

## **Analiza określająca wpływ zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitarnym na region**

**Analiza współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu  
Społecznego w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju  
Województwa Dolnośląskiego” [POKL.08.01.04-02-003/08]**

**dr Leszek Kwieciński – Koordynator zespołu**

**dr Aldona Święcka-Wiktorska**

**dr Katarzyna Kobielska**

**Październik 2010**

## Spis treści

Wprowadzenie ( <i>Aldona Wiktorska-Święcka</i> ).....	4
Governance: kluczowe kwestie definicyjne.....	7
Regional governance jako koncepcja zarządzania rozwojem regionalnym.....	13
Metropolitan governance jako nowy paradygmat wielopoziomowego zarządzania rozwojem regionalnym.....	18
Pojęcie metropolii ( <i>Katarzyna Kobielska</i> ).....	20
Zadania metropolitarne.....	26
Znaczenie metropolii w rozwoju regionu.....	31
Identyfikacja głównych trendów zarządzania w odniesieniu do wytycznych unijnych ( <i>Aldona Wiktorska-Święcka</i> ).....	34
Analiza kluczowych krajowych dokumentów w kontekście zarządzania wielopoziomowego.....	40
Governance w ujęciu metropolitarnym – wnioski.....	46
Nowe aspekty zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitarnym – rola instytucji skonstruowanych/niewiększościowych (delegowanie zadań, finansowanie, struktura personalna, odpowiedzialność) ( <i>Leszek Kwieciński</i> ).....	48
Rola i klasyfikacja instytucji skonstruowanych.....	51
Obszary, efektywność oraz kryteria wyłaniania instytucji skonstruowanych.....	54
Zdefiniowanie interesariuszy organizacji skonstruowanych.....	62
Zagrożenia związane z wyłanianiem instytucji skonstruowanych.....	64
Sprawność instytucjonalna i efektywność wykorzystania nowych metod zarządzania w świetle badań empirycznych.....	66
Inwentaryzacja obszarów i aktorów funkcjonalnych w ujęciu nowego zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitarnym na terenie województwa dolnośląskiego (obszar społeczny: polityka rynku pracy oraz obszar gospodarczy: polityka innowacyjna, polityka wobec inwestorów zagranicznych, polityka energetyczna, polityka ochrony środowiska).....	69



Ocena możliwości zintegrowania działań agencji zatrudnienia w województwie dolnośląskim (obszar społeczny).....	72
Analiza funkcjonalna działania i efektywności agencji z obszaru gospodarczego.....	74
Wrocław jako metropolia ( <i>Katarzyna Kobielska</i> ).....	78
Funkcja polityczna Wrocławia.....	81
Funkcja administracyjna Wrocławia.....	82
Funkcja gospodarcza Wrocławia (finansowa).....	83
Funkcja edukacyjna Wrocławia.....	85
Funkcja naukowa Wrocławia.....	87
Funkcja kulturalna i turystyczna Wrocławia.....	89
Funkcja komunikacyjna Wrocławia.....	91
Rekomendacje (analiza SWOT) ( <i>Aldona Święcka-Wiktorska, Katarzyna Kobielska, Leszek Kwieciński</i> ).....	94
Bibliografia.....	104

## Wprowadzenie

Zarządzanie obszarami metropolitalnymi jako kluczowymi dla rozwoju regionalnego w ostatnich kilkunastu latach zyskuje na znaczeniu, szczególnie w kontekście poszukiwań praktycznych rozwiązań podnoszących konkurencyjność regionów w Unii Europejskiej. W Polsce powyższe kwestie dopiero wchodzą do praktyki zarządzania rozwojem, dlatego warto upowszechniać aktualną wiedzę w tym zakresie. Kluczową jest tu koncepcja *governance* (które tłumaczyć można na język polski jako zarządzanie wielopoziomowe lub zintegrowane). Jest to – w podstawowym rozumieniu tego słowa - jedna z popularniejszych współczesnych koncepcji zarządzania sferą publiczną, polegająca na włączaniu aktorów, działających w różnych obszarach i na zróżnicowanych poziomach, do realizacji wspólnych zadań na styku z administracją publiczną.

Dyskusja wokół zarządzania wielopoziomowego w pewien sposób stanowi znak czasu. Ma ona miejsce tam, gdzie konwencjonalne formy sterowania są postrzegane jako niewydolne i nieadekwatne w stosunku do nowych wymagań. Dotyczy to przede wszystkim następujących obszarów:

- modernizacja administracji publicznej;
- dyskusja na temat sterowania społecznego (*governance by consent*);
- debata wokół nowych światowych form zarządzania wielopoziomowego (*governance without government*);
- pomoc rozwojowa (*good governance matters*);
- sterowanie przedsiębiorstwami wielonarodowymi (*corporate governance*) (Hirst 2000, s. 14-19).

W latach 90tych XXw. zauważono, że współczesność stała się bardziej złożona i współzależna. Tradycyjnie realizowana polityka rozwoju jest skazana na klęskę w nowych warunkach, gdy państwo – jak miało to miejsce dotychczas – pełni rolę hierarchy w stosunku do innych aktorów sfery publicznej. Debata dotycząca *governance* pojawiła się w momencie, gdy stwierdzono, że złożoności problemów w zarządzaniu rozwojem często wykraczają poza



ramy formalnych kompetencji państwa i poszczególnych szczebli administracji, że formy sterowania autorytatywnego zawodzą w obliczu kompleksowości zadań publicznych, że delegacja zadań możliwa jest tylko w częściowych aspektach określonych i że zbyt mało elastyczne okazują się tradycyjne formy kooperacji pomiędzy państwem a aktorami sceny publicznej. Alternatywą stała się koncepcja zarządzania wielopoziomowego, przy czym kluczową okazała się zmiana paradygmatu państwa. W koncepcji *governance* wciela się ono w mediatora, pośrednika, negocjatora, moderatora zadań realizowanych w przestrzeni publicznej.

Mimo wielości definicyjnych, w różnych kontekstach *governance* dotyczy bardzo podobnych zagadnień:

- jaki sposób pomiędzy aktorami kształtują się systemy regulacji, które są ze sobą powiązane instytucjonalnie;
- w jaki sposób systemy regulacji są respektowane bądź sankcjonowane;
- w jaki sposób aktorzy poprzez dobrowolne zrzeszenia kształtują strategie i są zdolne do działania zbiorowego;
- w jaki sposób wyniki samosterowania są dopasowane do struktur politycznych;
- w jaki sposób realizowane są wspólne ustalenia.

Rządzenie w sieciach powiązań stanowi istotną cechę zarządzania wielopoziomowego w Unii Europejskiej. Pojęcie *governance* określa tu, w jaki sposób zmieniło się pojmowanie rządzenia w porównaniu do tradycyjnych nauk: w Unii Europejskiej rządy sprawowane są w porządku instytucjonalnym, który charakteryzuje się skomplikowaną, dynamiczną równowagą pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską, jak również silnym powiązaniem płaszczyzny europejskiej i narodowej. Decyzje mogą zapadać jedynie przy współdziałaniu tych instytucji oraz uczestnictwie rządów i administracji narodowych, jak również grup interesu, dlatego utrzymanie równowagi instytucjonalnej w takim samym stopniu należy do pojęcia *governance*, jak sieci powiązań politycznych oraz zorganizowane systemy negocjacji. Unia Europejska jest szczególnie dobrym przykładem kombinacji złożonej z elementów hierarchii, negocjacji oraz konkurencji politycznej we współdziałaniu podmiotów administracji publicznej oraz przedstawicieli interesów społecznych. W



