Agnieszka Chrisidu-Budnik

Od biurokracji do *New Public Governance*. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego

Wrocław 2019

Od biurokracji do *New Public Governance*.

Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego

Agnieszka Chrisidu-Budnik

Od biurokracji do *New Public Governance*. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego

Wrocław 2019

Recenzent: dr hab. Robert Suwaj, prof. Politechniki Warszawskiej

© Copyright by Agnieszka Chrisidu-Budnik

Korekta: Urszula Gączkowska

Na okładce: obraz *Pompea I* autorstwa Józefa Burlewicza

Skład i łamanie oraz projekt okładki: beta-druk

Druk i oprawa: Drukarnia beta-druk, www.betadruk.pl

Wydawca: Wydawnictwo beta-druk

ISBN 978-83-950156-4-9 (druk)

Rodzicom

Spis treści

Wstęp 9

Rozdział I. Izomorfizm organizacyjny 19
1. Nowy instytucjonalizm 19
2. Pole organizacyjne 21

Rozdział II. Organizacja biurokratyczna 25
1. Mechanizm koordynacji wewnątrzorganizacyjnej 25
2. Optyka weberowska 26
3. Modele postweberowskie 28
4. Wpływ otoczenia na organizację biurokratyczną 30
5. Formalizacja a elastyczność w działaniu 33
6. *Stahlhartes Gehäuse*. Żelazna klatka racjonalizmu 37

Rozdział III. *New Public Management* 39
1. Założenia i postulaty 39
2. Teoria agencji 43
3. Kontraktualizacja w *New Public Management* 47
4. Koordynacja formalna i relacyjna 49

Rozdział IV. *New Public Governance* 55
1. Obszary *governance* 55
2. Umowy relacyjne i zaufanie 64
3. Normy wzajemności i zaufanie 65
4. Ryzyko i współzależność 69
5. Relacje koopetycji 72
6. Państwo sieciowe 75

Rozdział V. *Metropolitan Governance* 81
1. Od aglomeracji do metropolii 81
2. Elastyczność w metropolii 85
3. Kreatywność i kultura metropolitalna 87
4. Kultura metropolitalna i konkurencyjność 91
5. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne 93

Rozdział VI. *Smart Governance* 101
1. Kontekst wykształcenia zjawiska. Otwarta innowacja 101
2. Inteligentne miasto (*smart city*) 104
3. Proces wyznaczania celów i logika preferencji 108
4. *Smart City Projects* 111

Konkluzje 119

Literatura 123

Akty prawne 148

Wykaz tabel i schematów 150

Wstęp

W zachodniej myśli socjologicznej i organizacyjnej od ponad trzydziestu lat obecny jest nurt nowego instytucjonalizmu. Nowy instytucjonalizm stanowi transdyscyplinarny obszar badawczy w naukach społecznych. Intensywny rozwój nowego instytucjonalizmu – który obejmuje pogranicza takich nauk społecznych, jak socjologia, ekonomia, politologia oraz nauki o zarządzaniu – jest powiązany z dostrzeganą w nauce tendencją do stosowania podejścia transdyscyplinarnego; często, niestety, mylnie utożsamianego z podejściem interdyscyplinarnym. Transdyscyplinarność badań podważa zasadność izolowania wiedzy w postaci względnie hermetycznych „przegródek" dyscyplinarnych[1]. Istotne znaczenie odgrywa w tym względzie nauka ekonomii. Przykładowo Gary Becker[2], noblista z 1992 roku, traktuje ekonomię nie jako dyscyplinę, ale metodę badawczą, którą z powodzeniem można zastosować do analizy dowolnego rodzaju zjawisk społecznych, np. wyjaśniania działań przestępców, dyskryminacji rasowej. Z kolei Elinor Ostrom, noblistka z 2009 r., zajmuje się badaniami nad kształtowaniem ładu prawnego w dziedzinie wspólnych zasobów[3]. Ich dorobek potwierdza umowność podziału na poszczególne dyscypliny naukowe. Jednocześnie dostrzegana jest tendencja odwrotna, co odzwierciedlają np. publikacje socjologa Marka Granovettera nad rynkiem pracy w Stanach Zjednoczonych[4]. Istotna część współczesnej ekonomii za swój przedmiot badań obiera problemy, które kiedyś były domeną innych nauk społecznych, w tym prawa, politologii czy socjologii.

Głównym przedmiotem zainteresowania nowego instytucjonalizmu są instytucje społeczne traktowane jako kontekst działania aktorów społecznych. Instytucje, będąc trwałym elementem społeczeństwa, od dawna stanowią przedmiot badań w naukach społecznych. Nowy instytucjonalizm wywodzi zatem swoje początki z badań ekonomistów i socjologów. Szczególnie prace dwóch ekonomistów – Johna Commonsa i Throsteina Veblena – stały się źródłem inspiracji dla nowego instytucjonalizmu. Commons (twórca terminu „instytucjonalizm")

---

[1] Por M Pawlak, I Sadowski, *Nowy instytucjonalizm w analizach polskiego społeczeństwa – tradycje, stan badań i perspektywy*, „Studia Polityczne" 2017, nr 2, s 28

[2] Zob G S Becker, *Human capital A theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Chicago University Press, Chicago 1993

[3] Zob E Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013

[4] Zob M Granovetter, *The strength of weak ties*, „American Journal of Sociology" 1973, nr 6, s 1360 i n

twierdzi, że instytucjonalizm stanowi połączenie prawa, ekonomii i etyki. Kreśli on wizję rozwoju kapitalizmu w warunkach współdziałania różnych grup interesu. Solidarna współpraca społeczeństwa, równoznaczna z podporządkowaniem celów jednostki celom ogólnym, ma wyeliminować władzę monopoli i wówczas miejsce wadliwego tzw. kapitalizmu bankierskiego zajmie kapitalizm rozumny, zapewniający społeczeństwu wyższy stopień dobrobytu. Commons neguje żywiołowy charakter zmian i opowiada się za działaniami politycznymi i prawnymi podejmowanymi przez instytucje usytuowane ponad grupami interesu publicznego. Jego zdaniem instytucje odgrywają rolę regulatora, a zarazem koordynatora w społeczeństwie[5].

Veblen z kolei postrzega procesy gospodarcze jako procesy społeczne. O kierunku rozwoju procesów ekonomicznych decydują instytucje, które utożsamia z dominującymi w danym okresie postawami i koncepcjami życia. Według Veblena instytucje prawne, polityczne i gospodarcze stanowią zespół nawyków myślowych i utartych zachowań. Zadaniem instytucjonalizmu jest wyjaśnianie genezy instytucji prawnych, politycznych i ekonomicznych oraz określenie form ich występowania, a także ustalenie znaczenia dla działalności gospodarczej podziału dochodów, motywacji działań aktorów[6].

Zdaniem Commonsa i Veblena instytucje polityczne, prawne i społeczne wywierają wpływ na gospodarkę i społeczeństwo, kształtują potrzeby i motywacje aktorów. Twierdzą oni, że instytucje podlegają ewolucji, zatem nie istnieją uniwersalne prawa ekonomii. Postulują tym samym, aby ekonomia była nauką transdyscyplinarną (holistyczną) i obierała za przedmiot badań różne zjawiska społeczne.

W obszarze socjologii źródło inspiracji dla rozwoju nowego instytucjonalizmu stanowią prace Emila Durkheima i Maxa Webera. Durkheim, obserwując narodziny społeczeństwa przemysłowego, podkreśla wzrost znaczenia sfery gospodarczej i dynamicznie postępującej w jej obszarze specjalizacji[7]. Twierdzi, że celem specjalizacji jest nie tylko, jak utrzymywali ekonomiści, rozwój gospodarczy, lecz również zapewnienie spójności i sprawności instytucji społecznych, dlatego też pełne zrozumienie tego zjawiska wymaga przeanalizowania jego funkcji i przyczyn. Durkheim, dążąc do ukazania specyfiki socjologicznego

[5] Zob J R Commons, *Institutional economics Its place in political economy*, Transaction Publishers, New Brunswick and London 1934

[6] Zob T Veblen, *Teoria klasy proźniaczej*, PWN, Warszawa 1971

[7] Zob E Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, PWN, Warszawa 1999

podejścia oraz do uznania socjologii za najważniejszą wśród nauk społecznych, zarysowuje jej przedmiot i metodę. Postrzega socjologię jako naukę o instytucjach i proponuje nową metodę badawczą, określaną współcześnie mianem metodologicznego holizmu, zgodnie z którym społeczeństwo jest rzeczywistością *sui generis*, nieredukowalną do indywidualnego aktora czy motywów jego postępowania[8]. Podstawowym zadaniem socjologii jest wyjaśnianie relacji między jednostką a społeczeństwem. Zdaniem Durkheima instytucje, czyli fakty społeczne, są wobec aktora zewnętrzne i mają charakter przymusowy. To instytucje regulują działania aktora, a nie aktor działania instytucji. Relacje między aktorem a instytucjami nie są oparte na sprzężeniu zwrotnym, mają bowiem przebieg jednostronny.

Odmienną perspektywę przyjmuje Max Weber, który w wyjaśnianiu motywów zachowań aktorów podstawową rolę przypisuje działaniu i znaczeniu. Według Webera socjologię powinna charakteryzować orientacja przyczynowa – wyjaśnianie i rozumienie działań społecznych w konkretnych kontekstach historycznych. Właściwym przedmiotem badań socjologii jest więc działanie społeczne i jego znaczenie – działanie skierowane ku innym aktorom, któremu przypisuje się subiektywne znaczenie[9]. Weber, w odróżnieniu od Durkheima, koncentruje się na tym, co aktorzy myślą o rzeczywistości społecznej i panujących w danym kontekście historycznym stosunkach społecznych. Weber próbuje dokonać interpretującego wyjaśnienia działania, stosując metodę typów idealnych, na podstawie której wyodrębnia cztery rodzaje działań społecznych: działania tradycyjne w tym sensie, że były zawsze wykonywane; działania afektowe sterowane emocjami; działania racjonalne skierowane ku wartościom ostatecznym oraz działania racjonalne z punktu widzenia celów, czyli instrumentalne. Weber twierdzi, że nie istnieje racjonalność wyboru wartości i celów, ale w momencie gdy zostaną przyjęte, można je osiągać mniej lub bardziej racjonalnymi metodami. Zarazem jednak element racjonalności w działaniach aktorów może być zrozumiany tylko w ramach istniejącego porządku instytucjonalnego. Aktor, podejmując decyzję, kieruje się racjonalnością, jednak owa racjonalność i dokonywane wybory są determinowane przez istniejące instytucje prawne, polityczne, gospodarcze czy religijne. Dlatego też obserwacja narodzin społeczeństwa przemysłowego, jako konsekwencji rewolucji przemysłowej, doprowadza Webera do dostrzeżenia pro-

[8] Zob E Durkheim, *Zasady metody socjologicznej*, PWN, Warszawa 2000

[9] Por M Weber, *Gospodarka i społeczenstwo Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002, s 6

cesów kształtowania się biurokracji, tzn. sformalizowanych struktur oraz ludzi zajmujących się administrowaniem.

Oznacza to, że Durkheim postrzega socjologię jako naukę o instytucjach społecznych, a Weber jako naukę o działaniach społecznych. Elementem wspólnym dla obu socjologów jest optyka instytucji, które jawią się jako determinanta zachowań aktorów, a zarazem zwornik całego systemu społecznego. Instytucje społeczne regulują bowiem działania, a działania odwzorowują instytucje.

Za istotne dla wykształcenia się nurtu nowego instytucjonalizmu uważa się opublikowanie w 1983 roku przez Paula DiMaggio i Waltera Powella artykułu *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*[10]. Autorzy, opisując upodabnianie się organizacji, które funkcjonują w podobnym otoczeniu, wprowadzają do literatury pojęcie izomorfizmu instytucjonalnego. Izomorfizm instytucjonalny jako proces przymusowy skłania aktorów do tego, aby przypominali innych, którzy funkcjonują w tych samych warunkach otoczenia. Izomorfizm instytucjonalny, będąc źródłem zmiany organizacyjnej, powoduje upodabnianie się form i praktyk działania aktorów, którzy tworzą tzw. pole organizacyjne. Pole organizacyjne oznacza aktorów tworzących ustalony obszar relacji, które pod wpływem zmian zachodzących w otoczeniu pola organizacyjnego wykazują się tendencją do ujednolicania działań. Zdaniem DiMaggio i Powella, jeżeli organizacje o odmiennej proweniencji znajdą się w jednym polu organizacyjnym, siły odśrodkowe wymuszają na nich upodabnianie zachowań.

Niewątpliwie organizacje stanowią struktury dynamiczne, ale jeżeli zostanie osiągnięty pewien punkt strukturacji pola organizacyjnego, dochodzi do redukcji różnorodności i stopniowej reprodukcji wzorców działania, mechanizmów koordynacji, norm i form współdziałania, a w konsekwencji wzrostu homogeniczności[11].

W niniejszej pracy przyjęto, że o homogeniczności pola organizacyjnego można mówić wówczas, gdy możliwe jest wyodrębnienie w nim:

1. płaszczyzny epistemicznej, obejmującej system wartości, który wyznacza dominującą logikę funkcjonowania aktorów w polu organizacyjnym;

2. płaszczyzny idiomatycznej, obejmującej system zachowań aktorów, a w szczególności charakterystyczny sposób działania;

[10] P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality* in *organizational fields*, „American Sociological Review" 1983, nr 2.

[11] *Ibidem*, s. 148–49.

3. płaszczyzny logistycznej, obejmującej system koordynacji, a zwłaszcza rodzaje i mechanizmy integracji działań.

Wyodrębnienie trzech płaszczyzn analizy jest narzędziem ułatwiającym systematyzację procesów ujednolicania, które zachodzą w polu organizacyjnym.

Celem pracy jest ukazanie ewolucji administracji publicznej poprzez zastosowanie teorii izomorfizmu instytucjonalnego. Taki zabieg uzasadnia poszukiwanie spójnego, dla każdego z wyodrębnionych modeli funkcjonowania administracji publicznej, homogenizmu, który można identyfikować na płaszczyźnie epistemicznej, idiomatycznej i logistycznej.

Tezą badawczą pracy jest założenie, że modele administracji publicznej można traktować jak pola organizacyjne, w których występują tendencje do ujednolicania działań aktorów. W pracy wyodrębniono trzy współwystępujące obok siebie zasadnicze modele administracji publicznej: model biurokratyczny, model nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) i model współrządzenia publicznego (*New Public Governance*). W modelu współrządzenia publicznego dostrzegana jest wielość nurtów, z których na znaczeniu zyskuje nurt współrządzenia metropolitalnego (*Metropolitian Governance*) i inteligentnego współrządzenia (*Smart Governace*). Te dwa nurty odznacza wysoka dynamika rozwoju, dlatego dodatkowym celem niniejszej pracy jest próba określenia, czy uległy one na tyle posuniętej autonomizacji, że można je kwalifikować jako samodzielne pola organizacyjne.

Administracja publiczna w swojej istocie jest złożona i wymaga ujmowania jej jako dziedziny wielowymiarowej, a zarazem samodzielnej[12]. Badanie administracji wymaga optyki transdyscyplinarnej[13]. Według Franciszka Longchamps administracja publiczna należy do dwóch światów – tj. świata prawa i świata organizacji – gdyż norma i organizacja są ze sobą nierozerwalnie powiązane[14]. Zwraca się zarazem uwagę, że przedmiotem nauki prawa administracyjnego, która należy do rodziny nauk prawnych, jest świat norm i ich wykładni, a także stosunków prawnych. Nauka administracji i nauka polityki administra-

[12] Por. H. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego,* Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 7.

[13] Por. J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań,* [w:] *Administracja publiczna*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 360.

[14] Por. J. Łukasiewicz, S. Wrzosek, *Od prakseologii do ogólnej teorii administracji – uwagi o wpływie nauki na funkcjonowanie administracji publicznej*, [w:] *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, (red.) K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2010, s. 12.

cyjnej zajmują się natomiast administracją rzeczywistą, jaka jest, a więc światem realnym (światem faktów społecznych i odnoszonych doń ocen)[15]. Z kolei Jan Langrod postrzega naukę administracji jako naukę kompleksową pod względem rozległości zainteresowań i źródeł pozyskiwania wiedzy o jej funkcjonowaniu[16]. Skoncentrowanie nauki administracji na rzeczywistym obrazie funkcjonowania administracji implikuje konieczność badania transdyscyplinarnego, które pozwoli zobaczyć ją jako „układ normatywny zanurzony w rzeczywistości"[17]. Longchamps dostrzega, że prawo daje tylko częściowy obraz administracji, relacja wartości poznawczej obrazu prawa do obrazu administracji jest ograniczona tym, że jest w pewnych przypadkach odbieżny (rozszczepiony), że uogólnienia dogmatycznej nauki prawa w zasadzie nie są stosowalne do poznania administracji"[18]. Wyraża on pogląd, że nauka administracji, zajmując się zjawiskami administracyjnymi, które należą do nauk społecznych, nie może „być uprawiana w odosobnieniu od innych nauk społecznych, trzeba ją tylko umieć odróżnić metodycznie od innych nauk społecznych, aby uniknąć pomieszania w pracy badawczej"[19]. Równolegle Jerzy Starościak traktuje naukę administracji „tylko" jako wyspecjalizowaną gałąź prakseologii czy naukowej organizacji pracy[20]. Pogląd ten zdawał się podzielać Stanisław Kowalewski, który twierdził, że nauka administracji jest jednym ze szczegółowych działów prakseologii[21].

Szybkość zmian, które dokonują się w otoczeniu administracji publicznej, wymusza na niej elastyczne procesy dostosowawcze i powoduje, że badanie obrazu administracji wyłącznie z perspektywy dogmatycznej lub zbudowanej na gruncie nauki administracji teorii wolnej od „metod stosowanych dla innych nauk" staje się coraz mniej użyteczne. Nauka administracji, w odróżnieniu od prawa administracyjnego, które stanowi odzwierciedlenie administracji publicznej w porządku prawnym, jest nauką dynamiczną, pozwalającą uchwycić w płaszczyźnie teoretycznej charakter zmian, jakie dokonują się w zakresie funkcjono-

[15] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004, s. 12.

[16] J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, s. 130, za: L. Leoński, *Nauka administracji*, PWN, Warszawa – Poznań 1979, s. 31.

[17] Zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

[18] Por. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, „Prawo", t. CLXXXVII, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1991, s. 165–168.

[19] *Ibidem*, s. 213.

[20] Zob. J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, PWN, Warszawa 1966, s. 15 i n.

[21] S. Kowalewski, *Czym jest nauka o administrowaniu*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1960, nr 3, s. 38.

wania administracji publicznej oraz jej relacjach z otoczeniem. Dynamika zmian uzasadnia akceptację eklektyzmu metod badawczych zjawiska i układu administracyjnego, które Longchamps traktuje jako elementy konstytuujące pojęcie administracji publicznej. Badanie administracji publicznej wyłącznie w kontekście norm prawnych stało się przyczyną marginalizacji nauki administracji, zatarcia granic między nauką prawa administracyjnego a nauką administracji i w zasadzie wypierania jej przez nową dyscyplinę – zarządzanie publiczne. Nie oznacza to oczywiście odejścia od istotnego ograniczenia, jakim jest wymóg działania administracji publicznej tylko w granicach wyraźnie określonych przez prawo, zgodnie z zasadą „dozwolone jest tylko to, na co wskazuje prawo", i przekreślenia związków nauki administracji z nauką prawa administracyjnego, lecz poszerzenie oglądu badawczego nauki administracji.

Do realizacji nakreślonego celu badawczego w niniejszej pracy wykorzystano metodę dedukcyjną opartą na analizie prezentowanych w literaturze przedmiotu – z zakresu nauki administracji, prawa, socjologii, nauk o zarządzaniu oraz ekonomii – poglądów na administrację publiczną. Zastosowanie metody transdyscyplinarnej, uwzględniającej dorobek różnych dyscyplin naukowych, nie oznacza marginalizacji aspektów prawnych funkcjonowania administracji publicznej, lecz stanowi próbę poszerzenia perspektywy badawczej i dostrzeżenia, że zjawiska administracyjne są przedmiotem oglądu badawczego innych nauk, których dorobek pozwala lepiej poznać istotę administracji publicznej, do dziś nie w pełni odkrytą. W pracy posiłkowano się także metodą dogmatycznoprawną, która umożliwia opisywanie i systematyzowanie materiału normatywnego odnoszącego się do administracji publicznej, a zarazem w pewnych przypadkach pozwala stwierdzić, czy przemiany zachodzące w otoczeniu administracji publicznej, tworzące wobec niej nowe wyzwania, znajdują swój refleks w regulacjach prawnych.

Zarysowane cele oraz teza badawcza pracy, a także przyjęte metody badawcze ukształtowały jej zakres i układ. Praca została podzielona na sześć rozdziałów.

W rozdziale pierwszym przedstawiono koncepcję izomorfizmu instytucjonalnego, osadzając go w perspektywie nowego instytucjonalizmu, na którego gruncie się rozwinęła. W rozdziale zawarto także problematykę pola organizacyjnego, czynników go kształtujących oraz wskazano rodzaje mimetyzmu, które konstytuują zjawisko izomorfizmu instytucjonalnego, a które są tutaj interpretowane jako trzy płaszczyzny – epistemiczna, idiomatyczna i logistyczna.

Przedmiotem rozdziału drugiego jest organizacja biurokratyczna, której logika funkcjonowania stanowi punkt wyjścia, a zarazem formalny kontrast dla wyłaniających się kolejnych modeli administracji publicznej. Zaprezentowano tutaj biurokratyczną strukturę jako rezultat rewolucji przemysłowej i towarzyszących jej procesów, które doprowadziły do pojawienia się pola organizacyjnego zdominowanego przez racjonalność metodologiczną. W rozdziale tym skoncentrowano się na strukturach organizacyjnych, będących podstawą realizacji zadań, na wewnątrzorganizacyjnym mechanizmie koordynacji działań oraz na problemie relacji między formalizacją a elastycznością w działaniu, który stał się kontekstem sformułowania przez Webera metafory *stahlhartes Gehäuse*.

Rozdział trzeci dotyczy reform instytucjonalnych, które doprowadziły do ukształtowania się pola organizacyjnego określanego mianem *New Public Management* z charakterystycznymi dla niego wartościami rynkowymi. Analizie poddana została instytucja kontraktu osadzonego w teorii agencji. Wykorzystanie podstawowych założeń teorii agencji, w celu ukazania problematyki kontraktowania usług publicznych, stało się tłem do zarysowania problemów związanych ze stosowaniem umowy jako formy działania administracji publicznej, do których zaliczono oportunizm stron, asymetrię informacji oraz koszty transakcyjne wymiany. W rozdziale tym wyodrębniono także dwa mechanizmy koordynacji działań aktorów: mechanizm koordynacji formalnej (*contractual governance*) i mechanizm koordynacji relacyjnej (*relational governance*), które mają niwelować problemy wynikające z kontraktowania usług publicznych.

Z kolei rozdział czwarty poświęcony jest problematyce *New Public Governance*, która tworzy pole organizacyjne ukształtowane pod wpływem zróżnicowanych instytucji, do których zaliczono procesy globalizacji, rewolucję technologiczną oraz politykę integracyjną Unii Europejskiej. Podstawowa uwaga została skierowana na procesy wyłaniania się podwalin państwa sieciowego, struktur heterarchicznych, a także relacji koopetycji jako rodzaju interakcji aktorów w polu organizacyjnym. Szczególną uwagę zwrócono na znaczenie zaufania i opartego na niej mechanizmu umowy relacyjnej jako źródeł powstawania kapitału społecznego i relacyjnych sposobów integracji działań aktorów.

Rozdział piąty dotyczy nurtu współrządzenia publicznego, którym jest współrządzenie metropolitalne (*Metropolitan Governance*). W rozdziale tym ukazano metropolię i obszar funkcjonalny jako pole organizacyjne zdominowane przez wartości niematerialne – kreatywność, kulturę metropolitalną, różnorodność – oraz określono rolę administracji samorządowej we wspieraniu owych

wartości, które stanowią o przewadze konkurencyjnej obszaru metropolitalnego. Analizie poddano również zakres działania instytucji zintegrowanych inwestycji terytorialnych, postrzeganej nie tylko jako formalny mechanizm, którego uruchomienie oznacza dostęp do środków europejskich, lecz także jako platformę nauki współdziałania i budowania zaufania.

Ostatni rozdział przedstawia nurt inteligentnego współrządzenia (*Smart Governance*) i ideę miasta inteligentnego (*smart city*), będących wynikiem rewolucji cyfrowej i przemian cywilizacyjnych, które powodują zmianę charakteru oczekiwań obywateli, zwłaszcza wobec administracji samorządowej. Starano się tu wyeksponować znaczenie podejścia aktora – administracji publicznej do mieszkańców wspólnoty samorządowej, którzy powinni być postrzegani jako inteligentni mieszkańcy miasta (*smart people in the city*), przyjęcie bowiem takiej perspektywy stanowi *conditio sine qua non* dla implementacji idei inteligentnego miasta.

Z założeń pracy wynika, że ma ona charakter transdyscyplinarny, stąd odniesienia do rozwiązań i literatury nie tylko polskiej, lecz także zagranicznej. Stąd również większy nacisk położony jest na dobór literatury z zakresu różnych dyscyplin naukowych. Należy zarazem zauważyć, że chociaż dużo jest opracowań na różne tematy referowane w pracy, to żadne z nich nie odnosi się bezpośrednio do problematyki izomorfizmu instytucjonalnego jako metody analizy modeli funkcjonowania administracji publicznej. W niezbędnym zakresie wykorzystano również własne wcześniejsze opracowania analityczne i teoretyczne, dotyczące różnych aspektów funkcjonowania administracji publicznej.

Rozdział I

Izomorfizm organizacyjny

1. Nowy instytucjonalizm

Nowy instytucjonalizm w pełni wykształcił się w latach 80. XX wieku. W ekonomii formował się pod wpływem prac Oliviera Williamsona[22] i Douglassa Northa[23], w socjologii niezwykle istotny wpływ wywarły prace Paula DiMaggio i Waltera Powella[24], w politologii zaś ważne znaczenie odegrały prace Jamesa Marcha i Johana Olsena[25].

W nauce ekonomii elementem wspólnym teorii neoinstytucjonalnych jest zanegowanie założeń ekonomii neoklasycznej, tzn. założeń, że: (1) strony umowy mają równy dostęp do informacji, (2) strony umowy dysponują pełną informacją, (3) zawarciu i wykonaniu umowy nie towarzyszą koszty transakcyjne, (4) strony umowy mają homogeniczne cele. W ramach socjologicznej teorii neoinstytucjonalizmu, pozostającej pod wpływem refleksji Maxa Webera, DiMaggio i Powell stworzyli koncepcję pola organizacyjnego jako kontekstu kompozycji (układu) izomorfizmu instytucjonalnego[26]. W obszarze politologii March i Olsen przyjmują optykę postrzegania instytucji jako źródła tworzenia wspólnych wartości (potencjał aksjologiczny) i skupiania wokół nich ludzi (potencjał behawioralny).

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się dwa wzajemnie powiązane sposoby pojmowania instytucji. Pierwsza tradycja osadzona w nauce ekonomii instytucje postrzega

---

[22] Zob. O.E. Williamson, *The economics of organization: The transaction cost approach*, „American Journal of Sociology", 1981, nr 3, s. 548 i n.; O.E. Williamson; *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN Warszawa 1985/1998; O.E. Williamson, *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature" 2000, nr 3, s. 595 i n.

[23] Zob. D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; D.C. North., *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives", 1991 nr 1, s. 97 i n.; D.C. North, *Efektywność gospodarcza w czasie*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t. I, (red.) A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Scholar, Warszawa 2006, s. 553 i n.

[24] P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The iron...*, s. 147 i n.; P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *Interest and agency in institutional theory*, [w:] *Institutional patterns and organizations*, (red.) L.G. Zucker, Ballinger Publishing Company, Cambridge 1998, s. 3 i n.

[25] Zob. J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005; J.G. March, J.P. Olsen, *Elaborating the „New Institutionalism",* [w:] *The Oxford Handbook of Political Institutions*, (red.) R.A. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 3 i n.

[26] Por. B.G. Peters, *Institutional theory in political science. The „new institutionalism"*, Pinter, London – New York 1999, s. 103.

jako zbiór reguł, wzorców, procedur projektowanych przez racjonalnie postępujących aktorów. Aktorzy reprezentują trwałe preferencje, a instytucje są instrumentem pozwalającym aktorom maksymalizować ich krańcową użyteczność. Aktorzy tworząc interakcje społeczne, wyznaczają ich sekwencje i konsekwencje, tworzą zarazem mechanizmy pozwalające redukować asymetrie informacji, ograniczając tym samym koszty transakcyjne towarzyszące interakcjom. „Instytucje to teleologiczne konstrukcje służące rozwiązywaniu problemów koordynacji w sferze działań zbiorowych"[27]. Druga tradycja osadzona w socjologii i politologii postrzega instytucje jako normy, reguły, zasady, procedury, które tworzą kontekst kształtowania zachowań aktorów. Instytucje dostarczają aktorom społecznym ram kognitywnych i interpretacyjnych, które umożliwiają im kształtowanie swych działań.

Przedmiotem zainteresowania nowego instytucjonalizmu są instytucje społeczne (formalne i nieformalne)[28], które tworzą kontekst działania aktorów. Instytucje nieformalne w nowym instytucjonalizmie traktowane są jako substytut instytucji formalnych[29], zwłaszcza gdy aktorzy postrzegają instytucje formalne jako niekompletne[30].

Duża liczba publikacji tworzonych w obrębie nowego instytucjonalizmu spowodowała konieczność uporządkowania jego głównych kierunków w postaci tworzenia różnych typologii. Do najbardziej znanych zalicza się typologia dokonana przez Petera Halla i Rosemary Taylor, którzy wyróżnili trzy rodzaje nowego instytucjonalizmu: historyczny, racjonalnego wyboru oraz socjologiczny (w analizach organizacyjnych)[31]. W instytucjonalizmie historycznym mieszczą się badania koncentrujące się na zmianach instytucjonalnych i konsekwencjach społecznych tych zmian. Zasadnicze znaczenie

[27] S. Mazur, *Zmiana instytucjonalna,* „Zarządzanie Publiczne" 2013, nr 2–3, s. 35.

[28] Podział instytucji na formalne i nieformalne dokonany został przez Douglasa Northa. Instytucje formalne tworzone są przez system prawa, można je stosunkowo łatwo kształtować i modyfikować. Instytucje nieformalne zakorzenione są w tradycji, powszechnie akceptowanych wzorcach działań, trudno jest je kształtować i modyfikować za pomocą instrumentów prawnych lub decyzji politycznych, por. D.C. North, *Institutions, institutional...*, *op. cit.*, s. 6.

[29] Zob. R. Gulati, J.A. Nickerson, *Interorganizational trust, governance choice, and exchange performance*, „Organization Science" 2008, nr 19, s. 688 i n.; D. Malhotra, *Trust and reciprocity decisions: The differing perspectives of trustors and trusted parties*, „Organizational Behavior and Human Decision Processes" 2004, nr 94, s. 61 i n.

[30] Niekompletność instytucji formalnych związana jest ze stworzoną przez Iana Macneila koncepcją umów relacyjnych, zob. I.R. Macneil, I.D. Campbell, *The relational theory of contract: Selcted works of Ian Macneneil*, Sweet & Maxwell, London 2001. Umowy relacyjne oparte są na stosunku zaufania między stronami współpracy, obecność zaufania pozwala pokonywać trudności związane z niekompletnością kontraktów.

[31] Zob. P.A. Hall, R.C. Taylor, *Political science and the three new institutionalisms*, „Political Studies" 1996, nr 5, s. 936 i n.

w tym nurcie ma metoda zależności od ścieżki (*path dependency*). Polega ona na identyfikacji w przepływie historycznym zdarzeń punktów przełomowych, które zmieniają kierunek rozwoju historycznego i powodują, że zaczyna on podążać nową drogą[32].

Instytucjonalizm wyboru racjonalnego zasadza się na optyce jednostkowych racjonalnych działań i zakłada, że jednostki działają instrumentalnie, dążąc do maksymalizacji własnych celów. Ten trzeci nurt – socjologiczny – koncentruje się na analizie jednostek i organizacji, które nie są postrzegane jako racjonalni aktorzy, lecz jako aktorzy poszukujący uprawomocnienia swoich wyborów i dostosowujących się do instytucjonalnego kontekstu. Organizacyjny nurt nowego instytucjonalizmu charakteryzuje zmiana postrzegania aktora, który jawi się jako aktywny podmiot nawiązujący relacje z wybranymi aktorami z tego samego pola organizacyjnego. Paul DiMaggio i Walter Powell, odwołując się do weberowskiej koncepcji *stahlhartes Gehäuse,* spopularyzowanej przez Talcotta Paronsa jako „żelazna klatka" (*iron cage*), wedle której następuje proces rozpowszechniania biurokratycznych form zarządzania i w konsekwencji instytucjonalnego upodabniania się organizacji, wprowadzili do literatury już na stałe pojęcie izomorfizmu instytucjonalnego (*institutional isomorphism*)[33]. Izomorfizm instytucjonalny oznacza proces ujednolicania form instytucjonalnych organizacji, które należą do tego samego pola organizacyjnego.

2. Pole organizacyjne

Pole organizacyjne tworzą interakcje między aktorami, którzy jako zagregowana wartość stanowią rozpoznawalne obszary zinstytucjonalizowanego życia: dostawcy, konsumenci zasobów i produktów finalnych oraz inne organizacje oferujące podobne usługi i produkty[34]. Pole organizacyjne mogą kreować zarówno aktorzy należący do tego samego porządku, np. administracja publiczna (pole homogeniczne), jak i mogą być one układami otwartymi, w ramach których dochodzi do interakcji między aktorami z różnych porządków – administracji publicznej, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych (pole heterogeniczne)[35]. Podstawą kształtowania się i identyfikacji pola orga-

[32] A. Chmielewski, *Filozofia Poppera. Analiza krytyczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 1639, Wrocław 2003, s. 11.

[33] P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The iron...*, s. 149.

[34] *Ibidem*, s. 148.

[35] Określenie „pole organizacyjne" nie jest równoznaczne z terminem „sektor". Pole organizacyjne jest pojęciem szerszym w stosunku do pojęcia „sektor" wówczas, gdy przyjmuje postać pola heterogenicznego. W takiej sytuacji pole organizacyjne tworzą interakcje zachodzące pomiędzy aktorami o zróżnicowanej

nizacyjnego są relacje: współdziałania, konkurencji i koopetycji (jednoczesne współdziałanie i konkurencja), występujące pomiędzy aktorami. Przyjęta perspektywa analizy relacji na poziomie pola organizacyjnego wykracza poza obręb pojedynczej organizacji. Relacje między aktorami, którzy tworzą określoną populację, są analizowane na poziomie pola organizacyjnego, gdyż to ono tworzy kontekst owych relacji. Niewątpliwym walorem przyjęcia perspektywy analizy pola jest to, że pozwala ona zarejestrować przestrzeń relacji międzyorganizacyjnych[36].

Koncepcja izomorfizmu instytucjonalnego przyjmuje trzy wymiary: izomorfizmu przymusowego (*coercive*), izomorfizmu mimetycznego, izomorfizmu normatywnego[37]. Źródłem przymusu są przede wszystkim instytucje formalne (regulacje prawne), które unifikują strukturę organizacyjną aktorów, ujednolicają procedury ich postępowania. Źródłem presji mogą być także obywatele formułujący konkretne oczekiwania wobec uczestników pola organizacyjnego, a także zmiany technologiczne oraz kulturowe zachodzące w samym polu organizacyjnym i w jego otoczeniu. Izomorfizm mimetyczny (*mimetic*) polega na powielaniu w polu organizacyjnym zinstytucjonalizowanych form współdziałania, np. tworzeniu zbliżonych konstrukcji instytucji formalnych. Nasilenie tendencji do upodabniania jest szczególnie widoczne w warunkach niepewności, której podłoże może mieć zróżnicowany charakter polityczny, prawny, techniczny. Izomorfizm normatywny (*normative*) zasadza się na formalnych i nieformalnych normach podzielanych przez uczestników konkretnego pola organizacyjnego. Normy te ustalane są społecznie, proces zaś ich tworzenia i modyfikacji jest rozciągnięty w czasie. Tego rodzaju izomorfizm wykształca się w wyniku współdziałania, często równolegle do izomorfizmu mimetycznego.

Pola organizacyjne podlegają zmianom, które mogą wynikać z zewnętrznych dla pola organizacyjnego przyczyn, jak i mogą powstawać w samym polu. Zmiany o charakterze wewnętrznym, będąc rozłożone w czasie i stanowiąc wynik interakcji wielu

---

proweniencji: publicznej, prywatnej, pozarządowej. W sytuacji gdy pole organizacyjne przyjmuje postać homogeniczną, omawiane pojęcia pokrywają się. Ponadto proces badawczy pola organizacyjnego i sektora prowadzony jest z odmiennych perspektyw badawczych. Charakterystyczna dla pola organizacyjnego jest perspektywa dynamiczna (zewnątrzorganizacyjna), pozwalająca uchwycić to, co pomiędzy organizacjami występuje – przedmiotem analiz są relacje występujące pomiędzy aktorami w określonym kontekście. Właściwa dla badań sektorowych jest natomiast perspektywa statyczna (wewnątrzorganizacyjna), skoncentrowana przede wszystkim na samych aktorach i ich zasobach. W analizach statycznych możliwe jest uwzględnianie relacji, które schodzą jednak na dalszy plan.

[36] Zob. M. Wooten, A.J. Hoffman, *Organizational fields: Past, present and future*, [w:] *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, (red.) R. Greenwood, Ch. Oliver, R. Suddaby, K. Sahlin, Sage Publications Los Angeles, London, New Dehli, Singapore 2008, s. 130 i n.

[37] *Ibidem*, s. 150–153.

aktorów, przyjmują charakter zmiany emergentnej. Zmiany zewnętrzne wobec pola organizacyjnego mają zwłaszcza charakter: technologiczny, polityczny i kulturowy.

Zmiana technologiczna jest wynikiem wystąpienia innowacji technologicznej, która w sposób radykalny zmienia logikę funkcjonowania dotychczasowego pola organizacyjnego lub doprowadza do powstania nowego pola organizacyjnego. W literaturze przedmiotu innowacje technologiczne, zmieniające w sposób przełomowy rzeczywistość społeczną i gospodarczą, nazywane są innowacjami zakłócającymi (*disruptive innovations*)[38]. Zakłócającą innowację stanowiło wynalezienie w XIX wieku maszyny parowej, co stało się katalizatorem rewolucji przemysłowej, industrializacji, urbanizacji oraz doprowadziło do ukształtowania się pola organizacyjnego zdominowanego przez biurokratyczną formę zarządzania i mechanizmy koordynacji wewnątrzorganizacyjnej, które swój refleks znalazły w weberowskim typie idealnym organizacji biurokratycznej[39].

W latach 80. XX wieku zapoczątkowano, pod wpływem czynników politycznych, reformy instytucjonalne, których celem stało się przeobrażenie zasad funkcjonowania biurokracji państwowej. Reformy instytucjonalne, określane mianem nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), doprowadziły do częściowego przeorientowania logiki zachowań uczestników w polu organizacyjnym, wymuszając na nich wchodzenie we wzajemne interakcje i tworzenie zalążków sieci współdziałania.

Przełom XX i XXI wieku stanowi okres kształtowania się, pod wpływem nasilenia procesów globalizacji i początków rewolucji cyfrowej, przemian w polu organizacyjnym, których dostrzeżenie sprowokowało pytanie „ *The New Public Governance?*"[40] W polu organizacyjnym, oprócz formalnych mechanizmów koordynacji, coraz wyraźniej zaczęły się rysować relacyjne mechanizmy koordynacji oraz sieciowe formy współdziałania aktorów do realizacji celów publicznych. Niewątpliwy wpływ na ukształtowanie się praktyki i teorii nowego współrządzenia publicznego (*New Public Governance*) wywarły mechanizmy integracji europejskiej określane mianem wielopoziomowego zarządzania (*Multi–level Governance*).

[38] Terminu „*disruptive innovations*" użył po raz pierwszy Clayton Christensen, który w sposób pogłębiony wyjaśnił jego genezę, charakter i skutki. Radykalnymi innowacjami są technologie, których przełomowy potencjał powoduje, iż zmieniają one zasady funkcjonowania struktur społeczno-gospodarczych, zob. C.M. Christensen, M.W. Johnson, D.K. Rigby, *Foundations for growth: How to identify and build disruptive new businesses*, „MIT Sloan Management Review" 2002, nr 3, s. 22.

[39] Por. A. Chrisidu-Budnik, *Złośliwe problemy w otoczeniu administracji publicznej,* Acta Universitatis Wratislaviensis „ Przegląd Prawa i Administracji" 2017, CXI, s. 33.

[40] Zob. S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London – New York 2010.

Rozdział II

Organizacja biurokratyczna

1. Mechanizm koordynacji wewnątrzorganizacyjnej

Termin „koordynacja" wywodzi się od łacińskiego *coordinatio*. Składa się z przedrostka *co* oznaczającego wspólność i zgodność działania oraz słowa *ordino* – porządkuję. Koordynacja oznacza harmonizację, uzgodnienie wzajemnego stosunku przynajmniej dwóch elementów i ich funkcjonowania do osiągnięcia zamierzonego celu. Według Henri Fayola „koordynować to wiązać, łączyć, harmonizować wszystkie działania i wszystkie wysiłki"[41]. Koordynacja determinuje sprawność funkcjonowania każdej organizacji, szczególnie w warunkach jej wzrostu oraz pojawiania się nowych i zachodzących na siebie funkcji kierowania. W administracji publicznej „koordynacja polega na harmonizowaniu działań podejmowanych przez różne jednostki organizacyjne administracji po to, aby łatwiej i w sposób jednolity osiągnąć zamierzony cel"[42].

Koordynacja wewnątrzorganizacyjna oparta jest na więzi hierarchicznej (organizacyjnej) i obejmuje koordynację pionową, która podejmowana jest na szczeblu hierarchicznie nadrzędnym w stosunku do koordynowanych komórek organizacyjnych, oraz koordynację poziomą, która oparta jest na więziach informacyjnych występujących pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Jak zauważa Jan Zieleniewski, znaczenie koordynacji wzrasta w miarę komplikowania się struktur organizacyjnych i w miarę wzrostu uzależnienia każdej zorganizowanej części całości od innych jej części[43].

Koordynacja wewnątrzorganizacyjna stanowi podstawowy mechanizm stabilizacji struktur biurokratycznych, których wzorce funkcjonowania zdominowały pole organizacyjne od połowy XIX wieku. Stworzony przez Maxa Webera typ idealny organizacji biurokratycznej odnosi się do biurokracji „w ogóle", bez względu na to, czy jest to administracja publiczna, administracja prywatna, armia, instytucja naukowa czy też organizacja religijna. Stanowi zatem dogodną płaszczyznę do uogólniania doświadczeń zebranych w różnego typu organizacjach[44].

---

[41] H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947, s. 112.

[42] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 141–142.

[43] J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1965, s. 361.

[44] Por. A.Z. Kamiński, *Władza a racjonalność. Studium z socjologii współczesnego kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1976, s. 16 i n.

2. Optyka weberowska

Weber postrzegał strukturę biurokratyczną jako efektywny mechanizm zarządzania, którego implementacja jest warunkiem sprawności działania wszelkich organizacji ludzkich[45]. Biurokracja stanowiła przejaw racjonalności, którą Tadeusz Kotarbiński określał mianem racjonalności metodologicznej (prakseologicznej). Racjonalność metodologiczna, polegająca na kształtowaniu swego zachowania stosownie do posiadanej wiedzy, stanowi wyraz racjonalnych przekonań, tj. takich, które mają racjonalne uzasadnienie[46]. Zdaniem Webera: „Czysto biurokratyczny typ administracji (...) zapewnia – z czysto technicznego punktu widzenia – osiąganie najwyższego stopnia sprawno-

[45] Nowożytna forma organizacji biurokratycznej stanowi wynik rozpoczętych w połowie XVIII wieku przemian określanych mianem rewolucji przemysłowej. Symptomem rewolucji przemysłowej stała się masowa produkcja, będąca dominującym sposobem kreowania wartości ekonomicznej do połowy XX wieku. Rewolucja przemysłowa stanowi kontekst wykształcenia się nowożytnej formy biurokracji, jako dominującego mechanizmu zarządzania, zwłaszcza w administracji publicznej i przedsiębiorstwach. Wykształcenie się zawodu urzędniczego było konsekwencją charakterystycznej dla rewolucji przemysłowej specjalizacji i podziału pracy. Atrybut przedsiębiorstwa przemysłowego – produkcja masowa – wymagał zastosowania mechanizmu zarządzania umożliwiającego podwyższenie sprawności jego funkcjonowania. Poszukiwanie źródeł optymalizacji procesów produkcji doprowadziło do wykształcenia się w warstwie teoretycznej i praktycznej dwóch kierunków usprawniania procesów pracy, określanych współcześnie mianem tayloryzmu i fayolizmu. Ustalenia poczynione w ramach tych dwóch kierunków zaowocowały, w ramach kierunku naukowego zarządzania (tayloryzm) sformułowaniem zasad naukowego zarządzania, „które posiadają uniwersalny charakter i mogą znaleźć zastosowanie nie tylko w przedsiębiorstwach produkcyjnych, ale w każdym obszarze ludzkiej aktywności", w ramach kierunku administracyjnego (fayolizm) ustanowieniem zestawu integralnie powiązanych ze sobą funkcji kierowania (planowania, organizowania, rozkazywania, koordynowania i kontrolowania) i 14 zasad warunkujących właściwą realizacje owych funkcji, zob. J. Supernat, *Zarządzanie,* Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 202 i n. Z punktu widzenia mojej pracy, a dokładniej zamierzeń tu stawianych, istotne jest ukazanie dwóch zasad: jedności rozkazodawstwa i jednolitości kierownictwa. Zasada jedności rozkazodawstwa oznacza, że podwładny powinien otrzymywać polecenia służbowe tylko od jednego przełożonego. Zasada jednolitości kierownictwa oznacza, iż powinien obowiązywać jeden plan i być ustanowiony jeden kierownik odpowiedzialny za jego wdrożenie dla grupy czynności zmierzających do osiągnięcia tego samego celu. W literaturze anglosaskiej biurokracja rozumiana jako forma zarządzania przedsiębiorstwem produkcyjnym łączona bywa ze zjawiskiem fordyzmu, zob. np. B. Jessop, *Fordism and post-fordism: A critical reformulation*, [w:] *Pathways to industrialization and regional development*, (red.) A.J. Scott, M. Storper,Routledge, London 1992, s. 3 i n.; H.M. Höpfl, *Post-bureaucracy and Weber's „modern" bureaucrat*, „Journal of Organizational Change Management" 2006, nr 1, s. 8 i n. Termin „fordyzm" wprowadzony do obiegu naukowego przez Antonio Gramsciego stanowi określenie formy organizacji produkcji. Jego wyznacznikiem był stosowany w fabrykach Henry'ego Forda system masowej produkcji samochodów. Fordyzm łączy w sobie zasady naukowego zarządzania wypracowane przez Fredericka Winslowa Taylora z organizacją produkcji, na którą składały się: wprowadzenie taśmy montażowej, standaryzacja produktu, strategia kreowania masowego popytu przez powiązanie niskich cen, relatywnie wysokiej płacy i uruchomienie kredytu konsumenckiego. Por. A. Chrisidu-Budnik, *Ewolucja uniwersytetu: od fordyzmu do postfordyzmu*, [w:] *Zarządzanie szkołą wyższą*, (red.) J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 97.

