

Akademia WSB

Dąbrowa Górnicza, Cieszyn, Olkusz, Żywiec, Kraków

mgr Dominika Wienchor

**MODELE WSPÓLRZĄDZENIA
GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKĄ METROPOLIA**

Praca doktorska napisana pod kierunkiem:

Opiekuna naukowego: dr hab. inż. prof. PŚ Katarzyny Sienkiewicz-Małyjurek

Opiekuna pomocniczego: dr Karoliny Muchy-Kuś

Dąbrowa Górnicza 2023

Dominika Wienchor
ul. Nowodworska 43
41-807 Zabrze

Dąbrowa Górnicza, r.

OŚWIADCZENIE

Świadom(a) odpowiedzialności prawnej oświadczam, że złożona praca doktorska pt.: *Modele współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią* została napisana przeze mnie samodzielnie.

Równocześnie oświadczam, że praca doktorska nie narusza praw autorskich w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 24, poz. 83 z późn. zm.) oraz dóbr osobistych chronionych prawem cywilnym.

Ponadto praca doktorska nie zawiera informacji i danych uzyskanych w sposób nielegalny i nie była wcześniej przedmiotem innych procedur urzędowych związanych z uzyskaniem dyplomów lub tytułów zawodowych uczelni wyższej.

Wyrażam również zgodę na udostępnianie pracy doktorskiej bez wynagrodzenia dla celów badawczych lub poznawczych Biblioteki Akademickiej Akademii WSB im. prof. J. Altkorna, z zastrzeżeniem, że udostępnianie to następować będzie wyłącznie na miejscu, w siedzibie Biblioteki.

.....
podpis doktoranta

OŚWIADCZENIE PROMOTORA PRACY DOKTORSKIEJ

Oświadczam, że praca doktorska pt. Modele współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią, autorstwa Dominiki Wienchor, została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego.

Data

.....

Podpis promotora pracy

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	7
Rozdział 1. Wprowadzenie do problematyki zarządzania metropoliami i obszarami metropolitalnymi.....	14
1.1. Definiowanie metropolii i obszaru metropolitalnego.....	14
1.1. Proces metropolizacji.....	21
1.2. Charakterystyka krajów europejskich w ujęciu metropolitalnym.....	23
1.3. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi.....	26
1.4. Modele zarządzania obszarami metropolitalnymi.....	27
1.5. Problematyka zarządzania obszarami metropolitalnymi.....	29
1.6. Podsumowanie.....	32
Rozdział 2. Współrzędzenie jako współczesny paradygmat zarządzania publicznego ..	35
2.1. Podstawy teorii współrzędzenia.....	35
2.2. Zasady współrzędzenia.....	42
2.2.1. Współpraca.....	43
2.2.2. Partnerstwo i sieciowość.....	45
2.2.3. Współdziałanie.....	47
2.3. Podejścia badawcze znajdujące zastosowanie we współrzędzeniu.....	52
2.4. Uwarunkowania skutecznego współrzędzenia.....	54
2.5. Podsumowanie.....	57
Rozdział 3. Modele współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią – metodyka badawcza.....	62
3.1. Koncepcja badawcza i model badawczy.....	62
3.2. Cele, hipotezy pracy i zakres pracy.....	65
3.3. Proces badań.....	70
3.4. Podmiot badawczy.....	75
Rozdział 4. Analiza i ocena determinant skuteczności współrzędzenia w obszarach metropolitalnych.....	79
4.1. Charakterystyka podejścia badawczego.....	79
4.2. Analiza determinant współrzędzenia obszarami metropolitalnymi.....	79

4.2.1. Identyfikacja antecedencji i założeń współrzędzenia obszarami metropolitalnymi	79
4.2.2. Charakterystyka, czynniki i kontekst współrzędzenia publicznego w obszarach metropolitalnych	82
4.2.3. Problemy i efekty współrzędzenia w obszarach metropolitalnych	85
4.3. Ocena determinant współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	92
4.3.1. Ocena wpływu regulacji prawnych na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	92
4.3.2. Ocena wpływu relacji sieciowych na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	93
4.3.3. Ocena wpływu norm współpracy na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	95
4.3.4. Ocena wpływu partnerstwa na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	96
4.3.5. Ocena skuteczności współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	97
4.3.6. Podsumowanie oceny wpływu determinant skuteczności współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	98
Rozdział 5. Weryfikacja modeli współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią	99
5.1. Charakterystyka przeprowadzonych analiz	99
5.2. Weryfikacja modelu opartego na relacjach formalnych	102
5.2.1. Analiza rzetelności skali modelu opartego na relacjach formalnych	102
5.2.2. Analiza struktury modelu opartego na relacjach formalnych	104
5.2.3. Ocena i interpretacja modelu opartego na relacjach formalnych	107
5.3. Weryfikacja modelu opartego na relacjach nieformalnych	109
5.3.1. Analiza rzetelności skali modelu opartego na relacjach nieformalnych	109
5.3.2. Analiza struktury modelu opartego na relacjach nieformalnych	112
5.3.3. Ocena i interpretacja modelu opartego na relacjach nieformalnych	114
5.4. Weryfikacja modelu mieszanego	116
5.4.1. Analiza rzetelności skali modelu mieszanego	116

5.4.2. Analiza struktury modelu mieszanego	119
5.4.3. Ocena i interpretacja modelu mieszanego	122
5.5. Podsumowanie.....	123
Zakończenie i rekomendacje	126
Bibliografia.....	136
Wykaz rysunków	148
Wykaz tabel	149
Załączniki	151
Załącznik 1	151
Załącznik 2.....	152
Streszczenie pracy w języku polskim.....	156
Streszczenie pracy w języku angielskim	157

WSTĘP

Zarządzanie publiczne, w tym zarządzanie obszarami metropolitalnymi, ewoluowało na przestrzeni lat w odpowiedzi na zmieniające się wyzwania społeczne, ekonomiczne i polityczne. Jest to obszar badawczy z wieloletnimi tradycjami, gdzie w początkowych latach organizacje publiczne, takie jak państwa czy miasta, były jedynie administrowane w sposób hierarchiczny i autorytarny. W miarę jak społeczeństwa ewoluowały, rozwijały się nowe teorie zarządzania publicznego, takie jak teoria biurokracji Webera czy teoria zarządzania naukowego Taylora, które miały na celu zwiększenie skuteczności organizacji publicznych poprzez stosowanie zasad racjonalnego zarządzania¹.

Wraz z rozwojem demokracji i koncepcji rządów prawa, zarządzanie publiczne zaczęło się koncentrować na partycypacji społecznej, odpowiedzialności publicznej i zrównoważonym rozwoju². W międzyczasie pojawiły się różnorodne modele zarządzania publicznego, takie jak zarządzanie oparte na wynikach, zarządzanie strategiczne czy zarządzanie sieciowe, które skupiają się na innowacyjnych podejściach do zarządzania organizacjami publicznymi³. Ponadto pojawiły się różnice w podejściach do zarządzania sprawami publicznymi w zależności od poziomu organizacji państwa.

W przypadku obszaru metropolitalnego, zarządzanie wymaga specyficznego podejścia ze względu na jego skalę, złożoność i różnorodność⁴. Współrzędzenie, czyli partnerstwo pomiędzy różnymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu zarządzania obszarem metropolitalnym, jest jednym z nowatorskich modeli zarządzania, które uwzględnia współpracę, koordynację i partycypację różnych interesariuszy. Jednakże jest to złożony i wielopoziomowy obszar badań, w którym podkreśla się problemy związane z koncentracją usług publicznych, ograniczoną liczbą zasobów,

¹ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 36-38.

² A. Eckerd, R.L. Heidelberg, *Administering public participation*, "The American Review of Public Administration" 2020, nr 50(2), s. 141; K.E. Halvorsen, *Assessing the effects of public participation*, "Public administration review" 2003, nr 63(5), s. 539-540.

³ Patrz: B. Kożuch, *Zarządzanie...*; W. Rudolf, *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261, s. 407-418; B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Seria Specjalna, Monografie”, 2014, s. 260-277.

⁴ Patrz: R.C. Feiock, *Metropolitan governance and institutional collective action*, "Urban Affairs Review" 2009, nr 44(3), s. 356-377.

różnorodnością społeczną, czy też wspólnym świadczeniem usług publicznych⁵. Próba rozwiązania problemów w funkcjonowaniu obszarów metropolitalnych w ujęciu współrzędzenia lokuje tematykę w naukach o zarządzaniu i jakości, jak również w naukach o polityce i administracji, co stanowi o interdyscyplinarności badanego zagadnienia. Połączenie problematyki w kontekście zarządzania publicznego i współrzędzenia stwarza nowe perspektywy badawcze w naukach o zarządzaniu i jakości.

W niniejszej pracy, w kontekście Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, zostały przedstawione różne modele zarządzania publicznego oraz możliwości ich zastosowania w praktyce w celu przezwyciężenia pojawiając się problemów i ograniczeń oraz skutecznej realizacji funkcji publicznych. Na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz przeprowadzonych badań, zostały zidentyfikowane determinanty i stworzone modele współrzędzenia w obszarze metropolitalnym.

W Polsce, ustawowo uregulowana koncepcja metropolii pojawiła się dopiero w 2017 roku, co wymaga nowych podejść i strategii zarządzania tym obszarem⁶. Dotychczasowe doświadczenia innych metropolii na świecie mogą stanowić inspirację do opracowania efektywnego modelu zarządzania Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią, uwzględniając lokalne konteksty, potrzeby i cele. Ulokowanie badań w kontekście Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii ma również walor użyteczny, gdyż pozwala opracować rekomendacje dla Zarządu Metropolii. Z tego względu **problemem badawczym pracy doktorskiej jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak powinien być zbudowany model współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią, aby zapewnić skuteczność realizacji przyjętych celów i zadań?**

Przeprowadzone dotychczas studia literaturowe pozwalają stwierdzić, że konieczne jest indywidualne podejście do realizacji spraw publicznych w obszarach metropolitalnych, w zależności od ich specyfiki i kontekstu funkcjonowania⁷. Jednakże obszary metropolitalne posiadają również cechy wspólne, np. znacząca integracja społeczna i funkcjonalna, czy też rozbudowane powiązania sieciowe⁸. Stanowią one

⁵ Patrz: R. K. Cox, *The problem of metropolitan governance and the politics of scale*, "Regional Studies" 2010, nr 44(2), s. 215-227; R.C. Feiock, *Metropolitan...*, s. 356-377; H.L. Boschken, *Aligning a multi-government network with situational context: Metropolitan governance as an organizational systems problem*, "The American Review of Public Administration" 2017, nr 47(2), s. 189-208.

⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim Dz. U. z 2022 r. poz. 2578

⁷ D. Kübler, H. Heinelt, *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, "Metropolitan Governance in the 21st Century", 2004. s. 20-22.

⁸ Patrz: R.C. Feiock, *Metropolitan...*, s. 356-377; H.L. Boschken, *Aligning...* s. 189-208.

wymiary, które pozwalają doszukiwać się wiedzy ogólnej na temat funkcjonowania i rozwoju obszarów metropolitalnych na podstawie dotychczasowych doświadczeń międzynarodowych i badań naukowych przeprowadzonych w tym zakresie. Mogą one tworzyć podstawę do opracowania modeli współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Niemniej istnieje niedosyt badań w zakresie formułowania ogólnych zasad realizacji spraw publicznych w obszarach metropolitalnych. Brakuje również modeli ukierunkowanych na współrzędzenie sprawami publicznymi w obszarach metropolitalnych, co stanowi **lukę badawczą** w dotychczasowym dorobku naukowym. Wynikająca z tego **luka teoretyczna** odnosi się do niedosytu badań w zakresie możliwości wykorzystania nowoczesnych koncepcji zarządzania publicznego, wśród których wyróżnia się współrzędzenie, w rozwoju obszarów metropolitalnych. Natomiast **luka empiryczna** obejmuje deficyt analiz weryfikujących wpływ współrzędzenia na skuteczność zarządzania obszarami metropolitalnymi. Próba wypełnienia tej luki zostanie podjęta właśnie na przykładzie funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Niniejsza dysertacja pozwala na zwiększenie zrozumienia zarządzania publicznego w obszarach metropolitalnych oraz identyfikację najlepszych praktyk, które mogą być stosowane w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w celu skutecznego zarządzania tym obszarem. Praca ma również na celu wniesienie wkładu do debaty na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi, uwzględniając ich specyficzne wyzwania, takie jak zróżnicowanie kulturowe, społeczne i ekonomiczne, a także konieczność koordynacji działań na wielu poziomach administracyjnych.

Praca skupia się na omówieniu różnych modeli zarządzania publicznego, zarządzanie strategiczne, zarządzanie sieciowe, a także model współrzędzenia. Opierać się na analizie literatury przedmiotu, dokumentów strategicznych oraz praktyk innych miast metropolitalnych w Polsce i za granicą. W wyniku analizy zostały zidentyfikowane potencjalne modele zarządzania, które mogą być stosowane w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, uwzględniając jej specyficzne cechy, wyzwania i cele.

Główny cel pracy doktorskiej jest skoncentrowany na opracowaniu modeli współrzędzenia obszarami metropolitalnymi w oparciu o relacje formalne i nieformalne oraz zdiagnozowaniu ich wpływu na skuteczność funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Cel ten został zdekomponowany na cele szczegółowe, które można podzielić na cztery kategorie: cele teorio-poznawcze, cele metodyczne, cele empiryczne oraz cele utylitarne.

Cele teorio-poznawcze skupiają się na przeglądzie literatury oraz identyfikacji teorii funkcjonowania i rozwoju obszarów metropolitalnych, zidentyfikowaniu barier i ograniczeń rozwoju takich obszarów, usystematyzowaniu wiedzy w zakresie podejść badawczych stosowanych we współrzędzeniu, oraz ustaleniu determinant skuteczności współrzędzenia obszarami metropolitalnymi. Cele metodyczne obejmują opracowanie założeń do budowy modelu współrzędzenia obszarami metropolitalnymi, oraz opracowanie narzędzi badawczych umożliwiających weryfikację takiego modelu w kontekście Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Z kolei cele empiryczne skupiają się na diagnozowaniu uwarunkowań i determinant współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej metropolii, analizowaniu tych determinant oraz relacji pomiędzy nimi, oraz analizowaniu wpływu zidentyfikowanych determinant na skuteczność współrzędzenia w obszarze metropolitalnym. Natomiast cele utylitarne skupiają się na zweryfikowaniu możliwości wdrożenia opracowanych modeli współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz opracowaniu rekomendacji dla Zarządu i Zgromadzenia tej Metropolii, mających na celu praktyczne wykorzystanie wyników badań.

Na podstawie studiów literaturowych przyjęto hipotezę główną w następującym brzmieniu: **Współrzędzenie Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią jest skuteczniejsze w przypadku ukierunkowania na rozwijanie relacji nieformalnych niż koncentracji na zapewnieniu realizacji formalnych porozumień.**

W niniejszej dysertacji skupiono się na Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jako przedmiocie badań, analizując zarówno relacje formalne, czyli struktury organizacyjne, regulacje prawne i dokumenty formalne dotyczące zarządzania tym obszarem, jak i relacje nieformalne, takie jak sieci społeczne, relacje interpersonalne i kulturowe, czy procesy komunikacyjne między różnymi podmiotami w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Celem jest zidentyfikowanie, jak te relacje wpływają na skuteczność funkcjonowania metropolii, czyli na osiągnięcie zamierzonych celów oraz właściwe zrozumienie, reagowanie i wpływanie na otoczenie.

W rezultacie, badania przedstawione w pracy doktorskiej mogą przyczynić się do wypracowania bardziej efektywnych sposobów zarządzania w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, które uwzględniają zarówno aspekty formalne, jak i nieformalne, oraz wspierają wspólne poszukiwanie rozwiązań istniejących problemów, podejmowanie wspólnych decyzji i zwiększanie skuteczności działania.

Niniejsza dysertacja złożona jest z pięciu rozdziałów. **Pierwszy rozdział** wprowadza do problematyki zarządzania metropoliami i obszarami metropolitalnymi. Rozdział rozpoczyna się od definicji metropolii i obszaru metropolitalnego, przedstawiając podstawowe pojęcia związane z tym obszarem badawczym. Następnie omawia proces metropolizacji, czyli jak metropolie powstają i ewoluują w czasie. Kolejny temat poruszony w pierwszym rozdziale to współczesne podejścia do zarządzania obszarami metropolitalnymi. Zaprezentowane są różnorodne podejścia, strategie i koncepcje zarządzania metropoliami, uwzględniając dynamiczne zmiany społeczno-gospodarcze, kulturowe i środowiskowe, które wpływają na te obszary. Rozdział omawia również różne modele zarządzania obszarami metropolitalnymi. Przedstawiane są przykłady zarządzania metropoliami na świecie oraz analizowane są ich mocne strony i ograniczenia. W końcowej części tego rozdziału zaprezentowano problemy związane z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi, prezentując istniejące wyzwania, trudności i kontrowersje w tym zakresie. Omawiane są przede wszystkim wyzwania związane z wielością kierujących i zarządzających podmiotów.

Drugi rozdział niniejszej pracy doktorskiej skupia się na współrzędzeniu jako współczesnym paradygmacie zarządzania publicznego. Zaprezentowano w nim podstawy teorii współrzędzenia. W rozdziale omawiane są również zasady współrzędzenia, czyli fundamentalne zasady i wartości, które powinny być uwzględniane w procesie współrzędzenia. Przedstawiane są różnorodne podejścia badawcze, które znajdują zastosowanie we współrzędzeniu, takie jak podejście sieciowe, partnerstwo czy współdziałanie. Kolejny temat poruszony w tym rozdziale to uwarunkowania skutecznego współrzędzenia. Na końcu rozdziału znajduje się podsumowanie, w którym przedstawiono kluczowe aspekty teorii i praktyki współrzędzenia, podkreślając jego znaczenie jako paradygmatu zarządzania publicznego w kontekście zarządzania obszarami metropolitalnymi.

Rozdział trzeci dysertacji poświęcony jest metodyce badawczej dotyczącej modeli współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Zaprezentowano w nim koncepcję badawczą oraz model badawczy, które stanowią ramy prowadzonych badań. W rozdziale tym zaprezentowano, jakie są główne cele badania oraz jakie hipotezy zostaną zweryfikowane w ramach przeprowadzonych badań. Ponadto, przedstawiony został zakres pracy badawczej oraz omówiony jest proces badawczy. Opisano również podejścia badawcze, narzędzia i techniki, które zastosowano, aby uzyskać odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Rozdział ten obejmuje również charakterystykę podmiotu

badania. Przedstawiono specyfikę Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, opisano jej cechy, strukturę oraz decydentów zaangażowanych w procesy zarządzania. Przedstawione cele, hipotezy, proces badawczy oraz charakterystyka podmiotu badań, pozwala zrozumieć ramy badania przeprowadzonego przez autora niniejszej dysertacji.

Rozdział czwarty pracy doktorskiej skupia się na analizie i ocenie determinant skuteczności współrzędzenia w obszarach metropolitalnych, ze szczególnym uwzględnieniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Rozdział ten jest podzielony na sekcje, które omawiają różne aspekty badania. W pierwszej kolejności została przedstawiona charakterystyka podejścia badawczego, czyli metodyki, która została zastosowana do analizy determinant skuteczności współrzędzenia w obszarach metropolitalnych, w tym w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Następnie skupiono się na analizie determinant współrzędzenia obszarami metropolitalnymi. W jej ramach przedstawiona została identyfikacja antecedencji i założeń współrzędzenia obszarów metropolitalnych, charakterystyki, czynniki i kontekst współrzędzenia publicznego w obszarach metropolitalnych, oraz problemy i efekty współrzędzenia w tych obszarach. Dodatkowo, w sekcji tej znajduje się podsumowanie wyników przeprowadzonych wywiadów związanych z analizowanym tematem. W dalszej części rozdziału znajduje się ocena determinant współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. W jej ramach dokonano oceny wpływu regulacji prawnych, relacji sieciowych, norm współpracy oraz partnerstwa na procesy współrzędzenia w tej Metropolii. Przeprowadzona została również ocena skuteczności współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Piąty rozdział dysertacji dotyczy weryfikacji modeli współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Opisuje przeprowadzone analizy oraz ocenę i interpretację trzech różnych modeli: opartego na relacjach formalnych, opartego na relacjach nieformalnych oraz modelu mieszanego. W pierwszej kolejności w tym rozdziale dokonano charakterystyki przeprowadzonych analiz, opisując metodologię i podejście badawcze użyte do weryfikacji modeli współrzędzenia. Następnie, w poszczególnych podrozdziałach dokonano weryfikacji opracowanych modeli. Wykorzystano w tym celu analizę rzetelności skali, czyli miarę precyzji i spójności wyników uzyskanych z zastosowanej skali, oraz analizę struktury modeli, czyli wzajemnych związków między zmiennymi. Na koniec ocenie i interpretacji poddano wyniki modeli. Weryfikacja opracowanych modeli umożliwiła weryfikację

i potwierdzenie lub odrzucenie hipotez postawionych we wcześniejszych rozdziałach dysertacji.

Końcowa część pracy doktorskiej obejmuje wnioski o charakterze teoretycznym i utylitarnym, które wskazują, że odpowiednie zarządzanie Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju tego obszaru, efektywnego wykorzystania zasobów i środków publicznych, a także poprawy jakości życia mieszkańców. Z tego względu wnioski płynące z niniejszej pracy doktorskiej mają wartość teoretyczną, ważną dla badaczy zarządzania publicznego, ale również są wartościowe dla praktyków, a w tym decydentów i urzędników publicznych, jak i dla wszystkich innych osób zainteresowanych tematyką zarządzania organizacjami publicznymi i obszarami metropolitalnymi.

ROZDZIAŁ 1.

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ZARZĄDZANIA METROPOLIAMI I OBSZARAMI METROPOLITALNYMI

1.1. Definiowanie metropolii i obszaru metropolitalnego

Dynamiczny rozwój miast i postępująca urbanizacja była procesem charakterystycznym dla XX wieku. Waśniewski zwrócił uwagę, że doskonalenie działań towarzyszy człowiekowi od zarania cywilizacji i stanowi fundament jego rozwoju⁹. W pierwszej połowie lat dwudziestych minionego wieku pojawiły się duże miasta i zespoły miejskie określane jako obszary metropolitalne, które pełniły szczególną funkcję w szerzącej się urbanizacji. Obszary te wyróżniają się dogodnym położeniem, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury, dostępności do usług, połączeń komunikacyjnych i ekonomicznych możliwości. Posiadają cechy środowiska zurbanizowanego i społecznego, rozwinięte instytucje i infrastrukturę sprzyjającą pełnieniu funkcji zarządczych i politycznych.

W literaturze często można natknąć się na zamienne stosowanie dwóch określeń – metropolii i obszaru metropolitalnego, jednakże określenia te mają odmienne znaczenie. Słowo *mētrópolis*, w języku greckim oznacza macierzyste miasto¹⁰. Metropolia, według *Słownika języka polskiego*, to pojęcie odnoszące głównie do „cech ekonomicznych, politycznych i kulturalnych miasta, kraju, prowincji lub stolicy. Metropolia jako państwo imperialistyczne, posiadające swoje kolonie”.¹¹ Według Markowskiego i Marszała metropolie przedstawiane są jako największe polskie miasta¹². Autorzy zastrzegają jednak, iż pojęcie powinno odnosić się nie tyle do miast największych pod względem liczebności, a raczej do tych ośrodków, które są najważniejsze pod względem pełnionych funkcji¹³.

W literaturze przedmiotu pojęcie definiowane jest jako aglomeracja miejska, licząca co najmniej pół miliona i więcej mieszkańców¹⁴. Zdaniem Dolnickiego, „[...] o metropolitalnym

⁹ J. Waśniewski, *Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, 16.1/1, s. 235.

¹⁰ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/metropolia;3940151.html>, [dostęp: 20 stycznia 2019].

¹¹ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1969, s. 383.

¹² T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja – problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa 2006, s. 13.

¹³ Ibidem, s. 14.

¹⁴ B. Jałowicki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 210.

charakterze danego miasta czy ośrodka decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, ale złożoność wypełnianych przez nie funkcji”¹⁵. Michel Bassand teorię Dolnickiego uzupełnia o trzy dodatkowe czynniki, Są to:

- doskonałość usług, instytucji i wyposażenia,
- potencjał innowacyjny w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturalnym,
- wyjątkowość i specyfikę miejsca¹⁶.

Według Bańczyka metropolie to „organizmy miejskie, będące węzłem w sieci przepływów kluczowych procesów biznesowych i społecznych, którego oddziaływanie przebiega na trzech poziomach: municypalnym, regionalnym i sieciowym. Metropolia jest biegunem wzrostu i głównym producentem innowacji, wiedzy i dobrobytu”¹⁷.

Izdebski zajmujący się zagadnieniami związanymi z rozwojem miast i obszarów metropolitalnych definiuje metropolię jako „miejsce, poprzez które państwo komunikuje się ze światem, a świat z państwem”¹⁸, twierdzi także, że „metropolia stanowi organiczne zgrupowanie jednostek lokalnych łącznie stanowiących węzeł różnorodnych sieci światowych lub kontynentalnych (transportowych, naukowych, gospodarczych itp.)”¹⁹. Bronger za metropolię uważa obszar od „1 000 000 – 5 000 000 mieszkańców i minimalną gęstością zaludnienia 2 000 mieszkańców na kilometr kwadratowy o strukturze monocentrycznej”. Dla Paryska metropolia to „duże miasto, o dość wyraźnej specyfice funkcji oraz charakterystycznym oddziaływaniu [...] o bardzo silnych powiązaniach zewnętrznych w sferze politycznej, ekonomicznej i kulturalnej [...] z innymi ośrodkami o podobnej wielkości i podobnych funkcjach”, czyli z innymi metropoliami. Bańczyk, Achrem i Mróz uważają, że metropolia to „Organizm miejski, będący węzłem w sieci przepływów kluczowych procesów biznesowych i społecznych, którego oddziaływanie przebiega na trzech poziomach: municypalnym, regionalnym i sieciowym. Metropolia jest biegunem wzrostu i głównym producentem innowacji, wiedzy i dobrobytu”. Bourdin zaś uważa, że metropolia to „gigantyczna struktura podaży, w której rozwijają się partykularne i autonomiczne struktury,

¹⁵ B. Dolnicki, *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. 82, nr 4, s. 67.

¹⁶ M. Bassand, *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne 1997, s. 45.

¹⁷ M. Bańczyk, A. Achrem, J. Mróz, *NORDEA METROX.2008. Pierwszy ranking metropolitalności miast polskich*, Metropolia Poznań, Poznań 2008, s. 5.

¹⁸ H. Izdebski, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, w: *Metropolie – wyzwanie polskiej polityki miejskiej* (red.) Lutrzykowski A., Gawłowski R., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 18.

¹⁹ *Ibidem*, s. 16

w których każdy ma swobodę wyboru przynależności, podobnie jak może wybrać swoją religię, miejsce zamieszkania czy sposób podróżowania”²⁰. Z powyżej przytoczonych definicji wynika, że istotnym elementem charakteryzującym metropolię jest sieciowość. Na ten aspekt wskazują zarówno Bańczyk, Achrem, Mróz, jak i Izdebski oraz Danielewicz. Lees oraz Bronger zwracają szczególną uwagę na wielkość metropolii, ukazując szczegółowy przedział liczebności mieszkańców czy rozumiejąc ją jako ogromne miasto pod względem terytorialnym. Na podstawie przytoczonych powyżej definicji można przyjąć, iż metropolia to obszar charakteryzujący się sieciowymi powiązaniem, o silnie rozwiniętych funkcjach, odgrywający ważną rolę w relacjach wewnątrz krajowych, jak również poza granicami kraju.

Stawasz zauważa, że istnieje wiele problemów i ograniczeń związanych z rozwojem miast i ich perspektywami rozwoju, które mają wpływ na skalę krajową i globalną²¹. Sikora-Fernandez, Stawasz, i Turała, zwracają uwagę na konieczność zapewnienia skutecznego świadczenia usług publicznych przez współczesne miasta, aby wyeliminować dyskomfort wynikający z nadmiernego rozrostu miasta²². W literaturze przedmiotu jednak coraz częściej pojawia się pytanie czy o metropolii należy mówić jako o mieście, czy już o zupełnie innej formie osadniczej. Według Jałowieckiego, pomiędzy tymi pojęciami istnieją znaczne różnice²³. Podstawowe z nich zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Miasto a metropolia

Miasto	Metropolia
jednostka zwarta, z wyraźnymi granicami	obszar „rozlany” w przestrzeni, granice trudno dostrzegalne
zbiór obywateli	zbiór jednostek, konsumentów i użytkowników
jednostka powiązana z regionem, współzależna od niego	węzeł światowej sieci, pozostaje w relacjach z innymi metropoliami położonymi poza granicami kraju czy kontynentu

Zródło: opracowanie własne na podstawie: B. Jałowiecki, *Czy metropolia jest miastem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 7-9.

Zarówno metropolia, jak i obszar metropolitalny zwykle utożsamiane są z dużym miastem (powyżej 100 tys. Mieszkańców)²⁴. Jednak jak zauważa Korcelli, mimo iż „[...] obydwie pojęcia odnoszą się do wielkiego ośrodka miejskiego, akcentują jednak jego inne

²⁰ A. Bourdin, *La metropole des individus*, Paris 2005, s. 88.

²¹ D. Stawasz, *Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s.7.

²² D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, M. Turała, *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, 721.29, s. 97

²³ B. Jałowiecki *Czy metropolia...*, s. 10

²⁴ D. Szymańska, *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 97.

cechy”²⁵. W przypadku dużego miasta jest to wielkość mierzona liczbą jego ludności, a w przypadku metropolii – zasięgu oddziaływania i funkcji wyższego rzędu pełnionych na rzecz otaczających ją regionów i krajów. Na podejście funkcjonalne do metropolii wskazuje definicja Markowskiego i Marszała, o tym, że miasto, można zaliczać do metropolii decydują następujące kryteria:

- ilość mieszkańców powinna mieścić się w przedziale między 500 000–1 000 000,
- powinno posiadać potencjał ekonomiczny oraz silnie rozwinięty sektor usług wyższego rzędu,
- powinno charakteryzować się dużym potencjałem innowacyjnym (jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe),
- powinno pełnić funkcje o charakterze metropolitalnym (centralne wysokiego rzędu hierarchicznego o zasięgu co najmniej krajowym),
- powinno odgrywać rolę węzła w systemie (sieci) powiązań komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych oraz charakteryzować się dużą dostępnością w różnych skalach przestrzennych, także w skali międzynarodowej,
- powinno stymulować rozwój sieciowego modelu gospodarki i zarządzania²⁶.

Metropolia jest najwyższą formą organizacji przestrzeni w społeczeństwie sieciowym, które charakteryzuje się tym, że jego funkcjonowanie oparte jest przede wszystkim na przepływach: kapitału, technologii, wiedzy, symboli i wyobrażeń²⁷. Metropolie stanowią centra wymiany dóbr, kapitału i idei. Przedmiotem tej wymiany są zasoby wysokiej jakości (m.in. wysoko kwalifikowani menedżerowie, finanse, uczeni czy twórcy kultury i mediów), co powoduje, że wymiana jest znacznie bardziej intensywna między poszczególnymi ośrodkami metropolitalnymi niż między jednostkową metropolią, a jej zapleczem regionalnym. Poprzez wymianę metropolie koncentrują sektory o wysokim tempie wzrostu i rozwijają się szybciej niż większość obszarów pozametropolitalnych²⁸. Metropolie stanowią węzły w globalnej, kontynentalnej czy krajowej sieci przepływów, w których następuje wymiana informacji z innymi podmiotami i zarządzanie nią. Węzły te muszą oferować odpowiedni poziom infrastruktury i usług.

²⁵ P. Korcelli, *Megamiasta*, PAN, Warszawa 2008, s. 3.

²⁶ T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie...*, s. 12.

²⁷ M. Castells, *Spółczesność sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 67.

²⁸ M. Smętkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 3.

Obszar metropolitalny to złożone struktury administracyjne, osadnicze i gospodarcze. Obszar metropolitalny stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, takich jak np. geografia miast, urbanistyka, zarządzanie czy administracja publiczna. Geneza tego pojęcia wiąże się z formalną delimitacją terenów zurbanizowanych w Stanach Zjednoczonych wokół miast o liczbie ludności przekraczającej 50 000 mieszkańców. W warunkach europejskich umowna granica to zazwyczaj 500 000 mieszkańców²⁹.

Obszar metropolitalny to wewnętrznie złożony układ osadniczy, którego istotną cechą jest występowanie funkcji metropolitalnych i relacji funkcjonalnych, wiążących układ w spójną terytorialnie i rozwiniętą pod względem społeczno-gospodarczym całość³⁰. Zagadnienia dotyczące obszarów metropolitalnych są jednym z najważniejszych współczesnych problemów geografii miast, zarządzania i innych dziedzin nauki zajmujących się miastami³¹. Podstawą funkcjonowania obszarów metropolitalnych jest potrzeba rozwiązywania określonych problemów związanych z funkcjonowaniem złożonych obszarów miejskich³². Obszary metropolitalne cechują się głównie tym, że:

- obejmują strefę, względem której można dostrzec silne możliwości rozwojowe,
- w ich ramach zachodzą procesy metropolizacji oraz prowadzona jest działalność uzupełniająca i substytucyjna względem funkcji metropolitalnych pełnionych przez centralny ośrodek,
- dochodzi w nich do silnych powiązań funkcjonalnych pomiędzy poszczególnymi ośrodkami, co jest możliwe dzięki rozwiniętej sieci transportowej³³.

Obszary metropolitalne odgrywają istotną rolę w umacnianiu europejskiego modelu społecznego, opartego na dialogu, współpracy i poszanowaniu wartości³⁴. Stanowią również istotne miejsce w europejskim modelu społecznym, stanowiącym wspólne wytyczne dla krajowych modeli polityki społecznej w Europie (m.in. prawa do minimalnego standardu zabezpieczenia społecznego, rozwiniętych struktur dialogu społecznego oraz stosunkowo wyrównanych płac i dochodów)³⁵.

²⁹ T. Kaczmarek, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2018, vol. 183, s. 278.

³⁰ T. Kaczmarek, Mięka Ł., *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007, s. 14.

³¹ A. Klasik, *Kreatywne i atrakcyjne miasta. Koncepcje i mechanizmy restrukturyzacji aglomeracji miejskich*, [w:] *Kreatywna aglomeracja – potencjały, mechanizmy, aktywności. Podejścia metodologiczne*, (red.) A. Klasik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamięckiego w Katowicach, Katowice 2008, s. 44.

³² *Ibidem*, s. 275.

³³ T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie*, s.11-12.

³⁴ M. Smętkowski, G. Grzegorz, B. Jałowicki, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, „Raporty i Analizy EUROREG” 2009, nr 1, Warszawa 2009, s. 97.

³⁵ *Ibidem*, s. 112

Tabela 2. Największe obszary metropolitalne na świecie w ujęciu liczby ludności

największe obszary metropolitalne				
ranking	obszar metropolitalny	liczba ludności w 1975	liczba ludności w 2015	liczba ludności w 2022
1	Tokio	26,1 miliona	37,3 miliona	37,4 miliona
2	Delhi	4,0 miliona	25,7 miliona	30,2 miliona
3	Szanghaj	15,5 miliona	23,4 miliona	24,8 miliona
4	Sao Paulo	14,5 miliona	21,6 miliona	21,6 miliona
5	Meksyk	14,2 miliona	20,9 miliona	21,9 miliona
6	Pekin	13,6 miliona	20,9 miliona	21,5 miliona
7	Kair	12,6 miliona	18,7 miliona	20,1 miliona
8	Bombaj	11,7 miliona	18,4 miliona	20,0 miliona
9	Osaka	11,0 miliona	19,1 miliona	19,2 miliona
10	New York	10,4 miliona	20,1 miliona	20,2 miliona
11	Istanbul	10,1 miliona	14,6 miliona	15,5 miliona
12	Chongqing	2,8 miliona	13,3 miliona	13,6 miliona
13	Dhaka	1,8 miliona	12,3 miliona	13,2 miliona
14	Moskwa	8,9 miliona	13,3 miliona	13,2 miliona
15	Bangkok	8,7 miliona	10,5 miliona	10,7 miliona
16	Buenos Aires	8,5 miliona	12,7 miliona	10,2 miliona
17	Lahore	2,2 miliona	11,1 miliona	13,1 miliona
18	Kalkuta	6,5 miliona	14,9 miliona	14,9 miliona
19	Paryż	6,4 miliona	10,8 miliona	10,9 miliona
20	Londyn	10,0 miliona	13,7 miliona	14,0 miliona

Źródło: opracowano na podstawie obliczeń OECD na podstawie Urban Center Database GHS-UCDB R2019A A, Florczyk, A., *GHS Urban Centre Database 2015, Multitemporal and Multidimensional Attributes*, 2019, R2019A; United Nations population estimates and projections, *World Population Prospects (2022 Revision)*, <https://population.un.org/wpp/> [dostęp: 15 luty 2023].

Powyższa tabela przedstawia liczbę ludności dwudziestu największych metropolii świata w latach 1975, 2015 i 2020. Na jej podstawie można zauważyć kilka ważnych trendów. Po pierwsze, w latach 1975-2020 większość z tych metropolii zanotowała wzrost populacji. Największy miał miejsce Delhi, która w tym okresie zwiększyła swoją populację o ponad dziesięć razy. Wzrost populacji odnotowały również metropolie Mumbaju, Pekinu, Kairu, Dhaki i Lagos. Po drugie, większość największych metropolii świata znajduje się w Azji, z wyjątkiem Los Angeles i Nowego Jorku w Stanach Zjednoczonych oraz Moskwy w Rosji. Po trzecie, kilka metropolii, takich jak Tokio i Nowy Jork, utrzymuje się na stałym poziomie populacji od lat 70-tych, natomiast metropolie Sao Paulo, Bombaj i Los Angeles odnotowały nieznaczny spadek populacji w 2020 roku w porównaniu z 2015 rokiem. Powyższe wskazuje, że metropolie świata ciągle się rozwijają i przyciągają coraz większą liczbę ludzi, co ma ważne konsekwencje dla zarządzania miastami oraz infrastruktury.

Obszar metropolitalny to obszar geograficzny obejmujący zarówno miasta, jak i okoliczne obszary wiejskie, które są związane z miastem głównym pod względem gospodarczym, społecznym i kulturowym. W odróżnieniu od samej metropolii, obszar metropolitalny obejmuje również tereny rolnicze, lasy, rzeki i jeziora, które są ważne dla funkcjonowania miasta. Podobieństwa między metropolią a obszarem metropolitalnym obejmują m.in. rozbudowaną infrastrukturę, dużą gęstość zaludnienia, bogate możliwości edukacyjne, kulturalne i ekonomiczne oraz duże zróżnicowanie etniczne i kulturowe. Obie formy mają również wpływ na środowisko naturalne, co ma istotne konsekwencje ekologiczne. Różnice między metropolią a obszarem metropolitalnym dotyczą m.in. ich rozmiaru i skali, relacji między miastem a okolicznymi obszarami wiejskimi, poziomu zurbanizowania, charakteru działalności gospodarczej i związanego z nią zanieczyszczenia środowiska, a także stosunku do natury i krajobrazu. Podsumowując, metropolia i obszar metropolitalny to dwa pojęcia blisko ze sobą związane, ale różniące się kilkoma cechami, o kilka zasadniczych różnic między nimi:

- 1) definicja i zakres – metropolia jest zazwyczaj dużym, gęsto zaludnionym obszarem miejskim, składającym się z jednego lub kilku głównych miast oraz okolicznych obszarów miejskich i podmiejskich. Może obejmować kilka miast i ich aglomeracji, tworząc zintegrowany obszar miejski. Obszar metropolitalny natomiast to obszar geograficzny, który obejmuje główne miasto oraz jego okoliczne obszary podmiejskie, włącznie z mniejszymi miastami i wsiami, które są związane z tym głównym miastem pod względem ekonomicznym, społecznym i kulturowym,
- 2) skala – metropolie są zazwyczaj dużymi obszarami o dużej liczbie ludności, zwykle z populacją liczącą się w milionach mieszkańców. Obszary metropolitalne mogą być mniejsze i obejmować tylko kilka mniejszych miast lub aglomeracji, z populacją liczącą się w setkach tysięcy mieszkańców,
- 3) charakterystyka ekonomiczna – metropolie są zazwyczaj centrami gospodarczymi i kulturalnymi, z silnie rozwiniętym przemysłem, usługami i infrastrukturą transportową. Obszary metropolitalne mogą być również silnie rozwinięte ekonomicznie, ale niekoniecznie w takim samym stopniu jak metropolie.

Obie formy mają wpływ na rozwój społeczny, gospodarczy i ekologiczny, co sprawia, że ich badanie jest istotne z punktu widzenia zarządzania miastami oraz planowania przestrzennego i ekonomicznego. W niniejszej dysertacji przyjęto stosowanie pojęcia obszar

metropolitalny. Tworzenie i rozwój zespołów miejskich nie jest już wystarczające. Istnieje potrzeba, by duże miasto określane było mianem metropolii, miasta o znaczeniu międzynarodowym, miasta rozpoznawalnego na świecie³⁶.

1.1. Proces metropolizacji

Kształtowanie się rozwoju metropolii i obszarów metropolitalnych następuje przez przyrost ludności, wzajemne powiązanie kilku aglomeracji czy miast. Wytworzenie możliwości dla metropolii i obszarów metropolitalnych, które stają się atrakcyjną lokalizacją dla biznesu, stwarzającą dobre warunki życia, przyciąga nowych mieszkańców. Współczesna gospodarka stawia na innowacyjność w szerokim aspekcie, od której zależy konkurencyjność przedsiębiorstw oraz organizacji terytorialnych. Charakterystyczną cechą rozwoju metropolii stała się również otwartość dla przepływów informacji i kapitału oraz umiędzynarodowienie rynków pracy³⁷. Elementami, które tworzyły metropolie nie są już, jak kiedyś, miejsca związane z wytwórstwem czy handlem, ale cała infrastruktura biurowa, w które znajdują się węzły światowych sieci, łączy i infostrady.

Powstawanie metropolii i obszarów metropolitalnych to proces metropolizacji. Metropolizacja wyznacza współczesny model rozwoju. Miasta krajów wysoko rozwiniętych oraz większość miast krajów rozwijających się stało się wyznacznikami nowoczesnej i wysoko wydajnej gospodarki usług (m.in. naukowych, doradczych, publikacyjnych, medialnych). Mieszczą się w nich siedziby zarządów globalnych korporacji, wytwarzane są innowacje technologiczne, wyznaczane nowe wzorce kulturowe, style życia i wartości. Metropolizacja dała możliwość powstania ośrodków, w których podejmowane są decyzje o zasięgu międzynarodowym. Europejskie metropolie takie jak Paryż, Frankfurt, Londyn tworzą sieć wzajemnie ze sobą powiązanych społecznie i gospodarczo ośrodków³⁸. Czynniki umożliwiające zachodzenie procesów metropolizacyjnych obejmują:

- międzynarodowy zasięg oddziaływania (wyznaczanie wzorców i kultury, nadawanie tonu życia kraju, a także świata; ośrodek myśli naukowych oraz międzynarodowych konferencji),

³⁶ R. Szymytkie, *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej” 2013, nr 2, s. 45.

³⁷ M. Smętkowski, *Nowe relacje między metropolią a regionem w gospodarce informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4(7) s. 83.

³⁸ M. Smętkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary...*, s. 5.

- infosfera (węzeł przepływu informacji, istotną rolę odgrywają media i dobra infrastruktura telekomunikacyjna),
- położenie (na szlaku lub na skrzyżowaniu istotnych międzynarodowych szlaków),
- komunikacja wewnątrz obszaru metropolitalnego (spójna komunikacja zbiorowa, trasy szybkiego ruchu. Stanowi przeciwwagę dla procesów dezintegracji, ale miasto staje się przez to mniej dostępne i mniej zintegrowane lokalnie),
- wpływ na styl życia (rozwój tzw. klasy metropolitalnej, równoległe postępujące rozwarstwienie i segregacja społeczna i przestrzenna ludności ze względu na status społeczny),
- wpływ na strukturę przestrzeni (reprezentacyjne place i budowle stanowiące o wyjątkowości miejsca, tereny o charakterze rekreacyjnym),
- zarządzanie (wszystkie elementy wchodzące w skład metropolii muszą dobrze ze sobą współdziałać, na polach gospodarki, polityki mieszkaniowej, komunikacji. Dotyczy to nie tylko różnych władz ale i podmiotów sektorowych, organizacji społecznych czy podmiotów gospodarczych)³⁹.