działaniach Unii Europejskiej problematyka *good governance* zaczęła być uwzględniana od lat 90tych XXw. zarówno w ramach polityki rozwojowej względem państw najslabiej rozwijających się, jak również wobec krajów akcesyjnych. Stopniowe upowszechnienie tej tematyki spowodowało przeniesienie kwestii z nią związanych ze sfery zewnętrznej do sfery wewnętrznej działania Unii Europejskiej. *Dobre rządy* zaczęto odnosić do poprawy funkcjonowania samego systemu instytucjonalnego i unijnych procesów stanowienia prawa, jak i równocześnie do poprawy standardów realizacji polityk wspólnotowych, w tym zarządzania funduszami europejskimi na szczeblu wspólnotowym i państwach członkowskich. W obecnej chwili *dobre rządy* utożsamiane jest z poprawą metod zarządzania w Unii Europejskiej we wszystkich aspektach realizacji polityk krajowych i unijnych, w zakresie wykraczającym poza kwestie potencjału administracyjnego (*state capacity*) i efektywności zarządzania. Coraz większe znaczenie mają bowiem zagadnienia związane z partycypacją społeczną w pracach administracji oraz możliwością rozliczenia władz publicznych i administracji, które pośrednio odnoszą się do kwestii społecznej legitymizacji działań publicznych w Unii Europejskiej. Rządzenie w Unii Europejskiej wymaga dużego nakładu koordynacji pomiędzy instytucjami narodowymi, regionalnymi i europejskimi. W obliczu wewnętrznie zorganizowanego i odnoszącego się do wewnętrznego charakteru procesów politycznych, *governance* wykazuje dynamikę swoich struktur, która przejawia się zarówno w strategicznym obchodzeniu się z instytucjami, jak i silnej przemianie instytucjonalnej.

W tej części opracowania przybliżone zostaną kluczowe zagadnienia związane z pojęciem *governance*, przy czym szczególna uwaga koncentrować się będzie na zagadnieniach związanych z wielopoziomowym zarządzaniem regionalnym oraz obszarami metropolitalnym (*regional governance i metropolitan governance*). Ponadto w kontekście praktycznego zastosowania koncepcji *governance*, analizie poddane zostaną kluczowe dokumenty rozwojowe, zarówno europejskie jak i krajowe. Ponieważ opracowanie docelowo ma służyć wskazaniu kierunków aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, całość kończy się rekomendacjami: propozycjami praktycznych rozwiązań do wykorzystania w zarządzaniu rozwojem regionalnym Dolnego Śląska ze szczególnym uwzględnieniem Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego.

## **Governance: kluczowe kwestie definicyjne**

Pojęcie *governance* włącza do swojego kontekstu znaczeniowego te tendencje, które dokonują się wskutek przemian cywilizacyjnych, politycznych i gospodarczych, szczególnie pod wpływem procesów globalizacyjnych. Przemiany te są o tyle bardziej złożone, przenikają obszary horyzontalnie i wertykalnie, rozgrywają się na płaszczyźnie lokalnej, regionalnej, narodowej i międzynarodowej. Można zaobserwować, że instytucje są w coraz większym stopniu determinowane systemami koordynacji i powiązań politycznych. Współzależności powstają pomiędzy sektorami społecznymi, a tym samym pomiędzy odnoszącymi się do nich obszarami polityki, chociażby pomiędzy gospodarką a środowiskiem naturalnym, pomiędzy oświatą a systemem ubezpieczeń społecznych, pomiędzy polityką gospodarczą i polityką kulturową. W przypadku sterowania tymi kompleksowymi zależnościami i współzależnościami, obok tradycyjnych form prawodawstwa, podziału środków finansowych oraz sterowania za pomocą rynku, coraz częściej wykorzystywane są ustalenia w trybie negocjacji. W praktyce realizacji zadań niemal niemożliwe jest rozpoznanie granic pomiędzy sektorem publicznym a otoczeniem społecznym i gospodarczym, ponieważ są one ze sobą ściśle powiązane.

Pojęcie *governance* określa ramy analizy istotnych w praktyce kombinacji hierarchii, negocjacji oraz samosterowania, ale też włącza nieformalne wzorce interakcji pomiędzy aktorami państwowymi, lokalnymi oraz społecznymi. Istnieje wiele definicji pojęcia *governance* oraz wiele możliwości jej zastosowania. Przyczyna leży w szerokim zakresie obszaru znaczeniowego samego pojęcia. O *governance* mówi się w odniesieniu do państwa narodowego, jak i do polityki wewnętrznej, stosuje się je w polityce lokalnej, regionalnej i ponadregionalnej. Koncepcja ta znajduje zastosowanie w przypadku opisywania nowych form zarządzania w Unii Europejskiej, jednak również w debacie na temat rozwoju administracji publicznej, w organizacjach, jak również w relacjach pomiędzy nimi, w polityce gospodarczej oraz w polityce rynku pracy czy ochrony środowiska.



Konkretne treści pojęcia zmieniają się w zależności od specyfiki obszaru zastosowania, więc jeśli chce się wyjść poza ogólne określenie pojęcia, należy przy jego definiowaniu odnieść je do poszczególnych kontekstów, przy czym można w nim zidentyfikować pewne uniwersalne charakterystyki:

- *governance* oznacza sterowanie i koordynację (czy też rządzenie) w celu zarządzania współzależnościami pomiędzy (z reguły zbiorowymi) aktorami;
- sterowanie i koordynacja opierają się na zinstytucjonalizowanych systemach regulacji, które powinny kierować działaniem aktorów, przy czym preferowane są z reguły kombinacje złożone z różnych systemów (rynek, hierarchia, reguła większości, reguły negocjacji);
- *governance* obejmuje wzorce interakcji i modele działania zbiorowego, jakie wynikają z ram narzuconych przez instytucje (sieci powiązań, koalicje, relacje umowne, obustronne dopasowanie w konkurencji);
- procesy sterowania bądź koordynowania, jak również wzorce interakcji, które ma obejmować pojęcie *governance*, wykraczają z reguły poza granice organizacji, w szczególności granice państwa i społeczeństwa, które w praktyce politycznej stały się wyjątkowo płynne (polityka w takim znaczeniu zazwyczaj ma miejsce w aspekcie współoddziaływania aktorów państwowych i niepaństwowych, bądź aktorów wewnątrz i na zewnątrz organizacji) (Benz 2004, s. 18).

Poza deskryptywnym pojęciem *governance*, istnieją różne normatywne sposoby jego użycia. Istotne naukowo są tu stanowiska opierające się na koncepcji zarządzania wielopoziomowego, jeśli jest ona użyta w formie analitycznych ram odniesienia do krytycznej konfrontacji z tendencjami przemian czy z projektami reform. W takim ujęciu pojęcie to było używane w naukach administracyjnych (por. koncepcja *New Public Management*). Zamiast jednostronnego zorientowania na rynek oraz na przedsiębiorstwa prywatne, modernizacja administracji powinna zostać skierowana na bardziej kompleksowe kombinacje mechanizmów sterowania (Klenk, Nullmeier 2003). Kooperacja ze sferą prywatną powinna zostać wzmocniona, przy czym należy motywować aktorów działających na płaszczyźnie





społeczno-obywatelskiej (np. organizacje pozarządowe, ruchy społeczne) oraz poprawić procedury w zakresie uczestnictwa społecznego.

