. 6). O ile w 2006 roku blisko 80% związków wydało na tę dziedzinę mniej niż 50 tys. (38%) lub

od 50 do 500 tys. zł (41%), o tyle w roku 2016 wydatki te w ponad 60% z nich przekroczyły pięć, a nawet 10 mln zł (46%). Zmiany zachodziły stopniowo, ale momentem przełomowym był rok reformy, który okazał się przejściowy. Pełne przekształcenie struktury wielkości wydatków związków na gospodarkę odpadami uwidoczniło się w roku 2014, po czym nastąpiła jej stabilizacja.



Ryc. 6. Procentowy udział związków międzygminnych o określonej wielkości rocznych wydatków na gospodarkę odpadami w okresie 2006-2016 (ceny stałe z 2016 r.)

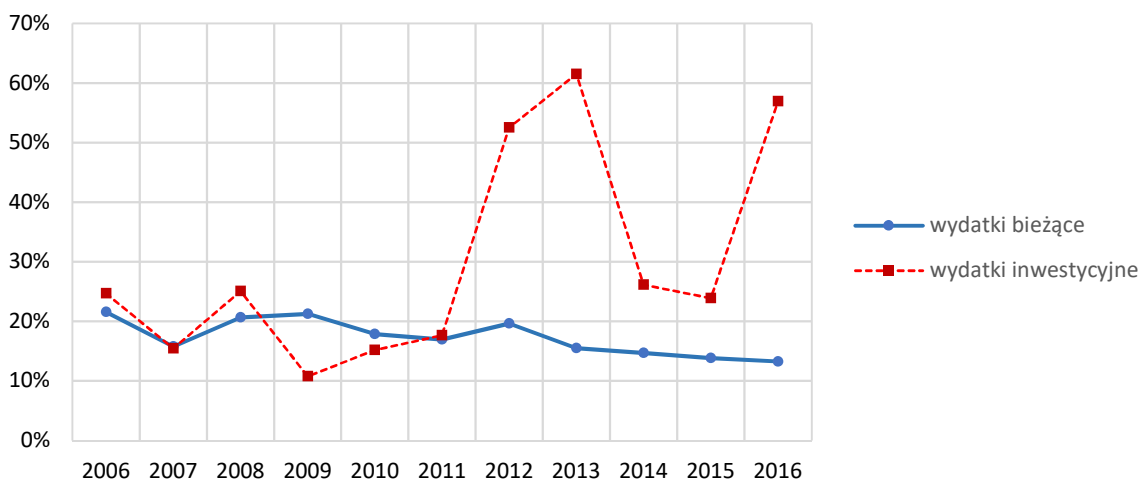
Fig. 6. The percentage of inter-municipal associations with specified size of annual expenditures⁷ on waste management between 2006 and 2016 (presented in 2016 prices)

Źródło: opracowanie własne.

Source: own elaboration.

O ile zmiany wydatków wyrażonych w wartościach bezwzględnych wskazują na zwiększanie się w czasie skali zjawiska kooperacji gmin w gospodarce odpadami, (zwłaszcza w części bieżącej po wdrożeniu „reformy śmieciowej”), o tyle analiza udziału łącznych wydatków związków na tę dziedzinie w sumie analogicznych wydatków gmin (ryc. 7) prowadzi do odmiennych wniosków. Jednocześnie w zestawieniu z opracowaniem Swianiewicza i in. (2016) znaczenie współdziałania w gospodarce odpadami w wymiarze finansowym wydaje się bardzo duże. Badacze wykazali, że udział całości wydatków związków w wydatkach samorządów gminnych był marginalny. W latach 2001-2015 oscylował wokół 2-2,5%, z czego część bieżąca tylko kilka razy (w 2001, 2005, 2014 i 2015 roku) przekroczyła 1%. Dla porównania, udział części bieżącej wydatków związków na gospodarkę odpadami w analogicznych wydatkach gmin w okresie 2006-2016 nigdy nie spadł poniżej 13%. Najwyższy był roku 2006 i 2009, kiedy to przekroczył 21%. W przypadku inwestycji udział nakładów związkowych w gminnych bardzo różnił się w poszczególnych latach. Od 2006 do 2011 roku utrzymywał się na poziomie między 10 a 25%, jednak w 2012 roku gwałtownie wzrósł do 52%. W roku 2013 osiągnął rekordowe 61%, następnie obniżył się i ponownie podniósł w roku 2016²¹.