[46] Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, Ossolineum 1973, s. 121.

ści i jest w tym sensie najracjonalniejszym ze znanych sposobów sprawowania władzy nad ludźmi. Przewyższa on inne typy pod względem precyzji, trwałości, dyscypliny, niezawodności (...). Przewyższa on inne typy ze względu na dużą sprawność i zasięg działania oraz możliwość zastosowania do realizacji wszelkiego rodzaju zadań administracyjnych (...). Z formalnego i technicznego punktu widzenia administracja biurokratyczna jest zawsze najbardziej racjonalna (...). Wybór istnieje tylko między biurokracją a dyletantyzmem w dziedzinie administracji"[47].

Podstawowe założenia typu idealnego biurokracji można przedstawić następująco:

1. Wszystkie zachowania uczestników organizacji są normowane określonymi regułami, które tworzą system celowo ustanowionych, abstrakcyjnych zasad regulujących działania.

2. Organizacja biurokratyczna zbudowana jest na zasadzie hierarchii, tj. zwierzchnictwa i podporządkowania poszczególnych szczebli. Hierarchia stanowi mechanizm koordynacji działań uczestników, osiągania dyscypliny i kontroli. Pionowy podział pracy oparty jest na hierarchicznej podległości, która jest zarazem podległością osobową i służbową. Wyrazem podległości osobowej jest uzależnienie od szczebla hierarchicznie nadrzędnego w zakresie nominacji, wysokości uposażenia, potencjalnych nagród. Podległość służbowa przejawia się w obowiązku podporządkowania się poleceniom przełożonego. Niewykonanie polecenia służbowego przez pracownika związane jest z narażeniem na sankcje służbowe[48].

3. Strukturę biurokratyczną tworzą pozycje podlegające bezosobowemu, prawnie ustalonemu porządkowi nastawionemu na realizację określonego celu. Zakres posłuszeństwa uczestników określają obowiązujące reguły. Jest to posłuszeństwo wobec bezosobowego porządku.

4. Komunikacja w strukturze biurokratycznej przyjmuje formy wyznaczone przepisami, opiera się głównie na komunikacji pionowej i zasadzie pisemnego dokumentowania. Obowiązek pisemnego dokumentowania jest podstawą, na której opiera się kontrola hierarchiczna, przepływ informacji w dół i w górę w układzie hierarchii urzędowej.

5. Reguły postępowania mają techniczny lub normatywny charakter. Stosowanie ich mogą zapewnić jedynie fachowo wykształceni urzędnicy. Praca w organizacji biurokratycznej wymaga fachowego przygotowania, które nabywa się przed przystąpieniem do służby albo w trakcie urzędowania. Praca w określonych urzędach oparta jest na autorytecie kompetencyjnym, który wynika ze znajomości rzeczy od strony teoretycznej

[47] M. Weber, *Typy władzy prawomocnej*, [w:] *Twórcy naukowych podstaw administracji. Wybór pism*, wyd. J. Kumał, Warszawa 1972, s. 330–331.

[48] Por. H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo" 1975, nr 5, s. 37.

i praktycznej. Profesjonalizacja zapewnia stabilność organizacji biurokratycznej. Znaczenie autorytetu kompetencyjnego związane pozostaje z daleko posuniętą specjalizacją i podziałem pracy. Zadania każdego pracownika powinny być na tyle ustrukturyzowane, aby nie dochodziło do sporów kompetencyjnych.

6. Uczestnicy organizacji pozbawieni są możliwości zawłaszczania stanowiska, zatrudnieni są na podstawie kontraktu i mają możliwość kariery. Praca w organizacji biurokratycznej jest zawodem – stanowi wyłączne lub podstawowe źródło utrzymania pracownika.

7. Konieczność podejmowania szybkich, zrozumiałych i bezstronnych decyzji potęguje w organizacjach biurokratycznych rolę jednoosobowego kierownictwa, które może wypierać i ograniczać rolę ciała kolegialnego.

Koordynacja wewnątrzorganizacyjna, będąc „zamknięta" w strukturze biurokratycznej, jest podporządkowana procedurom oraz pozostaje silnie związana z władzą legalną[49]. Biurokracja polega na koordynowaniu działalności szczebli niższych na podstawwie ustalonej i przejrzystej hierarchii zależności służbowych. W strukturze biurokratycznej sprawność organizacyjna zależy od rutyny i doświadczenia pracowników, ponieważ otoczenie organizacji cechuje małe zróżnicowanie i względna stabilność. Scentralizowana hierarchia władzy ułatwia w takim środowisku szybkie i skoordynowane działanie. Jednocześnie Weber dostrzegał wpływ otoczenia na organizację biurokratyczną, który implikując procesy przystosowawcze do zmian w nim zachodzących, wywołuje zmiany w samej organizacji w postaci zwiększenia stopnia jej sformalizowania. Do zagadnienia tego powracam w dalszej części pracy.

3. Modele postweberowskie

Biurokracja, którą cechują wysoce zrutynizowane zadania operacyjne wynikające ze specjalizacji, sformalizowane reguły postępowania i przepisy, czynności zgrupowane w działach funkcjonalnych, scentralizowana władza, mała rozpiętość kierowania

[49] W typie idealnym biurokracji istotne jest rozróżnienie władzy legalnej określanej także mianem racjonalnej (zasadzającej się na wierze w legalność reguł normatywnych oraz prawa tych, którzy dysponują władzą do wydawania poleceń), władzy tradycyjnej (zasadzającej się na wierze w tradycję i prawomocność statusu tych, którzy na tej podstawie sprawują władzę) oraz władzy charyzmatycznej (opierającej się na przywiązaniu do szczególnego bohaterstwa lub wyjątkowych cech indywidualnych osoby oraz wzorów normatywnych lub porządku społecznego, który został przez tę osobę narzucony), por. J. Szmatka, *Małe struktury społeczne,* PWN, Warszawa 2015, s. 222. Zob. też: R. Chackerian, G. Abcarian, *Bureaucratic power in society*, IL: Nelson-Hall, Chicago 1984; D. Beetham, *Bureaucracy* (2nd ed.), MI: University of Minnesota Press, Minneapolis 1996.

oraz podejmowanie decyzji zgodnie z liniami podporządkowania[50], stanowi sprawny mechanizm realizacji postawionych przed nią celów. Uwzględnienie jednak w postweberowskich modelach biurokracji[51] otoczenia jako jednej ze zmiennych determinujących strukturę organizacji ukazało dynamizm koordynacji wewnątrzorganizacyjnej.

Koordynacja ulega ewolucji i rozrostowi pod wpływem zmian zachodzących w otoczeniu administracji. Tak rozumiana dynamika koordynacji jest jednym z elementów konstytuujących pojęcie kosztów koordynacji, określanych także mianem kosztów biurokracji[52]. Koszty koordynacji wewnątrzorganizacyjnej to koszty niezbędne do zapewnienia synchronizacji, integracji i harmonizacji działań w taki sposób, aby organizacja mogła realizować postawione przed nią cele.

Paul Lawrerence i Jay Lorsch w stworzonej przez siebie relatywistycznej koncepcji organizacji biurokratycznej przyjęli, że podstawową zmienną charakteryzującą otoczenie jest stopień jego pewności, który wyznaczają trzy wskaźniki: szybkość (tempo) zmian zachodzących w otoczeniu, jakość uzyskiwanych informacji o zmianach zachodzących w otoczeniu organizacji i upływ czasu między działaniem a dotarciem informacji zwrotnej o efekcie działania. Im wyższy jest stopień niepewności otoczenia, tym większa konieczność zróżnicowania metod koordynacji działań w organizacji[53]. Dostrzeżenie wzrostu niepewności otoczenia spowodowało poszukiwanie sposobów jego klasyfikacji.

W Stanach Zjednoczonych w latach 60. XX wieku stworzono obecną do dziś w podręcznikach akademickich z zakresu teorii organizacji i zarządzania typologię otoczenia organizacji. Frederick Emery i Eric Trist wyodrębnili trzy rodzaje otoczenia: otoczenie stabilne (*placid environment*), otoczenie niestabilne (*disturbed environment*) i otoczenie burzliwe (*turbulent field*)[54]. Tę typologię należy traktować jako kontinuum „stabilności" otoczenia, na którego jednym końcu będzie się znajdować otoczenie stabilne, na drugim zaś otoczenie burzliwe. W miarę przesuwania się w kierunku otoczenia burzliwego rosną koszty koordynacji wewnątrzorganizacyjnej. Wzrost niepewno-

[50] Por. S.P. Robbins, *Zachowania w organizacji*, PWE, Warszawa 1998, s. 332.

[51] Postweberowskie modele biurokracji powstały na bazie konstrukcji typu idealnego biurokracji. Typ idealny biurokracji stworzył bowiem asumpt do podjęcia badań empirycznych i analiz teoretycznych, które pozwoliły poszerzyć ogląd badawczy zjawiska organizacji biurokratycznej.

[52] Na temat kosztów biurokracji zobacz zwłaszcza: R.A.D'Aveni, D.J. Ravenscraft *Economies of integration versus bureaucracy costs: Does vertical integration improve performance*, „The Academy of Management Journal" 1994, nr 5, s. 1167 i n.; W.B. Stevenson, *Change in the structure of bureaucracy: A longitudinal analysis,* „Sociological Perspectives" 1986, nr 3, s. 307 i n.

[53] Zob. P.R. Lawrence, J.W. Lorsch, *Organization and Environment: Managing differentiation and integration*, Harvard Business School Classics, Boston 1967.

[54] Zob. F.E. Emery, E.L. Trist, *The causal texture of organizational environments*, „Human Relations" 1965, nr 1, s. 21 i n.

ści oraz niestabilności otoczenia biurokracji pociąga za sobą wzrost stopnia złożoności struktury biurokracji, która ewoluuje od relatywnie prostej struktury liniowej w kierunku struktury funkcjonalnej. Równolegle owa ewolucja struktury biurokracji pociąga za sobą wzrost kosztów koordynacji.

4. Wpływ otoczenia na organizację biurokratyczną

W weberowskim typie organizacji biurokratycznej źródłem władzy jest autorytet formalny wynikający z zajmowanej pozycji w strukturze organizacyjnej, tzn. ze sprawowania urzędu, w którym to przypadku władza stanowi funkcję zajmowanego stanowiska. Potrzeba wewnętrznego zróżnicowania pod wpływem zmian zachodzących w otoczeniu organizacji powoduje, że oprócz autorytetu formalnego pojawia się w organizacji autorytet kompetencyjny, określany także mianem autorytetu eksperta. Autorytet kompetencyjny wynika z posiadanych kwalifikacji, wiedzy, umiejętności, które są niezbędne do realizacji celów organizacji. Autorytet kompetencyjny pozostaje jednak „zbiurokratyzowany". Oznacza to, że eksperci zatrudnieni w organizacji i włączeni w strukturę proceduralnego administrowania podlegają bezpośredniemu nadzorowi ze strony kierowników liniowych[55]. Biurokratyzacja autorytetu kompetencyjnego polega na tym, że eksperci stanowią integralny element liniowej struktury zarządzania i wówczas na plan pierwszy wysuwa się więź hierarchiczna (służbowa, liniowa), której podporządkowane są wszystkie pozostałe więzi organizacyjne[56]. Przewaga więzi hierarchicznej nad wszystkimi innymi więziami organizacyjnym, które właściwie zostają przez więź hierarchiczną wchłonięte, powoduje, że liniowa struktura zarządzania, nie generując wprawdzie wysokich kosztów koordynacji, jest nieużyteczna nawet w miarę stabilnym i przewidywalnym otoczeniu.

Wzrost niestabilności i niepewności otoczenia powoduje konieczność tworzenia w organizacji sztabów. Prowadzi to do przekształcenia się struktury liniowej w strukturę liniowo-sztabową. W strukturze tej zachowana zostaje dominująca rola więzi hierarchicznej, która uzupełniana jest przez więź funkcjonalną. Atrybutem struktury liniowo-sztabowej są stanowiska lub komórki eksperckie (stanowiska sztabowe lub sztaby) podporządkowane hierarchicznie przełożonym służbowym, w celu wspomożenia ich w procesie podejmowania decyzji. Funkcja wspomagająca może przybierać postać ekspertyz, analiz, opinii, nie ma jednak charakteru władczego. W zakresie kompetencji

[55] Por. J. Scott, *Władza*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 134.

[56] Por. A. Pakuła, *Typy struktur organizacyjnych*, [w:] *Nauka organizacji i zarządzania*, (red.) A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 344.

stanowiska sztabowego nie mieści się ponoszenie odpowiedzialności za realizację zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, lecz odpowiedzialność za jakość doradztwa. Jeżeli sztaby uzyskują nawet ograniczone uprawnienia władcze, przekształcają się w komórki funkcjonalne, a struktura – w funkcjonalną. Struktura liniowo-sztabowa generuje relatywnie wysokie koszty koordynacji związane z wydłużonym czasem nie tyle przygotowywania przez sztaby ekspertyz, analiz itd., ile przetwarzania i przekazywania informacji przez poszczególne komórki organizacyjne. Wysokie koszty koordynacji są także konsekwencją przewlekłości w podejmowaniu decyzji, konieczności rozwiązywania potencjalnych sporów pomiędzy autorytetem hierarchicznym a autorytetem kompetencyjnym.

„Odbiurokratyzowanie" autorytetu kompetencyjnego w największym stopniu zachodzi w strukturach funkcjonalnych, w których poszczególni uczestnicy organizacji biurokratycznej są podporządkowani, w ramach więzi hierarchicznej, nie tylko swoim przełożonym służbowym, lecz także – w ramach więzi funkcjonalnej – przełożonym funkcjonalnym. Przełożeni funkcjonalni mają prawo wydawać wiążące polecenia kierownikom oraz pracownikom niższych szczebli i wówczas więź hierarchiczna staje się jedynie tłem dla więzi funkcjonalnej. Struktura funkcjonalna, zwiększając możliwości wykorzystania specjalistycznej wiedzy ekspertów, jednocześnie prowadzi do wzrostu kosztów koordynacji wewnątrzorganizacyjnej. Wielość wyspecjalizowanych ośrodków decyzyjnych w organizacji stwarza niebezpieczeństwo braku właściwego stopnia jednolitości podejmowanych w niej rozstrzygnięć, nieformalnego usamodzielnienia się sztabów, powstania konfliktów między poszczególnymi kierownikami funkcjonalnymi (autorytet kompetencyjny) a kierownikami liniowymi (autorytet formalny), co z kolei może prowadzić do nadmiernego podniesienia stopnia centralizacji, wydłużenia procesu decyzyjnego, a wreszcie obniżenia zdolności adaptacyjnych organizacji do zmian, które zachodzą w otoczeniu organizacji, oraz do zmian zachodzących w samej organizacji[57].

„Odbiurokratyzowanie" rozumiane jako zerwanie z klasyczną zasadą jedności rozkazodawstwa i jednolitości kierownictwa równolegle jednak powoduje konieczność wzrostu stopnia sformalizowania organizacji. W biurokracji to właśnie formalizacja jest podstawową metodą koordynacji działań, która według Henry'ego Mintzberga[58]:

1. Reguluje stosunki hierarchicznej nadrzędności i podporządkowania, tworząc w ten sposób hierarchię organizacyjną. Bezpośredni nadzór (*direct supervision*) będący metodą opartą na więzi hierarchicznej stanowi organizacyjny przejaw weberowskiej

[57] *Ibidem*, s. 346.

[58] H. Mintzberg, *Structure in 5s: A synthesis of the research on organization design*, „Management Science" 1980, nr 3, s. 324.

władzy legalnej oraz element składowy kierownictwa i nadzoru. Bezpośredni nadzór oparty na koordynacji wertykalnej polega na ujednolicaniu i dostosowywaniu do siebie działań komórek organizacyjnych znajdujących się na szczeblach hierarchicznie podporządkowanych. Bezpośredni nadzór opiera się zarazem na więzi funkcjonalnej, która stanowi organizacyjny przejaw profesjonalizacji sztabu administracyjnego. Będąca atrybutem więzi funkcjonalnej wiedza tworzona jest w obrębie struktury biurokratycznej i na potrzeby struktury biurokratycznej.

2. Jest podstawą standaryzacji procesów pracy (*standarization of work process*); formalizacja oparta na bezosobowych regułach tworzy procedury postępowania mające usprawnić procesy pracy urzędników, a w efekcie funkcjonowanie całej organizacji[59].

3. Jest podstawą standaryzacji wyników (*standarization of outputs*); formalizacja polega na tworzeniu miar efektywności lub opracowywaniu specyfikacji odnoszących się do rezultatów pracy[60].

4. Jest podstawą standaryzacji umiejętności (*standarization of skills*); formalizacja wyznacza wymagania, jakie stawiane są pracownikom administracji publicznej, zwłaszcza wymagania dotyczące pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym. Wymagania te dzieli się na niezbędne (konieczne) do podjęcia pracy na danym stanowisku i wymagania dodatkowe, pozwalające na optymalizację wykonywania pracy na danym stanowisku[61].

[59] Obecnie standaryzacja procesów pracy stanowi istotny komponent systemów zarządzania jakością, które wdrażane są w urzędach administracji publicznej, zob. R. Vinni, *Total Quality Management and paradigms of public administration,* „International Public Management Review" 2007, nr 1, s. 103 i n.; J.E. Swiss, *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government,* „Public Administration Review" 1992, nr 4, s. 356 i n.

[60] Zastosowanie metody koordynacji opartej na standaryzacji wyników w odniesieniu do pracy urzędników jest problematyczne. Powstaje bowiem pytanie, jakie miary należy przyjąć, aby wyspecyfikować wyniki? Zastosowanie charakterystycznych dla funkcjonowania przedsiębiorstw mierników, do których należy ilość, czas, poziom satysfakcji klienta, w administracji publicznej jest ograniczone ze względu na niewymierność wyników pracy urzędnika, wysoki stopień sformalizowania jego pracy, złożoność i niejednorodność elementów składających się na pojęcie „jakości" i w końcu nieprecyzyjne oczekiwania „klientów" wobec wyników owej pracy; zob. K. Opolski, P. Modzelewski, *Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne*, „Studia Regionalne" 2009, nr 2, s. 33 i n.

[61] W Polsce nabór do administracji publicznej regulują: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r, poz. 1260, ze zm.); ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1889 ze zm.), ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz 1915 ze zm.). Zob. J. Korczak, *Procedura naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja, czy modelowa biurokracja*, [w:] *Biurokracja*, (red.) J. Łukasiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2006, s. 298 i n.; J. Korczak, *W kwestii wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby cywilnej*, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2009, nr 45, s. 299 i n.; K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

5. Reguluje wzajemne dostosowywanie (*mutual adjustment*) uczestników organizacji. Na formalne mechanizmy wzajemnego dostosowywania nakłada się, dokonywana w ramach organizacji nieformalnej[62], bieżąca koordynacja procesów pracy dokonywana przez samych pracowników w procesach komunikacji.

5. Formalizacja a elastyczność w działaniu

Formalizacja, będąc podstawową metodą koordynacji działań w organizacji biurokratycznej, zapewnia stabilność, ciągłość i przewidywalność jej działań[63]. Utrwalanie za pomocą przepisów prawa i przepisów wewnątrzorganizacyjnych podstawowych elementów struktury organizacyjnej, powiązań między tymi elementami, oraz powiązań między organizacją a jej otoczeniem jest warunkiem *sine qua non* do pozyskania przez organizację sprawności w działaniu[64]. Będąca wynikiem procesu formalizacji określona struktura organizacyjna powinna być podporządkowana zasadom: organizacyjnej elastyczności, harmonizacji celów, szybkości działania, kompetencyjności, operatywności informacyjnej oraz motywacji pracowników[65]. Zwraca się uwagę, że jednym z przejawów sprawności organizacji biurokratycznej jest „szybko działający i elastyczny aparat administracyjny"[66].

Równolegle jednak elastyczność organizacji biurokratycznej maleje wraz ze wzrostem stopnia sformalizowania organizacji[67]. Związek między sprawnością a ela-

[62] Organizację nieformalną tworzą ludzie i występujące między nimi relacje nieprzewidziane przez organizację formalną. Są to „stosunki organizacyjne (zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym) odchylające się od organizacji formalnej", M. Bielski, *Formalna i rzeczywista struktura organizacyjna*, PWE, Warszawa 1973, s. 33.

[63] Zob, J. Starościak, *op. cit.*, s. 19; S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, wyd. 2, „Książka i Wiedza", Warszawa 1982, s. 28 i n.

[64] Zob. F. Longchamps, *Współczesne problemy pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 6, s. 893.

[65] J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym,* Acta Universitatis Wratislaviensis No 763. „Prawo" CXXVII, Wrocław 1984, s. 21.

[66] M. Perzanowska, R. Szczepanowski, *Zarys problematyki oceny jakości i sprawności działania administracji publicznej*, [w:] *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w* administracji *publicznej*, (red.) K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2010, s. 68.

[67] Stopień sformalizowania organizacji jest to stopień, w jakim cele i powiązania (więzi) organizacyjne są utrwalone przez przepisy. Miernikami stopnia sformalizowania są: ilość, szczegółowość, rygorystyczność przepisów; por. J. Kurnal, *Teoria organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1979, s. 128; B. Wawrzyniak, *Organizacja formalna zakładu pracy*, PWE, Warszawa 1972, s. 35 i n. Jak zauważa Jerzy Korczak, owe trzy mierniki stopnia sformalizowania należy rozpatrywać systemowo, podkreślając, iż nie sama liczba stopnia przepisów wyznacza określony stopień sformalizowania organizacji, bowiem równie istotne znaczenie mają pozostałe dwa mierniki. „Występują zatem przypadki wielości przepisów prawa, ale o zbyt małej ich szczegółowości, wręcz nadmiernej ogólności, co prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i w związ-

stycznością organizacji biurokratycznej nie jest ani tak prosty, ani tak oczywisty, ani tak jednoznaczny, jak się na ogół sądzi. Stopień sformalizowania organizacji pozostaje w określonym związku ze stopniem zorganizowania i w konsekwencji sprawności organizacji.

Wyrazem stopnia zorganizowania organizacji jest standaryzacja jej działań, tj. procedury i zasady współpracy powodujące, że administracja nie musi za każdym razem tworzyć nowych rozwiązań[68]. Zależność między stopniem sformalizowania a stopniem sprawności jest krzywoliniowa. Oznacza to, iż tylko do pewnego poziomu wzrost stopnia sformalizowania powoduje wzrost stopnia sprawności, po przekroczeniu zaś tego stanu, określanego mianem optimum formalizacji, wywołuje skutki odwrotne, tzn. powoduje spadek sprawności organizacji[69]. Spadek sprawności w działaniu znajduje swoje odzwierciedlenie w relatywnie małej elastyczności organizacji biurokratycznej. Elastyczność organizacji stanowią jej zdolności adaptacyjne do zmian zachodzących w jej otoczeniu i zmian zachodzących w niej samej. Między stopniem sformalizowania a elastycznością organizacji występuje proporcjonalność odwrotna, tzn. gdy jedna wartość rośnie, to druga maleje. Im wyższy jest stopień sformalizowania organizacji, tym mniejsza jej elastyczność, a zarazem im niższy stopień sformalizowania systemu, tym większa jej elastyczność w działaniu[70].

---

ku z tym częstej bezczynności organów administracji, lub też zbyt niskiej ich rygorystyczności, co prowadzi do wręcz ignorowania tychże przepisów (...)", J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, (red.) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 183.

[68] Por. A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 360.

[69] A. Pakuła, *Formalizacja organizacji*, [w:] *Nauka...*, s. 338.

[70] W literaturze z zakresu nauk o organizacji i zarządzania stopień sformalizowania jest wskazywany jako cecha dystynktywna (wyróżniająca) administrację publiczną od administracji prywatnej, a zarazem ze względu na to, że działania administracji w większym stopniu są normowane prawem, jako cecha delimitacyjna (rozgraniczająca) instytucje publiczne i prywatne. Dystynktywny i delimitacyjny charakter pojęcia „formalizacja" wpisuje się w problematykę badań porównawczych, dotyczących funkcjonowania sfery publicznej i biznesowej, która w płaszczyźnie metodologicznej ma długą tradycję i „wiązana jest z okresem pierwotnego zwrócenia się nauk organizacji i zarządzania w kierunku administracji publicznej po tym, jak wcześniej odnoszone były one wyłącznie do sfery działalności gospodarczej", J. Korczak, *Dywersyfikacja terytorialna w działalności samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2015, nr 1, s. 126. Zob. też. A. Chrisidu-Budnik, *Public organizations versus private organizations?*, [w:] *Comparative perspectives for public administration and administrative law*, (red.) D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr. 2018, s. 45 i n. Obydwie cechy stopnia sformalizowania: dystynktywna i delimitująca, konstytuują atrybut będący jednym z podstawowych kryteriów porównywania logiki funkcjonowania administracji publicznej i administracji prywatnej. Ustalenia poczynione w toku badań porównawczych prowadzą do wniosku, że stopień sformalizowania administracji publicznej jest wyższy od stopnia sformalizowania administracji prywatnej. Relatywnie wysoki stopień sformalizowania administracji publicznej

Relatywnie wysoki stopień sformalizowania jest między innymi konsekwencją charakterystycznego dla organizacji biurokratycznej zjawiska spiętrzenia kierowania, które stanowi odpowiedź biurokracji na zmiany zachodzące w jej otoczeniu. Owe zmiany znajdują swój refleks we wzroście liczby szczebli kierowania, w pogłębieniu procesów specjalizacji i wzroście zadań współczesnej administracji[71]. Spiętrzenie kierowania powodując wysmuklanie struktury organizacyjnej, którą charakteryzuje mała rozpiętość kierowania[72] i w konsekwencji duża liczba pośrednich szczebli kierowania, nie tylko podwyższa koszty koordynacji wewnątrzorganizacyjnej, lecz także obniża potencjał elastyczności organizacji biurokratycznej.

Sprawność administracji publicznej zależy od właściwej organizacji działań wewnątrz oraz wyznaczenia adekwatnego stopnia elastyczności w działaniu[73]. W literaturze podkreśla się, że jednym z przejawów sprawności jest „szybko działający i elastyczny aparat administracyjny"[74].

Szybkość i elastyczność w działaniu, będące wynikiem określonego stopnia sformalizowania organizacji, mogą być osiągane w ramach tzw. luzów, które Jan Zimmermann – pomimo związania administracji publicznej prawem – postrzega jako niezbędne do jej funkcjonowania. Związanie administracji prawem, a zarazem działanie w ramach tych luzów jest źródłem napięć, które administracja powinna rozładowywać, kierując się „pewnymi zasadami, w tym regułami aksjologicznymi przypisanymi do danego systemu prawnego"[75]. Według niego taką regułą jest „wyważanie"; pozostając istotą administrowania, polega na wyborze najlepszych wariantów w działaniu, jakie w danym przypadku są do dyspozycji organu administrującego. Przy wyważaniu chodzi o „wybór wynikających z prawa najróżniejszych racji, wartości czy faktów"[76]. Tak interpretowaną instytucję „wyważania" można ulokować w procesach racjonalizacji działań administracji podejmowanych w ramach luzów decyzyjnych, która pozwala na dobór odpowiednich środków działania[77].

bywa utożsamiany z biurokratyzmem w działaniu, zob. J. Kurnal, *op. cit.*, s. 45; M. Bielski, *op. cit.*, s. 42.

[71] E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 114 i n.

[72] Rozpiętość kierowania jest to liczba członków organizacji bezpośrednio podporządkowanych jednemu przełożonemu, która może przyjmować postać rozpiętości formalnej, rzeczywistej i potencjalnej, zob. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1971, s. 374 i n.

[73] Wyrazem stopnia zorganizowania sieci jest standaryzacja jej działań, tj. procedury i zasady współpracy powodujące, że administracja jako uczestnik sieci nie musi za każdym razem tworzyć nowych rozwiązań, por. A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 360.

[74] M. Perzanowska, R. Szczepanowski, *op. cit.*, s. 68.

[75] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 204.

[76] *Ibidem*, s. 221.

[77] Zob. J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Wy-

Niska elastyczność organizacji biurokratycznej jest zarazem postrzegana jako rodzaj dysfunkcji organizacji biurokratycznej, którą Robert Merton określa mianem „wyuczonej nieudolności". Każdy urzędnik w ramach racjonalności biurokratycznej dysponuje wysoce wyspecjalizowaną wiedzą i umiejętnościami. Potrafi je jednak w pełni wykorzystać w ściśle określonych warunkach, jednak gdy zmianie ulegają okoliczności zewnętrzne, wiedza i umiejętności związane z danym stanowiskiem w strukturze organizacyjnej nie przynoszą zamierzonych skutków. Zalety struktury biurokratycznej, do których zalicza się przewidywalność, niezawodność, ciągłość, spójność w działaniu, jednocześnie okazują się barierami utrudniającymi szybkie przystosowywanie się do nowych okoliczności.

Przepisy prawa i przepisy wewnątrzorganizacyjne, będące instrumentem procesu formalizacji, w organizacji biurokratycznej mogą ulec autotelizacji. Działanie zgodnie z przepisami staje się rutyną i często konformizmem, a sam przepis wartością samą w sobie. Merton posługuje się terminem „uświęcenie", który odzwierciedla proces nadawania przepisom rangi symbolu. Urzędnik jest mało elastyczny w swych działaniach, nie potrafi odnaleźć się w sytuacjach nienormowanych przepisami, nabywa zatem syndrom wyuczonej niewydolności.

Źródła wyuczonej niewydolności mają charakter strukturalny. Merton przedstawia je w następujący sposób: (a) „ aby działanie organizacji biurokratycznej było efektywne, konieczna jest niezawodność reakcji i rygorystyczne posłuszeństwo wobec przepisów, (b) taki stosunek do przepisów powoduje, iż zostają one przekształcone w wartości niezależne, bez odniesienia do zespołu celów, (c) utrudnia to szybkie przystosowanie się do specyficznych warunków, nieprzewidzianych przez tych, którzy zredagowali ogólne przepisy, (d) te same elementy, które zazwyczaj sprzyjają efektywności działania, w szczególnych przypadkach wywołują efekt odwrotny" [78].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że organizacja biurokratyczna, opierając się na bezstronności, formalizmie i hierarchicznej podległości, może jednocześnie powodować pasywność, inercję w działaniu[79].

dawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1990, s. 114.

[78] R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna,* PWN, Warszawa 1982, s. 260. Podobnie Max Weber uświadamiał sobie ograniczenia w osiąganiu typu idealnego i zwracał uwagę na niebezpieczeństwo postępowania pseudoracjonalnego, które może prowadzić do umieszczenia jednostki w „żelaznej klatce racjonalności". Zdaniem Webera, biurokracja będąc racjonalną i efektywną strukturą, podlega oddziaływaniu sił tkwiących w jej otoczeniu, wymuszających na niej wzrost sprawności działania. Wzrost sprawności biurokracji osiągany jest przez zwiększanie stopnia jej sformalizowania, który jednocześnie ogranicza jej elastyczność w działaniu.

[79] Por. J.P. Dobel, *Public Management as Ethics*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Management,*

6. *Stahlhartes Gehäuse*. Żelazna klatka racjonalizmu

Weber postrzegał biurokratyczną formę zarządzania jako wyraz racjonalności metodologicznej, podkreślał, że „biurokratyczno-monokratyczne, dokumentowane administrowanie stanowi, gdy idzie o precyzję, stabilność, dyscyplinę, sprężystość i niezawodność, czyli przewidywalność (...), natężenie i zakres działań, formalną możliwość jego zastosowania we wszystkich sferach, formę zdolną, z czysto technicznych względów do najwyższej sprawności, i we wszystkich tych znaczeniach, z formalnego punktu widzenia, najbardziej racjonalną postać sprawnego panowania"[80]. Jednocześnie miał świadomość występowania pewnych zagrożeń wynikających z formalnej możliwości zastosowania jej w różnych dziedzinach. Uwzględniał możliwość postępowania irracjonalnego, które może prowadzić do umieszczenia jednostki w „żelaznej klatce racjonalności" (*stahlhartes Gehäuse*)[81]. Wpisana w logikę organizacji biurokratycznej formalizacja, będąca źródłem jej racjonalności, powoduje ujednolicenie działań, struktur i rutyn. Ze względu na nieprzemijalność biurokracji metafora „żelaznej klatki" odzwierciedla brak możliwości ucieczki od organizacji biurokratycznej, która – zgodnie z ówczesnymi przewidywaniami Webera – będzie obejmować coraz większą liczbę stosunków społecznych i gospodarczych. Metafora żelaznej klatki to zarazem obraz społeczeństwa żyjącego w biurokratycznych warunkach skrajnej racjonalności, instrumentalności, rutynizacji i sprawności, w których nadmierna formalizacja organizacji prowadzi do powstania bezosobowej masy urzędników postępujących zgodnie z regułami i zarazem uchylającymi się od osobistego podejmowania decyzji, a tym samym odpowiedzialności[82].

(red.) E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt, Oxford University Press, Oxford 2007.

[80] M. Weber, *Gospodarka...*, s. 166.

[81] W istocie termin „żelazna klatka" należy przypisać pierwszemu tłumaczowi książki Webera *Etyka protestancka i duch kapitalizmu* na język angielski, socjologowi Talcottowi Parsonsowi. W żadnym z polskich przekładów *Etyki protestanckiej*... nie znalazło się wyrażenie „żelazna klatka" – kalka z przekładu Parsona, zob. M. Czech, *Tymczasowe ostatnie słowo. „Żelazna klatka kapitalizmu" Maksa Webera i Talcotta Parsona,* „Przegląd Humanistyczny" 2017, nr 3, s. 39 i n.; zob. M. Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, przekład Bogdan Baran, Jan Miziński „Aletheia", Warszawa 2010.

[82] Por. P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 568. W literaturze zwraca się uwagę, że „im większa biurokracja, tym dłuższa droga obywatela do wspólnego podejmowania decyzji, co stanowi o istocie demokracji", H. Zięba-Załucka, *Demokracja a biurokracja*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 7–8, s. 42. Dostrzegane „napięcie" występujące między formalizacją w jej pozytywnych przejawach, takich jak jednoznaczność, niezmienność, przejrzystość, jednolitość i kompletność regulacji a niezbędną elastycznością, wyznacza kierunek poszukiwań znalezienia równowagi między tymi dwoma stanami. Por. D.R. Kijowski, *Kryteria oceny jakości prawa administracyjnego*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego...*, s. 67.

Rozdział III

New Public Management

1. Założenia i postulaty

W 1979 roku premierem Wielkiej Brytanii została należąca do partii Konserwatywnej Margaret Thatcher. W 1980 roku wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych wygrywał kandydat Partii Republikańskiej Ronald Reagan. Dojście tych dwóch polityków do władzy postrzegać można jako symboliczny moment, kiedy rozpoczęła się zmiana instytucjonalna pola organizacyjnego, zdominowanego od czasu rewolucji przemysłowej przez biurokratyczne formy zarządzania.

Zmiana instytucjonalna określana mianem Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*, NPM), w literaturze przedmiotu często także nazywana paradygmatem NPM, czyli jedność wyjściowych założeń i metod działania, jedność określająca wyraźnie obszar jego badawczych wysiłków i determinująca jego twierdzenia i hipotezy, wyznaczyła kształt i kierunki przeobrażeń administracji publicznej w największym stopniu w krajach anglosaskich[83]. NPM oznacza odejście od hierarchicznych struktur i rozwiązań administracji publicznej, które charakteryzuje: brak potrzeby mierzenia wyników i wydajności, zarządzanie personelem oparte na gwarancji trwałości zatrudnienia i awansu związanego bardziej z długością stosunku pracy niż uzyskiwanymi przez konkretnego pracownika wynikami[84]. W literaturze przedmiotu NPM postrzegane

[83] Reformy instytucjonalne w postaci NPM napotkały opór w państwach europejskich (Skandynawia, Niemcy, Francja), które ze względu na swoją odmienność prawno-ustrojową (nacisk na legalizm w działaniu administracji i duży wpływ weberowskiego modelu biurokracji, a także aksjologie, stanowiły mniej podatny grunt dla implementacji reform. Na przykład w Norwegii prywatyzację przedstawiano jako cofnięcie się w rozwoju, postrzegano ją jako zamach na państwo opiekuńcze. Jednocześnie w pierwszej połowie lat 80. XX wieku pojawiło się rosnące poparcie dla reformowania biurokracji w państwach nordyckich, ale sposób przeprowadzania tych reform był pozbawiony konfrontacji i ideologii charakterystycznej dla Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, a oparty został na kompromisie i zaufaniu. Wyjątkiem na tym tle pozostawał niemiecki program reform instytucjonalnych pod nazwą *Neues Steuerungsmodell*, określany jako niemiecki wariant nowego zarządzania publicznego. Zob. D. Sześciło, *Niemiecki Neues Steuerungsmodell. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 5, s. 45 i n.; A. Chrisidu-Budnik, *Klient organizacji publicznej*, [w:] *Zarządzanie publiczne: koncepcje, metody, techniki*, (red.) A. Frączkiewicz-Wronka, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2013, nr 4 169, s. 11 i n.; J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje...*, s. 125 i n.; A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nielicki, I. Zachariasz (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w Polsce i w Europie*, LIBER, Warszawa 2010.

[84] Por, J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 36.

bywa jako odpowiedź na anachronizm biurokratycznych form zarządzania organizacją, ich przeformalizowanie i niedostosowanie do charakteru zmian, jakie zaszły w gospodarce[85].

NPM silnie osadzone w założeniach ekonomii neoliberalnej oparte było przynajmniej na trzech założeniach. Pierwsze – wywodzące się ze szkoły praw własności – wyrażało przekonanie o wyższości rozwiązań rynkowych nad administracją publiczną. Drugie – także właściwe dla szkoły praw własności – eksponowało znaczenie prywatyzacji, deregulacji i ograniczenia roli administracji jako wytwórcy i dostarczyciela usług na rzecz obywateli. Trzecie – mechanizmy rynkowe powinny dotyczyć wszystkich relacji społecznych, a także zdominować procesy świadczenia usług publicznych[86].

Owe założenia znalazły swoje odzwierciedlenie w trzech postulatach:

1. postulacie obecności w działalności administracji publicznej trzech wartości, które gwarantuje rynek: ryzyka, konkurencji, wolności wyboru;

2. postulacie oddzielenia funkcji ustalania celów strategicznych (kreowania polityki administracyjnej w określonej dziedzinie) od zarządzania (dostarczania obywatelom konkretnych usług publicznych;

3. postulacie transponacji na grunt administracji publicznej metod i technik wykorzystywanych w organizacjach biznesowych.

---

[85] Sześciło i Bełdowski zwracają uwagę, że „model biurokratyczny był właściwy w warunkach gospodarek przemysłowych pierwszej połowy XX wieku. Doszedł jednak do kresu i nie odpowiada już wymogom czasów, których symbolem jest rozwój technologii komunikacyjnych i rozwój gospodarki opartej na wymianie informacji, a nie na produkcji przemysłowej. Realia nowej gospodarki faworyzują techniki zarządzania zapewniające szybkie reagowanie na warunki rynkowe i zapotrzebowanie odbiorców świadczonych usług", D. Sześciło, J. Bełdowski, *W stronę nowego zarządzania publicznego*, http://nawokandzie.ms.gov. pl/numer-4/opinie-4/w-strone-nowego-zarzadzania-publicznego.html (6.02.2019). Podobne stanowisko prezentują Osborne i Gaebler, którzy piszą, iż: „Żyjemy w epoce informacji, w której prawie każdy ma tak samo szybki dostęp do danych, jak przywódcy kraju, mamy gospodarkę opierającą się na nauce, a doskonale wykształceni pracownicy buntują się przeciw rozkazom i domagają się autonomii. Żyjemy w wieku zróżnicowanego rynku towarów i usług, który przyzwyczaił klientów do wysokiej jakości i dużego wyboru produktów. W tym zmienionym otoczeniu powstałe w epoce przemysłowej instytucje biurokratyczne – tak publiczne, jak i prywatne – zupełnie zawodzą. Nowe otoczenie wymaga instytucji elastycznych i łatwo przystosowujących się do zmian", D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 34. Supernat pisze, że „tradycyjny hierarchiczny model administracji nie odpowiada już wymaganiom złożonych, szybko zmieniających się czasów. Sztywne systemy biurokratyczne z procedurami rozkazodawczo-kontrolnymi, ograniczeniami daleko posuniętego podziału pracy, zorientowanymi do wewnątrz kulturą organizacyjną i operacyjnymi modelami nie nadają się w szczególności do rozwiązywania problemów, które przekraczają granice organizacyjne", zob J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, [w:] *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, (red.) A. M. Sosnowski, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania „Copernicus" we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 129.

[86] Zob. Ch. Pollitt, *The New Public Management in international perspective: An analysis of impacts and effects*, [w:] *New Public Management. Current trends and future prospects*, (red.) K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie, Routledge, London 2001, s. 274 i n.

W szczególności postulat wprowadzenia ryzyka, konkurencji i wolnego wyboru ukształtował izomorfizm instytucjonalny pola organizacyjnego i to w dwojaki sposób. Po pierwsze, kontrakt (umowa) stał się główną formą interakcji między aktorami w polu organizacyjnym. Po drugie, pole organizacyjne przyjęło postać heterogeniczną – tworzą go interakcje pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi.

Założenia NPM legły u podstaw konstrukcji przez Christophera Pollitta i Geerta Bouckaerta modelu 4Ms, którego elementy składowe odzwierciedlają kierunki zmian charakterestyczne dla tej reformy instytucjonalnej. Model 4Ms konstytuują cztery połączone ze sobą elementy:

1. *Minimisation.* Minimalizacja roli administracji publicznej jako głównego dostarczyciela usług i zadań publicznych. Realizacja tego celu ma być osiągnięta poprzez procesy prywatyzacji i kontraktowania realizacji zadań oraz usług publicznych podmiotom prywatnym.

2. *Marketisation.* Urynkowienie sektora publicznego i odbiurokratyzowanie jego działalności poprzez stosowanie różnych formy kontraktowania, które uruchamiają mechanizm konkurowania między podmiotami prywatnymi i wpływają na jakość usług publicznych.

3. *Modernization.* Modernizacja sektora publicznego polegająca na wprowadzeniu do sektora publicznego metod i technik zarządzania charakterystycznych dla sektora prywatnego[87], które powinny znaleźć swój refleks w zróżnicowanych obszarach aktywności administracji publicznej (w sposobach konstrukcji budżetów, zarządzaniu zasobami ludzkimi, rachunkowości) oraz we wprowadzeniu wskaźników mierzenia wyników i wydajności.

4. *Maintenance.* Takie utrzymywanie równowagi pomiędzy biurokracją, formalizacją i mechanizmami rynkowymi, które doprowadzi do optymalizacji wyników funkcjonowania administracji publicznej[88].

W każdym ze wskazanych elementów odnaleźć można kontrakt (umowę), który w NPM jest podstawowym instrumentem tej reformy instytucjonalnej[89]. Dlatego też

[87] O metodach i technikach wykorzystywanych przez NPM zob. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, (red.) E. Ura, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 23–26 maja 2004 r., Rzeszów 2004, s. 469 i n.

[88] Por. Ch. Poliitt, G. Bouckaert, *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 186 i n.

[89] Kontrakt w istocie nie jest instytucją nową, administracja publiczna nigdy nie była strukturą autarkiczną; zmuszona była współpracować z podmiotami prywatnymi, aby zrealizować swoje cele. Do końca XIX wieku, kiedy ówczesne funkcjonowanie państwa było stosunkowo proste, uważano, że administracja to działalność państwa, której celem jest utrzymanie porządku wewnętrznego, zapewnienie podstawowych usług komunalnych, wspieranie szkolnictwa, wymiaru sprawiedliwości, utrzymywanie stosunków

umowy, które znalazły swój wyraz w zróżnicowanych konstrukcjach prawnych, stały się podstawą interakcji aktorów w polu organizacyjnym, a zarazem zdeterminowały ich charakter[90].