Jako pojęcie naukowe termin *governance* ukształtował się w ekonomii. W 1937 r. Ronald Coase zwrócił uwagę na to, że obok rynku, do realizacji skutecznych transakcji w gospodarce przyczynia się także organizacja przedsiębiorstwa (Coase 1937). Oba te elementy powinny być według niego komparatywnie badane w aspekcie mechanizmów koordynacyjnych. Oliver Williamson (Williamson 1985) rozbudował tę koncepcję, za pomocą *governance* określając instytucjonalne regulacje w przedsiębiorstwie, tj. struktury zarządzania i administracji, jak również wzorce wertykalnych i horyzontalnych interakcji w przedsiębiorstwie, służących do zmniejszeniu kosztów transakcji. Jednocześnie zwrócił uwagę na aspekty sterowania zachowaniem, koordynacji, władzy i rządów, a więc te obszary, które są przedmiotem nauk politycznych. Pojęcie *governance* pojawiało się tu po raz pierwszy w stosunkach międzynarodowych. Służyło opisaniu struktur władzy, które w odróżnieniu od pojęcia *government* określającego system rządów danego państwa, regulował za pomocą *governance* relacje pomiędzy państwami w zakresie polityki międzynarodowej, tj. formy interakcji i kooperacji pomiędzy rządami, administracjami i transnarodowymi aktorami społecznymi. Za istotne cechy uważa się tu:

- brak jednoznacznych, hierarchicznych relacji podporządkowania i nadrzędności oraz wyraźnych ograniczeń obszarów władzy;
- sterowanie i kontrola za pomocą mieszanki złożonej z jednostronnego wykonywania władzy i kooperacji;
- komunikację i negocjacje;
- dominację procesów nad strukturami i systematycznymi przemianami struktur (Roseau, Czempiel 1992; Rosenau 2000).

Z analitycznego punktu widzenia, pojęciem *governance* określa się aspekt regulacji w kompleksowych strukturach, do którego zalicza się sterowanie zewnętrzne, jak również jednostronne uporządkowanie w hierarchie, których skutkiem jest wzajemne dopasowanie na rynku oraz w działaniach współzależnych, znalezienie wspólnego stanowiska w negocjacjach oraz konsensusu w procesach uspołeczniania (por. Schimank, Lange 2004).



Obok tego pojmowania *governance* rozwinęło się również węższe pojęcie, dzięki któremu *government* i *governance* są przeciwstawiane jako dwa typy regulacji obszarów działań społecznych. Podczas gdy *government* oznacza autonomiczną działalność rządu, za pomocą *governance* określa się podobne do sieci struktury współoddziaływania aktorów państwowych i prywatnych. Pojęcie to odnosi się więc wyraźnie tylko do specyficznych form sterowania politycznego pomiędzy państwem a społeczeństwem, a więc do rzeczywistości *państwa kooperatywnego* (Mayntz 2002, s. 21).

Od połowy lat 80 XX. w. po pojęcie *governance* sięga coraz częściej praktyka polityczna, przy tym przypisuje mu również treści normatywne. Z jednej strony *governance* oznacza program mający służyć poprawie jakości rządzenia w narodowych i międzynarodowych systemach politycznych, z drugiej zaś koncepcję rozbudowy sterowania na korzyść aktywności aktorów prywatnych i społecznych. W ujęciu normatywnym podejście to zostało zdefiniowane przez Bank Światowy jako *good governance* (Bank Światowy 2009). Takie ujęcie stało się podstawą określenia kryteriów skutecznej, przyjaznej obywatelowi praktyki państwa i administracji oraz uczynił warunkiem udzielania kredytów krajom rozwijającym się i znajdującym w okresie transformacji. Ekspert Banku Światowego przedstawiają analizowane pojęcie w aspekcie trzech elementów:

- procesu wyboru, monitoringu i wymiany rządów;
- zdolności administracyjnej do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych;
- udziału obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi (Bank Światowy 1996).

Wiele innych definicji pojęcia *governance* odnosi zarządzanie wielopoziomowe do dwóch kluczowych wymiarów:

- funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy);
- włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji pozarządowych.

W programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme: UNDP) *governance* jest określane jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych,

jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych (cyt. za Hill 2000, s. 5). Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development: USAID) definiuje *governance* jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i możliwego do rozliczenia procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego. (USAID, *Democracy and Governance: A Conceptual Framework, 1998*). Koncepcja *governance* była używana przez rządy neoliberalne, które promowały niepaństwowe formy realizacji zadań publicznych. Obok prywatyzacji świadczeń publicznych oraz idei *państwa minimalnego*, pojęcie *good governance* kojarzono z ideą *New Public Management* (Rhodes 1997, s. 47-56). Pojęcie *governance* nawiązuje w tym kontekście do struktur i postępowania w aspekcie sterowania i koordynacji za pomocą kompleksowej kombinacji, w której skład wchodzi hierarchia, negocjacje oraz sieci współdziałania aktorów państwowych i społecznych.

Z powyższej analizy kontekstów pojęcia *governance* można wywnioskować szeroki zakres obszarów jego zastosowania. Ponieważ mamy tu do czynienia z kwestią, w jaki sposób zbiorowe problemy danego społeczeństwa są rozwiązywane, bądź w jaki sposób podejmowane są decyzje polityczne, w odniesieniu do praktyki zarządzania można skoncentrować się na trzech wymiarach polityki, czyli na aspekcie strukturalnym (*polity*), aspekcie procesowym (*politics*) oraz na aspekcie treści politycznych (*policy*).

Tabela 1. *Government* i *governance* w teorii i praktyce politycznej

	<b>Government</b>	<b>Governance</b>
	<b>państwo vs. rynek / społeczeństwo</b>	<b>państwo, rynek, sieci powiązań jako komplementarne formy sterowania</b>
<i>polity</i>  (aspekt strukturalny)	orientacja na państwo;  demokracja większościowa i hierarchia jako najważniejsze instytucje	struktura instytucjonalna, która łączy elementy hierarchii, systemy formułowania opinii i mechanizmy konkurencji;  sieci powiązań

<p><i>politics</i></p> <p>(aspekt procesualny)</p>	<p>konkurencja pomiędzy partiami o władzę oraz pomiędzy grupami interesu o wpływy;</p> <p>regulacja konfliktów poprzez podejmowanie decyzji przed odpowiedzialne za to organy państwowe oraz realizacja decyzji państwowych</p>	<p>konflikty pomiędzy rządzącymi/prowadzącymi a rządzonymi/zainteresowanymi aktorami;</p> <p>sterowanie i koordynacja w kontekście instytucjonalnych systemów regulacji;</p> <p>negocjacje aktorów państwach oraz/lub społecznych;</p> <p>dopasowanie instytucjonalnych systemów regulacji</p>
<p><i>policy</i></p> <p>(aspekt treści politycznych)</p>	<p>ustawodawstwo (zakazy i nakazy);</p> <p>podział świadczeń publicznych</p>	<p>porozumienie (w sieciach powiązań i grupach), kompromis, transakcje zamienne;</p> <p>koprodukcja dóbr kolektywnych;</p> <p>zarządzanie siecią powiązań;</p> <p>polityka instytucjonalna (zarządzanie przemianami instytucjonalnymi)</p>

Źródło: Benz 2004, s. 21.

Szczególny element sposobu postrzegania, jaki implikuje pojęcie *governance*, można wyjaśnić poprzez dystynkcję w stosunku do tzw. perspektywy *government*. Przedstawia ona państwo jako instytucję, która różni się od rynku i społeczeństwa. W perspektywie *governance* to państwo, rynek, sieci i wspólnoty społeczne posiadają rangę mechanizmów regulacji instytucjonalnych, które z kolei wykorzystywane są w rozmaitych kombinacjach. Uwaga skupia się przy tym na funkcji sterowania i koordynacji tych struktur instytucjonalnych, w których mogą zostać połączone w elementy hierarchii, konkurencji (czy to w przypadku rynku, czy też konkurencji pomiędzy organizacjami w aspekcie jakości) oraz systemów proceduralnych. Konflikty pomiędzy aktorami, które mogą wywierać wpływ na podejmowane decyzje zbiorowe, są najczęściej rozwiązywane na drodze negocjacji. Ich celem nie jest unilateralne podejmowanie decyzji przez uprawnioną instancję, ale znalezienie konsensusu pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi aktorami - czy nastąpi to na drodze porozumienia co do wspólnych interesów, czy też znalezienia kompromisu (obustronne przybliżenie zróżnicowanych interesów), czy przez transakcje wymienne (które mogą być wynikiem negocjacji bądź procesów rynkowych).