²¹ Przymuszczalnie jedną z przyczyn wzrostu wydatków inwestycyjnych związków na gospodarkę odpadami w okresie bezpośrednio poprzedzającym reformę była intensyfikacja działań polegających na budowie (lub przystosowaniu do ustawowych wymogów) instalacji przetwarzania odpadów komunalnych.



Ryc. 7. Udział wydatków budżetowych związków na gospodarkę odpadami w analogicznych wydatkach samorządów gminnych (2006-2016)

Fig. 7. Inter-municipal associations' budgetary expenditures on waste management as a proportion of analogical municipal expenditures (2006-2015)

Źródło: opracowanie własne.
Source: own elaboration.

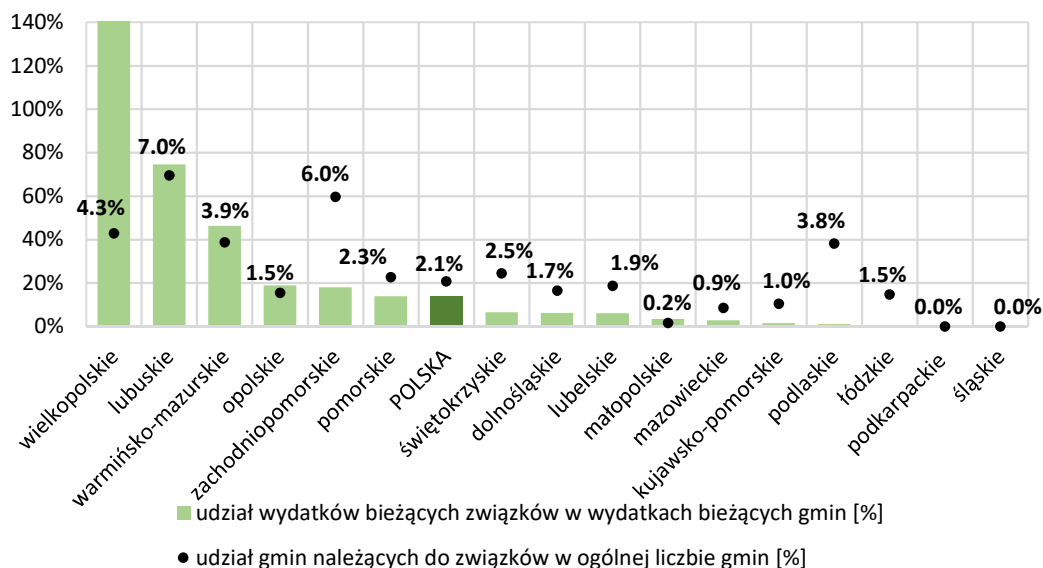
Analiza udziału wydatków bieżących związków w wydatkach gmin po nowelizacji przepisów prowadzi do innych wniosków niż te sformułowane na podstawie wartości bezwzględnych. Od 2013 roku widoczny jest systematyczny spadek, co oznacza że gwałtowny wzrost łącznej sumy nakładów bieżących związków między 2012 a 2014 rokiem (ryc. 5) stanowił jedynie odzwierciedlenie zmiany, jaka zaszła w budżetach gmin po rozszerzeniu zakresu ich zadań w wyniku reformy. Ponadto wydatki gmin wykazują tendencję szybszego wzrostu niż wydatki związków. Bez pogłębieniowych badań trudno wskazać przyczynę tego zjawiska. Obniżająca się wysokość nakładów bieżących związków w stosunku do gminnych może być efektem zarówno spadku znaczenia współpracy i występowania gmin ze związków, jak i względnie mniejszych kosztów gospodarki odpadami dzięki wypracowanym korzyściom skali. Istnieje też ryzyko, że nie wszystkie rzeczywiste koszty systemu są widoczne w budżetach związków, szczególnie jeśli część zadań jest wykonywana przez administrację gmin członkowskich²².

Analogiczne badanie finansowanego wymiaru współpracy zrealizowane na poziomie województw mogłoby dostarczyć innych wniosków niż analiza ogólnopolska.