Kontrakt, który z perspektywy zmiany instytucjonalnej jawi się jako kluczowy instrument mający ograniczyć biurokratyczne formy zarządzania, a zarazem poprzez wprowadzenie mechanizmów rynkowych doprowadzić do optymalizacji procesów świadczenia usług publicznych, ujawnił istnienie w relacjach międzyorganizacyjnych asymetrii informacji i kosztów transakcyjnych. Interakcje między aktorami pola organizacyjnego zaczęły przyjmować postać relacji będącej umową, na podstawie której zleceniodawca (*principal*) angażuje i upoważnia zleceniobiorcę (*agent*) do wykonywania w jego imieniu określonych zadań lub usług oraz deleguje na niego część uprawnień do podejmowaniu decyzji[91]. Relacja występująca między pryncypałem a agentem stanowi podstawowy przedmiot analizy teorii agencji.

---

międzynarodowych. Realizacja celów współczesnej administracji wymagała stosunkowo małego stopnia współdziałania administracji publicznej z podmiotami prywatnymi. Rewolucja przemysłowa, zmieniając kontekst społeczno-gospodarczy funkcjonowania administracji publicznej i tworząc pole organizacyjne zdominowane przez biurokratyczne formy zarządzania, uruchomiła dynamikę rozwoju przemysłu i procesy urbanizacji. Wykształcenie się aglomeracji przemysłowych unaoczniło bardzo niską jakość usług komunalnych i wymusiło procesy ich modernizacji. Wtedy też zaczęły wykształcać się podstawy nowożytnych form kontraktowania, przyjmujące postać zlecania realizacji usług publicznych podmiotom prywatnym, np. parlament w Danii w 1926 roku przyjął ustawę umożliwiającą władzom lokalnym kontraktowanie z podmiotami prywatnymi zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, zob. M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 56.

[90] Stosowanie umowy jako formy działania administracji publicznej szczególnie widoczne jest w sferze określanej mianem administracji świadczącej, tzn. zorientowanej na wykonywanie określonych zadań i usług publicznych. Zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, nr 2, s. 115 i n.; M. Kisała, *Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, (red.) A. Doliwa, S. Prutis, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 239 i n.; D.R. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich* działania. *Studia i materiały z konferencji poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Towarzystwo Naukowej Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2005, s. 281 i n.; A. Miruć, *Podmioty prywatne realizujące zadania publiczne – kontraktualizm*, [w:] *Nauka administracji*, (red.) B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Officyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 365 i n.; A. Modrzejewski, *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, (red.) A. Doliwa, S. Prutis, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 219 i n.; J. Jakubek-Lalik, D. Sześciło, *Kontraktualizm jako metoda sterowania w administracji rządowej*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego,* (red.) J. Korczak, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr., Wrocław 2018, s. 173 i n.

[91] Zob. F. Amagoh, *Information asymmetry and the contracting out process*, „The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal" 2009, nr 2, s. 1 i n.

2. Teoria agencji

Teoria agencji stanowiąc istotny komponent nowego instytucjonalizmu, podważa twierdzenia ekonomii neoklasycznej o jednolitości celów stron umowy. W teorii agencji wskazuje się przynajmniej na dwa źródła mogące potencjalnie utrudniać sprawną realizację umowy. Pierwsze, to występowanie niezgodności celów między stronami umowy, która przejawia się w tym, że zleceniobiorca nie utożsamia się z celami zleceniodawcy i dlatego może podejmować działania polegające na unikaniu rzetelnego wykonywania obowiązków wynikających z postanowień umowy[92]. W teorii agencji dostrzega się, że postanowienia umowy nie zawsze są w stanie wyeliminować zjawisko „uchylania się" od wykonywania obowiązków przez agenta oraz że natężenie stopnia kontroli podejmowanej przez pryncypała nie zawsze prowadzi do wyeliminowania oportunizmu agenta[93]. Drugim źródłem jest asymetria informacji występująca pomiędzy pryncypałem i agentem. Asymetria informacji stanowi sytuację, w której każda ze stron dysponuje odmiennym zakresem wiedzy dotyczącej umowy. Asymetria informacji stanowi konsekwencję działań podejmowanych przez agenta, który w trakcie trwania umowy dąży do realizacji indywidualnych celów[94]. Asymetria informacji przyjmuje postać negatywnej selekcji (*adverse selection*) i/lub pokusy nadużycia (*moral hazard*).

Negatywna selekcja to sytuacja, kiedy jedna ze stron umowy jest lepiej poinformowana niż druga strona. Strona lepiej poinformowana korzysta z przywileju określanego mianem ukrytej informacji (*hidden information*) i jednocześnie ma motywację, aby zachować tę przewagę informacyjną przed zawarciem umowy[95]. W teorii agencji obecne jest założenie, że stroną lepiej poinformowaną jest zazwyczaj agent, podczas gdy pryncypał nie ma możliwości pełnej weryfikacji wiedzy, umiejętności czy też zasobów, którymi dysponuje agent. Ograniczone możliwości weryfikacji szeroko rozumianego potencjału agenta tworzą istotną barierę do sprawnej realizacji kontraktu.

---

[92] W anglojęzycznej literaturze przedmiotu proces uchylanie się przez agenta od realizacji obowiązków wynikających z postanowień umowy określany jest jako *shirking*; zob. M.C. Jensen, W.H. Meckling, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure*, „Journal of Financial Economics" 1976, nr 3, s. 305 i n.

[93] Zob. A. Huque, *Contracting out and trust in the public sector: case of management from Hong Kong*, „Organization Review" 2005, nr 1, s.69 i n.; D. Kettl, *Sharing power: public governance and private markets*, The Brookings Institution, Washington 1993.

[94] Zob. K. Eisenhardt, *Agency theory: An assessment and review*, „Academy of Management Review" 1989, nr 1, s. 57 i n.; P. Taylor, *Do public sector catering tender procedures result in auction for "lemons"*, „International Journal of Public Sector Management" 2005, nr 6, s. 484 i n.

[95] Zob. V. Rai, D.H. Kim, *Principal-agent problem: A cognitive map approach*, „Electronic Commerce Research and Applications" 2002, nr 2, s. 174 i n.

Pokusa nadużycia zwykle pojawia się na etapie wykonywania postanowień umowy. Zjawisko pokusy nadużycia obejmuje działania podejmowane przez agenta, które trudno jest pryncypałowi monitorować. Agent dysponuje możliwością podejmowania ukrytych działań (*hidden action*), tzn. takich, które ze względu na wysokie koszty transakcyjne trudno jest monitorować lub w ogóle ich obserwacja nie jest możliwa[96]. Istniejące w relacji agencji przyczyny występowania asymetrii informacji powodują powstawanie szczególnego rodzaju kosztów transakcyjnych, które określane są mianem kosztów agencyjnych (*agency costs*). Koszty agencyjne to koszty, które trzeba ponieść, aby odbywająca się w ramach umowy wymiana ekonomiczna była skuteczna.

Laureat ekonomicznej nagrody Nobla Oliwier Williamson definiuje koszty transakcyjne w następujący sposób: „transakcja następuje wówczas, gdy dobro lub usługa są przemieszczane przez technologicznie odrębny interes. Jedno stadium aktywności się kończy, a nowe zaczyna. Przy dobrze działającym interfejsie, jak przy dobrze działającej maszynie, owe transfery dokonują się gładko. W systemie mechanicznym zwracamy uwagę na tarcie: czy przekładnia zazębia się, czy części są naoliwione, czy nie ma zbędnego poślizgu lub innej straty energii? Ekonomicznym odpowiednikiem tarcia jest koszt transakcyjny: czy strony wymiany współdziałają harmonijnie, czy też występują ciągłe nieporozumienia i konflikty prowadzące do opóźnień, załamań i innych zakłóceń"[97]. Williamson zwraca uwagę, że koszty wytworzenia dóbr i usług obejmują nie tylko koszty produkcji, lecz także koszty transakcji. Te ostatnie – utożsamiane z kosztami koordynacji – obejmują koszty monitoringu, kontroli i zarządzania transakcją. Podkreślić należy, że są to koszty koordynacji międzyorganizacynej, będącej funkcją tworzenia relacji umownych pomiędzy aktorami. Koszty agencyjne, jako szczególna postać kosztów transakcyjnych, stanowią koszty związane z istnieniem relacji agencji. Dzielą się na trzy grupy:

1. Koszty agencyjne *ex ante* występujące lub antycypowane na etapie przygotowywania umowy. Zalicza się tu koszty: (a) poszukiwania partnera współpracy, (b) negocjacji, (c) koordynacji dotyczące ustalania wzajemnych zobowiązań, (d) przetwarzania i wymiany informacji, (e) poszukiwania, rozpoznawania i oceny dostępnych ofert.

2. Koszty agencyjne *in tractu*, które powstają w trakcie realizacji umowy i mogą stanowić konsekwencję ograniczeń kontraktowania[98]. Zalicza się tu koszty: (a) moni-

[96] Zob. T. Brown, M. Potoski, D. Slyke, *Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets*, „Public Administration Review" 2006, nr 3, s. 323 i n.

[97] O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998, s. 1; zob. też. M. Pankowska, *Teoria kosztów transakcyjnych według Oliviera Williamsona*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1995, nr 3, s. 87 i n.

[98] Ograniczenia w kontraktowaniu wynikają z zakorzenionego w systemie *common law* podziału kon-

toringu działań agenta (realizacji postanowień umowy), (b) renegocjacji postanowień umowy.

3. Koszty agencyjne *ex post*, które obejmują: (a) koszty egzekwowania warunków umowy, (b) koszty kontroli.

Spojrzenie na umowę jako podstawowy instrument, na którym zasadzają się interakcje w polu organizacyjnym, uzasadnia konstatację, że umowa ma dwoistą naturę: zarówno redukującą, jak i generującą ryzyko oraz niepewność związane z umową[99]. Możliwość wystąpienia negatywnej selekcji, zwłaszcza na etapie poprzedzającym zawarcie umowy, implikuje istnienie kosztów agencyjnych *ex-ante*, które musi ponieść pryncypał. Sam fakt konieczności poniesienia takich kosztów przez pryncypała jest

traktów na kontrakty kompletne (*complete contracts*) i niekompletne (*incomplete contracts*). Kontrakt kompletny stanowi umowę, której postanowienia i warunki zostały jednoznacznie sformułowane dla wszystkich sytuacji, które mogą mieć miejsce w trakcie realizacji umowy. Kontrakt kompletny nie wymaga zatem renegocjacji i jest realizowany analogicznie do uzgodnień poczynionych na etapie przedkontraktowym. Kontrakt niekompletny stanowi umowę, która nie jest „domknięta" z powodu braku możliwości antycypowania wszystkich zdarzeń, które mogą wystąpić w trakcie jego realizacji. Kontekst sytuacyjny może „wymuszać" konieczność renegocjacji i modyfikacji reguł, w których ramach będzie on realizowany. Według Oliviera Williamsona kontrakty niekompletne powodują, że *post factum* istnieje ryzyko wystąpienia sytuacji nieprzewidzianych w umowie. Dlatego też w odniesieniu do kontraktów niekompletnych używa się określenia „kontraktowanie", tzn. proces składający się z trzech etapów: (1) etapu poprzedzającego zawarcie umowy związanego z poszukiwaniem informacji o usłudze/produkcie, cenie, partnerze, (2) etapu konstrukcji umowy obejmującej negocjacje, (3) etapu kontroli i egzekwowania postanowień zawartych w umowie. Zob. B. Borkowska, *Niedoskonałości kontraktowania w trybie zamówień publicznych*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. System zamówień publicznych w Polsce*, (red.) T. Kocowski, J. Gola, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017, s. 249 i n. Założenie o niekompletności umów zawieranych w obrocie należy do podstawowych kanonów ekonomicznej analizy prawa, zob. R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 269 i n.

[99] Zgodnie z prakseologiczną interpretacją procesu decyzyjnego, decyzja jest podejmowana w warunkach pewności, gdy znane są istotne elementy sytuacji oraz zależności przyczynowo-skutkowe w niej zachodzące. W warunkach niepewności decyzja jest podejmowana wówczas, gdy nie są znane elementy sytuacji, ani prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz zależności przyczynowo-skutkowe występujące w jej obrębie. Zatem pewność i niepewność to dwa krańce *continuum*: od pełnej przewidywalności do pełnej nieprzewidywalności skutków działania. Inaczej przedstawia się sytuacja ryzyka, bowiem istnieje ono wówczas, gdy nie ma pewności, co do określonych elementów sytuacji, lecz znane jest prawdopodobieństwo ich wystąpienia i znane są zależności przyczynowo-skutkowe zachodzące między nimi; J. Zieleniewski, *Organizacja...*, s. 484. Tak więc zarówno ryzyko, jak i niepewność mają wspólny mianownik, którym jest brak pewności co do skutków podjętego działania. Różni oba te stany to, że cechą niepewności jest nieprzewidywalność skutków działania, a cechą ryzyka – ich przewidywalność. W konsekwencji ryzyko to stan, gdy nie można przewidzieć z całkowitą pewnością skutków wyboru danego wariantu, ale jest wystarczający zasób informacji, aby określić prawdopodobieństwo osiągnięcia pożądanego wyniku. Często ryzyko opisywane jest przy użyciu terminu „prawdopodobieństwo", czyli takie zagrożenie, którego prawdopodobieństwo wystąpienia jest większe od zera, a mniejsze od 1. Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Struktury heterarchiczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządzami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia,* (red.) J. Korczak, E-Wydwnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr., Wrocław 2016, s. 47 i n.

niekorzystny. Paradoksalnie jednak świadoma decyzja pryncypała o konieczności poniesienia kosztów *ex-ante* prowadzić może do bardziej efektywnej realizacji umowy i obniżenia ryzyka związanego z umową. Świadoma decyzja pryncypała o konieczności poniesienia wysokich kosztów agencyjnych na etapie poprzedzającym zawarcie umowy zwiększa prawdopodobieństwo redukcji kosztów *in tractu* i kosztów *ex-post*[100]. Dla większej przejrzystości założeń teorii agencji w tabeli 1 przedstawiono podstawowe jej założenia.

[100] Na rynku zamówień publicznych instytucją, której uruchomienie wiąże się z koniecznością poniesienia wysokich kosztów agencyjnych, jest dialog techniczny wprowadzony nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych z 12 października 2012 r., a następnie zmodyfikowana nowelizacją z 22 czerwca 2016 roku – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz.1986 ze zm). Instytucja dialogu technicznego stanowi odstępstwo od zasady, że umowa o udzielenie zamówienia publicznego nie podlega na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia negocjacjom i kształtowana jest niemal wyłącznie przez zamawiającego. Dialog techniczny stwarza stronom postępowania, tj. zamawiającemu (pryncypał) i wykonawcy (agent), możliwość wymiany informacji, która tu przyjmuje postać konsultacji jeszcze przed rozpoczęciem procedury udzielenia zamówienia publicznego. Konsultacje umożliwiają skonfrontowanie potrzeb zamawiającego z możliwościami ich realizacji przez wykonawcę, pozwalają poznać specyfikę branży, w której dokonywane jest zamówienie, rozpoznać i ocenić dostępne oferty, ustalić wzajemne zobowiązania, ograniczyć niejasne i niezrozumiałe zapisy w dokumentacji przetargowej. Podjęcie przez zamawiającego decyzji o zaangażowaniu się w dialog techniczny zwiększa koszty *ex-ante,* których poniesienie pozwala jednak zredukować ryzyko *ex-post.* Konieczność poniesienia wysokich kosztów na etapie poprzedzającym zawarcie umowy jest także widoczna w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w modelu hybrydowym. W przypadku realizacji tego typu przedsięwzięć kluczowe znaczenie ma zarówno etap tzw. analiz przedrealizacyjnych, jak i etap wyboru partnera prywatnego. Na etapie analiz przedrealizacyjnych tworzy się szczegółową koncepcję projektu, w ramach której zachodzi konieczność przeprowadzenia tzw. *marketing testing* – badań rynkowych nastawionych na pozyskanie informacji od instytucji finansowych oraz podmiotów zainteresowanych wejściem do projektu i jego realizacją. Na etapie procedury wyboru partnera prywatnego dokonuje się konfrontacji wypracowanych koncepcji z możliwościami i potencjałem podmiotów prywatnych. Zazwyczaj procedura wyboru partnera prywatnego zajmuje ponad rok, dialog konkurencyjny obejmuje kilka tur negocjacyjnych i dotyczy zróżnicowanych aspektów współpracy w ramach partnerstwa. Wpisana w logikę partnerstwa publiczno-prywatnego w modelu hybrydowym konieczność poniesienia wysokich kosztów *ex-ante* podporządkowana jest zapewnieniu bezpieczeństwa i stabilności projektu. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006; ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1431 ze zm.); Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020 z dnia 18 marca 2015 r.

Tabela 1. Podstawowe założenia teorii agencji

Założenia	Treść
Relacja/Podmioty	Umowa pomiędzy pryncypałem i agentem
Informacja	Asymetryczna dystrybucja informacji pomiędzy stronami umowy
Charakter relacji	Oportunizm wynikający z częściowego konfliktu interesów
Problemy	Niepewność (umowy niekompletne)
Koszty agencyjne	Wysokie – negatywna zależność między kosztami *ex-ante* a kosztami *in tractu* i *ex post*

Źródło: opracowanie własne.

3. Kontraktualizacja w *New Public Management*

W NPM kontrakt postrzegany jest jako podstawowy instrument realizacji zadań i usług publicznych. Umowa traktowana jest jako mechanizm zapewniający elastyczność w działaniu, a zarazem wprowadzający elementy konkurencji w obszarze funkcjonowania administracji publicznej. Sama administracja staje się głównym aktorem, który opierając się na stosunkach kontraktowych realizuje nałożone na nią zadania. Implementacja założeń charakterystycznych dla tej reformy instytucjonalnej znalazła swój wyraz w publikacjach naukowych, w których stosunkowo szybko dostrzeżono zasadność aplikacji teorii agencji do procesów kontraktualizacji zadań i sług publicznych[101]. W optyce teorii agencji administracja publiczna jest postrzegana jako zleceniodawca (*principal*), który wykorzystując konkurencyjne metody wyboru, angażuje podmioty prywatne (*agents*) do wykonywania w jego imieniu zadań lub usług, a w określonych sytuacjach przenosi na nie część uprawnień decyzyjny. Z tego punktu widzenia kluczowe staje się tworzenie takich umów, które zagwarantują realizację interesu publicznego.

Analiza umów zawieranych pomiędzy administracją publiczną a podmiotami prywatnymi, dokonywana z perspektywy teorii agencji, pozwala dostrzec, że asymetrią informacji mogą być dotknięte obie strony umowy, zarówno zleceniodawca, jak i zleceniobiorca.

[101] Zob. J. Boston, *Basic NPM ideas and their development*, [w:] *The Ashgate research companion in public management*, (red.) T. Christensen, P. Laegreid Farnham, Routledge, London 2011, s. 17 i n.; G. Harvey, P. Jas, K.Walshe, C. Skelcher, *Absorptive capacity: How organizations assimilate and apply knowledge to improve performance*, [w:] *Connecting knowledge and performance in public services,* (red.) K. Walshe, G. Harvey, P. Jas, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 226 i n.

Obustronna asymetria informacji spowodowana jest brakiem umiejętności, wiedzy zleceniodawcy, który nie zawsze – szczególnie w odniesieniu do wysoce złożonych przedsięwzięć – jest w stanie sprecyzować i dokładnie opisać wymagania dotyczące realizacji zadania oraz wynegocjować adekwatnej do przedmiotu transakcji ceny jego realizacji[102]. Administracja publiczna występując w roli zleceniodawcy wie, jakiej usługi oczekuje, natomiast brakuje jej wiedzy merytorycznej, w jaki sposób wyartykułować swoje oczekiwania. Brak umiejętności skonkretyzowania wymagań dotyczących zadań i usług mających być przedmiotem kontraktowania powoduje niejednoznaczność informacji, która znajduje swoje odzwierciedlenie w zapisach umowy. Konsekwencją może być niewłaściwe zrozumienie przedmiotu umowy, mylne zrozumienie zakresu wykonania przedmiotu umowy lub błędna interpretacja zasad realizacji umowy przez zleceniobiorcę[103].

Specyfika kontraktualizacji zadań i usług publicznych przejawia się także w trudności wyznaczania przez zleceniodawcę adekwatnych kryteriów wyboru najkorzystniejszych ofert i tym samym najlepszego zleceniobiorcy. Obserwacja praktyki kontraktowania zadań i usług publicznych prowadzi do konstatacji, że jest to bardziej złożony i skomplikowany proces, w porównaniu z procesem zawierania umów przez podmioty prywatne. W procesach kontraktualizacji zadań i usług publicznych ową złożoność tworzą między innymi regulacje prawne, skomplikowane parametry techniczne realizacji przedmiotu umowy, „konfliktogenność" interesu publicznego i interesu prywatnego. Problem przyjęcia odpowiednich kryteriów wyboru wzrasta wraz ze złożonością zadania (*task complexity*), które ma być przedmiotem kontraktowania[104].

Swoistą charakterystykę teorii agencji tworzy to, że niektóre usługi publiczne są realizowane na rynkach kontestowalnych (*contestable markets*)[105]. Rynek kontestowalny stanowi obszar funkcjonowania zazwyczaj jednego podmiotu, którego pozycja może

[102] W anglosaskiej literaturze przedmiotu obecny jest termin „*smart buyer*", który odzwierciedla niedoskonałości kontraktowania spowodowane brakiem wystarczających umiejętności, kompetencji i wiedzy administracji publicznej w zakresie wyartykułowania potrzeb. Zob. D.F. Ketll, *op. cit.*, s. 204–205.

[103] Problematyka obustronnej asymetrii informacji widoczna jest np. na rynku zamówień publicznych w procesie przygotowywania przez zamawiającego przedmiotu zamówienia publicznego. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia ma ograniczać „niepewność" wykonawcy i tym samym wpływać na jakość wykonania przedmiotu zamówienia publicznego. Regulacje prawne (art. 36 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych) zawierają jedynie minimalne wskazania dotyczące charakteru i jakości informacji, które okazują się jednak niewystarczające w przypadku wzrostu specyficzności zasobów koniecznych do realizacji przedmiotu umowy.

[104] Zob. S. Globerman, A. Vining, *A framework for evaluating the government contracting – out decision with application to information technology*, „Public Administration Review" 1996, nr 6, s. 577 i n.

[105] Rynki kontestowalne można odnaleźć w sektorach inżynieryjnych gospodarki komunalnej (infrastruktura ciepłownicza, kanalizacyjna, wodociągowo-kanalizacyjna).

być w dowolnym momencie zagrożona przez wejście konkurentów (kontestatorów)[106]. Rynki kontestowalne charakteryzuje nie tyle konkurencja na rynku (*within the field*), co konkurencja o rynek (*for the field*). Zaletą rynków kontestowalnych jest możliwość ograniczenia oportunizmu zleceniobiorcy[107]. Istnienie potencjalnych konkurentów, którzy mogą wytwarzać po takim samym koszcie, na podstawie zbliżonej technologii, takie samo dobro jak podmiot już funkcjonujący na rynku, stanowi bodziec do powstrzymywania się od podejmowania działań oportunistycznych. Na rynkach kontestowalnych obecne są dwojakiego rodzaju zależności: (1) im wyższy jest stopień kontestowalności (konkurencyjności) rynku, tym mniejsze ryzyko podejmowania działań oportunistycznych przez zleceniobiorcę, (2) im niższy stopień kontestowalności rynku, tym większe ryzyko podejmowania działań oportunistycznych, które właśnie konstytuują zjawisko pokusy nadużycia[108].

4. Koordynacja formalna i relacyjna

NPM wyeksponował znaczenie umowy jako głównego instrumentu kształtującego relacje między sektorem publiczny i prywatnym. Podstawą identyfikacji pola organizacyjnego stworzonego pod wpływem reform NPM jest koordynacja kontraktowa (*contractual governance*), która wyznacza ramy interakcji aktorów w polu organizacyjnym[109]. Podstawowym instrumentem koordynacji kontraktowej jest umowa prawna (*legal contract*, *formal contract*), dlatego też koordynacja kontraktowa bywa określana mianem koordynacji formalnej[110]. Relacje pomiędzy aktorami w polu organizacyjnym przyjmują postać stosunków zobowiązaniowych, sami natomiast aktorzy stają się stronami umowy, występując w roli pryncypała (administracja publiczna) i agenta (podmioty prywatne). Umowa reguluje relacje między stronami i ma na celu eliminację możliwości podejmowania zachowań oportunistycznych przez agenta, który dąży do realizacji

[106] W.J. Baumol, J.C. Panzar, R.D. Willing, *Contestable markets and the theory of industry structure,* Harcourt Brace, San Diego 1982.

[107] Zob. S. Borins, *Encouraging innovation in the public sector*, „Journal of Intellectual Capital" 2001, nr 3, s. 310 i n.

[108] Por. F. Amagoh, *op. cit.*, s. 9.

[109] Zob. J.Zheng, J.K. Roehrich, M.A. Lewis, *The dynamics of contractual and relational governance: Evidence from long-term public-private procurement arrangements*, „Journal of Purchasing and Supply Management" 2008, nr 14, s. 43 i n.

[110] R.S. Achrol, G.T. Gundlach, *Legal and social sefeguards against opportunism in exchange*, „Journal of Retailing" 1999, nr 75, s. 107 i n.; J.J. Li, L. Poppo, K.Z. Zhou, *Relational machanisms, formal contracts, and local knowledge acquisition by international subsidiaries*, „Strategic Management Journal" 2010, nr 31, s. 349 i n.

własnych celów. Wysoki stopień formalizacji umowy znajduje swoje odzwierciedlenie w trzech elementach tworzących koordynację kontraktową: (1) w szczegółowym określeniu praw i obowiązków stron umowy, (2) dokładnym sprecyzowaniu przedmiotu świadczenia, (3) precyzyjnym wyszczególnieniu skutków niewykonania bądź nienależytego wykonania postanowień umowy.

W literaturze wysoki stopień sformalizowania umów postrzegany bywa jako instrument ograniczający ryzyko kontraktowania (*exchange hazards*), którego źródłem jest właśnie oportunizm stron umowy[111]. Wysoki stopień sformalizowania stanowi zarazem bezpośrednią konsekwencję zjawiska niekompletności umów, rozumianego jako brak możliwości skonstruowania umowy, która w pełny sposób regulowałaby wszystkie zachowania stron i wyszczególniała wszystkie okoliczności, jakie pojawić się mogą po jej zawarciu. W konsekwencji każda z umów zawiera pewne luki, które wypełniane są w trakcie trwania umowy. Równolegle niepewność towarzysząca umowie generuje wysokie koszty *ex-ante*, które musi ponieść pryncypał, aby zmniejszyć koszty agencji *in tractu* i *ex post* związane z koniecznością wypełniania wspomnianych luk, tzn. dostosowywania umowy do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych[112].

Postulaty NPM dotyczące odbiurokratyzowania działań administracji publicznej i tym samym zwiększenia jej elastyczności w działaniu, które miały urzeczywistniać procesy kontraktualizacji zadań i usług publicznych, okazały się niezrealizowane. Oportunizm stron umowy, asymetria informacji (negatywna selekcja, pokusa nadużycia), niepewność towarzysząca zawieraniu kontraktów, stanowią przyczyny wysokiego stopnia sformalizowania relacji między uczestnikami pola organizacyjnego. Reformy NPM traktując umowę jako podstawowy instrument współdziałania aktorów, nie uwzględniły występowania potencjalnego konfliktu interesów pomiędzy jej stronami. Konflikt interesów stał się szczególnie istotny w interakcjach pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi, którzy nie reprezentują jednolitych preferencji co do znaczenia wspólnego przedsięwzięcia. Okazało się, że mechanizm koordynacji kontraktowej, opartej na wysokim stopniu sformalizowania współdziałania aktorów, nie jest w stanie w pełni wyeliminować oportunizmu, asymetrii oraz niepewności towarzyszącej zawieraniu umów.

Obserwacja praktyki kontraktowania zdań i usług publicznych pozwoliła dostrzec, że strony współdziałania zwłaszcza takiego, który charakteryzuje długi horyzont czasu,

[111] Zob. L. Poppo, T.R. Zenger, *Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements?*, „Strategic Management Journal" 2002, nr 8, s. 707 i n.; L. Weber, K.J. Mayer, *Designing effective contracts: Exploring the influence of framing and expectations*, „Academy of Management Review" 2011, nr 1, s. 53 i n.

[112] Niepewność może mieć charakter endogeniczny (związany ze szczególnym cechami relacji) lub egzogeniczny (powiązany ze zmianami zachodzącymi w środowisku umowy).

wypracowują pewne nieformalne mechanizmy współdziałania obniżające koszty transakcyjne i powodujące, że umowa zaczyna przyjmować postać umowy relacyjnej. Postępujące natężenie praktyki kontraktowania usług publicznych, które znalazło swój wyraz w przekazywaniu ich realizacji podmiotom prywatnym, doprowadziło do stopniowego wyłaniania się, oprócz mechanizmu koordynacji formalnej, nowego mechanizmu koordynacji relacyjnej (*relational governance*). Relacyjny mechanizm koordynacji opiera się na istnieniu relacji wzajemności i zaufania między stronami umowy[113]. W umowach relacyjnych pojawia się nowy jakościowo, niesformalizowany element, który zwiększa przewidywalność stron umowy i buduje kapitał społeczny, na który według Roberta Putnama składają się trzy elementy:

1. Normy wzajemności i zaufanie, które ułatwiają skoordynowanie działań.
2. Odpowiedzialność za siebie i los wspólnoty, w której ramach obywatele realizują własne interesy.
3. Świadomość współzależności[114].

Istnienie norm wzajemności i relacji zaufania w trakcie współdziałania pozwala: (1) łagodzić konflikt interesów stron umowy, (2) ograniczyć oportunizm stron umowy, (3) zmniejszyć stopień sformalizowania umowy. W literaturze przedmiotu zaufanie jest postrzegane jako komplementarny wobec formalizacji instrument, pozwalający redukować ryzyko kontraktowania oraz koszty agencji związane z niepewnością jako kontekstem umowy[115]. Podstawą tak rozumianej komplementarności jest przekonanie, że koordynacja kontraktowa i koordynacja relacyjna stanowią dwa uzupełniające się mechanizmy[116].

---

[113] L. Poppo, K.Z. Zhou, T.R. Zenger, *Examining the conditional limits of relational governance: Specialized asssets, performance ambiguity, and long-standing ties*, „Journal of Management Studies" 2008, nr 7, s. 1195 i n.

[114] Związki kapitału społecznego z zaangażowaniem obywatelskim Putnam rozumiał następująco: „ci, (...) którzy należą do formalnych i nieformalnych sieci społecznych, są bardziej skłonni poświęcić swój czas i pieniądze w dobrej intencji, niż ci, którzy funkcjonują w izolacji społecznej". Z tych powodów altruizm jest ważnym objawem pozwalającym zdiagnozować obecność kapitału społecznego, R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 197.

[115] Decyzja o zawarciu umowy następuje przeważnie w warunkach niepewności co do możliwości jej zawarcia i skuteczności. Te zależą w dużym stopniu od drugiej strony, jak i od czynników egzogenicznych, których ustalenie na etapie przygotowania i zawierania umowy bywa trudne lub wręcz niemożliwe. Zaufanie w określone przyszłe zachowanie drugiej strony stanowi istotny czynnik będący podstawą decyzji o przystąpieniu do zawarcia umowy i o skuteczności jej realizacji, por. P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2010, s. 18; zob. też G. Baker, R. Gibbons, K.J. Murphy, *Relational contracts and the theory of the firm*, „Quarterly Journal of Economics" 2002, nr 1, s. 38 i n.

[116] Koordynacja jest niezbędna w celu wywołania pożądanego przez każdą organizację efektu synergii, czyli uzyskania większego rezultatu z prowadzonych działań zewnętrznych, niż prosta suma efektów

Podstawowe różnice między formalnym i relacyjnym mechanizmem koordynacji z uwzględnieniem umów przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Formalne i relacyjne mechanizmy koordynacji umów w NPM

Atrybuty	**Formalny mechanizm koordynacji**	**Relacyjny mechanizm koordynacji**
Charakterystyka interakcji z wykonawcami usług publicznych	Relacje krótkoterminowe, zazwyczaj jednorazowe	Relacje długoterminowe, odnawialne
Percepcja	Niski poziom ryzyka i niski stopień zaufania do wykonawcy usług publicznych	Wysoki poziom ryzyka i wysoki stopień zaufania do wykonawcy usług publicznych
	Niski stopień współzależności	Wysoki stopień współzależności
	Normy konkurencji	Normy wzajemności

generowanych przez każdy z elementów działań z osobna. Przez harmonizację, integrację, synchronizację uzyskuje się nadwyżkę korzyści w postaci uzyskania renty z synergii. Termin „koordynacja" wywodzi się od łacińskiego *coordinatio*, co oznacza harmonizację, uzgodnienie wzajemnego stosunku przynajmniej dwóch elementów i ich funkcjonowania dla osiągnięcia zamierzonego celu. Według Fayola „ koordynować to wiązać, łączyć, harmonizować wszystkie działania i wszystkie wysiłki", H. Fayol, *op. cit.*, s. 112. Według Zieleniewskiego koordynacja polega na „koordynowaniu poszczególnych elementów działania pod względem ilościowym i czasowym", J. Zieleniewski, *Organizacja...*, s. 359. W administracji publicznej „koordynacja polega na harmonizowaniu działań podejmowanych przez różne jednostki organizacyjne administracji po to, aby łatwiej i w sposób jednolity osiągnąć zamierzony cel", J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 141–142. Uwzględnienie kryterium zasięgu pozwala wyodrębnić koordynację wewnątrzorganizacyjną i koordynację międzyorganizacyjną. Koordynacja wewnątrzorganizacyjna oparta jest na więzi hierarchicznej i obejmuje koordynację pionową, która podejmowana jest na szczeblu hierarchicznie nadrzędnym w stosunku do koordynowanych komórek organizacyjnych, oraz koordynację poziomą, która oparta jest na więziach informacyjnych występujących między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Jak zauważa Jan Zieleniewski, znaczenie koordynacji wzrasta w miarę komplikowania się struktur organizacyjnych i w miarę wzrostu uzależnienia każdej zorganizowanej części całości od innych jej części, J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 361. Koordynacja międzyorganizacyjna, oparta na formalnych i nieformalnych instrumentach, polega na harmonizowaniu i integracji współdziałania aktorów do osiągnięcia celów kontraktu. Koordynacja międzyorganizacyjna polega na dostosowywaniu do siebie działań ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnego celu w układach międzyorganizacyjnych i międzysektorowych, zob. T. Malone, K. Crowston, *The interdisciplinary study of coordination*, „ACM Computing Surveys" 1994, nr 1, s. 87 i n.

cd. tab. 2

Charakter umowy	Wysoki stopień formalizacji obowiązków, uprawnień oraz zasad współdziałania	Niski stopień sformalizowania postanowień umowy, pozostawiający możliwość adaptacji jej treści do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych
	Dominacja formalnych mechanizmów egzekwowania postanowień	Dominacja nieformalnych mechanizmów egzekwowania postanowień umowy
Charakter usług publicznych	Usługi standardowe – niewymagające dostosowania do indywidualnych potrzeb odbiorcy, specyfikacji lokalnego rynku	Usługi niestandardowe – wymagające stworzenia unikatowego procesu świadczenia usługi
Przewidywalność partnera	Niska	Wysoka
Styl zarządzania	Podstawowym celem zawarcia umowy jest wyegzekwowanie zobowiązań	Podstawowym celem jest utrzymanie, a w razie konieczności – „naprawa" relacji z wykonawcą usługi
	Warunki i zasady realizacji usługi ustalane są przez organ zlecający przed zawarciem umowy i trudno je renegocjować w trakcie jej wykonywania	Warunki i zasady realizacji usługi ustalane są wspólnie przez organ zlecający i podmiot ją wykonujący i na bieżąco negocjowane oraz modyfikowane
	Ostateczna ocena realizacji usługi (*ultimate assessment*) dokonywana jest przez organ zlecający jej wykonanie	Ostateczna ocena realizacji usługi dokonywana jest wspólnie przez organ zlecający i podmiot ją wykonujący (*engagement in ultimate assessment*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Chrisidu-Budnik, *Struktury heterarchiczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, (red.) J. Korczak, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekomomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr., Wrocław 2016, s. 51.

Dostrzeżenie znaczenia koordynacji relacyjnej w stosunkach umownych, a zarazem roli zaufania w usprawnianiu wymiany ekonomicznej odbywającej się w ramach umowy, zbiegło się z kształtowaniem się nowego pola organizacyjnego, w którym interakcje pomiędzy aktorami określane są terminem „*governance*". Określenie „*governance*" odzwierciedla „mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć publicznych (...) uwzględniających współzależność podmiotów publicznych i prywatnych uwikłanych w różne układy sieciowe"[117]. Zmiana charakteru interakcji w polu organizacyjnym była konsekwencją dwóch powiązanych ze sobą zmian instytucjonalnych: pierwsza, o podłożu politycznym powiązana ze zmianą charakteru procesów integracji europejskiej, określana jest mianem współrządzenia wielopoziomowego (*Multi-level Governance*, MlG); druga – rewolucją technologiczną.

[117] H. Izdebski, *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 2, s. 80.

Rozdział IV

New Public Governance

1. Obszary *governance*

Już w latach 70. XX wieku amerykański politolog i dyplomata Harlan Cleveland, analizując przemiany społeczno-instytucjonalne i reformy polityczne, wyodrębnił dwie dystynktywne cechy tych przeobrażeń: pierwsza to postępująca transformacja struktur organizacyjnych, które ze struktur hierarchicznych ewoluują w kierunku struktur sieciowych; drugą cechę stanowił rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy[118]. Dostrzegana współcześnie redefinicja klasycznej formy władzy opartej na hierarchii i scentralizowanym sterowaniu stanowi przewidywany przez Clevelanda proces spłaszczania struktur organizacyjnych, które ewoluują w kierunku sieci charakteryzujących się znaczącą eliminacją więzi wertykalnych na rzecz więzi horyzontalnych, dyfuzją władzy, zlokalizowanej w wielu ośrodkach decyzyjnych.

Od końca lat 90. XX wieku zaczęła rozwijać się koncepcja *governance*, stosunkowo szybko stając się znaczącym podejściem badawczym nad dynamiką procesów składających się na integrację europejską. Równolegle nieodwracalne uwikłanie administracji publicznej w stosunki umowne i wykształcenie się dwóch mechanizmów koordynacji: formalnej i relacyjnej, skierowało uwagę przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych (nauka administracji, geografia, politologia, nauki z zakresu zarządzania) na zjawisko usieciowienia współdziałania aktorów publicznych i prywatnych[119]. Zmiany instytucjonalne, mające charakter emergentny i tym samym rozłożony w czasie, dokonujące się na poziomie narodowym i ponadnarodowym, doprowadziły do uformowania się koncepcji nowego publicznego współrządzenia (*New Public Governance*, NPG).

---

[118] Zob. H. Cleveland, *The future executive: A guide for tomorrow's managers*, Harper & Rows, New York, 1972, s. 12 i n.

[119] Zob. np. B. Kołust, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2015; S. Goldsmith, W.D Eggers, *Governing by network. The new shape of public sector,* The Brooking Institution, Massachusetts 2004; J. Supernat, *Administrowanie...*, s. 129–135; J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej,* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Polska, Warszawa – Kraków 2007, s. 207–229; J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

O koncepcji NPG trudno jest pisać z kilku względów. Po pierwsze, jest to zjawisko wieloaspektowe. O NPG można mówić w aspekcie prawnym – zjawisko to można wtedy opisywać językiem konstytucyjnoprawnym, administracyjnoprawnym. Jednak NPG jest zarazem przedmiotem badań politologii, ekonomii, socjologii. Każdy z tych dyskursów będzie różnił się od siebie m.in. wskutek przyjmowania odrębnych perspektyw badawczych, używania odmiennych narzędzi badawczych czy hermetycznego języka. Po drugie, z racji swojej istoty samo określenie „*governance*" jest różnie definiowane[120]. Na różnorodność definicyjną nakłada się problem tłumaczenia tego terminu na język polski, trudno jest je dosłownie przetłumaczyć. W zależności od kontekstu użycia i często przestrzeni zastosowania oznacza coś „odmiennego i podobnego". Wreszcie, po trzecie, termin „*governance*" odnoszony jest do różnych aspektów rzeczywistości, a ich różnorodność ujawnia się przy próbach zdefiniowania tego terminu.

Problemy definicyjne terminu „*governance*", związane z coraz większą kompleksowością spraw publicznych i różnorodnością podmiotów mających kompetencje w ich zakresie, doprowadziły do podważania sensowności tworzenia definicji omawianego zjawiska. Jak zwraca uwagę Hubert Izdebski, próby definiowania „*governance*" bywają uznawane za otwieranie puszki Pandory, a liczne definicje bardziej zaciemniają niż wyjaśniają jego istotę[121]. Równolegle waga i popularność problematyki *governance,* znajdująca swoje odzwierciedlenie w interdyscyplinarnej literaturze przedmiotu, pozwala na wyodrębnienie trzech obszarów *governance.*

Pierwszy obszar obejmuje problematykę *corporate governance* – nadzoru korporacyjnego, którego początki sięgają rewolucji menedżerskiej. Rewolucja menedżerska, będąca jednym z przejawów rewolucji przemysłowej, doprowadziła do oddzielenia własności od zarządzania przedsiębiorstwem i wykształcenia się profesjonalnej klasy

[120] *Governance* bywa definiowane „jako procesy i instytucje tak formalne, jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy", N. Keohane, J. Nye, *Governance in a globalization world*, Brookings Institution, Washington 2000, s. 37. *Governance* „to mechanizmy i procesy tworzenia oraz realizacji polityki publicznej przez podmioty posiadające formalne lub nieformalne umocowanie w określonych strukturach", P. Kopyciński, *Znaczenie koordynacji sieciowej w innowacyjnym rozwoju regionu,* „Zarządzanie Publiczne" 2009, nr 3, s. 9. *Governance* jest także definiowane jako „sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych", S. Mazur, *Wprowadzenie*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, (red). S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2015, s. 13.

[121] Por. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 16.

menedżerów[122]. Ze względu na cele badawcze pracy ten typ *corporate governance* nie będzie przedmiotem dalszego zainteresowania.

Drugi obszar wyznacza zagadnienie *good governance* – dobrego rządzenia, które w Europie w przestrzeni publicznej zaistniało dzięki mechanizmom unijnej polityki spójności[123]. Pojęcie *good governance* ma dwa wymiary: strukturalny, odnoszący się do funkcjonowania administracji publicznej i władz politycznych na wielu poziomach decyzyjnych, oraz behawioralny, odnoszący się do włączania w procesy decyzyjne różne grupy interesów reprezentowane przez administracje publiczną, podmioty prywatne i obywateli.

Zgodnie z postanowieniami Białej Księgi *European Governance*[124] wyodrębnić należy pięć wyznaczników dobrego rządzenia: otwartość (*openness*), partycypację (*participation*), rozliczalność (*accountability)*, efektywność (*effectiveness*) oraz spójność (*coherence*).

Tak rozumiana redefinicja władzy, dokonywana w ramach *good governance,* szczególnie widoczna jest w koncepcji MlG, oddającej współczesną istotę mechanizmów koordynacji wykorzystywanych w politykach publicznych. Istotą współrządzenia wielopoziomowego jest realizacja działań na kilku poziomach – krajowym i ponadnarodowym (unijnym), oraz na różnych szczeblach władzy publicznej w ramach konkretnego kraju – regionalnym i lokalnym. MlG eksponuje procesy dyspersji władzy i związanych z tym konsekwencji w postaci sieci wzajemnych powiązań i zależności między instytucjami Unii Europejskiej oraz jej państwami członkowskimi. Do najważniejszych atrybutów współrządzenia wielopoziomowego zalicza się:

1. Istnienie wielu niezależnych centrów decyzyjnych, często kreowanych *ad hoc*, zgodnie z pojawiającymi się potrzebami.

2. Pionową i poziomą dezagregację roli państwa powiązaną z procesami integracji europejskiej i regionalizacji, co w rezultacie prowadzi do wykształcania się wielo-

[122] Obserwacja przez Maxa Webera reguł postępowania menedżerów w ówczesnych przedsiębiorstwach stała się jedną z podstaw konstrukcji typu idealnego biurokracji, a zarazem wyodrębnienia przez Henry Fayola funkcji kierowania. Na temat rewolucji menedżerskiej zob. J. Burnham, *Rewolucja menedżerska,* Instytut Literacki, Paryż 1958.

[123] Zob. R. Rhodes, *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability,* Buckingham: Open University Press 1997, s. 29 i n.

[124] European Commission: European Governance A White Paper, Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428. W Unii Europejskiej, oprócz Białej Księgi, podstawowymi wytycznymi w zakresie stosowania założeń i zasad dobrego rządzenia są: Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, dostępny na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich www.rpo.gov.pl/pl/content/europejski-kodeks-dobrej-praktyki-administracyjnej (dostęp 24.02.2019), Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz. Urz. UE L 123/1 z 12 maja 2016 r.).

poziomowości władzy, dzielenia się odpowiedzialnością i zachodzeniem kompetencji różnych aktorów.

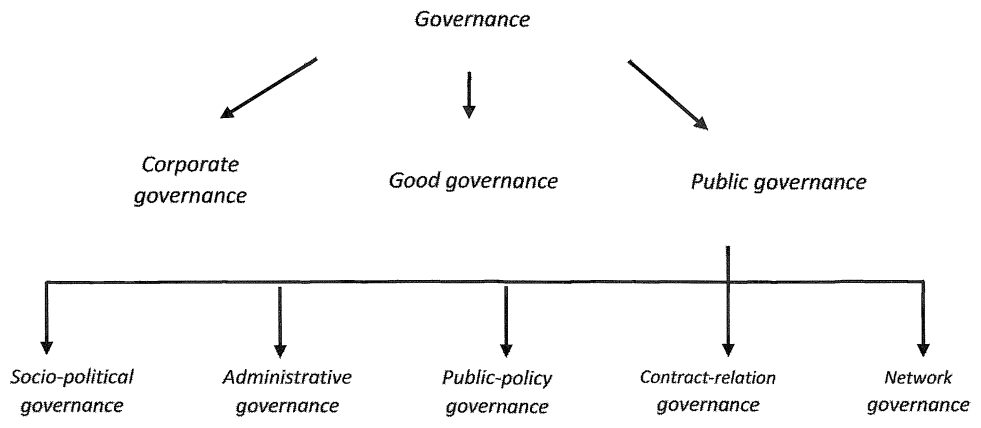
3. Relacje między aktorami uczestniczącymi w procesach współrządzenia, które przyjmują postać współdziałania, konkurencji, koopetycji.