## **Regional governance jako koncepcja zarządzania rozwojem regionalnym**

Pojęcie *regional governance* (w tłumaczeniu na j. polski: zarządzanie wielopoziomowe regionami) oznacza formy regionalnego samostierowania w zakresie deficytów na poziomie intermediarnym, jak również uzupełnienia sterowania przez rynek i państwo. Cechą charakterystyczną w zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej – poza perspektywą geograficzną - jest to, że chodzi tu o regionalną formę samostierowania, która opiera się na dobrowolności, nie jest ujęta w ramy formalne oraz nie ogranicza się do tradycyjnych częściowych systemów (polityka/administracja, gospodarka, społeczeństwo). Zarządzanie wielopoziomowe różni się od perspektywy *government* tym, że w jego centrum znajdują się procesy, podczas gdy *government* odnosi się jedynie do struktur sterowania. Występuje tam, gdzie do rozwiązania określonych problemów wymagana jest współpraca aktorów państwowych, lokalnych oraz aktorów sektora gospodarki prywatnej i społecznej. Tego typu formy sterowania rozwijają się, gdy konwencjonalne procedury zawodzą w konfrontacji z nowymi zadaniami. Oba te aspekty dotyczą płaszczyzny regionalnej, czy to w przypadku, gdy występują pewne uwarunkowania ramowe, które naruszają interesy tradycyjnych struktur sterowania, czy też w sytuacji, gdy mamy do czynienia z rozwojem innowacji społecznych i nowych rodzajów procedur, które ułatwiają intermediarne formy interakcji.

Zapotrzebowanie na *regional governance* rozwinęło się w różnym stopniu odpowiednio w różnych społeczeństwach i w różnych fazach. Najbardziej widoczne jest to w tych obszarach, w których słabo zorganizowana jest płaszczyzna regionalna, co kompensują jedynie niewystarczające struktury ekwifunkcjonalne. Wraz z globalizacją, z nowymi priorytetami społecznymi (np. ochroną środowiska, trwałym i zrównoważonym rozwojem) oraz nowymi technologiami, na płaszczyźnie regionalnej ukształtowały się nowe zadania. Globalizacja w połączeniu z technologią informacyjną i komunikacyjną przyspieszyła rozwój w kierunku społeczeństwa wiedzy i usług. Dla regionów oznacza to, iż przedsiębiorstwa



poszukują innych czynników od standardowych, które pozwolą na zwiększanie ich konkurencyjności (por. Florida 2000; Floryda, Gates 2001). Podobnie jest w przypadku przemian państwa (Benz 2001, s. 223-287) oraz związanych z nimi, zmienionymi formami sterowania państwowego, które przyczyniły się do połuznienia granic pomiędzy państwem i nie-państwem, pomiędzy gospodarką i państwem, w formie partnerstw publiczno-prawnych, kooperatywnych działań państwa itp.

Na płaszczyźnie regionalnej oddziaływanie ram instytucjonalnych jest wyraźnie słabsze, niż na płaszczyźnie lokalnej czy narodowej. Regiony w koncepcji *regional governance* nie są organizacjami, a obszarami działania, które definiuje się przez określone odnoszące się do obszarów funkcje (np. wspieranie gospodarki regionalnej, regionalna polityka pracy, regionalna polityka rozwoju kultury). Zarządzanie wielopoziomowe oznacza tutaj samosterowanie aktorów regionalnych (gmin, aktorów państwowych, przedstawicieli izb, gospodarki, związków zawodowych i innych zrzeszeń) w negocjacjach i sieciach powiązań. Poza tym pojęcie wskazuje na charakter regionu jako płaszczyzny intermediarnej, która jest ściśle powiązana z polityką lokalną, ale też narodową i europejską. Podobnie jak na płaszczyźnie lokalnej, znaczenie zaangażowania i zaufania pomiędzy aktorami akcentuje rozwój i utrzymanie się sieci powiązań i kooperacji. Inaczej niż na płaszczyźnie państwa i gmin, w regionach rację bytu ma zarządzanie siecią powiązań, jak również wzmacnianie efektywności instytucjonalnej jako istotnego warunku funkcjonowania zarządzania wielopoziomowego.

Zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej rozwija się na tle ogromnych trudności („*wysokie koszty transakcji*”) jako odnoszących się do projektu form kooperacji. Wymaga ono sprzyjających struktur możliwości politycznych. W przypadku Europy Zachodniej są to zasadniczo:

- przemiana w kierunku paradygmatów sterowania neoliberalnego w polityce, które prowadziły do odbudowy państwa dobrobytu oraz wzrostu paradygmatu „państwa aktywizującego”;



- przemiana regionalnej polityki wsparcia, która opiera się na decentralistycznie zdefiniowanych koncepcjach rozwoju regionalnego i jest pobudzana przez europejską politykę spójności;
- zmiana paradygmatu z „konkurencji gmin” na „konkurencję regionów”, ponieważ współczesne społeczeństwo wiedzy i usług przedstawia o wiele bardziej kompleksowy profil wyzwań wobec lokalizacji regionalnych (Maloney u.a. 2000, s. 809-810).

Nowego rodzaju formy kooperacji regionalnej muszą z jednej strony łączyć ze sobą bardzo zróżnicowanych aktorów, którzy postępują według bardzo zróżnicowanych logik działania:

- *politycy regionalni*, którzy są przywiązani do gminy, a ich działalność jest kształtowana w pierwszej kolejności przez wyborców lokalnych, jak również lokalne struktury decyzyjne;
- *przedsiębiorstwa*, które są sterowane rynkiem i ich odniesienie do gminy bądź regionu ogranicza się do tego, jak dalece są one w stanie stworzyć korzystne dla produkcji warunki ramowe;
- *organizacje pozarządowe*, które są określane na podstawie gotowości do kooperacji oraz są sterowane przez wspólne cechy ideowe, solidarność członków oraz decyzji podejmowanych większością głosów. Oznacza to, że łączą w zbiorowym działaniu zorientowanych terytorialnie aktorów (politycy lokalni) z aktorami zorientowanymi funkcjonalnie (przedsiębiorstwa); muszą połączyć aktorów kompetentnych z aktorami kooperacyjnymi; muszą zintegrować przyzwyczajonych do sterowania hierarchicznego aktorów z tymi, którzy podporządkowują się działaniom solidarnym i ideowym; muszą również połączyć w zespół aktorów o orientacji lokalnej z takimi, którzy są zorientowani przede wszystkim poza swój region.

Aktorzy regionalni są najczęściej zorganizowani, to znaczy, jednostki uczestniczące w kooperacji są przedstawicielami organizacji. Nie są oni więc w zupełności wolni w swoim zachowaniu zbiorowym, ale potrzebują przyzwolenia swojej „organizacji rodzimej”. Muszą





wtedy zawierać konsensusy na wielu płaszczyznach. Oznacza to, że kooperacje regionalne stanowią z reguły procesy interakcyjne w tzw. *grze wielopłaszczyznowej* (Benz 2000).

Cechami charakterystycznymi dla zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej są:

- współpraca aktorów kierujących się różnymi logikami działania na podstawie obustronnych zależności (orientacja na *input* oraz/lub *output*);
- przekraczanie relacji granicznych i kompetencji pomiędzy systemami;
- samorganizowanie sieci powiązań;
- horyzontalne formy interakcji ponad modelami argumentowania i negocjowania, a nie formy władzy i przymusu;
- związane z samodzielnie wybranymi (wynegocjowanymi) systemami regulacji, które formalnie udrażniają interakcje, obniżają koszty transakcji oraz podnoszą pewność związaną ze spełnieniem oczekiwań;
- wysoki stopień racjonalności refleksyjnej (dużą rolę odgrywają tu procesy uczenia się).