Porównanie wydatków bieżących związków na gospodarkę odpadami w poszczególnych województwach w 2015 roku (ryc. 8) wykazało, że ich udział w wydatkach gmin w niektórych przypadkach znacząco odbiega od średniej krajowej (20,8%). Skrajnym przykładem jest województwo wielkopolskie, w którym nakłady przeznaczone na gospodarkę odpadami w ramach sieci współpracy były o 40% wyższe niż analogiczne środki w budżetach gmin. Wyniki wyraźnie powyżej średniej uzyskały również

²² Wywiady z burmistrzami gmin członkowskich jednego z wielkopolskich związków międzygminnych (przeprowadzone przez autorkę w grudniu 2017 roku na potrzeby jej pracy doktorskiej) ujawniły, że gminy nierzadko, za pomocą własnych struktur, wspierają związek w działaniach administracyjnych i kontrolnych (w zakresie zgodności z prawdą danych w deklaracjach, prawidłowej segregacji). Argumentowano to tym, że związek nie dysponuje wystarczającą liczbą pracowników, a także większą skutecznością kontroli przeprowadzanych przez gminnych pracowników znających lokalne uwarunkowania.

województwa lubuskie (75%) i warmińsko-mazurskie (46%), jednak aż w ośmiu województwach udział wydatków związków nie przekroczył 7%, a w dwóch był równy zero (podkarpackie, śląskie). W większości przypadków względnie wyższe wydatki łączyły się z większym odsetkiem gmin należących do związków, jednak odnotowano też duże rozbieżności (np. nieproporcjonalnie wysokie wydatki województwie wielkopolskim oraz niskie w zachodniopomorskim i podlaskim).



Ryc. 8. Udział wydatków bieżących związków na gospodarkę odpadami w analogicznych wydatkach gmin w zestawieniu z odsetkiem gmin należących do związków w poszczególnych województwach (2015)

Fig. 8. Inter-municipal associations' current expenditures on waste management as a proportion of analogical municipal expenditures in relation to the percentage of municipalities participating in these cooperation forms in each voivodeship (2015)

Źródło: opracowanie własne.

Source: own elaboration.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badania wykazały, że w 2015 roku ponad 30% polskich gmin uczestniczyło w co najmniej jednej zinstytucjonalizowanej sieci współpracy międzygminnej w gospodarce odpadami. Na poziomie krajowym zarówno liczba spółek międzykomunalnych, jak i odsetek należących do nich samorządów były nieco większe niż w przypadku związków, jednak powszechność obu tych form współpracy jest porównywalna. Analiza w poszczególnych województwach ujawniła zdecydowane różnice w skali współdziałania. Przykładowo w województwach warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, lubuskim i zachodniopomorskim odsetek samorządów współpracujących oscylował wokół 70-80%, zaś w województwach małopolskim i podkarpackim nie przekroczył 5%.

Różnice między województwami potwierdziło też porównanie udziałów sumy wydatków bieżących związków na gospodarkę odpadami w analogicznych wydatkach gmin. W 2015 roku wartość tego wskaźnika dla całej Polski była równa ok. 20%, co w zestawieniu z badaniami Swianiewicza i in. (2016) obejmującymi wszystkie wydatki (niezależnie od dziedziny) wskazuje na więk-

sze znaczenie współpracy (w wymiarze finansowym) w gospodarce odpadami niż współpracy (w formie związków) w ogóle. Okazało się jednak, że aż w ośmiu województwach udział wydatków związków w wydatkach gmin na gospodarkę odpadami nie przekroczył 7%, podczas gdy w województwie wielkopolskim wyniósł 140%. Choć nie analizowano przyczyn takiego zróżnicowania, przytoczone zestawienia unaoczniają istotność doboru jednostki odniesienia w badaniach nad współpracą międzygminną, jako że płynące z nich wnioski mogą być zupełnie inne na poziomie kraju i w poszczególnych województwach.