4. Wzrost znaczenia koordynacji relacyjnej i umów relacyjnych.

5. Znaczenie podejścia oddolnego (inkrementalnego) do realizacji zadań publicznych i wzrost znaczenia terytorium jako przestrzeni transferu wiedzy i informacji[125].

Trzeci obszar konstytuuje niejednorodna problematyka określana mianem *public governance*. Obserwacja dyskursu naukowego, prowadzonego w tym obszarze, uzasadnia rekonstrukcję pięciu kierunków badawczych, z których każdy zakłada konieczność usieciowienia współdziałania aktorów dla realizacji celów publicznych: (1) *socio-political governance*, (2) *administrative governance*, (3) *public policy governance*, (4) *contract-relation governance*, (5) *network governance*. Związki między obszarami i kierunkami badawczymi w NPG przedstawia schemat.

Schemat. Obszary i kierunki NPG



Źródło: opracowanie własne na podstawie: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance*, Routledge, London – New York 2010, s. 6–8.

[125] Por. P. Kopyciński, *Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (multi-level governance). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego*, „Zarządanie Publiczne" 2014, nr 4, s. 36.

Kierunek *socio-political governance* podważa monopol państwa w procesach kreowania polityk publicznych i podkreśla znaczenie udziału w ich stanowieniu zróżnicowanych aktorów. Relacje między aktorami mają charakter policentryczny, a nie hierarchiczny, natomiast zasadniczą funkcją rządzenia staje się koordynacja (regulacja), a nie redystrybucja[126]. Aktorzy traktowani są podmiotowo, jako aktywni uczestnicy przemian i procesów decyzyjnych, ich inkluzje w procesy decyzyjne umożliwia partycypacja polityczna, która polega na „wpływie na czynione przez rządzących (...) alokacje cenionych społecznie wartości"[127]. Tak ujęta partycypacja dotyczy procesów związanych z formułowaniem „kierunków działań, strategii, polityk, decyzji posiadających znaczenie polityczne"[128].

Kierunek *administrative governance* koncentruje się na problematyce uwarunkowań skutecznej implementacji polityk administracyjnych celem dostarczania dóbr publicznych. Analizuje się tu szanse i zagrożenia, jakie mogą towarzyszyć wdrażaniu konkretnej polityki administracyjnej, a także uwaga skupiona pozostaje na samej sieci jako mechanizmie urzeczywistniania owej polityki. Sieć stanowi przestrzeń konfrontacji różnych preferencji aktorów oraz cyrkulacji różnego typu zasobów między nimi. Rolą administracji publicznej jest dostrzeżenie istnienia współzależności, identyfikacja aktorów, którzy winni stać się uczestnikami sieci oraz ustalenie zasad i koordynowanie transferu zasobów w ramach sieci. Tak rozumiana rola administracji publicznej w usieciowieniu współpracy kojarzona bywa z metaforą *hollow state* (pustego państwa)[129]. W praktyce państwo funkcjonuje, tyle iż zmieniają się mechanizmy władzy. Implementacja polityki administracyjnej odbywa się tu nie przez hierarchiczną strukturę, lecz przez bardziej złożony mechanizm autonomicznych lub quasi- autonomicznych i samokoordynujących się sieci, których uczestnicy są istotnymi w danej sferze interwencji państwa aktorami.

Kierunek *public policy governance* osadzony jest w teorii zasobowej. W omawianym kierunku akcentuje się uzależnienie możliwości realizacji polityk publicznych od dostępu do kompetencji (zasobów), których właścicielami są podmioty prywatne[130].

[126] Por. J. Kooimann, *Social-political governance: Overview, reflections and design*, „Public Management Review" 1999, nr 1, s. 67 i n.

[127] M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Marszałek, Toruń 2008, s. 103.

[128] *Ibidem.*

[129] B. Milward, K. Provan, *Managing the hollow state: Collaboration and contracting*, „Public Management Review" 2003, nr 1, s. 2 i n.

[130] Kompetencja jest podstawową jednostką analizy w teorii zasobowej. Celem administracji publicznej jest identyfikacja tych aktorów, którzy dysponują kompetencjami adekwatnymi do osiągnięcia celów ustanawianych w procesach prowadzenia polityk publicznych, a także taka konfiguracja interakcji sieciowych, która umożliwi uzyskanie stosownej renty z tytułu istnienia sieci. Znaczenie dostępu do kompetencji, którymi dysponują inni aktorzy, zostało już dostrzeżone przez Williamsona. Postrzegał on *outsourcing* jako metodę dostępu do kompetencji, którymi dysponują zewnętrzni wobec przedsiębiorstwa aktorzy, zob. O.E.

W teorii zasobowej aktorzy w swych działaniach nie są samowystarczalni, ale wręcz potrzebują nowych źródeł wiedzy, zasobów, kompetencji. „Aktorzy sceny publicznej stają się w większym stopniu od siebie zależni, co powoduje, że nie mogą osiągać swoich celów bez odwołania się do zasobów posiadanych przez innych aktorów"[131]. Faktyczne współrządzenie praktykuje się przez rozmaite alianse pomiędzy tym co państwowe, a tym co obywatelskie, oraz tym, co publiczne, i tym co prywatne[132]. Kierunek *public policy governance* powiązany jest z sieciową optyką kapitału społecznego.

Kapitał społeczny stanowi wieloznaczne pojęcie. Jego interpretacja różni się w poszczególnych kierunkach badań zajmujących się tym zjawiskiem[133]. Stosunkowo nowe podejście do badania kapitału społecznego stanowi nurt sieciowy[134]. Charakterystykę przesądzającą o odrębności nurtu sieciowego konstytuuje pięć elementów:

1. Kapitał społeczny jest analizowany z perspektywy pojedynczego aktora[135], analizuje się korzyści wynikające dla aktora z tytułu uczestnictwa w sieci[136].

2. Aktorzy połączeni są ze sobą nachodzącymi na siebie relacjami formalnymi i nieformalnymi.

3. Tworzenie sieci jest procesem racjonalnym podporządkowanym celom, które chce osiągnąć poszczególny aktor.

4. Kapitał społeczny powstaje w wyniku interakcji, które zachodzą pomiędzy uczestnikami sieci, jest zatem zasobem zawartym w strukturze sieci – zasobem osiągalnym dzięki relacjom, jakie tworzą uczestnicy[137].

5. Aktor dążąc do realizacji własnych celów, może korzystać zarówno z zasobów własnych, jak i zasobów pozostałych uczestników sieci.

Williamson, *Strategy research: Governance and competence perspectives*, „Strategic Management Journal" 1999, nr 12, s. 1087 i n.

[131] M. Stępień, *op. cit.*, s. 173.

[132] Por. J. Soroka, *op. cit.*, s. 57.

[133] Zob. S. Durlauf, *On the empirics of social capital*, „The Economic Journal" 2002, nr 483, s. 459 i n.

[134] Reprezentantami i uczonymi, którzy wnieśli istotny wkład w rozwój sieciowego kierunku badań kapitału społecznego, są: Nan Lin i Ronald Burt, zob. N. Lin, *Social capital. A theory of social structure and action*, Cambridge: Cambridge University Press 2001/2003; R. Burt, *Structural holes: the social structure of competition*, Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts – London 1992.

[135] Aktorem *non-profit* może być jednostka, grupa nieformalna, grupa formalna, organizacja publiczna lub prywatna (gospodarcza, *non-profit*), por. A Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 1–2, s. 87.

[136] Sieć społeczna to zbiór aktorów w przestrzeni oraz powiazań między nimi, zob. A. Chrisidu-Budnik, *Wielopłaszczyznowość badań sieci w kontekście zaufania*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty* w *erze paradoksów*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 421, Wrocław 2016, s. 64–65.

[137] Zob. K. Growiec, *Kapitał społeczny. Geneza i społeczne konsekwencje*, Academica Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2011, s. 27 i n.

Szczególnie interesująca w sieciowym nurcie badań kapitału społecznego jest wprowadzona przez Burta kategoria luki strukturalnej (*structural hole*)[138]. Lukę strukturalną tworzy relacja pomiędzy niepołączonymi wzajemnie aktorami. Aktor, który zapełnia lukę strukturalną, może osiągać większą skuteczność w działaniu, gdyż zyskuje możliwość dostępu do nowych i cennych zasobów.

Powiązania *public policy governance* z sieciową optyką kapitału społecznego umożliwia wyeksponowanie szczególnej roli administracji publicznej w kreowaniu współdziałania sieciowego. Administracja publiczna jest inicjatorem sieci, który określa kompetencje konieczne do realizacji celów polityki administracyjnej, znajduje aktorów dysponujących adekwatnymi zasobami oraz – co szczególnie istotne – ma możliwość wypełniania luki strukturalnej poprzez kojarzenie i kreatywne łączenie aktorów, zwiększając w ten sposób efekt synergii współdziałania określany mianem efektu sieciowego[139].

Inicjowanie współpracy stanowi wyraz poszukiwania przez administrację publiczną nowych, a zarazem inspirujących źródeł wiedzy, idei i wartości. Istotna jest tu jej zdolność do sprawowania kontroli nad przebiegiem interakcji, umiejętność reglamentacji zasobów wiedzy, interpretacji i godzenia często konkurencyjnych interesów i oczekiwań. Zwrócenie uwagi na kreatywną aktywność administracji publicznej w ramach *public policy governance* powoduje, że kierunek ten odnoszony jest do procesów metropolizacji i stworzonej przez Manuela Castellsa koncepcji przestrzeni przepływów (*space of flows*)[140].

[138] Zob. R. Burt, *op. cit.*, s. 12 i n.

[139] Efekt sieciowy jest to efekt przejawiający się we wzroście użyteczności sieci, jaką odczują odbiorcy usług publicznych z tytułu przyłączenia do sieci kolejnego aktora. W tym sensie główną wartością sieci jest jej zdolność do kreowania w ramach interakcji kapitału społecznego, którego praktycznym wyrazem jest wiedza. Por. J. Niemczyk, *Strategia od planu do sieci*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 37.

[140] Metropolie w wymiarze symbolicznym odzwierciedlają przejście od gospodarki industrialnej do gospodarki opartej na wiedzy, którą Manuel Castells określił przejściem od przestrzeni miejsc do przestrzeni przepływów. Współczesne społeczeństwo jest zorganizowane wokół przepływów: informacji, kapitału, technologii i symboli. Według Castellsa przepływy te nie są już częścią organizacji społeczeństwa, ale procesem, który zdominował sferę publiczną i prywatną. Zdematerializowanym wyrazem tych przepływów jest nowa forma przestrzeni, która kształtuje społeczeństwo sieciowe: przestrzeń przepływów. Miasto zyskuje walor „metropolitalności", gdy zostanie zidentyfikowane w przestrzeni przepływów lub inaczej mówiąc – stanie się znaczącym uczestnikiem owej przestrzeni. Sieć przepływów kształtują nie miejsca, ale sieć wzajemnych powiązań między nimi. Metropolia musi dysponować odpowiednią infrastrukturą informatyczną, logistyczną, pracownikami o pożądanych kwalifikacjach zawodowych, rozwiniętym systemem usług, oferować odpowiednie środowisko i standard życia, aby została podłączona do przestrzeni przepływów. Omawiana funkcja metropolitalna wymusza modyfikację celów i sposobów działania administracji publicznej. Cele administracji na przestrzeni lat podlegają zmianom zależnym od wielu czynników, m. in. od przemian technologicznych, które doprowadziły do wyparcia społeczeństwa przemysłowego i zastąpienia go informatycznym społeczeństwem sieciowym. Aktualnym, a zarazem jakościowo nowym celem administracji publicznej staję się taka konfiguracja zasobów, która doprowadzi do trwałej lokalizacji określonego ośrodka

Kierunek *contract-relation governance* stanowi bezpośrednią kontynuację charakterystycznego dla NPM przedmiotu badań, którym jest umowa i przede wszystkim kontraktowy mechanizm koordynacji. Kierunek *contract-relation governance*, w odróżnieniu od NPM, traktuje obydwa mechanizmy koordynacji – formalny i relacyjny – jako dwa równorzędne sposoby harmonizacji interakcji. W ramach omawianego kierunku dochodzi do uporządkowania wzajemnych powiazań między tymi mechanizmami, które interpretowane są jako infrastruktura wspomagająca (*auxiliary infrastructure*) tworzenie i realizację kontraktu. W tym sensie dostrzega się funkcjonalną zbieżność formalnego i relacyjnego mechanizmu koordynacji[141], a jednocześnie kwalifikuje się je do dwóch różnych porządków.

Formalizacja umowy jest instytucją formalną, która w sieci współpracy tworzy kapitał instytucjonalny, zmniejszający prawdopodobieństwo działań oportunistycznych uczestników sieci. Zaufanie jako główna podstawa mechanizmu relacyjnego stanowi instytucję nieformalną, tworząc kapitał interpersonalny i pełniąc funkcje komplementarne wobec umowy, dodatkowo zwiększa elastyczność współdziałania, pozwalając przezwyciężyć trudności kontraktowania wynikające z niekompletności umów.

W nurcie *contract-relation governance* następuje restytucja stworzonej w latach 60. XX wieku koncepcji umowy relacyjnej. Zarazem zwraca się tu uwagę na rosnące znaczenie tego typu umów w warunkach rozwoju technologii i przemian cywilizacyjnych, a także rosnących oczekiwań ze strony obywateli wobec administracji publicznej, które powodują, że administracja publiczna coraz częściej zmuszona jest przyjmować postać administracji inteligentnej[142], tzn. takiej, która potrafi uruchamiać projekty i procesy tworzące inteligentne miasta (*smart cities*).

Kierunek *network governance* koncentruje się wyłącznie na problematyce sieci. Pod pojęciem „sieć" rozumiem przestrzeń interakcji pomiędzy niezależnymi w sensie organizacyjnym, prawnym i ekonomicznym aktorami, z których jeden zawsze pozostaje podmiotem prawa publicznego[143]. Dodatkowym atrybutem sieci są aktorzy, którzy

metropolitarnego w globalnej przestrzeni przepływów, zob. M. Castells, *The information age: Economy, society and culture-the rise of network society*, t. 2, Blackwell, Oxford 1988, s. 412 i n.

[141] Zob. L. Poppo, T. Zenger, *op.cit.*, s. 707 i n.; Z. Cao, F. Lumineau, *Revisiting the interplay between contractual and relational governance: A qualitative and meta-analytic investigation*, „Journal of Operations Management" 2015, nr 33–34, s. 15 i n.

[142] Zob. J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 360 i n.

[143] Por. A. Chrisidu-Budnik, *Elementy sieci – aspekty prawne*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwania dla teorii i praktyki zarządzania*, (red.) J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 46 i n.

współdziałają, aby osiągnąć nie tylko cele indywidualne, lecz także cel kolektywny[144]. Interakcje występujące między aktorami zastępują racjonalność jednostkową racjonalnością kolektywną, stanowiącą funkcję wzajemnego dostosowywania się uczestników sieci.

Wzajemne dostosowywanie się, o którym wspominał Henry Mintzberg, w perspektywie *governance* jawi się między innymi jako sposób przezwyciężania, zwłaszcza w ramach koordynacji relacyjnej, napięć związanych z reprezentacją odmiennych preferencji dotyczących sposobów realizacji interesu publicznego (jest to trudne, a zarazem istotne w interakcjach administracja publiczna – podmiot prywatny).

Kreowanie sieci interakcji między aktorami o różnej proweniencji stanowi proces obecny już w reformach instytucjonalnych określanych mianem NPM. Istotnym impulsem do tworzenia sieci w NPM jest kontraktowanie na zewnątrz realizacji zadań i usług publicznych. Rynek bowiem w optyce tej reformy instytucjonalnej stanowi skuteczny substytut państwa, a procesy kontraktowania zadań i usług publicznych (*contracting - out*) są głównym impulsem do tworzenia sieci współdziałania.

Dla kierunku *network governance* charakterystyczne jest uwzględnienie większej złożoności przyczyn i stopnia skomplikowania uwarunkowań towarzyszących kreowaniu sieci. Na plan pierwszy wysuwa się w NPG włączanie społeczeństwa w procesy decyzyjne (procesy współzarządzania publicznego). Obywatele traktowani podmiotowo z jednej strony pozostają odbiorcami usług publicznych, z drugiej zaś aktywnymi uczestnikami procesów współrządzenia. W NPG sieć współdziałania służy inkluzji różnych perspektyw, odmiennych punktów widzenia aktorów do osiągania wyznaczonych celów publicznych. Tak rozumiana inkluzja stanowi warunek *sine qua non* uruchomienia kapitału społecznego i wydobycia tkwiącego w nim potencjału[145].

Sieć interakcji w NPG cechuje wielość wzajemnie zależnych aktorów uczestniczących w procesach współzarządzania publicznego. W konsekwencji zwraca się uwagę na dwa elementy. Po pierwsze, na węzły (punkty, wierzchołki), w których skupiają się interakcje zachodzące pomiędzy zróżnicowanymi aktorami oraz na relacje[146] między

[144] Por. K. Provan, P. Kennis, *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*, „Journal of Public Administration Research and Theory" 2008, nr 2, s. 231 i n.

[145] Inkluzja zróżnicowanych perspektyw i punktów widzenia, które reprezentują aktorzy będący uczestnikami sieci, powiązana jest z koncepcją responsywnego administrowania, zob. M. Stępień, *op. cit.*, s. 43 i n.

[146] Interesującym, a zarazem dość „kłopotliwym" zagadnieniem jest związek między dwoma terminami: relacja i więź. W teorii organizacji i zarządzania mowa jest o więziach organizacyjnych (służbowej – hierarchicznej, funkcjonalnej, technicznej, informacyjnej), które Andrzej Pakuła postrzega jako szczególny rodzaj, znanej w socjologii od wielu lat, więzi społecznej. Więź organizacyjną Pakuła odnosi do organizacji, a w szczególności instytucji, i jej znaczenie upatruje w procesach podziału pracy w organizacji, zob. A. Pakuła, *Podporządkowanie pionowe w organizacji terenowych organów administracji państwowej*, Acta

węzłami sieci i pozostałymi jej uczestnikami, które charakteryzują się różnym zakresem przedmiotowym, odmiennym natężeniem (relacje słabe – silne), stopniem formalizacji (relacje silnie i słabo sformalizowane), kierunkiem przepływu (relacje wertykalne i horyzontalne)[147]. Po drugie, na koordynację współdziałania, nie negując znaczenia mechanizm formalnego; NPG dostrzega szczególną rolę umów relacyjnych, które oparte są na relacji zaufania między uczestnikami sieci.

2. Umowy relacyjne i zaufanie

Teoretyczną bazę dla wykształcenia się relacyjnych mechanizmów koordynacji stanowi stworzona przez amerykańskiego prawnika Iana Macneila koncepcja umów relacyjnych[148]. Umowy relacyjne definiowane są jako „ stosunki oparte na osobistym zaufaniu, czyli takie, w których wybór partnera współpracy odbywa się ze względu na wiążący go z nim stosunek zaufania, albo też stosunek ten wytworzył się w toku trwałej relacji kontraktowej"[149]. Od lat 90. XX wieku koncepcję umów relacyjnych zaczęto wykorzystywać do badania przemian zachodzących w sektorze publicznym, początkowo traktując ją jako mechanizm wspomagający koordynację formalną, a w późniejszym okresie jako równorzędny mechanizm koordynacji[150].

Umowy relacyjne są umowami długoterminowymi i to długookresowa perspektywa współdziałania wyznacza pewną specyficzną ich charakterystykę, na którą składa się:

1. Intencja aktorów do kontynuacji relacji, pozwalająca niwelować problemy związane z niekompletnością kontraktów. Trwałość relacji między stronami umowy powoduje powstawanie pewnych nie wyrażonych *expressis verbis* w umowie zobowiązań, których skutkiem jest to, że wykazują się one większym zaangażowaniem w przezwyciężanie bieżących trudności pojawiających się w trakcie współdziałania, a także elastycznością usprawniającą procesy dostosowawcze w trakcie trwania umowy. Rów-

Universitatis Wratislaviensis, Prawo CLXXX, Wrocław 1991, s. 129 i n. Pojęcie więzi organizacyjnej należy zatem utożsamiać wyłącznie z biurokratyczną strukturą organizacyjną, w której określone typy więzi organizacyjnych służą koordynacji działań wewnątrzorganizacyjnych i przeciwstawiać je relacjom, które stanowią element konstytuujący pojęcie „sieci", a zarazem składają się na formalny i relacyjny mechanizm koordynacji sieciowej.

[147] Zob. M. Granovetter, *op. cit.*, s. 1360 i n.; B. Wellman, *Network analysis: Some basic principles*, „Sociological Theory" 1983, nr 1, s. 155 i n.

[148] Zob. I. Macneil, I.D. Campbell, *The relational...*, s. 87 i n.

[149] P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 105.

[150] Zob. A.M. Bertelli, C.R. Smith, *Relational contracting and network management* , „Journal of Public Administration Research and Theory" 2010, nr 1, s. 21 i n.

nolegle intencja kontynuacji relacji powstrzymuje aktorów od podejmowania działań oportunistycznych, które są źródłem behawioralnej niepewności w trakcie współdziałania[151]. Owa niepewność ulegnie osłabieniu, jeżeli aktorzy będą skłonni przedkładać wcześniej uzgodniony cel wspólny współdziałania nad cele indywidualne.

2. Istnienie norm wzajemności i zaufania, które stabilizując i integrując współdziałanie w ramach umowy, ułatwiają osiągnięcie założonych celów. Zaufanie pełni w umowie dwojaką funkcję: katalizatora i stabilizatora współpracy. Funkcja katalizatora przejawia się zarówno w tym, że obecność relacji zaufania między stronami ułatwia jej zawarcie i stosowanie się do nieformalnych reguł współpracy, które wyłaniają się w trakcie jej trwania. Funkcja stabilizatora determinuje spójność i trwałość umowy, pełniąc funkcję zwornika ograniczającego jej strony tak, że jeżeli nawet pojawia się tendencja odśrodkowa (oportunizm), to wykonanie jej postanowień nie podlega istotnym zakłóceniom[152]. Znaczenie zyskuje umiejętność budowy, kształtowania i podtrzymywania norm wzajemności i zaufania w stosunkach między aktorami.

Normy wzajemności i zaufania wpisane są w sam rdzeń umowy relacyjnej, przekształcając charakterystyczny dla NPM antagonizm i niesymetryczność relacji między stronami umowy w relacje partnerstwa będącego podstawowym wyznacznikiem izomorfizmu instytucjonalnego w NPG.

3. Normy wzajemności i zaufanie

Począwszy od starożytnej zasady wzajemności (*do ut des* – daję ci, abyś ty mi dał), po współczesne teorie interakcjonizmu i teorie wymiany, wzajemność stanowi jedno z istotnych zagadnień związanych z próbami wyjaśniania stosunków społecznych[153]. Wzajemność jest elementem stabilizującym współdziałanie, ponieważ zapewnia komplementarność uprawnień i zobowiązań. Norma wzajemności jest powszechnym i istotnym elementem kultury, chociaż jej konkretyzacja pozostaje zależna od miejsca

[151] D. Maurya, A. Srivastava, *Managing partner opportunism in public–private partnerships: the dynamics of governance adaptation*, „Public Management Review", www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2018.15559341 (dostęp 24.02.2019); J.B. Heide, G. John, *Alliances in industrial purchasing: The determinants of joint action in buyer-supplier relationships*, „Journal of Marketing Research" 1990, nr 1, s. 24 i n.; M.Z Yaqub, *Antecedents, consequences and control of opportunistic behavior in strategic networks*, „Journal of Business & Economics Research" 2009, nr 2, s. 15 i n.

[152] Por. A Chrisidu-Budnik, *Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 9, s. 45–46.

[153] Por. J. Łukaszyński, *Wzajemność i wdzięczność*, „Społeczeństwo i Ekonomia" 2015, nr 3, s. 136.

i czasu[154]. Norma wzajemności, zdaniem Alvina Gouldnera, zawiera trzy reguły szczegółowe: (1) imperatyw pomagania i czynienia przysług innym, (2) imperatyw przyjmowania cudzej pomocy, (3) imperatyw odwzajemniania. Uzyskanie pomocy obliguje do jej odwzajemnienia i zależy od postrzegania intencji osoby świadczącej pierwszą przysługę. Zasada wzajemności opiera się na psychologicznym mechanizmie, który wyzwala swoiste napięcie psychiczne związane z poczuciem moralnego zobowiązania do odwzajemnienia się[155]. Norma wzajemności to interakcja pomiędzy przynajmniej dwoma aktorami, odzwierciedlająca ich wzajemny stosunek do siebie. Wzajemność ogranicza się nie tylko do zwrotności i symetryczności relacji, lecz także do międzyludzkiej komunikacji i uczenia się współdziałania. Uczenie się jest procesem wpisanym we współdziałanie, a nie jego rezultatem, i w tym sensie wzajemność jest normą dialogiczną[156]. W NPG wzajemność konstytuuje się poprzez wspólny grunt, którym jest umowa, a zaufanie jest nabywane za pomocą norm wzajemności i sieci współdziałania. W tym sensie normy wzajemności i wyrastające z nich zaufanie można zaliczyć do elementów konstytuujących wartości publiczne.

Relacja zaufania pozostaje przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych: prawa, ekonomii, psychologii, socjologii, by wymienić tylko niektóre. Interdyscyplinarność zaufania jako przedmiotu badań wzbogaca jego konstrukcję, ale równolegle utrudnia konsensus odnośnie do znalezienia jego istoty i natury[157]. Syntetyczne zdefiniowanie zaufania ze względu na niejednoznaczność samego terminu, a także rozmaitość stosowanych w nauce mechanizmów badania tego mechanizmu jest niezmiernie trudne[158]. W tabeli 3 zawarto przegląd wybranych prób opisu zjawiska zaufania powstałych w ramach różnych dyscyplin naukowych, które oddają jego wieloaspektowość i złożoność.

---

[154] Zob. A.W. Gouldner, *Norma wzajemności. Preliminaria*, [w:] *Współczesne teorie wymiany społecznej. Zbiór tekstów*, (red.) M. Kempny, J. Szmatka, PWN, Warszawa 1992, s. 93 i n.

[155] Por T. Witkowski, *Psychomanipulacje*, „Unus", Wałbrzych 2000, s. 186.

[156] T. Wilkinson-Ryan, *Transferring trust: Reciprocity norms and assignment of contract*, „Journal of Empirical Legal Studies" 2012, nr 3, s. 511 i n.; S. Magen, *Fairness and reciprocity in contract governance*, [w:] *Contract governance. Dimension in law and interdisciplinary research*, (red.) S. Grundmann, F. Möslein, K. Riesenhuber, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 243 i n.

[157] Zob. D.M. Rousseau, S.B. Sitkin, R.S. Burt, C. Cramerer, *Not so different after all: A cross-discipline view of trust*, „Academy of Management Review" 1995, nr 3, s. 393 i n.

[158] T.H. Chiles, J.F. McMackin, *Integrating variable risk preference, trust, and transaction cost economics*, „Academy of Management Review" 1996, nr 1, s. 73 i n.

Tabela 3. Przegląd wybranych koncepcji zaufania

Autor	Dyscyplina	Opis
R. Bachman, A.C. Inkpen	Socjologia	Podjęcie decyzji o poleganiu na drugiej stronie współpracy w warunkach ryzyka. Poleganie na drugiej stronie współpracy oznacza przyzwolenie na zdeterminowanie własnej przyszłości przez działanie podmiotu obdarzonego zaufaniem i akceptację potencjalnych, negatywnych konsekwencji współpracy, jeżeli podmiot obdarzony zaufaniem zdecyduje się na jego nadużycie
D. Gambetta	Socjologia	Subiektywnie oceniane prawdopodobieństwo, że druga strona współpracy będzie zachowywać się w określony sposób (zgodny z oczekiwaniami ufającego). Zaufanie jest wyrazem przypuszczenia podmiotu ufającego, że podmiot obdarzony zaufaniem będzie uwzględniał interesy tego pierwszego
A. Aldridge	Socjologia	Zaufanie to niezbędne ryzyko, które pociąga za sobą wzrost wiary, gdyż ufamy innym, pomimo braku pełnej informacji
P. Sztompka	Socjologia	Zakład podejmowany na temat niepewnych, przyszłych działań ludzi
B. Misztal	Socjologia	Wiara, że skutki zamierzonego działania drugiej strony będą do zaakceptowania przez podmiot ufający
G. Möllering	Socjologia	Zaufanie to stan, w którym nieunikniona ekspozycja na ryzyko i niepewność ulegają procesowi zawieszenia, jak gdyby miałyby nigdy się nie ziścić
S.C. Currall, T. A. Judge	Psychologia	Pozytywne poleganie na drugiej stronie współdziałania w warunkach ryzyka
J.B. Rotter	Psychologia	Oczekiwanie, że można polegać na danym słowie, obietnicy lub sformalizowanej umowie
R. Hardin	Politologia	Zaufanie to forma „zwartego interesu" (*encapsulated interst*) – adresat zaufania ma interes w utrzymywaniu pozytywnych relacji z aktorami udzielającymi zaufania i interes ten jest dla niego motywatorem do bycia podmiotem godnym zaufania – do uwzględniania oczekiwań i interesów aktorów udzielających zaufania

cd. tab. 3

F. Fukuyama	Politologia	Zaufanie stanowi oczekiwanie ze strony określonego środowiska uczciwego, symetrycznego, powtarzalnego zachowania, opartego na powszechnie akceptowanych – przez wszystkich aktorów takiego środowiska – normach
A. Choudhury	Administracja	Pozytywne oczekiwanie odnośnie do zachowań drugiej strony w sytuacji ich nadużycia
D.Carneval, B.Wechsler	Administracja	Wiara w motywacje i kompetencje podmiotu obdarzanego zaufaniem
B. Nootboom	Ekonomia	Oczekiwanie, iż strona, której udzielono zaufanie, nie będzie angażować się w oportunistyczne działania, zwłaszcza w sytuacji wystąpienia sprzyjających okoliczności oraz zaistnienia bodźców dla oportunizmu
P. Dasgupta	Ekonomia	Pozytywne oczekiwania podmiotu udzielającego zaufanie, wobec przyszłych działań adresata zaufania; ten pierwszy musi podjąć decyzję o udzieleniu zaufania zanim będzie w stanie monitorować zachowania tego drugiego
A.Zaheer, B. McEvily, V. Perrone	Zarządzanie	Oczekiwanie, że adresat zaufania: (1) wykona zawarte w porozumienia zobowiązania, (2) będzie zachowywał się w sposób przewidywalny, (3) będzie dążył do negocjacji w sytuacji zaistnienia zakłóceń w wykonywaniu postanowień umowy
D. Messick, R. Kramer	Zarządzanie	Podejmowanie decyzji tak, jak gdyby druga strona przestrzegała podstawowych zasad etycznych w konkretnej sytuacji
D. Rousseau, S. Sitkin, R. Burt, C. Camerer	Zarządzanie	Stan psychiczny akceptujący ryzyko oportunizmu drugiej strony, przy jednoczesnym oczekiwaniu od niej pozytywnych intencji i zachowań w trakcie trwania współpracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury zawartej w przypisie[159].

[159] R. Bachman, A. Inkpen, *Understanding institutional – based trust building process in interorganizational relationschips*, „Organization Studies" 2011, nr 2, s. 281 i n.; D. Gambetta, *Trust. Making and breaking cooperative relations*, Wiley-Basil Blackwell, New York 1998; A. Aldridge, *Rynek*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 115; P. Sztompka, *Zaufanie fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 45 i n.; B. Misztal, *Trust in modern societies: The search for the bases of social order,* Polity Press, Cambridge 1996, s. 9; G. Möllering, *Trust: Reason, routine, reflexivity*, Elsevier, Oxford 2006, s. 356; S.C. Currall, T.A. Judge, *Measuring trust between, organizational boundary role persons*, „Organizational Behavior and Human Decisions Process" 1995, nr 2, s. 151 i n.; J.B. Rotter, *A new scale for the measurement of interpersonal*

Brak jednej, powszechnie akceptowanej definicji zaufania, istnienie zróżnicowanych opisów tego zjawiska, pozwala jednak wyodrębnić dwa elementy *sine qua non* dla powstania relacji zaufania – ryzyko i współzależność.

4. Ryzyko i współzależność

Ryzyko stanowi postrzegane i szacowane przez decydenta prawdopodobieństwo straty, które może, ale nie musi się ziścić. Nie bez powodu w literaturze przedmiotu zaufanie postrzega się w kontekście ryzyka. Podstawowe ustalenia w tym obszarze dokonane zostały przez Niklasa Luhmanna, który w analizie zjawiska zaufania wyeksponował dystynkcję ryzyko – niebezpieczeństwo.

Według Luhmanna istnieje niepewność co do przyszłej straty rozumianej szeroko – jako nieosiągnięcie korzyści możliwych do uzyskania. Jeżeli potencjalna strata jest uważana za konsekwencję dokonanego wyboru, to występuje ryzyko decyzji, natomiast gdy potencjalna strata spowodowana jest przyczyną zewnętrzną (tkwiącą w otoczeniu), mamy do czynienia z niebezpieczeństwem. Nie ma wątpliwości, że kontraktowanie to podejmowanie decyzji, z którymi powiązane jest ryzyko. Ryzyko to znajduje swój wyraz w możliwości poniesienia straty z powodu niedojścia do skutku transakcji, w którą ktoś się zaangażował, bądź też nieosiągnięcia celu, któremu miała ona służyć"[160]. Zatem w terminologii prawniczej to przede wszystkim ryzyko niezawarcia umowy, bezskuteczności umowy, niewykonania przez drugą stronę płynących z umowy zobowiązań lub ich nienależytego wykonania"[161].

Związki ryzyka z zaufaniem dostrzegał również Olivier Williamson, który podkreślał, że relacja zaufania oparta jest na kalkulacji i dlatego „relacje oparte na kalkulacji

trust, „Journal of Personality" 1967, nr 4, s. 651 i n.; R. Hardin, *op.cit*, s. 44; F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa 1997, s. 38 i n.; E. Choudhury, *Trust in administration: An integrative approach to optimal trust*, „Administration and Society" 2008, nr 6, s. 586 i n.; D.G. Carnevale, B. Wechsler, *Trust in the public sector: Individual and organizational determinan*ts, „Administration and Society" 1992, nr, 4, s. 471; B. Nooteboom, *Forms, sources and processes of trust*, [w:] *Handbook of trust research*, (red.) R. Bachmann, A. Zaheer, Northampton: Edward Elgar Publishing Limited 2006, s. 247 i n.; P. Dasgupta, *Trust as commodity,* [w:] *Trust. Making and breaking cooperative relations*, (red.) D. Gambetta Wiley-Basil Blackwell, New York 1998, s. 49; A. Zaheer, B. McEvily, V. Perrone, *Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance*, „Organization Science" 1998, nr 2, s. 141 i n.; D.M. Messick, R.M. Kramer, *Trust as forms of shallow morality*, [w:] *Trust in society*, (red.) K.S. Cook, Russell Sage Foundation, New York 2001, s. 89 i n; D.M. Roussoau, S.B. Sitkin, R.S. Burt, C. Camerer, *Not so different after all: A cross – discipline view of trust*, „Academy of Management Review" 1988, nr 3, s. 395.

[160] N. Luhmann, *Risk. A Social theory*, Routledge, New York 2006, s. 19 i n.

[161] P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 17.

winne być opisywane w języku kalkulacji, dla którego termin ryzyko jest najbardziej odpowiedni"[162]. Pomiędzy ryzykiem a zaufaniem występuje sprzężenie zwrotne; ryzyko tworzy szanse na okazanie zaufania, która to relacja może prowadzić do podejmowania decyzji obarczonych określonym stopniem ryzyka. Jednocześnie ryzyko może wzmacniać zaufanie, zwłaszcza gdy oczekiwane od partnera współpracy zachowania ziszczą się. Dlatego też terminowi „zaufanie" w literaturze anglosaskiej często towarzyszy określenie „*vulnerability*", które – jak się wydaje – powinno być tłumaczone jako podatność, ekspozycja na szkodliwe działanie partnera współpracy.

Williamson rozpatrywał zaufanie w kontekście niepewności, która ma źródła behawioralne. Wynika ona ze skłonności aktorów do podejmowania działań oportunistycznych oraz z ich ograniczonych zdolności poznawczych[163]. W sytuacji niepewności istotne stają się instytucje formalne i nieformalne, których główną rolą jest koordynacja interakcji aktorów. Zaufanie, według Williamsona, pozwala zredukować ryzyko i niepewność związane z wymianą oraz zniwelować tarcia towarzyszące każdej wymianie.

Drugim elementem koniecznym do wyłonienia się relacji zaufania jest współzależność. Teoria współzależności społecznej została stworzona przez amerykańskiego psychologa społecznego Mortona Deutscha pod koniec lat 40. XX wieku[164]. Deutsch uwzględniając uprzednie analizy Kurta Levina, wyróżnił trzy rodzaje współzależności społecznej:

---

[162] O. Williamson, *The mechanism of governance*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 485 – 486.

[163] Prace Williamsona pozostawały pod silnym wpływem dorobku Simona, który odszedł od założenia o pełnej racjonalności podmiotów podejmujących decyzje i wprowadził pojęcie ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*). Jej granice „określa niezdolność umysłu człowieka do uwzględnienia wszystkich istotnych aspektów wartości, zachowań i wiedzy w trakcie podejmowania jednostkowej decyzji. Struktura ludzkich wyborów częstokroć bardziej się zbliża do modelu: bodziec – reakcja niż do rzeczywistego wyboru między alternatywami. Racjonalność człowieka mieści się w granicach, jakie wytacza jego psychologiczne otoczenie", które narzuca jednostce czynniki determinujące dokonywanie wyboru, a które jednak mogą być kontrolowane „tak, aby służyły zaspokajaniu szerszych celów, a ciąg podejmowanych przez jednostkę decyzji może być uporządkowany w ramach powziętego z góry planu", zob. H. Simon, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, PWN, Warszawa 1976, s. 221. Simon uznaje, że rzeczywistym początkiem procesu decyzyjnego nie jest samo pojawienie się problemu decyzyjnego, lecz pojawienie się potrzeby rozwiązania problemu, zob. H. Simon, *The new science of management decision*, Harper &Row Publishers, New York 1960, s. 342 i n.

[164] Nie miejsce tu na omawianie genezy i ewolucji poglądów Deutscha. Istotne jest podkreślenie, że Deutsch pozostawał pod silnym wpływem intelektualnym K. Levina, jednego z najwybitniejszych XX-wiecznych psychologów (wspólne założenia ontologiczne, w których świetle rzeczywistość jest nie tyle strukturą, ile procesem symbolicznej interakcji)., Zob. D.W. Johnson, R.T. Johnson, *Intellectual legacy· Cooperation and competition*, [w:] *Conflict, interdependence, and justice. The intellectual legacy of Morton Deutsch*, (red.) P.T. Coleman, Springer, New York 2007, s. 41 i n.; K. Tedford, D. Baker, *Kurt Levin. Contributions to organizational development*, [w:] *Work Teams: Past, Present and Future*, (red.) M. Beyerlein, (Volume 6 of the series Social Indicators Research Series), Springer 2000, s.107 i n.; D. Tjosvold, D.W. Johnson, *Deutsch's theory of cooperation and competition. An enduring contribution to teams*, [w:] *Work Teams...*, s. 131 i n.

1. Współzależność pozytywna (współpraca/współdziałanie) – zachodzi wówczas gdy występuje pozytywna korelacja między aktorami dążącymi do realizacji autonomicznych celów. Aktorzy interpretując otaczającą ich rzeczywistość konstatują, że mogą zrealizować swoje cele wtedy i tylko wtedy, jeśli inni aktorzy funkcjonujący w ich przestrzeni społecznej osiągną ich cele. Odwołanie się do kategorii prakseologicznych pozwala dostrzec, że stopień skuteczności działania aktora A jest uzależniony od stopnia skuteczności działania aktora B.

2. Współzależność negatywna (konkurencja/rywalizacja) – zachodzi wówczas gdy występuje negatywna korelacja między aktorami dążącymi do realizacji autonomicznych celów[165]. Aktorzy interpretując otaczającą ich rzeczywistość spostrzegają, że mogą osiągnąć swoje cele wtedy i tylko wtedy, gdy inni aktorzy nie osiągną swoich celów.

3. Deficyt współzależności – zachodzi wówczas gdy brakuje jakichkolwiek związków między aktorami dążącymi do osiągnięcia celów. Aktorzy spostrzegają, że mogą osiągać swoje cele w pełni autonomicznie, tzn. osiągnięcie celu przez aktora A nie łączy się z osiągnięciem celu przez aktora B[166].

Relacja zaufania może towarzyszyć współzależności pozytywnej i wówczas ujawnia się pozytywny jej wpływ na koszty transakcyjne, o którym wspominał Williamson. U podstaw teorii współzależności społecznej leży założenie, że struktura celów aktorów znajdujących się w określonej sytuacji decyduje o tym, jak aktorzy wzajemnie na siebie oddziałują, a rodzaje wzajemnych relacji wyznaczają rezultaty tej sytuacji[167]. W świetle teorii współzależności sama struktura celów tworzy przestrzeń do rozwoju relacji zaufania, które jest istotną determinantą rezultatów współdziałania.

Deutsch i kontynuatorzy badań w zakresie teorii współzależności podważyli ustaloną dystynkcję, iż współpraca i konkurencja stanowią dwa alternatywne typy relacji między jednostkami. Zauważyli także możliwość ograniczenia konkurencji na rzecz współpracy i otworzyli nowe perspektywy badawcze, dostrzegając pozytywne konse-

[165] W prakseologii współzależność negatywna jest postrzegana jako typ współdziałania. Tadeusz Kotarbiński twierdził, że „dwa podmioty współdziałają, jeżeli jeden z nich drugiemu pomaga lub przeszkadza"; T. Kotarbiński, *op. cit.*, s. 93. We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego podobnie współdziałanie postrzega J. Lang: „współdziałanie to zbiór działań, które złączone są węzłem pozytywnej lub negatywnej współpracy", J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1985, s. 61.

[166] M. Deutsch, *A theory of cooperation and competition*, „Human Relations" 1949, nr 2, s. 145.

[167] D.W. Johnson, R.T. Johnson, *New Developments in Social Interdependence Theory*, „Genetic Social and General Psychology Monographs" 2005, nr 4, s. 285 i n.

kwencje relacji współpracy. Poczynione przez przedstawicieli teorii współzależności ustalenia można wyartykułować następująco:

1. istotny jest sam fakt bycia uczestnikiem współdziałania;
2. wysiłki podejmowane w ramach współdziałania skutkują bardziej pozytywnymi postawami wobec realizowanych przedsięwzięć;
3. w stosunku do konkurencji i wysiłku indywidualnego, uczestników współdziałania charakteryzuje silniejsza motywacja do osiągnięcia jego celów;
4. współdziałanie implikuje proces wzajemnego uczenia się, przyspiesza transfer wiedzy między jego uczestnikami.

5. Relacje koopetycji

Mniej więcej w tym samym czasie, kiedy kształtowała się teoria współzależności, w matematyce zaczęły się formować podstawy teorii gier i jej zastosowania w ekonomii. Teoria gier zajmuje się deskrypcją zróżnicowanych sytuacji, w których uczestnicy świadomie podejmują określone decyzje. Ich konsekwencją jest zmiana położenia uczestników. Teorię gier interesują sytuacje, w których interesy graczy są wobec siebie konkurencyjne, ale także sytuacje, w których interesy graczy są zgodne[168].

W literaturze przedmiotu obecne są zróżnicowane kryteria, na podstawie których dokonuje się klasyfikacji gier. Istotne z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań jest uwzględnienie kryterium wypłat, pozwalające na wyodrębnienie gier o sumie zerowej, gdzie mamy do czynienia z konkurencją, gdyż wypłata jednego gracza może się zwiększyć jedynie kosztem wypłaty innych graczy oraz gry o sumie niezerowej, w przypadku których gra jest oparta na kooperacji, tzn. iż gracze poprzez wzajemną współpracę mogą maksymalizować indywidualne interesy. W przeciwieństwie do gier o sumie zerowej (niekooperacyjnych), gry o sumie niezerowej (kooperacyjne) skupiają się nie na indywidulnych decyzjach graczy, a na rezultacie wspólnego działania[169].

I właśnie do określenia sytuacji, w której aktor jest nastawiony na konkurencję tam, gdzie nie jest możliwa współpraca, a podejmuje współpracę w obszarach, w których teoretycznie brakuje miejsca dla niej, w latach 90. XX wieku dwóch amerykańskich naukowców, Adam Brandenburger i Barry Nalebuff, odwołali się do zapomnia-

[168] M. Malawski, A. Wieczorek, H. Sosnowska, *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, PWN, Warszawa 1997, s. 12.