Do powyższych kryteriów dołączyć można bardziej szczegółowe charakterystyki. Po pierwsze, o zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej można mówić tylko wówczas, gdy regionalne sterowanie ukonstytuowało się jako trwała forma zarządzania rozwojem. Po drugie, zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej można wprowadzić odnieść do pojedynczych projektów, jednak musi ona być w stanie opracować przekrojową koordynację pomiędzy tymi projektami. Praktyka pokazuje, iż wraz z intensyfikacją kooperacji kształtuje się zarówno kapitał społeczny, a także umacnia się identyfikacja jej członków z danym obszarem i z regionem). Z empirycznego punktu widzenia można zaobserwować dwa podstawowe typy zarządzania wielopoziomowego: odnoszący się do obszaru i odnoszący się do funkcji. Politycy – odnosząc się do obszaru - są zorientowani na korporacyjne jednostki terytorialne oraz uzależnieni od związanych z nimi kompetencji. Przedsiębiorstwa działają odnosząc się do funkcji (Castells 2001): współpracują z tymi, którzy oferują im korzyści płynące z kooperacji niezależnie od tego, do jakiego regionu należą. Jednak przestrzeń odgrywa tu istotną rolę o tyle, iż wiąże się z powstawaniem kosztów jej przekraczania. Jeśli przedsiębiorstwa chcą stworzyć regionalną specjalną strefę ekonomiczną,





tzn. określoną wąskim zakresem produkcji sieć powiązań z przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi i kształcącymi, szukają także dogodnej lokalizacji regionalnej. Sieci powiązań tworzą się przecież na płaszczyźnie funkcjonalnej (Fritsch 2001; Lagendijk 2001).

Klasyczną formę sterowania regionalnego stanowi sieć planowania regionalnego mająca na celu stworzenie regionalnego planu rozwoju w wymiarze przestrzennym: planowanie regionalne odnosi się do zdefiniowanego regionu i koordynuje wszystkie sposoby korzystania z przestrzeni na jego obszarze. Jednak *regional governance* ma sens tylko wtedy, gdy w świadomości aktorów istnieje odniesienie do wspólnoty regionalnej. Jeśli w regionie istnieje kultura współpracy, może to w istotny sposób wspierać działanie zbiorowe oraz kształtować style polityki regionalnej. Regiony to społecznie skonstruowane twory, które o tyle silniej zyskują na istocie w świadomości aktorów, o ile częściej odnosi się do jego społecznej konstrukcji.

Należy wyróżnić trzy różne fazy zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej w odniesieniu do zachowania aktorów:

- *faza inicjacyjna* (dochodzi tu do inicjatyw typu *bottom-up* wobec aktorów, którzy na tym etapie powinni zidentyfikować się poprzez wspólną potrzebę działania, znaleźć w tej kwestii wsparcie innych aktorów regionalnych oraz zapoczątkować cały proces. Zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej inicjuje zajmowanie się z reguły tylko tymi tematami, które nie są opracowywane przez tradycyjne instytucje w ramach istniejących kompetencji;
- *faza planowania* (w fazie planowania chodzi o to, by proces zbiorowy uczynić jak najbardziej efektywnym, by w ten sposób utrzymać wysoki poziom motywacji uczestników i uzyskać najlepsze wyniki);
- *faza realizacji* (na tym etapie problem polega na tym, by zobowiązać uczestników do działań będących wynikiem konsensusu i znaleźć podmioty dla określonych projektów).

Formy zarządzania wielopoziomowego opierają się na określonej logice, która z kolei bazuje na tym, iż aktorzy działają jako osobowości, dobrowolnie kooperują i w każdej chwili mogą wystąpić ze związku zarządzania wielopoziomowego, że wzorce *governance* opierają

się na konwencjach, tradycjach, uzgodnionych zasadach oraz że muszą poruszać się w obszarze istniejących instytucji (por. Jessop 1998, s. 35-36). Ponieważ zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej generuje relatywnie wysokie koszty, aktorzy skłaniają się ku rozwiązywaniu problemów po niższych kosztach transakcji. Sprzyja to z jednej strony postępowaniu zorientowanemu na projekt, co jednak odbywa się kosztem regionalnych koncepcji rozwoju, wzmocnionych przez podział polityki na sektory oraz włączenie w nie gospodarki. Z drugiej strony zaś wspiera odejście od multilateralnych negocjacji na korzyść bilateralnych dyskusji.

Zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej sygnalizuje konieczność sterowania w kontekście całego regionu, jednak w praktyce jego słabo zinstytucjonalizowane formy kształtują się najczęściej jedynie funkcjonalnie, tzn. w odniesieniu do problemu i projektu. Z tego powodu praktyka koncentruje się na problemach społecznych, ekologicznych, ekonomicznych, infrastrukturalnych. *Regional governance* musi dlatego liczyć się ze swego rodzaju dynamiką własną: im bardziej wzorce zarządzania wielopoziomowego są w stanie opracować problemy bez udziału instytucji, tym częściej będą do tego wykorzystywane. W takiej sytuacji będzie rozwijać się coraz więcej zbyt ogólnych struktur przeddecyzyjnych. Jak pokazuje praktyka *regional governance* w regionach Europy Zachodniej w dużym stopniu chodzi o zdolność do regionalnych działań strategicznych, przy czym coraz ważniejsza staje się kwestia, jak bardzo regiony są w stanie rozwinąć regionalną zbiorową zdolność do działań (van den Berg, Braun 1999).

## ***Metropolitan governance* jako nowy paradygmat wielopoziomowego zarządzania rozwojem regionalnym**

*Metropolitan governance* (w j. polskim wielopoziomowe zarządzanie obszarami metropolitalnymi), inaczej niż *regional governance* definiuje swój zakres przedmiotowy. W tym przypadku następuje przesunięcie akcentu: od polityki odnoszącej się do całego obszaru (regionu) do kluczowego dla rozwoju subregionu ośrodka miejskiego i strefy wokół niego



(obszar metropolitalny). Obszary metropolitalne - które należy rozumieć jako wielkomiejski układ osadniczy, obejmujący duże miasto lub zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę (Lackowska 2009, s. 29) - charakteryzują się wysokim zaludnieniem, jego dużą gęstością, intensywnym rozwojem gospodarczym. To subregiony powstałe po to, aby skutecznie reagować na wyzwania współczesności. Międzynarodowa konkurencja, otwarcie granic, nowe formy komunikacji, malejące koszty przepływu osób i towarów wymusiły powstanie nowych form kooperacji w rozwoju regionalnym. Stały się nimi właśnie obszary metropolitalne jako siły napędowe rozwoju obszary wzrostu. Te nowe konstelacje – jako odpowiedź na globalizację i europeizację – współpracują na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego, polityki klastrowej, rozwoju przestrzennego i polityki transportowej.

Obszar metropolitalny składa się z kilku lub kilkunastu ośrodków położonych blisko znaczącego centrum miejskiego – metropolii. Są one połączone więzami funkcjonalnymi, ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Granice tego obszaru mogą przekraczać granice jednostek administracyjnych lub granice państw. W dokumentach unijnych jako obszar metropolitalny określa się centrum w postaci pojedynczego miasta lub aglomeracji miejskiej oraz z peryferii w postaci sąsiednich gmin, z których znaczna część czynnych zawodowo mieszkańców codziennie dojeżdża do pracy do centrum (EKES 2004).