W artykule zidentyfikowano trzy momenty wzmożonego zainteresowania gmin kooperacją w gospodarce odpadami w okresie 1991-2016, w których zarejestrowano najwięcej związków, tj. 1991, 2004 i 2012 rok. Rok 1991 był pierwszym rokiem obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym, umożliwiającej współpracę w tej formie prawnej, zaś rok 2004 przyniósł perspektywę wielu zmian w zakresie ochrony środowiska (w tym gospodarki odpadami) spowodowanych m.in. wejściem Polski do Unii Europejskiej. Najbardziej prawdopodobnym motywem tworzenia związków w roku 2012 była „reformacja śmieciowa”, która od połowy 2013 roku znacznie poszerzyła zakres obowiązków gmin w dziedzinie gospodarki odpadami. Powołane wówczas związki rozpoczęły działalność wraz z wejściem w życie nowej ustawy, co skutkowało nagłym wzrostem ich wydatków bieżących na gospodarkę odpadami w 2013 roku. W pierwszym „pełnym” roku budżetowym obowiązywania zmienionych przepisów (tj. 2014) wydatki te były dwunastokrotnie wyższe niż w ostatnim „pełnym” roku w starym systemie prawnym (tj. 2012). Niewątpliwie świadczy to o rozszerzeniu zakresu działalności związków międzygminnych w tej dziedzinie, a więc pośrednio o wzroście znaczenia współpracy międzygminnej w wyniku „reformacji śmieciowej”.

Należy jednak podkreślić, że zmiany regulacji prawnych wpłynęły nie tylko na zakres zadań realizowanych przez związki, ale również przez gminy nienależące do związków, których suma wydatków bieżących na gospodarkę odpadami zwiększyła się jeszcze bardziej. Szybsze tempo wzrostu wydatków gminnych w latach 2012-2016 powodowało, że udział w nich (również rosnących) wydatków związków zmniejszał się. Dane zgromadzone na potrzeby niniejszego artykułu nie są jednak wystarczające, aby określić przyczynę tego zjawiska lub interpretować je jako spadek znaczenia współpracy międzygminnej w obszarze gospodarki odpadami.

Omawiając założenia i metody badawcze, autorka artykułu zwróciła uwagę na zastosowane uproszczenia, wynikające przede wszystkim z ograniczonej dostępności danych. Ze względu na tę barierę, jak i ze względu na złożoność zagadnienia współpracy międzygminnej oraz duże regionalne zróżnicowanie jej skali, cennych informacji mogą dostarczyć pogłębione analizy o mniejszym zasięgu przestrzennym, uzupełnione o pogłębione studia przypadków wybranych inicjatyw kooperacyjnych. Umożliwiłyby one zweryfikowanie faktycznego zakresu współpracy, a także dokładniejsze prześledzenie jego zmian (w wymiarze przedmiotowym, finansowym i przestrzennym) na przestrzeni lat. Wnioski przedstawione w niniejszym artykule nie wykraczają w prawdzie poza wskazanie ogólnych tendencji, jednak stanowią ważny punkt wyjścia dla dalszych rozważań.

Literatura

- Bel G., Mur M., 2009, Inter-municipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities, *Waste Management*, 29(10), 2772-2778.
- Bel G., Fageda X., Mur M., 2014, Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 85-107.

- Bel G., Warner M., 2015, Inter-municipal cooperation and costs: Expectation and evidence, *Public Administration*, 93(1), 52-67.
- Dijkgraaf E., Gradus R.H.J.M., 2013, Cost advantage cooperations larger than private wastefactors, *Applied Economics Letters*, 20(7), 702-705.
- Dijkgraaf E., Gradus R.H.J.M., 2014, Waste Management in the Netherlands, [w:] T. Kinnaman, K. Takeuchi (red.) *Handbook on Waste Management*, Edward Elgar Publishers, Cheltenham, 287-315.
- Furmankiewicz M., 2002, Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(8), 5-24.
- Hulst R., van Montfort A. (red.), 2007, *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht.
- Jerzmański J., 2011, Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady, *Przegląd komunalny*, 9(240), 83-98.
- Jezińska A., 2007, Związki międzygminne realizują zadania sprzeczne z ich statutem, Samorząd.infor.pl, http://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/rachunkowosc_budzetowa/388514,Zwiazki-miedzygminne-realizujaja-zadania-sprzeczne-z-ich-statutem.html (18.12.2017).
- Kołosut B., 2015, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kołosut B., 2016, Inter-municipal cooperation in waste management: The case of Poland, *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 91-104.
- Łukomska J., Szmigiel-Rawska K., 2015, Finansowe aspekty współpracy samorządów, *Studia Regionalne i Lokalne*, 16(61), 84-101.
- Nemec J., Soukopova J., Mikusova Merickova B., 2015, Economic Aspects of the Municipal Waste Management: The Czech Republic and Slovakia, *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(3), 645-666.
- Picej A., 2017, Ewolucja sieci współpracy samorządów lokalnych na przykładzie związków międzygminnych. *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 19-31.
- Porowski M. (red.), 2013, *Współpraca JST w Polsce - stan i potrzeby*, Związek Miast Polskich, Poznań.
- Sørensen R.J., 2007, Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway, *Public Administration*, 85(4), 1045-1058.
- Soukopova J., Ochraha F., Klimovsky D., Mikusova Merickova B., 2016, Factors Influencing the Efficiency and Effectiveness of Municipal Waste Management Expenditure, *Lex Localis – Journal Of Local Self-Government*, 14(3), 359-378.
- Sullivan H., Skelcher C., 2002, *Working across boundaries: collaboration in public services*, Palgrave-MacMillan, Basingstoke.
- Swianiewicz P., 2011, Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe [w:] P. Swianiewicz (red.) *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*, Open Society Foundations, Budapest, 1-19.
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Krukowska J., Lackowska M., Picej A., 2016, *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozładku*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Szmigiel-Rawska K., 2017, *Teorie współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Teles F., Swianiewicz, P., 2018, *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, Springer International Publishing AG.
- Torteinsen H., van Genugten M., 2016, Municipal Waste Management in Norway and the Netherlands: From In-House Provision to Inter-Municipal Cooperation, [w:] S. Kuhlmann, G. Bouckaert (red) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave Macmillan, 205-221.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 92 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 1996, nr 132, poz. 622.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.
- Wykaz Związków Międzygminnych – stan na dzień 31 grudnia 2016, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zafra-Gómez J.L., Prior D., Plata-Díaz A.M., López-Hernández A.M., 2013, Reducing costs in times of crisis: Delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services, *Public Administration*, 91(1), 51-68.