Przekształcenia gospodarki światowej, które można zaobserwować na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat, w coraz większym stopniu znajdują swoje odzwierciedlenie w społecznym wytwarzaniu przestrzeni⁴⁰. Dało to możliwość przeanalizowania procesu urbanizacji i przedstawienia jej w pełniejszy sposób, tak aby można było określić ją jako metropolizację.

Pierwsza połowa XX wieku poświęcona była sukcesywnemu dostosowywaniu się granic administracyjnych miast zgodnie z ich postępującym rozwojem przestrzennym. Po II wojnie światowej nastąpiło zahamowanie aneksji nowych obszarów w granice wielkich miast. Poprzez to działanie nastąpił chaos w postaci braku rozszerzania granic administracyjnych a związana z tym okrese silna suburbanizacja⁴¹ doprowadziła do braku korelacji między relacjami funkcjonalnymi a administracyjnymi. Pojawiające się ze wzmożoną siłą problemy

³⁹ J. Lendzion, *Znaczenie obszarów metropolitalnych i ich otoczenia oraz współczesnych procesów metropolizacyjnych w kształtowaniu polityki regionalnej Państwa*, Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 15-16.

⁴⁰ B. Jałowiecki, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, s. 35.

⁴¹ W ujęciu teoretycznym suburbanizację interpretuje się zwykle jako etap, formę lub fazę zjawiska urbanizacji, związaną z przenoszeniem się mieszkańców miast wraz z ich stylem życia, formami krajobrazowymi i użytkowaniem ziemi, infrastrukturą miejską i miejscami pracy na otaczające miasto obszary wiejskie. K. Heffner, *Procesy suburbanizacji a polityka miejska w Polsce*, [w:] *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza*, (red.) T. Marszał, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 15.

wielkich miast, stały się problemami obszarów metropolitalnych. Wymagało to i wymaga nadal wypracowania nowych mechanizmów zintegrowanego zarządzania oraz koordynacji działania. Obszary metropolitalne stanowiące złożone struktury administracyjne i gospodarcze, uznawane są za szczególne przestrzenie wymagające uporządkowania i wprowadzenia modeli zarządzania w zależności od wielkości jednostek administracyjnych, na które składają się gminy, a także większe jednostki podziału jak dystrykty, powiaty, prowincje czy departamenty.

1.2. Charakterystyka krajów europejskich w ujęciu metropolitalnym

Anglia

Obszary zurbanizowane zostały zinstytucjonalizowane w 1974 roku jako jednostki samorządu lokalnego drugiego szczebla – tzw. hrabstwa metropolitalne. Hrabstwa metropolitalne rozwiązane zostały w roku 1987 r., głównie z przyczyn politycznych. W ich miejsce powstały sieci obligatoryjnych bądź fakultatywnych związków samorządowych. Obecnie funkcjonują agendy rządowe a jedynym regionem samorządowym jest Wielki Londyn i City of London. Przeprowadzone badania przez Norrisa wskazały, iż elity polityczne mogłyby zaakceptować samorządy regionalne jedynie pod warunkiem przejęcia kompetencji wyłącznie od rządu centralnego, tym samym nie naruszając dotychczasowych uprawnień jednostek lokalnych⁴².

Francja

We Francji reforma metropolitalna zaczęła się w końcu lat pięćdziesiątych XX wieku, co było związane z dynamicznym rozwojem procesów urbanizacyjnych. Głównym czynnikiem przyspieszającym nowe formy zarządzania metropolitalnego były decyzje planistyczne na szczeblu centralnym. Wyznaczono w 1965 roku 8 *métropoles d'équilibre - metropolie równowagi*. Były to: Bordeaux, Lyon, Marsylia, Tuluza, Rennes, Lille, Strasburg, Nancy-Metz. Ich zadaniem było przeciwdziałanie dominacji Paryża w życiu gospodarczym i ekonomicznym kraju. Brak odpowiednich struktur zarządzania oraz planowania na tym poziomie stał się istotną barierą dla rozwoju tych metropolii. Kolejnym etapem rozwiązań organizacyjnych stała się kooperacja gmin. Wprowadzono instytucję wspólnot miejskich (lata sześćdziesiąte XX wieku.)

⁴² D. Norris, *Whither Metropolitan Governance?*, „Urban Affairs Review” 2001, nr 36, s. 541.

następnie w latach osiemdziesiątych XX wieku dodano szczebel administracji samorządowej w postaci regionów, co zupełnie skomplikowało model zarządzania terytorialnego we Francji⁴³.

Niemcy

W Niemczech istniały różnorodne rozwiązania ustrojowe. Federalny ustrój państwa stanowi o kompetencjach i regulacji samorządu terytorialnego, które należą do poszczególnych landów. Metropolie niemieckie nie są traktowane jednakowo w skali całego państwa, ale stanowią odrębną i wyjątkową pozycję ustrojową w obrębie landu, w którym się znajdują. Prawną możliwość wyodrębnienia obszarów metropolitalnych dała w 1964 r. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, która wprowadzała obowiązek ustalenia regionów przez poszczególne kraje związkowe. Nawiązywały one do obszarów metropolitalnych i tworzyły strukturę pośrednią pomiędzy landem a miastami i powiatami ziemskimi. W zależności od stopnia niezależności poszczególnych związków, aparat wykonawczy umiejscowiony był przy regionalnych przedstawicielstwach władz kraju związkowego albo jako samodzielna instytucja administracji samorządowej⁴⁴.

Włochy

We Włoszech próba uregulowania obszarów metropolitalnych miała miejsce w 1900 r. na mocy *Ordinamento delle autonomie locali*, czyli ustawy, która utworzyła nowy szczebel samorządowy określano jako *citta metropolitana* – miasto metropolitalne. Miał on przejąć kompetencję prowincji oraz dotychczasowe zadania gmin, które ze względu na swoją naturę i zasięg musiały być poddane koordynacji w skali całego obszaru metropolitalnego. W konsekwencji doszło do sprzeciwu regionów wobec silnych władz metropolitalnych i nastąpiła obawa przed ingerencją państwa w wytyczanie nowych granic jednostek. Regiony stały się najważniejszym szczeblem administracji pośredniczącym pomiędzy rządem a gminami. Pokazuje to, iż silne władze na poziomie regionalnym wyjątkowo utrudniły wykształcenie się struktur zarządzania na obszarach metropolitalnych⁴⁵.

Hiszpania

W latach osiemdziesiątych XX wieku pomiędzy socjalistyczną Barceloną a komunistycznymi gminami podmiejskimi doszło do konfliktu w wizji modelu zarządzania

⁴³ Ł. Mikula, *Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica” 2010, nr 245, s. 53.

⁴⁴ Ibidem, s. 53-54.

⁴⁵ Ł. Mikula, *Metropolia...*, s. 54.

metropoliami. Dla ówczesnego burmistrza Barcelony - Pascual'a Maragall'a Barcelona stanowiła cały obszar metropolitalny, który powinien być sformalizowany a główną rolę w zarządzaniu odgrywałoby miasto centralne. Premier Katalonii - Jordi Pujol uważał, iż należy promować mniejsze gminy, aby w ten sposób zrównoważyć całkowitą dominację Barcelony. W konsekwencji optował za zdecentralizowanym systemem zarządzania bez władz metropolitalnych⁴⁶.

Proces metropolizacji to zjawisko, w którym coraz większe obszary terenów wiejskich i peryferyjnych przekształcają się w rozwinięte i zdominowane przez miasta obszary metropolitalne. Proces ten jest wynikiem intensywnego wzrostu urbanizacji i migracji ludności z obszarów wiejskich do miast, co prowadzi do tworzenia się dużych skupisk ludzkich. Przebieg generalny procesu metropolizacji obejmuje kilka etapów. Pierwszym etapem jest intensyfikacja procesu urbanizacji, która prowadzi do szybkiego wzrostu liczby mieszkańców miast oraz do powstania coraz większych aglomeracji miejskich. Kolejnym etapem jest proces suburbanizacji, czyli przemieszczania się ludności z centrum miasta do okolicznych obszarów wiejskich i peryferyjnych, co prowadzi do powstania miast-satelitów oraz do rozwoju infrastruktury komunikacyjnej. Trzeci etap to konsolidacja aglomeracji miejskich, czyli połączenie kilku mniejszych miast w jedną większą metropolię. Proces ten związany jest z rozwojem transportu publicznego oraz z intensyfikacją przepływów ludzkich i handlowych między poszczególnymi miastami. Ostatnim etapem procesu metropolizacji jest rozwój miast globalnych, czyli największych i najważniejszych miast na świecie, które stanowią centra światowej gospodarki, nauki i kultury. Wnioski wynikające z procesu metropolizacji są różnorodne. Z jednej strony metropolizacja prowadzi do szybkiego rozwoju miast, co przyciąga wiele inwestycji i generuje wzrost gospodarczy, z drugiej, proces ten prowadzi również do wielu negatywnych konsekwencji, takich jak wzrost nierówności społecznych, degradacja środowiska naturalnego, wzrost przestępczości czy rosnące problemy związane z transportem i komunikacją. W związku z tym, aby przeciwdziałać negatywnym skutkom metropolizacji, ważne jest podejmowanie działań mających na celu zrównoważony rozwój miast oraz ich otoczenia. Wymaga to nie tylko skutecznej polityki urbanistycznej, ale również inwestycji w rozwój infrastruktury transportowej czy energetycznej oraz odpowiedniego modelu zarządzania.

W Polsce proces metropolizacji przybierał różne tempo rozwoju w zależności od zaawansowania funkcji metropolitalnych. Współpraca gmin na zasadzie stowarzyszeń czy

⁴⁶ Ibidem, s. 54-55.

związków międzygminnych nie przyniosła oczekiwanych sukcesów w Polsce, na tyle mocnych, aby ustanowić prawne regulacje – tzw. ustawę metropolitalną dla wszystkich tych obszarów. Udało się to jedynie zrealizować w 2017 roku Ustawą o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

1.3. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi

Mantey uważa, że rosnące tempo zmian w otoczeniu oraz złożoność czynników wpływających na funkcjonowanie miast takich regionów wymaga podejmowania działań skoordynowanych i kompleksowych, uwzględniających szeroką gamę tych czynników oraz angażujących różne podmioty działające w danej przestrzeni, z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Ta potrzeba wyraża się w idei zintegrowanego zarządzania przestrzenią⁴⁷. Dolnicki zwraca uwagę na to, że każde duże miasto jest częścią większej całości funkcjonalnej i przestrzennej, otoczonej zwykle przez różnorodne osiedla, z którymi naturalnie współdziała. Te jednostki osadnicze wraz z miastem centralnym (lub kilkoma równorzędnymi miastami) tworzą wewnętrznie powiązany zespół miejski (region) funkcjonalny⁴⁸. Zarządzanie tak złożonym systemem technicznym i społecznym, jak obszary metropolitalne, wymaga nowych metod i instytucjonalnych rozwiązań. W wielu krajach podejmowane są już od lat próby tworzenia mechanizmów i instytucji zarządzających tymi obszarami, niezależnie od podziałów administracyjnych. Dobre zarządzanie obszarami metropolitalnymi może przynieść wiele korzyści, zarówno dla poszczególnych państw członkowskich, jak i dla Unii Europejskiej jako całości, poprzez zwiększenie konkurencyjności tych obszarów w globalnej sieci miast metropolitalnych. Wprowadzenie nowych metod zarządzania obszarami metropolitalnymi może być niezbędne ze względu na ich złożoność i dynamikę zmian. Tradycyjne podejścia oparte na podziałach administracyjnych często nie są wystarczające, ponieważ obszary metropolitalne obejmują zwykle wiele miast, gmin i innych jednostek, a także różnorodne sektory gospodarki i społeczeństwa. W związku z tym konieczne jest opracowanie kompleksowych i zintegrowanych podejść zarządzania, które uwzględniają różnorodność czynników wpływających na funkcjonowanie obszarów metropolitalnych. Tworzenie nowych instytucji zarządzających obszarami metropolitalnymi może być kluczowe dla skutecznego funkcjonowania tych obszarów. Takie instytucje mogą być odpowiedzialne za koordynowanie

⁴⁷ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6, s. 8-9.

⁴⁸ B. Dolnicki, *Zarządzanie metropoliami*, [w:] *Dobre praktyki miast Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 292.

działań różnych podmiotów, integrowanie polityk i działań w zakresie planowania przestrzennego, transportu, infrastruktury, środowiska, społeczności lokalnych i innych obszarów, które mają wpływ na funkcjonowanie obszaru metropolitalnego. Instytucje te mogą również być odpowiedzialne za budowanie partnerstw i współpracy między różnymi interesariuszami, takimi jak władze lokalne, organizacje społeczne, sektor prywatny i inne podmioty. Wprowadzenie nowych metod i instytucji zarządzania obszarami metropolitalnymi może przynieść wiele korzyści. Dobre zarządzanie może prowadzić do lepszej koordynacji działań, zwiększenia efektywności działań publicznych, poprawy jakości życia mieszkańców, zrównoważonego rozwoju i wzrostu gospodarczego obszaru metropolitalnego. Ponadto, silne i dobrze zarządzane obszary metropolitalne mogą zyskać konkurencyjną pozycję na arenie międzynarodowej, przyciągając inwestycje, talenty i zwiększając swoją siłę w globalnej sieci miast metropolitalnych. To z kolei może przynieść korzyści nie tylko dla samego obszaru metropolitalnego, ale także dla poszczególnych państw członkowskich i Unii Europejskiej jako całości⁴⁹.

1.4. Modele zarządzania obszarami metropolitalnymi

Nie można wskazać jednoznacznie konkretnych modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi. W każdym kraju wypracowane są indywidualnie. Na ostateczny ich kształt wpływ mają: położenie geograficzne, ustrój polityczny, struktura administracyjna, historia regionu, lokalna specyfika czy stopień decentralizacji kraju. Istnieje wiele podejść do zarządzania obszarami metropolitalnymi w formie modeli, a żaden z nich nie jest idealny. Model zdecentralizowany – to podejście, w którym władze lokalne zachowują pełną kontrolę nad zarządzaniem obszarem metropolitalnym. W tym modelu każda gmina ma własne kompetencje i władze. Decyzje podejmowane są niezależnie przez poszczególne jednostki, a koordynacja między nimi jest ograniczona⁵⁰. Zaletą tego modelu jest to, że władze lokalne lepiej znają potrzeby swojego regionu i są w stanie skutecznie reagować na wyzwania związane z rozwojem. Wadą jest natomiast brak koordynacji działań i podejmowania decyzji strategicznych.

⁴⁹ Komisja Europejska, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011, s. 57.

⁵⁰ M. Górczyńska-Goraj, A. Parteka, *Obszary metropolitalne w Polsce – wyzwania i możliwości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017, s. 26.

Model scentralizowany⁵¹ to taki, w którym władza jest scentralizowana w jednej organizacji lub instytucji i zarządza wszystkimi aspektami rozwoju obszaru. Władze lokalne mają ograniczone uprawnienia i decyzje podejmowane są na poziomie centralnym. Zaletą takiego modelu jest to, że pozwala na efektywną koordynację działań i podejmowanie decyzji strategicznych. Wadą jest brak elastyczności i możliwości uwzględnienia indywidualnych potrzeb poszczególnych gmin.

Model partnerstwa publiczno-prywatnego⁵² obejmuje podejście, w którym władze lokalne współpracują z prywatnymi partnerami w celu zarządzania obszarem metropolitalnym. Partnerzy prywatni, tacy jak przedsiębiorcy, deweloperzy lub organizacje pozarządowe wnoszą swoje doświadczenie i zasoby do procesu planowania i zarządzania rozwojem obszaru⁵³. Współpraca pozwala na elastyczność, innowacyjność i dostęp do dodatkowych środków finansowych. Wadą takiego modelu jest to, że nie zawsze jest łatwo znaleźć odpowiednich partnerów prywatnych i zachować równowagę między interesami publicznymi a prywatnymi.

Powołując się na raport Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) należy zauważyć, iż w wielu europejskich miastach podjęto próbę stworzenia modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi. Wśród stosowanych modeli zarządzania można wyróżnić model kompleksowy, wybranych zadań i doradczy (tab. 3).

Tabela 3. Wybrane modele zarządzania zaproponowane w raporcie Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG): Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja

model	obszary metropolitalne	charakterystyka
kompleksowy	Hannover	<ul style="list-style-type: none"> wyłonienie władz w drodze wyborów. szeroki zakres uprawnień związanych z polityką gospodarczą i społeczną. uprawnienia w zakresie polityki infrastrukturalnej oraz środowiskowej, które pozwala na opracowanie i wdrażanie zintegrowanych strategii rozwoju danej metropolii (obszaru metropolitalnego)
wybranych zadań	Stuttgart, Paryż, Helsinki, Ateny, Saloniki, Lizbona, Porto	<ul style="list-style-type: none"> władze są wybierane lub nominowane. mają ograniczone kompetencje, co uniemożliwia im realizację i rozwiązywanie poszczególnych zagadnień i problemów związanych z rozwojem metropolii (obszaru metropolitalnego)
doradczy	Glasgow, Zurych, Monachium, Kopenhaga-Malmö	<ul style="list-style-type: none"> brak osobnego szczebla władzy na poziomie metropolii zadania związane z planowaniem strategicznym rozwoju metropolii oraz pełnieniem funkcji doradczych przy wdrażaniu realizują agencje rozwoju lub wspólne komitety doradcze wyłaniane przez istniejące władze publiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Smętkowski, Jałowicki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa 2008, s. 77-78.

⁵¹ D. Pachocka, *Modele zarządzania obszarami metropolitalnymi*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, nr 18(4), s. 222.

⁵² Ibidem, s. 222-223.

⁵³ Ibidem, s. 224.

Omówione powyżej modele zarządzania obszarami metropolitalnymi stosowane różnią się między sobą. Trudno jest jednoznacznie określić, który jest skuteczniejszy i przynosi lepsze efekty. Model zdecentralizowany polega na zachowaniu pełnej kontroli nad obszarem przez władze lokalne, jednakże brakuje w nim koordynacji działań na poziomie strategicznym. W modelu scentralizowanym władza jest skupiona w jednej organizacji, co pozwala na efektywną koordynację działań, ale ogranicza elastyczność i uwzględnianie indywidualnych potrzeb gmin. W modelu partnerstwa publiczno-prywatnego władze lokalne współpracują z prywatnymi partnerami, co pozwala na elastyczność, innowacyjność i dostęp do dodatkowych środków finansowych, ale wymaga równoważenia interesów publicznych i prywatnych. W każdym przypadku istotne jest uwzględnienie specyfiki danego obszaru metropolitalnego i jego potrzeb, a także zaangażowanie mieszkańców i przedstawicieli różnych grup interesów w proces zarządzania. Istotnym elementem jest budowa więzi na rzecz współpracy i pozyskanie nie tylko politycznego, ale również społecznego poparcia dla idei bliższej współpracy⁵⁴. Wiele państw, m.in. Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia i Włochy wprowadziło do swoich systemów prawnych instrumenty zarządzania metropolitalnego. Na tych terenach funkcjonują zarządy, rady, bądź kolegia metropolitalne, które wdrażają projekty współpracy. Projekty te bazują na zintegrowanych strategiach rozwoju i innych dokumentach sektorowych m.in. transporcie publicznym, gospodarce komunalnej, usługach społecznych oraz wspólnej promocji.

1.5. Problematyka zarządzania obszarami metropolitalnymi

W literaturze przedmiotu można znaleźć różne ujęcie problematyki zarządzania obszarami metropolitalnymi. W ujęciu prawno-administracyjnym skupiono się na problematyce organizacji i finansów. Z kolei geografowie i urbaniści często koncentrują się na zagospodarowaniu przestrzennym i rozwoju osadnictwa, a ekonomiści na analizie rynków pracy i gospodarki. Takie podejście, skupiające się na wybranych aspektach zarządzania obszarami metropolitalnymi, może prowadzić do niekompletnego postrzegania problemów i utrudniać osiągnięcie celów związanych z ich rozwojem. W związku z tym, w badaniach dotyczących metropolii ważne jest podejście interdyscyplinarne, które pozwoli na kompleksową analizę problemów metropolitalnych, uwzględniając różne aspekty związane z ich funkcjonowaniem.

⁵⁴ K. Janas, *Raport o stanie polskich miast Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017, s. 19.

Zarządzanie obszarami metropolitalnymi jest złożoną problematyką, która dotyczy różnych aspektów funkcjonowania dużych aglomeracji miejskich. Wyzwania te wynikają z faktu, że metropolie składają się z wielu miast i gmin, co sprawia, że ich zarządzanie jest trudniejsze niż w przypadku mniejszych jednostek administracyjnych.

Jednym z głównych wyzwań jest zapewnienie koordynacji działań pomiędzy różnymi jednostkami administracyjnymi w obrębie metropolii. Ze względu na złożoność struktury władz i różne poziomy samorządu terytorialnego, często występują problemy związane z koordynacją działań i podejmowaniem wspólnych decyzji. Kolejnym wyzwaniem jest zagwarantowanie równomiernego rozwoju poszczególnych obszarów w ramach metropolii. Duże aglomeracje miejskie często charakteryzują się zróżnicowaniem pod względem rozwoju gospodarczego, społecznego i przestrzennego, dlatego istotne jest, aby podejmowane działania były ukierunkowane na rozwój całego obszaru metropolitalnego, a nie tylko jego wybranych fragmentów. W ramach zarządzania obszarami metropolitalnymi pojawiają się również problemy związane z zapewnieniem odpowiedniego poziomu usług publicznych oraz infrastruktury. Ze względu na dużą liczbę mieszkańców i złożoność struktury władz, często występują trudności w zapewnieniu skutecznej koordynacji działań w zakresie m.in. transportu publicznego, ochrony zdrowia czy edukacji. Badania międzynarodowe wskazują na rzadkość spontanicznej współpracy między samorządami lokalnymi w obszarach metropolitalnych. Zwykle wymaga ona interwencji centralnej władzy. Doświadczenia z Europy Zachodniej wskazują, że małe gminy są bardzo niechętne do takiej współpracy bez zachęt z zewnątrz, niezależnie od korzyści ekonomicznych. Współpraca międzygminna wiąże się z różnymi kosztami, w tym kosztami politycznymi związanymi z uzgodnieniem kompromisów i rezygnacją z ambicji poszczególnych przywódców gminnych. Koszty organizacyjne, takie jak zarządzanie i wykonywanie zadań, są również istotne. Współpraca międzygminna może generować problemy związane z przejrzystością procesów decyzyjnych i legitymizacją struktur organizacyjnych, dlatego istotne jest, aby centralna władza zapewniła zachęty do współpracy międzygminnej, a także dostarczyła narzędzi organizacyjnych i prawnych umożliwiających efektywne funkcjonowanie takiej współpracy. Potrzebna jest również demokratyczna legitymizacja struktur organizacyjnych, aby zapewnić przejrzystość i skuteczność działań podejmowanych przez władze metropolitalne. W Europie inicjatywy współpracy metropolitalnej były podejmowane w związku z nieadekwatnością struktur terytorialno-administracyjnych do układów powiązań przestrzenno-funkcjonalnych oraz z uwagi na sieciowy charakter problemów występujących w obszarach metropolitalnych. Właśnie chęć poprawy efektywności zarządzania oraz uzyskania przewagi konkurencyjnej na

poziomie krajowym i międzynarodowym stanowiła ważną przesłankę do powstania takich inicjatyw. Co istotne, brak delimitacji obszarów metropolitalnych jest jedną z głównych przyczyn niemożności dogłębnego uregulowania wszelkich najważniejszych kwestii prawnych związanych z funkcjonowaniem tych obszarów. Słusznie w tym kontekście zauważyła Krześ, która stwierdziła, że „konieczność uregulowania przepisami prawa zasad funkcjonowania obszarów metropolitalnych w strukturze administracyjnej kraju jest oczywista. Władze lokalne nie radzą sobie z zarządzaniem ponadlokalnym, gdyż brak jest adekwatnych instrumentów prawnych i ekonomicznych, a to z kolei powoduje problemy w harmonijnym zagospodarowaniu danego obszaru, w tym m.in. zakłócenia ładu przestrzennego. Przed wprowadzeniem uregulowania dotyczącego działalności i funkcjonowania obszarów metropolitalnych, najpierw należy określić ich granice⁵⁵. Mimo że metropolie są często silnymi ośrodkami wzrostu, to jednocześnie charakteryzują się one dużą koncentracją problemów, w tym wysoką stopą bezrobocia. Zamykanie zakładów przemysłowych zwykle nie jest możliwe do zrekompensowania przez tworzenie nowych miejsc pracy o wysokich wymaganiach kwalifikacyjnych i poziomie konkurencyjności. Odpowiednie przeszkolenie bezrobotnych o niskich kwalifikacjach, szczególnie długotrwale bezrobotnych, w celu ich reintegracji na rynek pracy jest bardzo trudne. Innym ważnym problemem w obszarach metropolitalnych jest fragmentacja władzy. Partie polityczne i wybory samorządowe wpływają na problemy z zarządzaniem całym obszarem. Decyzje podejmowane są *ad hoc*, w procesie ciągłych negocjacji z zainteresowanymi podmiotami, w celu uniknięcia otwartych konfliktów. Autonomia władz lokalnych prowadzi do rozdrobnienia kompetencji i podziału metropolii na mniejsze jurysdykcje, bez żadnych centralnych władz dbających o dobro całego regionu. Współpraca między różnymi podmiotami jest szczególnie trudna z uwagi na brak wcześniejszych doświadczeń oraz powszechny brak wiedzy i zaufania do potencjalnych partnerów. Polskie samorzady stopniowo uczą się realizacji zadań, które na nie nałożono, ale również współpracy. Istnieje również problem niewielkiej partycypacji społeczności w zarządzaniu rozwojem lokalnym, co wynika z braku rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i niskiego poziomu kapitału społecznego⁵⁶.

Zauważyć można postępujące procesy uczenia się samorządów, „dojrzewania” do współpracy z innymi podmiotami. Konflikty generowane są także błędnymi decyzjami dotyczącymi użytkowania terenów, które to tereny postrzegane są często z perspektywy

⁵⁵ A. Krześ, *Delimitacja polskich obszarów metropolitalnych*, „Biblioteka Regionalisty” 2012, nr 12, s. 66.

⁵⁶ E. Zeman-Miszewska, *Współpraca samorządów terytorialnych z innymi podmiotami w procesie świadczenia usług publicznych*, „Studia Ekonomiczne” 2019, nr 378, s. 101.

lokalnej, w oderwaniu od szerszego kontekstu przestrzennego. Tworzone układy są dysfunkcjonalne, gdyż na większości obszarów metropolitalnych w Polsce mamy do czynienia z opóźnieniami w rozwoju infrastruktury, szczególnie transportowej. Konflikty będą narastać, ponieważ gminy planują rozwój znacznie ponad miarę przewidywanych potrzeb. Prowadzi to do rozproszonej zabudowy, rosnących kosztów rozbudowy infrastruktury technicznej oraz pogorszenia jakości środowiska naturalnego⁵⁷. Konflikty generowane są także błędnymi decyzjami dotyczącymi użytkowania terenów, które to tereny postrzegane są często z perspektywy lokalnej, w oderwaniu od szerszego kontekstu przestrzennego. Tworzone układy są dysfunkcjonalne, gdyż na większości obszarów metropolitalnych w Polsce mamy do czynienia z opóźnieniami w rozwoju infrastruktury, szczególnie transportowej. Konflikty będą narastać, ponieważ gminy planują rozwój znacznie ponad miarę przewidywanych potrzeb. Prowadzi to do rozproszonej zabudowy, rosnących kosztów rozbudowy infrastruktury technicznej oraz pogorszenia jakości środowiska naturalnego.

1.6. Podsumowanie

Obszary metropolitalne to złożone terytoria, na których występują funkcje metropolitalne i relacje funkcjonalne, łączące wiele ośrodków miejskich w spójną całość. Charakteryzują się silnymi możliwościami rozwoju, procesami metropolizacji, rozwiniętą siecią transportową i powiązaniem funkcjonalnymi pomiędzy ośrodkami. Są ważne dla umacniania europejskiego modelu społecznego i ekonomicznego, a także dla podejmowania decyzji na poziomie międzynarodowym. Dobre zarządzanie obszarami metropolitalnymi może przynieść wiele korzyści, dlatego konieczne jest opracowanie kompleksowych podejść zarządzania, uwzględniających różnorodne czynniki wpływające na funkcjonowanie tych obszarów. Tworzenie instytucji zarządzających może pomóc w koordynowaniu działań różnych podmiotów i integrowaniu polityk i działań w zakresie planowania przestrzennego, transportu, infrastruktury, środowiska i społeczności lokalnych. W kontekście zarządzania obszarami metropolitalnymi istotne są również kwestie zrównoważonego rozwoju, skutecznego zarządzania oraz zapewnienie równego dostępu do zasobów i usług publicznych dla wszystkich mieszkańców.

Wreszcie, warto podkreślić, że obszary metropolitalne stanowią nie tylko wyzwania, ale i szanse rozwoju dla lokalnych społeczności i całych regionów. Dzięki obecności silnych

⁵⁷M. Grochowski, *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, „Mazowsze Studia Regionalne” 2009, nr 2, s. 80.

ośrodków metropolitalnych, mieszkańcy mają dostęp do szerszej gamy usług i możliwości zatrudnienia, a przedsiębiorstwa zyskują większy rynek zbytu i łatwiejszy dostęp do kapitału i innowacji. Odpowiednie zarządzanie obszarami metropolitalnymi może zwiększyć ich atrakcyjność inwestycyjną oraz konkurencyjność na rynku międzynarodowym.

Tekst wskazuje również, że obszary metropolitalne są ważnymi terytoriami, które charakteryzują się rozwiniętymi sieciami transportowymi, powiązaniem funkcjonalnymi i możliwościami rozwoju. Zaznaczono, że poprawne zarządzanie obszarami metropolitalnymi przynosi korzyści dla społeczności, jak również dla przedsiębiorstw i inwestorów. Jednocześnie ważne jest, aby takie zarządzanie było zrównoważone, wzięło pod uwagę ochronę środowiska i perspektywę społeczną oraz partycypacyjną. Wnioskiem z tekstu jest to, że tworzenie instytucji zarządzających i koordynacja działań różnych podmiotów jest konieczna, aby przeciwdziałać negatywnym skutkom wzrostu obszarów metropolitalnych, takim jak segregacja społeczna, zanieczyszczenie i brak równości w dostępie do zasobów i usług.

Wprowadzenie do problematyki zarządzania metropoliami i obszarami metropolitalnymi jest niezwykle ważne, ponieważ to właśnie w obszarach tych skupia się większość działań i inwestycji, a co za tym idzie – większość problemów. Wiele miast na świecie staje się metropoliami, a ich rozwój i zarządzanie wymaga zastosowania nowych podejść, strategii i modeli zarządzania. Proces metropolizacji to zjawisko związane z rosnącym znaczeniem miast jako centrów gospodarczych, politycznych i kulturalnych, co prowadzi do intensywnego rozwoju infrastruktury i zwiększenia przepływu ludności i towarów. Współczesne podejście do zarządzania obszarami metropolitalnymi to podejście zintegrowane, uwzględniające różnorodne aspekty funkcjonowania miasta i jego otoczenia. Obejmuje ono koncepcję zrównoważonego rozwoju, partycypację społeczną, innowacyjność i elastyczność w podejmowaniu decyzji. Współczesne podejście do zarządzania obszarami metropolitalnymi skupia się na integracji różnych obszarów funkcjonalnych, jak transport, mieszkalnictwo, planowanie przestrzenne, ochrona środowiska czy rozwój gospodarczy. Zaletą takiego podejścia jest to, że pozwala na zwiększenie efektywności działań oraz ich koordynację między różnymi sektorami i instytucjami. Wadą takiego podejścia może być trudność w integracji różnych obszarów funkcjonalnych, co często prowadzi do konfliktów interesów różnych grup mieszkańców, biznesu czy organizacji pozarządowych. Ponadto, takie podejście wymaga silnej koordynacji działań między różnymi władzami i instytucjami, co nie zawsze jest łatwe do osiągnięcia. Wreszcie, takie podejście wymaga odpowiednich narzędzi i zasobów finansowych, które nie zawsze są łatwo dostępne. Skuteczne podejście do zarządzania obszarami

metropolitalnymi wymaga zastosowania różnorodnych modeli zarządzania, zależnych od specyfiki danego obszaru i potrzeb mieszkańców.

Podsumowując, wybór odpowiedniego modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi zależy od wielu czynników i wymaga dokładnej analizy specyfiki danego obszaru. W każdym przypadku istotne jest zachowanie równowagi między potrzebami poszczególnych gmin a potrzebami całego obszaru metropolitalnego oraz skuteczna koordynacja działań i podejmowanie strategicznych decyzji. Problematyka zarządzania obszarami metropolitalnymi jest bardzo rozległa i obejmuje wiele kwestii, takich jak zrównoważony rozwój, transport, ochrona środowiska, rozwój przestrzenny, gospodarka, bezpieczeństwo publiczne i wiele innych.

ROZDZIAŁ 2.

WSPÓLRZĄDZENIE JAKO WSPÓŁCZESNY PARADYGMAT ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

2.1. Podstawy teorii współrzędzenia

Problematyka związana z zarządzaniem organizacjami publicznymi jest od wielu lat przedmiotem rozważań naukowych. Według Lewandowskiego, celem rządów, władz i innych organizacji sektora publicznego jest usprawnienie usług publicznych oraz zwiększenie standardów życia obywateli⁵⁸. Uważa on, że nowe podejście do zarządzania wymaga uwzględnienia szerokiego kontekstu funkcjonowania organizacji⁵⁹. Słusznie zauważa Stawasz i Banachowicz, iż zarządzanie publiczne ma pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy, stabilność procesów gospodarczych oraz dobrobyt społeczny poprzez wprowadzanie przejrzystości w procesach decyzyjnych, umożliwienie partycypacji społecznej, otwartości, utrzymanie równowagi finansowej i przestrzeganie prawa na każdym szczeblu sprawowania władzy⁶⁰. Rudolf wskazuje, iż skuteczne i efektywne działanie sektora publicznego odgrywa kluczową rolę w tworzeniu dobrobytu społecznego. Jednakże wdrażanie zmian w tej sferze napotyka trudności związane z biurokracją, ekonomią oraz sposobem myślenia⁶¹. Jak zauważa Waśniewski, zasady i reguły ogólnego zarządzania mogą zostać zastosowane w zarządzaniu publicznym, jednakże wymagają one odpowiedniego dopasowania do jego specyfiki⁶².

Chcąc wskazać na idealny model biurokracji, wielu autorów nawiązuje do tzw. modelu weberowskiego, który zapewnia najwyższy stopień przewidywalności wyników i gwarantuje wysoki poziom efektywności⁶³. Wspomniany model (*public administration*) w pierwszej połowie lat XX w. nie był dostatecznie przystosowany do coraz bardziej złożonych procesów, które miały miejsce w rozwiniętych krajach świata. Ćwiklicki zauważa, że tradycyjna biurokracja nie jest zdolna do skutecznego funkcjonowania w dynamicznym otoczeniu

⁵⁸ M. Lewandowski, *Public organizations and business model innovation: The role of public service design*, [w]: *Open Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. IGI Global, USA 2020, s.767

⁵⁹ M. Lewandowski, *Sprawność zarządzania z perspektywy humanistycznej*, „Współczesne Zarządzanie” 2011, 10.1, s.107.

⁶⁰ D. Stawasz, B. Banachowicz, *Zarządzanie publiczne-wyzwania dla procesu kształcenia na poziomie wyższym-przykład Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego*, „Studia Ekonomiczne” 2013, 168, s.270.

⁶¹ W. Rudolf, *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, 30.2, s.81

⁶² J. Waśniewski, *Efektywność i jej pomiar w organizacjach publicznych*, [w]: *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, (red.) M. Ćwiklicki, A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2023, s. 124.

⁶³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 60.

i społeczeństwie informacyjnym. Z tego powodu konieczne są nowe podejścia organizacyjno-zarządcze, które lepiej odpowiadają na wymagania współczesnej gospodarki⁶⁴. Jak zauważył Krukowski, tradycyjny zbiór reguł funkcjonowania, oparty na myśli Maxa Webera, nie odpowiada wymaganiom współczesnej rzeczywistości XX wieku⁶⁵. Leja stwierdza, że w dzisiejszych czasach organizacje muszą działać w warunkach niepewności i z tego powodu muszą poszukiwać nowych, nietypowych i szybkich sposobów zarządzania⁶⁶.

Po II wojnie światowej, szybki wzrost gospodarczy przyczynił się do ukształtowania nowego modelu zarządzania publicznego, zwanego nowym zarządzaniem publicznym (*new public management*), a w przestrzeni publicznej zaczęły pojawiać się określenia takie jak menedżeryzm czy rynkowa administracja publiczna, które miały wskazywać na dostosowywanie się sfery publicznej do menadżerskiego zarządzania⁶⁷. Istotną różnicą, wskazującą na przemianę modelu biurokratycznego, na nowe zarządzanie publiczne było dostosowywanie się do zasad gospodarki rynkowej, co spowodowało wzrost elastyczności w działaniu i organizacji sektora publicznego oraz większą uwagę na potrzeby obywateli⁶⁸. Jak podkreśla Frączkiewicz-Wronka, należy dążyć do wprowadzania innowacyjnych i dynamicznych rozwiązań, które sprzyjają przedsiębiorczości. Ponadto, w ramach nowego zarządzania publicznego oczekuje się rozwijania elastycznych umiejętności, aby sprostać wymaganiom stawianym przez współczesne wyzwania⁶⁹. Kolejnym etapem w rozwoju zarządzania publicznego było współzrządzenie publiczne (*new public governance*). Jego rozwój wynikał z potrzeby podnoszenia efektywności organizacji publicznych, które stały przed koniecznością otwarcia się na interakcje z podmiotami zewnętrznymi⁷⁰. Model ten rozwinął się na kanwie socjologii organizacji, teorii sieci, zarządzania relacjami międzyorganizacyjnymi,

⁶⁴ M. Ćwiklicki, *W kierunku neo-biurokracji: o biurokracji we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego*, „MPRA Paper” 2015, s. 2.

⁶⁵ K. Krukowski, M. Siemiński, *Kultura organizacyjna urzędów miast w Polsce*, „Optimum. Economic Studies” 2015, 4, s.122.

⁶⁶ K. Leja, *Paradoksy w zarządzaniu organizacją-wejście do czy wyjście z labiryntu*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie” 2013, zeszyt 13, s.61.

⁶⁷ J. O'Flynn, *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*, „Australian Journal of Public Administration” 2007, nr 66(3), s. 353-366; J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, „Public Administration Review” 2015, nr74(4), s. 446.

⁶⁸ R. Andrews, S. van de Walle, *New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness*, „Public Management Review” 2013, nr 15(5), s. 772; E. Sørensen, J. Torfing, *Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks*, „American Review of Public Administration” 2017, nr 47(7), s. 829.

⁶⁹ A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wydawnictwa Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu”, 2008, 15, s.21.

⁷⁰ W. Rudolf, *Marketing w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 30.

a także przy założeniu zmienności i fragmentaryzacji w realizacji zadań publicznych⁷¹. Ewaluacja modelu wskazuje na ogromną różnorodność, w której występuje tendencja do rozproszenia władz, a nie jej centralizacji, gdzie częściej scala się zdania niż je dzieli, gdzie społeczeństwo domaga się większej wolności i indywidualizmu niż integracji⁷².

Współrzędzenie jest jednym z paradygmatów zarządzania publicznego, będącego jedną z subdyscyplin nauk o zarządzaniu i jakości, która wyodrębniona została z zarządzania ze względu na specyfikę przedmiotową. Przedmiotem badań zarządzania publicznego są procesy organizacji i zarządzania występujące w organizacjach publicznych oraz w tych organizacjach obywatelskich, których działania ukierunkowane są na realizację celów zbieżnych z celami organizacji publicznych⁷³. Jak zauważa Wiatrak, podstawowym krokiem podejmowanym w sektorze publicznym jest określenie celów i zadań, które będą realizowane w przyszłości i zapewnienie odpowiednich zasobów do ich realizacji⁷⁴. Współrzędzenie w ujęciu zarządzania publicznego polega głównie na budowaniu relacji z innymi organizacjami i instytucjami publicznymi, pozarządowymi i społecznymi, a także przedsiębiorstwami prywatnymi w celu zaspokojenia istniejących potrzeb. Interes publiczny określany jest na podstawie wartości publicznych, dzielonych przez członków społeczeństwa, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów⁷⁵. W tabeli 4 zaprezentowano cechy charakterystyczne dla współrzędzenia w porównaniu z pozostałymi paradygmatami zarządzania publicznego.

⁷¹ S.P. Osborne, *The new public governance?* „Public Management Review” 2006, 8(3), s. 383; A. Haveri, *Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming*, „Public Management Review” 2006, nr 8(1), s. 41.

⁷² R. Agranoff, M. McGuire, *Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management*, „International Journal of Public Administration” 2007, <https://doi.org/10.1081/PAD-120024403> [dostęp: 10.04.2021].

⁷³ B. Koźuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 17.

⁷⁴ A. Wiatrak, *Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym* [w]: *Aktualne problemy zarządzania – teoria i praktyka*, (red.) A. Wiatrak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 261.

⁷⁵ A. Koźuch, B. Koźuch, *Istota zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016, s. 16.

Tabela 4. Podstawowe elementy współrzędzenia w porównaniu z administracją publiczną i nowym zarządzaniem publicznym

model zarządzania publicznego	podstawy teoretyczne	charakter państwa	punkt odniesienia	dominujący proces	mechanizm alokacji zasobów	system usług	kluczowe wartości
model klasycznej administracji publicznej	nauka o polityce, polityka publiczna	pełni rolę dominującą i scalającą system	system polityczny i jego zasady	tworzenie polityki i jej wdrażanie w granicach obowiązującego prawa	hierarchia	zamknięty	etos sektora publicznego
nowe zarządzanie publiczne	teoria racjonalnego wyboru, teoria wyboru publicznego, nauki o zarządzaniu	pełni rolę regulatora	organizacja i jej efektywność	zarządzanie zasobami organizacji oraz rezultaty tego procesu	rynek oraz kontrakty	otwarty w sposób racjonalny, kontraktowanie na zewnątrz, prywatyzacja w oparciu o analizę kosztów i korzyści	skuteczność konkurowania, pozycja na rynku
współrzędzenie	teoria instytucjonalna, teoria sieci	państwo jest jednym z aktorów wchodzących w skład sieci i tworzących relacje partnerskie	organizacja i jej relacje z otoczeniem	negocjowanie wartości i znaczeń i relacji	sieć powiązań i kontrakty partnerskie	otwarty-zamknięty, kontraktowanie, współprodukcja, partnerstwa przy współlistnieniu wyłączonych z gry rynkowej obszarów świadczenia usług	niedookreślone, płynne, zależne od kontekstu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Anders-Morawska, W. Rudolf, *Orientacja rynkowa we współrzędzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 4.

W zarządzaniu publicznym można wyróżnić model administrowania sprawami publicznymi, który miał swoje zastosowanie pomiędzy połową XIX wieku a początkiem lat 80. XX wieku. Odzwierciedlał on podejście i założenie klasycznej biurokratycznej administracji publicznej. Przyczyny, które spowodowały, że nowe zarządzanie publiczne wyparło model tradycyjny to m.in.

- przekonanie, że świadczenie usług publicznych jest w istocie bardziej związane z zarządzaniem niż administrowaniem,
- odpowiedź na ataki dotyczące zakresu i skali sektora publicznego,
- zmiany następujące w nauce ekonomii oraz towarzyszące tym zmianom przekształcenia sektora prywatnego⁷⁶.

W latach 80. XX wieku, gdy kwestie związane z zarządzaniem publicznym ewaluowały, wprowadzono model nowego zarządzania publicznego, który był skierowany na zwiększenie efektywności administracji publicznej. Stworzone zostały organizacyjne paradygmaty reformy instytucji publicznej, na podstawie których dokonano zmian w ramach nowego zarządzania (*new public management*) w sektorze publicznym. Na uwagę zasługują modele nowego zarządzania publicznego, wśród których należy wymienić:

- model *new public management* 1 – zwiększanie efektywności,
- model *new public management* 2 – ograniczenie rozmiarów organizacji i decentralizacji zarządzania,
- model *new public management* 3 – w poszukiwaniu doskonałości,
- model *new public management* 4 – orientacja na usługi publiczne⁷⁷.

Kolejny etap rozwoju zarządzania publicznego nastąpił na początku lat 90. XX wieku. Wprowadzono wówczas podejście współrzędzenia (*public governance*). Był to okres, w którym kolejne zmiany administracyjno-gospodarcze pozwalały na kształtowanie się współrzędzenia nie na zasadzie negacji celów i metod nowego zarządzania publicznego,

⁷⁶ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2013, s. 154.