Obszary metropolitalne stanowią zmianę paradygmatu w polityce regionalnej: innowacje i miejsca pracy powstają w metropoliach; tu mieszczą się szkoły wyższe i instytuty badawcze; tu swoje siedziby mają centra klastrów i międzynarodowych koncernów; tu krzyżują się kluczowe sieci transportowe. Tworzenie obszarów metropolitalnych nadaje ramy prawne zjawisku funkcjonowania obok siebie obszarów miejskich i podmiejskich, tworzonych przez różne jednostki administracyjne, dysponujące swoimi budżetami i prowadzące swoje własne polityki. Stwarza to możliwość współpracy tych jednostek na korzyść całego regionu, który – niezależnie od tego, czy jest sformalizowany, czy nie – funkcjonuje w praktyce, za jego funkcjonowanie odpowiedzialność spada często na władze ośrodka metropolitalnego. Rozkwit obszarów metropolitalnych stał się bowiem współcześnie warunkiem koniecznym rozwiązywania problemów spójności społecznej i terytorialnej, które powstają na ich własnych obszarach i w regionie.



W literaturze przedmiotu można wyróżnić następujące kluczowe funkcje obszarów metropolitalnych:

- *decyzyjna i kontrolna*: orientuje się według liczby i znaczenia centrów decyzyjnych administracji publicznej, sfery gospodarczej i finansowej;
- *podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności*: wyraża się poprzez generowanie innowacji naukowo-technicznych, społecznych i kulturalnych, mierzony np. liczbą studiujących, obszarów badawczych, osób chodzących do teatru;
- tzw. „*gateway*”: podkreśla włączenie obszaru metropolitalnego do krajowych i międzynarodowych sieci przepływu towarów, osób, informacji, miernikami są tu np.: liczba odprawianych pasażerów na lotniskach, liczba osób odwiedzających targi, ilość wydawnictw (Blotevogel 2002, s. 346).

Należy podkreślić, że w obszarze metropolitalnym funkcje metropolitalne są pełnione przez cały obszar, a nie tylko przez centralny ośrodek metropolitalny, dlatego powinny być zlokalizowane w różnych jego częściach, a nie tylko w granicach samego miasta.

Jak pokazały doświadczenia regionów Europy Zachodniej, wzmocnienie obszarów metropolitalnych może nastąpić poprzez koncentrację na poniższych priorytetach:

- wzrost i innowacje;
- zabezpieczenie i spójność społeczna;
- wzmacnianie tożsamości i kapitału kulturowego (por. Floryda 2000).

Cechami charakteryzującymi wielopoziomowe zarządzanie obszarami metropolitalnymi powinny zatem być:

- zabezpieczenie demokratycznej legitymizacji poprzez mechanizmy kooperacji;
- systemowe włączanie aktorów społecznych;
- systemowa i regularna komunikacja i informacja jako centralna funkcja zarządzania.

## Pojęcie metropolii

Rozważania dotyczące zintegrowanego zarządzania w ujęciu regionalnym i metropolitalnym rozpoczynam od próby zdefiniowania czym są: „metropolia” i „region”.



Następnie wskazują funkcje i zadania, jakie tego rodzaju podmioty pełnią bądź też mogą pełnić. Problematyka ta jest ważna z punktu widzenia dalszych rozważań nad „zintegrowanym” wariantem zarządzania. Albowiem pełnione funkcje i przypisane strukturom samorządowym zadania stanowią o przedmiocie zarządzania. Pozwalają wypracować wspólny, zintegrowany obszar działania/zarządzania. W dalszej kolejności prowadzone są rozważania charakteryzujące zarządzanie zintegrowane pod względem strukturalnym i funkcjonalnym. W ostatniej części rozdziału określono znaczenie metropolii w regionie oraz wskazano korzyści jakie podmioty te mogą czerpać kooperując w zakresie kreowania rozwoju własnego i partnera.

W literaturze przedmiotu nie ma normatywnej definicji pojęcia metropolii, niektórzy naukowcy nawiązują w swoich opracowaniach do kategorii aglomeracji. J. Służewski ocenił, iż składają się na nią: miasto w swoich granicach administracyjnych oraz strefa podmiejska o nieokreślonych ściśle granicach. Istotną konkluzją jest postulat, iż zagospodarowanie i funkcjonowanie tejże strefy jest ściśle związane z zagospodarowaniem i funkcjonowaniem miasta (Służewski, 1999, s. 68). Aglomerację zdefiniowali także M. Kulesza i Z. Rudnicki oceniając, iż jest to zespół osadniczy złożony z miast i osiedli z wyraźną dominacją ludności pozarolniczej, z racji swojej wielkości wielofunkcyjny i wyspecjalizowany w zakresie produkcji i usług w skali kraju (narodu). Stanowiąc wielką koncentrację ludności, a więc rynek konsumpcyjny, jest w stanie rozwinąć silny i wszechstronny aparat produkcji i usług dla potrzeb własnych, który dzięki temu jest również ośrodkiem centralnym dla otaczającego regionu i jego ludności oraz silnym magnesem dla migrującej ludności. W układzie przestrzennym aglomeracja jest dziś zespołem rozproszonych jednostek osadniczych, których istnienie w dużej części jest oparte na społecznym podziale pracy i funkcji w obrębie aglomeracji (Kulesza, Rudnicki, 1974, s. 37). Zważywszy, iż definicja ta sformułowana została ponad ćwierć wieku temu uzupełnić ją należy o te aspekty funkcjonowania dzisiejszych dużych miast, które wiążą się z dobrodziejstwami ich funkcjonowania w zglobalizowanym świecie (do czego nawiązują współczesne środowiska akademickie – geografowie, ekonomiści, architekci i in. (Markowski, Marszał, 2006). Metropolie definiowane są jako duże ośrodki miejskie o specyficznych funkcjach i powiązaniach zewnętrznych, obejmujących sferę



polityczną, społeczną i ekonomiczną. Owe specyficzne funkcje należy rozumieć jako silnie rozwinięty sektor usług wyższego rzędu (nauki, finansów, ubezpieczeń, obsługi podmiotów gospodarczych, kultury, itp.) (Markowski, Marszał, 2005, s. 8). Szczególne znaczenie w obecnych czasach przypisuje się sieciom powiązań zewnętrznych metropolii, a co za tym idzie ich znaczeniu ponadnarodowemu. To one są głównym kryterium przesądzającym o zakwalifikowaniu danego obszaru do przedmiotowej kategorii. Jako uzupełniające kryterium należy wskazać silnie rozbudowane powiązania komunikacyjne (transportowe i w zakresie łączności). Tak rozumiana metropolia posiada potencjał, aby być podmiotem niezależnym od regionalnego zaplecza. Jej powiązania regionalne słabną (*Ibidem*).

W polskich realiach metropolitalnych Związków Metropolii Polskich definiuje obszary metropolitalne jako miasta centralne wraz z przylegającymi do nich powiatami (widoczny jest tutaj element delimitacji obszaru metropolitalnego). Na ile ta perspektywa jest uzasadniona pokażą dalsze rozważania.