[169] J.Watson, *Strategia. Wprowadzenie do teorii gier*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 16.

nego terminu „koopetycja"[170]. Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Brandenburgera i Nalebuffa aktorzy współpracują i dzielą się niepewnością wynikającą z kontekstu owej współpracy, pozostając jednocześnie konkurentami w pozostałych obszarach aktywności[171]. W optyce teorii gier koopetycje charakteryzuje dualizm relacji: konkurencji i współpracy z założeniem, iż jest to gra o sumie niezerowej. Jednocześnie koopetycjia podważa dychotomiczny podział zachowań aktorów – konkurencja *versus* współpraca. Koopetycja przejawia się w równoległym występowaniu relacji współpracy i konkurencji, której przebieg posiada systematyczny i regularny charakter[172]. Koopetycje można rozpatrywać, zgodnie z założeniami teorii współzależności, jako wysiłek zgrupowania wzajemnie autonomicznych i zazwyczaj konkurencyjnych celów we współzależności pozytywnej. Oba aspekty koopetycji: współpraca i konkurencja są nierozłączne i komplementarne, a zaufanie pełni tu szczególną rolę, stanowi bowiem manifestację okazania pozytywnych oczekiwań wobec swojego konkurenta[173].

---

[170] Termin „ koopetycja" ma dokładnie takie znaczenie, jakie nadał mu Kirk S. Pickett w 1911 roku w odniesieniu do przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą ostryg. Pickett dostrzegł, że każdy sprzedawca nie znajduje się wyłącznie w relacji konkurencji względem pozostałych, lecz jest zmuszony z nimi współpracować, by powiększyć rynek dla wszystkich jego uczestników. Obserwacje Picketta przywołane zostały w publikacji Paula Cheringtona *Advertising as a Business Force*, która ukazała się w 1913 r., zob. H.D. Stein, *Literature overview on the field of co-opetition*, „Business: Theory and Practice" 2010, nr 3, s. 259 i n.

[171] Por. E. Stańczyk-Hugiet, *Dynamika strategiczna w ujęciu ewolucyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 85.

[172] Zob. A.A. Lado, N.G. Boyd, S.C. Hanlon, *Competition, cooperation and the search for economic rents: A syncretic model*, „Academy of Management Review" 1997, nr 22, s. 110 i n.

[173] Szczególna rola zaufania uwidacznia się zwłaszcza w obszarach metropolitarnych, które stanowią połączenie relacji współpracy i konkurencji jednostek samorządu terytorialnego położonych na tym obszarze. Problematyka integracji metropolitarnej była przedmiotem dyskusji, która dotyczyła poszukiwania rozwiązań regulujących funkcjonowanie obszarów metropolitarnych. Ścierały się tu różne racje i punkty widzenia, zob. B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 7 – 8, s. 5 i n.; M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 6, s. 69 i n.; E. Knosala, *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, (red.) A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 24 i n.; H. Izdebski, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Metropolie...*, s. 22 i n. Pomimo polaryzacji stanowisk odnośnie konkretnych rozwiązań ustawowych, od samego początku uświadamiano sobie metropolitarny charakter mechanizmów rozwojowych i powstających problemów oraz zależność uzyskiwanych efektów od współpracy jednostek samorządu terytorialnego. W obszarze metropolitarnym występują różne funkcje będące wobec siebie obojętne (deficyt współzależności), znajdujące się w konflikcie (współzależność negatywna) lub też tworzące układy wzajemnie powiązane (współzależność pozytywna). Współzależność pozytywna funkcji w obszarze metropolitarnym, takich jak: transport, w tym komunikacja publiczna, sieci infrastruktury (drogi, kolej, woda, kanalizacja, gaz, prąd, telekomunikacja), gospodarka odpadami, oczyszczanie ścieków, uruchamia konieczność współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w tych obszarach, które jednocześnie pozostają w relacji konkurencji/ rywalizacji w innych sferach aktywności. Przyjęta ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitarnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2260) utraciła moc na skutek przyjęcia ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitarnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 730), zmuszając tym samym jednostki samorządu terytorialnego – spoza województwa śląskiego – do poszukiwania oddolnych mechanizmów integracji polskich

Uwzględnienie występowania relacji koopetycji między aktorami, pozwala wyeksponować istotną różnicę między NPM i NPG. W NPM relacja konkurencji postrzegana jest jako podstawowe i w zasadzie jedyne źródło zwiększania efektywności świadczenia usług publicznych. NPG nie negując znaczenia mechanizmu konkurencji, dostrzegł i skonkretyzował wagę współdziałania w sprawnej realizacji celów publicznych. Równolegle współdziałanie, oprócz charakterystycznych dla NPM procesów kontraktowania zadań i usług publicznych, stało się przejawem „otwierania się" administracji publicznej na zewnątrz. Owo otwarcie nie jest jednak – tak jak w NPM – oparte wyłącznie na formalnych mechanizmach koordynacji międzyorganizacyjnej, ale przede wszystkim na relacyjnych mechanizmach koordynacji.

Współwystępowanie formalnych i nieformalnych mechanizmów koordynacji, koegzystencja relacji współpracy i konkurencji zbiegły się z procesami globalizacji i cyfryzacji. Procesy globalizacji, które przyczyniły się do wzrostu intensyfikacji relacji między administracją publiczną i podmiotami prywatnymi oraz administracją publicz-

obszarów metropolitarnych. Formułą prawną współdziałania jednostek samorządu terytorialnego stało się stowarzyszenie, którego zasady funkcjonowania zostały uregulowane w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 723). Stowarzyszenia mogą tworzyć gminy - art. 84 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), powiaty – art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.) i województwa – art. 8b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.). Wskazana forma prawna charakteryzuje się tym, iż tworzona jest na podstawie oddolnej inicjatywy zainteresowanych aktorów, którzy dobrowolnie decydują się na współdziałanie, aby zrealizować wspólne cele, dla których kontekstem jest współzależność pozytywna występująca w ramach określonego obszaru metropolitarnego. Stowarzyszenie stanowiąc wyposażoną w osobowość prawną strukturę organizacyjną i posiadającą własne organy, staje się:

– instytucjonalną formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, która przyjmuje postać sieci interakcji;

– instytucjonalną formą koordynacji działań jednostek samorządu terytorialnego opartą na mechanizmach formalnie wynikających z postanowień ustawy o stowarzyszeniach oraz mechanizmach relacyjnych wyłaniających się w toku współdziałania;

– instytucjonalną formą koegzystencji relacji współpracy i konkurencji.

Oddolne inicjatywy współdziałania w postaci tworzenia stowarzyszeń napotykają bariery, których źródłem są „małe gminy zazdrosne o swoje prerogatywy", B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu* ..., s. 9. Dobrowolna współpraca w obszarach metropolitarnych rzadko pojawia się spontanicznie, zwykle obwarowana jest wieloma zachętami. Dzieje się tak dlatego, że wiele problemów metropolitarnych ma charakter gier o sumie zerowej – aktorzy, którzy w krótkim horyzoncie czasu mieliby na współpracy stracić, dobrowolnie się na nią nie zdecydują. Właśnie częsty rozdźwięk między interesem zbiorowym a interesami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że współdziałanie metropolitarne wymaga wyjścia poza własne partykularne interesy i przyjęcia długookresowej perspektywy współdziałania, a zarazem wspólnoty interesów, por. M. Lackowska, *Siedem grzechów metropolitalnych*, [w:] *Metropolie*..., s. 123 i n. O koopetycji w obszarach metropolitarnych zob. M. Koszel, *Koopetycja – strategia relacyjna wewnątrz obszarów metropolitalnych*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2014, nr 4, s. 87 i n.; M. Koszel, *Koopetycja jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Organizacji" 2015, nr 9, s. 68 i n.

ną i obywatelami, a także rewolucja cyfrowa, która owe relacje i zależności pogłębiła, początkowo marginalizowały znaczenie zaufania i związanych z nim relacyjnych mechanizmów koordynacji sieciowej. Kiedy jednak na procesy globalizacji i cyfryzacji zaczęły nakładać się określone procesy polityczne, prowadzące do dyfuzji władzy publicznej i w konsekwencji wykształcenia się państwa sieciowego, relacyjne mechanizmy koordynacji uznane zostały za istotny mechanizm współrządzenia. Okazało się bowiem, że technologia i formalizacja nie są wystarczającymi substytutami zaufania.

6. Państwo sieciowe

Państwo sieciowe stanowi wynik poszukiwania dynamicznej równowagi między procesami jednoczesnej centralizacji i decentralizacji władzy publicznej, które można interpretować jako odchodzenie od rządzenia (*government*) w kierunku współrządzenia (*governance*)[174]. Paradoks jednoczesnej centralizacji i decentralizacji stał się katalizatorem konstytuowania powiazań sieciowych, które obecnie coraz częściej tworzą instrument implementacji polityk rozwoju[175], a także mechanizm realizacji zadań publicznych. Dlatego też sieci bywają definiowane jako stałe wzorce interakcji społecznych między współzależnymi aktorami, kształtowane wokół zagadnień, programów politycznych[176].

Państwo sieciowe konstytuują relatywnie stabilne i niehierarchiczne relacje łączące aktorów o różnej proweniencji, dostrzegających wspólnotę celów, do realizacji

[174] Zob. J.C.N. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i continuum*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr. 6, s. 3 i n; A. Marinetto, *Govering beyond the centre: A crititique of the Anglo-German school*, „Political Studies" 2003, nr 3, s. 592 i n.

[175] Relacje typu sieciowego tworzone są np. na podstawie regulacji odnoszących się do planowania operacyjnego i strategicznego, które przewidziane są w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1307, 1669 ze zm.). Ustawa przewiduje, że dla efektywnej realizacji polityki rozwoju właściwe jest uruchomienie sieci powiazań sieciowych z udziałem różnego rodzaju podmiotów; oprócz instytucji rządowych w procesy zintegrowanego planowania wpisane zostały jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa, związki metropolitarne oraz tzw. partnerzy społeczni, angażowani w procedury konsultacyjne; A. Chrisidu-Budnik, *Państwo sieciowe*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu: przeobrażenia systemów zarzadzania przedsiębiorstwem*, (red.) J. Skalik, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2008. W art. 2 ustawy polityka rozwoju określona została jako „ zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności. Ustawa przewidując optymalizację procesów decyzyjnych przez tworzenie relacji sieciowych między administracją rządową, samorządową oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, umożliwia włączenie w procesy decyzyjne szerokiego gremium podmiotów, a więc uruchamia partycypację społeczną.

[176] Por. W.J.M. Kickert, E.H. Klijm, J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks, Strategies for public sector*, SAGE Publications, London 1999, s. 6.

których uruchamiają transfer zróżnicowanych zasobów między sobą[177]. Niehierarchiczność relacji oraz cyrkulacja zasobów między aktorami powoduje, że państwo sieciowe bywa utożsamiane z organizacją inteligentną, tzn. mającą umiejętność pozyskiwania, kreowania, transferu i zatrzymywania wiedzy oraz jej przekształcania w innowacyjne usługi, a także zwiększania efektywności prowadzonej działalności[178].

Perspektywa państwa sieciowego, jako formalna determinacja myślenia, zawiera w sobie pojęcie *governance*, które odzwierciedla mechanizmy „podejmowania rozstrzygnięć publicznych uwzględniających kompleksowość, różnorodność i wewnętrzną konfliktowość świata społecznego, współzależność występujących w nim podmiotów publicznych i niepublicznych (...) uwikłanych w różnorodne układy sieciowe, potrzebę koordynacji wyższego szczebla (*metagovernance*) wymagającej nie monocentrycznego ośrodka władzy i hierarchii, lecz heterarchii"[179].

Termin „heterarchia" do nauki wprowadził w połowie lat 40. XX wieku amerykański cybernetyk W.S. McCulloch. Obecnie termin ten stanowi desygnat określający niescentralizowane i rozproszone ośrodki władzy[180]. Logika państwa sieciowego zasadza się na heterarchii, szkielet państwa stanowią bowiem względnie autonomiczne i pluralistyczne systemy społeczne, których egzystencja jest konsekwencją wspomnianej dyfuzji władzy; władza skupiona dotąd w hierarchicznych strukturach rozchodzi się w czterech niezależnych kierunkach – ku organizacjom ponadnarodowym, ku samorządowi terytorialnemu, ku samoorganizującym się obywatelom, ku niezależnym transnarodowym strukturom gospodarczym.

Heterarchia jako endemiczna cecha rewolucji cyfrowej stanowi odejście od weberowskiego modelu administracji publicznej, który sprawność opiera na zasadzie hierarchicznej nadrzędności i podporządkowaniu oraz na formalizacji, jak i od charakterystycznej dla NPM zasady konkurencji oraz dominacji formalnych mechanizmów koordynacji, które mają ograniczać oportunizm stron kontraktu. W płaszczyźnie teoretycznej trudno dłużej mówić o istnieniu struktury hierarchicznej, która w sposób autonomiczny realizuje interes publiczny. W strukturze heterarchicznej interes publiczny jest realizowany we współdziałaniu niezależnych aktorów: administracji publicznej, organizacji biznesowych, organizacji pozarządowych i obywateli[181]. Jednocześnie dynamikę

[177] Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Państwo sieciowe...*, s. 471 i n.

[178] F. Bock, *The intelligent organization*, „Prism" 1998, nr 2, s. 5 i n.

[179] H. Izdebski, *Ustrój Warszawy...*, s. 80.

[180] Zob. W.S. McCulloch, *A heterarchy of values determined by the typology of nervous nets*, „The Bulletin of Mathematical Biophysics" 1945, nr 2, s. 89 i n.

[181] Konieczność kolektywnej realizacji celu publicznego powiązana jest ze wzrostem złożoności oraz dynamiki przemian technologicznych, kulturowych i gospodarczych zachodzących w środowisku admini-

państwa sieciowego wyznacza w optyce heterarchii niekończący się proces koordynacji działań zróżnicowanych aktorów. W państwie sieciowym rola administracji publicznej nie ulega marginalizacji, zmienia się jedynie charakter jej działalności, którą można by wyeksplikować następująco:

Poszerzenie spektrum funkcjonowania administracji publicznej, która obok biurokratycznych i rynkowych rozwiązań organizacyjnych uruchamia relacyjne zasady współdziałania także z obywatelami, którzy przestają być traktowani wyłącznie jako pasywni odbiorcy usług publicznych, lecz stają się proaktywnymi i równoprawnymi partnerami[182]. Proaktywność stanowi postawę społeczną, która znajduje swój refleks w dążeniu obywateli do poprawy jakości swojego życia i otoczenia, zarazem jest tendencją do inicjowania i stabilizowania działań, które bezpośrednio zmieniają środowisko. Co więcej, proaktywność obywateli zakorzeniona jest w interakcjonizmie, tzn. iż dążenia obywateli mogą być zrealizowane tylko we współdziałaniu z innymi aktorami: administracją publiczną i podmiotami prywatnymi[183].

Intensyfikacja aktywności administracji publicznej w kreowaniu sieciowych form współdziałania, która przejawia się w: (a) inicjowaniu tworzenia sieci, (b) wyznaczaniu celów sieci, (c) identyfikowaniu uczestników sieci, (d) dokonywaniu konfiguracji relacji między uczestnikami sieci, między innymi w celu wypełnienia luki strukturalnej[184].

---

stracji publicznej. Dostrzeżenie konieczności współdziałania znalazło swój wyraz np. w ustawowym uregulowaniu już w 2003 r. aktywności podmiotów tzw. trzeciego sektora – Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.) oraz w ustawie z 2005 r. o instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, która obecnie jest uregulowana w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz.1834 ze zm). W piśmiennictwie podnosi się, iż: „Coraz bardziej skomplikowane problemy współczesnej administracji publicznej, przed którymi stoją także jednostki samorządu terytorialnego powodują, że rozwiązania tych problemów wymagają współdziałania wielu jednostek (...) Wbrew pojawiającym się głosom nie tylko nie stają się zagrożeniem dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, ale tę samodzielność wzmacniają", Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 180.

[182] Jednym z przejawów partnerstwa obywateli jest model świadczenia usług publicznych określany mianem koprodukcji, zob. D. Sześciło, *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne" 2015, nr 1, s. 13 i n.

[183] Proaktywność stanowi filar społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatele są upodmiotowieni w sferze społecznej, politycznej i gospodarczej, zob. B. Sztumska, *Społeczeństwo obywatelskie w procesie globalizacji*, [w:] *Strategia społecznej gospodarki rynkowej w Polsce*, (red.) S. Partycki, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2002, s. 83 i n. W społeczeństwie obywatelskim „jednostka realizuje swoje potrzeby i aspiracje zgodnie ze swoimi zdolnościami w ramach ustanowionego porządku społecznego, a społeczeństwo udziela szerokich gwarancji systemowi stosunków interpersonalnych", G. Krzyminiewska, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce a zagrożenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce a instytucjonalna rzeczywistość demokracji w jednoczącej się Europie*, (red.) A. Chodubski, L. Kacprzak, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Pile, Piła 2010, s. 248.

[184] Sieci współdziałania przyjmują postać homogeniczną, gdy zawierane są wyłącznie między organami

Instrumentalizacja sieci dla implementacji wartości publicznych (*public value*), które stanowią odchodzenie od charakterystycznych dla NPM wartości rynkowych. Wyznacznikiem sieci wartości publicznych (*network of public value*) jest rola poszczególnych aktorów w ciągłym tworzeniu wartości dodanej, wynikającej z łączenia ich umiejętności i zasobów. Należy podkreślić, że ważne jest zaangażowanie dużej liczby wyspecjalizowanych aktorów, z których każdy ma określoną rolę w tworzeniu wartości publicznych[185]. Wartości publiczne wypracowywane przez aktorów nie są możliwe

administracji publicznej, oraz postać heterogeniczną, gdy zawierane są pomiędzy między organami administracji publicznej a określonymi podmiotami prywatnymi. Homogeniczne formy współdziałania określane są mianem sieci publicznoprawnych dlatego, że „ich uczestnikami są wyłącznie organy reprezentujące osoby prawa publicznego, przedmiotem współdziałania jest wyłącznie realizacja zadań publicznoprawnych, celem ich utworzenia jest wyłącznie współdziałanie w wykonywaniu tych zdań", J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 33. Homogeniczne formy współdziałania mają dwoistą naturę: funkcjonalną i zarazem niestrukturalną (np. porozumienia komunalne) lub instytucjonalną i zarazem strukturalną (związki jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia). Heterogeniczne formy współdziałania również mogą być oparte na samej umowie partnerskiej albo na związanej w tym celu strukturze, która staje się wehikułem wspólnego przedsięwzięcia. W związku z tym np. w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego można zidentyfikować dwa modele współpracy. Pierwszy model oparty jest na kontrakcie, którego zakres mieści się w systemie zamówień publicznych, a drugi – model strukturalny (organizacyjny) – utożsamiany jest z przedsięwzięciami *joint venture*. Model strukturalny współpracy partnerskiej może być ustanowiony albo poprzez utworzenie nowej spółki celowej do realizacji konkretnego zadania publicznego, w której udziałowcami będą zarówno aktorzy sektora publicznego, jak i prywatnego, albo poprzez uczestnictwo partnera prywatnego w istniejącej spółce publicznej. Model strukturalny jest wybierany wówczas, gdy podmiot publiczny potrzebuje wysoce wyspecjalizowanego *know-how* partnera prywatnego oraz gdy podmiot publiczny ma umiejętności tworzenia efektywnych mechanizmów koordynacji formalnej i relacyjnej, zob. A. Panasiuk, *Klasyczne zamówienia publiczne na tle partnerstwa publiczno-prywatnego oraz koncesja na roboty budowlane lub usługi*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, (red.) T. Kocowski. J. Gola, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2017, s. 111 i n. Homogeniczne i heterogeniczne formy współdziałania konstytuują pojęcie sieci publicznych, które najprościej zdefiniować za pośrednictwem opisania cech charakterystycznych:

– sieci publiczne są tworzone przez co najmniej dwa podmioty niezależne, z których przynajmniej jeden jest podmiotem prawa publicznego;

– celem współpracy jest realizacja celu publicznego;

– sieć publiczna stanowi przestrzeń wzajemnego uczenia się, co wyraża się poprzez wzajemne dopasowywanie się uczestników sieci do myślenia o dobru wspólnym (np. zaspokojenie potrzeb publicznych) w miejsce realizacji indywidualnych interesów;

– sieć jest ugrupowaniem niezależnych podmiotów podejmujących autonomiczną decyzję o przystąpieniu do sieci (np. poprzez podpisanie umowy współpracy, której towarzyszyć może utworzenie struktury),

– istnieje renta relacyjna (indywidualne korzyści z tytułu uczestniczenia w sieci) uczestników sieci stanowiąca o sprawności jej funkcjonowania. Por. A. Chrisidu-Budnik *Sieci publicznoprawne*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwania dla teorii i praktyki zarządzania*, (red.) J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 179 i n.

[185] Zob. R. Normann, R. Ramirez, *From value chain to value constellation: designing interactive strategy*, „Harvard Business Review" 1993, nr 4, s. 65 i n.; M.H. Moore, *Creating public value: Strategic management in government,* Cambridge: Harvard University Press 1995; M. Cole, G. Parston, *Unlocking public value: A new model for achieving high performance in public service organizations*, John Wiley, New York 2006.

do osiągnięcia indywidualnie, czyli poza działaniami kolektywnymi. Administracja publiczna w ramach sieci wartości publicznych pełni funkcję lidera (brokera) sieci[186].

Wykorzystanie zasobów własnych administracji publicznej w procesie tworzenia sieci, do których zalicza się: „władzę (władztwo administracyjne), centralne miejsce w społecznym systemie informacyjnym, zasoby finansowe (pieniądze i ich substytuty) oraz organizację (w znaczeniu ludzkiego i rzeczowego substratu administracji)[187]. Zasoby te są podstawą stosowania przez administrację dwóch rodzajów instrumentów, tj. „detektorów, służących do wykrywania i gromadzenia informacji, oraz efektorów, służących do oddziaływania na ludzi oraz do kształtowania stosunków społecznych"[188]. Detektory stanowią instrument działania administracji pozwalający jej identyfikować kluczowych dla realizacji określonego celu publicznego aktorów, których uczestnictwo w sieci zwiększa jej skuteczność. Drugi rodzaj instrumentów działania administracji – efektory – umożliwiają: (1) kształtowanie kapitału społecznego w sieci, głównie przez zagospodarowanie luk strukturalnych, łącząc ze sobą aktorów dysponujących wiedzą, doświadczeniem i umiejętnościami adekwatnymi do realizacji zamierzonych celów, (2) tworzenie mechanizmów koordynacji działań uczestników sieci.

Heterarchia podważa dychotomiczny podział na dwa autonomiczne porządki rzeczywistości: sektor publiczny (państwo) i sektor prywatny (rynek)[189]. Zmianie ulega infrastruktura instytucjonalna zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym. Jak zauważa Jerzy Hausner, rozwój jako proces syntezujący różnego rodzaju aktywności jest nieprzewidywalny, nielinearny, niejednolity i nierównomierny. Można

[186] W publikacjach dotyczących problematyki porozumień komunalnych zwraca się uwagę, że sposoby realizacji przedmiotu porozumienia ewoluują i dochodzi do wykształcania się nowych wewnętrznych kompozycji, które określane są mianem tzw. porozumień partnerskich, w których jeden z uczestników staje się „liderem reprezentującym, ale i prowadzącym realizację określonego porozumieniem wspólnego przedsięwzięcia, partnerzy zaś nie tylko współfinansują, ale też wykonują ustalone w porozumieniu zadania", J. Korczak, O *nieporozumieniach wokół porozumień administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 6, s. 39. W optyce *governance* porozumienia przyjmują postać sieci koordynowanej przez jednego z uczestników, który pełni funkcję lidera w sieci. Sieci takie odznacza pewna asymetria relacji, są one bowiem zdominowane przez lidera, który: (a) reprezentuje porozumienie na zewnątrz, (b) wyznacza sposoby realizacji przedmiotu porozumienia, (c) jeżeli występuje taka konieczność, ustala harmonogramy spotkań, (d) standaryzuje wyniki przedmiotu porozumienia przez przyjmowanie określonych miar efektywności lub specyfikację rezultatów pracy, (e) determinuje charakter nieformalnych relacji występujących między uczestnikami porozumienia.

[187] J. Supernat, *Instrumenty...*, s. 25–26.

[188] *Ibidem*, s. 26.

[189] Zob. P.J. DiMaggio, *Conclusions*: *The futures of business organization and paradox of change*, [w:] *The twenty first century firm: changing economic organization in international perspective*, (red.) P.J. DiMaggio, Princeton University Press, Princeton/Oxford 2001, s. 210 i n.; B. Jessop, *The future of capitalist state*, Polity Press, Cambridge 2002, s. 224 i n.

go uruchamiać, interpretować i ewaluować, ale nie w pełni go kontrolować[190]. Dlatego w literaturze coraz częściej zwraca się uwagę na zjawisko określane mianem kontraktowania rozwoju, przez które rozumie się stymulowanie procesów rozwojowych na podstawie umów zbliżonych w swoim charakterze do umów relacyjnych[191]. Kontrakt staje się instytucją stymulującą, a zarazem stabilizującą procesy rozwojowe poszczególnych jednostek samorządowych oraz określonego terytorium.

[190] Por. J. Hausner, *Rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] *Kultura a rozwój*, (red.) J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013, s. 24.

[191] Por. A. Noworól, *Kontrakt jako instrument zarządzania obszarami funkcjonalnymi*, „Studia KPZK" 2017, nr 174, s. 89 i n.

Rozdział V

Metropolitan Governance

1. Od aglomeracji do metropolii

Zjawisko metropolizacji należy do dominujących współcześnie charakterystyk światowej gospodarki oraz stanowi doniosły trend w jej przestrzennej organizacji. Genezy zjawiska metropolizacji można doszukiwać się już w okresie rewolucji przemysłowej, która uruchamiając procesy industrializacji, doprowadziła do wzrostu natężenia koncentracji ludności w skupiskach miejskich i poszerzenia katalogu zadań administracji publicznej[192]. Jednak okresem przełomowym był początek lat 50. XX wieku, kiedy to uwidoczniły się procesy określane mianem *urban sprawl,* tzn. często niezaplanowanej ekspansji obszarów miejskich[193]. Wówczas wyraźnie zarysowała się tendencja do zacierania się granic między miastem a przyległymi gminami. Gminy sąsiednie, pozbawione fizycznej izolacji od miasta centrum, zaczęły tworzyć z nim nieformalną, ale integralną całość. Wykształciło się zatem zjawisko – początkowo bez nazwy – kształtowania się obszaru dużego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie otoczenia. Procesy przestrzennej organizacji gospodarki, a także zróżnicowanych procesów społeczno-kulturowych, których inicjatorem jest miasto, zaczęto z upływem czasu określać mianem aglomeracji[194]. Gospodarka posiadała materialny charakter, a o sile wpływu określonej

---

[192] Zob. G. McGranahan, D. Satterthwaite, *Urban centers: An assessment of sustainability*, „Annual Review of Environment and Resources" 2003, nr 28, s. 243 i n.

[193] Polskim odpowiednikiem terminu „*urban sprawl*" jest „rozlewanie się miast" lub „suburbanizacja". Zob. K.J. Piórecki, *Prawne instrumenty zarządzania przestrzenią a zjawisko urban sprawl. Wybrane przykłady ustawodawstwa Niemiec, Anglii oraz Stanów Zjednoczonych*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 6, s. 5 i n., wraz z przywołaną tam literaturą.

[194] W Polsce określenie „aglomeracja" ukształtowało się w latach 70. XX wieku. Definicja stworzona przez ówczesny Instytut Kształtowania Przestrzeni aglomeracją miejską określała „zespół jednostek osadniczych, w których pod wpływem specjalizacji funkcjonalnej poszczególnych jednostek rozwijają się wzajemne współzależności w postaci intensywnych przemieszczeń (przede wszystkim dziennych) osób, towarów, usług i informacji prowadzących do integracji społecznej i gospodarczej", P. Korcelli, A. Gawryszewski, A. Potrykowska, *Przestrzenna struktura ludności polski. Tendencje i perspektywy*, Studia KPZK PAN, t. XCVIII, Warszawa 1992, s. 28. W anglosaskiej literaturze przedmiotu odpowiednikiem terminu „aglomeracja", który wywodzi się od łacińskiego słowa *aggregatio*, *aggregationis* (łączenie się w całość), jest określenie „*urbanised area*" (obszar zurbanizowany); por. M. Lackowska, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 26; zob. też L. Dijkstra, H. Poelman, *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*, ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf.

jednostki terytorialnej decydowały takie czynniki, jak: bliskość surowców, dostępność siły roboczej, fizyczna lokalizacja. Otoczenie aglomeracji pełniło wobec niej rolę zasilającą – dostarczało zasobów niezbędnych do funkcjonowania aglomeracji: siłę roboczą, surowce, teren do ekspansji[195].

Zmiana logiki funkcjonowania miast nastąpiła pod wpływem procesów globalizacji i rewolucji cyfrowej, kiedy to miasto wraz z powiązanym z nim funkcjonalnie obszarem zaczęto postrzegać jako miejsce tworzenia przewag konkurencyjnych. Do końca lat 80. XX wieku dominował paradygmat, wedle którego źródłem tworzenia przewag konkurencyjnych było przedsiębiorstwo, a zarazem pojęcie „konkurencyjność" traktowano, jako atrybut podmiotów gospodarczych[196]. Globalizacja i rewolucja cyfrowa uruchomiły zmiany, które Ulrich Beck określił mianem „oderwania od granic". Państwo narodowe (administracja rządowa) nie dysponuje możliwością ograniczenia przestrzeni inwestycji kapitału (korporacji transnarodowych), jednocześnie kapitał posiada swobodę decyzyjną, gdzie dokona inwestycji: uruchomi lub zlikwiduje miejsca pracy, wykreuje nowe produkty i rynki, wyeliminuje konkurentów[197]. Przedmiotem decyzji o lokalizacji inwestycji kapitału staje się przede wszystkim region zdominowany przez miasto centralne i powiązany z nim funkcjonalnie i kulturowo obszar.

Administracja samorządowa stosunkowo szybko zrozumiała znaczenie tworzenia przewagi konkurencyjnej rozumianej jako tworzenie atrakcyjnej oferty dla inwestorów.

---

[195] Por. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Dlaczego jest potrzebna metropolia warszawska?*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 6, s. 39.

[196] Wyjątek stanowił stworzony w latach 50. XX wieku model znany jako „hipoteza Tiebouta". Charles Tiebout, będąc jednym z twórców federalizmu fiskalnego, opowiadał się za powierzeniem funkcji alokacyjnej państwa samorządowi terytorialnemu. Tiebout twierdził, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mogą oferować zróżnicowane jakościowo zestawy dóbr publicznych przy różnych poziomach opodatkowania mieszkańców. Obywatele, których cechuje duża mobilność i swoboda przemieszczania się, wybiorą do osiedlenia gminę, która jest w stanie zaoferować najbardziej odpowiadający ich preferencjom zestaw usług publicznych, nawet za cenę płacenia wyższych podatków. Konkurencja występuje na szczeblu lokalnym, a źródłem przewagi konkurencyjnej poszczególnych gmin jest zakres i jakość usług publicznych, które są najbardziej dopasowane do oczekiwań mieszkańców. Obywatele, podobnie jak konsumenci, mogą dokonywać wyborów, zamieszkując w jednostce samorządu terytorialnego oferującej najbardziej atrakcyjny i satysfakcjonujący ich zestaw usług publicznych; zob. Ch.M. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy" 1956, nr 5, s. 416 i n. W polskiej literaturze zob. na ten temat: W. Gonet, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 43 i n. Należy podkreślić, że o ile model Tiebouta w ujęciu klasycznym koncentrował się na obywatelach, o tyle oparte na nim kolejne modele teoretyczne poszerzyły optykę badawczą, skupione są na kreowaniu przewag konkurencyjnych przez obszary funkcjonalne w celu pozyskania nie tylko nowych mieszkańców, lecz przede wszystkim przyciągnięcia mobilnego kapitału i dostosowania lokalnej infrastruktury oraz usług i dóbr publicznych do oczekiwań inwestorów; zob. G. Zodrow, *Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods*, „Journal of Urban Economics" 1986, nr 3, s. 356 i n.

[197] U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 23 i n.

Jednocześnie miasta (aglomeracje) aspirujące do pełnienia funkcji metropolitalnych zorientowały się, że zmuszone są wyjść poza perspektywę tworzenia atrakcyjnej oferty dla inwestorów i podjąć wysiłek kreowania środowiska będącego splotem relacji gospodarczych, technologicznych, instytucjonalnych, społecznych oraz kulturowych, które stają się podstawą tworzenia wartości przede wszystkim o charakterze niematerialnym[198]. Nowe spojrzenie na rolę miasta w procesach tworzenia wartości znalazło swoje odzwierciedlenie w warstwie językowej, to znaczy oprócz terminu „aglomeracja" zaczęło pojawiać się określenie „metropolia"[199].

Interesujące są relacje między obydwoma pojęciami – aglomeracja i metropolia . Jak zauważa Piotr Korcelli, mimo iż „obydwa pojęcia odnoszą się do wielkiego ośrodka miejskiego, akcentują jednak jego inne cechy[200]. W zakresie rozumienia metropolii stosuje się kryteria funkcjonalne, dla delimitacji zaś pojęcia „aglomeracja" kryteria morfologiczne (ilościowe)[201]. Istotna jest przy tym siła wpływu miasta centralnego (metropolii) na określony obszar[202]. Wpływ oznacza zdolność do modyfikowania, zmieniania,

[198] Por. M. Smętkowski, *Nowe relacje między metropolią a regionem: od terytorialnej do sieciowej organizacji przestrzeni*, [w:] *Czym metropolia jest miastem?,* (red.) B. Jałowiecki, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 26.

[199] Terminu „metropolia" nie należy traktować jako sukcesora aglomeracji. Aglomeracja może aspirować do pełnienia funkcji metropolitalnych. Te dwa byty organizacyjne współwystępują obok siebie. Dostrzeganie owego „współistnienia" nie jest specyfiką wyłącznie polskiej literatury przedmiotu – podobne zestawienie terminów można spotkać także w literaturze anglosaskiej. Warto podkreślić, iż określenie „metropolia" nie jest nowe. W Stanach Zjednoczonych termin *metropolitan area* pojawił się w 1905 roku. Rządowa agencja – *Bureau of the Census* – odpowiedzialna za przeprowadzanie spisu ludności, wyznaczyła obszary na potrzeby statystyczne, określając je wówczas właśnie mianem obszarów metropolitalnych, zob. np. M. Smetkowski, *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2001, nr 4, s. 83 i n.; M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 6, s. 69 i n.; J.S. Adams, B.J. Van Drasek, G.Phillips, *Metropolitan Area definition in the United States*, „Urban Geography" 1999, nr 8, s. 695 i n; J.D. Marshall, *Urban land area and population growth: A new scaling relationship or metropolitan expansion*, „Urban Studies" 2007, nr 10, s. 1889 i n.

[200] P. Korcelli, *Megamiasta*, PWN, Warszawa 2008, s. 3.

[201] Funkcje metropolitalne są przede wszystkim funkcjami egzogenicznymi (nakierowanymi na zewnątrz), które przede wszystkim winny być wyrażane w kategoriach jakościowych. Możliwe jest także zastosowanie kryteriów ilościowych, będących charakterystycznymi dla podejścia morfologicznego (urbanistycznego). Mają one jednak znaczenie drugorzędne; por. M. Kulesza, *Rola metropolii w rozwoju regionalnym. Podstawowe założenia w ujęciu teoretycznym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 868, Kraków 2011, s. 52. Mówiąc o funkcjach metropolitalnych, należy mieć na względzie, że pełni je nie tylko miasto, ale cały obszar metropolitalny. Nie jest możliwe pełne i zamknięte wyodrębnienie funkcji, które są podstawą identyfikacji „metropolitalności" miasta, ponadto funkcje te mogą być mniej lub bardziej rozwinięte, występować z różnym nasileniem w różnym czasie; por. K. Kuć-Czajkowska, *Funkcje metropolitalne Warszawy, Pragi i Budapesztu*, „Studia Lokalne i Regionalne" 2009, nr 1, s. 78.

[202] Zdolność wywierania wpływu na obszar jest wyrazem szczególnej pozycji oraz potencjału metropolii, która pełni funkcję centrum dla określonego obszaru. Samo pojęcie „metropolia" wywodzi się z klasycznej greki. Określenie μητρόπολις (metropolis) stanowi połączenie dwóch słów – matka μήτηρ (meter) i miasto πόλις (polis). W starożytnej Grecji słowo metropolis podkreślało, że miasto stanowiło główne

a także kreowania rzeczywistości na danym obszarze i w tym sensie metropolia tworzy wokół siebie obszar wpływów, który określany jest mianem obszaru funkcjonalnego (metropolitalnego).

Wpływ metropolii na obszar funkcjonalny nie jest oparty wyłącznie na więziach hierarchicznych, ale na umiejętności koordynacji współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, którą można rozpatrywać w układzie wertykalnym między władzami samorządowymi ulokowanymi na różnych stopniach zasadniczego podziału terytorialnego kraju oraz w układzie horyzontalnym między władzami ulokowanymi na tym samym stopniu tego podziału, wreszcie może chodzić o koordynowanie współdziałania władz należących do różnych systemów organizacyjnych: administracji rządowej, państwowej i samorządowej. Potrzeba skoordynowania współdziałania jednostek samorządu terytorialnego odnosi się zwłaszcza do wspólnych działań podejmowanych na poziomie instytucjonalnego przenikania się zakresów działania gminy, powiatu i województwa w obszarze metropolitalnym.

Koordynacja międzyorganizacyjna obejmuje także harmonizację w układzie horyzontalnym działań międzysektorowych, a zatem skoordynowanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z zinstytucjonalizowanymi podmiotami prywatnymi, tj. z organizacjami gospodarczymi, pozarządowymi oraz z mieszkańcami konkretnej wspólnoty samorządowej.

Tak nakreślony zakres koordynacji, oparty na formalnych i relacyjnych mechanizmach, wyznacza problematykę współrządzenia metropolitalnego (*Metropolitan Governance,* MG). W publikacjach dotyczących MG eksponuje się znaczenie poszczególnych aktorów, ich pozytywną współzależność i wagę wzajemnego uzupełniania się, aby osiągnąć potencjał niezbędny do stworzenia przewag konkurencyjnych[203]. W koncepcji współrządzenia metropolitalnego bardziej niż do tej pory podkreślona zostaje rola kluczowych czynników współczesnego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych: inicjatyw i struktur sieciowych opartych na porozumieniach i współpracy, przywództwa politycznego, bodźców do podejmowania współdziałania.

W ramach omawianego mechanizmu prowadzenia spraw publicznych przyjęta zostaje forma rządzenia, której efekty uzależnione są od równoczesnych interakcji wielu podmiotów. Owe interakcje składają się na pojęcie struktury sieciowej, dla której charakterystyczne jest zastąpienie koordynacji hierarchicznej relacjami horyzontalnymi,

centrum (handlowe, kulturowe, religijne, gospodarcze) wobec κράτος (państwa).

[203] Zob. A. DiGaetano, E. Strom, *Comparative urban governance: An integrated approach*, „Urban Affairs Review" 2003, nr 3, s. 356 i n.; A. Paasi, *Region and place: regional identity in question*, „Progress in Human Geography" 2003, nr 4, s. 475 i n.; C. Lefèvre, *Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review*, „International Journal of Urban and Regional Research" 1998, nr 1, s. 9 i n.

aktywa zaś rozlokowane zostają w taki sposób, aby wytwórcą skończonej całości była sieć jako całość, a nie żaden z pojedynczych aktorów[204]. Jednocześnie dla efektywności sieci w obszarze funkcjonalnym znaczenie ma potencjał jednostek samorządu terytorialnego i partnerów współpracy oraz umiejętność elastycznej konfiguracji interakcji, infrastruktury, gospodarki, kapitału intelektualnego, oferty usług w obszarze funkcjonalnym w stosunku do dynamicznie zmieniających się potrzeb.

2. Elastyczność w metropolii

Elastyczność jako cecha działań i struktur tworzonych do realizacji określonych celów jest podstawowym wyznacznikiem, a zarazem determinantą skuteczności współrządzenia w obszarze metropolitalnym. Wymóg elastyczności rozumianej jako zdolność do inicjowania i dokonywania zmian stawia przed administracją nowe wyzwania. Administracja publiczna będąc odpowiedzialną za ustalanie polityki administracyjnej, a następnie za jej wykonanie, w oparciu o indywidualną racjonalność, i pozostając związana prawem, wyznacza sposoby pozyskiwania elastyczności w działaniu[205]. Administracja dokonuje zarazem wyboru działań i partnerów współpracy, których uważa za najistotniejszych dla zapewnienia szybkiej reakcji na zmiany dokonujące się w sferze społecznej, gospodarczej, prawnej (elastyczność reaktywna), ale równocześnie sama może kreować zmiany w konkretnym obszarze funkcjonalnym (elastyczność antycypacyjna).

Elastyczność, rozumiana jako zdolność do szybkiej zmiany, wyraża się w umiejętności właściwej reakcji metropolii na zakłócające jej dotychczasową stabilność impulsy zewnętrzne. Elastyczność przejawia się w tym, że aktorzy uczestniczący w procesach współrządzenia metropolitalnego potrafią reagować zarówno na zamiany zewnętrznych uwarunkowań, jak i na wewnętrzne zmiany własnego potencjału. W ujęciu modelowym to miasto centralne we współpracy z mniejszymi gminami powinno ustalać sposoby

[204] Por. M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002, s. 195.

[205] Polityka administracyjna postrzegana jako wiedza i i umiejętność polegająca na opisie stanu spraw publicznych w wyodrębnionej dziedzinie, co połączone jest z analizą i oceną, a następnie sformułowaniem programu (założeń, koncepcji, studium, planu) wskazującego cele, sposoby i środki ich osiągnięcia – pożądane ze względu na dokonaną ocenę stanu spraw publicznych, może być przedmiotem oceny według kryteriów: politycznych, planistycznych i prawnych; zob. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), wyd. IV uzupełnione, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 315; J. Jeżewski, *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, (red.) J. Supernat, *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 257 i n.

działania, które uznaje za najbardziej wartościowe dla zapewnienia elastyczności. Zgodnie z zasadami prakseologii, polityka administracyjna powinna być prowadzona tak, aby w najwyższym stopniu przyczynić się do realizacji zamierzonych celów, tzn. prowadzić do „skutku zamierzonego jako cel"[206].

Ustawodawca wyznaczając jednostkom samorządu terytorialnego ich zadania, określa jedynie pewne ramy działania. Dobór sposobów realizacji zadań, metod działania i partnerów współpracy w dużej mierze zależy od decyzji i percepcji rzeczywistości dokonywanej przez władze samorządowe[207]. We współrządzeniu metropolitalnym, które odznacza duża dynamika zmian, zasadniczą metodą działania, przesądzającą o przewadze konkurencyjnej metropolii i jej obecności w „przestrzeni przepływów", jest elastyczność[208].

Istotnym wymiarem omawianego zjawiska jest elastyczność konfiguracji partnerów współpracy, która odzwierciedla ewolucję sposobu postrzegania miejsca i roli aktorów prywatnych w procesach współrządzenia. Przestają oni być jak w NPM ulokowanymi na zewnątrz administracji zleceniobiorcami (agentami), których funkcja sprowadza się do produkcji i dostarczania usług, stając się współuczestnikami procesów współrządzenia, gdzie relacja z podmiotami publicznymi oparta jest na zaufaniu i współdziałaniu, a nie na prostych relacjach kontraktowych[209].

Postrzeganie roli podmiotów pozarządowych w procesach współrządzenia jest rezultatem refleksji nad otoczeniem społecznym, w którym funkcjonuje administracja publiczna. Administracja publiczna będąc podmiotem złożonym, może nadawać tym samym obiektom odmienne sensy czy znaczenia, czyli przypisywać im różne wartości. W polityce administracyjnej zawarta jest orientacja oznaczająca sposób, w jaki administracja odnosi się do swego otoczenia, schemat postępowania wobec obiektu doświadczenia, a także pewnego rodzaju standard, który zawiera obowiązujące w danym

[206] T. Kotarbiński, *op. cit.*, s. 104.

[207] W tej sferze aktywności administracji samorządowej mieści się działalność, którą w polskiej doktrynie prawa administracyjnego Tadeusz Kuta określał jako organizatorską swobodę działania administracji. W ramach ogólnej normy kompetencyjnej organ administracji posiada swobodę w ustalaniu priorytetów – jakie czynności zostaną wykonane, dokonywaniu hierarchizacji – jakie środki i sposoby działania zostaną zastosowane w ramach dopuszczonych prawnie form działania; zob. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Zakład Naukowy im. Ossolińskich, Wrocław 1969, s. 71 i n. Michał Kulesza ten typ działalności określał mianem swobody organizatorskiej. Swoboda organizatorska administracji publicznej była postrzegana przez M. Kuleszę jako kluczowy wyznacznik samodzielności gminy. Zob. M Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7–8, s. 7 i n.

[208] Zob. M. Fatemi, *Supply chain flexibility: Definition and review*, „European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences" 2010, nr 2, s. 140 i n.

[209] Por. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 118.

kontekście interpretacje rzeczywistości. W mieście, które aspiruje do bycia metropolią, podmioty pozarządowe, a zarazem relacje z nimi postrzegane są jako wartość dodana, pożądana, chroniona i rozwijana. Potencjał intelektualny partnerów współpracy uznawany jest za *conditio sine qua non* dla funkcjonowania mechanizmu MG.

Rysem charakterystycznym dla MG, który w jakimś stopniu stanowi o jego odrębności, jest to, że na poziomie nadawania sensu i znaczenia aktorom pozarządowym kryterium ich włączania do procesów współrządzenia stanowi kreatywność partnerów współdziałania, będąca akceleratorem funkcji metropolitalnych, a zwłaszcza najistotniejszej funkcji metropolii – kulturotwórczej.