⁷⁷ E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald, A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 11-, za: M. Zawicki, *Nowe zarządzanie*, s. 45.

ale stanowiło jego twórcze rozwinięcie i uzupełnienie⁷⁸. Wybrane definicje współrządzenia przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Wybrane definicje współrządzenia

autor	definicja
Mayntz	sposób społecznej koordynacji
Kooiman	wzorzec postępowania lub też struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników
Hague, Harrop, Breslin	zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów
Mieszkowska	„ <i>governance</i> to partnerskie współrządzenie polegające na: - współdziałaniu pomiędzy różnymi poziomami administracji i innymi aktorami w regionie, - negocjowaniu, zamiast wydawaniu zarządzeń, - udziale społeczeństwa w procesach decyzyjnych, - klarownej komunikacji, - podnoszeniu odpowiedzialności za skutki działań”
Pyka	„poszerzenie procesów decyzyjnych o nowych aktorów dysponujących zasobami, istotnymi z punktu widzenia podejmowania określonych decyzji oraz możliwości ich realizacji”
Encyklopedia Administracji Publicznej	paradygmat naukowy zakładający, że na skutek skomplikowania współczesnych procesów społecznych zasadne jest odejście od rządzenia tradycyjnego, opartego na zasadach hierarchii i biurokracji, na rzecz podejmowania decyzji w toku negocjacji z innymi podmiotami, aktorami i interesariuszami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Danielewicz, M. Turała, *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, s.111; R. Pyka, *Lokalne governance jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 12(44) s. 60; R. Hague, M. Harrop, S. Breslin, *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Houndmills – Basingstoke, Macmillan 1998, s. 5; J. Kooiman, *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London 1993, s. 258; R. Mayntz, *Governing failures and the problem of governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, [w:] *Modern Governance*, Sage Publications, (red.) J. Kooiman, Londyn 1993, s. 11; <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Wsp%C3%B3lC5%82rz%C4%85dzenie>, dostęp: 20.05.2021.

Wskazane w tabeli wybrane definicje współrządzenia ukazują złożoność tego pojęcia. Określenia wskazujące na współrządzenie to społeczna koordynacja, wspólna odpowiedzialność za skutki działania, współdziałanie z innymi aktorami czy tworzenie sieci.

Współrządzenie z uwagi na dość słabe rozwinięcie tego nurtu w Europie Środkowo-Wschodniej, często błędnie utożsamiane jest z *New Public Management*. Mayntz,⁷⁹ tłumaczy *governance* jako sposób społecznej koordynacji lub porządek społeczny. Współrządzenie może wskazywać również na wzorzec postępowania lub na struktury, które „wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat

⁷⁸ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie przez współrządzenie — zarys koncepcji zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2002, nr 598, s. 43.

⁷⁹ R. Mayntz, *Governing failures and the problem of governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, [w:] *Modern Governance*, Sage Publications, (red.) J. Kooiman, Londyn 1993, s. 40.

lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników”⁸⁰. Zarządzanie menedżerskie (*New Public Management*) opiera się na kontrakcie, a współrzędzenie na partnerstwie⁸¹. *Public governance* to „partycypacyjne zarządzanie publiczne, w którym sektor publiczny, a w szczególności administracja publiczna, jest ważnym elementem społeczeństwa i pozostaje w interakcji z członkami (jednostkami, grupami) społeczeństwa obywatelskiego poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne z interesariuszami. [...] takie rządy cechuje się zaangażowaniem interesariuszy, jawnością i przejrzystością, równością i brak dyskryminacji w dostępie do służby publicznej oraz w korzystaniu z usług publicznych, etyką w służbie publicznej, odpowiedzialnością oraz dążeniem do zrównoważonego rozwoju”⁸². Koźuch⁸³ określa sześć modeli zarządzania w aspekcie nauk o zarządzaniu, odnoszących się do kryteriów takich jak: podstawowe założenia koncepcji, dominujący model racjonalności, rozmienienie interesu publicznego i odpowiedzialność organizacji⁸⁴. Modele zarządzania publicznego przedstawione przez Koźuch to:

- administrowanie publiczne,
- nowe zarządzanie publiczne,
- zarządzanie relacjami w organizacjach publicznych,
- współrzędzenie publiczne,
- nowa służba publiczna,
- innowacyjne zarządzanie publiczne⁸⁵.

W przedmiotowej dysertacji założono, że współrzędzenie stwarza ramy do osiągnięcia skuteczności działań podejmowanych przez decydentów obszaru metropolitalnego. Pojęcie współrzędzenia oznacza przede wszystkim elastyczny podział władzy między jednostkami instytucjonalnymi a grupami społecznymi, których dotyczy dane zadanie lub projekt⁸⁶. Stanowi ono próbę sprostania wyzwaniu, jakim jest

⁸⁰ J. Hausner, *Zarządzanie...*, s. 402.

⁸¹ Ibidem, s. 27.

⁸² J. Hausner, *W kierunku zarządzania interaktywnego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, (red.) A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Liber, Warszawa 2010, s. 94.

⁸³ B. Koźuch, *Ewolucja zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 3, s. 48.

⁸⁴ B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna...*, s. 136.

⁸⁵ Ibidem, s. 136.

⁸⁶ B. Banachowicz, J. Danielewicz, *Współrzędzenie jako forma zarządzania publicznego w obszarach metropolitalnych*, *Współczesne Zarządzanie*, Kraków 2006, s. 50.

konieczność koordynowania i utrzymania spójności polityk. W literaturze angielskojęzycznej, gdzie analizowane są rozmaite typy *governance*, *collaborative governance* oznacza współzrządzenie⁸⁷.

Współzrządzenie powinno służyć realizacji lokalnego dobra wspólnego⁸⁸. Przedstawiona przez Rudolfa definicja, eksponuje potrzebę partycypacyjno-partnerskiego modelu sprawowania władzy oraz zawiadywania sprawami publicznymi⁸⁹. Wynika z tego, że współzrządzenie obejmuje relacje łączące organizacje sektora publicznego, które ukierunkowane są na skuteczną realizację spraw publicznych. Aleksander i Kamilla Noworól określają współzrządzenie jako konstytucyjne zależności, ale i wolę współpracy podmiotów administracji publicznej w układach publiczno-publicznych, publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych. Wskazują oni na to, iż współzrządzenie dokonuje się w układach poziomych i pionowych⁹⁰. W literaturze przedmiotu można przeczytać, że rosnące znaczenie współzrządzenia, pozwala tworzyć nowe modele infrastruktury instytucjonalnej, wykorzystującej współpracę w układach wielopoziomowych i wielosektorowych⁹¹. W literaturze przedmiotu terminy: współzrządzenie i współzarządzanie, występują zamiennie i funkcjonują jako synonimy.⁹² Jak zauważa Pawłowska, *governance* było odpowiedzią na słabnącą legitymizację władzy państwowej oraz rozkładu suwerenności państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych⁹³. Na potrzeby niniejszej pracy, przyjęto pojęcie współzrządzenia, aby podkreślić interdyscyplinarność dysertacji, wynikającą z czerpania zasobów zarówno nauk o zarządzaniu i jakości, jak i nauk o polityce i administracji.

2.2. Zasady współzrządzenia

Współzrządzenie od kilkunastu lat stanowi paradygmat naukowy. Odejście od rządzenia tradycyjnego, opartego na zasadach hierarchii i biurokracji na rzecz

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ R. Pyka, *Lokalne governance jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 12(44) s. 60.

⁸⁹ W. Rudolf, *Możliwości wykorzystania koncepcji governance w zarządzaniu publicznym*, „Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2011, nr 18, s. 223.

⁹⁰ A. Noworól, K. Noworól, *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Teorie i zastosowania*, Studia KPZK, t. 184, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2018, s. 24.

⁹¹ Ibidem, s. 20.

⁹² M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik administracji publicznej” 2015, nr 1, s. 179.

⁹³ A. Pawłowska, *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 4(14), s. 8.

podejmowania decyzji w toku negocjacji z różnymi podmiotami jest konsekwencją postępujących współczesnych procesów społecznych. Biurokracja ciągle przewija się przez system administracji, natomiast zaczęto dostrzegać, iż poprzez współpracę i sieciowanie można osiągnąć więcej⁹⁴. Współrzędzenie powinno być modelem służącym do koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywania kolektywnych problemów. Radzik-Maruszczak wskazuje na sześć nurtów współrzędzenia. Zostały one przedstawione w tabeli 6.

Tabela 6. Nurty współrzędzenia wraz z charakterystyką

NURT	CHARAKTERYSTYKA
NURT 1	kładzie się nacisk na współpracę, współzależność, partnerstwo i sieciowość (<i>collaborative, interactive i network governance</i>)
NURT 2	wskazuje na relacje pomiędzy organami przedstawicielskimi i obywatelami, akcentuje relacje zachodzące między nimi na poszczególnych poziomach (<i>democratic, participatory i multi-level governance</i>).
NURT 3	wyznacza metody i narzędzia kształtowania relacji m.in. akty normatywne i dyrektywne działania lub interwencje państwa (<i>regulatory i metagovernance</i>)
NURT 4	kluczową kwestią jest zasięg relacji, od lokalnego do globalnego (<i>local, metropolitan, regional, European i global governance</i>)
NURT 5	skupia się na interakcjach zachodzące między jednostką a środowiskiem czy gospodarką (<i>environmental i economic governance</i>)
NURT 6	wyznacznikiem jest kategoria normatywna lub hiperpluralistyczna rzeczywistość (<i>good, new public governance</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Wsp%C3%B3%C5%82rz%C4%85dzenie>, [dostęp 2.06.2021].

Jak przedstawiono w tabeli 6, nie można jednoznacznie określić wszystkich czynników oraz aspektów związanych z zagadnieniem *governance*. Biorąc pod uwagę złożoność procesu oraz zróżnicowanie definicyjne współrzędzenia, na potrzeby niniejszej dysertacji przyjęto wskazanie zasad współrzędzenia w oparciu o nurt pierwszy. W dalszej części przedstawiono charakterystykę poszczególnych zagadnień związanych ze współpracą, współdziałaniem oraz partnerstwem i sieciowością.

2.2.1. Współpraca

Współczesne organizacje reprezentujące sektor publiczny, w celu realizacji swoich zadań, coraz częściej stawiane są w sytuacji wchodzenia relacje z innymi podmiotami publicznymi. Relacje te oparte są na współdziałaniu, które wynika z ewolucji zarządzania w sektorze publicznym⁹⁵. Umiejętność pracy w grupie na rzecz osiągnięcia założonego celu bądź rozwiązania problemu zwana jest współpracą. Organizacje

⁹⁴ R. Morse, J. Stephens, *Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning*, „Journal of Public Affairs Education” 2012, nr 18(3), s. 565.

⁹⁵ M. Bochenek, *Znaczenie współpracy międzyorganizacyjnej w sektorze publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 341, s. 21.

publiczne, jak inne podmioty, posiadają taką zdolność. Realizacja zadań postawionych przed konkretnymi jednostkami, realizowana indywidualnie, staje się czasem niemożliwa do osiągnięcia bądź nieopłacalna ze względu na nakład sił oraz środków, które powinny być poniesione. W ramach współdziałania pozytywnego⁹⁶, istotnym czynnikiem jest współpraca przybierająca formę projektów partnerskich. Nawiązując do zasad współpracy, powinna ona być korzystny dla wszystkich stron i dobrze zdefiniowana jako związek dwóch lub większej liczby organizacji, służącej osiągnięciu wspólnych celów⁹⁷. Więzy międzyorganizacyjne, które powstają w ramach tej współpracy oparte są o zaangażowanie i wzajemność⁹⁸. Założenie współpracy w ramach organizacji publicznych ma swoje szczególne znaczenie. Zgodnie z podstawowym założeniem, działania w ramach organizacji publicznych nie są nastawione na generowanie zysku. Wspólne zarządzanie koncentruje się na politykach i kwestiach publicznych⁹⁹. Polega na realizowaniu zadań na rzecz mieszkańców zarządzanego obszaru.

Relacje pomiędzy interesariuszami, czyli wszelkie związki i zależności, jak stosunki i oddziaływania, mają odmienny charakter niż w wypadku przedsiębiorstw. Istnieje jednak wiele podobieństw do współdziałania organizacji publicznych. Jak wskazują Koźuch i Sienkiewicz-Małyjurek, przesłanki współpracy międzyorganizacyjnej wynikają z istniejących zbieżności oraz komplementarności. Zaliczyć do nich można: działania w interesie publicznym czy dla dobra wspólnego, wspólne środowisko lokalne oraz osobiste stosunki międzyludzkie.

Zdaniem Ansell'a oraz Gash'a. zarządzanie, które jest oparte na współpracy pojawiło się jako odpowiedź na niepowodzenia we wdrażaniu polityki centralnych rządów. Wpływ na niepowodzenia miały wysokie koszty i upolitycznienie regulacji. Zarządzanie oparte na współpracy stało się jedną z alternatyw dla współczesnego zarządzania publicznego¹⁰⁰. Bochenek wskazuje, iż współpraca międzysektorowa powinna opierać się na zaufaniu, w celu osiągnięcia lepszych efektów. Jej zdaniem, zaufanie zwiększa i podtrzymuje kooperacyjność i stabilność w ramach sieci.

⁹⁶ B. Koźuch, K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Mierzenie skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 168, s. 83.

⁹⁷ P.W. Mattessich, M. Murray-Close M., B.R. Monsey, *Collaboration: What Makes It Work*, Fieldstone Alliance, Saint Paul 2018, s. 4.

⁹⁸ W. Czakon, *Istota relacji sieciowych przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji” 2005, nr 9, s. 11.

⁹⁹ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2008, nr 18(4), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1271032 [dostęp: 3.06.2021].

¹⁰⁰ Ibidem, s. 544.

W konsekwencji prowadzi do zmniejszenia strategicznej niepewności, poprawy wymiany informacji, wzmocnienia kontaktów między podmiotami w sieci, ponadto zaufanie umacnia współpracę i ułatwia tworzenie innowacyjnych rozwiązań¹⁰¹. Leja również zauważa, że współpraca powinna polegać na wzajemnym zaufaniu¹⁰².

Gajda stwierdza, iż inicjatywy podejmowane przez grupę podmiotów tworzą synergiczną siłę współpracy¹⁰³. Wskazuje się także wzrost wykorzystania relacji międzyorganizacyjnych, takich jak współpraca, partnerstwa i sojusze między organizacjami publicznymi, prywatnymi i *non-profit* szczególnie w aspekcie świadczenia usług dla ludzi¹⁰⁴. Współpraca określana jest również warunkiem wstępnym trwałości programów międzyorganizacyjnych¹⁰⁵.

Reasumując, wskazać należy, iż to właśnie współpraca tworzy podstawową zasadę współrzędzenia. Dzięki niej, poszczególne jednostki, organizacje czy instytucje mogą skutecznie realizować swoje cele. Trwałość, którą proponuje współpraca, daje szansę na podniesienie jakości usług świadczonych przez podmioty publiczne jak również i prywatne oraz otwiera drogę do nowych możliwości, których poszczególne podmioty nie mogłyby osiągnąć działając samodzielnie.

2.2.2. Partnerstwo i sieciowość

Tworzenie relacji partnerskich w kontekście rozwiązywania problemów, które są wspólne dla poszczególnych interesariuszy, szczególnie w aspekcie jednostek samorządu terytorialnego, jest istotnym elementem koncepcji współrzędzenia w sferze publicznej. Zakłada ona udział zróżnicowanych podmiotów w działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnego celu¹⁰⁶. Następujące w ostatnich latach przemiany w otoczeniu organizacji publicznych stworzyły zapotrzebowanie na nowe modele, oparte o relacje międzyorganizacyjne czy sieciowe. W aspekcie omawianych zasad współrzędzenia, modelem stało się *public governance*. Charakterystycznym wyróżnikiem dla tego modelu

¹⁰¹ M. Bochenek, *Znaczenie współpracy międzyorganizacyjnej w sektorze publicznym*, „Studia Ekonomiczne” 2017, nr 341, s. 23-24.

¹⁰² K. Leja, *Kooperacja metodą doskonalenia zarządzania współczesną szkołą wyższą*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 7/8, s. 16.

¹⁰³ R. Gajda, *Utilizing collaboration theory to evaluate strategic alliances*, „American Journal of Evaluation” 2004, nr 25(1), s. 66.

¹⁰⁴ S. Selden, J. Sowa, J. Sandfort, *The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes*, „Public Administration Review” 2002, nr 66(3), s. 414.

¹⁰⁵ B.B. Frey, J.H. Lohmeier, S.W. Lee, N. Tollefson, *Measuring collaboration among grant partners*, „American Journal of Evaluation” 2006, nr 27(3), s. 384.

¹⁰⁶ A. Kołomycew, *Partnerstwa jako interesariusze w modelu rządzenia wielopodmiotowego. Specyfika, tworzenie i funkcje w jednostkach terytorialnych* [w]: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 258.

jest właśnie partnerstwo, oparte na trwałych związkach między podmiotami. W następstwie tego dochodzi do wymiany informacji, która oparta jest na wcześniej wspomnianym współdziałaniu. Wypracowane zaufanie pomiędzy interesariuszami daje grunt do długofalowej współpracy. W konsekwencji partnerstwa następuje dzielenie się wspólnymi korzyściami.

Public governance to złożone zarządzanie uwzględniające wielu interesariuszy. Jak stwierdza Wawrzyniec Rudolf, aby działać skutecznie i efektywnie, organizacje publiczne muszą wchodzić w interakcje z innymi podmiotami¹⁰⁷.



Rysunek 1. Etapy rozwoju koncepcji public governance

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R.A.W Rhodes, *Waves of Governance*, „Management Sciences” 2014, nr 4(21), s. 34-41.

Współzrządzenie sieciowe wykorzystuje sieć powiązań sieciowych rynkowych oraz *quasi*-rynkowych w celu dostarczenia usług publicznych. Charakteryzuje się władzą, która jest rozproszona w sieci powiązań. Państwo funkcjonuje na zasadzie sieci, którą organizuje poprzez działania dyplomatyczne, współpracę z różnymi podmiotami. Współzrządzenie sytuacyjne odnosi się do rozpoznania przez władzę publiczną potrzeb uczestników sieci w celu zapewnienia właściwych działań oraz ustanowienia praktyk i procedur funkcjonowania administracji¹⁰⁸. Jak zauważa Pawłowska, założenie koncepcji współzrządzenia pojawiło się w konsekwencji rosnącej liczby aktorów polityki publicznej, co spowodowało rozproszenie zasobów służących realizacji jej celów oraz demonopolizacji władzy państwowej¹⁰⁹. Organizacje publiczne, takie jak rządy, agencje

¹⁰⁷ W. Rudolf, *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 39-40.

¹⁰⁸ R.A.W. Rhodes., *Waves of Governance*, „Management Sciences” 2014, nr 4(21), s. 36.

¹⁰⁹ A. Pawłowska, (2016), *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 3(14), s. 10-11.

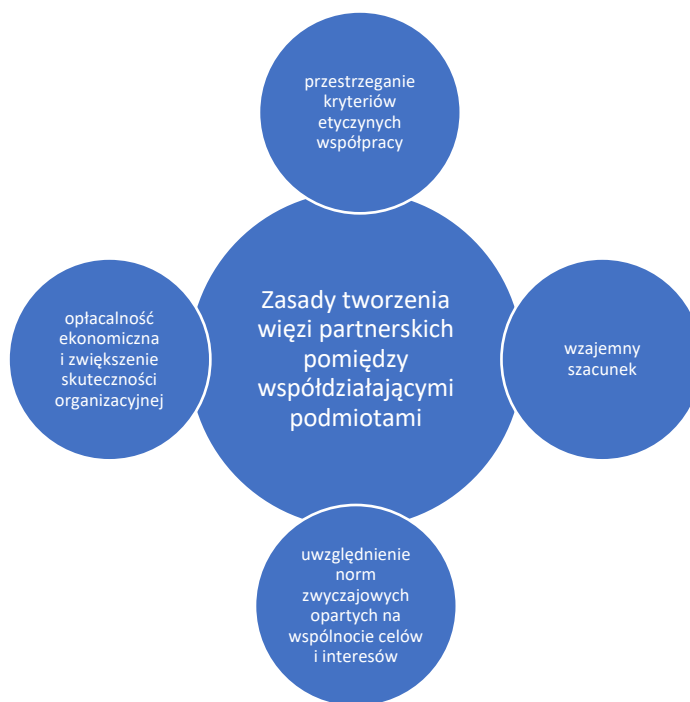
rządowe, lokalne władze i inne instytucje publiczne, działają w ramach szeroko zakrojonej sieci interesariuszy, której skuteczne zarządzanie i efektywne funkcjonowanie wymagają aktywnej interakcji z innymi podmiotami. Po pierwsze, organizacje publiczne muszą współpracować z obywatelami, którzy są najważniejszymi interesariuszami, dla których te organizacje istnieją. Obywatele oczekują od organizacji publicznych, że będą działać w ich interesie, dostarczać publiczne dobra i usługi oraz rozwiązywać problemy społeczne, dlatego organizacje publiczne muszą być otwarte na partycypację obywateli, słuchać ich opinii i uwag, angażować ich w procesy podejmowania decyzji oraz dostarczać im jasnych informacji na temat swoich działań. Po drugie, organizacje publiczne muszą współpracować z innymi instytucjami publicznymi na różnych poziomach administracji, takimi jak inne ministerstwa, agencje rządowe, lokalne władze czy urzędy. Wymaga to koordynacji działań, współpracy i wymiany informacji, aby osiągnąć spójność i efektywność w realizowanych politykach i programach. Po trzecie, organizacje publiczne muszą współpracować z sektorem prywatnym, organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami społecznymi. Współpraca z sektorem prywatnym może obejmować zawieranie umów na dostawę usług publicznych, realizowanie partnerstw publiczno-prywatnych czy korzystanie z doradztwa ekspertów z sektora biznesu. Współpraca z organizacjami pozarządowymi może obejmować konsultacje społeczne, współtworzenie polityk publicznych oraz partnerstwa w zakresie rozwoju społecznego, ochrony środowiska czy innych ważnych obszarów.

2.2.3. Współdziałanie

Leoński wskazuje, iż współdziałanie w administracji publicznej rozpatrywać należy w aspekcie zasad racjonalnej organizacji pracy oraz realizujących jej uczestników. Występują one jako podmioty równorzędne, które same dążą do zharmonizowania swych zachowań. Uzyskanie większych efektów, w przypadku realizacji wspólnych lub podobnych celów, możliwe jest właśnie w ramach współdziałania i wzajemnej pomocy niż realizacji tych zadań w izolacji¹¹⁰. Kożuch formułuje kwestię związaną ze współdziałaniem jako instrumentem zarządzania. Wskazuje, iż przynosi ono korzyść niezależnie od jego zakresu, form i natężenia oraz od tego czy dotyczy nieformalnych związków między organizacjami, czy ścisłych powiązań w ramach partnerskiej współpracy. Warunki te wpływają na charakter i skalę tych korzyści oraz znaczenie

¹¹⁰ Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. BECK, Warszawa 2002, s. 128.

w realizacji celów współdziałających organizacji¹¹¹. Wiatrak wskazuje, iż przyczyny, dla których podmioty podejmują współpracę i współdziałają ze sobą, są różne, to mają one jedną wspólną cechę - dostrzegają wzajemne korzyści, które pozwalają im na dalsze działanie i zwiększanie potencjału obu stron¹¹². Współdziałanie oznacza podejmowanie wspólnych wysiłków, by uzyskać wspólne korzyści. Działania takie często przekraczają granice organizacji publicznej, mają charakter wielosektorowy i są prowadzone z udziałem wielu aktorów¹¹³. Barbara Kożuch określa współdziałanie między organizacjami jako instrument zarządzania publicznego¹¹⁴. Tworzące się relacje pomiędzy organizacjami, które współpracują ze sobą, dają warunki do pojawienia się więzi partnerskich. Strużycki wskazuje, iż proces tworzenia takich więzi składa się z zasad, które zostały wskazane w rysunku poniżej.



Rysunek 2. Zasady tworzenia więzi partnerskich pomiędzy współdziałającymi podmiotami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Strużycki, *Stosunki partnerskie w łańcuchu dystrybucji*, [w:] *Przedsiębiorstwo partnerskie*, Difin, Warszawa 2002, s. 85-86; Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 38.

¹¹¹ B. Kożuch, *Skuteczne współdziałanie...*, s. 109.

¹¹² A. Wiatrak, *Organizacje sieciowe – istota ich działania i zarządzania*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 3, s.9.

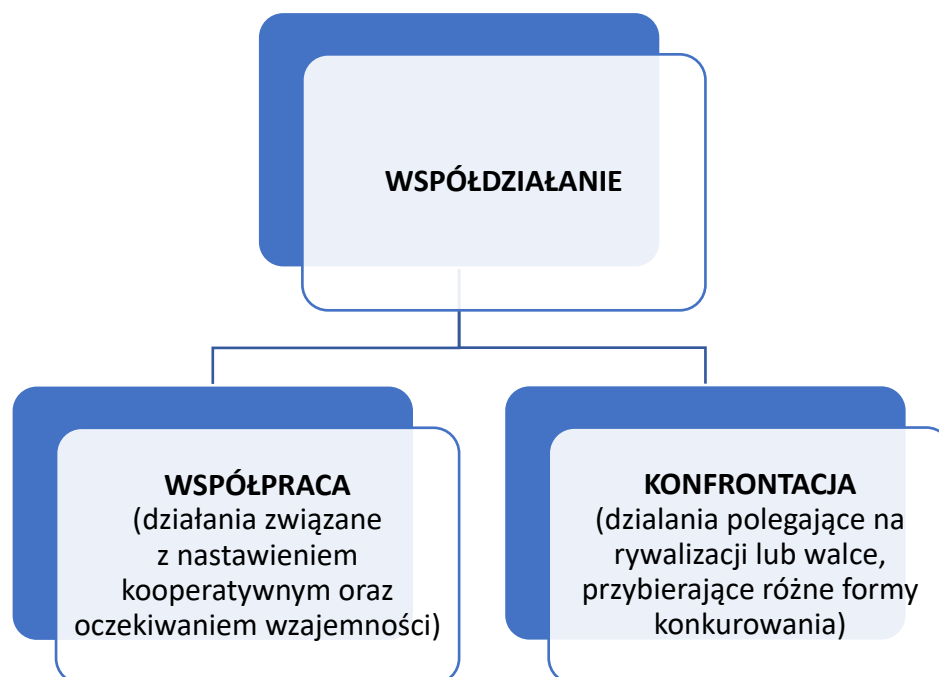
¹¹³ W. Rudolf, *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 36.

¹¹⁴ B. Kożuch, *Humanizm organizacyjny w koncepcjach zarządzania publicznego* [w:] *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, (red.) S. Banaszak, K. Doktor, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2009, s. 167-168.

Wskazane powyżej zasady tworzą obraz sprawnego współdziałania pomiędzy podmiotami danej organizacji. Dają możliwość rozwoju i realizacji celów, które wspólnie podejmowanymi decyzjami stają się bardziej opłacalne ekonomicznie oraz wpływają na zwiększenie skuteczności podmiotów. Proces ten odbywać się musi z poszanowaniem zasad etycznej współpracy oraz wzajemnego zaufania. Współdziałanie organizacji publicznych i innych podmiotów może być wynikiem różnych czynników, takich jak przekonania, interesy, przymus czy określone warunki kontekstowe. Czasem organizacje mogą niechętnie współpracować z innymi ze względu na różnice w wartościach, celach czy priorytetach, jednakże nawet jeśli współdziałanie jest wymuszone, na przykład na podstawie regulacji prawnych, to poszerza ono przestrzeń, w której dochodzi do współdziałania. Współdziałanie organizacji publicznych i innych interesariuszy może przyczynić się do poszerzenia możliwości i zasobów, które organizacje te mają do dyspozycji. Poprzez wspólną pracę, organizacje mogą wymieniać się wiedzą, doświadczeniem, zasobami finansowymi czy technicznymi, co może przyczynić się do lepszego osiągania celów i rozwiązywania problemów. Współdziałanie może również sprzyjać tworzeniu synergii i innowacyjności, generując nowe pomysły i podejścia, które przyczyniają się do rozwoju organizacji i zwiększenia ich efektywności. Warto zauważyć, że przestrzeń, w której organizacje publiczne i inni interesariusze współdziałają, może być dynamiczna i zmieniająca się w czasie. Mogą występować różnice w poziomie zaangażowania i chęci współpracy różnych podmiotów, a także zmieniać się warunki kontekstowe, polityczne czy ekonomiczne, dlatego istotne jest świadome zarządzanie procesem współdziałania, uwzględniające różnice i konflikty, a także stwarzające warunki sprzyjające efektywnej współpracy. Rudolf zauważa, iż współpraca, może być motywowana potrzebą dostosowania się do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Właśnie w takiej sytuacji konieczne staje się zapewnienie maksymalnego wykorzystania zasobów, wiedzy i doświadczenia, jakie posiadają zarówno organy samorządu, jak i organizacje zewnętrzne¹¹⁵. Hausner i Mazur, wskazują iż współdziałanie podmiotów dokonuje się w konkretnej przestrzeni. Niezależnie jednak od tego czy organizacja działa z przymusu czy też dobrowolności, doprowadza to do poszerzenia współdziałania dzięki czemu ich wspólne możliwości stają

¹¹⁵ W. Rudolf, *Koncepcja governance na szczeblu regionu samorządowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, 101, s.142.

się większe¹¹⁶. Koźuch nakreśla podział współdziałania na dwa rodzaje, przedstawione na rysunku poniżej.



Rysunek 3. Rodzaje współdziałania wg Barbary Koźuch

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Koźuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 110.

Powyższe rozważania pozwalają wysnuć wniosek, iż współdziałania na współpracę i konfrontację, wzajemność oraz kooperacja są istotnym jego elementem skutecznego funkcjonowania organizacji. Jak wskazuje Frączkiewicz-Wronka, w organizacjach podejmowanie decyzji jest wyznacznikami działania i leżą u podstaw ich sukcesów bądź porażek¹¹⁷. Możliwość ciągłego ulepszania usług sektora publicznego wymaga nieustannej kontroli realizacji ustalonych celów i podejmowania ewentualnych działań korygujących. Najważniejsze dla osiągnięcia sprawności funkcjonowania wspólnoty metropolitalnej jest więc zapewnienie partycypacji wszystkich wchodzących w jej skład jednostek samorządu terytorialnego w procesach formułowania celów i założeń polityk rozwoju, przy jednoczesnym działaniu na rzecz redukcji i łagodzenia sporów oraz możliwie najbardziej efektywnego wykorzystania potencjałów

¹¹⁶ J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur, *Governance Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa, 2016, s. 366.

¹¹⁷ A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne*, [w]: *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, (red.) M. Ćwiklicki, A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2023, s. 13/

tych podmiotów”¹¹⁸. Mucha-Kuś, zauważa, iż współdziałanie było i jest obecne w realiach zachowań między organizacjami, a co za tym idzie, jest przedmiotem wielu badań nad więziami międzyorganizacyjnymi¹¹⁹. Podsumowując, współdziałanie organizacji publicznych i innych podmiotów może odbywać się w konkretnej przestrzeni, zarówno dobrowolnie, jak i z przymusu. Bez względu na to, jakie są przyczyny współdziałania, takie współdziałanie może poszerzać możliwości i zasoby organizacji, przyczyniając się do lepszego osiągnięcia celów i rozwiązywania problemów. Zarówno Koźuch, jak i Olesiński, wskazują jednak, iż przedsiębiorstwa i organizacje publiczne, oprócz kooperatywnej współpracy, bardzo często konkurują ze sobą¹²⁰. Zgodnie z poglądami Koźuch i Olesińskiego, konkurencja między organizacjami publicznymi może być jednym z elementów działania w kontekście zarządzania publicznego. W rzeczywistości organizacje publiczne często konkurują ze sobą w różnych aspektach swojej działalności, takich jak pozyskiwanie środków finansowych, pozyskiwanie zasobów ludzkich, realizacja projektów czy osiągnięcie celów strategicznych. Konkurencja między organizacjami publicznymi może być motorem do poprawy efektywności i jakości działań, stymulować innowacje oraz dążyć do lepszych wyników. Może także wpłynąć na podejmowanie działań ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społecznych i oczekiwań interesariuszy w bardziej efektywny i konkurencyjny sposób, jednakże może również prowadzić do negatywnych efektów, takich jak zwiększenie nierówności między organizacjami o różnym poziomie zasobów czy skupianie się na krótkoterminowych celach kosztem długoterminowych interesów społecznych. Dlatego istotne jest, aby zarządzanie konkurencją w sektorze publicznym odbywało się w ramach określonych zasad, uwzględniających interesy społeczne i dążenie do realizacji celów publicznych. W praktyce zarządzania publicznego, współdziałanie i konkurencja mogą być równocześnie obecne, a organizacje publiczne mogą stosować różne podejścia w zależności od konkretnych okoliczności i celów, które chcą osiągnąć. Ważne jest zatem zrównoważone podejście, uwzględniające zarówno aspekty kooperacji, jak i konkurencji, w celu osiągnięcia efektywnego i odpowiedzialnego zarządzania organizacjami publicznymi.

¹¹⁸ B. Koźuch, *Problematyka tożsamości metropolitalnej w zarządzaniu terytorialnym metropolią Kraków*, „Zarządzanie publiczne” 2017, nr 1(37), s. 54.

¹¹⁹ K. Mucha-Kuś, *Strategia kooperacji-innowacyjne połączenie konkurencji i współdziałania*, „Przegląd Organizacji” 2010, 2, s.12.

¹²⁰ Z. Olesiński, *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 66.

2.3. Podejścia badawcze znajdujące zastosowanie we współrzędzeniu

W skutek globalizacji i integracji w wymiarach regionalnych i fragmentacji wewnątrz państw, doszło do rozproszenia władzy, która była skupiona w centralnych ośrodkach państwowych. Jak wskazuje Wiktorska-Święcka, na przykładzie Unii Europejskiej, wytworzył się nowy paradygmat wzajemnych relacji, który zasadniczo różni się od tradycyjnych wzorców międzypaństwowych, ugruntowanych na klasycznych zasadach takich jak sojusz czy równowaga sił¹²¹. W literaturze przedmiotu, rośnie znaczenie współrzędzenia, co tworzy nowe modele infrastruktury instytucjonalnej rozwoju, wykorzystującej współpracę w układach wielopoziomowych i wielosektorowych¹²². Małgorzata oraz Rafał Koczkodaj proponują koncepcje współrzędzenia publicznego jako preferowanie metod ekonomicznych w zarządzaniu organizacjami publicznymi z zachowaniem tendencji do zmniejszania aspektu politycznego. Oparty na tej koncepcji model, koncentruje się na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład oraz na relacjach zewnętrznych. Porównać go można do modelu tworzenia sieci powiązań publicznych i zarządzania nimi. Sieć tworzą w tym przypadku władze centralne, regionalne i lokalne, grupy interesów a także organizacje społeczne i biznesowe. Interes publiczny jest kreowany w procesie współrzędzenia jako wartości publiczne podzielane przez uczestników sieci, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów¹²³. Bez względu na zastosowany model zarządzania czy wypracowanie przez określoną jednostkę samorządu terytorialnego własnych metod i sposobów zarządzania, istotne jest podejście kompleksowe i efektywne zarządzanie wszystkimi dostępnymi zasobami¹²⁴.

Jak podkreśla Bevir, odnosząc się do koncepcji współrzędzenia, współczesne rządzenie odbywa się poprzez zależne od państwa organizacje. To one tworzą wół autonomiczne, samoorganizujące i samozarządzające się sieci. Wzorce i podejścia do rządzenia w kontekście *governance* prowadzą do nieustannych modyfikacji¹²⁵.

¹²¹ A. Wiktorska-Święcka, *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, OTTO-Wrocław, Wrocław 2014, s. 148.

¹²² A. Noworól, K. Noworól, *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2018, nr 184, s. 20-28, <http://journals.pan.pl/dlibra/publication/125729/edition/109708/content>.

¹²³ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, R. Koczkodaj, *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego – realne podejście czy pozorowane działania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 118, s. 103.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ M. Bevir, *Decentryczna teoria rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3, s. 91.

W literaturze przedmiotu, obrazowanych jest wiele różnych, w tym przeciwstawnych podejść do koncepcji współrzędzenia. Kickert, Klijn i Koppenjan wskazali trzy podejścia: instrumentalne, interaktywne i instytucjonalne¹²⁶. Krótka ich charakterystyka została przedstawiona w poniższej tabeli.

Tabela 7. Podejście do koncepcji współrzędzenia wraz z charakterystyką

podejście do koncepcji współrzędzenia	charakterystyka
instrumentalne	kierowanie procesem rządzenia według osi góra-dół państwo może wynajdywać i stosować odpowiednie narzędzia, zapewniając nowe wzory rządzenia i tym samym realizować swe cele
interaktywne	opiera się na organizacjach, które dążą do osiągnięcia wspólnych celów i wypracowania wspólnych strategii dzięki wspólnej nauce, państwo powinno za pomocą negocjacji czy dyplomacji budować zaufanie i wzajemne zrozumienie wewnątrz sieci
instytucjonalne	skoncentrowane na formalnych i nieformalnych prawach oraz zasadach, państwo powinno skupiać się na zmienianiu relacji pomiędzy aktorami, dystrybucji zasobów i zasad funkcjonowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie M. Bevir, *Decentryczna teoria rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3(9), s. 94.

Przytoczone powyżej opisy podejść do koncepcji współrzędzenia, należy rozważyć w kontekście ich przeciwstawności i komplementarności. Wszystkie wskazują na organizację państwa w kontekście sieci. Podejście instytucjonalne wskazuje na to, iż państwo nie wchodzi w sieć, ale wykorzystuje jej istnienie. W podejściu interaktywnym włącza się w nią, przez co staje się jej uczestnikiem. Ostatnie podejście – instytucjonalne – stawia państwo w roli określającego rozwiązanie, które prowadzą do kształtowania sieci i relacji pomiędzy nimi¹²⁷. Idea współrzędzenia zakłada innowacyjność. Współrzędzenia nie można zrutynizować. Jak wskazują Haunser i Mazur, konieczny jest nieustanny, interaktywny proces, w którym uczestnicy muszą pozostawać w dialogu i elastyczności. W konsekwencji nie można ustalić twardych, stałych reguł i jedynie ich przestrzegać. Istotnym w tym zakresie jest dostosowanie modeli współrzędzenia do konkretnych podmiotów, uwarunkowań i specyfiki obszaru, które pozwolą na skuteczną realizację założonych celów. Osiągnięcie tych celów zależy w rzeczywistości w znacznej mierze od tego czy uda się wdrożyć model *governance* w taki sposób, aby zapewnić jak najskuteczniejsze sprawowanie władzy¹²⁸. Omówione koncepcje lokalnego

¹²⁶ W. Kickert, E-H. Klijn, J. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, sage Publications, London 1997, s. 97-99.

¹²⁷ J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur, *Governance Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa, 2016, s. 361.

¹²⁸ G. Stoker, *Governance as theory: five propositions*, “International Social Science Journal” 1998, nr 50(155), s. 21-22/

współrzędzenia i sieciowego zarządzania są ze sobą ściśle związane i komplementarne względem siebie. Mogą się uzupełniać, ponieważ lokalne współrzędzenie może być wspierane przez sieciowe zarządzanie, które umożliwia współpracę i koordynację działań między różnymi podmiotami na poziomie lokalnym. Sieciowe zarządzanie może również sprzyjać lokalnemu współrzędzeniu poprzez budowanie partnerstwa i współpracy między różnymi jednostkami administracji publicznej oraz innymi interesariuszami, co może przyczynić się do bardziej efektywnego i zintegrowanego podejścia do zarządzania lokalnymi sprawami. W praktyce, zarządzanie lokalne może być wspierane przez sieciowe zarządzanie w ramach różnych inicjatyw, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne, platformy współpracy czy sieci współpracy międzyorganizacyjnej. Obie koncepcje mogą być użyteczne w kontekście skomplikowanych wyzwań, takich jak rozwijanie polityki publicznej, planowanie przestrzenne, rozwijanie usług społecznych czy promowanie zrównoważonego rozwoju lokalnego, gdzie współpraca i koordynacja różnych podmiotów są kluczowe do osiągnięcia pozytywnych rezultatów. Podgórniak-Krzykacz wskazuje na wielopodmiotowość i sieci powiązań w procesach decyzyjnych i zarządzania¹²⁹. Dotyczą one zarówno lokalnego, jak i regionalnego szczebla samorządu terytorialnego. Kształtują politykę lokalną podejmowaną przez jednostki samorządowe, jednak w różnym stopniu. Zdaniem Podgórniak-Krzykacz, bez wątplenia w polityce rozwoju gospodarczego czy polityce miejskiej, zarówno postulat współrzędzenia, jak i sieci powiązań będą w dużym stopniu kreować proces ich formułowania i realizacji¹³⁰.

2.4. Uwarunkowania skutecznego współrzędzenia

Postępujące procesy globalizacji oraz zmiany technologiczne, miały znaczący wpływ na zmianę otaczającej rzeczywistości. Zmiany te, zmuszają organizacje do podejmowania modyfikacji i innych form zarządzania oraz implikowania ich w procesach zarządzania. Organizacje publiczne mają obowiązek świadczenia powszechnie dostępnych usług publicznych¹³¹. Publiczny charakter tych usług powstaje, gdy to organizacje publiczne planują i organizują oraz finansują konkretne usługi i biorąc za nie odpowiedzialność przed obywatelami. W tym kontekście, organizacje publiczne

¹²⁹ A. Podgórniak-Krzykacz, *Samorząd terytorialny w warunkach governance i sieci*, „Biblioteka Regionalisty” 2013, nr 13, s. 170.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ A. Kożuch, B. Kożuch, Ł. Sułkowski, E. Bogacz-Wojtanowska, M. Lewandowski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, S. Jung-Konstanty, *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016, s. 7.

coraz częściej się angażują w procesy zarządzania, które są bardziej otwarte, partycypacyjne i zorientowane na współpracę z różnymi interesariuszami społecznymi, takimi jak obywatele, organizacje pozarządowe, biznes czy inne jednostki administracji publicznej. Podejmowane są także inicjatywy mające na celu wdrażanie nowych technologii, automatyzację, digitalizację czy analizę danych w celu efektywniejszego świadczenia usług publicznych. Wpływ procesów globalizacji i zmian technologicznych na organizacje publiczne nie tylko wymusza modyfikacje w formach zarządzania, ale także stawia przed nimi nowe wyzwania, takie jak potrzeba dostosowania się do rosnących oczekiwań społeczeństwa. Istotnym elementem zarządzania jest skuteczność. Poniższa tabela wskazuje kilka kluczowych definicji zawartych w literaturze przedmiotu.

Tabela 8. Definicje skuteczności

Autor	Definicja skuteczności
Zieleniewski	wielkość bezwymiarowa, dająca się wyrazić liczbą niemianowaną jako stosunek dwóch użyteczności, rozpatrywanej pod kątem możliwości realizacji celu, tj. spodziewanej i osiągniętej
Bogacz-Wojtanowska, Jung-Konstanty, A. Kożuch, B. Kożuch, Lewandowski, Sułkowski, Szczudlińska-Kanoś, Sienkiewicz-Małyjurek	stopień przybliżenia się do celu, ale przede wszystkim kategoria trwałości i skuteczności ogólnej, informująca na ile osiągnięte ostateczne rezultaty przyczyniają się do realizacji potrzeb publicznych
Kotarbiński	działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel
Szpaderski	realizacja „celu zamierzonego”
Lubińska, Strąk, Lozano-Platonoff, Będzieszak, Godek,	Pojęcie odnosi się do stopnia, jakim osiągnięte zostały założone cele zadania

Zródło: opracowanie własne na podstawie: A. Szpaderski, *Postulat prakseologii jako teorii podstawowej dla nauk organizacji i zarządzania. Przykład zastosowań*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 2(124), s. 4, T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano-Platonoff, M. Będzieszak M. Godek, *Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka*, [w:] *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznym*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007 s. 56.