Aby zachować porządek metodologiczny istotnym wydaje się nadto wskazanie na różnice między kategoriami aglomeracja i metropolia. Jak zwracają uwagę autorzy raportu *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja...*, aglomeracja miejska to jednostka morfologiczna, którą tworzy zwarty zespół wzajemnie powiązanych jednostek osadniczych (odrębnych administracyjnie), powstały w wyniku procesów koncentracji. Aglomeracja policentryczna nosząca nazwę konurbacji, polega na koncentracji wokół kilku jąder osadniczych (np. konurbacja składająca się z miast górnośląskich). W nomenklaturze dotyczącej zagadnienia można jeszcze spotkać kategorię „zespół miejski” (wykorzystywaną przez planistów), która oznacza grupę sąsiadujących ze sobą miast bez uwzględniania wzajemnych związków zachodzących między nimi (pojęcie typowo „techniczne”). Tymczasem „obszar metropolitalny” wyróżnia się jakościowo na tle pojęć zaprezentowanych powyżej. „Obszar metropolitalny (...) jest jednostką funkcjonalną tworzoną przez duży, złożony i spójny funkcjonalnie zespół miejski, którego istotną cechą występowanie funkcji metropolitalnych, a także powiązań funkcjonalnych (Markowski, Marszał, 2005, s. 17). Warto podkreślić, iż aglomeracje (w tym także konurbacje) występowały w przeszłości niezależnie od wystąpienia procesów metropolizacji. Nie każda też aglomeracja spełnia warunki, aby



można było ją zakwalifikować jako metropolię. Jednakowoż każda metropolia jest aglomeracją. Osiągnięcie „statusu” metropolii oznacza kolejny krok jakościowy w procesie rozwoju danego wielkiego miasta i nie chodzi tu o wzrost wskaźników odnoszących się do przestrzeni czy demografii danego obszaru, ale o rangę układu osadniczego – rangę międzynarodową. „ (...) zbiorowości miejskie w swojej historii organizowały się w trzech formach: *cité* (greckie miasto państwo, europejskie miasto średniowieczne); miasta okresu industrializacji; a obecnie metropolii. Metropolia (...) wyróżnia się swoim potencjałem demograficznym, zainwestowaną powierzchnią, węzłowym położeniem w sieci podobnych miast oraz systemem aktorów sprawujących władzę ekonomiczną i polityczną, którzy sterują rozwojem metropolii i dbają o jej spójność i tożsamość (Smętkowski *et al.*, 2009, s. 8).

Dlaczego trzeba mówić o metropoliach i analizować procesy zarządzania nimi? Jakie, tym samym, jest znaczenie obszarów metropolitalnych na mapie regionu? Obszary metropolitalne są niezwykle ważnym elementem struktury funkcjonalno przestrzennej oraz społecznej regionu. Wynika to głównie z faktu, iż są one głównymi beneficjentami szybkiego rozwoju gospodarczego (w polskich warunkach również w skali krajowej). Przejawem takiej sytuacji są następujące, występujące tam zjawiska: niska stopa bezrobocia, koncentracja dużych firm o charakterze usługowym (także przemysłu), wysokie nasycenie małymi i średnimi przedsiębiorstwami.

„Obserwacja dotychczasowego przebiegu procesów metropolizacji pokazuje wyraźnie, że motorem rozwoju danego kraju są przede wszystkim jego metropolie. M. Castells twierdzi nawet, że „metropolie rządzą światem”, rozwój ma więc wyraźnie charakter spolaryzowany. Nowe inwestycje zagraniczne lokalizowane są przede wszystkim w metropoliach i regionach metropolitalnych. Także poważniejszy kapitał krajowy poszukuje swojego miejsca w tych ośrodkach, ponieważ stwarzają one dogodne warunki dla prowadzenia biznesu, a także oferują najlepsze warunki życia dla wysoko wykwalifikowanych pracowników usług i przemysłów zaawansowanej technologii” (*Ibidem*, s. 22).

Metropoliom przypisuje się liczne funkcje. W danym miejscu i czasie (oraz w zależności od licznych uwarunkowań historycznych i przestrzennych) niektóre z nich są przeważające, a inne mogą mieć charakter wtórny i/lub uzupełniający. W katalogu funkcji metropolitalnych można wskazać następujące typy:





- polityczna,
- administracyjna,
- gospodarcza,
- edukacyjna,
- kulturalna,
- naukowa,
- turystyczna,
- komunikacyjna,
- informacyjna.

Funkcje polityczna i administracyjna są pochodną ustroju administracyjnego obowiązującego w danych warunkach i w danym czasie. Najczęściej jednak w metropolie są miastami będącymi stolicami regionów (krajów, bywa również, że same w sobie są regionami), co w naturalny sposób czyni z nich siedziby różnego rodzaju urzędów administracji rządowej i samorządowej. Są miastami, w których występuje silna rywalizacja polityczna (rozbudowane i aktywne komórki partyjne), swoje siedziby posiadają tam władze kościelne (w ramach struktury administracji prowadzonej przez Kościół), placówki dyplomatyczne i instytucje międzynarodowe.

Funkcja gospodarcza oznacza występowanie (polegające m.in. na umiejętności przyciągania) na terenie metropolii dużych przedsiębiorstw krajowych/międzynarodowych oraz ich central a także instytucji sektora bankowo – ubezpieczeniowego. „Metropolie stanowią najważniejsze centra gospodarcze i finansowe regionów, organizują międzynarodową wymianę handlową oraz kooperację handlową. Są silnymi centrami organizującymi sieci kooperacyjne i podwykonawstwo. Metropolie organizują regionalne rynki pracy, usług i nieruchomości” (Klasik, 2001, s. 28).

Funkcje edukacyjna i naukowa sprowadzają się do występowania na terenie metropolii usług wyższego rzędu związanych ze szkolnictwem wyższym i innymi wyspecjalizowanymi formami kształcenia oraz działalności naukowo- badawczej. Wiąże się to z istnieniem na obszarach metropolitalnych uniwersytetów (z bogatymi tradycjami), politechnik, i innych podmiotów kształcących a także placówek naukowo – badawczych. Koncentracja tego rodzaju podmiotów sprzyja formowaniu elit, potencjału intelektualnego oraz kapitału ludzkiego i społecznego (regionów).





Funkcja kulturalna jest „pokłosiem” siły środowisk artystycznych i instytucji artystycznych o wysokim potencjale twórczym. Metropolie posiadają zasoby (najczęściej materialne) przesądzające o ich międzynarodowym zasięgu oddziaływania będące dobrami kultury narodowej. To tutaj tworzą (tworzyli) i/lub żyją osobistości świata kultury.

„Metropolie są centrami multimedialnymi, dzięki którym dokonuje się komunikacja społeczna, kształtuje się tożsamość regionu oraz jego kontakt ze światem” (*Ibidem*, s. 29), co przesądza o ich pełnieniu przez nie funkcji informacyjnej. Na terenie metropolii mają swoje siedziby stacje telewizyjne, radiowe, wydawana jest prasa o szerokim zasięgu oddziaływania – zarówno regionalnym jak i ponadregionalnym. W obecnych warunkach istotne znaczenie będzie też miało (z opisywanego punktu widzenia) występowanie na ich terenie wysokiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej ułatwiającej dostęp do nowoczesnych kanałów komunikacji międzyludzkiej.

Funkcja turystyczna, do której zaliczymy także oferowane walory rekreacyjne i rozrywkowe, sprowadza się do koncentracji usług (zarówno publicznych jak i prywatnych) we wskazanych obszarach. To na terenie metropolii powinny znajdować się miejsca interesujące, atrakcyjne pod względem rekreacyjnym, odbywać różnego rodzaju wydarzenia i imprezy posiadające dużą rangę. Także oferta spędzania wolnego czasu, zarówno dla klienta wewnętrznego jak i zewnętrznego, powinna być urozmaicona i bogata. Warto podkreślić, iż opisywany rodzaj oferty może być skutecznie wzmocniony propozycjami występującymi w regionie.

Funkcja komunikacyjna (w tym także telekomunikacyjna) – jej poziom, stanowi o nowoczesności danej metropolii i jej możliwościach rozwojowych. „Metropolie stanowią multimodalne węzły transportowo – logistyczne w skali transeuropejskiej i globalnej. Bez międzynarodowych połączeń lotniczych, autostrad i dróg ekspresowych oraz szybkich kolei regionom grozi marginalizacja, czyli wyłączenie z procesów rozwojowych.” (*Ibidem*, s. 30)

Na podstawie pełnionych funkcji można wskazać okazałą listę podmiotów zaangażowanych bezpośrednio bądź też pośrednio w funkcjonowanie metropolii. Będą to osoby czy instytucje stanowiące bliższe i dalsze otoczenie metropolii, tworzące sieć kontaktów i zależności. Przykładowa lista zamieszczona została w tabeli 2.