3. Kreatywność i kultura metropolitarna

Kreatywność stanowi jedną z podstaw kształtowania się zjawiska określanego mianem tożsamości metropolitarnej. W zglobalizowanej gospodarce tożsamość może być źródłem przewagi konkurencyjnej, której pozyskanie powoduje, że metropolia staje się węzłem w sieci przepływów[210]. Tożsamość metropolitarna, będąc szczególnym przypadkiem tożsamości zbiorowej (kolektywnej),[211] w warunkach globalizacji nabiera nowego znaczenia. Jak trafnie zauważa Jerzy Korczak we wstępie do publikacji *Metropolizacja: realne problemy – potencjalne rozwiązania*, zjawisko metropolizacji ma odległe korzenie, sięgające helleńskich miast[212], do których przynależność oparta była przede wszystkim na identyfikacji mieszkańców z charakterystycznym dla *polis* porządkiem instytucjonalnym i z dość spójną kulturą[213]. Tożsamość metropolii jest „efektem poczucia kontynuacji temporalnej"[214], ale jednocześnie we współczesnej metropolii pojawia się nowe (dodatkowe) źródło tożsamości – identyfikacja z różnorodnością. Różnorodność tworząc tożsamość metropolii, pełni zarazem trzy ważne funkcje:

1. Jest podstawą budowania kapitału społecznego (zasoby wiedzy, umiejętności, informacji).

[210] M. Smętkowski, *op. cit.*, s. 83 i n.

[211] Zob. A. Chrsidu-Budnik, *Tożsamość współpracy transgranicznej*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, (red.) R. Kusiak-Winter, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2015, s. 13 i n.

[212] Zob. J. Korczak, *Wstęp*, „Przegląd Administracji Publicznej" 2013, nr 2, s. 5 i n.

[213] Zob. I. Malkin, *Networks and the emergence of Greek identity*, „Mediterranean Historical Review" 2003, nr 2, s. 56 i n.

[214] B. Kożuch, *Problematyka tożsamości metropolitalnej w zarządzaniu terytorialnym metropolią Kraków*, „Zarządzanie Publiczne" 2017, nr 37, s. 56.

2. Jest wyrazem przejścia od miasta przemysłowego (aglomeracji) do miasta kultury (metropolii)[215].

3. Jest podstawą budowania partycypacji społecznej i procedur pozwalających na jej realizację[216].

Kreatywność i towarzysząca jej różnorodność, będące normami i wartościami kulturowymi, stają się niczym *conditio sine qua non* dla pełnienia przez metropolię funkcji kulturotwórczej. Pojęcie kultury metropolitalnej jest bliskie temu, jak pojmował je Edgar Schein[217], tzn. schemat podstawowych założeń przyjmowanych w procesach prowadzenia polityki administracyjnej, znajdujący swoje odzwierciedlenie w normach i wartościach, do których należą kreatywność i różnorodność, a następnie w materialnych, niematerialnych i symbolicznych przejawach kultury. Kulturę metropolii konstytuują zatem trzy poziomy: najniższy – założenia, pośredni – normy i wartości, oraz najwyższy – artefakty materialne, niematerialne i symboliczne.

W metropolii kultura jest postrzegana jako wartość autoteliczna, ale i zarazem komercyjna, powodująca, iż miasto może się stać węzłem w sieci przepływów. Pojęcie „węzeł" odzwierciedla charakter zmian, które zaszły w logice funkcjonowania miast. Tradycyjne miasto (aglomeracja) stanowiło wyodrębnione w kategoriach morfologicznych konkretne terytorium, w którym ulokowane były określone zasoby materialne i niematerialne oraz zachodziły zróżnicowane procesy społeczno-gospodarcze.

Metropolia stanowi natomiast węzeł, w którym skupione są różnego rodzaju powiązania:

1. Powiązania z innymi metropoliami.

2. Powiązania metropolii z jej obszarem metropolitalnym oraz szerszym zapleczem regionalnym.

Zogniskowanie relacji w metropolii powoduje, iż może być ona miejscem włączenia do globalnych relacji i procesów, a zarazem nośnikiem impulsów rozwojowych wynikających z jej powiązań międzynarodowych, które znajdą swój refleks w obsza-

[215] Przejście od aglomeracji do metropolii należy rozumieć jako kompleksową i integralnie rozumianą przebudowę miasta począwszy od jego szaty graficznej, struktury fizycznej, a skończywszy na kreatywnych cechach mieszkańców.

[216] W istocie kapitał społeczny i partycypacja społeczna są ze sobą silnie związane. Jak zauważa Iwona Niżnik-Dobosz, w partycypacji szczególną wartością jest wzajemne uzupełninie się podmiotu publicznego, prowadzącego administrowanie sprawami publicznymi ze stroną społeczną dysponującą zasobami informacji, specjalistyczną wiedzą, znajomością oczekiwań interesariuszy, do których może nie mieć dostępu administracja publiczna. Por. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 37.

[217] E.H Schein, *Organizational culture and leadership* (3rd ed.), Jossey-Bass, San Francisco 2004, s. 29 i n.

rze metropolitalnym oraz w całym regionie. Równocześnie, oprócz ogniskowania powiązań, metropolia dysponuje możliwością takiego wykorzystywania swoich zasobów endogennych, aby tworzyły one źródła jej konkurencyjności, a zarazem budowały rozpoznawalność i unikatowość. Od znaczenia nadawanego kulturze przez administrację publiczną[218] w dużym stopniu zależy, czy ten zasób endogenny będzie postrzegany przez otoczenie jako na tyle atrakcyjny i wyróżniający, aby metropolia została włączona do sieci przepływów i w perspektywie czasu stała się jej istotnym węzłem[219].

[218] Regulacje dotyczące tworzenia samorządowych instytucji kultury zawarte są w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r., poz.115 ze zm.). Zgodnie z postanowieniami ustawy, jednostki samorządu terytorialnego pełniąc funkcję organizatora instytucji kultury równocześnie ponoszą odpowiedzialność za dofinansowanie ich działalności w formie dotacji, a także powoływanie i odwoływanie kierownictwa tych instytucji. Zarówno sam akt utworzenia samorządowej instytucji kultury, o którym mowa w art. 11 ust. 1 wspomnianej ustawy, jak i jej statut mogą zostać wydane wyłącznie przez organ stanowiący określonej jednostki samorządu terytorialnego. Tak rozumiana kompetencja wynika z norm zawartych w przepisach ustaw ustrojowych – art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 19 lit. f ustawy o samorządzie województwa. Organizowanie i wspieranie aktywności kulturalnej może odbywać się zarazem w formie kontraktowania. Kontraktowanie odbywa się w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 115 ze zm.). W ustawie przewidziane są dwa tryby powierzania podmiotom pozarządowym wykonywania zadań publicznych, w tym zadań z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (art. 11 ust.1). Po pierwsze, powierzenie wykonywania zadań w tym zakresie wraz z przyznaniem dotacji na ich realizację, i po drugie, wsparcie realizacji zadań wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

[219] Należy podkreślić instytucjonalną aktywność administracji publicznej w sferze działalności kulturalnej, która w Polsce wynika z postanowień ustawy zasadniczej. Art. 6 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju". Konstytucja zobowiązuje więc wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, do ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym przede wszystkim jego materialnych wytworów, jakimi są zabytki – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.). Konkretyzacja tego konstytucyjnego obowiązku następuje na poziomie aktów ustrojowych regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należą sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Art. 4 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, w tym m.in. w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zadania te mają charakter komplementarny i dotyczą tych zadań, których z określonych względów nie można realizować na szczeblu gminy. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, w tym w szczególności na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ustawa o samorządzie województwa wyznacza bardziej rozbudowany katalog obowiązków administracji samorządowej w zakresie działalności kulturalnej, które powinny być wyartykułowane w strategii rozwoju województwa. Ta ostatnia z przywołanych ustaw zakłada bardziej obszerny katalog władz samorządowych w zakresie polityki kulturalnej. Ustawa przewiduje działania na rzecz rozwoju i kształtowania świadomości kulturowej mieszkańców (art. 11 ust. 1 pkt 1) oraz zachowania środowiska kulturowego (art. 11 ust.1 pkt 4). Sfera aktywności samorządu województwa w zakresie wspierania kultury została *expressis verbis* wymieniona jako jego zadanie własne (art. 14 ust. 1 pkt 3) oraz element polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2 pkt 7).

Kreatywność początkowo utożsamiana z twórczą aktywnością pojedynczych jednostek, postrzegana była jako dyspozycja indywidualna[220]. Odkrycie, zwłaszcza przez naukę socjologii, potencjału i walorów pracy grupowej, poszerzyło ogląd badawczy charakteru, treści i poziomów kreatywności. Od tej chwili oprócz kreatywności indywidualnej pojawiły się dwa nowe poziomy analizy: poziom grupy i poziom organizacji[221]. I to na poziomie kreatywności organizacyjnej lokuje się koncepcja miasta kreatywnego (*creative city*). Za miasta kreatywne „uważa się te miasta, które są kluczowymi graczami w gospodarce opartej na wiedzy i które są centrami innowacyjności, przedsiębiorczości i produktywności"[222]. Miasto kreatywne posiada swój substrat osobowy, stanowi sumę kreatywności aktorów metropolii i powiązanego z nią obszaru funkcjonalnego.

Suma kreatywności aktorów może tworzyć przewagę konkurencyjną, która znajduje swój wyraz przede wszystkim w obszarze budowania jej wizerunku – sprawiać, iż miasto będzie postrzegane jako przestrzeń szczególnie nasycona innowacyjnością, twórczością i obywatelskością. Tak nasycona przestrzeń miejska jest źródłem powstawania i przyciągania przemysłów kreatywnych (*creative knowledge sector*), w których działalność twórcza, artystyczna przenika się z przedsiębiorczością[223]. Przez przemysł kreatywny można również rozumieć organizacyjną akumulację kapitału intelektualnego, który dynamizuje rozwój innych sektorów gospodarki i kształtuje atrakcyjną przestrzeń życiową dla mieszkańców, oraz sprzyjające warunki rozwoju biznesu.

---

[220] Pojęcie kreatywności miało początkowo charakter konkretny – odzwierciedlało proces twórczy i jego wyniki, tym samym bezpośrednio nawiązywało do łacińskiej etymologii terminu – *creatus,* czyli twórczy. W miarę rozwoju nauki i ludzkiej działalności praktycznej zaczęło różnicować się zarówno samo poznanie kreatywności, jak i poglądy na jej naturę. Obecnie kreatywność bywa rozumiana jako zdolność jednostki do twórczego wykorzystania potencjału umysłowego przy tworzeniu nowych, oryginalnych pomysłów w formie koncepcji, produktów, idei; zob. D. Ottemiller, C.E. Elliot, T. Giovannetti, *Creativity, overinclusion, and everyday tasks*, „Creativity Research Journal" 2014, vol. 26, s. 289 i n. Omawiane pojęcie bywa także interpretowane jako umiejętność twórczego myślenia, łączenia różnych pomysłów w oryginalny sposób, przyjmowania nowych założeń, widzenia rzeczy w nowej perspektywie, wysuwania pomysłów, robienia czegoś nowego lub tego samego w niespotykany sposób; zob. T.M. Amabile, C.N. Hadley, S.J. Kramer, *Creativity under the gun*, „Harvard Business Review" 2010, August, s. 52–61. Kreatywność jest zarazem postrzegana „ jako sposób myślenia polegający na wyszukiwaniu szczególnych zależności między elementami i łączenia ich w niespotykany sposób, którego efektem jest rozbicie wyuczonego schematu myślenia, wykorzystanie posiadanej wiedzy do generowania nowych pomysłów", M.A. West, *Rozwijanie kreatywności wewnątrz organizacji*, PWN, Warszawa 2000, s. 20.

[221] Zob. R.W. Woodman, J.E. Sawyer, R.W. Griffin, *Toward a theory of organizational creativity*, „Academy of Management Review" 1993, nr 2, s. 293 i n.

[222] A. Majer, *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź –Warszawa 2014, s.112.

[223] Zob. J. Hołda, *Przemysły kreatywne – ich rola i znaczenie w rozwoju współczesnego miasta*, [w:] *Lublin 2020. Cztery oblicza przyszłości miasta*, (red.) M. Sagan, K. Żuk, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014, s. 287 i n.

Współczesnym impulsem dla rozwoju teoretycznej koncepcji miasta kreatywnego, stały się zwłaszcza prace Charlsa Landry'ego, który silnie eksponuje związek między kreatywnością i kulturą[224]. Landry postrzega kulturę jako płaszczyznę przejawu kreatywności, tzn. ochronę wartości kulturowych w sposób nowoczesny i aktywizujący. W tym sensie kreatywność jest nie tylko procesem generującym powstawanie nowych idei, koncepcji, lecz także nowych skojarzeń i powiązań z istniejącymi już ideami, koncepcjami, wartościami lub wytworami kultury. Kultura ułatwia dialog międzykulturowy i międzypokoleniowy, jest katalizatorem rozwoju społecznego oraz integracji w wielokulturowym społeczeństwie, uruchamia dynamikę lokalnych i regionalnych rynków pracy[225].

4. Kultura metropolitalna i konkurencyjność

Wartość komercyjna kultury wyraża się w tym, że zawiera w sobie dynamikę budowy konkurencyjności metropolii. Konkurencyjność metropolii stanowi kombinację czterech elementów:

1. Potencjału konkurencyjności.
2. Przewagi konkurencyjnej.
3. Instrumentu konkurowania.
4. Czynnika determinującego pozycję konkurencyjną metropolii[226].

Potencjał konkurencyjności metropolii tworzą trzy wymienione wcześniej poziomy kultury metropolii: założenia, normy i wartości. Umożliwiają one zdobycie trwałej i trudnej do wyeliminowania przewagi konkurencyjnej nad innymi metropoliami. Przewaga konkurencyjna to suma składników potencjału konkurencyjności, które pozwalają metropolii zaoferować nie tylko atrakcyjną ofertę rynkową, lecz także skuteczne instrumenty konkurowania[227]. Instrumenty konkurowania są świadomie stosowanymi

[224] Zob. Ch. Landry, *Kreatywne miasto. Zestaw narzędzi dla miejskich innowatorów*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013.

[225] Zob. M.P. Balibrea, *Urbanism, culture and the post-industrial city: Challenging the Barcelona Model*, „Journal of Spanish Cultural Studies" 2001, nr 2, s. 187 i n.

[226] Zob. M.J. Stankiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2005, s. 89.

[227] Przewaga konkurencyjna we współczesnym zarządzaniu metropolią jest mierzona za pomocą tzw. mierników atrakcyjności turystycznej, do których m.in. należą wielkość rynku turystycznego miasta, kompatybilność oczekiwań turystów z zasobami miasta, tendencje rozwojowe rynku turystycznego; zob. I. Manczak, *Mierniki atrakcyjności segmentów rynku turystycznego miasta*, „Przegląd Organizacji" 2013, nr 7, s. 15 i n. Aktywność samorządu terytorialnego w zakresie szeroko rozumianej promocji została dostrzeżona przez NIK, który wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego prowadzą intensywną działalność promocyjną, główne w zakresie promocji turystycznej i gospodarczej, nie tylko w skali lokalnej i regionalnej,

w określonym celu narzędziami budowania rozpoznawalności metropolii[228]. Pozycja konkurencyjna jest uzyskanym przez metropolię rezultatem konkurowania, analizowanym w kontekście wyników osiąganych przez inne metropolie.

Kultura w metropolii pełni dwie zasadnicze funkcje. Pierwsza – integrująca – polega na konsolidacji działań, które składają się na procesy współrządzenia w obszarach metropolitalnych. Kultura jest spoiwem metropolii, zbiorem zasad i norm regulujących wzajemne interakcje w złożonym systemie administracji publicznej, a zarazem interakcjami pomiędzy systemem administracji publicznej a różnymi grupami reprezentującymi swoje relewantne ze względu na ich cele interesy, zbiorem metod i technik realizacji celów, a także sposobów kształtowania relacji z otoczeniem. Kultura to charakterystyczny dla metropolii systemem relacji, które integrują i wzajemnie na siebie oddziałują[229].

Druga – redukująca – polega na obniżaniu kosztów transakcyjnych, które wpisane są w kontekst wielopoziomowego i interaktywnego współrządzenia w obszarze metropolitalnym. Metropolia stanowi przestrzeń konfrontacji, często konkurencyjnych wobec siebie interesów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W zarządzaniu metropolitalnym obecne są trzy powiązane ze sobą wartości: zaufanie, kreatywność i elastyczność. Zaufanie pomiędzy aktorami, którzy biorą udział we współrządzeniu metropolitalnym, wzmacnia elastyczność, a tym samym zdolności adaptacyjne całego obszaru metropolitarnego do zachodzących zmian. Elastyczność i zaufanie to zarazem dwa filary właściwego dla metropolii zjawiska kreatywności. Jak już wspomniano, szczególnie istotna jest elastyczność konfiguracji interakcji aktorów w odpowiedzi na pojawiające się szanse rozwoju lub nowe instrumenty prowadzenia polityk unijnych, do których należą np. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

lecz także krajowej i międzynarodowej, zob; Działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli NIK, nr ewid. 25/2012/P/11/005/KAP KAP-4101-07-00/2011, s. 45. Zob. też B. Barczak, *Marketing w zarządzaniu gminą*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 11, s. 45 i n.

[228] Wyzwania związane z tworzeniem konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego zostały dostrzeżone przez ustawodawcę w art. 7 ust.1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym. Do katalogu zadań własnych gminy zalicza się działania mające na celu promowanie jej walorów. Może temu służyć wykorzystanie zróżnicowanych instrumentów konkurowania, przez które należy rozumieć rozpowszechnianie, propagowanie i reklamowanie walorów gminy. Promocja miasta, dbanie o rozwój infrastruktury turystycznej i zachęcanie turystów do odwiedzania miasta odpowiada zbiorowym interesom wspólnoty samorządowej, w związku z czym zadania te wykonywane są w ramach władztwa publicznego gminy.

[229] Funkcję integrującą kultury metropolii zbudowałam na podstawie definicji kultury organizacyjnej stworzonej przez Joannę Moczydłowską i Bolesława Kuca, por. B.R. Kuc, J.M. Moczydłowska, *Zachowania organizacyjne*, Difin, Warszawa 2009, s. 357.

5. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne[230]

Nakreślona w pracy konstrukcja państwa sieciowego znajduje swoje odzwierciedlenie w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020[231]. Ustawa w art. 30 ust. 1, stosując art. 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.[232], wprowadziła nowy instrument wspierania spójności przestrzennej, którym są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (dalej: ZIT). Z kolei Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030[233], jako akt polityki mający charakter prospektywny, racjonalizujący zamierzenia ustawodawcy[234], ustanowiła tzw. obszar funkcjonalny – zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, chrakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i jednolitymi celami rozwoju. W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 wyodrębniono pięć typów obszarów funkcjonalnych, które wymagają strategicznej interwencji państwa. Jednym z nich są właśnie miejskie obszary funkcjonalne, rozumiane jako miasta wojewódzkie, i obszary przyległe, funkcjonalnie z nimi powiązane[235].

Podejście terytorialne, które wzmacnia wielopoziomowe zarządzanie, oznacza w szczególności, że regiony przestały być wyłącznymi aktorami i partnerami dla rządowej polityki regionalnej. Pojawianie się ZIT i struktury instytucjonalnej oraz rozwiązań organizacyjnych w postaci Związków ZIT, wyposażonych w określone kompetencje

[230] Podrozdział 5. stanowi rozbudowaną wersję artykułu *Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych*, który ukazał się w miesięczniku „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 9.

[231] Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm.).

[232] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Europejskiego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 2013 r., s. 320–469).

[233] Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2013 (M.P. z 2012 r., poz. 252).

[234] Chodzi o art. 47 ust 3. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), zgodnie z którym Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz ustala, w jakim zakresie koncepcja będzie stanowiła podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

[235] Dla miejskich obszarów funkcjonalnych wdrażających ZIT rdzeniem mogą być także inne ośrodki niż miasta wojewódzkie, tj. miasta o zasięgu regionalnym i subregionalnym.

w zakresie programowania rozwoju miejskich ośrodków funkcjonalnych, wprowadziło na szczebel rozwoju regionalnego nowego aktora[236].

Niewątpliwą zaletą ZIT jest promowanie zintegrowanego wykorzystania funduszy europejskich oraz tworzenie potencjału do osiągania lepszych wyników przy takich samych kosztach inwestycji publicznych oraz promowanie kultury partnerstwa na rzecz osiągania spójności (integracji) terytorialnej danego obszaru funkcjonalnego[237]. ZIT w miejskich obszarach funkcjonalnych stają się elementem współrządzenia metropolitalnego. Problematyka współrządzenia metropolitarnego skoncentrowana jest na zagadnieniach dużych systemów zurbanizowanej przestrzeni. Są one zarządzane przez rozproszonych aktorów wyposażonych w prerogatywy decyzyjne, które zarazem utraciły zdolność do przełamywania barier do dalszego rozwoju. Z tego powodu kompetencje w zakresie identyfikacji związków funkcjonalnych występujących między wyodrębnionymi administracyjnie jednostkami samorządu terytorialnego, które pozwoliłyby wyznaczyć spójne pod względem powiązań funkcjonalnych jednostki terytorialne, będące odpowiednimi adresatami dla instrumentów polityki rozwoju regionalnego, są niezbędne[238].

Działania realizowane w ramach ZIT dotyczą trzech sfer:

1. Inteligentnego wzrostu gospodarczego (umocnienie zależności funkcjonalnych, korzyści aglomeracji, wzrost znaczenia kapitału społecznego, sieciowanie).

2. Zrównoważonego wzrostu gospodarczego (wykorzystanie zasobów przestrzeni dla odnawialnych źródeł energii, kształtowanie zwartych, zrównoważonych miast, rozwój proekologicznego transportu, korytarze ekologiczne).

3. Wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (aktywizacja ludności oraz ułatwianie dostępności pracy, usług)[239].

ZIT stanowi zarówno nowy jakościowo instrument, jak i model współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Użycie terminu „instrument" wskazuje na tworze-

[236] Zob. E. Szafranek, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna" 2015, nr 32, s. 81 i n.

[237] ZIT stanowią przejaw charakterystycznego dla polityki spójności „wyjścia" interwencji poza granice administracyjne. Wobec obszarów funkcjonalnych niezbędne jest podejmowanie różnego typu interwencji ukierunkowanych terytorialnie, które wzmocnią potencjał endogeniczny określonego terytorium w celu zapewnienia mu przewagi konkurencyjnej. Wyodrębnienie obszarów funkcjonalnych ma dwojakie znaczenie: 1) wzmacnia przejście od podejścia sektorowego do zintegrowanego terytorialnie, 2) sprzyja terytorializacji interwencji, która wyeliminuje negatywne skutki istnienia granic administracyjnych i przekłada się na większą synergie działań. Por. D. Kociuba, *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako narzędzie zarzadzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych*, „Studia KPZK" 2017, nr 174, s. 145.

[238] Por. J. Danilewicz, M. Turała, *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrożenia metropolitan governance*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 2011, nr 258, s. 110.

[239] *Ibidem,* s. 81.

nie wspólnych zintegrowanych przedsięwzięć służących kompleksowemu rozwiązywaniu problemów, które wynikają z bliskości położenia jednostek samorządu terytorialnego, ich wzajemnego powiązania funkcjonalnego, a także mobilności mieszkańców konkretnych wspólnot samorządowych. ZIT interpretowane jako instrument współdziałania stanowią wsparcie dla integracji w obszarach metropolitalnych, gdzie pełnią funkcję subsydiarną, mającą stanowić motywację do podjęcia współpracy, której wynikiem będzie oddolna integracja metropolitalna jednostek samorządu terytorialnego lub wzmocnienie integracji w ramach już stworzonych obszarów metropolitalnych[240]. Władze samorządowe chcąc wykorzystać omawiany instrument, są zmuszone odnosić się do rzeczywistości społeczno-gospodarczej (obszar funkcjonalny) *in toto*, a nie przez konstrukcje odsłaniające tylko ich partykularne interesy i często ambicje. ZIT interpretowane jako instrument współdziałania, uniemożliwiają zamykanie się poszczególnych jednostek samorządowych w ich granicach, a wręcz odwrotnie – nie tylko motywują, ale i obligują je do współdziałania[241].

Użycie określenia „model" eksponuje specyfikę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, które wspólnie identyfikują cele, jakie należy zrealizować w ramach obszarów funkcjonalnych, oraz wyznaczają inwestycje służące realizacji owych celów. ZIT w optyce modelu współdziałania jednostek samorządu terytorialnego ma dualny charakter, oparty jest na formalnym mechanizmie koordynacji, którego przejawem jest obligatoryjny wymóg instytucjonalizacji partnerstw i stworzeniu wspólnej strategii, oraz na relacyjnym mechanizmie koordynacji, który należy rozpatrywać w kontekście zaangażowania (*commitment*).

Instytucjonalizacja partnerstwa powiązana jest z koniecznością sformalizowania współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w postaci utworzenia związku

[240] ZIT stanowią zachętę do tworzenia inicjatyw oddolnych, które umożliwiają przełamanie dwojakiego rodzaju barier. Po pierwsze, związanych z uchyleniem ustawy o związkach metropolitalnych w wyniku uchwalenia ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, i po drugie, barier związanych a konfliktem interesów, ambicjami politycznymi władz poszczególnych gmin, silnym poczuciem tożsamosci lokalnej, która może blokować wyjście poza perspektywę indywidualnego interesu konkretnej gminy.

[241] Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego jest warunkiem *sine qua non* uzyskania dostępu do finansowania hybrydowego, zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego. W Polsce, zgodnie z postanowieniami dokumentu *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, który został zatwierdzony przez Ministra Rozwoju Regionalnego 22 lipca 2013 r., współdziałanie w ramach ZIT obligatoryjnie wdrażane jest w miastach wojewódzkich i obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie (fakultatywnie może być realizowany na terenie innych miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie). Fundusze na ZIT dostępne są w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz tzw. rezerwy programowej. Mogą przykładowo służyć: rozwojowi zrównoważonego transportu łączącego miasto z jego obszarem funkcjonalnym, wspieraniu efektywności energetycznej, rewitalizacji obszarów funkcjonalnych miast, wzmacnianiu innowacyjności i rozwoju technologicznego, poprawie przyrody i/ lub środowiska naturalnego.

ZIT[242], a zarazem z obowiązkiem wspólnego wygenerowania strategii, aby otrzymać większe łączne korzyści i zmniejszyć łączne niższe straty. Obligatoryjność wypracowania wspólnej strategii wzmacnia formalny mechanizm koordynacji działań i jednocześnie uwidacznia kreacyjny (antycypacyjny) charakter tego dokumentu[243]. Instytucjonalizacja, będąc przejawem formalnego mechanizmu koordynacji, stanowi impuls do podjęcia wspólnej identyfikacji celów i inwestycji, które uruchomią efekt synergii powodujący większe efekty niż suma pojedynczych działań w obrębie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W modelu współdziałania, którym są ZIT, równolegle do komponentu instytucjonalizacji partnerstwa istotny jest element zaangażowania. Zaangażowanie stanowi pozytywne nastawienie do współdziałania oraz gotowość dołożenia starań, aby osiągnąć z partnerami wyznaczone cele. Natężenie stopnia zaangażowania partnerów pozwala na optymalizację wyników uzyskiwanych w ramach ZIT. Podstawy zaangażowania partnerów we współdziałanie mogą mieć zróżnicowany charakter. Istotne jest, że ich obecność pozwala uelastycznić współpracę, zmniejszyć tarcia towarzyszące tworzeniu wspólnej strategii, która jest konsensusem wypracowanym w celu pozyskania wsparcia finansowego na rozwój konkretnego obszaru funkcjonalnego. Zaangażowanie umożliwia odblokowanie niewykorzystanego potencjału na poziomie lokalnym, w tym miejskim, a także optymalizuje współdziałanie aktorów na rzecz kolektywnego rozwiązywania problemów[244].

W tabeli 4 umieszczono najczęściej przytaczane w literaturze przedmiotu podstawy zaangażowania we współdziałanie, które jednocześnie stanowią potencjalne źródła zaufania partnerów umowy.

[242] Zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, związek ZIT może zostać utworzony w formach współpracy przewidzianych w ustawie o samorządzie gminnym, a więc przedmiotem wyboru jest porozumienie międzygminne, związek międzygminny lub stowarzyszenie, albo na podstawie osobnej umowy lub porozumienia o współpracy w celu wspólnej realizacji ZIT. Ustawa stwarza zatem jednostkom samorządu terytorialnego dużą swobodę w zakresie wyboru form instytucjonalizacji partnerstwa oraz dużą elastyczność w kształtowaniu zasad i reguł współdziałania w umowie lub porozumieniu.

[243] Zob. H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 175 i n.

[244] Por. M. Słodowa-Hełpa, *Dokąd zmierzamy – odnowa czy od nowa...? Nadzieje, obawy i dylematy związane z instytucjonalnym stymulowaniem zintegrowanego rozwoju w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 1, s. 31–32.

Tabela 4. Wybrane typologie podstaw zaangażowania we współdziałanie

Autor	**Źródło zaangażowania**	**Charakterystyka**
D.J. McAlister	Afektywne	Podstawą są uprzednie pozytywne relacje emocjonalne między określonymi aktorami, które racjonalizują przekonanie, że w przyszłości będą one kontynuowane.
	Kognitywne	Podstawą jest percepcja podmiotu udzielającego zaufania, która oparta na procesie myślowym pozwala uznać, iż druga strona współpracy jest wiarygodna (solidna, niezawodna, itd.).
D.L.Shapiro, B.H. Sheppard, L. Cheraskin	Odstraszanie	Podstawą jest kalkulacja, jakie zachowanie jest opłacalne ze względu na uniknięcie kary w postaci np. utraty środków finansowych, wiarygodności, reputacji przez konkretnego aktora.
	Wiedza	Podstawą jest jakość uprzednich kontaktów, których ocena pozwala wnioskować o przyszłych zachowaniach drugiej strony. Im bardziej intensywne są wzajemne kontakty, tym większa możliwość rozwoju zaufania między stronami i tym większe uwikłanie we współzależność.
	Identyfikacja	Podstawą są wspólnie podzielane wartości, cele, zadania, a także wspólne uwarunkowania zewnętrzne, tworzące szanse bądź zagrożenie dla realizacji przedsięwzięcia.
M. Sako	Kontraktualne	Podstawą jest umowa traktowana jako instytucja społeczna, na mocy której strony zobowiązują się do prawdomówności, życzliwości, dotrzymywania obietnic.
	Kompetencyjne	Podstawą jest zaufanie do *know-how* partnera współpracy, wysokich standardów przestrzeganych we wszystkich sferach jego aktywności.
	Goodwill	Podstawą jest utrwalone przekonanie, że reputacja partnera jest gwarancją zaspokojenia określonych potrzeb podmiotu udzielającego zaufania.

cd. tab. 4

D. Rousseau, S.B. Sitkin, R. Burt, C. Camerer	Instytucjonalne	Podstawą jest przekonanie, że system prawa oraz organy stosujące prawo zachęcają i uzasadniają podjęcie ryzyka.
	Relacyjne	Podstawę stanowią powtarzalne relacje, w trakcie, których powstaje przeświadczenie, że intencją jednej strony jest działanie w interesie drugiej strony.
	Kalkulacja	Podstawą jest obrachunek, że partner podejmie korzystne dla nas działania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie[245].

Uwzględnienie w problematyce ZIT podstaw zaangażowania we współdziałanie, umożliwia zwrócenie uwagi na problemy we współpracy jednostek samorządu terytorialnego w obszarach funkcjonalnych, które przejawiają się niskim poziomem kultury współpracy oraz brakiem wiedzy na temat terytorialnego wymiaru rozwoju (przyzwyczajenie do zarządzania we własnych granicach administracyjnych)[246]. Jakość zarządzania obszarami funkcjonalnymi, która znajduje swój refleks w ich potencjale konkurencyjnym, zależy przede wszystkim od woli współdziałania jednostek samorządu terytorialnego między sobą, a także z partnerami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi. Istnienie określonego poziomu zaufania między partnerami, które wynikać może z różnych podstaw, niewątpliwie:

1. Redukuje koszty transakcyjne i ewentualny oportunizm aktorów.
2. Pozwala przełamać dominację relacji konkurencji i uruchomić relacje współpracy (koopetycja)[247].
3. Ułatwia dokonanie instytucjonalizacji – utworzenie Związku ZIT.

[245] D.J. McAlister, *Affected and cognition – based trust as foundations for interpersonal cooperation in organization*, „Academy of Management Journal" 1995 nr 1, s. 24 i n.; S.P. Shapiro, B.H. Sheppard, L. Cheraskin, *In theory: Business on a handshake*, „Negotiation Journal" 1992, nr 8, s. 367 i n.; M. Sako, *Prices, Quality and trust: Inter-firm relations in Britain and Japan*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 88 i n.; D.M. Rousseau, S. B. Sitkin, R. Burt, C. Camerer, *op. cit.*, s. 397 i n.

[246] Por. D. Kociuba, *op. cit.*, s. 147.

[247] Współdziałanie w miejskich obszarach funkcjonalnych nie wyłącza jednak naturalnej konkurencji. Współwystępowanie tych dwóch relacji może prowadzić do uzyskania przewagi konkurencyjnej w zakresie racjonalizacji zarządzania, koordynacji lokalizacji inwestycji, efektywniejszego świadczenia usług, a co za tym idzie – podnoszenia jakości życia mieszkańców; zob. J. Knieling, *Metropolitan networking in the western Baltic Sea Region: Metropolitan Region Hamburg between multilevel governance and soft spatial development*, [w:] *The role of regions? Networks, scale, territory*, (red.) T. Herrschel, P. Tallberg, Kristianstads Boktrycker, Stockholm 2011, s. 195 i n.

Obserwacja praktyki instytucjonalizacji partnerstwa w realizacji ZIT uzasadnia konstatację, że jej dokonanie nie zawsze odbywa się bezproblemowo. Bariery dla formalizacji współpracy występują przede wszystkim w policentrycznych obszarach funkcjonalnych, zdominowanych przez co najmniej dwa miasta pełniące lub aspirujące do pełnienia funkcji lidera. Zbyt wysoki poziom natężenia konkurencji pomiędzy nimi powoduje, że działając niezależnie, często dublują swoje funkcje i/lub inwestycje, a w ramach współdziałania nie są w stanie wypracować skoordynowanej strategii. Trudności w instytucjonalizacji partnerstwa i tym samym brak strategii czasoprzestrzennie synchronizującej priorytety partnerów jest konsekwencją deficytu podstaw zaangażowania określonych jednostek samorządu terytorialnego. W policentrycznych obszarach funkcjonalnych barierę dla instytucjonalizacji partnerstwa stanowi brak zaangażowania opartego na: identyfikacji, relacjach i podstawach afektywnych.

Instytucjonalizacja partnerstwa opiera się przede wszystkim na obligatoryjności implementacji ZIT w miastach wojewódzkich i obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie, a w pozostałych miastach na odstraszaniu, które w omawianym przypadku oznacza zagrożenie utraty środków finansowych na inwestycje w regionie. W monocentrycznych obszarach funkcjonalnych, które zdominowane są przez jedno duże miasto, barierą do współpracy terytorialnej są obawy mniejszych gmin, że ich lokalne interesy zostaną zmarginalizowane lub będą w niedostatecznym stopniu uwzględniane przez Związek ZIT, który wyposażony jest w pewne kompetencje w zakresie dystrybucji i zarządzania środkami UE oraz strategicznego programowania rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. W takiej sytuacji szczególna rola przypada największej jednostce samorządu terytorialnego, której władze powinny podejmować działania ją uwiarygadniające.

Jak wskazuje Rusell Hardin, wiarygodność drugiej strony może budować percepcja, że ma ona interes w tym, aby spełniać pokładane w niej oczekiwania. Według Hardina problemem współczesnych instytucji publicznych nie jest zmniejszenie zaufania do nich, ale zmniejszenie ich wiarygodności. I to nad wzrostem wiarygodności i zdolności do współdziałania należy pracować[248]. W literaturze podnosi się, że w miejskich obszarach funkcjonalnych szczególne zadanie w budowaniu klimatu zaufania przypada miastu centralnemu, które powinno odgrywać rolę lidera[249]. Tę szczególną pozycję miasta centralnego tłumaczy stworzona przez Hardina koncepcja zawartego interesu (*encapsulated interest*), oparta na założeniu, że osoba będąca potencjalnym podmiotem zaufania jest zainteresowana w utrzymywaniu pozytywnej relacji z osobą udzielającą zaufania i że ten interes jest dla niej bodźcem do bycia godnym zaufania, do spełnie-

[248] Zob. R. Hardin, *Trust*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 1 i n.
[249] Zob. np. D. Kociuba, *op. cit.*, s. 148.

nia oczekiwań. „W myśl tej koncepcji właściwe intencje polegają na tym, że osoba, która ma być obdarzona zaufaniem, chce w swoich działaniach uwzględniać interesy osoby ufającej"[250]. Koncepcja zawartego interesu jest kluczowa dla przełamywania barier mniejszych jednostek samorządu terytorialnego w obszarach funkcjonalnych, związanych z ich obawami o intencje miasta centralnego[251]. Miasto centralne jest w stanie zniwelować owe bariery, manifestując swoją wiarygodność, i w ten sposób uaktywnić podstawę zaangażowania określoną w tab.4 mianem kalkulacji, która polega na oszacowaniu prawdopodobieństwa, że przyszły partner współdziałania podejmie korzystne dla mniejszych gmin działania[252].

[250] P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 42.

[251] Przykładem działań, które polegają na nieuwzględnianiu interesów mniejszych jednostek terytorialnych, jest powiększanie granic administracyjnych miast o tereny obszaru funkcjonalnego. Miasta te, często wbrew woli społeczności lokalnych stref podmiejskich, włączają sąsiednie gminy lub ich części w swoje granice administracyjne. Działanie takie, mogące okazać się skuteczne z punktu widzenia rozwiązania problemu integracji zarządzania, nie pozwala tworzyć zaufania i j jest niekorzystne dla relacji między miastem centralnym a gminami znajdującymi się w strefie jego oddziaływania.

[252] Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Trust in Integrated Territorial Investment*, [w:] *Managing public trust*, (red.) B. Kożuch, S.J. Magala, J. Paliszkiewicz, Palgrave Macmillan, London 2018, s. 209 i n.

Rozdział VI

Smart Governance[253]

1. Kontekst wykształcenia zjawiska. Otwarta innowacja

Wykształcenie się koncepcji inteligentnego współrządzenia (*Smart Governance*, SG) jest wynikiem radykalnych przemian w zakresie wiedzy, technologii, komunikacji, nauki, a także wykształcenia się społeczeństwa informacyjnego. Zmiany w administracji polegają w istocie na pokonywaniu drogi z jednej rzeczywistości do innej tak, by zapewnić lepszą adaptację do warunków otoczenia. Realia wymuszają coraz intensywniejsze tempo zmian poprzez konieczność absorbcji do organizacji rozwiązań o charakterze nowych generacji. W rezultacie powstaje obraz rzeczywistości kontekstu działania administracji publicznej w warunkach, w których przeważa niestabilność, niepewność i różnorodność.

Jednocześnie, zwłaszcza przed administracją samorządową, pojawiają się nowe wyzwania w zakresie świadczenia usług publicznych, które coraz bardziej zdominowane są przez technologię i presję na innowacyjne ich świadczenie. Dlatego coraz częściej podkreśla się, że funkcją samorządu terytorialnego jest nie tylko zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w drodze świadczenia usług publicznych powszechnie dostępnych, lecz także maksymalizacja dobrobytu wspólnoty przez dostarczanie innowacyjnych usług publicznych[254]. Niestabilność, niepewność i różnorodność generowana przez procesy globalizacji i rewolucję cyfrową stanowią kontekst wyłonienia się koncepcji inteligentnego współrządzenia, która pozostaje powiązana z problematyką innowacyjności[255].

---

[253] Rozdział 6 stanowi rozbudowaną wersję artykułu „*Smart city projects* – mechanizmy implementacji inteligentnego miasta", który ukazał się w miesięczniku „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 11.

[254] Zb. G. Stoker, *Introduction: The united costs and benefits of new management reform for British Local government*, [w:] *The new management of British local government*, (red.) G. Stoker, Macmillan, London 1999, s. 15 i n.; M. Moore, J. Hartley, *Innovations in governance*, [w:] *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, (red.) S.P. Osborne, Routledge, London, New York 2010, s. 52 i n.; J. Hartley, *The innovation landscape for public service organizations*, [w:] *Managing to improve public services*, (red.) J. Hartley, C. Donaldson, C. Skelcher, M. Wallace, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 197 i n.

[255] Nie jest przedmiotem tej pracy rozważanie problemu innowacyjności. Warto jednak podkreślić, że w literaturze przedmiotu termin „innowacja" jest różnie interpretowany i definiowany. Innowacje *sensu largo* oznaczają twórcze zmiany nie tylko w technice, lecz także w systemie społecznym, w strukturze gospo-

SG stanowi obszar aktywności aktorów publicznych, którzy integrują rozproszony kapitał intelektualny i społeczny (informacja, wiedza , technologia) w celu zaspokajania rosnących oczekiwań mieszkańców, dotyczących jakości życia, w wymiarze społecznym, przestrzennym, ekologicznym i ekonomicznym. Takie rozumienie SG koresponduje z jego rozumieniem przez Parlament Unii Europejskiej, które odnaleźć można w dokumencie *Mapping smart cities in the EU*[256]. W dokumencie tym inteligentne współrządzenie traktowane jest jako celowe działanie administracji publicznej, nakierowanie na integrację, tzw. osi inteligentnego miasta (*smart city*). Przyjęcie takiej perspektywy wyznacza rolę administracji publicznej jako węzła akumulującego kluczowe osie inteligentnego miasta, do których zaliczono:

1. Inteligentną gospodarkę (*smart economy*) – gospodarkę wydajną i zaawansowaną technologicznie dzięki wykorzystaniu technologii ICT, które sprzyjają kreowaniu lokalnych, regionalnych i ponadregionalnych interakcji celem wymiany wiedzy, informacji, dóbr i usług.

2. Zrównoważone wykorzystanie zasobów (*smart environment*) – racjonalne i oszczędne gospodarowanie zasobami naturalnymi przez zwiększenie stopnia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, optymalizacja kosztów środowiskowych i finansowych związanych z świadczeniem usług publicznych, rewitalizacja części infrastruktury miejskiej w celu zmniejszenia jej energochłonności.

3. Wysoką jakością życia (*smart living*) – stabilne i zdrowe życie w mieście mającym różnorodną, atrakcyjną ofertę kulturową, mieszkaniową, biznesową, za-

darczej, a nawet w stosunkach międzyludzkich. Szerokie rozumienie innowacji odnaleźć można w pracach Schumpetera, według którego termin „innowacja" obejmuje: (a) wprowadzenie na rynek nowego produktu o nowych właściwościach, (b) wprowadzenie nowej metody produkcji i nowego procesu technologicznego, (c) otwarcie nowego rynku zbytu, (d.) zdobycie nowych źródeł organizacji jakiegoś przemysłu, (e.) wprowadzenie nowej organizacji jakiegoś przemysłu; J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104. Podobnie innowacje postrzega Drucker, dla którego innowacja jest szczególnym narzędziem przedsiębiorców, za pomocą którego zmiany prowadzą do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub świadczenia nowych usług; P.F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość: praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, s. 29. P.R. Whitfild za innowacje uznaje ciąg skomplikowanych działań polegających na rozwiązywaniu problemów; w rezultacie powstaje kompleksowa i opracowana nowość; P.R. Whitfild, *Innowacje w przemyśle*, PWE, Warszawa 1979, s. 26. Innowacje *sensu stricto* ograniczone są do zmian w metodach wytwarzania i/lub dostarczania usług opartych na nowej technologii lub wiedzy. Wąską interpretację innowacji odnaleźć można w pracach Mansfielda, według którego innowacja oznacza pierwsze zastosowanie nowego produktu; E. Mansfield, *The economics of technological change*, Norton and Co, New York 1968, s. 1. Kuznets innowacją określa zastosowanie nowej lub starej wiedzy inicjującej zastosowanie wynalazku ; S. Kuznets, *Six lectures on economic growth*, Free Press, New York 1959, s. 30.

[256] Zob. *Mapping smart cities in the EU,* s. 18, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf (dostęp 5.02.2019).

pewniającym szeroki dostęp do infrastruktury ITC umożliwiającej kreowanie stylu życia, zachowań i konsumpcji[257].

4. Wysoką jakość kapitału społecznego (*smart people*) – warunki dla społecznego zróżnicowania, kreatywności, tolerancji, zaangażowania.

5. Inteligentne sieci transportowe (*smart mobility*) – zintegrowane systemy transportowe i logistyczne, wykorzystujące głównie czystą energię[258].

Kontekst funkcjonowania administracji i wielowymiarowość pojęcia „inteligentne miasto" pozwala dostrzec, że administracja publiczna jest zmuszona przeorientować zasady swojego działania w kierunku orientacji innowacyjnej. Innowacyjność oznacza to, co aktorzy robią, a nie jaka jest ich proweniencja, jest przy tym spójnym zbiorem działań proaktywnych, innowacyjnych i skłonnych do podejmowania racjonalnego ryzyka[259]. Przyjęcie orientacji innowacyjnej stanowi skoncentrowanie uwagi na zasobach pozostających w dyspozycji aktorów pozarządowych, których wykorzystanie umożliwia uruchomienie logiki funkcjonowania inteligentnego miasta. W nurcie SG administracja publiczna nie opiera się wyłącznie na własnych zasobach, preferowane są inne rozwiązania; zmiany przyjmujące często charakter innowacji nabywane są lub tworzone wspólnie, w sieciowych formach interakcji. Dla nurtu inteligentnego współrządzenia charakterystyczna jest otwarta innowacja, czyli koncepcja współdziałania oparta na rozproszonych zasobach niematerialnych znajdujących się w dyspozycji aktorów publicznych i prywatnych[260].

---

[257] Wysoka jakość życia w mieście stała się jedną z przesłanek stworzenia przez Saskie Sassen koncepcji miasta globalnego (*global city*). Miasta globalne wyznaczają trendy w stylach życia, konsumpcji, stanowią centra decyzyjne gospodarki światowej, dominujące miejsca lokalizacji inwestycji, przestrzeń tworzenia innowacji; zob. S. Sassen, *The global city,* Princetown University Presss, Princetwown 1991; S. Sassen, *The global city: introducing the concept*, „Brown Journal of World Affairs" 2005, nr 2, s. 27 i n.