Powyżej przytoczone definicje wskazują jednoznacznie, iż skuteczność jest łączona z osiągnięciem założonego celu. Rozpatrując koncepcję współrzędzenia w odniesieniu do skuteczności, należy przede wszystkim rozważyć realizację celów badanej organizacji. Według Stokera współrzędzenie uwzględnia zdolność do wykonywania zadań, jednak nie w koncepcji, w której podstawą są skłonności władzy do wydawania rozkazów oraz wykorzystywania własnego autorytetu. Stocker uważa, że władza powinna wykorzystać zdolność do „użycia nowych narzędzi i technik do sterowania oraz przewodzenia pozostałym aktorom”¹³². Przedstawia również

¹³² G. Stoker, *Governance...*, s. 23-24.

najważniejsze dylematy wynikające z wdrażania idei współrzędzenia. Zestawienie zostało przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 9. Problemy i twierdzenia związane z koncepcją *governance* według Gerry Stoker⁷

problemy związane z wdrażaniem modelu <i>governance</i>	twierdzenia dotyczące idei <i>governance</i>
występuje sprzeczność między kompleksową rzeczywistością, w której podejmowane są decyzje w oparciu o idee <i>governance</i> oraz normatywnym kodem używanym do wyjaśniania i legitymowania władzy	<i>governance</i> odnosi się do kompleksowego zestawu instytucji i aktorów pochodzących zarówno z, jak i spoza aparatu władzy
rozmywanie się odpowiedzialności może prowadzić do unikania winy oraz szukania kozła ofiarnego	<i>governance</i> dostrzega rozmywanie się więzi i odpowiedzialności w celu przeciwdziałania społecznym i ekonomicznym problemom.
zależność od władzy zaostrza problem niezamierzonych przez rządzących konsekwencji	<i>governance</i> wskazuje na zależność od władzy, pojawiające się w relacjach między instytucjami zaangażowanymi w kolektywne podejmowanie działań
rozwijanie się samorządzących się sieci zwiększa trudności związane z przypisaniem odpowiedzialności	<i>governance</i> stawia na autonomiczne samorządzące się sieci aktorów.
nawet w sytuacji, gdy rządzący w elastyczny sposób sterują kolektywnymi działaniami, mogą wystąpić niepowodzenia	<i>governance</i> dostrzega zdolność do wykonywania zadań, która nie opiera się na skłonności władzy do wydawania rozkazów oraz wykorzystywania własnego autorytetu. Zamiast tego postrzega władzę jako zdolną do użycia nowych narzędzi i technik do sterowania oraz przewodzenia pozostałym aktorom

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Oramus, *Model współzarządzania...*, s. 188; G. Stoker, *Governance...*, s. 18-19.

Władza publiczna, która przymierzała się do realizacji idei *governance* musiała zmierzyć się z dominującym hierarchicznym sposobem myślenia. W konsekwencji, koniecznym było stworzenie nowych mechanizmów rządzenia, w ramach których miałyby zostać zrealizowane zasady współrzędzenia¹³³. Peters odnosi się do skutecznego sterowania w procesie współrzędzenia, które wymaga wiedzy w zakresie pożądanego kierunku oraz może być realizowane w ramach samych publicznych interesariuszy lub uwzględnić sektor społeczny¹³⁴. Podmioty biorące udział we współrzędzeniu (aktorzy) często posiadają własne indywidualne cele. Bardzo ważnym elementem przy realizacji koncepcji współrzędzenia jest właściwe połączenie i realizacja działań. Wymaga to wskazania priorytetów, a w następstwie koordynacji celem realizacji założonych zadań¹³⁵. Jak twierdzi Oramus, poziom i skuteczność współpracy są zdeterminowane przede wszystkim wiedzą, akumulowaną na danym terytorium. Istotną kwestią jest

¹³³ Ibidem, s. 25-26.

¹³⁴ B.G. Peters, *Governance as political theory*, „Critical policy studies”, 2011, 5.1, s. 65.

¹³⁵ M. Oramus, *Model współzarządzania...*, s. 191-192.

również instytucjonalne postrzeganie procesów współrzędzenia poprzez ściśle określone normy, reguły i zasady wskazujące na sposób sprawowania władzy ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego segmentu sektora publicznego. Autor wskazuje na konsekwencję włączania się wielu interesariuszy lokalnych w politykę i zarządzanie sprawami publicznymi na określonym obszarze miejskim¹³⁶. Kooiman podkreśla, iż „współrzędzenie [...] we współczesnych społeczeństwach jest mieszaniną wszystkich sposobów sprawowania władzy, podejmowanych przez wszystkie rodzaje społeczno-politycznych podmiotów, publicznych jak i prywatnych oraz relacji występujących pomiędzy nimi na różnych szczeblach, w różnych trybach i porządkach władzy”¹³⁷. Istnieje wiele niezbadanych zagadnień, które wymagają podjęcia dyskursu naukowego w aspekcie współrzędzenia i ciągle nowych możliwości tworzenia modeli dla poszczególnych aktorów i sieci.

Jak zauważa Rudolf, ze względu na brak adekwatnych przepisów prawnych regulujących stosunki między różnymi podmiotami tworzącymi metropole, tereny o większej aktywności skłaniają się do tworzenia mniej formalnych struktur, które funkcjonują niejako substytut uregulowań prawnych¹³⁸.

2.5. Podsumowanie

Ewolucja modeli stosowanych w administracji publicznej w ostatnich latach wskazuje na dynamikę ich przeobrażania. Począwszy od modelu biurokratycznego, który jak wskazuje Krukowski – kładł większy nacisk na administrowanie niż zarządzanie¹³⁹, po nowe zarządzanie publiczne, a w następstwie dostosowanie się do otwarcia na interakcje z otoczeniem zewnętrznym w ramach nowego współrzędzenia publicznego, ukazało obecny trend w zastosowaniu współrzędzenia jako paradygmatu zarządzania publicznego. Stworzenie nowej koncepcji nastawionej na realizację celów założonych przez organizacje publiczne, otwartych na współpracę, partnerstwo i sieciowość oraz współdziałanie, daje szansę na innowacyjne zarządzanie publiczne. Szeroko pojęta posuwająca się globalizacja, a w ślad za nią dynamicznie rozwijająca się gospodarka, wymusiły niejako na podmiotach publicznych zastosowanie nowych rozwiązań

¹³⁶ Ibidem., s. 191.

¹³⁷ J. Kooiman, *Governing as Governance*, Sage Publications, London 2002, s. 3.

¹³⁸ W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2010, 245, s. 81

¹³⁹ K. Krukowski, *Strategie kształtowania relacji z obywatelami w koncepcji new public management* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, 2011, 75, s.529.

i podjęcie próby konstrukcji kolejnych modeli zarządzania, dostosowanych do obecnych przemian.

Przedstawione w niniejszym rozdziale definicje pojęcia współrzędzenia, nurty oraz podejścia badawcze stanowią o wyjątkowej złożoności problemu. Jak zauważa Ziębicki, wraz z dynamicznymi zmianami, coraz częściej pojawiają się nowe idee i trendy w dziedzinie zarządzania. W szczególności, w przypadku zarządzania publicznego i organizacji sieciowych, konieczne jest dostosowanie się do tych zmian, aby zachować skuteczność organizacyjną¹⁴⁰. Aby to osiągnąć, niezbędne jest dokładne przebadanie oraz dalszy rozwój modeli skuteczności organizacyjnej, które umożliwią weryfikację ich zgodności z nowymi koncepcjami i trendami. Nie można jednoznacznie określić wszystkich czynników oraz aspektów, biorąc pod uwagę jego złożoność oraz zróżnicowanie na każdej podejmowanej płaszczyźnie. Współrzędzenie jako opcja sprawowania władzy i paradygmat zarządzania publicznego staje się coraz bardziej kompleksowe, uwzględniające różnorodność interesariuszy, kooperacyjne i sieciowe podejścia. Organizacje publiczne, mając obowiązek świadczenia powszechnie dostępnych usług publicznych, muszą dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości, w tym procesów globalizacji i zmian technologicznych. Współrzędzenie jest dynamicznym obszarem badawczym, który wymaga dalszych badań naukowych, opracowywania modeli i podejść, identyfikowania najlepszych praktyk oraz badania procesów zmiany i adaptacji. Jednocześnie, współrzędzenie jest również wyzwaniem, które wymaga odpowiedniego zarządzania, koordynacji i uwzględnienia złożoności interesów i sieci uczestników. Jak zauważa Zawicki, mogą się pojawiać niezgodności między teoretycznymi podstawami współrzędzenia a jego praktycznymi zastosowaniami¹⁴¹. W miarę jak społeczeństwa i organizacje ewoluują, dalsze badania i rozwijanie podejść współrzędzenia są niezbędne, aby skutecznie i efektywnie zarządzać organizacjami publicznymi we współczesnym środowisku. Powyżej wskazane problemy, zmuszają do podjęcia dyskusji w temacie usystematyzowania współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w tym w obszarach metropolitalnych. Oprócz tego, współrzędzenie stwarza możliwość demokratyzacji procesów decyzyjnych

¹⁴⁰ B. Ziębicki, *Geneza modeli efektywności organizacyjnej*, [w]: *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmoczonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, (red.) A. Nalepka, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 2008, s.241.

¹⁴¹ B. Ziębicki, *Conceptual foundations of governance – a critical review*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, 32, s.15.

w administracji publicznej, zwiększa jej efektywność i skuteczność oraz buduje więzi partnerskie między różnymi podmiotami. Jest to więc nowoczesny i efektywny model zarządzania publicznego, który powinien być rozwijany i stosowany przez organizacje publiczne, aby osiągać lepsze rezultaty i rozwiązywać problemy w sposób skuteczny i zgodny z oczekiwaniami społecznymi.

W rezultacie przeprowadzonego krytycznego przeglądu literatury zidentyfikowano determinanty skuteczności współrzędzenia, które przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Determinanty skutecznego współrzędzenia

Determinanty skutecznego współrzędzenia	Źródło
Wspólne cele	Thomson, Perry. Bryson, Crosby, Stone. Ansell, Gash.
Zasady współrzędzenia	Peled. Kožuch. Frączkiewicz-Wronka.
Cechy relacji łączących poszczególne jednostki	Kooiman. Sienkiewicz-Małyjurek. Anders-Morawska, Rudolf. Morse, Stephens.
Różnice w relacjach łączących poszczególne jednostki	Bryson, Crosby, Stone. Huxham, Vangen. Kožuch, Sienkiewicz-Małyjurek.
Uwarunkowania kontekstowe	Szarfenberg. Frączkiewicz-Wronka. Kulesza, Sześciło. Batory, Svensson.
Charakterystyki poszczególnych jednostek	Jung, Jang, Seo, Dolnicki. Hausner, Kudłacz, Zuzańska-Żyśko, Sitek.
Wspólne podejmowanie decyzji	Klijn, Joop, Koppenjan, Jessop. Sienkiewicz-Małyjurek. Kozina. Gulati, Wohlgezogen, Zhelyazkov.
Narzędzia wspierające współpracę	Lackowska. Kožuch. Margerum.
Spełnienie oczekiwań / dobre efekty współdziałania	Ales, Rodrigues, Snyder, Conklin. Kožuch, Sienkiewicz-Małyjurek. Peters.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A.M. Thomson, J.L. Perry, *Collaboration processes: Inside the black box*, „Public Administration Review” 2006, nr 66(1), s. 23; C. Huxham, S. Vangen, *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, Routledge, London and New York 2005, s. 126; J.M. Bryson, B.C. Crosby, M.M. Stone, *The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature*, „Public Administration Review” 2006, nr 66(s1), s. 46; A. Peled, *Network, coalition and institution. The politics of technological innovation in the public sector*, „Information Technology & People” 2001, nr 14(2), s. 189-190; A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie usługami społecznymi: studium partnerstw publiczno-społecznych*, Difin, Warszawa 2014, s. 261; Sienkiewicz-Małyjurek K., *Współpraca międzyorganizacyjna w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym*, Scholar, Warszawa 2017, s. 22; J. Anders-Morawska, J., W. Rudolf, *Orientacja rynkowa we współzrządzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 44; R. Morse, J. Stephens, *Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning*, „Journal of Public Affairs Education” 2012, nr 18(3), s. 565; B. Kożuch B., K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Factors of effective inter-organizational collaboration: a framework for public management*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2016, nr 47(E), s. 111-112; R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w]: *Polityka społeczna*, (red.) G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 36; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 113; A. Batory, S. Svensson, *Regulating Collaboration: The Legal Framework of Collaborative Governance in Ten European Countries*, „International Journal of Public Administration” 2020, nr 43(9), s. 787; K. Jung, H.S. Jang, I. Seo, *Government-driven social enterprises in South Korea: lessons from the Social Enterprise Promotion Program in the Seoul Metropolitan Government*, „International Review of Administrative Sciences” 2016, nr 82(3), s. 561-562; J. Hausner, M. Kudłacz, *Funkcjonowanie metropolii w Polsce: gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 108; E. Zuzańska-Żyśko, S. Sitek, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia w kontekście wyzwań społeczno-gospodarczych*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne” 2018, nr 68, s. 77; E.H. Klijn, F.M. Joop, J.F.M. Koppenjan, J. Jessop, *Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia opartego na teorii sieci*, „Zarządzanie publiczne” 2011, s. 132; A. Kozina, *Kooperacyjne strategie i style negocjacyjne*, [w]: *Współczesne formy relacji międzyorganizacyjnych: współpraca, kooperacja, sieci*, (red.) Borowiecki R., Rojek T., Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014, s. 78-79; R.D. Margerum, *Collaborative growth management in metropolitan Denver „Fig leaf or valiant effort?”*, „Land Use Policy” 2005, nr 22(4), s. 552-553; M.W. Ales, S.B. Rodrigues, R. Snyder, M. Conklin, *Developing and implementing an effective framework for collaboration: The experience of the CS2day collaborative*, „Journal of Continuing Education in the Health Professions” 2011, nr 31(1), s. 14-15; B.G. Peters, *Governance as political theory*, „Jerusalem Papers in Regulation & Governance” 2010, s. 7-8.

Przedstawione w tabeli 10 determinanty poddano badaniom w ramach badań jakościowych, których wyniki zostały przedstawione w rozdziale czwartym niniejszej dysertacji.

Przedstawione w dalszej części dysertacji wyniki badań stanowią próbę rozwiązania problemu badawczego dotyczącego zbudowania modeli współzrządzenia obszarem metropolitalnym, w taki sposób, aby zapewnić skuteczność realizacji przyjętych celów i zadań.

ROZDZIAŁ 3.

MODELE WSPÓLRZĄDZENIA GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKĄ METROPOLIA – METODYKA BADAWCZA

3.1. Koncepcja badawcza i model badawczy

Koncepcja badawcza to ogólny plan lub strategia, która opisuje cel, pytania badawcze, metody i oczekiwane wyniki badania naukowego. Jest to rama teoretyczno-koncepcyjna, na podstawie, której tworzony jest model badawczy, czyli konkretny plan działania, pozwalający na przetestowanie koncepcji badawczej w praktyce.

Model badawczy jest więc szczegółowym planem badawczym, który określa konkretne kroki i procedury, jakie zostały podjęte w dysertacji, aby odpowiedzieć na pytania badawcze i zbadać określony problem naukowy. Model badawczy obejmował następujące elementy:

- 1) wybór metody badawczej – zdecydowano, jakie metody badawcze zostaną użyte do zbierania danych (krytyczny przegląd literatury, badania jakościowe w postaci wywiadów indywidualnych, badania ilościowe w postaci ankiet oraz modelowanie),
- 2) dobór próby – określono, jakie jednostki badawcze zostaną uwzględnione w badaniu i w jaki sposób zostaną wybrane, próba została dobrana w sposób reprezentatywny dla populacji, którą została poddana badaniu, aby można było generalizować wyniki na całą populację,
- 3) plan zbierania danych – określono sposób, zakres i termin zbierania danych, plan obejmował procedury zbierania danych (opracowanie krytyczny przegląd literatury, analizę dokumentacji, przygotowanie kwestionariuszy oraz przygotowanie i przeprowadzenie wywiadów)
- 4) plan analizy danych – określono sposoby analizowania danych, zastosowane techniki statystyczne oraz przemyślano procedury analizy danych,
- 5) etyka badawcza – uwzględniono kwestie etyczne związane z badaniem, takie jak ochrona prywatności, zapewnienie uczestnikom badania zrozumienia celów i procedur badania oraz uwzględniono zasady uczciwości naukowej i odpowiedzialnego postępowania,

- 6) budżet i zasoby – określono potrzebne zasoby, takie jak finanse – część badań została sfinansowana z udzielonego grantu badawczego, zaplanowano również możliwości dostępu w przeprowadzeniu badań w czasach zagrożenia epidemicznego COVID-19,
- 7) harmonogram badania – opracowano plan działania, który objął określenie terminów poszczególnych etapów badania.

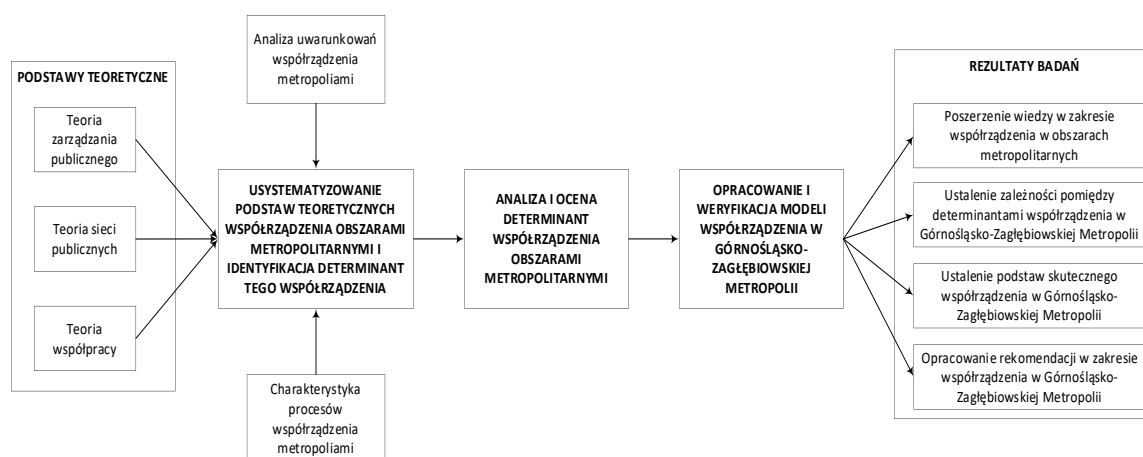
Zarządzanie metropoliami staje się coraz bardziej złożone i wymaga nowatorskich podejść opartych na teoriach zarządzania publicznego. Kilka teorii, które mogą być wykorzystane jako podstawy do badań i implementacji współczesnej filozofii zarządzania publicznego w kontekście metropolii, to *public governance*, teoria sieci publicznych i teoria współpracy.

Public governance skupia się na sposobach, w jakie rządy i instytucje publiczne współpracują z innymi podmiotami, takimi jak społeczeństwo obywatelskie, sektor prywatny i organizacje pozarządowe, w procesie podejmowania decyzji i zarządzania zasobami publicznymi. W przypadku metropolii, zarządzanie publiczne jest często zdecentralizowane, z wieloma podmiotami, takimi jak miasta, hrabstwa, stany czy agencje rządowe, które mają swoje własne obszary odpowiedzialności. Teoria *public governance* może pomóc w zrozumieniu, jak te różnorodne podmioty mogą współpracować w celu skutecznego zarządzania metropolią.

Teoria sieci publicznych skupia się na zrozumieniu sieci relacji i połączeń pomiędzy różnymi aktorami, takimi jak instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, społeczeństwo obywatelskie, sektor prywatny i mieszkańcy, w procesie zarządzania publicznego. W przypadku metropolii, różnorodne podmioty mogą być połączone w kompleksowe sieci współpracy, które obejmują zarządzanie transportem, planowanie przestrzenne, ochronę środowiska, usługi społeczne i inne obszary. Teoria sieci publicznych może być użyta do zrozumienia, jak zarządzanie metropoliami oparte na sieciach może pomóc w rozwiązywaniu złożonych problemów i podejmowaniu zintegrowanych decyzji.

Teoria współpracy skupia się na roli współpracy, dialogu i partnerstwa pomiędzy różnymi aktorami w procesie zarządzania publicznego. W przypadku metropolii, współpraca jest kluczowa ze względu na złożoność i interdyscyplinarność problemów, takich jak transport, infrastruktura, rozwój gospodarczy, mieszkalnictwo i inne. Teoria współpracy może pomóc w zrozumieniu, jak różnorodne podmioty mogą współpracować, aby osiągnąć zrównoważony rozwój i efektywne zarządzanie

metropolią. Poprzez analizę uwarunkowań współrzędzenia metropoliami oraz charakterystykę tych procesów możliwe było usystematyzowanie podstaw teoretycznych współrzędzenia obszarami metropolitalnymi i identyfikacja determinant współrzędzenia. Kolejno dokonano analizy i oceny determinant, przeprowadzono badania oraz opracowano i zweryfikowano modele współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Rezultatem tych badań było poszerzenie wiedzy w zakresie współrzędzenia w obszarach metropolitalnych. Dodatkowo ustalenie zależności pomiędzy determinantami współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wraz z ustaleniem podstaw skutecznego współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.



Rysunek 4. Model badawczy
Źródło: opracowanie własne.

Wnioski z tych teorii mogą być użyteczne do implementacji współczesnej filozofii zarządzania publicznego w zarządzaniu metropoliami. Krytyczny i interpretacyjny paradygmat metodologiczny, który został zastosowany w procesie badawczym to dwie różne, ale powiązane ze sobą podejścia w badaniach społecznych, które skupiają się na analizie krytycznej i interpretacji społecznej rzeczywistości. Krytyczny paradygmat metodologiczny zakłada, że badacz powinien podejść krytycznie do społecznych struktur, instytucji i relacji, analizując je w kontekście nierówności społecznych, władzy i ideologii. Sposób poznania problemów podlegających badaniu opiera się m.in. na analizowaniu organizacji jak makrostruktury. Lisiński i Szarucki wskazują, iż tworzy się nigdy niekończący proces doskonalenia psychologiczno-socjologicznego porządku organizacji, co determinuje poprawę sprawności

funkcjonowania organizacji¹⁴². Krytyczni badacze często zwracają uwagę na asymetrię władzy, niesprawiedliwość społeczną oraz marginalizację grup społecznych. Badanie społeczne w ramach krytycznego paradygmatu metodologicznego często ma na celu ujawnianie ukrytych mechanizmów społecznych, które utrzymują nierówności i niesprawiedliwość oraz propagowanie zmian społecznych w kierunku bardziej sprawiedliwej i egalitarnej rzeczywistości. Interpretatywny paradygmat metodologiczny kładzie nacisk na interpretację i zrozumienie społecznej rzeczywistości z perspektywy aktorów społecznych. Jak określają Lisiński oraz Szarucki¹⁴³, interpretatywny paradygmat wskazuje na dynamikę zjawisk w organizacji oraz jej budowę i funkcjonowanie. Badacze interpretatywni skupiają się na analizie znaczeń, interpretacji, kultury i procesów symbolicznych, które kształtują społeczeństwo. W ramach tego podejścia badacz stara się zrozumieć, jak ludzie nadają sens swojemu działaniu, jak komunikują się i jak budują społeczne znaczenia. Interpretatywny paradygmat metodologiczny zakłada, że społeczeństwo jest złożonym konstruktem społecznym, który jest interpretowany i rozumiany w różnorodny sposób przez jednostki i grupy społeczne.

3.2. Cele, hipotezy pracy i zakres pracy

Przeprowadzony krytyczny przegląd literatury pozwolił przyjąć cel główny rozprawy doktorskiej, którym jest:

Opracowanie modeli współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią w oparciu o relacje formalne i nieformalne oraz zdiagnozowanie ich wpływu na skuteczność funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

W ramach tego celu, podjęto analizę zarówno formalnych, czyli oficjalnych struktur, jak i nieformalnych, czyli nieoficjalnych relacji, praktyk i sieci społecznych, które wpływają na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Badano dynamikę i wzajemne oddziaływanie tych relacji na procesy podejmowania decyzji, koordynacji działań oraz realizacji polityk publicznych w obszarze metropolitalnym. Krytyczne podejście badawcze może zakładać analizę nierówności społecznych, procesów władzy, interesów różnych aktorów społecznych i politycznych, a także ocenę wpływu tych czynników na skuteczność funkcjonowania Górnośląsko-

¹⁴² M. Lisiński, M. Szarucki, *Metody badawcze w naukach o zarządzaniu i jakości*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2020, s. 79.

¹⁴³ Ibidem, s. 78.

Zagłębiowskiej Metropolii. Przeprowadzenie krytycznego przeglądu literatury pozwala na ugruntowanie teoretyczne i metodologiczne badania oraz identyfikację istniejących luk w wiedzy, które mogą zostać wypełnione w ramach rozprawy doktorskiej. Ostatecznym celem będzie opracowanie nowatorskich modeli współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią, uwzględniających zarówno relacje formalne, jak i nieformalne oraz ich wpływ na skuteczność funkcjonowania tej metropolii. Cel główny został zdekomponowany na cele szczegółowe:

CELE TEORIO-POZNAWCZE

1. Krytyczny przegląd teorii funkcjonowania i rozwoju obszarów metropolitalnych.
2. Identyfikacja barier i ograniczeń rozwoju obszarów metropolitalnych.
3. Systematyzacja podejść do współrzędzenia.
4. Ustalenie determinant skutecznego współrzędzenia.

CELE METODYCZNE

1. Opracowanie założeń do budowy modeli współrzędzenia obszarami metropolitalnymi.
2. Opracowanie narzędzia badawczego umożliwiającego zbudowanie i weryfikację modeli współrzędzenia obszarami metropolitalnymi w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

CELE UTYLITARNE

1. Analiza problematyki współrzędzenia w obszarach metropolitalnych.
2. Analiza determinant współrzędzenia w obszarach metropolitalnych.
3. Ocena determinant współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
4. Opracowanie rekomendacji dla Zarządu i Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Hipoteza główna

H_G: Współrzędzenie Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią jest skuteczniejsze w przypadku ukierunkowania na rozwijanie relacji nieformalnych niż koncentracji na zapewnieniu realizacji formalnych porozumień.

Hipoteza ta sugeruje, że nieformalne relacje, czyli nieoficjalne sieci społeczne, praktyki i interakcje między różnymi aktorami społecznymi i politycznymi w ramach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii mogą mieć większe znaczenie dla skuteczności współrzędzenia niż tylko formalne porozumienia czy struktury instytucjonalne.

Przykładowo, może być stwierdzone, że relacje osobiste, zaufanie, sieci społeczne i komunikacja między różnymi aktorami mogą wpływać na procesy podejmowania decyzji, koordynacji działań czy realizacji polityk publicznych w sposób bardziej efektywny niż tylko formalne porozumienia czy procedury. Hipoteza ta zakłada, że skupienie na rozwijaniu relacji nieformalnych, takich jak współpraca między różnymi jednostkami samorządu, organizacjami pozarządowymi, biznesem czy społeczeństwem obywatelskim może prowadzić do większej skuteczności współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią, czyli efektywniejszego funkcjonowania metropolii. Z kolei, skupienie tylko na formalnych porozumieniach, takich jak umowy, przepisy czy struktury instytucjonalne, może nie być wystarczające dla zapewnienia skutecznego funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

W ramach rozprawy doktorskiej, podjęto analizę empiryczną i teoretyczną, aby zbadać czy hipoteza główna jest potwierdzona na podstawie zebranych danych i analizy literatury przedmiotu. Badanie uwzględniało różnorodne metody badawcze, takie jak analiza dokumentów, wywiady, analiza sieci społecznych czy studia przypadku, aby ocenić wpływ relacji nieformalnych na skuteczność współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią. W ramach weryfikacji hipotezy głównej zbadano trzy modele współrzędzenia: model oparty na relacjach formalnych, model oparty na relacjach nieformalnych oraz model mieszany. Modele te zostały opracowane na podstawie krytycznej analizy literatury zaprezentowanej w rozdziałach 1 i 2 oraz badaniach jakościowych, przedstawionych w rozdziale 4. Różnica między tymi modelami wynika z przyjęcia za podstawę wspólnych przedsięwzięć realizowanych w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii relacji formalnych albo relacji nieformalnych. Zgodnie z teorią zarządzania publicznego oraz teorią sieci, budowanie relacji partnerskich może mieć charakter odgórny lub oddolny, co znacząco może wpłynąć na uzyskiwane efekty ze współpracy¹⁴⁴. Pozostałe konstrukty wykorzystane w modelach są tożsame. Weryfikacja opracowanych modeli wiąże się z testowaniem hipotez szczegółowych w modelach, którymi są hipotezy szczegółowe dotyczące modelu opartego na relacjach formalnych.

¹⁴⁴ K.R. Isett, I.A. Mergel, K. Leroux, P.A. Mischen, R.K. Rethemeyer, *Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go*, „Journal of Public Administration Research and Theory 21”, nr (1), s. 1162, doi:10.1093/jopart/muq061; Provan, K.G., Lemaire, R.H., *Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice*, „Public Administration Review” nr 72(5), s. 641-642; O'Toole, L.J. *Networks and networking: The public administrative agendas*, „Public Administration Review” nr 75(3), s. 366.

- H_{1a}: Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{1b}: Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na normy współpracy w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{1c}: Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{1d}: Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{1e}: Partnerstwo ma istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{1f}: Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

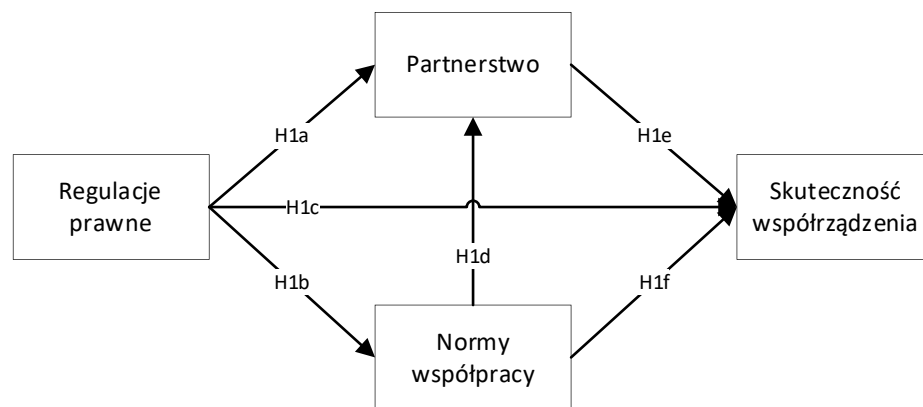
Hipotezy szczegółowe dotyczące modelu opartego na relacjach nieformalnych

- H_{2a}: Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{2b}: Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na normy współpracy w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{2c}: Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{2d}: Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{2e}: Partnerstwo ma istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{2f}: Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

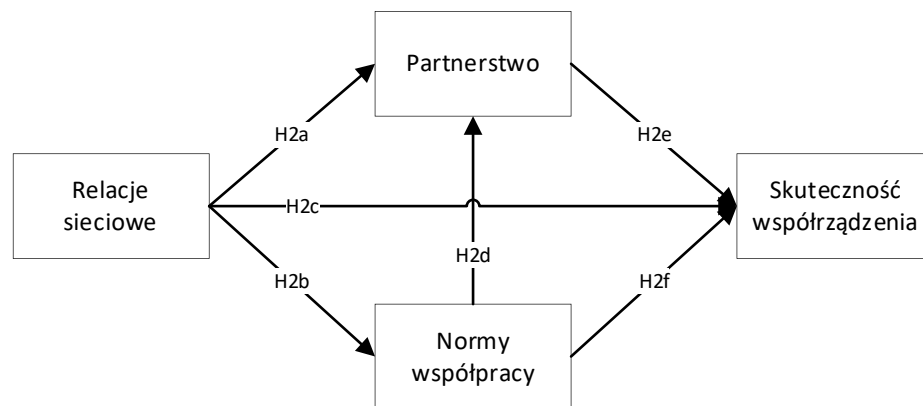
Hipotezy szczegółowe dotyczące modelu mieszanego

- H_{3a}: Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{3b}: Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na normy współpracy w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{3c}: Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

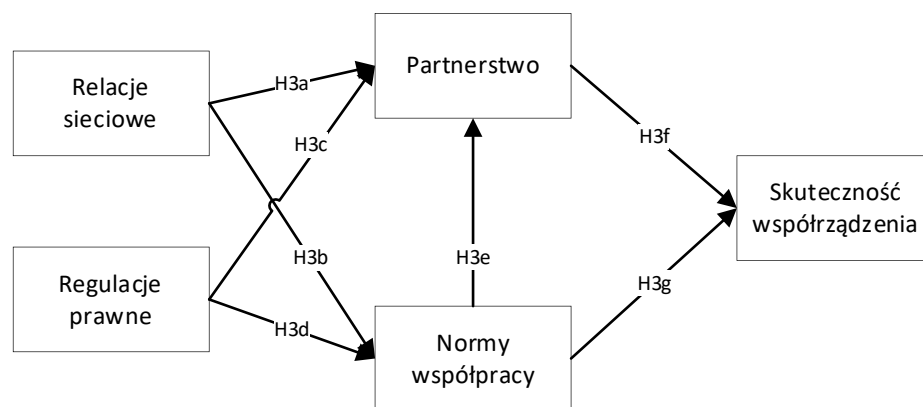
- H_{3d}: Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na normy współpracy w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{3e}: Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{3f}: Partnerstwo ma istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
- H_{3g}: Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Hipotezy te zilustrowano na rysunku 5 a i b.



a. Model oparty na relacjach formalnych



b. Model oparty na relacjach nieformalnych



c. Model mieszany

Rysunek 5. Modele badawcze przyjęte w dysertacji wraz z hipotezami szczegółowymi
 Źródło: opracowanie własne.

Przesłanki do budowy modeli przedstawionych na rysunkach zostały wyjaśnione w części teoretycznej oraz w rozdziale 4. Z kolei w rozdziale 5 przedstawiono wyniki ich testowania. Regulacje prawne, relacje sieciowe, partnerstwo, normy współpracy oraz skuteczność współrzędzenia stanowią konstrukty badawcze w niniejszej dysertacji. Składają się one z czynników opisujących te konstrukty, który zostały zidentyfikowane w rozdziale 4.

3.3. Proces badań

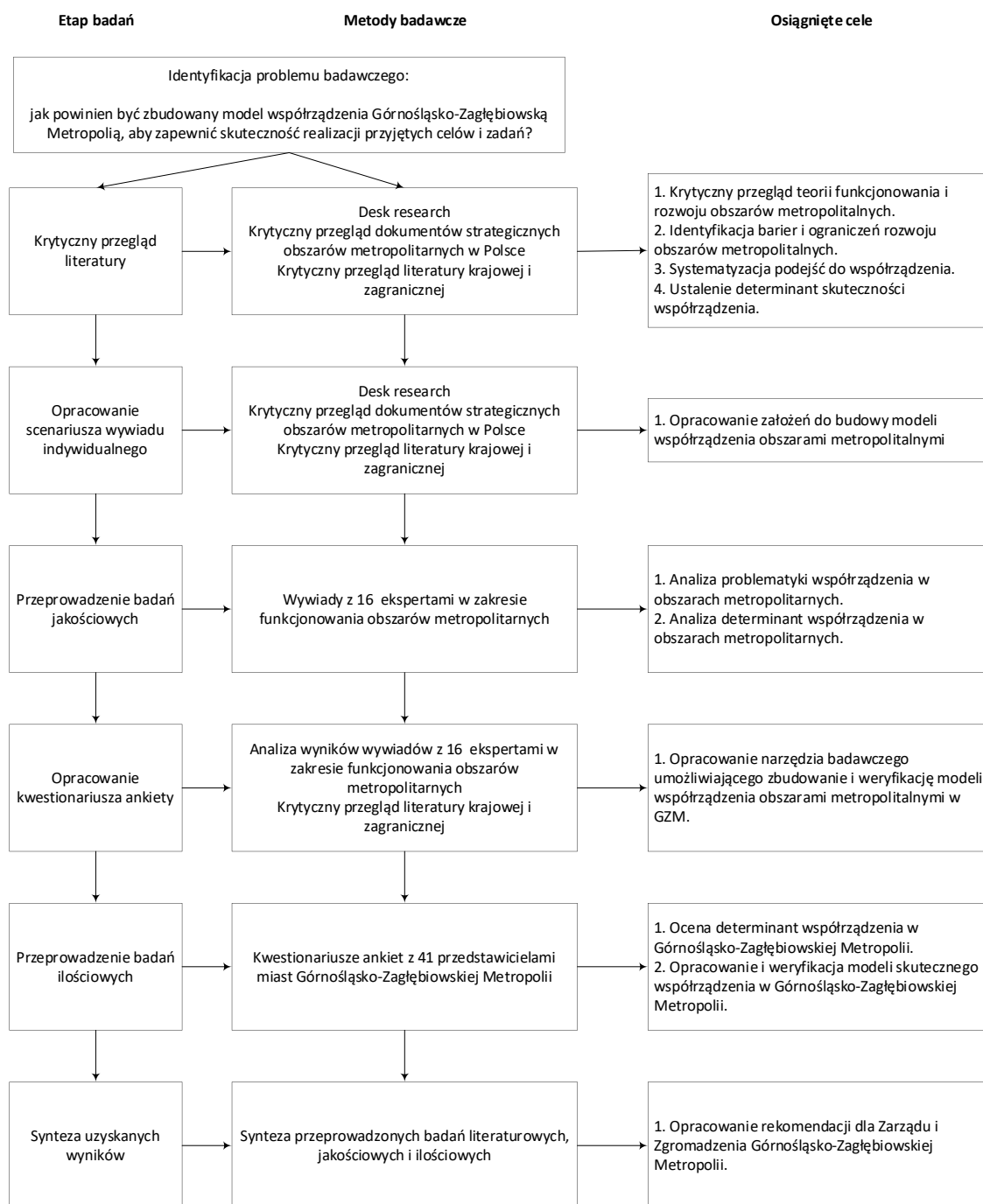
W prowadzeniu badań naukowych, kluczowym elementem jest odpowiednio zaplanowany i przeprowadzony proces badawczy. Proces ten składa się z kilku etapów, które są niezbędne do osiągnięcia celów badawczych oraz odpowiedzi na postawione pytania badawcze. W niniejszym przypadku, proces badawczy będzie oparty na koncepcji metodycznej, która obejmuje określenie problemu naukowego, wybór odpowiedniej metody badawczej, przeprowadzenie badań, analizę zebranych danych, syntezę wyników oraz wyciągnięcie wniosków i sformułowanie rekomendacji. Przebieg procesu badawczego będzie jasno zdefiniowany, podzielony na etapy, co umożliwi systematyczną realizację badań i osiągnięcie zamierzonych celów.

Podjęty w koncepcji problem naukowy wymaga odpowiedniej koncepcji metodycznej badań oraz wskazania metod i technik badania naukowego. Istotnym jest określenie problemu naukowego, który jest „odzwierciedleniem braków w teorii nauk o zarządzaniu”¹⁴⁵. Zastosowanie metody indukcyjnej ma pozwolić na realizację

¹⁴⁵ M. Lisiński, *Procedury naukowe indukcji zupełnej i niezupełnej w metodologii nauk o zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe” 2016, nr 6(954), s. 36.

wytyczonych celów i zbudowanie modeli współrzędzenia dla obszarów metropolitalnych, a w tym także dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Praca doktorska zostanie oparta na metodzie indukcyjnej, opartej o procedurę indukcji niezupełnej. Podzielenie procedury na fazy i etapy pozwoli na jasne określenie podejmowanych działań badawczych. Zastosowanie tej metody pozwoli na uzyskanie informacji w wyniku obserwacji oraz późniejszej analizy¹⁴⁶.

¹⁴⁶ M. Lisiński, *Metody naukowe w metodologii nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” nr 4, s. 14-15.



Rysunek 6. Proces badawczy
Źródło: opracowanie własne.

Etap pierwszy obejmował analizę źródeł, które wskazują na braki w teorii nauk o zarządzaniu. Możliwym było określenie problemu naukowego. Dokładna i pogłębiona analiza dostępnej literatury związana była z procesami zarządzania w kontekście współzrządzenia, obszarami metropolitalnymi. Rozwiązanie zidentyfikowanego problemu naukowego możliwe było poprzez zestawienie poszczególnych pojęć, metodę analizy danych zastanych oraz studia literatury naukowej. Podstawnymi źródłami analizy były dokumenty statystyki publicznej, sprawozdania i publikacje. Analiza danych zastanych

stanowiły przegląd zapisów i dostępnych baz wiedzy. Krytyczny przegląd literatury został uzupełniony systematycznym przeglądem literatury naukowej, który pozwolił na zidentyfikowanie determinant współrzędzenia obszarami metropolitalnymi.

Etap drugi to proces budowy teorii poprzez uogólnienie faktów i formułowanie hipotez. Na tym etapie nastąpiło budowanie modeli współrzędzenia poprzez zidentyfikowanie determinant niezbędnych do zarządzania obszarami metropolitalnymi.

Etap trzeci obejmował testowanie postawionych hipotez. Nastąpiła weryfikacja empiryczna modeli teoretycznych poprzez sondaż diagnostyczny (wywiady, kwestionariusze ankiet). Zastosowana została triangulacja badań, która objęła badania jakościowe i ilościowe w celu zapewnienia rzetelności przeprowadzonych badań naukowych. Wykorzystany został pogłębiony wywiad indywidualny sprowadzający się do bezpośrednich rozmów z respondentami, którzy zostali wyłonieni spośród przedstawicieli zarządzających obszarami metropolitalnymi w Polsce. Badanie to umożliwiło zanalizowanie zidentyfikowanych wcześniej determinant współrzędzenia oraz ustalenie relacji pomiędzy nimi. W rezultacie badania literaturowe oraz pogłębione wywiady stanowiły podstawę do opracowania modeli współrzędzenia obszarami metropolitalnymi. W celu weryfikacji opracowanych modeli zostały przeprowadzone badania ilościowe w oparciu o kwestionariusz ankiety. Respondentami badań byli przedstawiciele jednostek samorządów terytorialnych wchodzących w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Były to osoby z wieloletnim doświadczeniem w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego (prezydenci, burmistrzowie, wójtowie oraz przewodniczący rad gmin). Liczba respondentów opierała się na celowym doborze próby badawczej. Badanie stanowiło uzupełnienie innych metod badawczych oraz miało na celu pogłębienie wiedzy uzyskanej w toku badania jakościowego, pozwoliło ponadto na stwierdzenie, że proponowane modele współrzędzenia są odpowiednie dla skutecznego zarządzania obszarem metropolitalnym, w obrębie, którego funkcjonuje Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Zastosowana triangulacja badań, która objęła badania jakościowe i ilościowe, zapewniła rzetelności przeprowadzonych badań naukowych. Wykorzystany został pogłębiony wywiad indywidualny sprowadzający się do bezpośrednich rozmów z respondentami, którzy zostali wyłonieni spośród przedstawicieli zarządzających obszarami metropolitalnymi w Polsce, zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich i to badanie przeprowadzone zostało w skali ogólnopolskich obszarów metropolitalnych. Dodatkowo do wywiadów indywidualnych zaproszeni zostali przedstawiciele Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz Prezydent

Miasta Zabrze – jako osoba zarządzająca Górnośląskim Związkiem Metropolitalnym (2015-2017) oraz finalizująca powstanie jedyne w Polsce związku metropolitalnego (2017 r.). W rezultacie badania literaturowe oraz pogłębione wywiady indywidualne stanowiły podstawę do opracowania modeli współrzędzenia obszarami metropolitalnymi. W celu weryfikacji opracowanych modeli zostało przeprowadzone badanie ilościowe w oparciu o kwestionariusz ankiety. Respondentami badań byli przedstawiciele jednostek samorządów terytorialnych wchodzących w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Były to osoby z wieloletnim doświadczeniem w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego (prezydenci, burmistrzowie, wójtowie oraz przewodniczący rad gmin). Opis badania ilościowego i jego wyniki zostaną przedstawione w kolejnym rozdziale niniejszej dysertacji. W badaniu jakościowym liczba respondentów opierała się na celowym doborze próby badawczej. Badanie to stanowiło uzupełnienie innych metod oraz miało na celu pogłębienie wiedzy uzyskanej w toku badania jakościowego. Pozwoliło ponadto na stwierdzenie, że proponowane modele współrzędzenia są odpowiednie dla skutecznego zarządzania obszarem metropolitalnym, w obrębie, którego funkcjonuje Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia.