Summary

The economies of scale or externalities that come with a delivery of some public services often lead to the situation in which functional catchment areas do not fit within the administrative boundaries. Because of the dynamic changes of the circumstances in the modern world this issue has recently become more noticeable. Inter-municipal cooperation is one of the solutions that can be applied at the local government level to minimize the negative consequences of this mismatch.

This article focuses on the solid waste sector which has a great potential for joint operations in the municipal service delivery because of the expected economies of scale. Its main aim is to evaluate the scale of inter-municipal cooperation in this area in Poland. It centers on institutionalized networks of cooperation in two legal forms: inter-municipal associations and inter-municipal private law companies. The paper examines the number of these organizations and their participants, as well as their spatial distribution in 2015. To detect the changes of the cooperation scale between 2006 and 2016, the number of functioning inter-municipal associations and the size of their budgetary expenditures on solid waste management in each year are compared. Special attention is paid to the period before and after the general revision of the Polish legislative framework for solid waste management in 2013. Due to this reform the scope of municipal tasks in this sector got significantly enlarged what could have potentially stimulated the cooperation of local governments.

Because of the lack of a complete and unified database which contains updated and reliable information on inter-municipal cooperation in Poland, the study is founded on the data collected by desk research. The essential sources of information include the registry of associations, the Bulletin of Public Information, Ministry of Finance data and the Polish Company Register.

The main conclusions of the article are as follows:

- over 30% of polish municipalities participated in 2015 in at least one inter-municipal cooperation network operating in the solid waste management sector;
- at national level the percentages of municipalities cooperating in the form of company and association were comparable (2015);
- the scale of cooperation in 2015 differed significantly depending on the voivodship (in terms of percentage of cooperating municipalities – see Figure 4 – as well as in financial dimension – see Figure 8)
- the scale of cooperation was changing between 2006 and 2016 (Figure 5); a significant increase in the number of new created inter-municipal associations was recorded in 2012 (one year before the reform);
- after the reform in 2013 the sum of inter-municipal associations' current expenditures on solid waste management increased dramatically (Figure 5) what reflects the expansion of the cooperation scale (mostly in terms of the broader scope of the tasks);
- despite the continuous increase of the growing association's current expenditures expressed in zloty, the same expenditures expressed as a proportion of the analogous municipal expenses have been slightly dropping since the reform (Figure 7); it may be the effect of the relatively faster growth of the municipal expenditures on solid waste management, not necessarily the result of the decreasing inter-municipal cooperation scale in this area.

The results at the national level need to be deepened in the regional or even local scale to make more specific conclusions about such a complex phenomenon as the inter-municipal cooperation. Its development is influenced by various factors (including the local context) that are hard to explore at this level of generality and using only the desk research method. However, the overall tendencies presented in this article provide a good starting point for further studies.