[258] Por. M. Czupich, A. Ignasiek-Szulc, M. Kola-Bezka, *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji smart city* w *Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, nr 276, s. 224–225.

[259] Por. M. Bratnicki, *Strategia przedsiębiorczości jako przestankowana ekstaza organizacyjna*, [w:] *Zarządzanie strategiczne. Badania i koncepcje*, (red.) R. Krupski, Prace Naukowe WWSZiP, Wałbrzych 2010, s. 37 i n.

[260] Innowacje otwarte przeciwstawiane są innowacjom zamkniętym, które charakteryzuje oparcie innowacji na własnych zasobach i samodzielnym opracowywaniu nowych rozwiązań przy minimalnym zakresie interakcji z otoczeniem; zob H.W. Chesbrough, *Open innovation. The new imperative for creating and profiting from technology*, Harvard Business School Press, Boston 2003. Otwarte innowacje wykorzystują zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne zasoby wiedzy, charakteryzuje je zarazem szeroki dostęp do efektów procesów innowacji; zob. H.W. Chesbrough, *Open business models: How to thrive in the new innovation landscape*, Harvard Business School Press, Boston 2006. Innowacje zamknięte od otwartych różni zatem nie tylko sposób ich wytwarzania (zasoby własne *versus* zasoby rozproszone), ale także ich wykorzystanie. Efekty innowacji zamkniętych są zawłaszczane przez organizację, która wytworzyła innowacje, efekty innowacji otwartych w sektorze publicznym są wykorzystywane do maksymalizacji dobrobytu całej wspólnoty w danym układzie terytorialnym; zob. V. Bekkers, L. Tummers, *Innovation in the public sector: Towards an*

Otwarte innowacje charakteryzuje:

1. Komplementarność zasobów poszczególnych aktorów.

2. Synergia wynikająca z dopasowania rozproszonych zasobów wiedzy w celu dostarczenia wartości akceptowanych przez obywateli.

3. Inkluzja wiedzy odbiorców usług publicznych w ich współtworzenie.

2. Inteligentne miasto (*smart city*)

Inteligentne współrządzenie, w którym administracja publiczna stanowi węzeł akumulujący wiedzę i informacje, zorientowane jest na identyfikację kompetencji do skutecznego i efektywnego racjonalizowania procesów planowania i zarządzania miastem[261]. Wynikiem inteligentnego współrządzenia jest tworzenie inteligentnych miast, które w płaszczyźnie teoretycznej, stając się atrakcyjnymi poznawczo obiektami, stają się nie tyle przedmiotem pogłębionych badań naukowych, ile samego zainteresowania przedstawicieli różnych środowisk naukowych, co przekłada się na używanie terminu „*smart city*" jako swoistej zasłony, a to wiąże się z szeroko pojętą innowacyjnością, technologią , obywatelskością. W tym zatem przypadku problem z określeniem zawartości pojęcia *smart city* tkwi nie – jak zazwyczaj – w braku definicji, ale w ich nadmiarze. Ten nadmiar interpretacji pojęcia „*smart city*" związany jest z natężeniem i zakresem aktywności procesów inteligentnego współrządzenia, które doprowadziły do wykształcenia się czterech podstawowych podejść do definiowania pojęcie inteligentnego miasta:

1. Inteligentna technologia w mieście (*smart technology in the city*).

2. Inteligentni mieszkańcy miasta (*smart people in the city*).

3. Inteligentne współdziałanie w mieście (*smart collaboration in the city*).

4. Agregacja inteligentnej technologii, inteligentnych mieszkańców oraz inteligentnego współdziałania (*combinations of smart technology, smart people and smart collaboration in the city*).

W ramach pierwszej grupy definicji nacisk jest położony na technologię, która stanowi siłę napędową, a zarazem *conditio sine qua non* do przekształcenia układu społeczno-gospodarczego, jakim jest miasto, w pożądany stan rzeczy, czyli miasto in-

open and collaborative approach, „International Review of Administrative Science" 2018, nr 2, s. 2009 i n.; I. Mergel, K.C. Desouza, *Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge*, „Public Administration Review" 2013, nr 6, s. 882 i n.

[261] Zob. T. Shelton, M. Zook, A. Wiig, *The actually existing smart city*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society" 2015, nr 8, s. 13 i n.; L. Kong, O. Woods, *The ideological alignment of smart urbanism in Singapore: Critical reflection on a political paradox*, „Urban Studies" 2018, nr 4, s. 679 i n.

teligentne. Nie da się ukryć, że technologia IT zwiększa wydajność infrastruktury miejskiej i jej komponentów składowych[262]. Podstawowe założenie jest takie, że technologia i związana z nią infrastruktura są katalizatorem zmian. Dlatego też zadaniem administracji publicznej jest skoncentrowanie się na technologii i zainicjowaniu – często od podstaw – tworzenia centr miejskich wyposażonych w zaawansowaną infrastrukturę. Wspomniane założenie jest widoczne na dwóch płaszczyznach:

a. W optyce *smart city*, w którym inteligentnie wdrażane są nowe technologie, tak aby zapewnić bardziej wydajne, bezpieczne, niezawodne i zrównoważone dobra publiczne[263].

b. W logice konstrukcji projektów – głównie jako projekty synoptyczne z „góry do dołu".

Elementem wspólnym dwóch kolejnych grup definicji *smart city* jest założenie, że to ludzie, a nie technologia i infrastruktura są inicjatorami zmian. Celem administracji publicznej staje się wydobycie potencjału, który tkwi w mieszkańcach, a także wspieranie procesów przekształcania mieszkańców w zasoby ludzkie o wysokim potencjale naukowo-technicznym, które przyczyniając się do rozwoju miasta, będą jednocześnie przyciągać inwestycje i tworzyć jego przewagę konkurencyjną. W definicjach skoncentrowanych wokół zagadnienia inteligentnych mieszkańców i inteligentnego współdziałania akcentuje się wagę podejmowania trojakiego rodzaju działań. Po pierwsze, zapewnienia mieszkańcom dostępu do nowoczesnej edukacji (*smart inhabitants in terms of their educational grade*). Po drugie, przeznaczenia terenów miejskich i zasobów finansowych na tworzenie kampusów naukowo-technicznych. Po trzecie, kreowania kanałów transferu wiedzy między uczelniami a podmiotami gospodarczymi[264].

---

[262] Zob. M. Baron, *Do we need smart cities for resilience?*, „Journal of Economics & Management" 2012 nr 10, s. 32 i n.; R. Hollands, *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive, or entrepreneurial?*, „City Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action" 2008, nr 3, s. 303 i n..; G.C. Lazaroiu, M. Roscia, *Definition methodology for the smart cities model*, „Energy" 2012, nr 1, s. 326 n; N. Walravens, *Mobile business and the smart city: Developing a business model framework to include public design parameters for mobile city services*, „Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research" 2012, nr 3, s.121 i n.

[263] Zob. D. Linders, *From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, „Government Information Quarterly" 2012 nr 4, s. 446 i n.; H. Willke, *Smart Governance: Governing the Global Knowledge Society*, The University of Chicago Press, Chicago 2007.

[264] Ramy pracy uniemożliwiają szczegółowe omówienie wszystkich zagadnień związanych z interpretacją *smart cities* jako procesu kreowania zasobów ludzkich o wysokim potencjalne naukowo-technicznym i tworzenia wysokiej jakości infrastruktury miejskiej. Należy jednak podkreślić, iż to właśnie ta optyka *smart cities* (*smart people in the city*) jest silnie ukierunkowana na tworzenie przewagi konkurencyjnej miasta, tzn. lidera gospodarki opartej na wiedzy. Jednocześnie w perspektywie historycznej nie stanowi *novum*. W 1862 roku amerykański rząd wdrożył program nadziałów ziemi z zasobów federalnych pod budowę nowych uczelni. Prezydent Abraham Lincoln i Kongres byli zainteresowani wspieraniem innowacyjności i rozwoju wiedzy specjalistycznej, szczególnie w zakresie rolnictwa i inżynierii. To właśnie dzięki temu

Założenie, że to zasoby ludzkie są źródłem i siłą napędową zmian, widoczne jest w:

a. Inwestycjach, które mają doprowadzić do zbudowania w przestrzeni miasta gospodarki opartej na wiedzy.

b. Tworzeniu uwarunkowań kulturowych, które ułatwiają i motywują mieszkańców do poszukiwania i rozwoju wiedzy, umiejętności, kompetencji i tym samym nakłaniają do tworzenia projektów mających charakter inkrementalnych „z dołu do góry".

Kolejny element eksponowany w literaturze to umiejętność kreowania relacji współdziałania między różnymi aktorami. Właściwe dla takiej optyki *smart city* jest założenie, że gospodarka oparta na wiedzy i towarzysząca jej innowacyjność nie mogą powstawać tam, gdzie bezpośrednie interakcje między aktorami są utrudnione lub nieobecne. Dlatego elementem charakterystycznym dla inteligentnego współdziałania w mieście jest wypracowanie u aktorów struktur poznawczych, na podstawie których budowana jest kultura współdziałania. Miejski potencjał może przyczynić się do tworzenia i przeprowadzania zmian społeczno-gospodarczych. Intensyfikacja relacji, dynamiczny przepływ informacji w środowisku miejskim, współpraca i partycypacja napędzają rozwój gospodarczy, zwiększają innowacyjność i jakość usług publicznych, a w konsekwencji dobrobyt konkretnej wspólnoty samorządowej. Podstawową kompetencją administracji staje się identyfikowanie w przestrzeni miejskiej oraz w jej otoczeniu aktorów, którzy są kluczowi w realizacji zamierzonych celów, oraz inicjowanie i ułatwianie relacji między nimi. Efektem tych procesów ma być kreowanie ośrodków innowacji (*innovation hubs*) [265].

Założenie, że współdziałanie aktorów jest źródłem radykalnych zmian i postępu, powoduje:

1. Odejście od wertykalnej, często kontrolowanej przez rząd, koncentracji zadań na rzecz sieci organizacji obejmujących podmioty publiczne, prywatne i quasi-prywatne, które mogą zarządzać miejskimi systemami infrastrukturalnymi[266].

2. Oparcie na relacjach nastawionych na dzielenie się zasobami oraz ukierunkowanie na wykorzystanie zasobów, co staje się możliwe dzięki uczeniu się i dzieleniu się.

programowi powstały m.in. Cornell University, MIT, które przyczyniły się do osiągnięcia przez Stany Zjednoczone pozycji lidera w sferze gospodarki i nauki.

[265] Zob. K. Kourtit, P. Nijkamp, D. Arribas, *Smart cities in perspective – A comparative European study by means of self-organizing maps* „Innovation: The European Journal of Social Science Research" 2012, nr 2, s. 229 i n.; K. Kourtit, P. Nijkamp, *A smart cities in smart space: A regional science perspective*, „Scienze Regionali" 2017, nr 1, s.105 i n.; G. Viale Pereira, M. A. Cunha, T.J. Lampoltshammer, P. Parycek, M.G. Testa, *Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives*, „Information Technology for Development" 2017, nr 3, s. 526 i n.

[266] Por. S. Barns, E. Cosgrave, D. Mcneill, *Digital infrastructures and urban governance,* „Urban Policy and Research" 2017, nr 1, s. 20–21.

W tym sensie koncepcja *smart collaboration in the city* jest bardziej pojemna, tj. może zawierać w sobie *smart people in the city*. Relacja uczenia się jest oparta na wymianie lub rozszerzeniu wiedzy, umiejętności i kompetencji, podczas gdy dzielenie się wiedzą oznacza korzystanie z zasobów partnerów współpracy, którzy nie są w stanie owych zasobów samodzielnie wykorzystać i skomercjalizować.

W ostatnie grupie definicji akcentuje się umiejętność tworzenia przez władze miejskie konfiguracji wspomnianych wyżej elementów – *smart technology*, *smart people* oraz *smart collaboration*[267]. Charakterystyczne dla tego podejścia jest założenie, że to umiejętności organizatorskie władz miejskich, a przede wszystkim umiejętności w zakresie skutecznej koordynacji horyzontalnej, budowania interakcji opartych na umowach relacyjnych, są motorem rozwoju miast. Umiejętność inicjowania i wdrażania w przestrzeni miasta połączenia inteligentnej technologii, inteligentnych mieszkańców oraz inteligentnego współdziałania (*combination of smart technology*, *smart people* and *smart collaboration*) stanowi najbardziej zaawansowaną i złożoną, a jednocześnie wymagającą formę transformacji miasta. Wyrazem tego jest wykształcenie się zjawisk administracyjnych, do których należą sieci współrządzenia, heterarchia i koopetycja. Założenie, że umiejętności organizatorskie generują zmianę, wymaga od władz miejskich:

1. Świadomości współistnienia celów wspólnych i sprzecznych, które posiadają aktorzy publiczni i prywatni. Bez umiejętności znalezienia wspólnych celów współdziałanie nie może zostać podjęte i tym samym nie zostanie dokonana konfiguracja trzech zasadniczych elementów konstytuujących *smart city*. Bez świadomości istnienia celów sprzecznych i zrozumienia istoty owej sprzeczności nie ma możliwości poszukiwania zbieżności. Dlatego relacje koopetycji stają się formą, a zarazem płaszczyzną osiągania porozumienia, zawierającą elementy współdziałania (aktorzy szukają porozumienia dla zapewnienia zbieżności celów w układzie miejskim i konkurencji, aktorzy w ramach współdziałania starają się uzyskać najlepszy dla nich rezultat)[268].

[267] A.Meijer, M. Bolivar, *Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance*, „International Review of Administrative Sciences" 2015, nr 2, s. 392 i n.

[268] Przeobrażenia cywilizacyjne i będące ich konsekwencją regulacje prawne dają obywatelom i różnym organizacjom więcej informacji i większy wpływ na decyzje administracji publicznej ich dotyczące i nie chodzi tu tylko o ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.), ale także o rozproszone regulacje szczegółowe zawarte w różnych aktach prawnych. Przykład stanowi istotna dla problematyki *smart city* ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która gwarantuje społeczności lokalnej udział w procesie kształtowania ładu przestrzennego. Przejawem tego jest możliwość składania wniosków do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 11 pkt 1); uczestnictwo w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium (art. 11 pkt 10); uwagi dotyczące projektu studium wyłożonego do publicznego wglądu (art. 11 pkt 11); składanie wniosków do projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 1); uczestnictwo w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu miejscowego (art. 17 pkt

2. Świadomości tworzenia relacji – relacje te z jednej strony są wyrazem elastyczności władz miejskich i uczenia się, z drugiej zaś same zwiększają elastyczność i umiejętność uczenia się. Relacje pozwalają zarazem niwelować asymetrię informacji między aktorami, która w *smart governance* przyjmuje postać asymetrii informacji między władzą publiczną a obywatelami[269].

3. Wyboru między synoptyczną a inkrementalną konstrukcją projektu.

3. Proces wyznaczania celów i logika preferencji

Posiadanie celów jest cechą immanentną każdej organizacji, niezależnie od jej rodzaju (publiczna lub prywatna), branży, w której funkcjonuje, wielkości, czasu istnienia. Miasto stanowi nie tylko obszar, lecz przede wszystkim organizację (układ społeczno-gospodarczy), który kieruje się własnymi interesami, tak jak dzieje się to w odniesieniu

10); uwagi do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu (art. 17 ust. 11). Podstawę prawną dla partycypacji społecznej konstytuuje również ustawa o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 101 ustawy, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone uchwałą zatwierdzającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, może zaskarżyć tę uchwałę do sądu administracyjnego. Regulacje zawarte w art. 108 ustawy o samorządzie gminy mają istotne znaczenie, bowiem umożliwiają stronom dotkniętym rozstrzygnięciami organów gminy, zawartymi w miejscowym planie zagospodarowania, zainicjowanie sądowej kontroli ich legalności, pomijając istotny problem ograniczenia podmiotowego dotyczącego możliwości wniesienia skargi do sądu na akty planistyczne właściwych organów samorządowych; zob. na ten temat I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne" 2013, nr 1, s. 5 i n., można jednak stwierdzić, że obywatele uzyskują wpływ na działania władz publicznych. „Mogą stosunkowo wcześnie jakąś inicjatywę zablokować lub poprzeć, mogą zmodyfikować jej kształt lub zbudować koalicję na rzecz jej wprowadzenia"; K. Kułak- Krzysiak, *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągania celów w administracji publicznej*, [w:] *Partycypacja*..., s. 64. Warunkiem *sine qua non* dla stworzenia *smart city,* rozumianego jako konfiguracja inteligentnych technologii, inteligentnych mieszkańców oraz inteligentnego współdziałania, jest akceptacja przez mechanizmy *smart governance* odmiennych perspektyw i punktów widzenia na rozwój przestrzeni miejskiej, a także uznanie konkurencyjności celów. W mechanizmy *smart governance* wpisane są procesy budowania na kanwie różnorodności i konkurencyjności otwartych innowacji umożliwiających rozwój, postęp i zasadnicze podniesienie poziomu jakości życia.

[269] W *New Public Management* asymetria informacji przyjmowała postać rynkową, tzn. charakterystyczną dla transakcji pryncypał – agent. W *Smart Governance* asymetria informacji wpisana jest w kontekst politycznych procesów decyzyjnych. Na taki charakter asymetrii informacji zwrócił uwagę Joseph Stiglitz. Laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii zwracał uwagę, iż między rządzonymi a obywatelami występuje asymetria informacji i podobnie jak uczestnicy rynku starają się przezwyciężyć tę asymetrię, tak i sfera publiczna powinna poszukiwać sposobów przezwyciężania asymetrii informacji w procesach politycznych i łagodzenia ich konsekwencji. Zdaniem Stiglitza „na osoby sprawujące władzę działają silne bodźce do redukowania przejrzystości. Ograniczenie jawności i przejrzystości jest równoznaczne ze sztucznie wykreowaną rzadkością informacji"; J.E. Stiglitz, *Informacja i zmiana paradygmatu ekonomii, część druga*, „Gospodarka Narodowa" 2004, nr 4, s. 112 i n. Asymetria informacji może być niwelowana zarówno przez instytucje formalne – regulacje prawne, jak i przez instytucje nieformalne, których uruchomienie zależy od woli administracji publicznej.

do przedsiębiorstw. Miasto w płaszczyźnie ekonomicznej stanowi wyodrębniony w sensie rzeczowym i organizacyjnym układ społeczno-gospodarczy, którego nadrzędnym celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejscowej ludności. W płaszczyźnie prawnej identyfikacja interesów społeczności lokalnej odbywa się poprzez uznanie miasta jako podmiotu praw i obowiązków i ustanowienie właściwej gwarancji artykulacji prawnej jego interesów[270].

Konkretyzacja interesów społeczności lokalnej następuje w procesie wyznaczania celów przez władze miasta, które są odpowiedzialne za tworzenie polityk miasta (transportowa, urbanistyczna, ekonomiczna, oświatowa, ekologiczna, gospodarowania odpadami komunalnymi, walki z przestępczością itd.) na określonym obszarze, a następnie ich wdrażanie i wykonanie. Przez politykę miasta należy rozumieć właśnie zbiór celów operacyjnych oraz długofalowych związanych z realizacją potrzeb mieszkańców. Proces ustalania (identyfikacji) celów składających się na poszczególne polityki miasta nie jest dla mieszkańców obojętny, ponieważ cele te bezpośrednio czy pośrednio ich dotyczą, a w tym sensie mają walor ogólnospołeczny.

W mechanizm tworzenia polityk miasta wpisana jest hierarchizacja celów. Określona polityka miasta w zakresie celów musi być wyborem, a wybór z abstrakcyjnego punktu widzenia polega na:

1. ustaleniu, na czym decydentom zależy i dystynkcji tych ewentualnych celów od wszystkiego, co dla decydentów jest nieistotne;

2. ustaleniu, co w wyłonionym zbiorze ewentualnych celów jest bardziej istotne, a co mniej.

Formułując to inaczej, hierarchizacja (wybór) polega na ustaleniu zbioru celów i uporządkowaniu ich w zależności od przyjętego kryterium ważności. Hierarchizacja celów, tzn. ustalanie kryterium oceny wybranych celów, dokonywana przez pojedyncze osoby i małe podmioty gospodarcze , może mieć – i niekiedy ma – charakter w pełni subiektywny. Nie musi uwzględniać preferencji innych ludzi; wystarczy, jeśli uwzględnią swoje potrzeby, preferencje i nimi będą się kierowali w wyborze celów[271].

Inaczej przedstawia się problem hierarchizacji celów w przypadku zbiorowości ludzi będących mieszkańcami miasta, którzy nie są zbiorowością jednorodną. Wyodrębnić można różne grupy, z których każda ma odmienne interesy, cele, preferencje,

[270] Por. H. Izdebski, *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 12, s. 6 i n.; M.S. Szczepański, *Prawo do miasta – perspektywa socjologa*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 12, s. 19 i n.

[271] Oczywiście taka sytuacja jest możliwa w pewnych granicach – jeżeli preferencje jednostki kolidują z sytuacją innych osób, przestają być sprawą jednostki i zaczynają być zagadnieniami publicznymi.

zapatrywania i tym samym uruchamia się reguła redukcji, tj. zbiorowość miejska, którą tworzą grupy o zróżnicowanych celach, jest w stanie zrealizować jedynie niektóre cele spośród wszystkich celów artykułowanych przez poszczególne grupy tworzące mieszkańców miasta. W związku z tym sytuacja różnych grup tworzących zbiorowość miejską nie jest jednakowa – najmniej korzystna jest w przypadku tych grup, których żadne cele nie zostały uznane przez władze miejskie za cele całej zbiorowości, bardziej korzystna jest w przypadku tych grup, których przynajmniej niektóre cele uznane zostały jako cele zbiorowości, najkorzystniejsza zaś w przypadku tych, których wszystkie cele stają się celami zbiorowości.

Poczynienie tych uwag pozwala dostrzec, że dla członków zbiorowości miejskich bardzo istotna jest hierarchizacja celów, tzn. etap, w którym władze miejskie ustalają kryteria wyboru celów. Jeżeli władze miejskie przyjmują wyłącznie kryterium subiektywne, odzwierciedlające jedynie preferencje i interesy władz miejskich, to nie ma miejsca na urzeczywistnienie idei *smart city* rozumianego jako *smart people in the city* (inteligentni mieszkańcy miasta), *smart collaboration in the city* (inteligentna współpraca w mieście). Oto bowiem zbiorowości miejskie pozbawione są wpływu na kształt polityk miejskich.

Należy również wyodrębnić model ustalania celów stanowiący antynomie wobec modelu zarysowanego powyżej, a mianowicie taki, w którym władze miejskie w procesie hierarchizacji celów kieruje się preferencjami wybranych grup tworzących zbiorowość miejską (obiektywne kryterium wyboru).

Termin „*smart administration*", tłumaczony jako inteligentna administracja, można rozpatrywać w kontekście procesów decyzyjnych, jakie zachodzą w przestrzeni miasta. Jest związany z analizą związków, jakie występują między celami poszczególnych grup składających się na zbiorowość, a celami przyjmowanymi przez władze miejskie jako cele całej zbiorowości. Chodzi o ustalenie związku między mechanizmem ustalania celów zbiorowości miejskich a celami poszczególnych grup oraz o sprecyzowanie warunków, jakie powinna spełniać *smart administration* przy założeniu, że cele grup mają być przez władze miejskie respektowane.

Kluczowym pojęciem jest pojęcie preferencji; punktem wyjścia jest bowiem uznanie przez władze miejskie pewnych stanów rzeczy za bardziej wartościowe (bardziej preferowane) niż inne. Te stany rzeczy (cele określonych grup miejskich), które władze miasta uznają za przedmiot preferencji (najbardziej preferowane alternatywy wyboru), traktowane są następnie jako cele i tylko przez wzgląd na te cele podejmują działania zmierzające do ich osiągnięcia. *Smart administration* powinna kierować się logiką preferencji, którą tworzą trzy pojęcia – preferencji mocnej, preferencji słabej oraz

indyferencji. Są one podstawą formalizacji zwrotów z języka potocznego, np. „*smart technology in the city* jest preferowane bardziej niż *smart collaboration*" (preferencja mocna), „*smart people in the city* są równie dobrzy, jak *smart collaboration in the city*" (indyferencja). Oznacza to, że gdyby wszystkie stany rzeczy, będące przedmiotem wyboru, były dla władz miejskich indyferentne, nie miałyby logicznych i aksjologicznych podstaw do dokonania wyboru, a następnie podjęcia działań w ogóle. Oznacza to, że stany te nie mogą być dla władz miejskich obojętne. Władze miejskie dokonują bowiem wyborów i podejmują decyzje dotyczące działań, gdy preferują pewne cele – niejednakowo wartościują określone stany rzeczy. I to właśnie w procesach wartościowania znajdują swoje odzwierciedlenie cztery możliwe interpretacje zjawiska *smart city*.

4. Smart City Projects

Rozwój inteligentnych miast jest efektem realizacji projektów, czyli przedsięwzięć organizatorskich zmierzających do osiągnięcia unikatowych rezultatów. Pojęcie oraz właściwości projektu są nieustającym przedmiotem zainteresowania przedstawicieli teorii i praktyki, zajmujących się problematyką zarządzania projektami. Zwraca się uwagę, że projekt stanowi przedsięwzięcie organizatorskie, w ramach którego zasoby ludzkie, materialne i finansowe są skonfigurowane w nowatorski sposób, tak aby zrealizować unikatowe i pożądane cele w wymiarze jakościowym i ilościowym, w ramach konkretnych ograniczeń finansowych i czasowych[272]. Można wskazać na przynajmniej cztery cechy dystynktywne, które ustawiają projekty w opozycji do innych przedsięwzięć organizacyjnych:

1. Unikatowość – każdy projekt charakteryzuje specyficzna konfiguracja zasobów materialnych i niematerialnych w ramach istniejących struktur organizacyjnych.

2. Nowatorstwo – każdy projekt jest przedsięwzięciem organizatorskim ułatwiającym kreowanie nowych wartości, pomysłów oraz implementację odmiennych niż dotychczas rozwiązań określonych lokalnych problemów społecznych.

3. Czasowość – każdy projekt ma precyzyjnie określony termin rozpoczęcia i zakończenia, a także określone etapy, jest zatem przedsięwzięciem ograniczonym w czasie; temporalna cecha projektu oznacza, że jego realizacja wiąże się z koniecznością dostarczenia pożądanych wyników w ustalonym czasie.

[272] J.R. Turner, *The handbook of project based management*, McGraw-Hill, New York 2009.

4. Produkt – inicjacja każdego projektu podejmowana jest dla uzyskania zamierzonych efektów. Efekt przedstawia rezultat realizacji przedsięwzięcia organizatorskiego, tzn. skutek zamierzony jako cel.

Problematyka projektów od lat 60. XX wieku, kiedy zaczęto je wykorzystywać na masową skalę, rodzi pytania o czynniki mające wpływ zarówno na kształt, jak i na możliwości oraz sposoby zarządzania projektem w taki sposób, aby efektywnie pozwalał osiągnąć zamierzone cele. Obecnie problematyka projektów jest coraz częściej rozpatrywana w perspektywie wdrażania wspomnianych w artykule założeń właściwych dla każdej z czterech interpretacji pojęcia *smart city*. W tym kontekście dąży się do wyodrębnienia kategorii *Smart City Projects* (dalej SCPs) spośród całej grupy projektów oraz uwarunkowań ich efektywnej realizacji.

W literaturze SCPs są opisywane dwojako, albo utylitarnie – jako mechanizm służący efektywnej realizacji założeń właściwych zwłaszcza dla idei *smart technology in the city*[273], albo w płaszczyźnie aksjologicznej – jako mechanizm realizacji omówionych w artykule założeń *smart cities*, które w istocie mają charakter celów publicznych. W tym drugim rozumieniu SCPs – ich przedmiotem jest realizacja przedsięwzięć mających charakter publiczny, czyli zaspokajających interes publiczny i dobro wspólne. Taka interpretacja SCPs jest o tyle istotna, że w literaturze można znaleźć odmienne podejścia do wyznaczania różnic między projektami publicznymi a projektami realizowanymi przez podmioty prywatne. W ramach pierwszego podejścia – indyferentnego, formułuje się konkluzje w sposób ogólny, nie zastrzegając, że są one istotne tylko dla projektów publicznych, tym samym twierdzi się, iż projekty publiczne nie różnią się od projektów prywatnych[274]. W ramach drugiego podejścia – polaryzującego, formułuje się wnioski o konieczności rozgraniczenia projektów realizowanych w sektorze publicznym od projektów realizowanych przez podmioty prywatne[275].

Opowiadając się za tą drugą – polaryzującą optyką, należy podkreślić, że cel SCPs jest publiczny w tym sensie, że pozostaje on w dobrze rozumianym interesie publicznym czy też w swoim założeniu ma służyć dobru wspólnemu mieszkańców miasta. W tym

[273] G. Perboli, A. De Marco, F. Prefetti, M. Marone, *A new taxonomy of smart city projects*, „Transportation Research Procedia" 2014, nr 3, s. 470 i n.

[274] Zob. J.S. Chou, J.G. Yang, *Project management knowledge and effects on construction project outcomes: An empirical study*, „Project Management Journal" 2012, nr 5, s. 47 i n.; P.K. Dey, *Managing projects in fast truck: A case of public sector organization in India*, „International Journal of Public Sector Management" 2000 nr 7, s. 588.

[275] S.Z. Tabish, K.N. Jha, *Identification and evaluation of success factors for public construction projects*, „Construction Management and Economics" 201, nr 8, s. 809 i n.; M. Kuula, A. Putkiranta, A.Tulokas, *Parameters in a successful process outsourcing project: A case from the Ministry of Foreign Affairs, Finland*, „International Journal of Public Administration" 2013, nr 12, s. 857 i n.

kontekście uzasadniona jest konstatacja, że kryterium służącym do wyodrębnienia projektów publicznych i projektów prywatnych jest kryterium interesu, które ponadto jest oparte na pewnych subiektywnie i/lub obiektywnie akceptowanych wartościach.

W ramach projektów publicznych, odwołując się do ideologicznie i aksjologicznie zdeterminowanych postaw władz lokalnych, można wskazać na SCPs, które mogą być uruchamiane w różnych obszarach (tab. 5).

Tabela 5. Obszary realizacji SCPs

Obszar realizacji	**Charakterystyka aktywności (przykłady)**
Środowisko	Energia odnawialna, efektywne użytkowanie wody, obniżenie emisji gazów cieplarnianych w połączeniu ze zmodernizowanym recyklingiem oraz redukcją kosztów, spalanie osadów ściekowych, inwestowanie w odnawialne źródła energii
Jakość życia	Rozbudowa transportu podziemnego, która zwalnia przestrzeń naziemną dla wygodnej i czystej komunikacji rowerowej, rozbudowa sieci ścieżek rowerowych, cyfrowe parkometry wysyłające informacje do urządzeń nawigacyjnych, kiedy i gdzie zwalnia się miejsce, rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej
Współrządzenie	Partycypacja traktowana jako proces, a nie stan, tzn. przyjmowanie kryterium obiektywnego, które odzwierciedla preferencje zbiorowości miejskich, oraz traktowanie partycypacji jako narzędzia redukowania asymetrii informacji
Mieszkańcy	Rozwój oraz korzystanie z potencjału skumulowanego doświadczenia i wiedzy zbiorowości miejskich, akceptacja, że podstawą projektu i warunkiem wykorzystania potencjału zasobów ludzkich jest tworzenie relacji społecznych, promocja różnorodności, budowanie atmosfery wolności, różnorodności i dynamizmu

Źródło: opracowanie własne.

Determinanty projektu zmieniają się w czasie, mają charakter dynamiczny i zindywidualizowany ze względu na unikatowość każdego projektu. W odniesieniu do SCPs można wskazać na trzy uwarunkowania.

Po pierwsze, równowaga. Chodzi o równowagę między podejściem planistycznym[276] a podejściem adaptacyjnym [277]. Zwrócenie uwagi na sens znaczenia opozycji „planistyczne – adaptacyjne" w zastosowaniu do problematyki uwarunkowań efektywności SCPs pozwala dostrzec, że ze względu na jego niepowtarzalność zachodzi konieczność wyznaczenia celów i głównych parametrów (zakres, jakość, czas, koszt) oraz przygotowania rzetelnego i wyczerpującego planu poprzedzającego fazę realizacji[278]. Niewątpliwie trzeba też tak rozumianą opozycję wziąć pod uwagę uwzględniając fakt, że „projekty wymagają dużej elastyczności, rozumianej jako zdolność do szybkiego wprowadzania zmian *ad hoc* i dostosowywania się do zmieniających się warunków"[279].

Przywołane podejścia i właściwe dla nich metodyki pozostają wobec siebie w pewnej sprzeczności, która w kontekście zarządzania SCPs wyraża się przede wszystkim w umiejętności oraz konieczności godzenia dyrektyw działania właściwych dla owych podejść[280].

Po drugie, oscylacja. SCPs cechuje określony stopień niejednoznaczności, zwłaszcza studialny plan projektu może wykazywać jedynie szacunkowe dane dotyczące kosztów, terminów, jakości. Konkretyzacja planu projektu następuje na etapie identyfikacji szczegółowych funkcji i celów, jakie mają zostać osiągnięte w ramach omawianego przedsięwzięcia organizacyjnego. Niemniej immanentną właściwością SCPs, będącą zarazem ich słabą stroną, jest określony stopień ryzyka, że plan projek-

[276] Podejście planistyczne oparte jest na metodykach sekwencyjnych, tzn. liniowej, następczej, etapowej strukturze realizacji projektu. Najbardziej rozpowszechnione w tej grupie są metodyki PRINCE2 PRINCE2®, Metodyka PMBoK®.

[277] Podejście adaptacyjne (elastyczne) zasadza się na tzw. zwinnych metodykach zarządzania projektami (*agile project methodologies*), które oparte są na iteracyjnym i inkrementalnym osiąganiu celów projektów. Najczęściej stosowana w tej grupie jest metodyka Scrum. Zob. M Trocki, *Metodyki i standardy zarządzania projektami*, PWE, Warszawa 2017, s. 231.

[278] Podkreślić należy, że projekty realizowane przez administrację publiczną cechuje większa złożoność, niejednoznaczność i niewymierność celów. W projektach realizowanych przez podmioty prywatne nadrzędnym celem jest maksymalizacja zysku i tym samym wyznaczanie parametrów projektu jest stosunkowo łatwiejsze. W projektach realizowanych przez administrację publiczną zysk nie jest celem nadrzędnym, a w przypadku tzw. miękkich projektów, których celem jest np. redukcja bezrobocia, walka ze smogiem kategoria zysku nie występuje, szacuje się jedynie koszty wykorzystania zasobów koniecznych do realizacji czynności występujących w projekcie. Nadrzędnym celem projektów realizowanych przez administrację publiczną jest realizacja dobra wspólnego, która w ramach każdego projektu jest konkretyzowana i wykonywana w sposób unikatowy; zob. D. Wirick, *Public sector project management: Meeting the challenges and achieving results*, John Wiley&Sons, New Jersay 2009; E. Pūlmanis, *Micro-economical aspects of public projects: Impact factors for project efficiency and sustainability*, „PM World Journal" 2015, nr 6, s. 1 i n.

[279] J.M. Lichtarski, *Antynomie w zarządzaniu projektami*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 349.

[280] Zob. A.J. Shenhar, D. Dvir, *Reinventing project management. The diamond approach to successful growth and innovation*, Harvard Business School Press, Boston 2007, s. 10 i n.

tu w praktyce może nie dostarczyć pożądanych wyników lub wygenerować oczekiwanych zmian[281]. Dlatego w zarządzaniu projektem należy uwzględniać ewentualną oscylację (z łac. *oscillatio* – kołysanie, wahanie). W przypadku projektów realizowanych przez władze miejskie istotne jest wyodrębnienie tzw. oscylacji zewnętrznych, których częstotliwość i charakter jest konsekwencją zmian występujących w otoczeniu projektu, np. zmiana regulacji prawnych, sytuacji rynkowej, oraz tzw. oscylacji wewnętrznych, które wynikają z celu i wartości parametrów konkretnego projektu.

Po trzecie, umiejętna integracja zasobów i koordynacja działań[282]. Ta determinanta powinna być rozpatrywana w kontekście problematyki autonomii projektu. Autonomia projektu dotyczy możliwości i potrzeby wyodrębnienia projektu z organizacji w aspekcie organizacyjnym, ekonomicznym, a czasami także pod względem prawnym. Przyjęty w każdym konkretnym przypadku wariant wyodrębnienia projektu powinien odzwierciedlać adekwatność owego wariantu dla optymalnej realizacji celu projektu. W obszarze projektów realizowanych przez samorząd terytorialny istnieje możliwość zastosowania dwóch wariantów.

Pierwszy wariant stanowią projekty wewnątrzorganizacyjne, które nie są realizowane w sieci współdziałania, ale umocowane zostają w strukturze organizacyjnej administracji samorządowej[283]. W tym wariancie integracja oznacza konieczność prze-

[281] Ryzyko jest definiowane jako niepewne zdarzenie, które może mieć pozytywny lub negatywny wpływ na cele projektu; *A Guide to the Project Management body of Knowledge* (PMBOK® Guide) – Fifth Edition, Project Management Institute, Newton Square 2013, s. 309. Podkreślić należy, że w warstwie teoretycznej i praktycznej zarządzania projektami silnie akcentuje się, że ryzyko należy postrzegać nie tylko w sposób tradycyjny, jako potencjalne zagrożenie do realizacji celów projektu, lecz również jako okazję, szansę. W takiej optyce ryzyko postrzegane jest jako sytuacja, w której istnieje prawdopodobieństwo osiągnięcia wyników lepszych lub gorszych od przewidywanych przy założeniu, że znany jest również rozkład prawdopodobieństwa odchyleń tych wyników od ich wartości oczekiwanej; zob. W.H. Marsh, *Basic financial management*, South-Western College Publishing, Cincinnati, OH 1995, s. 235 i n.

[282] W literaturze przedmiotu często wprowadza się określenie *governance project*, odnosząc je do integracji zasobów i koordynacji działań. *Governance project* obejmuje: (a) ustalenie relacji pomiędzy zaangażowanymi uczestnikami, (b) określenie przepływu informacji pomiędzy interesariuszami projektu, (c) wyznaczenie struktury projektu, (d) konsolidację zasobów, (e) utworzenie mechanizmów monitorowania wyników na każdym etapie realizacji. Zob. B.T. Barkley, *Government program management*, McGraw-Hill, New York 2011, s. 45 i n.; L.H. Crawford, J. Helm, *Government and governance: The value of project management in the public sector*, „Project Management Journal" 2009, nr 1, s. 73 i n.

[283] Istnieje wiele form projektów wewnątrzorganizacyjnych. Ich wspólnym elementem jest: (1) organizacyjne przyporządkowanie pracowników do grupy projektowej, (2) ustalenie zakresu kompetencji i wynikających z nich uprawnień decyzyjnych kierownika projektu i kierowników liniowych, (3) organizacyjne włączenie (umocowanie) grupy projektowej w istniejącą strukturę liniową urzędu, (4) brak substytucyjności – grupa projektowa nie wypiera istniejącej struktury liniowej, a jedynie ją zasila na czas trwania projektu. Najstarszą formę projektów wewnątrzorganizacyjnych, wykorzystywaną przez administrację publiczną, stanowi struktura macierzowa, stwarzająca możliwość stabilnego oddziaływania i podziału kompetencji pomiędzy kierownikiem projektu a kierownikiem liniowym.

kroczenia pojedynczych pionów organizacyjnych urzędu, w ramach którego projekt jest realizowany. Wymagane jest zaangażowanie zasobów ludzkich z różnych pionów, co wymusza koordynację współpracy w ramach zespołu projektowego, a także harmonizację współpracy między kierownikiem projektu a kierownikami liniowymi; niepożądana jest eliminacja lub zawężanie kompetencji któregoś z wspomnianych kierowników. Tego typu projekty przyjmują zazwyczaj postać projektów synoptycznych „z góry na dół". Ich potencjalną słabą stroną jest scentralizowany charakter planowania, oparty na sztywnych założeniach dotyczących ludzkich oczekiwań, mogą więc być nieodporne na zmiany i nieprzewidywane sytuacje. Tłumaczy to, dlaczego realizacja wielu SPCs nie powiodła się. Ich inicjatorzy błędnie przewidzieli sposób wykorzystania możliwości w życiu codziennym i nie zapewnili odpowiedniej elastyczności.

Drugi wariant stanowią projekty międzyorganizacyjne, które należy postrzegać jako mechanizmy partycypacji różnych grup w wykonywaniu zadań publicznych. Projekty międzyorganizacyjne uruchamiane są często do realizacji inwestycji w sferze infrastruktury technicznej, społecznej. Projekty charakteryzujące:

1. Zakres przekraczający możliwości pojedynczego partnera (brak *know-how,* zasobów finansowych, technologii);

2. Wysoki stopień złożoności i skomplikowania wymuszający tworzenie interdyscyplinarnych przedsięwzięć organizacyjnych;

3. Wysoki stopień ryzyka, które w przypadku dużych przedsięwzięć wymaga rozłożenia na wszystkich partnerów współpracy.

Istota integracji w projektach międzyorganizacyjnych lokuje się na płaszczyźnie celów zarówno pod względem sposobów ich definiowania, jaki i oczekiwanych sposobów ich osiągania. Skuteczność realizacji projektu międzyorganizacyjnego jest funkcją umiejętnego godzenia logik funkcjonowania właściwych dla każdego z sektorów i zapewnienia intensywnej koordynacji przepływów zasobów materialnych i niematerialnych między nimi.

W okresie rewolucji przemysłowej o tym, czy miasto będzie się harmonijnie rozwijać, decydowała przede wszystkim lokalizacja. Miejskie ośrodki budowano u zbiegu rzek lub nad brzegami zatok, czyli w miejscach umożliwiających wykorzystanie drogi morskiej w celach handlowych. Obecnie największymi atutami miast stają są edukacja, wysoka jakość infrastruktury miejskiej, przekształcanie istniejących już miast w bardziej przyjazne dla środowiska, różnorodność, tolerancja, czyli wartości, dzięki którym ściągają do miast inwestorzy, specjaliści, innowatorskie branże technologiczne. Uwzględnienie przez władze miejskie społeczno-miejskiego potencjału może przyczyniać się do bardziej dynamicznego wdrażania zmian w przestrzeni miejskiej. Zmiany te zazwyczaj wymagają zastosowania zaawansowanych technologii. I to dla wdrażania

założeń właściwych dla *smart cities* uruchamia się SPCs, zwłaszcza wykorzystanie projektów inkrementalnych „ z dołu do góry" stwarza szansę przemyślenia koncepcji przyszłych miast – sposobów ich projektowania, budowania i funkcjonowania.

Konkluzje

Zamknięcie w tym miejscu próby aplikacji koncepcji izomorfizmu instytucjonalnego do funkcjonowania administracji publicznej – w pracy zredukowanej do trzech modeli: biurokracji, nowego zarządzania publicznego i nowego współrządzenia publicznego, w ramach którego wyodrębniono współrządzenie metropolitalne i inteligentne współrządzenie – nie oznacza wyczerpania tematu. Przeciwnie, można stwierdzić, że w pracy tej przedstawiono jedynie jeden z możliwych schematów oglądu administracji publicznej z perspektywy izomorfizmu instytucjonalnego, więcej – schemat ten stanowi dopiero wprowadzenie do praktycznych problemów funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto proces poznawczy administracji publicznej jest utrudniony z tego względu, że w Polsce nie doszło w praktyce do pełnego wykształcenia się mechanizmu nowego współrządzenia publicznego. Logika funkcjonowania administracji publicznej, jak również całe życie społeczne jest zdominowana przez wartości rynkowe, a zręby współrządzenia publicznego widoczne są zwłaszcza w obszarach metropolitarnych i tylko w tych, które akceptują istnienie i konieczność godzenia pozornie sprzecznych relacji konkurencji i współpracy oraz aprobują wartości składające się na kulturotwórczą funkcję metropolii – kreatywność i różnorodność.

Koegzystencja konkurencji i współpracy jest możliwa jedynie wówczas, gdy występują nieformalne – relacyjne mechanizmy koordynacji działań aktorów w obszarze metropolitalnym, a miasto centralne (metropolia) uwiarygadnia swoje pozytywne intencje wobec pozostałych mniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Tego typu obszary metropolitalne w zasadzie nie potrzebują instytucji formalnej – ustawy metropolitarnej, aby uruchomić procesy współrządzenia, chyba że ustawa będzie promować „lekkie rozwiązania", o których wspomina Michał Kulesza, a przez które rozumie jak najbardziej oszczędny sposób ingerencji w kompetencje gmin i powiatów położonych w obszarze metropolitalnym. Jednak z perspektywy izomorfizmu instytucjonalnego upodabnianie się działań i interakcji aktorów przede wszystkim wymuszane jest przez przemiany cywilizacyjne i technologiczne, a instytucje formalne – ustawa, mają znaczenie drugoplanowe.

Nowe współrządzenie publiczne to akceptacja wartości publicznych, dla urzeczywistnienia których konieczna jest obecność relacji zaufania, norm wzajemności i kapitału społecznego. Stopień upowszechnienia w danym społeczeństwie owych elementów stanowi warunek *sine qua non* dla rozwoju różnych przejawów współrządzenia publicznego. Jednocześnie nowe współrządzenie publiczne nie eliminuje rynkowej formy realizacji zadań i usług publicznych, ale pozwala zniwelować trudności związane z kon-

traktowaniem, które najpełniej ujęte zostały w teorii agencji. W sytuacji kolizji wartości rynkowych i publicznych pozwala ustalić stosowne priorytety rozstrzygnięcia konfliktu.