Na etapie przygotowań do indywidualnych wywiadów pogłębionych, w oparciu o przegląd literatury przedmiotu, stworzona została lista pytań kierunkowych. Miała ona na celu podjęcie tematu ogólnego, a w kolejnym etapie pozwalała na zadanie pytań dodatkowych, których badacz nie mógł przewidzieć na etapie przygotowania, a które nasunęły się podczas przeprowadzanych wywiadów. Kolejnym etapem przygotowawczym było rozesłanie zaproszeń do wybranej grupy badawczej. Ze względu na czas pandemii COVID-19, zaproszenia rozesłane były za pośrednictwem poczty elektronicznej wraz z prośbą o wyznaczenie odpowiedniego terminu do przeprowadzenia pogłębionego wywiadu indywidualnego za pośrednictwem platform umożliwiających odbycie wideokonferencji online. Możliwość użycia kamery podczas rozmowy, odzwierciedlała realne spotkanie z rozmówcą oraz bezpośrednie interakcje (śmiech, powaga, zawahanie, przerwy w rozmowie spowodowane zaniepokojeniem czy dłuższą refleksją). Przed przystąpieniem do wywiadów przeprowadzono badanie pilotażowe wśród 15 pracowników Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która pozwoliła na zweryfikowanie zrozumienia oraz poprawności pytań. Badanie pilotażowe przeprowadzone zostało poprzez narzędzie do komunikacji za pośrednictwem platformy internetowej. W toku przeprowadzonych badań wyeliminowano jedno pytanie, które

wzbudzało u wielu badanych niejasności, a nie wpływało znacząco na jakość przeprowadzonych badań. Ostatecznie, kierunkowe pytania w pogłębionym wywiadzie indywidualnym w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi ograniczyły się do dziewięciu pytań. Ustalenie harmonogramu spotkań w ramach pogłębionych wywiadów indywidualnych, pozwoliło na przystąpienie do realizacji etapu badawczego. Liczba badanych, którzy przystąpili do indywidualnych wywiadów pogłębionych wyniosła szesnaście osób. Dziesięć z dwunastu to przedstawiciele Unii Metropolii Polskich, kolejnych pięciu to przedstawiciele Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz Prezydent miasta Zabrze, jako osoba odpowiedzialna za sfinalizowanie utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w ramach działalności związku komunalnego tj. Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Badanie zostało podzielone na dwie grupy respondentów. Pierwsza z nich dotyczyła odpowiedzi udzielanych przez respondentów, którzy działali w ramach polskich obszarów metropolitalnych, zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich, druga grupa składała się z respondentów w ramach funkcjonującej od 2017 roku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Respondenci zostali podzieleni na dwie grupy:

- R1–R10 – respondenci odpowiadający na pytania dotyczące funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce.
- R11–R16 – respondenci odpowiadający na pytania dotyczące funkcjonowania obszaru związku metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Wśród respondentów grupę 70% stanowili mężczyźni a 30% kobiety. Były to osoby z długoletnim doświadczeniem samorządowym, ze szczególnym zainteresowaniem w aspekcie spraw związanych z próbą zarządzania obszarem metropolitalnym czy związkiem metropolitalnym.

3.4. Podmiot badawczy

Podmiot badań w niniejszej dysertacji będzie stanowiła Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, która stanowi „zrzeszenie gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod

względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców”¹⁴⁷. Zgodnie z ustawą o związku metropolitalnym, związek ten posiada osobowość prawną, co oznacza, że w praktyce wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹⁴⁸. W Polsce stanowi jedyny formalnie ustanowiony związek metropolitalny.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia została utworzona 1 lipca 2017 roku, przy czym realizację swoich zadań rozpoczęła z dniem 1 stycznia 2018 roku. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów, obszar i granice związku metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii obejmują gminy – miasta na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze, gminy o statusie miasta: Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Łędziny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice oraz gminy: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowice, Kobiór, Mierzęcice, Ożarówice, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Siewierz, Sośnicowice, Świerklaniec, Wry i Zbrosławice¹⁴⁹.

Celem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest wykorzystanie potencjału gmin członkowskich, pobudzenie kreatywności mieszkańców oraz inspirowanie zmian umożliwiających przyśpieszenie procesów gospodarczych i społecznych, prowadzących do stworzenia ośrodka wzrostu, mogącego skutecznie konkurować z innymi obszarami metropolitalnymi¹⁵⁰. Do realizacji tego celu zostały ustanowione zadania, a mianowicie: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój społeczny i gospodarczy obszaru Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej, metropolitalne przewozy pasażerskie, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocja Górnośląsko-

¹⁴⁷ Art. 1 ust 2. Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

¹⁴⁸ Art. 2 ust 1. Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

¹⁴⁹ §3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. 2017 poz. 1290).

¹⁵⁰ §2 ust. 1 Statutu związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, <https://bip.metropoliagzm.pl/artukul/32115/115270/statut-zwiazku-metropolitalnego-gornoslasko-zaglebiowskiej-metropolii>, [dostęp: 20 grudnia 2019]

Zagłębiowskiej Metropolii i jej obszaru¹⁵¹. Zgodnie z §3 Statutu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, realizacja celów i zadań Związku Metropolitalnego opiera się na zasadzie współpracy, współdecydowaniu, współodpowiedzialności i wzajemnym szacunku¹⁵², jednakże ustanowienie zasad nie gwarantuje, że wszystkie cele zostaną osiągnięte a zadania zrealizowane. Doświadczenia w funkcjonowaniu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwoliły zidentyfikować w pierwszych dwóch latach działalności wiele problemów, które wskazują na złożoność badanych zagadnień. Problemy te przedstawiono w tabeli 11.

Tabela 11. Zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

dziedzina	problem
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • stagnacja inwestycyjna -brak budowy alternatywnych torowisk usprawniających ruch dla komunikacji aglomeracyjnej • źle zaprojektowane siatki połączeń.
projekty i inwestycje	<ul style="list-style-type: none"> • zróżnicowana wielkość i potencjał miast i gmin, które utworzyły Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię • stworzenie Velostrady – szybkiej drogi rowerowej w celu połączenia miast Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii
rozwój społeczny i gospodarczy	<ul style="list-style-type: none"> • zróżnicowane problemy gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi • dezintegracja i brak spójności różnych usług mobilnościowych • brak modelu wspólnej polityki społecznej w skali Metropolii. Gminy realizujące własne cele polityki społecznej
planowanie strategiczne i rozwój przestrzenny	<ul style="list-style-type: none"> • brak dokumentu wyznaczającego strategiczne kierunki rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii • brak rozwiniętej współpracy w zakresie wymiany doświadczeń między pracownikami urzędów
promocja	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczona promocja potencjału promocyjnego miast i gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Źródło: opracowano na podstawie dokumentu wewnętrznego pn. „Podsumowanie 2 lat działalności Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii”, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, 2020.

Problemy wymienione w tabeli pozwalają stwierdzić, że Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia boryka się z wieloma trudnościami i wyzwaniem, które mają charakter złożony, a do ich rozwiązania wymagana jest współpraca i wspólne podejmowanie decyzji przez wszystkie jednostki tworzące związek metropolitalny. Realizacja celów Związku opiera się na dobrej woli i wiedzy władarzy miast, umiejętności wypracowania konsensusu i zbieżności celów indywidualnych z celami wspólnymi. W rezultacie podejmowanie i realizacja działań jest czasochłonna, zależy od

¹⁵¹ Art. 12 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

¹⁵² §3 ust. 1 Statutu związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” <https://bip.metropoliagzm.pl/artukul/32115/115270/statut-zwiazku-metropolitalnego-gornoslasko-zaglebiowskiej-metropolii>, [dostęp: 20 grudnia 2019]

wielu czynników, a ich skuteczność nie jest adekwatna do oczekiwań zarówno uczestników Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, jak i społeczeństwa.

Badania zaprezentowane w niniejszej dysertacji są również oparte na opiniach przedstawicieli Unii Metropolii Polskich. Badania przeprowadzone w Unii umożliwiły zbudowanie szerszego obrazu procesów współrzędzenia w obszarach metropolitalnych i na tej podstawie pozwoliły wytypować determinanty i zbudować modele współrzędzenia dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Unia Metropolii Polskich, zgodnie ze Statutem¹⁵³, wspiera rozwój samorządności terytorialnej i gospodarczej. Tworzy podstawy kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Szeroko promuje inicjatywy i działania związane z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur regionalnych i lokalnych. Wskazując na wspólne rozwiązywanie specyficznych problemów wielkich miast, proponuje osiągnięcie współpracy z organami państwa oraz organizacjami ogólnopolskimi, zagranicznymi i międzynarodowymi dla zwiększenia roli metropolii w państwie i integracji europejskiej. Doświadczenie wóldarza należącego do Unii Metropolii Polskich jest kluczowe dla nauki, szczególnie w aspekcie nauk o zarządzaniu i jakości oraz nauk o polityce i administracji, ponieważ wskazuje na szerokie i metropolitalne myślenie o współpracy z miastami ościennymi oraz uwidacznia łączenie spraw samorządowych z myśleniem w szerszym kontekście – metropolitalnym. W rezultacie, badania wzbogacą wiedzę naukową na temat procesów współrzędzenia w obszarach metropolitalnych, umożliwiając identyfikację determinant współrzędzenia i przyczynią się do opracowania adekwatnych modeli zarządzania szczególnie w obszarze badawczym jakim jest Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Włączenie perspektywy metropolitalnej do analizy procesów współrzędzenia pozwoli na lepsze zrozumienie specyfiki zarządzania w metropoliach oraz na rozwijanie skutecznych strategii zarządzania w obszarach metropolitalnych.

¹⁵³ Statut Fundacji „Unia Metropolii Polskich imienia Pawła Adamowicza”, <https://metropolie.pl/onas/statut> [dostęp: 20 grudnia 2019]

ROZDZIAŁ 4.

ANALIZA I OCENA DETERMINANT SKUTECZNOŚCI WSPÓLRZĄDZENIA W OBSZARACH METROPOLITALNYCH

4.1. Charakterystyka podejścia badawczego

Opracowanie modeli współrzędzenia wymagało w pierwszej kolejności zidentyfikowania determinant współrzędzenia w jednostkach administracji publicznej oraz ustalenie relacji pomiędzy nimi. Dokonano tego na podstawie pogłębionych wywiadów indywidualnych, przeprowadzonych z przedstawicielami obszarów metropolitalnych, zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich. Do wywiadów indywidualnych zaproszeni zostali również przedstawiciele Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, co pozwoliło przeanalizować podobieństwa i różnice w postrzeganiu determinant skuteczności współdziałania miast w obszarach metropolitalnych. W rezultacie pierwsza część badań przedstawionych w tym rozdziale ma charakter jakościowy. Opiera się na wywiadach indywidualnych przeprowadzonych z 16 ekspertami z Unii Metropolii Polskich oraz Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Wyniki analiz przeprowadzonych wywiadów były podstawą identyfikacji determinant skutecznego współrzędzenia w obszarach metropolitalnych oraz przygotowania badań ilościowych przeprowadzonych za pomocą kwestionariusza ankiety zrealizowanego wśród włodarzy 41 miast tworzących Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię. Wyniki badań ilościowych zostały zawarte w drugiej części tego rozdziału. Wspólnie wyniki wywiadów i kwestionariuszy stały fundament modeli współrzędzenia, które zostały opisane w rozdziale metodycznym i zweryfikowane w rozdziale 5.

4.2. Analiza determinant współrzędzenia obszarami metropolitalnymi

4.2.1. Identyfikacja antecedenencji i założeń współrzędzenia obszarami metropolitalnymi

Z definicji współrzędzenia wynika, że podmioty wspólnie podejmują wysiłki, aby osiągnąć wspólne cele, które nie byłyby możliwe do osiągnięcia indywidualnie¹⁵⁴. Cele te są zróżnicowane i zależą od funkcji realizowanych przez dany podmiot. Jeżeli będą

¹⁵⁴ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative governance in theory and practice*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 2008, nr 18(4), s. 544.

spójne i jednakowo ważne dla wszystkich podmiotów uczestniczących we współrzędzeniu, proces ich osiągnięcia będzie łatwiejszy. Z tego względu pierwsze z pytań w wywiadzie indywidualnym dotyczyło powodów współpracy między miastami w obszarach metropolitalnych:

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że ponad połowa badanych uważa, iż głównym powodem współrzędzenia w obszarach metropolitalnych jest wspólne kształtowanie polityki przestrzennej oraz szeroko pojętej współpracy. Jeden z respondentów wskazał przykładowo, iż:

„[...] współpraca międzygminna, umożliwiająca rozwiązywanie problemów i realizację przedsięwzięć przekraczających możliwości pojedynczej gminy, wskazywana jest współcześnie jako jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego”.

/Respondent R2/

Wspólne działania na rzecz współrzędzenia w obszarach metropolitalnych mają prowadzić przede wszystkim do integracji transportu publicznego.

„[...] potrzeba nawiązania współpracy oraz zdobycia zaufania (...) w zakresie koordynowania przede wszystkim transportu publicznego w mieście i tworzenie jak najszerzej sieci połączeń”.

/Respondent R3/

Dodatkowo wśród badanych pojawiały się wypowiedzi związane z utworzeniem platformy wymiany dobrych praktyk oraz synergii w działaniu. Respondenci wskazywali również na zagadnienia związane z tworzeniem innowacji i rozwojem społeczno-gospodarczym. Wybrzmiało to szczególnie podczas wywiadów indywidualnych w kontekście badanych z drugiej grupy – z terenu obszaru Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

„Metropolia otwiera furtki na zrozumienie problemów i potrzeb sąsiadujących gmin. Daje możliwość uwzględnienia wspólnego planowania przestrzennego”.

/Respondent R12/

„Potrzeba koordynacji i optymalizacji działań związanych z wykorzystaniem dobrych praktyk oraz stworzenie efektu synergii. Dynamizacja procesów gospodarczych i zwiększenie nakładów na innowacje oraz inwestycje infrastrukturalne, w szczególności związane z transportem publicznym, innowacjami i nowymi technologiami”.

/Respondent R15/

Istotnym wynikiem przeprowadzonych wywiadów jest zidentyfikowanie nietradycyjnych antecedencji¹⁵⁵ współzrządzenia. Tradycyjne antecedencje koncentrują się przede wszystkim na budowaniu doświadczenia, współzależnościach zasobowo-organizacyjnych i budowaniu relacji. W trakcie wywiadów respondenci wskazywali również na synergii działań, kreowanie innowacyjnych rozwiązań i budowanie platformy dobrych praktyk, co świadczy o zrozumieniu potrzeby współzrządzenia przez decydentów miast wchodzących w skład obszarów metropolitalnych. Kolejnym poruszonym w trakcie wywiadu zagadnieniem były założenia i zasady wspólnego zarządzania obszarem metropolitalnym. Przedstawiciele miast Unii Metropolii Polskich ukierunkowali swoje odpowiedzi na współpracę, zaufanie i zrównoważony rozwój. Dodatkowo wskazano na potrzebę ustanowienia wspólnej strategii ponadlokalnej oraz równość traktowania w ramach zawartych porozumień i stowarzyszeń:

„Obecnie głównym powodem współpracy jest wspólna strategia ponadlokalna, dzięki której chcemy wspólnie podjąć wyzwania rozwojowe i dążyć do bardziej zrównoważonego rozwoju, [...] zapewnić lepszy dostęp do usług publicznych i dbać o szeroko pojętą mobilność”.

/Respondent R10/

Pozostali respondenci wskazywali również na współpracę nawiązywaną i realizowaną na różnych poziomach i w różnych konfiguracjach podmiotowych. Na szczególną uwagę zasługiwało budowanie relacji.

„Wzrastającą siłą ujawnia się znaczenie kooperacji jako kompetencji decydującej o randze miasta oraz jego możliwościach rozwoju. Silnymi ośrodkami są te, które rozwijają się w oparciu o współpracę nawiązywaną i realizowaną na różnych poziomach i w różnych konfiguracjach podmiotowych”.

/Respondent R10/

¹⁵⁵ Nietradycyjne antecedencje współzrządzenia mogą obejmować różnorodne aspekty, takie jak technologia, demografia, zmiany społeczne, kwestie ekologiczne, migracja, globalizacja czy postęp naukowy i techniczny. Mogą to być czynniki, które nie były wcześniej brane pod uwagę w procesach rządzenia, ale mają istotny wpływ na współczesne społeczeństwa i politykę. Zidentyfikowanie tych nietradycyjnych aspektów współzrządzenia może być ważne, aby lepiej zrozumieć współczesne wyzwania i dążyć do bardziej kompleksowego podejścia do procesów rządzenia. Może to wymagać uwzględnienia nowych czynników i strategii zarządzania, aby sprostać zmieniającym się realiom społecznym, ekonomicznym i technologicznym.

4.2.2. Charakterystyka, czynniki i kontekst współzrządzenia publicznego w obszarach metropolitalnych

Trzecie pytanie zawarte w ankiecie dotyczyło kwestii związanej z relacjami pomiędzy miastami w ramach badanych obszarów metropolitalnych. W pierwszej grupie wyłoniły się takie zagadnienia jak wzajemne zaufanie, komunikacja, myślenie metropolitalne (szerokie), równość, współpraca, sieci powiązań i relacji oraz wymiana potencjału. W większości badanych przypadków podkreślono istotę finansowania zadań.

„Współpraca w naszym obszarze zaczęła się od wspólnego finansowania. Relacje oparte zostały na próbach tworzenia relacji partnerskich. Co zdało swój egzamin. Realizacja zadań ponadlokalnych, metropolitalnych, jest możliwa dzięki zaufaniu oraz tworzeniu sieci powiązań”.

/Respondent R8/

Wśród drugiej grupy (Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia) wyłoniono oprócz współpracy, wspólne wyzwania i korzyści finansowe płynące np. z grup zakupowych.

„Relacje pomiędzy gminami z obszaru metropolitalnego kształtowane są w oparciu o więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe oraz powiązania funkcjonalne pomiędzy gminami z obszaru metropolitalnego [...] niezwykle istotne jest wspólne podejmowanie decyzji w oparciu o możliwości finansowe dające jak najszersze spektrum rozwoju dla Metropolii”

/Respondent R8/

W czwartym pytaniu poproszono o wskazanie, w jaki sposób według respondentów wygląda nawiązywanie relacji pomiędzy miastami. W odpowiedziach na powyższe pytanie u obu grup wypowiedzi kształtowały się bardzo podobnie. W odpowiedziach, za pierwszy czynnik utrudniający, ale także jednocześnie ułatwiający nawiązywanie współpracy uznano kwestie personalne poszczególnych włodarzy, odpowiedzialnych za relacje pomiędzy gminami. Kolejną przyczyną problematyczną okazały się sprzeczności interesów, w szczególności pomiędzy potrzebami dużych a małych gmin. Istotną przesłanką okazały się poglądy włodarzy bądź przynależności do różnych ugrupowań politycznych. Kluczowym zagadnieniem nawiązywania relacji okazała się kwestia finansowa, gdyż wspólna możliwość wykorzystania środków finansowych – według respondentów – inicjuje i ułatwia współpracę. W przypadku braku środków – współpracę i skuteczność działania często utrudnia podjęcie nowych inicjatyw.

Piąte pytanie rozszerzało kwestie związane ze współpracą – dotyczyło analizy uwarunkowań kontekstowych, takich jak np. polityka rządowa, regulacje prawne, kultura społeczna, w zakresie zarządzania obszarem metropolitalnym z uwzględnieniem potencjalnych ograniczeń. W tym zakresie dość mocno wyróżniały się odpowiedzi dwóch grup, gdzie jednym z głównych problemów – poza obszarem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – był brak regulacji prawnych w zakresie rozwiązań metropolitalnych. Wskazano również na braki wprowadzenia zmian o charakterze metropolitalnym w obecnie obowiązujących ustawach (np. ustawy: o samorządzie gminnym, powiatowym czy wojewódzkim). Jeden z respondentów wskazał, iż „Współpraca metropolitalna powinna opierać się na kombinacji wielu czynników – w tym przede wszystkim mądrej polityce rządu opierającej się na tworzeniu ram prawnych i systemu zachęt oraz na oddolnych inicjatywach lokalnych i ponadlokalnych, które zacieśniają współpracę w celu osiągnięcia wspólnych celów”.

/Respondent R10/

Dodatkowym uzupełnieniem powyższego zagadnienia wydaje się być wypowiedź Respondenta R1.

„Funkcjonujemy w konkretnych uwarunkowaniach, zwłaszcza tych prawnych. Polityka rządowa nie zawsze uwzględnia kontekst lokalny w przyjmowanych regulacjach prawnych, stąd utrudnienia w działaniach na szczeblu samorządowym”.

/Respondent R1/

Regulacje prawne, zgodnie z wypowiedziami pierwszej grupy respondentów, stanowiły kluczową problematykę ograniczenia rozwoju obszarów metropolitalnych w sposób sformalizowany. Dodatkowym uwarunkowaniem, obok regulacji prawnych, są również kwestie finansowe.

„Wspólne podejmowanie działań, często dzieli podmioty, które zależne są finansowo od realizacji zadania na poziomie ponadlokalnym. Przykładowo zrównoważony rozwój transportu publicznego nie zawsze będzie możliwy do zaspokojenia w pomniejszych gminach ze względu na brak wsparcia dla tych funduszy [tut: dla mniejszych gmin]”.

/Respondent R9/

Kolejnym ograniczeniem wskazanym w wywiadach był brak polityki rządu w aspekcie metropolitalnym, wpływający na możliwość rozwoju i skutecznej realizacji celów i założeń obszarów metropolitalnych.

„Rząd powinien dać możliwości koordynowania działań na poziomie obszarów metropolitalnych. Brak współpracy w tym zakresie blokuje i ogranicza rozwój potencjalnych, przyszłych metropolii w Polsce”.

/Respondent R4/

Uzupełniające podejście posiadali badani z grupy drugiej, którzy mogą działać w ramach unormowanego prawnie związku metropolitalnego, posiadającego zabezpieczenie finansowe.

„Polityka państwowa wyznacza ramy działania i możliwości rozwoju Metropolii. Jej wpływ znajduje odzwierciedlenie w obowiązujących regulacjach prawnych i dokumentach finansowych, warunkując dostępność środków oraz możliwości i zakres finansowania poszczególnych zadań”.

/Respondent R16/

Ograniczenia jakie zostały wskazane przez drugą grupę badanych – przedstawicieli Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, to przede wszystkim: brak szczegółowych regulacji w ustawie o związku metropolitalnym w zakresie zadań o charakterze metropolitalnym, jak również wykluczenie Metropolii w niektórych zapisach ustawowych np. dotyczących transportu publicznego czy ochrony środowiska.

„Wykluczenie Metropolii w niektórych zapisach ustawowych oraz brak możliwości współdziałania na etapie wprowadzania zmian do ustaw nie daje pełnej możliwości zrozumienia problemów metropolitalnych. Kolejnym ograniczeniem są różnice w wielkości i zamożności gmin polegające na utrudnieniu w znalezieniu wspólnego konsensusu”.

/Respondent R13/

Powyżej wskazane ograniczenia dowodzą różnic w obszarze metropolitalnym już posiadającym metropolitalne regulacje prawne oraz wskazuje na niedociągnięcia w tym zakresie, jednocześnie podkreślając, iż stają się one podstawą istnienia fundamentów potencjalnych związków metropolitalnych.

Szóste pytanie dotyczyło charakterystyki miast, z którymi współpracują badani i ich wpływu na zarządzenie obszarem metropolitalnym. Poruszone zostały m.in. posiadane zasoby, indywidualne struktury i procesy, zróżnicowane cele i poziom kompetencji. Wśród badanych miast, w ramach pierwszej grupy respondentów, głównie wskazywano na brak odpowiednich zasobów i organizacji kadrowych skupionych wokół tematów ponadlokalnych – metropolitalnych.

„Biorąc pod uwagę braki kadrowe oraz zasoby – chociażby finansowe, dla opłacenia dodatkowej pracy pracowników na rzecz obszaru metropolitalnego, to organizacja jednostek samorządów terytorialnych jest nieprzystosowana, a często nawet niewydolna do wykonywania zadań o charakterze metropolitalnym”.

/Respondent R7/

Charakterystyka miast i ościennych gmin wiejskich czy miejsko-wiejskich ujawniła kolejny problem w zrozumieniu skali problemów i ich powagi w aspekcie zarządzania obszarem metropolitalnym.

„Z racji uwarunkowań w jakich one [gminy wiejskie i miejsko-wiejskie] funkcjonują mamy do czynienia z obiektywnymi różnicami w spojrzeniu na funkcjonowanie obszaru metropolitalnego. Wśród małych gmin widoczny jest na przykład brak zrozumienia zasad działania komunikacji publicznej w regionie. Obecnie istnieje zbyt duże obciążenie finansowe w jej utrzymaniu przez duże miasto”.

/Respondent R1/

Przedstawiciele drugiej grupy, skupiali się na różnicach w priorytetach gmin o różnej strukturze i charakterystyce.

„Istnieją miasta, które we współpracy widzą pozytywy i stają się bodźcem do dalszego rozwoju; inne miasta wiedzą, że rozwiązania metropolitalne są jedynym wyjściem i z konieczności współpracują; obszar związany z finansowaniem budzi największe kontrowersje (szczególnie w działaniach długoterminowych pochłaniających dużą ilość środków finansowych)”.

/Respondent R14/

4.2.3. Problemy i efekty współrzędzenia w obszarach metropolitalnych

Kolejne pytanie dotyczyło głównych problemów z podejmowaniem decyzji wspólnie z władzami innych miast w ramach obszaru metropolitalnego. Część z badanych z grupy pierwszej – przedstawiciele Unii Metropolii Polskich, wskazywała na poprawną współpracę z innymi władzami, jednak do głównych problemów zaliczała kwestie polityczne.

„Udaje się nam wypracować konsensus. Często jest to oparte o wielogodzinne rozmowy. Kwestie przynależności politycznej burzą jednak w dużej mierze możliwość podejmowania dużych zadań, które negowane są jedynie dla utrzymania odmienności zdania [po linii partyjnej, politycznej]. To nonsens,

postępowanie wbrew jakiegokolwiek logice biorąc pod uwagę zarządzanie obszarem metropolitalnym”.

/Respondent R6/

Respondent z drugiej grupy, zwrócił szczególną uwagę na problem związany ze znalezieniem konsensusu.

„W większości przypadków, sporo czasu zajmuje znalezienie konsensusu oraz wypracowanie wspólnego stanowiska, które satysfakcjonowałyby wszystkie strony. Istnieje duża rozbieżność w spoglądaniu na poszczególne zagadnienia”.

/Respondent R11/

Kolejnym, pytaniem, przedstawionym respondentom było zagadnienie związane z wykorzystywaniem rozwiązań do zwiększenia skuteczności zarządzania obszarem metropolitalnym. W grupie, która nie posiada regulacji prawnych do funkcjonowania związku metropolitalnego, wskazywano na dowolną współpracę miast w ramach obszaru metropolitalnego, która pokazuje rolę i wagę wzajemnych relacji oraz wpływ synergicznego współdziałania na kształt podejmowanych decyzji czy wdrażanych rozwiązań w miastach (obszarach metropolitalnych).

„Wartością dodaną są nawiązywane i utrwalane kontakty, wymiana dobrych praktyk i wzajemne wsparcie eksperckie oraz wypracowywanie jednolitych stanowisk w sprawach istotnych z punktu widzenia powiązań miast. Zawierane w formie długofalowych i bezterminowych porozumień (partnerstwa, umowy o współpracy), umożliwiające wymianę doświadczeń w oparciu o bazę oraz potencjał społeczno-gospodarczy i naukowy miast, realizację wspólnych działań pro-rozwojowych i pro-edukacyjnych, czy też możliwość kooperacji w ramach nawiązywanych kontaktów biznesowych (misje gospodarcze) i wzajemnej sieci powiązań”.

/Respondent R5/

W drugiej grupie badanych wskazano na istotną rolę współpracy włodarzy, jednogłośnie respondenci podkreślali ważność konsultacji z delegatami poprzedzające podjęcie istotnych dla związku decyzji.

„Przed sesjami Zgromadzenia Zarząd prowadzi konsultacje z gminami członkowskimi i Prezydium Zgromadzenia oraz liderami podregionów. To istotne narzędzie pozwala na bezpośredni kontakt oraz rozwianie wątpliwości przy podejmowaniu ważnych i strategicznych dla regionu decyzji”.

/Respondent R15/

Ostatnie zagadnienie – dziewiąte pytanie – dotyczyło głównych efektów współpracy w ramach obszaru metropolitalnego. W tym zakresie wskazywano najczęściej na konkretne projekty, które były podejmowane w ramach działalności miast w obszarach metropolitalnych. Były to przede wszystkim; porozumienia o współpracy, komunikacja pomiędzy gminami, rozwój transportu publicznego wraz z jego optymalizacją, powstanie nowych ścieżek rowerowych oraz wspólnie podejmowane i rozwiązywane zagadnienia z obszaru ochrony środowiska i rozwoju społecznego czy gospodarczego.

„Współpraca oparta na mniejszych partnerstwach (2-3 gmin), stworzenie platformy wymiany doświadczeń i myśli, wzrost świadomości metropolitalnej, globalne spojrzenie na problemy gminne. To rzeczy, na których nam najbardziej zależało i powoli udaje się je realizować”.

/Respondent R9/

Grupa przedstawicieli Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii skupiła się zarówno na utworzeniu związku metropolitalnego w oparciu o regulacje prawne oraz na wspólnie podejmowanych aktywnościach takich jak integracja transportu publicznego, stworzenie biletu metropolitalnego oraz linii metropolitalnych, stworzenie wspomnianych już grup zakupowych czy próby wypracowania wspólnych standardów. Mocno zaakcentowano również relacje nieformalne, tzw. relacje sieciowe.

„To co stało się niezmiernie istotne to wypracowanie dialogów w tematach o zasięgu metropolitalnym. Bez tego narzędzia nie można mówić o jakiegokolwiek formie współpracy i działaniu ponadlokalnym. Niezwykle ważne są rozmowy, często przybierające równe podejście a przede wszystkim opierające się na zaufaniu i wzajemnym szacunku”.

/Respondent R13/

Przeprowadzone wywiady z przedstawicielami Unii Metropolii Polskich oraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii umożliwiły rozpoznanie determinant, czynników, problemów, kontekstu i potencjalnych efektów współrzędzenia obszarami metropolitalnymi. Pozwoliły stwierdzić, że miasta tworzące takie obszary widzą potrzebę współpracy i budowania wspólnego obrazu sytuacji. Mają świadomość, że podejmowanie wspólnych działań jest trudnym procesem, który często kończy się niepowodzeniem¹⁵⁶, ale rozumieją znaczenie nieodzowność takich przedsięwzięć.

¹⁵⁶ R. Gulati, F. Wohlgezogen, P. Zhelyazkov, *The Two Facets of Collaboration. Cooperation and Coordination in Strategic Alliances*, „Academy of Management Annals” 2012, nr 6(1), s. 533.

Ponadto wyniki wywiadów są bogatym źródłem informacji na temat celów i procesów współrzędzenia w obszarach metropolitalnych. Podsumowanie wyników przeprowadzonych wywiadów przedstawiono zbiorczo w tabeli 12.

Tabela 12. Podsumowanie wyników przeprowadzonych wywiadów

Lp.	pytanie	zidentyfikowane elementy (Unia Metropolii Polskich)	zidentyfikowane elementy (Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia)
1	Jakie są główne powody współpracy między miastami w Państwa obszarze metropolitalnym?	<ul style="list-style-type: none"> • transport, • polityka przestrzenna, • współpraca. 	<ul style="list-style-type: none"> • transport, • koordynacja działań i synergia, współpraca, • polityka przestrzenna
2	Jakie są główne założenia i zasady wspólnego zarządzania Państwa obszarem metropolitalnym?	<ul style="list-style-type: none"> • stowarzyszenie, porozumienia międzygminne. • wspólna strategia ponadlokalna, • równość traktowania/głosowania, • współpraca, • zaufanie, • zrównoważony rozwój. 	<ul style="list-style-type: none"> • ustawa i statut Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, • integracja gmin członkowskich, inspirowanie oraz inicjowanie działań i zmian, • kooperacja, współpraca nawiązywaną i realizowaną na różnych poziomach i w różnych konfiguracjach podmiotowych, • budowanie relacji współpracy
3	Na czym opierają się relacje pomiędzy miastami w Państwa obszarze metropolitalnym?	<ul style="list-style-type: none"> • zaufanie, • komunikacja, • myślenie metropolitalne, szerokie, • równość i współpraca, • szanse rozwojowe jako efekt sieci powiązań i relacji, wymiana potencjału, • finansowanie 	<ul style="list-style-type: none"> • współpraca, • komunikacja publiczna, • spojrzenie metropolitalne na problemy i wspólne wyzwania, • korzyści finansowe.
4	Jakie czynniki decydują o tym, że współpraca z jednymi miastami jest łatwiejsza, a z innymi trudniejsza?	<ul style="list-style-type: none"> • polityczne, • osobowe (kwestie personalne, osobowe, otwartość wóldarzy), • finansowe, • związane z usytuowaniem na granicy gmin, • różność interesów 	<ul style="list-style-type: none"> • zróżnicowanie obszaru metropolitalnego (miasta - gminy miejsko-wiejskie), • poziom świadomości metropolitalnej, • problemy osobowe (charaktery wóldarzy), różne priorytety i cele.

5	W jaki sposób uwarunkowania kontekstowe (np. polityka rządowa, regulacje prawne, kultura społeczna) wpływają na zarządzanie Państwa obszarem metropolitalnym? Czy generują one ograniczenia?	<ul style="list-style-type: none"> • zmiany prawne (brak regulacji metropolitalnych • brak wprowadzania zmian o charakterze metropolitalnym w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim), • rząd powinien dać możliwość koordynowania na poziomie obszarów metropolitalnych, • budowanie tożsamości metropolitalnej, • czynniki finansowe, • zrównoważony rozwój jako zdrowa relacja współpracy 	<ul style="list-style-type: none"> • brak regulacji prawnych umożliwiających realizację niektórych zadań o charakterze metropolitalnym, • środki finansowe, • współpraca w ramach polityki rządowej.
6	W jaki sposób charakterystyki miast, z którymi Państwo współpracują w obszarze metropolitalnym (np. posiadane zasoby, indywidualne struktury i procesy, odmienna kultura organizacyjna, zróżnicowany poziom kompetencji, zróżnicowane cele) wpływają na zarządzanie Państwa obszarem metropolitalnym?	<ul style="list-style-type: none"> • zasoby i organizacja kadrowa jest często niewydolna, • zróżnicowane cele i priorytety poszczególnych gmin, • kwestie finansowe 	<ul style="list-style-type: none"> • różnice w wielkości, rozwoju i zamożności gmin, • finansowanie, • zasoby kadrowe i kultura organizacyjna.
7	Jakie są główne problemy związane z podejmowaniem decyzji wspólnie z władzami innych miast w Państwa obszarze metropolitalnym?	<ul style="list-style-type: none"> • kwestie związane z infrastrukturą i komunikacją publiczną, • układy polityczne, • przepisy prawne, • finansowanie. 	<ul style="list-style-type: none"> • wypracowanie konsensusu, współpracy, • błędy w komunikacji, • kwestie finansowe, • układy polityczne
8	Jakie rozwiązania są wykorzystywane do zwiększenia skuteczności zarządzania Państwa obszarem metropolitalnym?	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje prawne, • wymiana dobrych praktyk, • współpraca/konsultacje/koordynacja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Platforma dobrych praktyk, • konsultacje z gminami członkowskimi, • dialog/rozmowy/komunikacja interpersonalna.
9	Jakie są główne efekty współpracy w Państwa obszarze metropolitalnym?	<ul style="list-style-type: none"> • porozumienia o współpracy, • komunikacja/współpraca, • transport publiczny, • ścieżki rowerowe, • zagadnienia z obszaru ochrony środowiska i rozwoju społecznego 	<ul style="list-style-type: none"> • utworzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, • integracja transportu publicznego/bilet metropolitalny/linie metropolitalne, • grupy zakupowe, • wspólne standardy, • komunikacja/dialog

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań jakościowych.

Przeprowadzone indywidualne wywiady pogłębione oraz dotychczasowe wyniki badań opisanych w literaturze przedmiotu pozwoliły również zidentyfikować kluczowe determinanty skutecznego współzrządzenia obszarami metropolitalnymi. Należą do nich: regulacje prawne, normy, relacje sieciowe i partnerstwo. Na tej podstawie opracowano zagadnienia i pytania do badań ilościowych, które wraz z odniesieniem do literatury naukowej przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13. Zagadnienia i pytania do badań ilościowych przygotowane w wyniku przeprowadzonych wywiadów oraz zweryfikowane na podstawie literatury naukowej

obszar	czynnik	twierdzenie do ankiety	autor
skuteczność	wyższy poziom zarządzania	Uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala osiągnąć wyższy poziom zarządzania w naszym mieście	Mascarenhas, Haase, Ramos, Santos,
	korzystniejszy stosunek kosztów do korzyści	Uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala osiągnąć korzystniejszy stosunek kosztów do korzyści w naszym mieście	Klijn, Steijn, Edelenbos,
	łatwiejsze rozwiązywanie problemów organizacyjnych	Uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala na łatwiejsze rozwiązywanie problemów organizacyjnych w naszym mieście	Ysa, Sierra, Esteve,
	łatwiejsze rozwiązywanie konfliktów	Uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala na łatwiejsze rozwiązywanie konfliktów między miastami	Baum, Haynes, van Gellecum, Han,
	wdrażanie innowacyjnych rozwiązań	Uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w naszym mieście	
regulacje prawne	podstawa podejmowania działań	Sfornalizowane umowy i porozumienia decydują o możliwości podejmowania wspólnych działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	Kok, Monkkonen, Quigley,
	podstawa realizowania działań	Formalne procedury operacyjne decydują o zakresie realizacji działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	Lens, Monkkonen,
	podstawa partycypowania w działaniach	Regulacje prawne mają decydujący wpływ na możliwości partycypacji poszczególnych miast w działaniach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	Colavitti, Serra,
	podstawa podejmowania decyzji	Regulacje prawne mają decydujący wpływ na podejmowanie decyzji w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	
	podstawa podziału odpowiedzialności	Regulacje prawne decydują o podziale odpowiedzialności za realizację działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	
Relacje sieciowe	wcześniejsze pozytywne doświadczenie	Nasze miasto posiada pozytywne doświadczenia w podejmowaniu i realizacji wspólnych działań z innymi miastami włączonymi do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	Heeg, Klagge, Ossenbrügge,
	konsultacje z przedstawicielami innych miast	Przedstawiciele naszego miasta korzystają z konsultacji z przedstawicielami innych miast włączonych do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w poszukiwaniu rozwiązań różnych problemów	Deraëve Ortegel
	większy zakres wymiany informacji	Pomiędzy naszym miastem a miastami włączonymi do Górnośląsko-Zagłębiowskiej	

	niż wymagają procedury	Metropolii ma miejsce większa wymiana informacji niż wymagają tego procedury	
	organizowanie wspólnych spotkań	Przedstawiciele naszego miasta organizują i biorą udział w spotkaniach z przedstawicielami innych miast (konferencje, seminaria, szkolenia) w celu wymiany doświadczeń i wiedzy	
	wzajemne wsparcie i pomoc	Nasze miasto zawsze może liczyć na pomoc innych miast z Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w rozwiązywaniu problemów	
Normy	zaufanie	Przedstawiciele innych miast w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii są godni zaufania	van Raaij
	wywiązywanie się ze zobowiązań	Inne miasta włączone do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zawsze wywiązują się ze swoich zobowiązań	Thomson, Perry
	etyka	Postępowanie innych miast włączonych do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zawsze jest etyczne	Sedgwick
	sprawiedliwość	W Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii podział zadań, odpowiedzialności i korzyści jest zawsze sprawiedliwy	
	przejrzystość zasad działania	Organizacja działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest jasna i przejrzysta dla wszystkich uczestniczących miast	
Partnerstwo	wymiana dobrych praktyk	Miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na bieżąco dzielą się dobrymi praktykami	Chen, Feiock, Hsieh,
	ukierunkowanie na spełnienie wzajemnych oczekiwań	Miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii znają oczekiwania innych miast i ukierunkowują swoje działania na spełnienie tych oczekiwań	Won Lee, Jun Park
	wspólne poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań	Miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wspólnie poszukują innowacyjnych rozwiązań pojawiających się problemów	Shields, Evans
	wspólne inwestowanie zasobów	Miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wspólnie inwestują swoje zasoby	
	dzielenie się ryzykiem	Miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii dzielą się ryzykiem związanym z podejmowaniem wspólnych działań	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Mascarenhas, D. Haase, T.B. Ramos, R. Santos, *Pathways of demographic and urban development and their effects on land take and ecosystem services: The case of Lisbon Metropolitan Area*, „Land Use Policy” 2019, nr 88, s. 182; E.-H. Klijn, B. Steijn, J. Edelenbos, *The Impact Of Network Management On Outcomes In Governance Networks*, „Public Administration”, nr 88(4), s. 1064-1065; T. Ysa, V. Sierra, M. Esteve, M., *Determinants of network outcomes: The impact of management strategies*, „Public Administration” 2014, nr 92(3), s. 640-641; S. Baum, M. Haynes, Y. van Gellecum, J.H. Han, *Advantage and disadvantage across Australia’s extended metropolitan regions: A typology of socioeconomic outcomes*, „Urban Studies” 2006, nr 43(9), s. 1552; S-H. Chen, R..C. Feiock, J.Y. Hsieh, *Regional partnerships and metropolitan economic development*, „Journal of Urban Affairs” 2016, nr 38(2), s. 198-199; I. Won Lee, H. Jun Park, *Choosing sides: Formation of regional partnership for economic development in metropolitan area and landscape theory of aggregation*, „International Review of Public Administration” 2007, nr 12(1), s. 71; J. Shields, B. Evans, *Building a policy-oriented research partnership for knowledge mobilization and knowledge transfer: The case of the Canadian metropolis project*, „Administrative Sciences” 2012, nr 2(4), s. 263-264; D.P.A.M. van Raaij, *Norms network members use: An alternative perspective for indicating network success or failure*, „International Public Management Journal” 2006, nr 9(3), s. 259; A.M. Thomson, J.L. Perry, *Collaboration processes: Inside the black box*, „Public Administration Review” 2006, nr 66(1), s. 23; D. Sedgwick, *Building collaboration: Examining the relationship between collaborative processes and activities*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2017, nr 27(2), s. 237-239; S. Heeg, B. Klagge, J. Ossenbrügge, *Metropolitan cooperation in Europe: Theoretical issues and perspectives for urban networking*, „European Planning Studies” 2003, nr 11(2), s. 142; S. Deraëve, *Pôles métropolitains: The French approach towards inter-city networking*, „Regional Studies, Regional Science” 2014, nr 1(1), s. 44; M. Ortegel, *“Creative city” policy mobilities as transformation of dispositives – Arrangements of “networking” in the European Metropolitan Region of Nuremberg*, „Geographica Helvetica” 2017, nr 72(2), s. 166; N. Kok, P. Monkkonen, J.M Quigley, *Land use regulations and the value of land and housing: An intra-metropolitan analysis*, „Journal of Urban Economics” 2014, nr 81, s. 141; M.C. Lens, P. Monkkonen, *Do Strict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income?*, „Journal of the American Planning Association” 2016, nr 82(1), s. 9-10; CA.M. Colavitti, S. Serra, *The Role Of Regulation In The Land-Take Control. The Italian Case Of The Metropolitan City Of Cagliari*, „Land Use Policy” 2019, 83, s. 276.

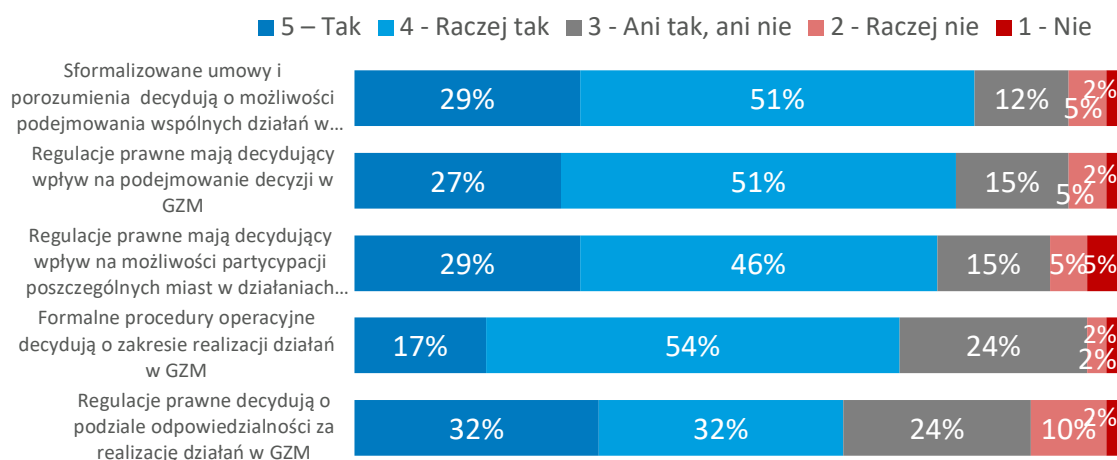
W oparciu o zidentyfikowane zagadnienia dotyczące: skuteczności, partnerstwa, norm, relacji sieciowych, regulacji prawnych, przeprowadzono badania ilościowe w celu weryfikacji zaproponowanych modeli, które są opisane w rozdziale metodycznym. Wyniki przeprowadzonych badań ilościowych przedstawiono w rozdziale 4.3, a weryfikację opracowanych na ich podstawie modeli w rozdziale 5.

4.3. Ocena determinant współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

4.3.1. Ocena wpływu regulacji prawnych na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Ocena wpływu regulacji prawnych na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii odnosiła się do sformalizowanych umów i porozumień, a także wpływu tych regulacji na wspólne podejmowanie decyzji, partycypację w działaniach, zakres ich realizacji i podział odpowiedzialności. W tym obszarze widoczny jest wysoki odsetek odpowiedzi pozytywnych. Najczęściej badani zgadzali się z tym, że sformalizowane umowy i porozumienia decydują o możliwości podejmowania

wspólnych działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Wyniki ilustruje rysunek 7.



Rysunek 7. Ocena wpływu regulacji prawnych na procesy współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)

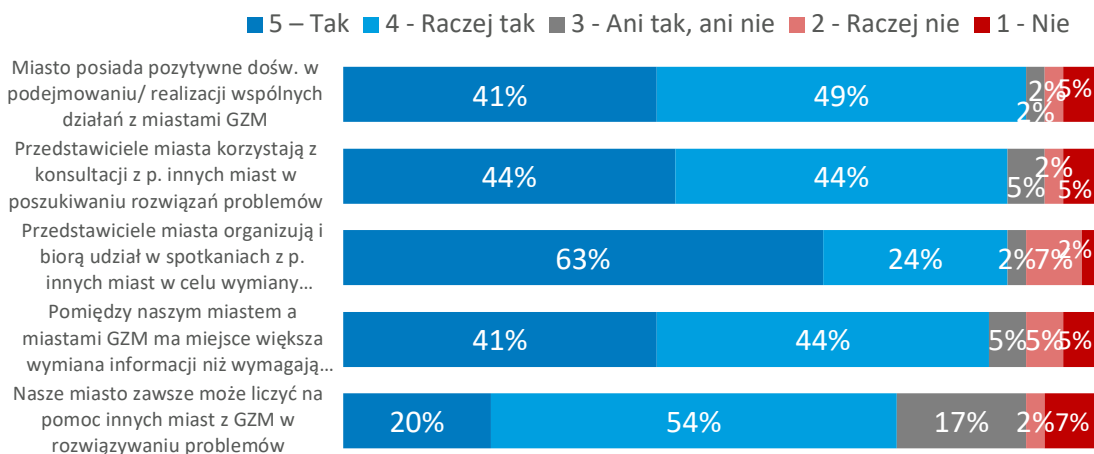
Źródło: opracowanie własne.

Analizując wyniki badań można zauważyć, że najwięcej pozytywnych odpowiedzi dotyczyło stwierdzenia, iż „Sformalizowane umowy i porozumienia decydują o możliwości podejmowania wspólnych działań w GZM” – 29% odpowiedzi „Tak” i 51% odpowiedzi „Raczej tak”. W przypadku tego stwierdzenia najniższa była również liczba odpowiedzi neutralnych (12%), a 7% odpowiedzi było negatywnych. Podobnie kształtowały się odpowiedzi do stwierdzenia, iż „Regulacje prawne mają decydujący wpływ na podejmowanie decyzji w GZM”. Różnica dotyczyła mniejszej liczby odpowiedzi „Tak” (27%) i większej liczby odpowiedzi neutralnych (15%). Warto zauważyć, iż stwierdzenie „Formalne procedury operacyjne decydują o podziale odpowiedzialności za realizację działań w GZM” uzyskało najmniej odpowiedzi pozytywnych, choć wciąż liczba ta jest wysoka – 32% „Tak” i 32% „Raczej tak”. W tym stwierdzeniu padło również najwięcej odpowiedzi negatywnych (12%) i neutralnych (24%). Ponadto, odnosząc te wyniki do wielkości badanych miast można stwierdzić, że reprezentanci największych – powyżej 100 tysięcy mieszkańców – wypowiadali się w każdym przypadku w sposób najbardziej sceptyczny.

4.3.2. Ocena wpływu relacji sieciowych na procesy współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Ocena poziomu relacji sieciowych na procesy współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii obejmowała: doświadczenia w realizacji wspólnych działań,

korzystanie z konsultacji z innymi miastami, organizowanie spotkań w celu wymiany doświadczeń i wiedzy, wymianę informacji oraz możliwości uzyskania pomocy innych miast. Ocena ta wskazała, że relacje takie są na dobrym poziomie. Wyniki w tym zakresie przedstawiono na rysunku 8.



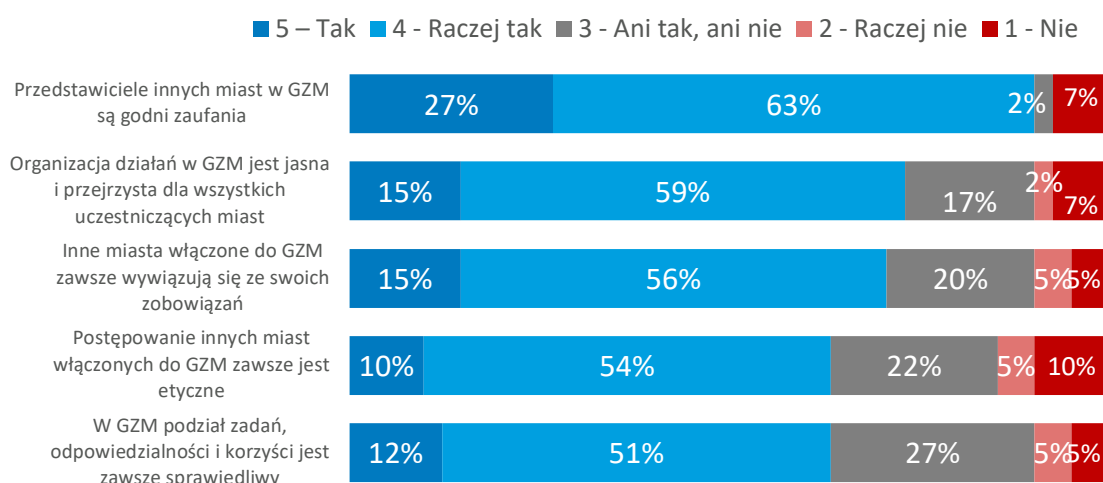
Rysunek 8. Ocena wpływu relacji sieciowych na procesy współzrządzenia w Górnśląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)

Źródło: opracowanie własne.

Przeważająca część respondentów uważa, że „Przedstawiciele miast organizują i biorą udział w spotkaniach z przedstawicielami innych miast w celu wymiany doświadczeń i wiedzy” (87% pozytywnych odpowiedzi). W tym przypadku widoczny jest też najniższy odsetek odpowiedzi neutralnych (2%), oraz negatywnych – 7% respondentów uważa, że takie spotkania raczej nie są organizowane, a 2%, że nie. Najniższy poziom odpowiedzi pozytywnych dotyczył stwierdzenia, że „Nasze miasto zawsze może liczyć na pomoc innych miast z GZM w rozwiązywaniu problemów” – 20% respondentów wskazało odpowiedź „Tak”, a 54% „Raczej tak”. Są to odpowiedzi, które świadczą o dobrym poziomie wzajemnej pomocy, ale na tle innych stwierdzeń z zakresu relacji sieciowych wypadają znacznie niżej. Odpowiedź na powyższe pytanie to uzyskało również najwięcej odpowiedzi neutralnych (17%), a poziom odpowiedzi negatywnych był porównywalny do odpowiedzi na inne pytania – 2% „Raczej nie” i 7% „Nie”. Pozostałe odpowiedzi kształtowały się na podobnym poziomie. Ocena poziomu relacji sieciowych była wyższa w przypadku największych miast – powyżej 100 tysięcy mieszkańców. Można zatem wnioskować, że miasta tego rodzaju w Górnśląsko-Zagłębiowskiej Metropolii łączą silniejsze relacje sieciowe, niż mniejsze miejscowości.

4.3.3. Ocena wpływu norm współpracy na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Ocena norm współpracy obejmowała takie zagadnienia, jak: zaufanie, przejrzystość organizacji działań, wywiązywanie się ze zobowiązań, etyka postępowania, sprawiedliwość w podziale zadań i ich efektów. Zdecydowana większość uczestników badania zgadzała się z tym, że przedstawiciele innych miast w GZM są godni zaufania (90% pozytywnych odpowiedzi). Znaczący odsetek badanych uznał również, że organizacja działań w GZM jest jasna i przejrzysta dla wszystkich uczestniczących miast. Pozostałe trzy stwierdzenia, wskazane na poniższym rysunku, uzyskały mniejszy odsetek pozytywnych wskazań przy równocześnie rosnącej liczbie wskazań odpowiedzi neutralnych. Wyniki uzyskane w obszarze normy współpracy zostały przedstawione na rysunku 9.



Rysunek 9. Ocena wpływu norm współpracy na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)

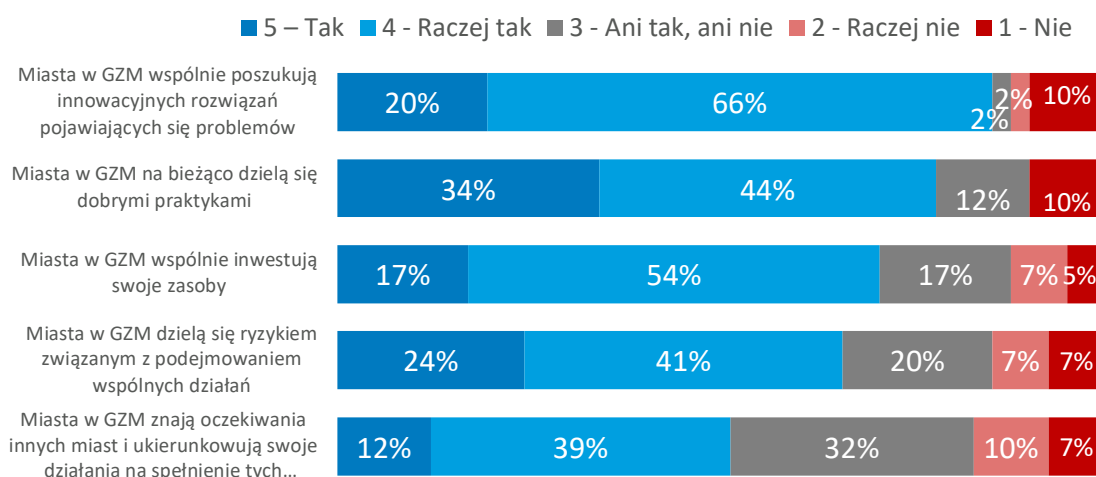
Źródło: opracowanie własne.

Wyniki w zakresie norm współpracy kształtowały się wysoko. W przypadku wszystkich stwierdzeń pozytywne odpowiedzi dominowały i osiągnęły poziom znacznie powyżej 60%. Warto również zauważyć, że w przypadku ostatniego stwierdzenia – „W GZM podział zadań, odpowiedzialności i korzyści jest zawsze sprawiedliwy” – liczba odpowiedzi neutralnych była najwyższa (27%). Najwięcej negatywnych odpowiedzi (15%) uzyskało stwierdzenie, że „Postępowanie innych miast włączonych do GZM zawsze jest etyczne”. W tym przypadku stosunkowo wysoka była również liczba odpowiedzi neutralnych (22%). Przedstawiciele największych miast są w największym stopniu przekonani, że inne miasta włączone do GZM wywiązują się ze swoich

zobowiązań, jednak najmniejszy odsetek badanych z tej grupy (44%) zgodził się, że podział zadań, odpowiedzialności i korzyści w ramach GZM jest zawsze sprawiedliwy. Reprezentanci miast o wielkości od 20 do 100 tysięcy mieszkańców wyraźnie rzadziej od pozostałych zgadzali się, że inne miasta GZM wywiązują się ze swoich zobowiązań oraz że postępowanie innych miast jest zawsze etyczne.

4.3.4. Ocena wpływu partnerstwa na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Obszar „Partnerstwo” został oceniony na podstawie takich czynników jak: wspólne poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań problemów, dzielenie się dobrymi praktykami, wspólne inwestycje, dzielenie się ryzykiem oraz znajomość oczekiwań innych miast. Wyniki uzyskane w tym obszarze przedstawiono na rysunku 10.



Rysunek 10. Ocena wpływu partnerstwa na procesy współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)

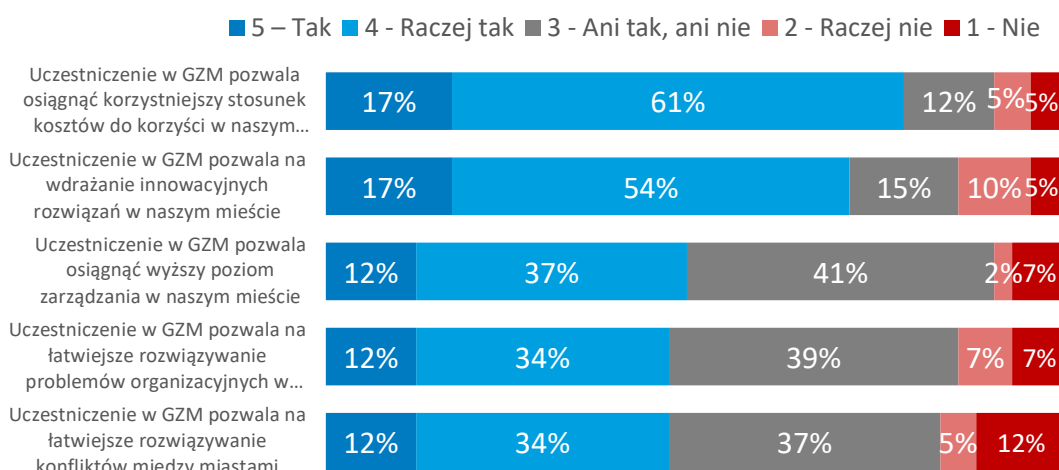
Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość przedstawicieli badanych gmin zgadza się z tym, że miasta w GZM wspólnie poszukują innowacyjnych rozwiązań pojawiających się problemów – w sumie 86% respondentów wskazało odpowiedź „Tak” lub „Raczej tak”. W przypadku tego stwierdzenia bardzo niska jest również liczba odpowiedzi neutralnych (2%), a negatywne wyniosły 12%. Dzielenie się dobrymi praktykami zostało ocenione słabiej niż poszukiwanie wspólnych rozwiązań. Suma pozytywnych odpowiedzi w tym przypadku wyniosła 78%, a neutralnych 12%. Żaden z respondentów nie zaznaczył „Raczej nie”, odpowiedzi w tym przypadku nie udzieliło 10% badanych miast. Jeszcze słabiej zostały ocenione dwa następnne stwierdzenia. W ich przypadku widoczny jest spadek odpowiedzi pozytywnych z jednoczesnym wzrostem odpowiedzi neutralnych

i negatywnych. Najsłabiej zostało ocenione ostatnie – „Miasta w GZM znają oczekiwania innych miast i ukierunkowują swoje działania na spełnienie tych oczekiwań”. Stwierdzenie to uzyskało 51% pozytywnych odpowiedzi, 32% odpowiedzi neutralnych i 17% negatywnych. Obszar partnerstwo został najsłabiej oceniony przez przedstawicieli mniejszych miejscowości – od 20 do 100 tysięcy mieszkańców.

4.3.5. Ocena skuteczności współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Skuteczność współzrządzenia również została poddana ocenie w badaniach ilościowych. Opierała się ona na takich czynnikach, jak: stosunek kosztów do korzyści, możliwości wdrażania innowacyjnych rozwiązań, poziom zarządzania, rozwiązywanie problemów organizacyjnych oraz rozwiązywanie konfliktów. Wyniki zilustrowano na rysunku 12.



Rysunek 11. Ocena skuteczności współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)
Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedzi na pierwsze dwa stwierdzenia uzyskały znacznie wyższe oceny pozytywne niż kolejne trzy. Odpowiedzi na stwierdzenie, iż „Uczestniczenie w GZM pozwala osiągnąć korzystniejszy stosunek kosztów do korzyści” były w 77% pozytywne, 10% respondentów nie potwierdziło tej tezy i uznało ją za nieprawdziwą, 12% odniosło się do nie w ogóle i zachowało stanowisko neutralne. Nieco słabiej zostało ocenione stwierdzenie: „Uczestniczenie w GZM pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań”. Ostatnie trzy stwierdzenia uzyskały podobną skalę odpowiedzi. Najsłabiej zostało jednak ocenione stwierdzenie, iż „Uczestniczenie w GZM pozwala na łatwiejsze rozwiązywanie konfliktów między miastami”. W tym przypadku liczba negatywnych odpowiedzi była najwyższa i osiągnęła aż 17%. Wysoka była również liczba odpowiedzi

neutralnych – 37%, a liczba odpowiedzi pozytywnych w stosunku do odpowiedzi na inne stwierdzenia w tym obszarze była najniższa i wyniosła 46%. Przedstawiciele najmniejszych miast (poniżej 10 tys. mieszkańców) w najmniejszym stopniu zgadzają się ze stwierdzeniami w obszarze skuteczność współrzędzenia.

4.3.6. Podsumowanie oceny wpływu determinant skuteczności współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Przeprowadzone badania na poziomie organizacyjnym pozwalają spojrzeć na wpływ regulacji prawnych, relacji sieciowych, norm współpracy, partnerstwa oraz skuteczności w aspekcie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Analizując powyższe determinanty współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, wskazać można, iż badani w zdecydowanej większości są przychylnie nastawieni do przynależności w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Z niemal wszystkimi stwierdzeniami zgodziła się ponad połowa badanych, w wielu przypadkach wynik był znacznie wyższy. Przypadki braku zgody z badanymi stwierdzeniami były rzadkie, odsetek odpowiedzi tego rodzaju najczęściej oscylował w granicach 10%. Należy jednak zwrócić uwagę na odpowiedzi neutralne – „Ani tak, ani nie”. Zwłaszcza w obszarze skuteczność zidentyfikowano dużą liczbę wskazań tego rodzaju – trzy stwierdzenia otrzymały powyżej 35% odpowiedzi neutralnych, przez co ten obszar uzyskał słabsze wyniki na tle pozostałych. Wyniki wywiadów są bogatym źródłem informacji na temat przeprowadzonych badań w aspekcie spostrzeżeń dotyczących determinant współrzędzenia w związku metropolitalnym jakim jest Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia.

ROZDZIAŁ 5.

WERYFIKACJA MODELI WSPÓLRZĄDZENIA GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKĄ METROPOLIA

5.1. Charakterystyka przeprowadzonych analiz

Weryfikację przyjętych w dysertacji modeli przedstawionych w rozdziale trzecim przeprowadzono w oparciu o modelowanie równań strukturalnych (SEM). Modele SEM zostały oszacowane przy użyciu formowania ścieżek metodą najmniejszych kwadratów częściowych (PLS-PM) z zaimplementowaniem algorytmu kształtowania ścieżek PLS)¹⁵⁷. Algorytm również pozwalał na automatyczne dostosowanie oszacowania PLS w celu zapewnienia spójności w przypadku występowania czynników wspólnych¹⁵⁸.

W celu oszacowaniu istotności modeli zastosowano operację bootstrapowania w oparciu o 5 tys. iteracji. Oszacowane modele zostały ocenione pod względem trafności zbieżnej i dyskryminacyjnej oraz rzetelności¹⁵⁹. W celu zaakceptowania modelu względem *trafności zbieżnej*, sprawdzono spełnienie kryteriów uzyskania wartości ładunków na poziomie co najmniej 0.5 oraz osiągnięcia istotności ($p < 0.05$) wszystkich wartości p związanych z ładunkami. Powyższe uzupełniono obliczenia miary średniej wartości uzyskanej wariancji (AVE), jako średniej kwadratów ładunków każdego wskaźnika związanego z danym konstruktym. Ważność zbieżną stwierdzono, gdy AVE była powyżej 0.50. Trafność dyskryminacyjna została określona w celu stwierdzenia odrębności konstruktyw w badaniu. Wskazywała ona, że konstrukty te miały swoją własną indywidualną tożsamość i nie były zbyt silnie skorelowane z innymi konstruktyami. Trafność dyskryminacyjną oszacowano za pomocą trzech różnych technik:

- ładunków krzyżowych: każda pozycja powinna mieć wyższe ładunki na swoim własnym konstrukcie nadrzędnym w porównaniu z innymi konstruktyami w badaniu,

¹⁵⁷ H. Wold, *Partial Least Squares* [w:] *Encyclopedia of Statistical Sciences*, (red.) S. Kotz, N.L. Johnson, t. 6, John Wiley, New York 1985, s. 581.

¹⁵⁸ T.K. Dijkstra, J. Henseler, *Consistent partial least squares path modeling*, MIS Quarterly, 39, doi:10.25300/MISQ/2015/39.2.02

¹⁵⁹ N. Kock, *Advanced mediating effects tests, multi-group analyses, and measurement model assessments in PLS-based SEM*, [w:] *International Journal of e-Collaboration (IJeC)*, 2014, <https://www.igi-global.com/article/advanced-mediating-effects-tests-multi-group-analyses-and-measurement-model-assessments-in-pls-based-sem/105472> [dostęp: 20.01.2023].

- stosunku heterotrytów do monotrytów (HTMT): wartość HTMT powyżej 0.90 wskazuje na brak trafności dyskryminacyjnej (Henseler i in., 2015).

W analizach zastosowano następujące zasady oceny modeli:

- wewnętrzna rzetelność zgodności powinna być wyższa niż 0,70 (w badaniach eksploracyjnych dopuszczalna jest również wartość powyżej 0,60),
- ładunki każdego z czynników powinny być wyższe niż 0,70,
- średnia wyodrębniona wariancja (AVE) powinna być wyższa niż 0,50,
- trafność dyskryminacyjna: wskaźnik HTMT powinien być niższy od 0,90,
- wartości R² wynoszące 0,75, 0,50 lub 0,25 dla endogenicznych zmiennych ukrytych w modelu strukturalnym można określić jako znaczne, umiarkowane lub słabe,
- krytyczne wartości t dla dwustronnego testu ładowania początkowego wynoszą 1,96 przy poziomie istotności równym 5,
- wybór najlepszego modelu opiera się na minimalizacji wartości Bayesowskiego Kryterium Informacyjnego (BIC)¹⁶⁰.

W wyniku przyporządkowania odpowiednich pozycji do każdego konstrukt, modele pomiarowe zostały określone jako formatywne. Każdy obszar modeli zdefiniowano jako osobny konstrukt. Określono relacje pomiędzy konstruktem a odpowiednimi pytaniami oraz zdefiniowano typ wag ładunków.

Stwierdzenia w kwestionariuszu zostały zaimplementowane do modeli w postaci elementów składowych konstrukt. Kodowanie oznaczenia elementów przedstawiono w tabeli 14.

¹⁶⁰ J.F. Hair, J.J. Risher, M. Sarstedt, C.M. Ringle, *When to use and how to report the results of PLS-SEM*, „European Business Review” 2019, nr 31(1), <https://doi.org/10.1108/EBR-11-2018-0203> [dostęp: 2.02.2023].

Tabela 14. Kodowanie stwierdzeń w kwestionariuszu

kod	pełny opis elementu
Skuteczność1	Obszar I – skuteczność – uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala osiągnąć wyższy poziom zarządzania w naszym mieście,
Skuteczność2	Obszar I – skuteczność – uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala osiągnąć korzystniejszy stosunek kosztów do korzyści w naszym mieście,
Skuteczność3	Obszar I – skuteczność – uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala na łatwiejsze rozwiązywanie problemów organizacyjnych w naszym mieście,
Skuteczność 4	Obszar I – skuteczność – uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala na łatwiejsze rozwiązywanie konfliktów między miastami,
Skuteczność 5	Obszar I – skuteczność – uczestniczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w naszym mieście,
Regulacje 1	Obszar II – regulacje prawne – sformalizowane umowy i porozumienia decydują o możliwości podejmowania wspólnych działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii,
Regulacje 2	Obszar II – regulacje prawne – formalne procedury operacyjne decydują o zakresie realizacji działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii,
Regulacje 3	Obszar II – regulacje prawne – regulacje prawne mają decydujący wpływ na możliwości partycypacji poszczególnych miast w działaniach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii,
Regulacje 4	Obszar II – regulacje prawne – regulacje prawne mają decydujący wpływ na podejmowanie decyzji w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii,
Regulacje 5	Obszar II – regulacje prawne – regulacje prawne decydują o podziale odpowiedzialności za realizację działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii,
Networking 1	Obszar III – networking – nasze miasto posiada pozytywne doświadczenia w podejmowaniu i realizacji wspólnych działań z innymi miastami włączonymi do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii,
Networking 2	Obszar III – networking – przedstawiciele naszego miasta korzystają z konsultacji z przedstawicielami innych miast włączonych do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w poszukiwaniu rozwiązań różnych problemów,
Networking 3	Obszar III – networking – pomiędzy naszym miastem a miastami włączonymi do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii ma miejsce większa wymiana informacji niż wymagają tego procedury,
Networking 4	Obszar III – networking – przedstawiciele naszego miasta organizują i biorą udział w spotkaniach z przedstawicielami innych miast (konferencje, seminaria, szkolenia) w celu wymiany doświadczeń i wiedzy,
Networking 5	Obszar III – networking – nasze miasto zawsze może liczyć na pomoc innych miast z Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w rozwiązywaniu problemów,
Normy 1	Obszar IV – normy – przedstawiciele innych miast w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii są godni zaufania,
Normy 2	Obszar IV – normy – inne miasta włączone do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zawsze wywiązują się ze swoich zobowiązań,
Normy 3	Obszar IV – normy – postępowanie innych miast włączonych do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zawsze jest etyczne,
Normy 4	Obszar IV – normy – w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii podział zadań, odpowiedzialności i korzyści jest zawsze sprawiedliwy,
Normy 5	Obszar IV – normy – organizacja działań w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest jasna i przejrzysta dla wszystkich uczestniczących miast,
Partnerstwo1	Obszar V – partnerstwo – miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na bieżąco dzielą się dobrymi praktykami,
Partnerstwo 2	Obszar V – partnerstwo – miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii znają oczekiwania innych miast i ukierunkowują swoje działania na spełnienie tych oczekiwań,
Partnerstwo 3	Obszar V – partnerstwo – miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wspólnie poszukują innowacyjnych rozwiązań pojawiających się problemów,
Partnerstwo 4	Obszar V – partnerstwo – miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wspólnie inwestują swoje zasoby,
Partnerstwo 5	Obszar V – partnerstwo – miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii dzielą się ryzykiem związanym z podejmowaniem wspólnych działań.

Do analizy uzyskanych wyników wykorzystano program SmartPLS¹⁶¹. Dla każdego modelu w pierwszej kolejności przeprowadzono analizę rzetelności skali i dopasowanie czynników do konstruktów. Następnie przeprowadzono analizę strukturalną każdego z modeli osobno. W końcowej części porównano uzyskane wyniki.

5.2. Weryfikacja modelu opartego na relacjach formalnych

5.2.1. Analiza rzetelności skali modelu opartego na relacjach formalnych

Analizę rzetelności zmiennych w modelu opartym na relacjach formalnych, oparto na badaniu spójności analizowanych konstruktów i adekwatności przyjętej skali pomiarowej. W tym celu sprawdzono czy ładunki zewnętrzne dla danego czynnika jest najwyższe w przypadku odpowiedniego konstruktu (tab. 15). Warunek ten został spełniony.

Tabela 15. Analiza ładunków zewnętrznych modelu opartego na relacjach formalnych

	normy współpracy	partnerstwo	regulacje prawne	skuteczność współrzędzenia
Normy 1	0,846	0,583	0,548	0,601
Normy 2	0,793	0,637	0,463	0,582
Normy 3	0,856	0,725	0,488	0,741
Normy 4	0,774	0,489	0,562	0,490
Normy 5	0,868	0,577	0,574	0,719
Partnerstwo 1	0,631	0,876	0,453	0,641
Partnerstwo 2	0,734	0,842	0,485	0,648
Partnerstwo 3	0,602	0,875	0,404	0,641
Partnerstwo 4	0,562	0,864	0,428	0,561
Partnerstwo 5	0,527	0,750	0,480	0,522
Regulacje 1	0,474	0,449	0,841	0,528
Regulacje 2	0,487	0,403	0,796	0,528
Regulacje 3	0,450	0,472	0,739	0,493
Regulacje 4	0,625	0,491	0,880	0,593
Regulacje 5	0,531	0,358	0,814	0,558
Skuteczność 1	0,571	0,546	0,640	0,783
Skuteczność 2	0,662	0,607	0,597	0,873
Skuteczność 3	0,661	0,659	0,564	0,876
Skuteczność 4	0,660	0,655	0,478	0,786
Skuteczność 5	0,620	0,512	0,475	0,838

Zródło: opracowanie własne na podstawie: *SmartPLS 4*, [online]...

¹⁶¹ *SmartPLS 4*, [online], C.M. Ringle, S Wende, J.M. Becker, Oststeinbek 2022 [dostęp: 2.02.2023]

Następnie wykorzystano Cronbach alpha, rho_A, composite reliability, and average variance extracted AVE do zbadania rzetelności badanych konstruktów. Dla pierwszych trzech miar akceptowalne minimum to wartość 0.7. Współczynnik AVE ocenia z kolei ważność zbieżną, a jej wartość nie może być niższa niż 0.5¹⁶². Miara ta oznacza, za jaką część wariacji własnych czynników odpowiada dany konstrukt. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 16.

Tabela 16. Analiza rzetelności i ważności konstruktów modelu opartego na relacjach formalnych

		ładunki zewnętrzne	Cronbach's alpha	Composite reliability (rho_a)	Composite reliability (rho_c)	Average variance extracted (AVE)
normy współpracy	Normy 1	0,846	0,885	0,891	0,916	0,686
	Normy 2	0,793				
	Normy 3	0,856				
	Normy 4	0,774				
	Normy 5	0,868				
partnerstwo	Partnerstwo 1	0,876	0,897	0,903	0,924	0,710
	Partnerstwo 2	0,842				
	Partnerstwo 3	0,875				
	Partnerstwo 4	0,864				
	Partnerstwo 5	0,750				
regulacje prawne	Regulacje 1	0,841	0,873	0,879	0,908	0,665
	Regulacje 2	0,796				
	Regulacje 3	0,739				
	Regulacje 4	0,880				
	Regulacje 5	0,814				
skuteczność współzrządzenia	Skuteczność 1	0,783	0,888	0,891	0,918	0,693
	Skuteczność 2	0,873				
	Skuteczność 3	0,876				
	Skuteczność 4	0,786				
	Skuteczność 5	0,838				

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*....

Analiza rzetelności i ważności konstruktów w tabeli 156 wskazuje, że czynniki zostały dobrze dopasowane, a wszystkie miary testowe są na odpowiednim poziomie. Na końcu sprawdzono trafność dyskryminacyjną, która wskazuje, czy konstrukty wykorzystane w badaniach są rozróżnialne. W tym celu zastosowano Heterotrait-

¹⁶² J.F. Hair, C.M. Ringle, M. Sarstedt, *Partial least squares structural equation modeling: rigorous applications, better results and higher acceptance*, "Long Range Planning" 2013, nr 46(1/2), s. 1-12. doi:10.1016/j.lrp.2013.08.016; C. Fornell, D. Larcker, *Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error*, "Journal of Marketing Research" 1981, nr 18(1), 39-50. doi:10.2307/3151312

monotrait ratio (HTMT), którego wartość powinna być poniżej 0,9¹⁶³. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 17.

Tabela 17. Trafność dyskryminacyjna modelu opartego na relacjach formalnych

	Heterotrait-monotrait ratio (HTMT)
partnerstwo <-> normy współpracy	0,810
regulacje prawne <-> normy współpracy	0,720
regulacje prawne <-> partnerstwo	0,604
skuteczność współzrządzenia <-> normy współpracy	0,853
skuteczność współzrządzenia <-> partnerstwo	0,799
skuteczność współzrządzenia <-> regulacje prawne	0,752

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Zgodnie z obliczeniami w tabeli 17, żadna z wyliczonych wartości HTMT nie przekracza 0,9. Można zatem przyjąć, że kryterium trafności dyskryminacyjnej również jest spełnione, co pozwala na kontynuację analiz i weryfikację struktury modelu opartego na relacjach formalnych.

5.2.2. Analiza struktury modelu opartego na relacjach formalnych

Przed przystąpieniem do weryfikacji modelu opartego na relacjach formalnych, zbadano współliniowość (VIF), aby sprawdzić czy nie wpływa ona na wyniki regresji. Wyniki VIF powinny kształtować się blisko i poniżej 3¹⁶⁴, choć w niektórych publikacjach wskazuje się, że współczynnik ten powinien znajdować się poniżej wartości 4. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 18.

¹⁶³ J.F. Hair, J.J. Risher, M. Sarstedt, C.M. Ringle, *When to use and how to report the results of PLS-SEM*, „European Business Review” 2019, nr 31(1), s. 19-20.

¹⁶⁴ Ibidem, s. 21.

Tabela 18. Analiza współliniowości zmiennych modelu opartego na relacjach formalnych

	VIF
Normy 1	2,470
Normy 2	2,132
Normy 3	2,539
Normy 4	1,933
Normy 5	2,691
Partnerstwo 1	3,235
Partnerstwo 2	2,310
Partnerstwo 3	3,528
Partnerstwo 4	2,879
Partnerstwo 5	1,681
Regulacje 1	2,877
Regulacje 2	2,354
Regulacje 3	1,725
Regulacje 4	2,701
Regulacje 5	2,046
Skuteczność 1	1,935
Skuteczność 2	2,936
Skuteczność 3	2,767
Skuteczność 4	1,970
Skuteczność 5	2,471

Zródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online], C.M. Ringle, S Wende, J.M. Becker, Oststeinbek 2022 [dostęp: 2.02.2023].

Analiza współliniowości zmiennych wskazuje, że w dwóch przypadkach (Partnerstwo 1 i Partnerstwo 3) wskaźnik VIF został przekroczony, jednakże to przekroczenie jest na tyle niewielkie i wciąż poniżej 4, że możliwe jest dalsze prowadzenie analiz. Dalsza weryfikacja modelu opartego na relacjach formalnych opierała się na analizie współczynnika determinacji R². Przyjmuje się, że jego wartość na poziomie 0.75 jest znacząca, 0.5 umiarkowana, a w przypadku 0.25 – słaba¹⁶⁵. W modelu opartym na relacjach formalnych wartość R² kształtuje się na następujących poziomach:

- normy współpracy: 0,401,
- partnerstwo: 0,544,
- skuteczność współrzędzenia: 0,680.

¹⁶⁵ J.F. Hair, C.M. Ringle, M. Sarstedt, *PLS-SEM: indeed a silver bullet*, „Journal of Marketing Theory and Practice” 2011, nr 19(2), doi:10.2753/MTP1069-6679190202.

Regulacje prawne stanowią konstrukt wyjściowy i dlatego R2 dla tego konstruktu nie jest liczony. Uzyskane wyniki R2 dla norm współpracy, partnerstwa i skuteczności współrzędzenia świadczą o dobrej mocy wyjaśniającej analizowanego modelu.

W kolejnym kroku zweryfikowano wartość Q2, aby potwierdzić dokładność predykcyjną modelu. Wyniki Q2 oscylujące na poziomie 0.02 oznaczają małą dokładność predykcyjną modelu, w granicach 0.15 - średnią, a około 0.35 - wysoką¹⁶⁶. W modelu opartym na relacjach formalnych uzyskano wartość Q2 na poziomie 0,369 dla „norm współpracy”, 0,247 dla „partnerstwa” oraz 0,429 dla „skuteczności współrzędzenia”, co pozwala stwierdzić, że model oparty na relacjach formalnych ma wysoki stopień trafności predykcyjnej. Zgodnie z procedurą zweryfikowano również moc predykcyjną zmiennych wykorzystanych w modelu. Wykorzystano do tego PLSpredict¹⁶⁷. Analiza uzyskanych wyników opierała się na weryfikacji wskaźnika Q2 oraz badaniu statystyk predykcyjnych. Do tego badania wykorzystano *benchmarking* pierwiastka błędu średniokwadratowego (RMSE) dla modelu PLS-SEM oraz modelu regresji liniowej. Wyniki przeprowadzonych obliczeń zaprezentowano w tabeli 19. Ze względu na to, że „regulacje prawne” są konstruktem początkowym, nie są one poddawane testowaniu predykcji.

¹⁶⁶ G.D. Garson, *Partial Least Squares: Regression and Structural Equation Models*, Statistical Associates Publishers, Asheboro 2016, s. 118

¹⁶⁷ *SmartPLS 4*, [online]...

Tabela 19. Podsumowanie predykcji modelu opartego na relacjach formalnych

	Q ² predict	PLS-SEM_RMSE	PLS-SEM_MAE	LM_RMSE	LM_MAE
Normy 1	0,260	0,835	0,635	0,858	0,664
Normy 2	0,176	0,806	0,592	0,915	0,661
Normy 3	0,199	0,927	0,684	1,038	0,745
Normy 4	0,283	0,891	0,690	0,926	0,738
Normy 5	0,293	0,946	0,723	0,934	0,726
Partnerstwo 1	0,172	1,007	0,759	1,141	0,846
Partnerstwo 2	0,202	0,900	0,715	0,966	0,748
Partnerstwo 3	0,123	0,980	0,682	1,075	0,758
Partnerstwo 4	0,148	0,935	0,759	0,972	0,799
Partnerstwo 5	0,197	0,942	0,696	0,954	0,734
Skuteczność 1	0,384	0,879	0,731	0,921	0,741
Skuteczność 2	0,333	0,861	0,642	0,911	0,690
Skuteczność 3	0,299	0,916	0,697	1,015	0,753
Skuteczność 4	0,207	1,022	0,823	1,133	0,884
Skuteczność 5	0,201	0,991	0,792	0,998	0,777

Zródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Wartość Q² dla wszystkich czynników uwzględnionych w analizach okazała się być istotna. Ponadto, jedynie w przypadku czynnika „Normy 5” wartość RMSE jest wyższa dla modelu PLS od modelu regresji liniowej. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku wskaźnika MAE dla czynnika „Skuteczność 5”, którego wartość jest wyższa dla PLS niż dla modelu liniowego. Wyniki te wskazują, że moc predykcyjna modelu formalnego jest większa niż średnia, bliska wysokiej¹⁶⁸. Wyniki te stanowią podstawę do oceny istotności ścieżki w analizowanym modelu oraz jego interpretacji.

5.2.3. Ocena i interpretacja modelu opartego na relacjach formalnych

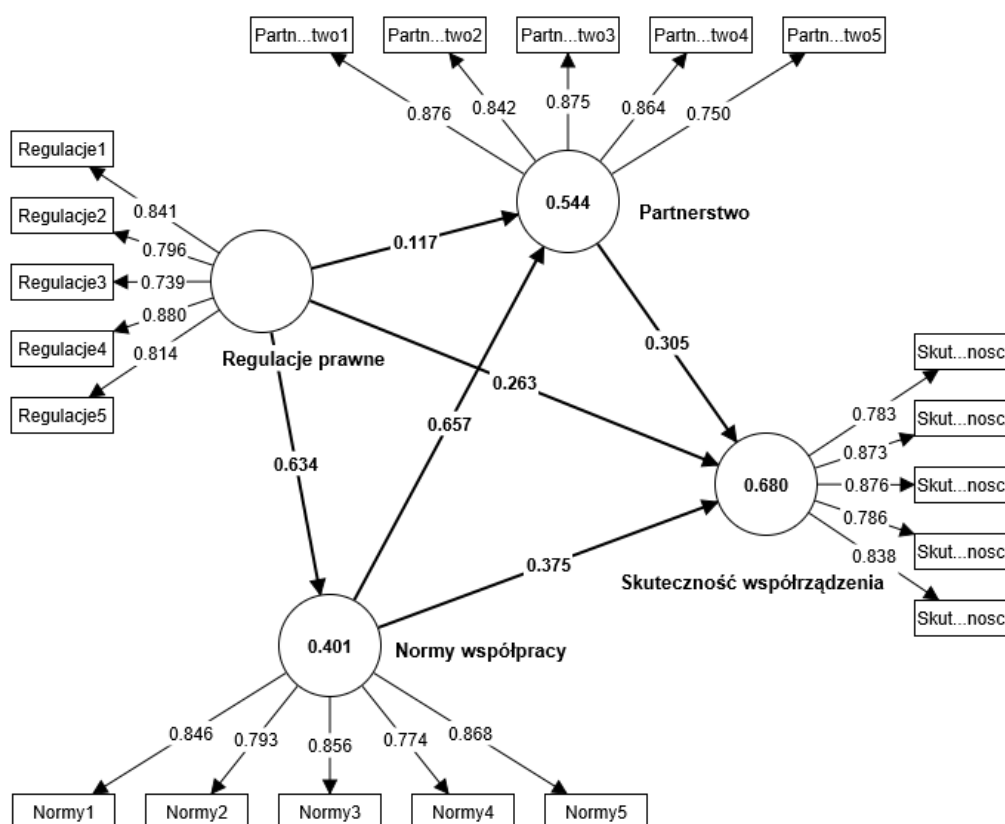
Ocenę modelu formalnego rozpoczęto od *bootstrappingu*, aby sprawdzić istotność współczynników ścieżki. Przyjęto do tej analizy 5. tys. podprób przy teście t wynoszącym 1,96 i poziomie istotności 0,05. Uzyskane wyniki z przeprowadzonych analiz zaprezentowano w tabeli 20 oraz na rysunku 12.

¹⁶⁸ J.F. Hair, J.J. Risher, M. Sarstedt, C.M. Ringle, *When to use...*, s. 22.

Tabela 20. Współczynniki ścieżki modelu opartego na relacjach formalnych

	Original sample (O)	Sample mean (M)	Standard deviation (STDEV)	T statistics (O/STDEV)	P values
Normy współpracy -> Partnerstwo	0,657	0,667	0,079	8,268	0,000
Normy współpracy -> Skuteczność współzrządzenia	0,375	0,398	0,144	2,602	0,009
Partnerstwo -> Skuteczność współzrządzenia	0,305	0,293	0,152	2,001	0,045
Regulacje prawne -> Normy współpracy	0,634	0,633	0,089	7,114	0,000
Regulacje prawne -> Partnerstwo	0,117	0,104	0,104	1,125	0,261
Regulacje prawne -> Skuteczność współzrządzenia	0,263	0,251	0,132	1,989	0,047

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...



Rysunek 12. Zweryfikowany model oparty na relacjach formalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

W tabeli 20 „Original sample” i „Sample mean” oraz relacje między konstruktami na rysunku 12 wskazują na wartość i istotność współczynników ścieżki. Mieszczą się one w przedziale od -1 do $+1$. Wyniki wskazują na duże znaczenie bezpośredniego wpływu „Regulacji prawnych” na „Normy współpracy” (0,634) oraz „Norm współpracy” na „Partnerstwo” (0,657). Wpływ „Regulacji prawnych”, „Norm współpracy” i „Partnerstwa” na „Skuteczność współzrządzenia” jest średni. Natomiast wpływ „Regulacji prawnych” na „Partnerstwo” nie jest istotny statystycznie ze względu na

wartość p przekraczającą 0,05 oraz wartość t mniejszą od 1,96. Wartość tej relacji również jest bardzo niska i wynosi 0,117. Wyniki te wskazują, że ta relacja nie ma znaczenia w analizowanym modelu. Na rysunku A wartość ładunków wszystkich czynników tworzących dany konstrukt jest wyższa od 0,7, co świadczy o dobrym ich dopasowaniu. Ponadto w opisie konstruktów zamieszczono wartości R^2 , które wynoszą odpowiednio: normy współpracy (0,401), partnerstwo (0,544) oraz skuteczność współzrządzenia (0,680). Wskazują one na poziom wyjaśnienia danego konstruktów przez jego predyktory. W analizowanym modelu formalnym można przyjąć, że moc wyjaśniająca predyktorów jest na dobrym poziomie. Należy jednak podkreślić, że relacja Regulacje prawne \rightarrow Partnerstwo jest nieistotna.

5.3. Weryfikacja modelu opartego na relacjach nieformalnych

5.3.1. Analiza rzetelności skali modelu opartego na relacjach nieformalnych

Podobnie jak w przypadku modelu opartego na relacjach formalnych, analiza rzetelności modelu opartego na relacjach nieformalnych, bazowała na badaniu poziomu dopasowania ładunków zewnętrznych do konstruktów. Każdy czynnik powinien mieć najwyższą wartość w swoim konstrukcie. Uzyskane wyniki zaprezentowano w tabeli 21.