Zastosowanie metody transdyscyplinarnej dobrze uzasadnia tezę, że modele administracji publicznej można traktować jako pola organizacyjne, w których występują tendencje do ujednolicania się działań aktorów. Owo ujednolicanie jest wynikiem tego, że rozwój cywilizacyjny zmienia istotnie cele i zadania, jakie stawiane są przed administracją publiczną. A oto konkluzje odnoszące się do celu badawczego pracy.

W polu organizacyjnym zdominowanym przez biurokratyczne struktury organizacyjne, w płaszczyźnie epistemicznej, wyodrębnić należy wartości, które znajdują swój pogłębiony wyraz w głównych założeniach typu idealnego biurokracji. Płaszczyzna idiomatyczna obejmuje racjonalność metodologiczną, która sprawia, że wszystkie zachowania aktorów w organizacji powinny być określone normami prawnymi i regulacjami wewnątrzorganizacyjnymi. Kontakty między aktorami oparte są na więziach organizacyjnych, przy czym zasadnicze znaczenie ma więź służbowa, która wyznacza stosunki hierarchicznej nadrzędności i podporządkowania. Relacje z aktorami spoza struktury biurokratycznej mają charakter incydentalny i tworzone są w celu realizacji zadań wyłącznie o charakterze operacyjnym. Racjonalność może bowiem być osiągana wyłącznie w obrębie struktury biurokratycznej. A zatem terminy „biurokracja" i „racjonalność" przyjmują postać synonimiczną. Płaszczyzna logistyczna zdominowana jest przez mechanizmy koordynacji wewnątrzorganizacyjnej, która oparta jest na autorytecie formalnym i komórkach sztabowych.

W polu organizacyjnym, określonym mianem *New Public Management*, płaszczyzna epistemiczna oparta jest na wartościach rynkowych, z których za szczególnie cenną uważa się mechanizmy konkurencji rynkowej. System zachowań aktorów (płaszczyzna idiomatyczna) przybiera postać relacji kontraktowych, źródeł efektywności administracji publicznej poszukuje się bowiem w kontraktach zawiązywanych pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi. Zachowania aktorów cechuje skłonność do działań oportunistycznych i tendencja do maksymalizacji użyteczności indywidualnych celów. Dążenie do redukcji kosztów transakcyjnych, konieczność przeciwdziałania oportunizmowi aktorów, a także eliminowanie negatywnych skutków wynikających z niekompletności umów powodują, że formalne mechanizmy koordynacji interakcji występujących między aktorami stają się płaszczyzną logistyczną. Rozwój stosowania umów w działaniach administracji publicznej obnaża niedostatki formalnych mechanizmów koordynacji i powoduje dostrzeżenie roli relacyjnych mechanizmów integracji działań aktorów. W *New Public Management* relacyjne mechanizmy koordynacji pełnią jednak jedynie funkcję wspomagającą wobec mechanizmów formalnych.

Pole organizacyjne, którym jest *New Public Governance*, stanowi powrót do wartości publicznych. Wartości publiczne podporządkowane realizacji dobra wspólnego tworzą charakter płaszczyzny epistemicznej. Zachowania aktorów w polu organizacyjnym przyjmują postać relacji, w których dostrzega się znaczenie współdziałania aktorów dla realizacji celów publicznych. Jednocześnie w płaszczyźnie idiomatycznej pojawiają się relacje koopetycji, czyli jednoczesnego występowania konkurencji i współpracy, której obecność wynika z wielości aktorów uczestniczących w procesach współrządzenia, a każdy z nich reprezentuje własne interesy. Potencjalny konflikt interesów niwelowany jest przez poczucie współzależności, przez obecność norm zaufania i wzajemności , a także przez relacyjne mechanizmy koordynacji, które dostrzec można na płaszczyźnie logistycznej.

Analiza pola organizacyjnego – *Metropolitan Governance*, które pokrywa się z pojęciem obszaru metropolitalnego, pozwala stwierdzić, że powielając charakterystyczny dla *New Public Governance* wzorzec wartości, zachowań i mechanizmów koordynacji, odznacza się on pewnymi charakterystycznymi dla siebie właściwościami, na które składa się szczególnie silna współzależność wszystkich aktorów w polu organizacyjnym oraz natężenie relacji koopetycji. Silne poczucie współzależności wynika ze specyfiki obszaru metropolitalnego, który przez otoczenie („przestrzeń przepływów") postrzegany jest jako zwarta całość. Obszar metropolitalny reprezentuje własny interes publiczny, który stanowi sumę często sprzecznych interesów jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w jego skład. Jest to właśnie powodem wysokiego poziomu natężenia relacji koopetycji. Obszar metropolitalny stanowi splot relacji między zróżnicowanymi aktorami, z których każdy dąży do osiągnięcia własnych celów. Szczególna rola przypada tu miastu centralnemu (metropolii), które poprzez relacyjne mechanizmy koordynacji może przezwyciężać – często uzasadnione – obawy mniejszych jednostek samorządu terytorialnego.

Pole organizacyjne, które określone zostało mianem *Smart Governance*, w Polsce ciągle znajduje się w fazie *in statu nascendi*. Podkreślić jednak należy, że *Smart Governance* to nie tylko zaawansowana technologia. Warunkiem urzeczywistnienia tego modelu jest uruchomienie przez administrację publiczną relacji z mieszkańcami, których postrzega się jako istotnych partnerów i kluczowych uczestników procesów współrządzenia miastem. Technologia stanowi narzędzie usprawniające procesy zarządzania miastem, a nie wyznacznik idei *smart city*, która ułatwia i zapewne modyfikuje charakter interakcji między aktorami pola organizacyjnego.

O ile – w uproszczeniu – administracja publiczna w okresie rewolucji przemysłowej działała głównie w swoistej izolacji i była samowystarczalna, o tyle współcześnie

przesądzającego znaczenia nabierają różnego rodzaju globalne problemy rozwoju, które wymuszają sieciowe interakcje aktorów, umiejętność aplikowania i znalezienia równowagi między formalnymi i relacyjnymi mechanizmami koordynacji.

Literatura

A Guide to the Project Management body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition, Project Management Institute, Newton Square 2013

Achrol R.S., Gundlach G.T., *Legal and social sefeguards against opportunism in exchange*, „Journal of Retailing" 1999, nr 75

Adams J.S., Van Drasek B.J., Phillips G. *Metropolitan Area definition in the United States*, „Urban Geography" 1999, nr 8

Aldridge A., *Rynek*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006

Amabile T.M., Hadley C.N., Kramer S.J., *Creativity under the gun*, „Harvard Business Review" 2010, August

Amagoh F., *Information asymmetry and the contracting out process*, „The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal" 2009, nr 2

Bachman R., Inkpen A., *Understanding institutional – based trust building process in interorganizational relationschips*, „Organization Studies" 2011, nr 2

Baker G., Gibbons R., Murphy K.J., *Relational contracts and the theory of the firm*, „*Quarterly Journal of* Economics" 2002, nr 1

Balibrea M.P., *Urbanism, culture and the post-industrial city: Challenging the Barcelona Model*, „Journal of Spanish Cultural Studies" 2001, nr 2

Baran K.W. (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszaa 2014

Barczak B., *Marketing w zarządzaniu gminą*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 11

Barkley B.T., *Government Program Management*, McGraw- Hill, New York 2011

Barns S., Cosgrave E., Mcneill D., *Digital infrastructures and urban governance*, „Urban Policy and Research" 2017, nr 1

Baron M., *Do we need smart cities for resilience?*, „Journal of Economics&Management" 2012, nr 10

Baumol W.J., Panzar J.C., Willing R.D., *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace, San Diego 1982

Beck U., *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005

Becker G.S., *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference education*, Chicago University Press, Chicago 1993

Beetham D., *Bureaucracy* (2nd ed.), University of Minnesota Press, Minneapolis 1996

Bekkers V., Tummers L., *Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach*, „International Review of Administrative Science" 2018, nr 2

Bertelli A.M., Smith C.R., *Relational contracting and network management*, „Journal of Public Administration Research and Theory" 2010, nr 1

Bielski M., *Formalna i rzeczywista struktura organizacyjna*, PWE, Warszawa 1973

Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003

Bock F., *The intelligent organization*, „Prism" 1998, nr 2

Borins S., *Encouraging innovation in the public sector*, „Journal of Intellectual Capital" 2001, nr 3

Borkowska B., *Niedoskonałości kontraktowania w trybie zamówień publicznych*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. System zamówień publicznych w Polsce*, (red.) T. Kocowski, J. Gola, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017

Bosiacki A., Izdebski H., Nielicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010

Boston J., *Basic NPM ideas and their development*, [w:] *The Ashgate research companion in public management*, (red.) T. Christensen, P. Laegreid Farnham, Routledge, London 2011

Brandenburger A.M., Nalebuff B., *The right game: Use game theory to shape strategy*, „Harvard Business Review", 1995, nr 5

Bratnicki M., *Strategia przedsiębiorczości jako przestankowana ekstaza organizacyjna*, [w:] *Zarządzanie strategiczne. Badania i koncepcje*, (red.) R. Krupski, Prace Naukowe WWSZiP, Wałbrzych 2010

Brown T., Potoski M., Slyke D., *Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets*, „Public Administration Review" 2006, nr 3

Burnham J., *Rewolucja menedżerska*, Instytut Literacki, Paryż 1958

Burt R., *Structural holes: The social structure of competition*, Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts – London 1992

Cao Z., Lumineau F., *Revisiting the interplay between contractual and relational governance: A qualitative and meta-analytic investigation*, „Journal of Operations Management" 2015, nr 33–34

Carnevale D.G., Wechsler B., *Trust in the public sector: Individual and organizational determinants*, „Administration and Society" 1992, nr 4

Castells M., *The information age: Economy, society and culture – the rise of network society*, t. 2, Blackwell, Oxford 1988

Chackerian R., Abcarian G, *Bureaucratic power in society*, IL: Nelson-Hall, Chicago 1984

Chesbrough H., *Open business models: How to thrive in the new innovation landscape,* Harvard Business School Press, Boston 2006

Chesbrough H.W., *Open innovation. The new imperative for creating and profiting from technology*, Harvard Business School Press, Boston 2003

Chiles T.H., McMackin J.F., *Integrating variable risk preference, trust, and transaction cost economics*, „Academy of Management Review" 1996, nr 1

Chmielewski A., *Filozofia Poppera. Analiza krytyczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1639, Wrocław 2003

Chou J.S., Yang J.G., *Project management knowledge and effects on construction project outcomes: An empirical study*, „Project Management Journal" 2012, nr 5

Choudhury E., *Trust in administration: An integrative approach to optimal trust*, „Administration and Society" 2008, nr 6

Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J., *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited, Wrocław 2005

Chrisidu-Budnik A., *Państwo sieciowe*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu: przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstwem*, (red.) J. Skalik, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2008

Chrisidu-Budnik A., *Elementy sieci – aspekty prawne*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwania dla teorii i praktyki zarządzania*, (red.) J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński, C.H. Beck, Warszawa 2012

Chrisidu-Budnik A., *Sieci publicznoprawne*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwania dla teorii i praktyki zarządzania*, (red.) J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012

Chrisidu-Budnik A., *Ewolucja uniwersytetu: od fordyzmu do postfordyzmu*, [w:] *Zarządzanie szkołą wyższą*, (red.) J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr., Wrocław 2014

Chrisidu-Budnik A., *Tożsamość współpracy transgranicznej w perspektywie sieciowej*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, (red.) R. Kusiak Winter, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr., Wrocław 2015

Chrisidu-Budnik A., *Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 9

Chrisidu-Budnik A., *Struktury heterarchiczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządzami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, (red.) J. Korczak, E-Wydwnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr.Wrocław 2016

Chrisidu-Budnik A., *Wielopłaszczyznowość badań sieci w kontekście zaufania*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty* w *erze paradoksów*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 421, Wrocław 2016

Chrisidu-Budnik A., *Złośliwe problemy w otoczeniu administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis „Przegląd Prawa i Administracji" CXI, Wrocław 2017

Chrisidu-Budnik A., *Public organizations versus private organizations?*,[w:] *Comparative perspectives for public administration and administrative law*, (red.) D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr., Wrocław 2018

Chrisidu-Budnik A., *Trust in Integrated Territorial Investment*, [w:] *Managing public trust*, (red.) B. Kożuch, S.J. Magala, J. Paliszkiewicz, London:Palgrave Macmillan 2018.

Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 1–2

Chrisidu-Budnik A., Przedańska J., *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 11

Christensen C.M., Johnson M.W., Rigby D.K., *Foundations for growth: How to identify and build disruptive new businesses*, „MIT Sloan Management Review" 2002, nr 3

Cleveland H., *The future executive: A guide for tomorrow's managers*, New York: Harper & Rows 1972

Cole M., Parston G., *Unlocking public value: A new model for achieving high performance in public service organizations*, John Wiley, New York 2006

Comfort L.K., *Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control*, „Public Administration Review" 2007, nr 1

Commons J.R., *Institutional economics: Its place in political economy*, Transaction Publushers, New Brunswick and London 1934

Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2009

Crawford H., Helm J., *Government and governance: The value of project management in the public sector*, „Project Management Journal" 2009, nr 1

Currall S. C., Judge T.A., *Measuring trust between organizational boundary role persons*, „Organizational Behavior and Human Decisions Process" 1995, nr 2

Czech M., *Tymczasowe ostatnie słowo. „Żelazna klatka kapitalizmu" Maksa Webera i Talcotta Parsona*, „Przegląd Humanistyczny" 2017, nr 3

Czupich M., Ignasiek-Szulc A., Kola-Bezka M., *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji smart city* w *Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, nr 276

Danilewicz J., Turała M., *Delimitacja obszarów metropolitarnych jako podstawa wdrożenia metropolitan governance*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 2011, nr 258.

Dasgupta P, *Trust as commodity*, [w:] *Trust. Making and breaking cooperative relations*, (red.) D. Gambetta, Wiley-Basil Blackwell, New York 1998

D'Aveni R.A., Ravenscraft D.J., *Economies of integration versus bureaucracy costs: Does vertical integration improve performance*, „The Academy of Management Journal" 1994, nr 5

Deutsch M.A., *Theory of cooperation and competition*, „Human Relations" 1949, nr 2

Dey P.K., *Managing projects in fast truck: A case of public sector organization in India*, „International Journal of Public Sector Management" 2000, nr 7

DiGaetano A., Strom E., *Comparative urban governance: An integrated approach*, „Urban Affairs Review" 2003, nr 3

Dijkstra L., Poelman H., *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*, ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf

DiMaggio P.J., *Conclusions: The futures of business organization and paradox of change*, [w:] *The twenty first century firm: changing economic organization in international perspective*, (red.) P.J. DiMaggio, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2001

DiMaggio P.J., Powell W.W., *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality* in *organizational fields*, „American Sociological Review" 1983, nr 2

DiMaggio P.J., Powell W.W., *Interest and agency in institutional theory*, [w:] *Institutional patterns and organizations*, (red.) L.G. Zucker, Ballinger Publishing Company, Cambridge 1998

Dobel J.P., *Public Management as Ethics*, [w:] The *Oxford Handbook of Public Management*, (red.) E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt, Oxford University Press, Oxford – New York 2007

Dolnicki B., *Umowa publicznoprawna – zagadnienia wybrane*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, (red.) J. Filipek, Bielsko-Biała 2003

Dolnicki B., *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „ Samorząd Terytorialny" 2014, nr 7 – 8.

Drucker P.F., *Innowacja i przedsiębiorczość: praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992.

Durkheim E., *O podziale pracy społecznej*, PWN, Warszawa 1999

Durkheim E., *Zasady metody socjologicznej*, PWN, Warszawa 2000

Durlauf S., *On the empirics of social capital*, „The Economic Journal" 2002, nr 483

Działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli NIK, nr ewid. 25/2012/P/11/005/KAP KAP-4101-07-00/2011

Eisenhardt K., *Agency theory: An assessment and review*, „Academy of Management Review" 1989, nr 1

Emery F.E., Trist E.L., *The causal texture of organizational environments*, „Human Relations" 1965, nr 1

European Commission: European Governance A White Paper, Brussels, 25.7.2001, COM (2001)

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, www.rpo.gov.pl/pl/content/europejski-kodeks-dobrej-praktyki-administracyjnej

Fatemi M., *Supply Chain Flexibility: Definition and Review*, „European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences" 2010, nr 2

Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947

Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010

Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa 1997.

Gambetta D., *Trust. Making and breaking cooperative relations*, Wiley-Basil Blackwell, New York 1998

Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010

Globerman S., Vining A., *A framework for evaluating the government contracting-out decision with application to information technology*, „Public Administration Review" 1996, nr 6

Goldsmith S., Eggers W.D., *Governing by network. The new shape of public sector*, The Brooking Institution, Massachusetts 2004

Gonet W., *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011

Gorzelak G, Jałowiecki B., *Dlaczego potrzebna jest metropolia warszawska?*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 6

Gouldner A. W., *Norma wzajemności. Preliminaria*, [w:] *Współczesne teorie wymiany społecznej. Zbiór tekstów*, (red.) M. Kempny, J. Szmatka, PWN, Warszawa 1992

Granovetter M., *The strength of weak ties*, „American Journal of Sociology" 1973, nr 6.

Growiec K., *Kapitał społeczny. Geneza i społeczne konsekwencje*, Academica Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2011

Gulati R., Nickerson J.A., *Interorganizational trust, governance choice, and exchange performance*, „Organization Science" 2008, nr 19

Hall P.A., Taylor R.C., *Political Science and the Three New Institutionalisms*, „Political Studies" 1996, nr 5

Hardin R., *Trust*, Cambridge University Press, Cambridge 2006

Hartley J., *The innovation landscape for public service organizations*, [w:] *Managing to improve public services*, (red.) J. Hartley, C. Donaldson, C. Skelcher, M. Wallace, Cambridge University Press, Cambridge 200

Harvey G., Jas P., Walshe K., Skelcher C. *Absorptive capacity: How organizations assimilate and apply knowledge to improve performance*, [w:] *Connecting knowledge and performance in public service*s, (red.). K. Walshe, G. Harvey, P. Jas, Cambridge University Press, Cambridge 2010

Hatch M.J., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002.

Hausner J., *Rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] *Kultura a rozwój*, (red.) J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013

Heide J.B., John G., *Alliances in industrial purchasing: The determinants of joint action in buyer-supplier relationships*, „Journal of Marketing Research" 1990, nr 1

Hołda J., *Przemysły kreatywne – ich rola i znaczenie w rozwoju współczesnego miasta*, [w:] *Lublin 2020. Cztery oblicza przyszłości miasta*, (red.) M. Sagan, K. Żuk, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014

Hollands R., *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive, or entrepreneurial?*, „City Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action" 2008, nr3

Höpfl H.M., (2006). *Post-bureaucracy and Weber's „modern" bureaucrat*, „Journal of Organizational Change Management" 2006, nr 1

Huque A., *Contracting out and trust in the public sector: case of management from Hong Kong*, „Organization Review" 2005, nr 1

Ilczuk D., Krzysztofek K., *Znaczenie kompetencji kulturowych dla budowania kreatywności i kapitału intelektualnego Europy*, Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wersja 1,0, Warszawa 2011

Izdebski H., *Historia administracji a historia biurokracji,* „Państwo i Prawo" 1975, nr 5.

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1

Izdebski H., *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, (red.) A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010

Izdebski H., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012

Izdebski H., *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 2

Izdebski H., *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 12

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004

Jakubek-Lalik J., Sześciło D., *Kontraktualizm jako metoda sterowania w administracji rządowej*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, (red.) J. Korczak, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr., Wrocław 2018

Jensen M.C., Meckling W.H., *Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure*, „Journal of Financial Economics" 1976, nr 3

Jessop B., *Fordism and post-fordism : A critical reformulation*, [w:] *Pathways to industrialization and regional development*, (red.) A.J. Scott, M. Storper, Routledge, London 1992

Jessop B., *The future of capitalist state*, Polity Press, Cambridge 2002

Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań,* [w:] *Administracja publiczna,* (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004

Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Administracja publiczna*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004

Jeżewski J., *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie ochrony środowiska* (zagadnienia wstępne), [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, (red.) J. Supernat, *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009

Johnson D.W., Johnson R.T., *New developments in social Interdependence Theory,* „Genetic Social and General Psychology Monographs" 2005

Johnson R.T., Johnson D.W., *Intellectual Legacy: Cooperation and Competition*, [w:] (red.) P.T. Coleman, *Conflict, Interdependence, and Justice. The Intellectual Legacy of Morton Deutsch*, Springer, New York 2007

Kamiński A.A., *Władza a racjonalność. Studium z socjologii współczesnego kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1976

Keohane N., Nye J., *Governance in a globalization world*, Brookings Institution, Washington, 2000

Kettl D., *Sharing power: Public governance and private markets*, The Brooking Institutions, Washington 1993

Kickert W.J.M., Klijm E.H., Koppenjan J.F.M., *Managing complex networks, Strategies for public sector*, SAGE Publications, London 1999

Kijowski D.R., *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2005

Kijowski D.R., *Kryteria oceny jakości prawa administracyjnego*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, t. I, (red.) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012

Kisała M., *Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, (red.) A. Doliwa, S. Prutis, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012

Knieling J., *Metropolitan networking in the western Baltic Sea Region: Metropolitan Region Hamburg between multilevel governance and soft spatial development*, [w:] *The role of regions? Networks, scale, territory*, (red.) T. Herrschel, P. Tallberg, Kristianstads Boktrycker, Stockholm 2011

Knosala E., *Metropolie w świetle projektów ustaw*, [w:] *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, (red.) A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010

Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010

Kociuba D., *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych*, „Studia KPZK" 2017, nr 174

Kołust B., *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2015

Kong L., Woods O., *The ideological alignment of smart urbanism in Singapore: Critical reflection on a political paradox*, „Urban Studies" 2018, nr 4

Kooimann J., *Social-political governance: Overview, reflections and design*, „Public Management" 1991, nr 1

Kopyciński P., *Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (multi-level governance). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego*, „Zarządanie Publiczne" 2014, nr 4

Korcelli P., *Megamiasta*, PWN, Warszawa 2008

Korcelli P., Gawryszewski A., Potrykowska A., *Przestrzenna struktura ludności polski. Tendencje i perspektywy*, Studia KPZK PAN, t. XCVIII, Warszawa 1992

Korczak J., *Wieloznaczność terminu organizacja*, [w:] *Nauka organizacji i zarządzania*, A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Kolonia Limited, Wrocław 2005

Korczak J., *Procedura naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja, czy modelowa biurokracja*, [w:] *Biurokracja*, (red.) J. Łukasiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2006

Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 6

Korczak J., *W kwestii wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby cywilnej*, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2009, nr 45

Korczak J., *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, (red.) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012

Korczak J., *Wstęp*, „Przegląd Administracji Publicznej" 2013, nr 2

Korczak, *Dywersyfikacja terytorialna w działalności samorządu terytorialnego*, „Rocznik Nauk Prawnych" 2015, nr 1

Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2017, vol. 111

Koszel M., *Koopetycja – strategia relacyjna wewnątrz obszarów metropolitalnych*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2014, nr 4

Koszel M., *Koopetycja jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Organizacji" 2015, nr 9

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, Ossolineum 1973

Kourtit K., Nijkamp P., *A smart cities in smart space: A regional science perspective*, „Scienze Regionali" 2017, nr 1

Kourtit K., Nijkamp P., Arribas D., *Smart cities in perspective – A comparative European study by means of self-organizing maps*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research" 2012, nr 2

Kowalczyk R., *Kulturowa funkcja samorządu terytorialnego a rozwój czasopiśmiennictwa regionalistycznego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny" 2015, nr 2

Kowalewski S., *Czym jest nauka o administrowaniu*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1960

Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, „Książka i Wiedza", Warszawa 1975.

Kożuch B., *Problematyka tożsamości metropolitalnej w zarządzaniu terytorialnym metropolią,* „Zarządzanie Publiczne" 2017, nr 37

Krzyminiewska G., *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce a zagrożenia rozwoju społeczno- gospodarczego kraju*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce a instytucjonalna rzeczywistość demokracji w jednoczącej się Europie*, (red.) A. Chodubski, L. Kacprzak, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Pile, Piła 2010

Kuc B.R., Moczydłowska J.M., *Zachowania organizacyjne*, Difin, Warszawa 2009

Kuć-Czajkowska K., *Funkcje metropolitalne Warszawy, Pragi i Budapesztu*, „Studia Lokalne i Regionalne" 2009, nr 1

Kułak-Krzysiak K., *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągania celów w administracji publicznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014

Kulesza M., *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 6

Kulesza M., *Rola metropolii w rozwoju regionalnym. Podstawowe założenia w ujęciu teoretycznym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2011, nr 868, Kraków 2011

Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7–8

Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Lex a Wolters Kluwer, Warszawa 2013

Kurnal J., *Teoria organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1979

Kuula M., Putkiranta A., Tulokas A., *Parameters in a successful process outsourcing project: A case from the Ministry of Foreign Affairs, Finland*, „International Journal of Public Administration" 2013, nr 12

Kuznets S., *Six lectures on economic growth*, Free Press, New York 1959

Lackowska M., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009

Lackowska M., *Siedem grzechów metropolitalnych*, [w:] *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, (red.) A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010

Lado A.A., Boyd N.G., Hanlon S.C., *Competition, cooperation and the search for economic rents: A syncretic model*, „Academy of Management Review" 1997, nr 22

Landry Ch., *Kreatywne miasto. Zestaw narzędzi dla miejskich innowatorów*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013

Lang J., *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1985

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Wydawnictwo: Księgarnia Stefana Kamińskiego, Kraków 1948

Lawrence P.R., Lorsch J.W., *Organization and Environment*, Harvard Business School Press, Boston 1967

Lazaroiu G.C., Roscia M., *Definition methodology for the smart cities model*, „Energy" 2012, nr 1

Lefèvre, C., *Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review*, „International Journal of Urban and Regional Research" 1998, nr 1

Leoński L., *Nauka administracji*, PWN, Warszawa–Poznań 1979

Levy M., Loebbecke C., Powell P., *SMEs, Co-opetition and Knowledge Sharing. The is Role*, Proceedings of the 9th European Conference on Information Systems, Global Co-operation in the New Millennium, AIS, Bled, 2001

Li J.J., Poppo L., Zhou K.Z., *Relational machanisms, formal contracts, and local knowledge acquisition by international subsidiaries*, „Strategic Management Journal" 2010, nr 31.

Lichtarski M., *Antynomie w zarządzaniu projektami*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016

Lin N., *Social capital. A theory of social structure and action*, Cambridge University Press, Cambridge 2001/2003

Linders D., *From e-government to we-government: Defining a typology for citizen co-production in the age of social media*, „Government Information Quarterly" 2012, nr 4

Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, nr 2

Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, nr 4

Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Prawo, t. CLXXXVII, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1991

Longchamps F., *Współczesne problemy pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 6

Lozano-Platonoff A., Rudawska A., Pachciarek H., *Koopetycja jako źródło tworzenia sieci międzyorganizacyjnych*, [w:] *Relacje międzyorganizacyjne w naukach o zarządzaniu*, (red.) A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Luhmann N., *Risk. A Social theory*, Routledge, New York 2006.

Łukasiewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1990

Łukasiewicz J., Wrzosek S., *Od prakseologii do ogólnej teorii administracji – uwagi o wpływie nauki na funkcjonowanie administracji publicznej*, [w:] *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, (red.) K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2010

Łukaszyński J., *Wzajemność i wdzięczność*, „Społeczeństwo i Ekonomia" 2015, nr 3

Machnikowski P., *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010

Macneil I., Campbell I.D., *The relational theory of contract: Selected works of Ian Macneil*, Sweet&Maxwell, London 2001

Magen S., *Fairness and reciprocity in contract governance*, [w:] *Contract governance. Dimension in law and interdisciplinary research*, (red.) S. Grundmann, F. Möslein, K. Riesenhuber, Oxford: Oxford University Press 2015

Majer A., *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź – Warszawa 2014

Maj-Waśniowska K., Sołtyk P., *Dysfunkcje w obszarze dotacji podmiotowych dla samorządowych instytucji kultury*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 11

Malawski M., Wieczorek A., Sosnowska H., *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, PWN, Warszawa 1997

Malhotra D., *Trust and reciprocity decisions: The differing perspectives of trustors and trusted parties*, „Organizational Behavior and Human Decision Processes" 2004, nr 94

Malkin I., *Networks and the emergence of Greek identity*, „Mediterranean Historical Review" 2003, nr 2

Malone T.W., Crowston K., *The interdisciplinary study of coordination*, „ACM Computing Surveys" 1994, nr 1

Mansfield E., *The economics of technological change*, Norton and Co, New York, 1968.

Mapping smart cities in the EU, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf

March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005

March J.G., Olsen J.P., *Elaborating the „New Institutionalism"*, [w:] *The Oxford Handbook of Political Institutions*, (red.) R.A. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman, Oxford University Press, Oxford 2006

Marinetto A., *Govering beyond the centre: A crititique of the Anglo-German school*, „Political Studies" 2003, nr 3

Marsh W.H., *Basic Financial Management*, South-Western College Publishing, Cincinnati 1995

Marshall J.D., *Urban land area and population growth: A new scaling relationship or metropolitan expansion*, „Urban Studies" 2007, nr 10

Maurya D.A., Srivastava A., *Managing partner opportunism in public–private partnerships: the dynamics of governance adaptation*, „Public Management Review" www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2018.15559341

Mazur S., *Zmiana instytucjonalna*, „Zarządzanie Publiczne" 2013, nr 2–3

Mazur S., *Wprowadzenie*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, (red). S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015

McAlister D.J., *Affected and cognition – based trust as foundations for interpersonal cooperation* in *organization*, „Academy of Management Journal" 1995, nr 1

McCulloch W.S., *A heterarchy of values determined by the typology of nervous nets*, „The Bulletin of Mathematical Biophysics" 1945, nr 2

McGranahan G., Satterthwaite D., *Urban centers: an assessment of sustainability*, „Annual Review of Environment and Resources" 2003, nr 28

Meijer A., Bolivar M., *Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance*, „International Review of Administrative Sciences" 2015, nr 2

Mergel I., Desouza K.C., *Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge*, „Public Administration Review" 2013, nr 6

Merton R.K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa 1982

Messick D.M., Kramer R.M., *Trust as forms of shallow morality*, [w:] *Trust in society*, (red.) K.S. Cook, Russell Sage Foundation, New York 2001

Milward B.,Provan K., *Managing the hollow state: Collaboration and contracting*, „Public Managament Review" 2003, nr 1

Mintzberg H., *Structure in 5s: A synthesis of the research on organization design*, „Management Science" 1980, nr 3

Miruć A., *Podmioty prywatne realizujące zadania publiczne – kontraktualizm*, [w:] *Nauka administracji*, (red.) B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Officyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009

Misztal B., *Trust in modern societies: The search for the bases of social order*, Polity Press, Cambridge 1996

Modrzejewski A., *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, (red.) A. Doliwa, S. Prutis, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Möllering G., *Trust: Reason, routine, reflexivity*, Elsevier, Oxford 2006.

Moore M., Hartley J., *Innovations in governance,* [w:] *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, (red.) S.P. Osborne, Routledge, London, New York 2010

Moore M.H., *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge 1995

Niemczyk J., *Strategia. Od planu do sieci*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2011

Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer business, Warszawa 2014

Nooteboom B., *Forms, sources and processes of trust*, [w:] *Handbook of trust research*, (red.) R. Bachmann, A. Zaheer, Edward Elgar Publishing Limited, Northampton 2006

Normann R., Ramirez R., *From value chain to value constellation: designing interactive strategy*, „Harvard Business Review" 1993, nr 4

North D.C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990

North D.C., *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives", 1991

North D.C., *Efektywność gospodarcza w czasie*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t. I, (red.) A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006

Noworól A., *Kontrakt jako instrument zarządzania obszarami funkcjonalnymi*, „Studia KPZK" 2017, nr 174

Opolski K., Modzelewski P, *Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne*, „Studia Regionalne" 2009, nr 2

Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992

Osborne S.P. (red.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London – New York 2010

Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013

Ottemiller D., Elliot C.E., Giovannetti T., *Creativity, overinclusion, and everyday tasks*, „Creativity Research Journal" 2014, vol. 26

Paasi A., *Region and place: regional identity in question,* „Progress in Human Geography" 2003, nr 4

Pakuła A., *Podporządkowanie pionowe w organizacji terenowych organów administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CLXXX, Wrocław 1991

Pakuła A., *Formalizacja organizacji*,[w:] *Nauka organizacji i zarządzania*, A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Kolonia Limited, Wrocław 2005

Pakuła A., *Typy struktur organizacyjnych*, [w:] *Nauka organizacji i zarządzania*, A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Kolonia Limited, Wrocław 2005

Panasiuk A., *Klasyczne zamówienia publiczne na tle partnerstwa publiczno-prywatnego oraz koncesja na roboty budowlane lub usługi*, [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, (red.) T. Kocowski, J. Gola,Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2017

Pankowska M., *Teoria kosztów transakcyjnych według Oliviera Williamsona*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1995, nr 3

Pawlak M., Sadowski I. *Nowy instytucjonalizm w analizach polskiego społeczeństwa – tradycja, stan badań i perspektywy*, „Studia Polityczne" 2017, nr 2

Perboli G., De Marco A., Prefetti F., Marone M., *A new taxonomy of smart city projects*, „Transportation Research Procedia" 2014, nr 3

Perzanowska M., Szczepanowski R., *Zarys problematyki oceny jakości i sprawności działania administracji publicznej*, [w:] *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, (red.) K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2010

Peters B.G., *Institutional theory in political science. The „new institutionalism"*, Pinter, London – New York 1999

Piórecki K.J., *Prawne instrumenty zarządzania przestrzenią a zjawisko urban sprawl. Wybrane przykłady z ustawodawstwa Niemiec, Anglii oraz Stanów Zjednoczonych*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 6

Pollitt Ch., *The New Public Management in international perspective: An analysis of impacts and effects*, [w:] *New Public Management. Current trends and future prospects*, (red.) K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie Routledge, London 2001

Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public management reform: A comparative analysis* (2nd edn), Oxford University Press, Oxford 2004

Poppo L., Zenger T., *Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements?* „Strategic Management Journal" 2002, nr 8

Poppo L., Zhou K.Z., Zenger T.R., *Examining the conditional limits of relational governance: Specialized asssets, performance ambiguity, and long-standing ties*, „Journal of Management Studies" 2008, nr 7

Potrykowska A., *Przestrzenna struktura ludności Polski. Tendencje i perspektywy*, Studia KPZK PAN, t. XCVIII, Warszawa 1992

Provan K., Kennis P., *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*, „Journal of Public Administration Research and Theory" 2008, nr 2

Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 197

Pūlmanis E., *Micro-Economical Aspects of Public Projects: Impact Factors for Project Efficiency and Sustainability*, „PM World Journal" 2015, nr 6

Raadschelders J.C.N., *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i continuum*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr. 6

Rai V., Kim D.H., *Principal-agent problem: A cognitive map approach*, „Electronic Commerce Research and Applications" 2002, nr 2

Rhodes R., *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham 1997

Robbins S.P., *Zachowania w organizacji*, PWE, Warszawa 1998

Rotter J.B., *A new scale for the measurement of interpersonal trust*, „Journal of Personality" 1967, nr 4

Roussoau D.M., Sitkin S.B., Burt R.S., Camerer C., *Not so different after all: A cross – discipline view of trust*, „Academy of Management Review" 1988, nr 3

Sako M., *Prices, Quality and trust: Inter-firm relations in Britain and Japan,* Cambridge University Press, Cambridge 1992

Sassen S., *The global city*, Princetown University Press, Princetown 1991

Sassen S., *The global city: introducing the concept*, „Brown Journal of World Affairs" 2005, nr 2

Schein E., *Organizational culture and leadership* (3rd ed.), Jossey-Bass, San Francisco 2004

Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960

Scott J., *Władza*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006

Sekuła E., *Czy istnieje kultura metropolitalna? Metropolia jako kluczowa instytucja kultury*, [w:] *Czy metropolia jest miastem?,* (red.) B. Jałowiecki, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009

Shapiro S.P., Sheppard B.H., Cheraskin L., *In theory: Business on a handshake*, „Negotiation Journal" 1992, nr 8

Shelton T., Zook M., Wiig A., *The actually existing smart city*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society" 2015, nr 8

Shenhar A.J., Dvir D., *Reinventing project management. The diamond approach to successful growth and innovation*, Harvard Business School Press, Boston 2007

Sienkiewicz-Małyjurek K., *Koordynacja sieciowa w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym*, Zeszyty Naukowe politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie, 2017

Simon H., *The new science of management decision*, Harper &Row Publishers, New York 1960

Simon H., *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, PWN, Warszawa1976

Słodowa-Hełpa M., *Dokąd zmierzamy – odnowa czy od nowa...? Nadzieje, obawy i dylematy związane z instytucjonalnym stymulowaniem zintegrowanego rozwoju w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 1

Smętkowski M., *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2001, nr 4

Smętkowski M., *Nowe relacje między metropolią a regionem: od terytorialnej do sieciowej organizacji przestrzeni*, [w:] *Czym metropolia jest miastem?*, (red.) B. Jałowiecki, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009

Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009

Stankiewicz M.J., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2005

Stańczyk-Hugiet E., *Dynamika strategiczna w ujęciu ewolucyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013

Starościak J., *Zarys nauki administracji*, PWN, Warszawa 1971

Stein H.D., *Literature overview on the field of co-opetition*, „Business: Theory and Practice" 2010, nr 3

Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008

Stevenson W.B., *Change in the structure of bureaucracy: A longitudinal analysis*, „Sociological Perspectives" 1986, nr 3

Stiglitz J.E., *Informacja i zmiana paradygmatu ekonomii, część druga*, „Gospodarka Narodowa" 2004, nr 4

Stoker G., *Introduction*: *The united costs and benefits of new management reform for British Local government*, [w:] *The new management of British local government*, (red.) G. Stoker, Macmillan, London 1999

Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" No 763, „Prawo" CXXVII, Wrocław 1984

Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003

Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, (red.) E. Ura, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 23-26 maja 2004 r., Rzeszów 2004

Supernat J., *Zarządzanie*, Kolonia Limited, Wrocław 2005

Supernat J., *Administrowanie przez sieć*, [w:] *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, (red.) A. M. Sosnowski, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania „Copernicus" we Wrocławiu, Wrocław 2006

Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Polska, Warszawa–Kraków 2007

Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Kolonia Limited, Wrocław 2013

Swiss J.E., *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government*, „Public Administration Review" 1992, nr 4

Szafranek E., *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna" 2015, nr 32

Szczepański M.S., *Prawo do miasta – perspektywa socjologa*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 12

Sześciło D., *Niemiecki Neues Steuerungsmodell. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 5

Sześciło D., *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne" 2015, nr 1

Sześciło D., Bełdowski J., *W stronę nowego zarządzania publicznego*, http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-4/opinie-4/w-strone-nowego-zarzadzania-publicznego.htm.

Szmatka J., *Małe struktury społeczne*, PWN, Warszawa 2015

Sztompka P., *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.

Sztompka P., *Zaufanie fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007

Sztumska B., *Społeczeństwo obywatelskie w procesie globalizacji,* [w:] *Strategia społecznej gospodarki rynkowej w Polsce*, (red.) S. Partycki, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2002

Tabish S.Z., Jha K.N., *Identification and evaluation of success factors for public construction projects*, „Construction Management Economics" 2011, nr 8

Taylor P., *Do public sector catering tender procedures result in auction for „lemons"*, „International Journal of Public Sector Management" 2005, nr 6

Tedford K., Baker D., *Kurt Levin. Contributions to organizational development*, [w:] *Work teams: Past, present and future*, (red.) M. Beyerlein (Volume 6 of the series Social Indicators Research Series), Springer 2000

Tiebout Ch.M., *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy" 1956, nr 5

Tjosvold D., Johnson D.W., *Deutsch's theory of cooperation and competition. An enduring contribution to teams*, [w:] *Work Teams Past, Present and Future,* (red.) M. Beyerlein, (Volume 6 of the series Social Indicators Research Series), Springer 2000

Trocki M., *Metodyki i standardy zarządzania projektami*, PWE, Warszawa 2017

Turner J.R., *The handbook of project based management*, McGraw-Hill, New York 2009

Veblen T., *Teoria klasy próżniaczej*, PWN, Warszawa 1971

Viale Pereira G., Cunha M.A., Lampoltshammer T.J., Parycek P., Testa M.G., *Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives*, „Information Technology for Development" 2017, nr 3

Vinni R., *Total Quality Management and paradigms of public administration*, „International Public Management Review" 2007, nr 1

Walravens N., *Mobile business and the smart city: Developing a business model framework to include public design parameters for mobile city services*, „Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research" 2012, nr 3

Watson J., *Strategia. Wprowadzenie do teorii gier*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011

Wawrzyniak B., *Organizacja formalna zakładu pracy*, PWE, Warszawa 1972

Weber L., Mayer K.J., *Designing effective contracts: Exploring the influence of framing and expectations*, „Academy of Management Review" 2011, nr 1

Weber M., *Typy władzy prawomocnej*, [w:] *Twórcy naukowych podstaw administracji. Wybór pism*, wyd. J. Kumał, Warszawa 1972

Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002

Weber M., *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, przeł. Bogdan Baran, Jan Miziński, Aletheia, Warszawa 2010

Wellman B., *Network analysis: Some basic principles*, „Sociological Theory" 1983, nr 1

West M.A., *Rozwijanie kreatywności wewnątrz organizacji*, PWN, Warszawa 2000

Wherry F.F., Schor J.B. (red.), *The SAGE Encyclopedia of Economics and Society,* SAGE Publications 2015

Whitfild P., *Innowacje w przemyśle*, PWE, Warszawa 1979

Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2007

Wilkinson-Ryan T., *Transferring trust: Reciprocity norms and assignment of contract*, „Journal of Empirical Legal Studies" 2012, nr 3

Williamson O.E., *The economics of organization: The transaction cost approach*, „American Journal of Sociology" 1981, nr 3

Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1985/1998.

Williamson O.E., *The mechanism of governance*, Oxford University Press, Oxford 1996

Williamson O.E., *Strategy research: Governance and competence perspectives*, „Strategic Management Journal" 1999, nr 12

Williamson O.E., *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature" 2000, nr 3

Willke H., *Smart Governance: Governing the Global Knowledge Society*, The University of Chicago Press, Chicago 2007

Wirick D., *Public sector project management: Meeting the challenges and achieving results,* John Wiley&Sons, New Jersay 2009

Witkowski T., *Psychomanipulacje*, „Unus", Wałbrzych 2000

Woodman R.W., Sawyer J.E., Griffin R.W., *Toward a theory of organizational creativity*, „Academy of Management Review" 1993, nr 2

Wooten M., Hoffman A. J., *Organizational fields: Past, present and future*, [w:] *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, (red.) R. Greenwood, Ch. Oliver, R. Suddaby, K. Sahlin, Sage Publications, Los Angeles, London, New Dehli, Singapore 2008

Yaqub M.Z., *Antecedents, consequences and control of opportunistic behavior in strategic networks*, „Journal of Business & Economics Research" 2009, nr 2

Zachariasz I., *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne" 2013, nr 1

Zaheer A., McEvily B., Perrone V., *Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance*, „Organization Science" 1998, nr 2

Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2013

Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011

Zheng J., Roehrich J.K., Lewis M.A., *The dynamics of contractual and relational governance: Evidence from long-term public-private procurement arrangements*, „Journal of Purchasing and Supply Management" 2008 , nr 1

Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania,* PWN, Warszawa 1965

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1971

Zięba-Załucka H., *Demokracja a biurokracja*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 7–8

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Kraków 2006

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013

Zodrow G., *Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods*, „Journal of Urban Economics" 1986, nr 3

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1915)

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 723)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 115)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.)

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.)

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1307, 1669 ze zm.)

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.)

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm)

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1834)

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitarnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2260)

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitarnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 370)

Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2013 (M.P. z 2012 r. poz. 252)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Europejskiego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 2013 r., s. 320-469)

Wykaz tabel i schematów

Tabela 1. Podstawowe założenia teorii agencji 47

Tabela 2. Formalne i relacyjne mechanizmy koordynacji umów w NPM 52

Tabela 3. Przegląd wybranych koncepcji zaufania 67

Tabela 4. Wybrane typologie podstaw zaangażowania we współdziałanie 97

Tabela 5. Obszary realizacji SCPs 113

Schemat. Obszary i kierunki NPG 58

CZYTELNIA
Dział X. 1.01
Hasło CHRISIDU-
Sygnatura 355920 II

Nauka administracji, w odróżnieniu od p
nowi odzwierciedlenie administracji publiczn
uką dynamiczną, pozwalającą uchwycić w płaszczyźnie teoretycznej charakter zmian, jakie dokonują się w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz jej relacjach z otoczeniem. Podstawowym celem niniejszej pracy jest ukazanie ewolucji administracji publicznej poprzez zastosowanie teorii izomorfizmu instytucjonalnego. Taki zabieg metodologiczny uzasadnia poszukiwanie spójnego, dla każdego z wyodrębnionych modeli funkcjonowania administracji publicznej, homogenizmu, który można identyfikować na płaszczyźnie epistemicznej, idiomatycznej i logistycznej.

W pracy wyodrębniono trzy współwystępujące obok siebie modele administracji publicznej: model biurokratyczny, model nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) i model współrządzenia publicznego (*New Public Governance*). W modelu współrządzenia publicznego dostrzegana jest wielość nurtów, z których na znaczeniu zyskuje nurt współrządzenia metropolitalnego (*Metropolitan Governance*) i inteligentnego współrządzenia (*Smart Governance*). Te dwa nurty odznacza wysoka dynamika rozwoju, dlatego dodatkowym celem pracy jest próba określenia, czy uległy one na tyle posuniętej autonomizacji, że można je kwalifikować jako samodzielne modele funkcjonowania administracji publicznej.

Agnieszka Chrisidu-Budnik

ISBN 978-83-950156-4-9 (druk)