Tabela 21. Analiza ładunków zewnętrznych w modelu opartym na relacjach nieformalnych

	normy współpracy	partnerstwo	relacje sieciowe	skuteczność współrzędzenia
Networking 1	0,637	0,615	0,823	0,549
Networking 2	0,555	0,595	0,765	0,567
Networking 3	0,532	0,553	0,796	0,461
Networking 4	0,488	0,532	0,701	0,446
Networking 5	0,771	0,681	0,798	0,697
Normy 1	0,846	0,582	0,725	0,602
Normy 2	0,801	0,636	0,684	0,582
Normy 3	0,861	0,724	0,685	0,745
Normy 4	0,762	0,486	0,482	0,489
Normy 5	0,863	0,575	0,630	0,719
Partnerstwo 1	0,635	0,880	0,737	0,644
Partnerstwo 2	0,736	0,837	0,664	0,649
Partnerstwo 3	0,606	0,879	0,672	0,644
Partnerstwo 4	0,565	0,865	0,641	0,559
Partnerstwo 5	0,527	0,745	0,517	0,521
Skuteczność1	0,570	0,544	0,496	0,773
Skuteczność2	0,664	0,606	0,596	0,870
Skuteczność3	0,663	0,660	0,630	0,878
Skuteczność4	0,662	0,655	0,667	0,795
Skuteczność5	0,622	0,511	0,558	0,840

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Zgodnie z wynikami przedstawionymi w tabeli 21, każdy z czynników cechuje się największą wartością w konstrukcie, do którego został przypisany. Ponadto, w każdym przypadku wartość ta jest wyższa od 0,7, co świadczy o trafności dyskryminacyjnej ładunków zewnętrznych. W następnym kroku zbadano rzetelność konstruktów wykorzystując w tym celu takie miary, jak: Cronbach alpha, rho_A, composite reliability, and average variance extracted AVE. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 22.

Tabela 22. Analiza rzetelności i ważności konstruktów w modelu opartym na relacjach nieformalnych

		ładunki zewnętrzne	Cronbach's alpha	Composite reliability (rho_a)	Composite reliability (rho_c)	Average variance extracted (AVE)
Normy współpracy	Normy 1	0,846	0,885	0,894	0,916	0,685
	Normy 2	0,801				
	Normy 3	0,861				
	Normy 4	0,762				
	Normy 5	0,863				
Partnerstwo	Partnerstwo 1	0,880	0,897	0,904	0,924	0,710
	Partnerstwo 2	0,837				
	Partnerstwo 3	0,879				
	Partnerstwo 4	0,865				
	Partnerstwo 5	0,745				
Relacje sieciowe	Networking 1	0,823	0,837	0,848	0,884	0,605
	Networking 2	0,765				
	Networking 3	0,796				
	Networking 4	0,701				
	Networking 5	0,798				
Skuteczność współrzędzenia	Skuteczność 1	0,773	0,888	0,892	0,918	0,693
	Skuteczność 2	0,870				
	Skuteczność 3	0,878				
	Skuteczność 4	0,795				
	Skuteczność 5	0,840				

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

W przypadku modelu opartego na relacjach nieformalnych, analiza rzetelności i ważności konstruktów wskazuje, że wszystkie miary testowe osiągnęły odpowiednią wartość, a czynniki zostały dobrze dopasowane do konstruktów. Ostatnim krokiem w ocenie rzetelności była weryfikacja rozróżnialności konstruktów na podstawie współczynnika Heterotrait-monotrait ratio (HTMT). Tabela 23 prezentuje uzyskane wyniki HTMT

Tabela 23. Trafność dyskryminacyjna modelu opartego na relacjach nieformalnych

	Heterotrait-monotrait ratio (HTMT)
Partnerstwo <-> Normy współpracy	0,810
Relacje sieciowe <-> Normy współpracy	0,883
Relacje sieciowe <-> Partnerstwo	0,878
Skuteczność współrzędzenia <-> Normy współpracy	0,853
Skuteczność współrzędzenia <-> Partnerstwo	0,799
Skuteczność współrzędzenia <-> Relacje sieciowe	0,806

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Przedstawione w tabeli 23 wartości dowodzą trafności dyskryminacyjnej modelu opartego na relacjach nieformalnych. Potwierdzona rzetelność skali badanego modelu pozwala zatem na analizę struktury modelu opartego na relacjach nieformalnych.

5.3.2. Analiza struktury modelu opartego na relacjach nieformalnych

Zgodnie z tokiem postępowania w analizie PLS, analiza struktury modelu opartego na relacjach nieformalnych została rozpoczęta od zbadania współliniowości zmiennych (VIF). Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 24.

Tabela 24. Analiza współliniowości zmiennych modelu opartego na relacjach nieformalnych

	VIF
Networking 1	2,306
Networking 2	1,745
Networking 3	2,113
Networking 4	1,589
Networking 5	1,733
Normy 1	2,470
Normy 2	2,132
Normy 3	2,539
Normy 4	1,933
Normy 5	2,691
Partnerstwo 1	3,235
Partnerstwo 2	2,310
Partnerstwo 3	3,528
Partnerstwo 4	2,879
Partnerstwo 5	1,681
Skuteczność 1	1,935
Skuteczność 2	2,936
Skuteczność 3	2,767
Skuteczność 4	1,970
Skuteczność 5	2,471

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Podobnie jak w przypadku modelu opartego na relacjach formalnych, dwie zmienne (Partnerstwo 1 i Partnerstwo 3) osiągnęły wartość wskaźnika VIF powyżej 3, ale wciąż poniżej 4. Wartość VIF w obu przypadkach jest akceptowalna i dlatego możliwe jest dalsze prowadzenie analiz. Kolejnym działaniem w opracowaniu modelu była analiza współczynnika determinacji R². W modelu opartym na relacjach nieformalnych wartość R² nie jest obliczana w przypadku relacji sieciowych, ponieważ stanowią one konstrukt wyjściowy. Wartość R² w analizowanym modelu kształtuje się następująco:

- Normy współpracy: 0,612,
- Partnerstwo: 0,639,
- Skuteczność współrzędzenia: 0,649.

Powyższe wyniki świadczą o znaczącej mocy wyjaśniającej modelu. Następnie zweryfikowano dokładność predykcyjną modelu opartego na relacjach nieformalnych wykorzystując wskaźnik Q2. Konstrukty modelu uzyskały następujące wartości Q2:

- Normy współpracy: 0,598,
- Partnerstwo: 0,578,
- Skuteczność współrzędzenia: 0,495.

Wyniki te pozwalają stwierdzić, że model oparty na relacjach nieformalnych ma bardzo wysoki stopień predykcji. Moc predykcyjna została również zweryfikowana dla każdej ze zmiennych. Opierała się ona również na obliczeniach wskaźnika Q2, a także porównaniu wartości RMSE i MAE dla modelu PLS-SEM oraz modelu regresji liniowej. Uzyskane wyniki zaprezentowano w tabeli 25.

Tabela 25. Podsumowanie predykcji modelu opartego na relacjach nieformalnych

	Q ² predict	PLS-SEM_RMSE	PLS-SEM_MAE	LM_RMSE	LM_MAE
Normy 1	0,499	0,688	0,515	0,718	0,539
Normy 2	0,442	0,663	0,517	0,656	0,538
Normy 3	0,449	0,768	0,587	0,753	0,598
Normy 4	0,193	0,944	0,734	1,033	0,791
Normy 5	0,362	0,898	0,680	0,926	0,668
Partnerstwo 1	0,526	0,762	0,574	0,838	0,624
Partnerstwo 2	0,420	0,767	0,617	0,792	0,639
Partnerstwo 3	0,424	0,794	0,586	0,861	0,606
Partnerstwo 4	0,389	0,791	0,651	0,865	0,704
Partnerstwo 5	0,234	0,920	0,654	0,939	0,695
Skuteczność 1	0,221	0,989	0,800	1,047	0,823
Skuteczność 2	0,337	0,858	0,636	0,902	0,661
Skuteczność 3	0,385	0,858	0,716	0,833	0,696
Skuteczność 4	0,419	0,875	0,692	0,919	0,740
Skuteczność 5	0,295	0,931	0,716	0,930	0,720

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Wartość Q2 dla wszystkich czynników uwzględnionych w analizach jest istotna, jednakże w przypadku pięciu czynników (Normy 2, Normy 3, Normy 5, Skuteczność 3 i Skuteczność 5) wartość wskaźników RMSE i MAE jest wyższa dla modelu PLS-SEM

niż dla modelu regresji liniowej. W przypadku większości czynników ma miejsce sytuacja odwrotna – analizowane wskaźniki są niższe dla modelu PLS-SEM. Wyniki te wskazują, podobnie jak w przypadku modelu opartego na relacjach formalnych, że moc predykcyjna modelu opartego na relacjach nieformalnych jest większa niż średnia, bliska wysokiej¹⁶⁹. Na tej podstawie przystąpiono do oceny istotności ścieżki analizowanego modelu oraz jego interpretacji.

5.3.3. Ocena i interpretacja modelu opartego na relacjach nieformalnych

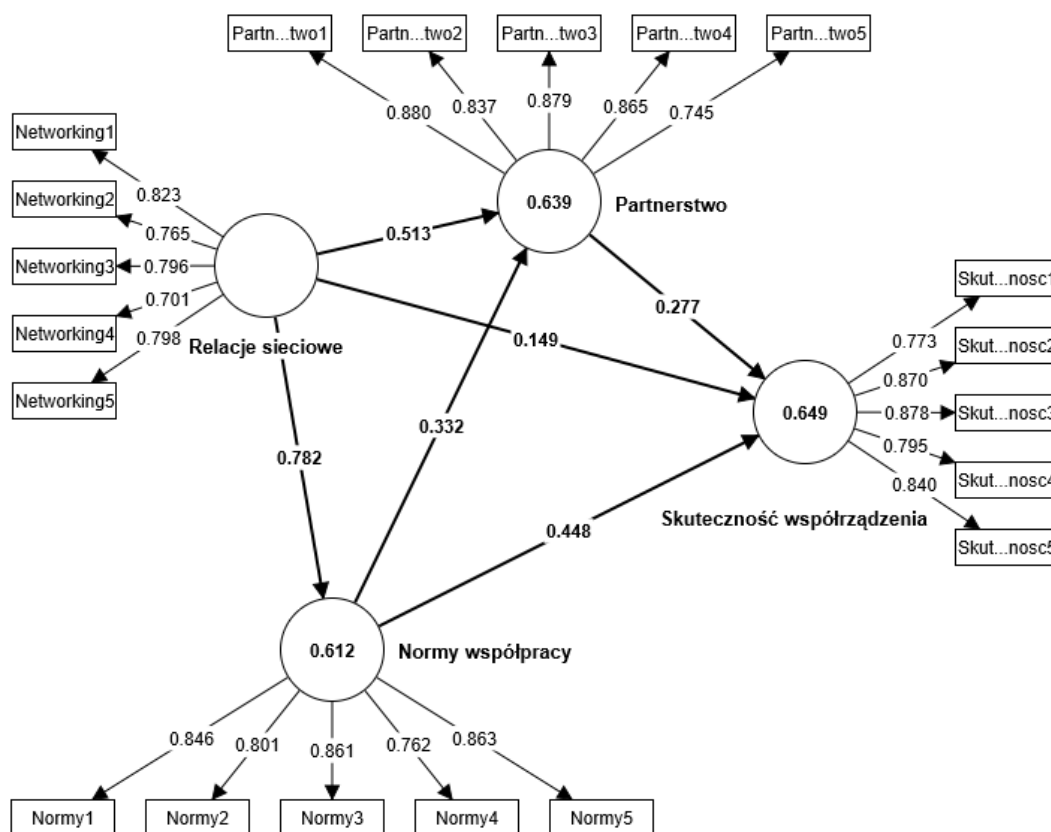
Ocena modelu opartego na relacjach nieformalnych opierała się na badaniu istotności współczynników ścieżki. Przeprowadzono w tym celu *bootstrapping* na podstawie 5 tys. próbek przy teście *t* wynoszącym 1,96 i poziomie istotności 0,05. Wskaźniki istotności ścieżki przedstawiono w tabeli 26 oraz na rysunku 13.

Tabela 26. Współczynniki ścieżki modelu opartego na relacjach nieformalnych

	Original sample (O)	Sample mean (M)	Standard deviation (STDEV)	T statistics ((O/STDEV))	P values
Normy współpracy -> Partnerstwo	0,332	0,336	0,117	2,851	0,004
Normy współpracy -> Skuteczność współrzędzenia	0,448	0,462	0,134	3,344	0,001
Partnerstwo -> Skuteczność współrzędzenia	0,277	0,246	0,198	1,400	0,162
Relacje sieciowe -> Normy współpracy	0,782	0,784	0,046	16,912	0,000
Relacje sieciowe -> Partnerstwo	0,513	0,510	0,120	4,262	0,000
Relacje sieciowe -> Skuteczność współrzędzenia	0,149	0,167	0,168	0,885	0,376

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

¹⁶⁹ Ibidem.



Rysunek 13. Zweryfikowany model oparty na relacjach nieformalnych
 Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Uzyskane wyniki wskazują na bardzo duży wpływ „Relacji sieciowych” na „Normy współpracy” i „Partnerstwo”. Te zależności cechują się najwyższymi wartościami – odpowiednio 0,782 oraz 0,513. W modelu opartym na relacjach nieformalnych widoczne jest również duże znaczenie „Norm współpracy”, które mają dość istotne oddziaływanie zarówno na „Partnerstwo” (0,332), jak i na „Skuteczność współzrządzenia” (0,448). W dwóch przypadkach zależności badane w modelu opartym na relacjach nieformalnych są nieistotne. Są to:

- Relacje sieciowe -> Skuteczność współzrządzenia,
- Partnerstwo -> Skuteczność współzrządzenia.

W powyższych przypadkach wartość współczynnika p jest wyższa od 0,05, a statystyka t jest niższa od 1,96. Wyniki te wskazują, że te relacje są nieistotne w modelu opartym na relacjach nieformalnych.

Warto również zauważyć, że wartość wszystkich ładunków czynnikowych tworzących dany konstrukt jest na rysunku B wyższa od 0,7. Wynik ten świadczy o dobrym dopasowaniu zmiennych do konstruktyw. Wysokimi wskaźnikami cechują się też same konstrukty. Ich wartości R^2 są znaczące i wynoszą 0,612 w przypadku „Norm współpracy”, 0,639 dla „Partnerstwa” oraz 0,649 w przypadku „Skuteczności

współrzędzenia”. Oznacza to, że konstrukty te są w wysokim stopniu wyjaśniane przez swoje predyktory.

5.4. Weryfikacja modelu mieszanego

Opracowanie i weryfikacja modelu mieszanego wyniknęło z potrzeby sprawdzenia, w jaki sposób połączenie podejścia odgórnego i oddolnego do budowania sieci współpracy przyczynia się do skuteczności współrzędzenia. W tym modelu „Regulacje prawne” i „Relacje sieciowe” są konstruktami początkowymi, a relacje pomiędzy nimi nie są badane. Podobnie, wpływ „Regulacji prawnych” i „Relacji sieciowych” bezpośrednio na „Skuteczność współrzędzenia” był już poddawany analizie w modelu opartym na relacjach formalnych i w modelu opartym na relacjach nieformalnych. Z tego względu model mieszany weryfikuje czy „Regulacje prawne” i „Relacje sieciowe” stwarzają wspólnie warunki umożliwiające skutecznie współrzędzić w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

5.4.1. Analiza rzetelności skali modelu mieszanego

Zgodnie z procedurą prowadzenia analizy PLS-SEM, weryfikację modelu mieszanego rozpoczęto od analizy rzetelności skali. Uzyskane wyniki zaprezentowano w tabeli 27.

Tabela 27. Analiza ładunków zewnętrznych w modelu mieszanym

	normy współpracy	partnerstwo	regulacje prawne	relacje sieciowe	skuteczność współrzędzenia
Networking 1	0,636	0,615	0,380	0,825	0,548
Networking 2	0,556	0,595	0,601	0,763	0,567
Networking 3	0,530	0,553	0,481	0,799	0,461
Networking 4	0,487	0,533	0,369	0,702	0,446
Networking 5	0,769	0,681	0,469	0,795	0,696
Normy 1	0,847	0,582	0,548	0,723	0,602
Normy 2	0,799	0,636	0,464	0,685	0,582
Normy 3	0,859	0,723	0,488	0,684	0,744
Normy 4	0,766	0,486	0,562	0,482	0,489
Normy 5	0,865	0,575	0,573	0,627	0,719
Partnerstwo 1	0,633	0,880	0,453	0,736	0,643
Partnerstwo 2	0,735	0,837	0,487	0,664	0,649
Partnerstwo 3	0,604	0,878	0,405	0,671	0,644
Partnerstwo 4	0,564	0,865	0,430	0,641	0,560
Partnerstwo 5	0,527	0,745	0,480	0,516	0,521
Regulacje 1	0,472	0,447	0,840	0,472	0,525
Regulacje 2	0,484	0,402	0,793	0,422	0,527
Regulacje 3	0,450	0,472	0,743	0,454	0,491
Regulacje 4	0,623	0,488	0,883	0,559	0,589
Regulacje 5	0,530	0,356	0,812	0,489	0,556
Skuteczność 1	0,571	0,544	0,641	0,495	0,774
Skuteczność 2	0,663	0,606	0,597	0,594	0,871
Skuteczność 3	0,662	0,660	0,564	0,629	0,878
Skuteczność 4	0,661	0,655	0,478	0,666	0,793
Skuteczność 5	0,621	0,512	0,474	0,556	0,840

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Wyniki przedstawione w tabeli 27 świadczą o dobrym dopasowaniu czynników do konstruktów. Zarówno wartości samych ładunków czynnikowych są wyższe od 0,7, jak i każdy czynnik cechuje się największą w konstrukcie, do którego został przypisany. Wyniki te umożliwiły kontynuację analizy i zbadanie rzetelności konstruktów (tabela 28).

Tabela 28. Analiza rzetelności i ważności konstruktów w modelu mieszanym

		Ładunki zewnętrzne	Cronbach's alpha	Composite reliability (rho_a)	Composite reliability (rho_c)	Average variance extracted (AVE)
Normy współpracy	Normy 1	0,847	0,885	0,893	0,916	0,686
	Normy 2	0,799				
	Normy 3	0,859				
	Normy 4	0,766				
	Normy 5	0,865				
Partnerstwo	Partnerstwo 1	0,880	0,897	0,904	0,924	0,710
	Partnerstwo 2	0,837				
	Partnerstwo 3	0,878				
	Partnerstwo 4	0,865				
	Partnerstwo 5	0,745				
Regulacje prawne	Regulacje 1	0,840	0,873	0,881	0,908	0,665
	Regulacje 2	0,793				
	Regulacje 3	0,743				
	Regulacje 4	0,883				
	Regulacje 5	0,812				
Relacje sieciowe	Networking 1	0,825	0,837	0,847	0,884	0,605
	Networking 2	0,763				
	Networking 3	0,799				
	Networking 4	0,702				
	Networking 5	0,795				
Skuteczność współzrządzenia	Skuteczność 1	0,774	0,888	0,892	0,918	0,693
	Skuteczność 2	0,871				
	Skuteczność 3	0,878				
	Skuteczność 4	0,793				
	Skuteczność 5	0,840				

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Wyniki przedstawione w tabeli 28 wskazują, że model mieszanym cechuje się odpowiednią rzetelnością i ważnością konstruktów. Celem uzupełnienia tych analiz przeprowadzono weryfikację rozróżnialności konstruktów na podstawie współczynnika Heterotrait-monotrait ratio (HTMT). Tabela 29 prezentuje uzyskane wyniki HTMT.

Tabela 29. Trafność dyskryminacyjna modelu opartego na relacjach nieformalnych

	Heterotrait-monotrait ratio (HTMT)
Partnerstwo <-> Normy współpracy	0,810
Regulacje prawne <-> Normy współpracy	0,720
Regulacje prawne <-> Partnerstwo	0,604
Relacje sieciowe <-> Normy współpracy	0,883
Relacje sieciowe <-> Partnerstwo	0,878
Relacje sieciowe <-> Regulacje prawne	0,689
Skuteczność współrzędzenia <-> Normy współpracy	0,853
Skuteczność współrzędzenia <-> Partnerstwo	0,799
Skuteczność współrzędzenia <-> Regulacje prawne	0,752
Skuteczność współrzędzenia <-> Relacje sieciowe	0,806

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Na podstawie obliczeń przedstawionych w tabelach 27, 28 i 29 stwierdzono, że model mieszany charakteryzuje się dobrą trafnością dyskryminacyjną i rzetelnością dopasowania czynników do konstruktów. Te wyniki pozwoliły podjąć się analizy struktury tego modelu.

5.4.2. Analiza struktury modelu mieszanego

Podobnie jak w przypadku poprzednich dwóch modeli, analizę struktury modelu mieszanego rozpoczęto od zbadania współliniowości zmiennych (VIF). Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 30.

Tabela 30. Analiza współliniowości zmiennych modelu mieszanego

	VIF
Networking 1	2,306
Networking 2	1,745
Networking 3	2,113
Networking 4	1,589
Networking 5	1,733
Normy 1	2,470
Normy 2	2,132
Normy 3	2,539
Normy 4	1,933
Normy 5	2,691
Partnerstwo 1	3,235
Partnerstwo 2	2,310
Partnerstwo 3	3,528
Partnerstwo 4	2,879
Partnerstwo 5	1,681
Regulacje 1	2,877
Regulacje 2	2,354
Regulacje 3	1,725
Regulacje 4	2,701
Regulacje 5	2,046
Skuteczność 1	1,935
Skuteczność 2	2,936
Skuteczność 3	2,767
Skuteczność 4	1,970
Skuteczność 5	2,471

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online].

Wyniki analizy współliniowości zmiennych wskazują, że współliniowość taka nie występuje i możliwe jest dalsze prowadzenie analiz, które opierały się na obliczeniach współczynnika determinacji R^2 . W modelu mieszanym zarówno relacje sieciowe, jak i regulacje prawne stanowią konstrukty wyjściowe i dlatego w ich przypadku wartość R^2 nie jest obliczana. Wartość R dla konstruktów wyjaśnianych przez ich predyktory kształtuje się następująco:

- Normy współpracy: 0,653
- Partnerstwo: 0,639
- Skuteczność współrzędzenia: 0,641

Powyższe wyniki świadczą o znaczącej mocy wyjaśniającej modelu. W kolejnym kroku zweryfikowano dokładność predykcyjną modelu mieszanego na podstawie

wskaźnika Q2. Konstrukty modelu uzyskały następujące wartości Q2, które wskazują na wysoki stopień predykcji modelu mieszanego:

- Normy współpracy: 0,627
- Partnerstwo: 0,564
- Skuteczność współrzędzenia: 0,565

Moc predykcyjna modelu mieszanego została również zweryfikowana dla każdego z czynników w tym modelu. Uzyskane wyniki zaprezentowano w tabeli 31.

Tabela 31. Podsumowanie predykcji modelu mieszanego

	Q²predict	PLS-SEM RMSE	PLS-SEM MAE	LM_RMSE	LM_MAE
Normy 1	0,514	0,677	0,514	0,729	0,545
Normy 2	0,426	0,672	0,511	0,714	0,571
Normy 3	0,439	0,776	0,589	0,806	0,634
Normy 4	0,275	0,895	0,693	0,987	0,770
Normy 5	0,414	0,861	0,669	0,897	0,668
Partnerstwo 1	0,504	0,780	0,587	0,926	0,694
Partnerstwo 2	0,417	0,769	0,622	0,821	0,674
Partnerstwo 3	0,398	0,811	0,596	0,913	0,656
Partnerstwo 4	0,374	0,801	0,658	0,875	0,705
Partnerstwo 5	0,256	0,907	0,653	0,959	0,736
Skuteczność 1	0,320	0,924	0,757	1,030	0,821
Skuteczność 2	0,408	0,811	0,599	0,925	0,700
Skuteczność 3	0,427	0,828	0,684	0,814	0,663
Skuteczność 4	0,420	0,874	0,694	0,989	0,805
Skuteczność 5	0,335	0,904	0,701	0,943	0,734

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

W modelu mieszanym wartość Q2 dla wszystkich czynników uwzględnionych w analizach jest istotna. Jedynie w przypadku czynników Normy 5 i Skuteczność 3 wartość wskaźników RMSE lub MAE jest wyższa dla modelu PLS-SEM niż dla modelu regresji liniowej. W rezultacie, podobnie jak w przypadku wcześniej analizowanych modeli, moc predykcyjna modelu mieszanego jest większa niż średnia, bliska wysokiej¹⁷⁰. Można zatem stwierdzić, że zostały spełnione wszystkie warunki umożliwiające ocenę istotności tego modelu.

¹⁷⁰ Ibidem, s. 23.

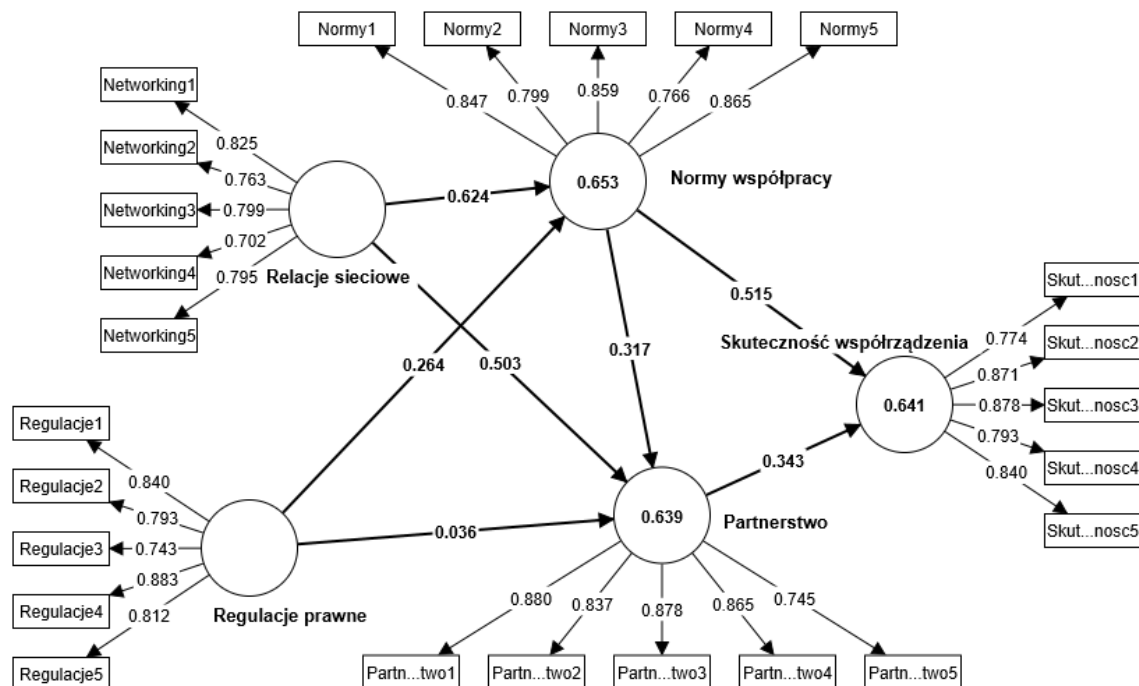
5.4.3. Ocena i interpretacja modelu mieszanego

Ocena i interpretacja modelu mieszanego była zbieżna z oceną i interpretacją wcześniej analizowanych modeli. Wykorzystano w tym celu *bootstrapping* na podstawie 5 tys. podprób przy teście *t* wynoszącym 1,96 i poziomie istotności 0,05. Wskaźniki istotności ścieżki przedstawiono w tabeli 32 oraz na rysunku 14.

Tabela 32. Współczynniki ścieżki modelu mieszanego

	Original sample (O)	Sample mean (M)	Standard deviation (STDEV)	T statistics (O/STDEV)	P values
Normy współpracy -> Partnerstwo	0,317	0,320	0,117	2,717	0,007
Normy współpracy -> Skuteczność współzrządzenia	0,515	0,533	0,131	3,949	0,000
Partnerstwo -> Skuteczność współzrządzenia	0,343	0,326	0,140	2,446	0,014
Regulacje prawne -> Normy współpracy	0,264	0,268	0,084	3,148	0,002
Regulacje prawne -> Partnerstwo	0,036	0,032	0,093	0,385	0,700
Relacje sieciowe -> Normy współpracy	0,624	0,625	0,064	9,780	0,000
Relacje sieciowe -> Partnerstwo	0,503	0,504	0,127	3,974	0,000

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...



Rysunek 14. Zweryfikowany model mieszanony

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SmartPLS 4*, [online]...

Uzyskane wyniki wskazują na dominację wpływu „Relacji sieciowych” na „Normy współpracy” i „Partnerstwo” w porównaniu do wpływu „Regulacji prawnych”. Te zależności cechują się najwyższymi wartościami – odpowiednio 0,624 w przypadku wpływu „Relacji sieciowych” na „Normy współpracy” i 0,503 na „Partnerstwo”.

„Regulacje prawne” mają słaby wpływ na „Normy współpracy” (0,264), a ich wpływ na „Partnerstwo” jest nieistotny (wartość p w tabeli 32 uzyskała 0,7, a statystyka t jest poniżej 1,96). W modelu tym widoczna jest również dominacja wpływu „Norm współpracy” na „Skuteczność współrzędzenia” w porównaniu do „Partnerstwa”. Wysokimi wskaźnikami cechują się też same konstrukty. Ich wartości R² są wyższe od 0,6, co oznacza, że konstrukty te są w wysokim stopniu wyjaśniane przez swoje predyktory.

5.5. Podsumowanie

Przeprowadzony krytyczny przegląd literatury oraz badania empiryczne doprowadziły do opracowania trzech modeli współrzędzenia wynikających z charakterystyk relacji, łączących podmioty w sieciach zarządzania publicznego. Różnica między tymi modelami wynikała przede wszystkim ze sposobów budowania relacji w sieciach. Na tej podstawie wyłoniono:

- 1) model oparty na relacjach formalnych, czyli model odgórny,
- 2) model oparty na relacjach nieformalnych, czyli model oddolny,
- 3) model mieszany, łączący podejście odgórne z oddolnym.

Modele te zostały zweryfikowane na podstawie badań ilościowych przeprowadzonych w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Analiza rzetelności i spójności opracowanych modeli wykazała, że modele te cechują się ważnością konstruktów. W każdym z tych modeli czynniki zostały dobrze dopasowane, a konstrukty są rozróżnialne, co dowodzi trafności dyskryminacyjnej opracowanych modeli. Ponadto w modelach tych nie występuje współliniowość zmiennych, co również świadczy o rzetelności skali. Moc predykcyjna konstruktów w opracowanych modelach była na podobnym, dobrym poziomie. Nieznacznie słabsza moc predykcyjna cechowała konstrukty w modelu opartym na relacjach formalnych, ale wciąż moc ta była odpowiednia. Analiza współczynników modelu opartego na relacjach formalnych wskazuje, że w większości testowanych relacji wartość p była poniżej 0,5, a statystyka t powyżej 1,96. Jedynie w przypadku relacji badającej wpływ „Regulacji prawnych” na „Partnerstwo” zasady istotności nie były spełnione. Relacja ta cechowała się również bardzo niską wartością (0,117). Na tej podstawie można stwierdzić, że w modelu opartym na relacjach formalnych „Regulacje prawne” nie wpływają na „Partnerstwo”. Z kolei widoczny jest w tu silny wpływ „Regulacji prawnych” na „Normy współpracy” (0,634).

Silna relacja łączy również „Normy współpracy” i „Partnerstwo” (0,657). Pozostałe relacje są na umiarkowanym poziomie. Analiza modelu opartego na relacjach formalnych prowadzi zatem do wniosku, że w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii regulacje prawne kreują zasady, na których opierają się przedsięwzięcia realizowane wspólnie przez gminy i dzięki temu wpływają na rozwój partnerstwa między tymi gminami. Mają również bezpośredni wpływ na „Skuteczność współzrządzenia”, jednakże, choć poziom wyjaśnienia „Skuteczności współzrządzenia” przez pozostałe konstrukty w analizowanym modelu jest na wysokim poziomie (0,680), to relacje je łączące mają umiarkowane znaczenie. Z kolei analiza modelu opartego na relacjach nieformalnych pozwala stwierdzić brak istotności bezpośredniego wpływu „Relacji sieciowych” i „Partnerstwa” na „Skuteczność współzrządzenia”, ponieważ wartość p i statystyka t nie są na odpowiednich poziomach. Relacje łączące te konstrukty są również słabe i wynoszą odpowiednio 0,149 w przypadku „Relacji sieciowych” i 0,277 w przypadku „Partnerstwa”. Sam wpływ „Relacji sieciowych” na „Partnerstwo” jest wysoki i istotny i wynosi 0,513. Jeszcze silniej „Relacje sieciowe” oddziałują na „Normy współpracy” – 0,782. Znacząca relacja łączy również „Normy współpracy” i „Skuteczność współzrządzenia” – 0,448. Na tej podstawie można stwierdzić, że w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Relacje sieciowe” mają pośredni wpływ na „Skuteczność współzrządzenia” przede wszystkim poprzez tworzenie „Norm współpracy”. W modelu mieszanym analiza ścieżki wskazuje, że relacja opisująca wpływ „Regulacji prawnych” na „Partnerstwo” jest nieistotna. Wynik ten jest zbieżny z rezultatami analizy modelu opartego na relacjach formalnych. Pozostałe relacje mają istotne znaczenie. W modelu tym widoczna jest znacząca rola „Regulacji prawnych”, które w znaczącym stopniu wpływają zarówno na „Normy współpracy” (0,624), jak i „Partnerstwo” (0,503). Wpływ „Regulacji prawnych” jest znacznie mniejszy i wynosi 0,264, a w przypadku „Norm współpracy” wpływ ten jest nieistotny. Widoczny jest również znaczący wpływ „Norm współpracy” na „Skuteczność współzrządzenia”. Pozostałe relacje są na umiarkowanym poziomie. Wyniki te prowadzą do wniosku, iż w modelu mieszanym dominują „Relacje sieciowe”, które poprzez swój istotny wpływ na „Normy współpracy” i „Partnerstwo” pośrednio oddziałują na „Skuteczność współzrządzenia” w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Wpływ „Regulacji prawnych” w modelu mieszanym jest marginalny.

Porównanie badanych modeli pozwala stwierdzić, że „Relacje sieciowe” mają większy wpływ na „Skuteczność współzrządzenia” w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii niż „Regulacje prawne”, jednakże wpływ ten jest pośredni. Opracowane

modele można również porównać statystycznie wykorzystując w tym celu Bayesowskie Kryterium Informacyjne (BIC). W przypadku badanych modeli kryterium to kształtowało się następująco:

- model oparty na relacjach formalnych: 464,050
- model oparty na relacjach nieformalnych: 424,713
- model mieszany: 433,602

Zgodnie z założeniami BIC¹⁷¹ należy przyjąć ten model, którego wartość BIC jest najniższa. Na tej podstawie można stwierdzić, że w przypadku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii najlepszy jest model oparty na relacjach nieformalnych. Wyniki te są spójne z najnowszymi odkryciami w literaturze naukowej z zakresu zarządzania publicznego¹⁷².

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² M. Chantillon, J. Cromptvoets, V. Peristeras, *Prioritizing public values in e-government policies: A document analysis*, „Information Polity” 2020, nr 25(3), s. 275-300; B.G. Peters, J. Pierre, E. Sørensen, J. Torfing, *Bringing political science back into public administration research*, „Governance” 2022, nr 35(4), s. 962-982; C. Ansell, E. Sørensen, J. Torfing, *Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses*, „Public Administration” 2023, s. 3-22.

ZAKOŃCZENIE I REKOMENDACJE

Zarządzanie obszarami metropolitalnymi jest złożoną problematyką, która wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Dotyczy różnych aspektów funkcjonowania dużych aglomeracji miejskich, takich jak organizacja i finanse, zagospodarowanie przestrzenne, rozwój osadnictwa, analiza rynków pracy i gospodarki. Wyzwania związane z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi obejmują koordynację działań pomiędzy różnymi jednostkami administracyjnymi, zapewnienie równomiernego rozwoju obszaru metropolitalnego oraz odpowiedniego poziomu usług publicznych i infrastruktury.

Zarządzanie wielkimi skupiskami miejskimi jest niezwykle złożonym zadaniem, które stawia przed administracją publiczną liczne wyzwania. Taki stan rzeczy został trafnie zauważony przez Izdebskiego, który podkreślił, że zarządzanie obszarami metropolitalnymi należy do jednych z najtrudniejszych problemów, z jakimi obecnie muszą się zmierzyć władze lokalne¹⁷³.

Krześ również zwróciła uwagę na konieczność uregulowania przepisami prawa funkcjonowania obszarów metropolitalnych w strukturze administracyjnej. Brak odpowiednich instrumentów prawnych i ekonomicznych uniemożliwia efektywne zarządzanie ponadlokalnymi zagadnieniami przez władze lokalne¹⁷⁴. Brakuje adekwatnych narzędzi, które pozwoliłyby na skuteczne podejmowanie działań na tak dużą skalę, co z kolei prowadzi do problemów w harmonijnym zagospodarowaniu danego obszaru, w tym m.in. zakłóceń w ładzie przestrzennym.

Wprowadzenie uregulowań dotyczących działalności i funkcjonowania obszarów metropolitalnych jest zatem niezbędne, aby poradzić sobie z wyzwaniami, jakie niesie ze sobą zarządzanie tak dużymi i złożonymi obszarami. Jednakże, przed tym możliwe staje się określenie granic tych obszarów, co stanowi kolejne istotne zadanie. Konieczne jest dokładne zdefiniowanie obszaru metropolitalnego, aby na tej podstawie można było opracować odpowiednie regulacje prawne i zaplanować skuteczne działania, które pozwolą na sprawną koordynację działań na tym obszarze.

¹⁷³ H. Izdebski, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, (red.) R. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 19-20.

¹⁷⁴ A. Krześ, *Delimitacja polskich obszarów metropolitalnych*, „Biblioteka Regionalisty”, 2012, nr (12), s. 66.

Wprowadzenie klarownych przepisów regulujących funkcjonowanie obszarów metropolitalnych jest nie tylko wyzwaniem administracyjnym, ale także ekonomicznym, społecznym i przestrzennym. Poprawne uregulowanie tych obszarów może przyczynić się do efektywnego zarządzania zasobami, lepszej organizacji przestrzennej oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Badania międzynarodowe wskazują, że współpraca między samorządami lokalnymi w obszarach metropolitalnych jest rzadka i wymaga interwencji centralnej władzy¹⁷⁵. Współpraca międzygminna może generować koszty organizacyjne i polityczne, dlatego istotne jest, aby centralna władza zapewniła zachęty do współpracy międzygminnej oraz narzędzia organizacyjne i prawne umożliwiające jej efektywne funkcjonowanie. Demokratyczna legitymizacja struktur organizacyjnych jest również ważna, aby zapewnić przejrzystość i skuteczność działań podejmowanych przez władze metropolitalne.

W Europie inicjatywy współpracy metropolitalnej były podejmowane w związku z nieadekwatnością struktur terytorialnych i potrzebą skutecznego zarządzania obszarami metropolitalnymi¹⁷⁶. Wdrożenie skutecznych mechanizmów zarządzania obszarami metropolitalnymi wymaga współpracy między różnymi dyscyplinami naukowymi, władzami lokalnymi, centralnymi władzami oraz społeczno-gospodarczymi interesariuszami. Tylko kompleksowe podejście oparte na interdyscyplinarnych badaniach, efektywnej współpracy międzygminnej i demokratycznej legitymizacji struktur organizacyjnych może przyczynić się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju obszarów metropolitalnych.

Globalizacja i integracja w wymiarach regionalnych oraz fragmentacja wewnątrz państw przyczyniły się do rozproszenia władzy, która dotychczas była skupiona w centralnych ośrodkach państwowych. Wskazuje na to analiza przypadku Unii Europejskiej przedstawiona przez Wiktorską-Święcką¹⁷⁷, która ukazuje nowy paradygmat wzajemnych relacji, różniący się od tradycyjnych wzorców międzypaństwowych opartych na sojuszach czy równowadze sił.

¹⁷⁵ R.C. Feiock, *Metropolitan governance and institutional collective action*, "Urban Affairs Review" 2009, nr 44(3), s. 357.

¹⁷⁶ N. Brenner, *Standortpolitik, state rescaling and the new metropolitan governance in Western Europe*, „disP-the planning review”, 2003, 39(152), s. 17.

¹⁷⁷ A. Wiktorska-Święcka, *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, OTTO-Wrocław, Wrocław 2014, s. 150.

W literaturze przedmiotu zyskuje coraz większe znaczenie koncepcja współrzędzenia, która tworzy nowe modele infrastruktury instytucjonalnej rozwoju, opartej na współpracy w układach wielopoziomowych i wielosektorowych. Koncepcję współrzędzenia publicznego jako preferowanie metod ekonomicznych w zarządzaniu organizacjami publicznymi z zachowaniem tendencji do zmniejszania aspektu politycznego proponują Małgorzata i Rafał Koczkodaj.¹⁷⁸ Oparty na tej koncepcji model koncentruje się na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład oraz na relacjach zewnętrznych, można go porównać do modelu tworzenia sieci powiązań publicznych i zarządzania nimi. Z kolei Ziębicki stwierdza, że główna uwaga powinna być skupiona na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład¹⁷⁹.

Niezależnie od zastosowanego modelu zarządzania czy wypracowanych przez jednostki samorządu terytorialnego własnych metod i sposobów zarządzania, istotne jest podejście kompleksowe i skuteczne zarządzanie wszystkimi dostępnymi zasobami. Jak podkreśla Bevir¹⁸⁰, współczesne rządzenie, odnosząc się do koncepcji współrzędzenia, odbywa się poprzez zależne od państwa organizacje, które tworzą autonomiczne, samoorganizujące i samozarządzające się sieci. Wzorce i podejścia do rządzenia w kontekście public governance prowadzą do nieustannych modyfikacji. W literaturze przedmiotu przedstawiono wiele różnych, często przeciwstawnych podejść do koncepcji współrzędzenia, takich jak instrumentalne, interaktywne i instytucjonalne, jak zauważyli Kickert, Klijn i Koppenjan¹⁸¹.

Podsumowując, w ramach przeprowadzonych w niniejszej dysertacji rozważań teoretycznych wyciągnięto następujące wnioski:

1. Złożoność i różnorodność obszarów metropolitalnych sprawiają, że istnieje wiele podejść do ich funkcjonowania i rozwoju. Ponadto jest to interdyscyplinarny obszar badawczy, co również wpływa na kompleksowość stosowanych teorii i podejść do zarządzania obszarami metropolitalnymi. W ujęciu nauk o zarządzaniu i jakości i nauk o polityce i administracji najczęściej wskazuje się podejścia scentralizowane, zdecentralizowane, oraz oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym. Zostały one opisane w części teoretycznej dysertacji.

¹⁷⁸ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, R. Koczkodaj, *Zarządzanie...*, s. 104.

¹⁷⁹ B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna...*, s. 260.

¹⁸⁰ P. M. Bevir, *Decentryczna teoria rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3.

¹⁸¹ W. Kickert, E-H. Klijn, J. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London 1997, s. 62.

Niemniej problematyka funkcjonowania i rozwoju obszarów metropolitalnych wymaga dalszych badań.

2. Rozwój obszarów metropolitalnych obwarowany jest wieloma ograniczeniami i barierami. Wynikają one głównie z niedoboru zasobów oraz trudności związanych z koordynacją wielu autonomicznych podmiotów. Dochodzą do tego koszty organizacyjne, problemy z podziałem władzy i przejrzystością procesów decyzyjnych. Kluczowe znaczenie w przełamaniu barier i ograniczeń w funkcjonowaniu i rozwoju obszarów metropolitalnych posiada współrzędzenie, czyli ukierunkowanie na rozwijanie bliskich relacji międzyorganizacyjnych, stałe uczestniczenie wszystkich podmiotów w procesach podejmowania decyzji oraz kreowanie odpowiednich warunków organizacyjnych ułatwiających konsultacje, negocjacje i konsensus międzyorganizacyjny.
3. Szeroko pojęta globalizacja i dynamicznie rozwijająca się gospodarka wymusiły na podmiotach publicznych zastosowanie nowych rozwiązań i modeli zarządzania, dostosowanych do współczesnych przemian. Współrzędzenie jako opcja sprawowania władzy i paradygmat zarządzania publicznego, staje się coraz bardziej kompleksowe, uwzględniające różnorodność interesariuszy i podejście sieciowe. Organizacje publiczne, zobowiązane do świadczenia usług publicznych, muszą dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości. Współrzędzenie jest procesem wymagającym odpowiedniej koordynacji i uwzględnienia złożoności interesów podmiotów biorących udział w tym procesie. Dalsze badania i rozwijanie podejść współrzędzenia są niezbędne, aby efektywnie zarządzać organizacjami publicznymi we współczesnym środowisku.
4. Skuteczne współrzędzenie w obszarach metropolitalnych zależy od wielu determinant. Wśród nich najczęściej wymienia się współpracę, partnerstwo i sieciowość. W literaturze podkreśla się również, że te determinanty wymagają zastosowania odpowiednich narzędzi o charakterze instrumentalnym, interaktywnym i instytucjonalnym. Ponadto te determinanty stanowią zbiory wielu czynników, które w zależności od charakteru i uwarunkowań funkcjonowania obszarów metropolitalnych wpływają na skuteczność współrzędzenia w tych obszarach.

Wnioski te potwierdzają osiągnięcie celów teorio-poznawczych niniejszej dysertacji.

W celu lepszego zrozumienia i rozwiązania problemów związanych ze współrzędzeniem w obszarach metropolitalnych, niniejsza dysertacja oparta została na badaniach przeprowadzonych w miastach zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich, która wspiera rozwój samorządności terytorialnej i gospodarczej, promuje inicjatywy i działania związane z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur regionalnych i lokalnych w aspekcie metropolitalnym. Współpraca z organami państwa oraz organizacjami ogólnopolskimi i międzynarodowymi jest również proponowana w celu zwiększenia roli metropolii w państwie i integracji europejskiej. Badania przeprowadzone w ramach tej dysertacji pozwoliły na zbudowanie szerszego obrazu procesów współrzędzenia w obszarach metropolitalnych na podstawie opinii przedstawicieli Unii Metropolii Polskich. Wprowadzenie perspektywy metropolitalnej do analizy procesów współrzędzenia pozwala na lepsze zrozumienie specyfiki zarządzania w metropoliach oraz na rozwijanie skutecznych strategii zarządzania w obszarach metropolitalnych. W tym celu opracowano założenia do budowy modeli współrzędzenia obszarami metropolitalnymi oraz opracowano narzędzia badawcze umożliwiające analizę i weryfikację tych modeli (załączniki 1 i 2). W rezultacie osiągnięto cele metodyczne pracy doktorskiej.

Przedstawiony w niniejszej dysertacji podmiot badawczy, którym była Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, pokazuje, iż stoi ona przed wieloma trudnościami i wyzwaniem, które mają złożony charakter i wymagają współpracy oraz wspólnego podejmowania decyzji przez wszystkie jednostki tworzące ten obszar metropolitalny. Z przeprowadzonych badań wynika, iż realizacja celów związku metropolitalnego opiera się na dobrej woli i wiedzy włodarzy miast, umiejętności wypracowania konsensusu i zbieżności celów indywidualnych z celami wspólnymi. Jednakże proces podejmowania i realizacji działań w ramach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest dość czasochłonny. Wyniki przeprowadzonych badań na poziomie organizacyjnym wskazują na pozytywne podejście badanych do determinant współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Badane jednostki wykazują pozytywny stosunek do przynależności w Metropolii, co może sugerować, że metropolitalna struktura organizacyjna jest akceptowana jako odpowiedni model zarządzania regionem. Po drugie, regulacje prawne, relacje sieciowe, normy współpracy, partnerstwa oraz skuteczność działań wpływają na proces współrzędzenia w regionie. Badani uważają te czynniki za istotne i pozytywnie oceniają ich wpływ na funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Celem głównym dysertacji było opracowanie modeli współzrządzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią w oparciu o relacje formalne i nieformalne oraz zdiagnozowanie ich wpływu na skuteczność funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Cel ten osiągnięto poprzez zbadanie trzech modeli współzrządzenia: modelu opartego na relacjach formalnych, modelu opartego na relacjach nieformalnych oraz modelu mieszanego. Modele te zostały opracowane na podstawie krytycznej analizy literatury zaprezentowanej w rozdziałach teoretycznych oraz badaniach jakościowych, przedstawionych w rozdziale dotyczącym analizy i oceny determinant skuteczności współzrządzenia w obszarach metropolitalnych. Ponadto, w rezultacie przeprowadzonych badań empirycznych zweryfikowano hipotezę główną, zgodnie z którą współzrządzenie Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią jest skuteczniejsze w przypadku ukierunkowania na rozwijanie relacji nieformalnych niż koncentracji na zapewnieniu realizacji formalnych porozumień. Weryfikacja hipotez szczegółowych została przedstawiona w tabeli 33.

Tabela 33. Wyniki testowania hipotez szczegółowych

Hipotezy szczegółowe dotyczące modelu opartego na relacjach formalnych		
Hipoteza	Miary opisujące	Potwierdzenie/Obalenie
H _{1a} : Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,117 T = 1,125 p = 0,261	Obalona
H _{1b} : Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na normy współpracy w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,634 T = 7,114 p = 0,000	Potwierdzona
H _{1c} : Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,263 T = 1,989 p = 0,047	Potwierdzona
H _{1d} : Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,657 T = 8,267 p = 0,000	Potwierdzona
H _{1e} : Partnerstwo ma istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,305 T = 2,001 p = 0,045	Potwierdzona
H _{1f} : Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,375 T = 2,602 p = 0,009	Potwierdzona
Hipotezy szczegółowe dotyczące modelu opartego na relacjach nieformalnych		
H _{2a} : Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,513 T = 4,262 p = 0,000	Potwierdzona
H _{2b} : Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na normy współpracy w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,782 T = 16,912 p = 0,000	Potwierdzona
H _{2c} : Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,149 T = 0,885 p = 0,376	Obalona

H _{2a} : Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,332 T = 2,851 p = 0,004	Potwierdzona
H _{2e} : Partnerstwo ma istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,277 T = 1,400 p = 0,162	Obalona
H _{2f} : Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,448 T = 3,344 p = 0,001	Potwierdzona
Hipotezy szczegółowe dotyczące modelu mieszanego		
H _{3a} : Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,503 T = 3,974 p = 0,000	Potwierdzona
H _{3b} : Relacje sieciowe mają istotny i bezpośredni wpływ na normy współpracy w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,624 T = 9,780 p = 0,000	Potwierdzona
H _{3c} : Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,036 T = 0,385 p = 0,700	Obalona
H _{3d} : Regulacje prawne mają istotny i bezpośredni wpływ na normy współpracy w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,264 T = 3,148 p = 0,002	Potwierdzona
H _{3e} : Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na partnerstwo w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,317 T = 2,717 p = 0,007	Potwierdzona
H _{3f} : Partnerstwo ma istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,343 T = 2,446 p = 0,014	Potwierdzona
H _{3g} : Normy współpracy mają istotny i bezpośredni wpływ na skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	O = 0,515 T = 3,949 p = 0,000	Potwierdzona

Wraz z weryfikacją hipotez szczegółowych osiągnięto cele użytkowe niniejszej dysertacji, a wnioski o charakterze użytkowym wskazują, że:

1. Problematyka skutecznego współzrządzenia obszarami metropolitalnymi dotyczy w głównej mierze koordynacji i sprawiedliwego podziału zadań, stosowania dobrych praktyk, dzielenia ryzyka i zaufania międzyorganizacyjnego. Ponadto funkcjonowanie w określonych warunkach i polityka rządowa wymuszają określone działania, co przekłada się na uzyskiwaną skuteczność współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
2. Przeprowadzone badania ilościowe z przedstawicielami Unii Metropolii Polskich umożliwiły zidentyfikowanie determinant i tworzących je czynników współzrządzenia. Należą do nich:
 - regulacje prawne: podstawa podejmowania działań, podstawa realizowania działań, podstawa partycypowania w działaniach, podstawa podejmowania decyzji, podstawa podziału odpowiedzialności,

- relacje sieciowe: wcześniejsze pozytywne doświadczenie, konsultacje z przedstawicielami innych miast, większy zakres wymiany informacji niż wymagają procedury, organizowanie wspólnych spotkań, wzajemne wsparcie i pomoc,
- normy: zaufanie, wywiązywanie się ze zobowiązań, etyka działania, sprawiedliwość, przejrzystość zasad działania,
- partnerstwo: wymiana dobrych praktyk, ukierunkowanie na spełnienie wzajemnych oczekiwań, wspólne poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań, wspólne inwestowanie zasobów, dzielenie się ryzykiem,
- skuteczność: wyższy poziom zarządzania, korzystniejszy stosunek kosztów do korzyści, łatwiejsze rozwiązywanie problemów organizacyjnych, łatwiejsze rozwiązywanie konfliktów, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań.

Powyżej przedstawione determinanty i czynniki zostały poddane ocenie w ramach badań ilościowych.

3. Determinantami posiadającymi największe znaczenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii są relacje sieciowe, a w tym organizowanie spotkań w celu wymiany doświadczeń i wiedzy, wymianę informacji oraz możliwości uzyskania pomocy od innych miast. Z kolei najniżej zostały ocenione normy współpracy, a sprawiedliwość podziału zadań, odpowiedzialności i korzyści została wskazana jako najbardziej problematyczna.
4. Model skutecznego współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii powinien być oparty na relacjach nieformalnych, czyli budowaniu współpracy między miastami w oparciu o chęć do wspólnego działania, zaangażowanie w osiągnięcie wspólnych celów, wzajemne zaufanie oraz rozwijanie kapitału relacyjnego. Model mieszany (formalno-nieformalny) jest mniej skuteczny, a model formalny osiągnął zdecydowanie najniższą wartość.

Przedstawiony krytyczny przegląd literatury oraz wyniki badań empirycznych mogą stanowić również ważne wskazówki dla decydentów i praktyków w zakresie podejmowania decyzji dotyczących opracowywania reguł współpracy, budowy relacji sieciowych, norm współpracy, partnerstwa oraz działań, mających na celu skuteczne współzrządzenie w obszarze metropolitalnym. Wnioski płynące z przeprowadzonych

badań pozwalają zaproponować następujące rekomendacje dla Zarządu i Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii:

1. Współpraca między miastami w realizacji celów regionalnych jest jednocześnie koniecznością, gdyż jedynie poprzez wspólne działania miasta mogą rozwijać się na szeroką skalę. Miasta w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii rozumieją tą potrzebę i są pozytywnie nastawione do tworzenia obszaru metropolitalnego. Jednakże zauważają problemy związane w koordynacją działań, podejmowaniem wspólnych decyzji i przejrzystością realizowanych przedsięwzięć. W pokonaniu takich trudności przydatne jest zebranie informacji na temat oczekiwań, propozycji, możliwości i chęci włączenia się poszczególnych miast w nowe przedsięwzięcia.
2. Współrzędzenie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii należy oprzeć na rozwoju relacji sieciowych i partnerstwa budowaniu wzajemnego zaufania, zaangażowania i ukierunkowania na współpracę. Jedynie w efekcie pełnego zaangażowania i sprawiedliwego podziału zadań, ryzyka i korzyści można skutecznie osiągnąć ustalone cele Metropolii. Takie podejście jest trudniejsze niż sama realizacja przepisów prawnych i procedur, gdyż wymaga większego wysiłku i zrozumienia oczekiwań innych stron. Jednakże rezultaty jakie można osiągnąć są znacznie wyższe dzięki budowaniu relacji sieciowych.
3. W Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nie należy zapominać jednak o obowiązujących regulacjach prawnych. Regulacje takie tworzą ramy, w których Metropolia może funkcjonować i wskazują w jakiś sposób zadania mogą być realizowane. Przepisy prawne nie stanowią jednak warunku wystarczającego do zapewnienia skutecznego współrzędzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, określają jedynie konieczne do przestrzegania zasady wspólnych działań i sposoby na osiągnięcie rezultatów na akceptowalnym poziomie. Niemniej są one konieczne do przestrzegania. Większa skuteczność gwarantowana jest przez ukierunkowanie na współpracę, zaangażowanie we wspólne działania i postawę wzajemności.

Uzyskane wyniki mogą również posłużyć jako podstawa dla dalszych badań i analiz w zakresie funkcjonowania i rozwoju obszarów metropolitalnych oraz jako wkład w naukową dyskusję na temat współrzędzenia w miastach i regionach metropolitalnych. Wnioski z przeprowadzonych badań wzbogacają wiedzę naukową na temat procesów współrzędzenia w obszarach metropolitalnych, identyfikują

determinanty współrzędzenia oraz przyczyniają się do opracowania adekwatnych modeli współrzędzenia, zwłaszcza w kontekście Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Włączenie perspektywy metropolitalnej do analizy procesów współrzędzenia pozwala na lepsze zrozumienie specyfiki współrzędzenia w metropoliach oraz na rozwijanie skutecznych strategii zarządzania w obszarach metropolitalnych.

BIBLIOGRAFIA

- Agranoff R., McGuire M., *Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management*, „International Journal of Public Administration” 2007, <https://doi.org/10.1081/PAD-120024403>.
- Ales, M.W., Rodrigues, S.B., Snyder, R., Conklin, M., *Developing and implementing an effective framework for collaboration: The experience of the CS2day collaborative*, „Journal of Continuing Education in the Health Professions” 2011 31 (1).
- Anders-Morawska J., Rudolf W., *Orientacja rynkowa we współrzędzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Andrews R., van de Walle S., *New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness*, „Public Management Review” 15(5), 2013.
- Ansell C., Gash A., *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2008, 18(4), <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Ansell C., Sørensen E., Torfing J., *Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses*, „Public Administration”, 2023.
- Banachowicz B., Danielewicz J., *Współrzędzenie jako forma zarządzania publicznego w obszarach metropolitalnych*, Współczesne Zarządzanie, Kraków 2006.
- Bańczyk M., Achrem A., Mróz J., *Nordea Metrox.2008. Pierwszy ranking metropolitalności miast polskich*, Metropolia Poznań, Poznań 2008.
- Bassand M., *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne 1997.
- Batory, A., Svensson, S., *Regulating Collaboration: The Legal Framework of Collaborative Governance in Ten European Countries*, „International Journal of Public Administration” 2020, 43(9).
- Baum, S., Haynes, M., van Gellecum, Y., Han, J.H., *Advantage and disadvantage across Australia's extended metropolitan regions: A typology of socioeconomic outcomes*, „Urban Studies” 2006, 43(9).

- Bevir M., *Decentryczna teoria rządu*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, 3(9).
- Bochenek M., *Znaczenie współpracy międzyorganizacyjnej w sektorze publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 341.
- Bourdin A., *La metropole des individus*, Paris 2005.
- Brenner N., *Standortpolitik, state rescaling and the new metropolitan governance in Western Europe*, „disP-the planning review”, 2003, 39(152).
- Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L., *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, „Public Administration Review” 2015, 74(4).
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Stone, M.M., *The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature*, „Public Administration Review” 2006, 66(s1).
- Castells M., *Spoleczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Chantillon M., Cromptvoets J., Peristeras V., *Prioritizing public values in e-government policies: A document analysis*, „Information Polity” 2020, 25(3).
- Chen, S.-H., Feiock, R.C., Hsieh, J.Y., *Regional partnerships and metropolitan economic development*, „Journal of Urban Affairs” 2016, 38(2).
- Colavitti, A.M., Serra, S., *The Role of Regulation In The Land-Take Control. The Italian Case of The Metropolitan City Of Cagliari*, „Land Use Policy” 2019, nr 83.
- Ćwiklicki M., Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2023.
- Ćwiklicki M., *W kierunku neo-biurokracji: o biurokracji we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego*, „MPRA Paper” 2015.
- Czakon W., *Istota relacji sieciowych przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji” 2005, nr 9.
- Danielewicz J., Turała M., *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011.
- Deraëve, S., *Pôles métropolitains: The French approach towards inter-city networking*, „Regional Studies, Regional Science” 2014, 1(1).
- Dijkstra T.K., Henseler J., *Consistent partial least squares path modeling*, “MIS Quarterly” 2015, nr 39, <https://doi.org/10.25300/MISQ/2015/39.2.02>.

- Dolnicki B., *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020.
- Dolnicki B., *Zarządzanie metropoliami*, [w:] *Dobre praktyki miast Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza*, C.H.Beck, Warszawa 2020.
- Feiock R.C., *Metropolitan governance and institutional collective action*, “Urban Affairs Review” 2009, 44(3).
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wydawnictwa Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu” 2008.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie usługami społecznymi: studium partnerstw publiczno-społecznych*, Difin, Warszawa 2014.
- Frey B.B., Lohmeier J.H., Lee S.W., Tollefson N., *Measuring collaboration among grant partners*, „American Journal of Evaluation” 2006, 27(3).
- Gajda R., *Utilizing collaboration theory to evaluate strategic alliances*, „American Journal of Evaluation” 2004, 25(1).
- Garson G.D., *Partial Least Squares: Regression and Structural Equation Models*, Statistical Associates Publishers, Asheboro 2016.
- Górczyńska-Goraj M., Parteka A., *Obszary metropolitalne w Polsce - wyzwania i możliwości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017.
- Gorzalczyńska-Koczkodaj M., Koczkodaj R., *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego – realne podejście czy pozorowane działania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 118.
- Grochowski M., *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, „Mazowsze Studia Regionalne” 2009, nr 2.
- Gulati R., Wohlgezogen F., Zhelyazkov P., *The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances*, „Academy of Management Annals” 2012, 6(1).
- Hague R., Harrop M., Breslin S., *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Houndmills – Basingstoke, Macmillan 1998.
- Hair J.F., Ringle C.M., Sarstedt M., *PLS-SEM: indeed a silver bullet*, „Journal of Marketing Theory and Practice” 2011, 19(2), <https://doi.org/10.2753/MTP1069-6679190202>.

- Hair J.F., Risher J.J., Sarstedt M., Ringle C.M., *When to use and how to report the results of PLS-SEM*, "European Business Review", 2019, Vol. 31(1), <https://doi.org/10.1108/EBR-11-2018-0203>.
- Hausner J., Jessop B., Mazur S., *Governance Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2016.
- Hausner J., *W kierunku zarządzania interaktywnego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, (red.) I. Zachariasz, Liber, Warszawa 2010.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Wydawnictwo Naukowe Scholar, Kraków 2008.
- Hausner, J., Kudłacz, M., *Funkcjonowanie metropolii w Polsce: gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, CeDeWu, Warszawa 2017.
- Haveri A., *Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming*, „Public Management Review” 2006, 8(1).
- Heeg, S., Klagge, B., Ossenbrügge, J., *Metropolitan cooperation in Europe: Theoretical issues and perspectives for urban networking*, „European Planning Studies” 2003, 11(2).
- Heffner K., *Procesy suburbanizacji a polityka miejska w Polsce*, [w:] *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza*, (red.) T. Marszał , Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, <http://dx.doi.org/10.18778/8088-005-4.05>.
- Huxham, C., Vangen, S., *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, Routledge, London and New York 2005.
- Isett, K.R., Mergel, I.A., Leroux, K., Mischen, P.A., Rethemeyer, R.K., *Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go*, „Journal of Public Administration Research and Theory 21”(1), s.i157-i173, <https://doi.org/10.1093/jopart/muq061> [dostęp: 20.12.2022]
- Izdebski H., *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w] *Metropolie – wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, (red.) A. Lutrzykowski, R.Gawłowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Jałowiecki B., *Czy metropolia jest miastem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

- Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Jałowiecki B., *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.
- Janas K., *Raport o stanie polskich miast Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017.
- Jung, K., Jang, H.S., Seo, I., *Government-driven social enterprises in South Korea: lessons from the Social Enterprise Promotion Program in the Seoul Metropolitan Government*, "International Review of Administrative Sciences" 2016 82(3).
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007.
- Kaczmarek T., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2018.
- Kickert W., Klijn E.-H., Koppenjan J., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London 1997.
- Klasik A., *Kreatywne i atrakcyjne miasta. Koncepcje i mechanizmy restrukturyzacji aglomeracji miejskich*, [w:] *Kreatywna aglomeracja – potencjały, mechanizmy, aktywności. Podejścia metodologiczne*, (red). A. Klasik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2008.
- Klijn E.H., Joop F.M. Koppenjan J.F.M, Jessop J., *Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia opartego na teorii sieci*, „Zarządzanie publiczne” 2011.
- Klijn, E.-H., Steijn, B., Edelenbos, J., *The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks*, „Public Administration” 2010, 88(4).
- Kock N., *Advanced mediating effects tests, multi-group analyses, and measurement model assessments in PLS-based SEM*, "International Journal of e-Collaboration (IJeC)" 2014, <https://www.igi-global.com/article/advanced-mediating-effects-tests-multi-group-analyses-and-measurement-model-assessments-in-pls-based-sem/105472> [dostęp: 20.01.2023].
- Kok, N., Monkkonen, P., Quigley, J.M., *Land use regulations and the value of land and housing: An intra-metropolitan analysis*, „Journal of Urban Economics” 2014, nr 81.

- Kołomycew A., *Partnerstwa jako interesariusze w modelu rządzenia wielopodmiotowego. Specyfika, tworzenie i funkcje w jednostkach terytorialnych* [w]: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Komisja Europejska, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011.
- Kooiman J., *Governing as Governance*, SAGE Publications, London 2002.
- Kooiman J., *Modern Governance, New Government Society Interactions*, London 1993.
- Korcelli P., *Megamiasta*, PAN, Warszawa 2008.
- Kozina A., *Kooperacyjne strategie i style negocjacyjne*, [w]: *Współczesne formy relacji międzyorganizacyjnych: współpraca, kooperacja, sieci*, (red.) Borowiecki R., Rojek T., Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014.
- Kożuch A., Kożuch B., *Istota zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016.
- Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł., Bogacz-Wojtanowska E., Lewandowski M., Sienkiewicz-Małyjurek K., Jung-Konstanty S., *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016.
- Kożuch B., *Humanizm organizacyjny w koncepcjach zarządzania publicznego* [w:] *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, (red.) S. Banaszak, K. Doktor, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2009.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., *Factors of effective inter-organizational collaboration: a framework for public management*, "Transylvanian Review of Administrative Sciences" 2016, 47(E).
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., *Mierzenie skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 168.
- Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.
- Kożuch B., *Zarys rozwoju zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, 3.
- Krukowski K., Siemiński M., *Kultura organizacyjna urzędów miast w Polsce*, „Optimum. Economic Studies” 2015, 4.

- Krukowski K., *Strategie kształtowania relacji z obywatelami w koncepcji new public management*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, 2011, 75.
- Krześ A., *Delimitacja polskich obszarów metropolitalnych*, „Biblioteka Regionalisty” 2012, nr 12.
- Kulesza, M., Sześciło, D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013;
- Lackowska M., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009.
- Leja K., *Kooperacja metodą doskonalenia zarządzania współczesną szkołą wyższą*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 7/8.
- Leja K., *Paradoksy w zarządzaniu organizacją-wejście do czy wyjście z labiryntu*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie” 2013, zeszyt 13.
- Lendzion J., *Znaczenie obszarów metropolitalnych i ich otoczenia oraz współczesnych procesów metropolizacyjnych w kształtowaniu polityki regionalnej Państwa*, Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.
- Lens, M.C., Monkkonen, P., *Do Strict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income?*, „Journal of the American Planning Association” 2016, 82(1).
- Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. BECK, Warszawa 2002.
- Lewandowski M., *Public organizations and business model innovation: The role of public service design*, [w:] *Open Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. IGI Global, USA 2020.
- Lewandowski M., *Sprawność zarządzania z perspektywy humanistycznej*, „Współczesne Zarządzanie” 2011, 10.1.
- Lisiński M., *Metody naukowe w metodologii nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2016, nr 4.
- Lisiński M., *Procedury naukowe indukcji zupełnej i niezupełnej w metodologii nauk o zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe” 2016, 6 (954).
- Lubińska T., Strąk T., Lozano-Platonoff A., Będzieszak M., Godek M., *Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka*, [w:] *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, (red.) T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007.

- Mantey D., *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.
- Margerum, R.D., *Collaborative growth management in metropolitan Denver „Fig leaf or valiant effort?”*, „Land Use Policy” 2005, 22(4).
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja – problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa 2006.
- Mascarenhas, A., Haase, D., Ramos, T.B., Santos, R., *Pathways of demographic and urban development and their effects on land take and ecosystem services: The case of Lisbon Metropolitan Area*, „Land Use Policy” 2019, 82.
- Mattessich W., Murray-Close M., Monsey B.R., *Collaboration: What Makes It Work*, Fieldstone Alliance, Saint Paul 2018.
- Mayntz R., *Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm*, [w:] *Modern Governance*, (red.) J. Kooiman, Sage Publications, Londyn 1993.
- Mikuła Ł., *Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica” 2010, 245.
- Modzelewski W.T., *Dylematy w określaniu aktywności zagranicznej samorządów terytorialnych-kategoria paradyplomacji*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3.
- Morse R., J. Stephens, *Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning*, „Journal of Public Affairs Education” 2012, 18(3), <https://doi.org/10.1080/15236803.2012.12001700> [dostęp: 6.05.2021].
- Morse R., Stephens J., *Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning*, „Journal of Public Affairs Education” 2012, 18 (3).
- Mucha-Kuś K., *Strategia kooperacji-innowacyjne połączenie konkurencji i współdziałania*, „Przegląd Organizacji” 2010, 2.
- Norris D., *Whither Metropolitan Governance?*, „Urban Affairs Review” 2001, nr 36.
- Noworól A., Noworól K., *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów, Rozwój lokalny i regionalny. Teorie i zastosowania*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2018
- O'Flynn J., *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*, „Australian Journal of Public Administration” 2007, 66(3).

- Olesiński Z., *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik administracji publicznej” 2015, nr 1.
- Ortegel, M., “*Creative city*” *policy mobilities as transformation of dispositives – Arrangements of “networking” in the European Metropolitan Region of Nuremberg*, „Geographica Helvetica” 2017, 72(2).
- Osborne S.P., *The new public governance?* „Public Management Review” 2006, 8(3).
- Pachocka D., *Modele zarządzania obszarami metropolitalnymi*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, 18, (4).
- Pawłowska A., *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, 4(14).
- Peled A., *Network, coalition and institution. The politics of technological innovation in the public sector*, „Information Technology & People” 2001, Vol. 14 No. 2
- Peters B.G., *Governance as political theory*, „Civil society and governance in China” 2012.
- Peters B.G., *Governance as political theory*, “Jerusalem Papers in Regulation & Governance” 2010.
- Peters B.G., Pierre J., Sørensen E., Torfing J., *Bringing political science back into public administration research*, „Governance” 2022, 35(4).
- Podgórnica-Krzykacz A., *Samorząd terytorialny w warunkach governance i sieci*. „Biblioteka Regionalisty” 2013, (13).
- Pyka R., *Lokalne governance jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, 2(44), <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=159208> [dostęp: 5.05.2021].
- Rhodes R.A.W., *Waves of Governance*, „Management Sciences” 2014, 4(21),
- Rudolf W., *Możliwości wykorzystania koncepcji governance w zarządzaniu publicznym*, „Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2011, nr 659.
- Rudolf W., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2010, 245.
- Rudolf W., *Koncepcja governance na szczeblu regionu samorządowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, 101.

- Rudolf W., *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Rudolf W., *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, 30.2.
- Sedgwick, D., *Building collaboration: Examining the relationship between collaborative processes and activities*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2017, 27(2).
- Selden S., Sowa J., Sandfort J., *The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes*, „Public Administration Review” 2002, 66(3).
- Shields, J., Evans, B., *Building a policy-oriented research partnership for knowledge mobilization and knowledge transfer: The case of the Canadian metropolis project*, „Administrative Sciences” 2012, 2(4).
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Współpraca międzyorganizacyjna w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym*, Scholar, Warszawa 2017.
- Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z., *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1969.
- SmartPLS 4, [online], C.M. Ringle, S. Wende, J.M. Becker, Oststeinbek 2022 [dostęp: 2.02.2023].
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa 2008.
- Smętkowski M., *Nowe relacje między metropolią a regionem w gospodarce informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, 4 (7).
- Sørensen E., J. Torfing J., *Metagoverning, Collaborative Innovation in Governance Networks*, „American Review of Public Administration” 2017, 47(7).
- Stawasz D., Banachowicz B., *Zarządzanie publiczne-wyzwania dla procesu kształcenia na poziomie wyższym-przykład Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego*, „Studia Ekonomiczne” 2013, 168.

- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Turała M., *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, 721.29
- Stawasz D., *Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Stoker G., *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal” 1998.
- Szarfenberg R., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w]: *Polityka społeczna*, (red.) G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Szmytkie R., *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej” 2013, nr 2.
- Szpaderski A., *Postulat prakseologii jako teorii podstawowej dla nauk organizacji i zarządzania. Przykład zastosowań*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, 2(124).
- Szymańska D., *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Thomson, A.M., Perry, J.L., *Collaboration processes: Inside the black box*, „Public Administration Review” 2006, 66(1).
- van Raaij, D.P.A.M., *Norms network members use: An alternative perspective for indicating network success or failure*, „International Public Management Journal” 2006, 9(3).
- Waśniewski J., *Efektywność i jej pomiar w organizacjach publicznych*, [w]: *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, (red.) M. Ćwiklicki, A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2023.
- Waśniewski J., *Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, 16.1/1.
- Wiatrak A., *Organizacje sieciowe – istota ich działania i zarządzania*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 3.
- Wiatrak A., *Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym* [w]: *Aktualne problemy zarządzania – teoria i praktyka*, (red.) A. Wiatrak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Wiktorska-Święcka A., *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, OTTO-Wrocław, Wrocław 2014.

- Wold H., *Partial Least Squares* [w:] *Encyclopedia of Statistical Sciences*, (red.) S. Kotz and N.L. Johnson, New York 1985.
- Won Lee, I., Jun Park, H., *Choosing sides: Formation of regional partnership for economic development in metropolitan area and landscape theory of aggregation*, "International Review of Public Administration" 2007, 12(1).
- Ysa, T., Sierra, V., Esteve, M., *Determinants of network outcomes: The impact of management strategies*, "Public Administration" 2014, 92(3).
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2013.
- Zeman-Miszewska E., *Współpraca samorządów terytorialnych z innymi podmiotami w procesie świadczenia usług publicznych*, „Studia Ekonomiczne” 2019, 378.
- Ziębicki B., *Conceptual foundations of governance – a critical review*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, 32.
- Ziębicki B., *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014.
- Ziębicki B., *Geneza modeli efektywności organizacyjnej*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, (red.) A. Nalepka, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz, 2008.
- Zuzańska-Żyśko, E., Sitek, S., *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia w kontekście wyzwań społeczno-gospodarczych*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne” 2018, 68.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578)
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. 2017 poz. 1290).
- Statutu związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, <https://bip.metropoliagzm.pl/artukul/32115/115270/statut-zwiazku-metropolitalnego-gornoslasko-zaglebiowskiej-metropolii>, [dostęp: 20.12.2019]
- Statut Fundacji „Unia Metropolii Polskich imienia Pawła Adamowicza”, <https://metropolie.pl/o-nas/statut> [dostęp: 20.12.2019]

Strony internetowe:

- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/metropolia;3940151.html>, [dostęp: 20.01.2019].
- <https://population.un.org/wpp/>, [dostęp: 15.02.2023].

WYKAZ RYSUNKÓW

Rysunek 1. Etapy rozwoju koncepcji public governance.....	46
Rysunek 2. Zasady tworzenia więzi partnerskich pomiędzy współdziałającymi podmiotami.....	48
Rysunek 3. Rodzaje współdziałania wg Barbary Kożuch.....	50
Rysunek 4. Model badawczy.....	64
Rysunek 5. Modele badawcze przyjęte w dysertacji wraz z hipotezami szczegółowymi	70
Rysunek 6. Proces badawczy	72
Rysunek 7. Ocena wpływu regulacji prawnych na procesy współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)	93
Rysunek 8. Ocena wpływu relacji sieciowych na procesy współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)	94
Rysunek 9. Ocena wpływu norm współpracy na procesy współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)	95
Rysunek 10. Ocena wpływu partnerstwa na procesy współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41).....	96
Rysunek 11. Ocena skuteczności współzrządzenia w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (N=41)	97
Rysunek 12. Zweryfikowany model oparty na relacjach formalnych.....	108
Rysunek 13. Zweryfikowany model oparty na relacjach nieformalnych.....	115
Rysunek 14. Zweryfikowany model mieszany	122

WYKAZ TABEL

Tabela 1. Miasto a metropolia	16
Tabela 2. Największe obszary metropolitalne na świecie w ujęciu liczby ludności	19
Tabela 3. Wybrane modele zarządzania zaproponowane w raporcie Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG): Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja	28
Tabela 4. Podstawowe elementy współrzędzenia w porównaniu z administracją publiczną i nowym zarządzaniem publicznym.....	38
Tabela 5. Wybrane definicje współrzędzenia.....	40
Tabela 6. Nurty współrzędzenia wraz z charakterystyką	43
Tabela 7. Podejście do koncepcji współrzędzenia wraz z charakterystyką.....	53
Tabela 8. Definicje skuteczności.....	55
Tabela 9. Problemy i twierdzenia związane z koncepcją governance według Gerry Stoker'	56
Tabela 10. Determinanty skutecznego współrzędzenia.....	60
Tabela 11. Zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	77
Tabela 12. Podsumowanie wyników przeprowadzonych wywiadów	88
Tabela 13. Zagadnienia i pytania do badań ilościowych przygotowane w wyniku przeprowadzonych wywiadów oraz zweryfikowane na podstawie literatury naukowej.....	90
Tabela 14. Kodowanie stwierdzeń w kwestionariuszu	101
Tabela 15. Analiza ładunków zewnętrznych modelu opartego na relacjach formalnych	102
Tabela 16. Analiza rzetelności i ważności konstruktów modelu opartego na relacjach formalnych.....	103
Tabela 17. Trafność dyskryminacyjna modelu opartego na relacjach formalnych.....	104
Tabela 18. Analiza współliniowości zmiennych modelu opartego na relacjach formalnych.....	105
Tabela 19. Podsumowanie predykcji modelu opartego na relacjach formalnych	107
Tabela 20. Współczynniki ścieżki modelu opartego na relacjach formalnych	108

Tabela 21. Analiza ładunków zewnętrznych w modelu opartym na relacjach nieformalnych.....	110
Tabela 22. Analiza rzetelności i ważności konstruktów w modelu opartym na relacjach nieformalnych.....	111
Tabela 23. Trafność dyskryminacyjna modelu opartego na relacjach nieformalnych.	111
Tabela 24. Analiza współliniowości zmiennych modelu opartego na relacjach nieformalnych.....	112
Tabela 25. Podsumowanie predykcji modelu opartego na relacjach nieformalnych...	113
Tabela 26. Współczynniki ścieżki modelu opartego na relacjach nieformalnych	114
Tabela 27. Analiza ładunków zewnętrznych w modelu mieszanym.....	117
Tabela 28. Analiza rzetelności i ważności konstruktów w modelu mieszanym	118
Tabela 29. Trafność dyskryminacyjna modelu opartego na relacjach nieformalnych.	119
Tabela 30. Analiza współliniowości zmiennych modelu mieszanego	120
Tabela 31. Podsumowanie predykcji modelu mieszanego.....	121
Tabela 32. Współczynniki ścieżki modelu mieszanego	122
Tabela 33. Wyniki testowania hipotez szczegółowych.....	131

ZALĄCZNIKI

Załącznik 1

WYWIAD INDYWIDUALNY W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA OBSZARAMI METROPOLITALNYMI

1	Jakie są główne powody współpracy między miastami w Państwa obszarze metropolitalnym?
2	Jakie są główne założenia i zasady wspólnego zarządzania Państwa obszarem metropolitalnym?
3	Na czym opierają się relacje pomiędzy miastami w Państwa obszarze metropolitalnym?
4	Jakie czynniki decydują o tym, że współpraca z jednymi miastami jest łatwiejsza, a z innymi trudniejsza?
5	W jaki sposób uwarunkowania kontekstowe (np. polityka rządowa, regulacje prawne, kultura społeczna) wpływają na zarządzanie Państwa obszarem metropolitalnym? Czy generują one ograniczenia?
6	W jaki sposób charakterystyki miast, z którymi Państwo współpracują w obszarze metropolitalnym (np. posiadane zasoby, indywidualne struktury i procesy, odmienna kultura organizacyjna, zróżnicowany poziom kompetencji, zróżnicowane cele) wpływają na zarządzanie Państwa obszarem metropolitalnym?
7	Jakie są główne problemy związane z podejmowaniem decyzji wspólnie z włodarzami innych miast w Państwa obszarze metropolitalnym?
8	Jakie rozwiązania są wykorzystywane do zwiększenia skuteczności zarządzania Państwa obszarem metropolitalnym?
9	Jakie są główne efekty współpracy w Państwa obszarze metropolitalnym?

Załącznik 2

FORMULARZ ANKIETY

Szanowni Państwo,

mając na uwadze dynamiczne rozwijanie się związku metropolitalnego w naszym obszarze i wciąż podejmowane nowe działania, obecnie prowadzone są badania naukowe na temat funkcjonowania obszarów metropolitalnych.

Dotyczą one współpracy pomiędzy miastami, wspólnego podejmowania decyzji, problemów związanych z realizacją wspólnych przedsięwzięć oraz sposobów ich przewyżczenia.

Państwa doświadczenie w roli samorządowców, jak również cenna opinia dotycząca funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest niezbędna do przeprowadzenia tych badań.

W związku powyższym, zwracamy się z uprzejmą prośbą o udział w ankiecie, której uzupełnienie zajmie do 10 minut, a otrzymane wyniki przyczynią się do próby utworzenia modelu współrzędzenia Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolia.

Państwa odpowiedzi pozostaną całkowicie poufne i będą analizowane jedynie w postaci zbiorczych zestawień statystycznych.

P1. Proszę zaznaczyć swoją płeć

- a) Kobieta
- b) Mężczyzna
- c) Nie chce podać

P2. Proszę określić, w jakim stopniu zgadza się Pan/Pani z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (zwanego w dalszej części ankiety skrótowo GZM)?

Proszę posłużyć się pięciostopniową skalą, gdzie 1= *nie*, a 5= *tak*.

TWIERDZENIE	ODPOWIEDŹ				
	1 - Nie	2 - Raczej nie	3 - Ani tak, ani nie	4 - Raczej tak	5 – Tak
Obszar I – Skuteczność					
Uczestniczenie w GZM pozwala osiągnąć wyższy poziom zarządzania w naszym mieście					
Uczestniczenie w GZM pozwala osiągnąć korzystniejszy stosunek kosztów do korzyści w naszym mieście					
Uczestniczenie w GZM pozwala na łatwiejsze rozwiązywanie problemów organizacyjnych w naszym mieście					
Uczestniczenie w GZM pozwala na łatwiejsze rozwiązywanie konfliktów między miastami					
Uczestniczenie w GZM pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w naszym mieście					
Obszar II – Regulacje prawne					
Sformalizowane umowy i porozumienia decydują o możliwości podejmowania wspólnych działań w GZM					
Formalne procedury operacyjne decydują o zakresie realizacji działań w GZM					
Regulacje prawne mają decydujący wpływ na możliwości partycypacji poszczególnych miast w działaniach GZM					
Regulacje prawne mają decydujący wpływ na podejmowanie decyzji w GZM					
Regulacje prawne decydują o podziale odpowiedzialności za realizację działań w GZM					
Obszar III – Networking					
Nasze miasto posiada pozytywne doświadczenia w podejmowaniu i realizacji wspólnych działań z innymi miastami włączonymi do GZM					
Przedstawiciele naszego miasta korzystają z konsultacji z przedstawicielami innych miast włączonych do GFZM					

w poszukiwaniu rozwiązań różnych problemów					
Pomiędzy naszym miastem a miastami włączonymi do GZM ma miejsce większa wymiana informacji niż wymagają tego procedury					
Przedstawiciele naszego miasta organizują i biorą udział w spotkaniach z przedstawicielami innych miast (konferencje, seminaria, szkolenia) w celu wymiany doświadczeń i wiedzy					
Nasze miasto zawsze może liczyć na pomoc innych miast z GZM w rozwiązywaniu problemów					
Obszar IV – Normy					
Przedstawiciele innych miast w GZM są godni zaufania					
Inne miasta włączone do GZM zawsze wywiązują się ze swoich zobowiązań					
Postępowanie innych miast włączonych do GZM zawsze jest etyczne					
W GZM podział zadań, odpowiedzialności i korzyści jest zawsze sprawiedliwy					
Organizacja działań w GZM jest jasna i przejrzysta dla wszystkich uczestniczących miast					
Obszar V – Partnerstwo					
Miasta w GZM na bieżąco dzielą się dobrymi praktykami					
Miasta w GZM znają oczekiwania innych miast i ukierunkowują swoje działania na spełnienie tych oczekiwań					
Miasta w GZM wspólnie poszukują innowacyjnych rozwiązań pojawiających się problemów					
Miasta w GZM wspólnie inwestują swoje zasoby					
Miasta w GZM dzielą się ryzykiem związanym z podejmowaniem wspólnych działań					

METRYCZKA

- 1. Proszę zaznaczyć przedział odpowiadający Pana/i wiekowi.**
 - a) 18-30 lat
 - b) 31-40 lat
 - c) 41-50 lat
 - d) 51-60 lat
 - e) 61-70 lat
 - f) 71 lat i więcej

- 2. Jaki jest poziom Pana/i wykształcenia (poziom ukończony)?**
 - a) podstawowe
 - b) gimnazjalne
 - c) zasadnicze zawodowe
 - d) średnie
 - e) wyższe

- 3. Jaką funkcję Pan/i pełni?**
 - a) Prezydent/Zastępca Prezydenta
 - b) Burmistrz
 - c) Wójt
 - d) Przewodniczący Rady Miasta/Gminy
 - e) Inne stanowisko – jakie?...

- 4. Jaki jest Pana/i staż pracy w sektorze publicznym?**
 - a) 1-4 lat
 - b) 5-10 lat
 - c) 11-20 lat
 - d) 21-30 lat
 - e) Powyżej 30 lat

STRESZCZENIE PRACY W JĘZYKU POLSKIM

Abstrakt

Obszary metropolitalne to duże miasta oraz ich otoczenie, które łączą się w celu tworzenia jednego dużego obszaru. Są one kluczowe dla rozwoju regionalnego, ponieważ skupiają w sobie dużą liczbę ludności, przemysłu i usług. Jednakże, rządzenie tymi obszarami może być trudne z powodu różnorodnych potrzeb i interesów różnych podmiotów, takich jak władze lokalne, przedsiębiorcy czy organizacje społeczne.

Praca doktorska skupia się na badaniu sposobów, w jakich obszary metropolitalne są rządzone i zarządzane, z wykorzystaniem zarówno relacji formalnych, jak i nieformalnych. Głównym celem jest opracowanie modeli współrzędzenia, które uwzględniają te różne rodzaje relacji i ich wpływ na skuteczność funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

W pracy zastosowano triangulację metod badawczych, połączono badania ilościowe i jakościowe, co umożliwiło szersze zrozumienie tematu związanego z wyłonieniem determinant współrzędzenia w obszarach metropolitalnych. Badania jakościowe zostały przeprowadzone na przedstawicielach Unii Metropolii Polskich oraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Badania ilościowe skupiły się na delegatach kontekstu badawczego, jakim jest Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. W pracy doktorskiej skoncentrowano się na badaniu relacji formalnych i nieformalnych. Relacje formalne to te, które są ustalone przez prawo i regulacje, takie jak umowy i kontrakty między miastami i innymi podmiotami. Relacje nieformalne to te, które wynikają z bardziej luźnych kontaktów i związków między ludźmi i organizacjami, takich jak znajomości i połączenia społeczne czy sieciowe. Na podstawie badań nad tymi relacjami, praca doktorska ma na celu opracowanie modeli współrzędzenia, które uwzględniają obie formy relacji.

Takie modele mają na celu zwiększenie skuteczności funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Ostatecznie, celem pracy doktorskiej jest dostarczenie wiedzy i narzędzi, które mogą pomóc w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi, a w szczególności Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią.

Słowa kluczowe: metropolia, współrzędzenie, modele współrzędzenia.

STRESZCZENIE PRACY W JĘZYKU ANGIELSKIM

Abstract

Metropolitan areas consist of urban agglomerations along with their surroundings. They are of key importance to regional development as they attract a large population, industrial complexes and service providers. However, governing these areas can be challenging due to diverse needs and interests of different actors, such as local authorities, entrepreneurs or social organisations.

This paper analyses the ways in which metropolitan areas are governed and managed, including both formal and informal relations between stakeholders. Its main objective is to develop models of co-governance, taking into account all the different types of relations, as well as their impact on the effectiveness of functioning of the Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolis.

The paper employs a research method triangulation, combining quantitative and qualitative research, to enable a broader insight into the determinants of co-governance of metropolitan areas. Qualitative research was conducted on the representatives of the Union of Polish Metropolises and the Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolis. The quantitative research, in turn, focused on the delegates of the Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolis. The paper examined both formal and informal relations. The former are established by law and regulations, including agreements and contracts between cities and other actors. Informal relations, on the other hand, are more relaxed and include social or network connections between people and organisations. Based on research into these aspects, the paper attempts to develop models of co-governance that take into account both forms of relations

In order to increase the effectiveness of the functioning of the Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolis. The ultimate goal of the dissertation is to provide knowledge and tools to assist in the governance of metropolitan areas, in particular, the Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolis.

Keywords: metropolis, co-governance, co-governance models.