Tabela 2. Główni aktorzy metropolitalni

SEKTOR	AKTORZY
FINANSE	Banki inwestycyjne, fundusze inwestycyjne, wielkie korporacje międzynarodowe, biura doradztwa finansowego, towarzystwa ubezpieczeniowe, banki centralne
OTOCZENIE BIZNESU	Agencje reklamowe, agencje <i>public relations</i> , specjalistyczne serwisy prasowe, państwowe urzędy statystyczne
ŚRODKI MASOWEGO PRZEKAZU	Prasa międzynarodowa i lokalna, agencje prasowe, stacje radiowe i telewizyjne, portale internetowe
PRZESTRZENIE WYSPECJALIZOWANEJ KONSUMPCJI	Centra handlowo - rozrywkowe, wielkie domy mody, międzynarodowe hotele, parki tematyczne
INSTYTUCJE KULTURALNE RANGI MIĘDZYNARODOWEJ	Zabytki klasy „0”, muzea, spektakle

Źródło: J. Smętkowski, B. Jałowiecki, op. cit., s. 13.

## Zadania metropolitarne

H. Izdebski dokonując próby identyfikacji zadań metropolitalnych wskazuje następujące obszary, które powinny być przedmiotem oddziaływania podmiotu (ów) zarządzających metropolią:

- ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zarządzanie kryzysowe,
- ochrona środowiska,
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
- zarząd dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych,
- koordynowanie transportu zbiorowego. (*Ibidem*)

„Metropolia – zdaniem Bassanda – zarządza: gospodarką, która generuje bogactwo, a w konsekwencji nierówności społeczne; autonomiczną sferą polityczną lansująca polityki publiczne; tworzy i animuje kulturę oraz złożone relacje; zagospodarowuje środowisko naturalne i obszar centralny; generuje ruchy ludności. Wszystkie te elementy i wiele innych tworzą złożoną strukturę społeczną i przestrzenną metropolii.” (M. Smętkowski *et al.*, 2009, s. 8)



Nowy regionalizm kładzie nacisk na ekonomiczny rozwój, który może być stymulowany w całej aglomeracji przez właściwą politykę miejską. W konsekwencji wyróżnia się dwie płaszczyzny problemowe dotyczące koordynacji polityk metropolitalnych: 1) zapewnienie sprawnego funkcjonowania w warstwie lokalnej (wewnątrzmetropolitalnej), czyli w dużej mierze dbanie w spójną infrastrukturę, poziom świadczonych usług i polityki społeczne; 2) wypracowanie wspólnej polityki zewnętrznej, która zapewniłaby konkurencyjność obszaru na arenie międzynarodowej. (Lackowska, 2009, s. 65 – 66).

T. Kaczmarek i Ł. Mikuła, po analizie ustrojów terytorialno – administracyjnych obszarów metropolitalnych w Europie, konstatują, iż z przedmiotowego punktu widzenia współdziałanie terytorialne podmiotów wchodzących w skład metropolii wiąże się z koniecznością rozwiązywania problemów leżących w gestii podmiotów administracji publicznej. Zdaniem przywołanych autorów mogą to być zadania, które mają następujące cechy:

- wymagają współdziałania z uwagi na sieciowy charakter zjawisk (np. transport publiczny),
- w sytuacji kooperacji gwarantują lepsze świadczenie usług,
- których skuteczność wzrasta wraz z powiększaniem się terytorium (np. promocja turystyczna),
- wykraczają poza ramy kompetencyjne jednostki terytorialnej (np. walka z bezrobociem)
- przekraczają granice terytorialne ze środowiskowego punktu widzenia (np. ochrona wód),
- stanowią konsekwencję postępu technicznego,
- pojawiają się bardzo rzadko, np. w sytuacjach nadzwyczajnych katastrof. (Kaczmarek, Mikuła, 2007, s. 24).

Dynamika rozwoju obszarów dużych miast i kompleksowość zachodzących powiązań wewnętrznych i zewnętrznych sprawiają, że koniecznością jest inicjowanie różnego rodzaju form zarządzania terytorialnego ponad strukturami zasadniczego podziału administracyjnego.



Rezultaty europejskich prac badawczych w ramach projektu Sieć Europejskich Regionów i Obszarów Metropolitalnych (METREX) pozwoliły sformułować listę zaleceń odnośnie obszarów/tematów, jakie należy uwzględnić przy kształtowaniu procesów zarządzania metropoliami w ich zintegrowanym wariancie. I tak, tego rodzaju strategię powinny uwzględniać:

- Potrzeby rozwojowe związane z budownictwem mieszkaniowym, rozwojem działalności gospodarczej (...) w tym uwzględniające (...) nowe obszary nadające się do zagospodarowania ;
- Potrzeby społeczne, w tym związane z przeciwdziałaniem marginalizacji pewnych grup społecznych oraz rewitalizacji wymagających tego obszarów;
- Potrzeby środowiskowe związane z redukcją zanieczyszczeń oraz hałasu, dziedzictwem kulturowym oraz oceną oddziaływania podejmowanych działań na środowisko;
- Potrzeby transportowe związane z zarządzaniem ruchem pojazdów oraz infrastrukturą transportową, zwłaszcza w powiązaniu z potrzebami rozwojowymi.

Ponadto należy podjąć odpowiednie działania zmierzające do:

- Intensyfikacji rozwoju metropolii w wybranych obszarach przy uwzględnieniu możliwości technicznych i finansowych oraz kwestii środowiskowych;
- Zróżnicowania rodzajów użytkowania terenu oraz pełnionych funkcji prowadzących do zwiększenia różnorodności przestrzeni miejskiej;
- Powiązania procesów urbanizacji i rozwoju gospodarczego z rozwojem infrastruktury transportowej i transportu publicznego;
- Wspierania obszarów centralnych miast za pomocą działań umożliwiających lokalizację nowych obiektów wzmacniających pełnione przez nie funkcje centralne;
- Ograniczenia oddziaływania na środowisko nowych form zagospodarowania oraz ochrony istniejących wartości przyrodniczych.

Z urzeczywistnieniem, chociażby częściowe tak zarysowanych celów (doprecyzowanych do specyfiki danego obszaru), wiązała się będzie konieczność wypracowania programów działań

obejmujących w sposób kompleksowy najważniejsze sprawy. (Gorzela, Smętkowski, 2005, s. 189 – 190).

Zintegrowane zarządzanie obszarami metropolitalnymi jest niewątpliwie trudne, napotyka na liczne przeszkody, abstrahując od skali i poziomu „zintegrowania”. Jak oceniają M. Smętkowski *et al.*, po dokonaniu analiz europejskich miast metropolitalnych, „próby ustanowienia na obszarze funkcjonalnym metropolii jednolitej administracji wyłanianej w wyborach powszechnych zakończyły się niepowodzeniem. Nie znaczy to jednak, że te instytucjonalne eksperymenty kończyły się całkowitą porażką. Przeciwnie, we wielu przypadkach powstały mniej lub bardziej sformalizowane formy wzajemnej współpracy i koordynacji wysiłków w celu lepszego zarządzania i sterowania procesami rozwoju metropolii.”(Smętkowski, *et al.*, 2009, s. 21).

Autorzy przywoływanej ekspertyzy porządkując podstawowe kwestie strukturalno – funkcjonalne wyodrębnili następujące elementy składowe metropolitalnego zarządzania:

1. Formy organizacyjne:

A. Twarde: Jednostka terytorialnej organizacji kraju, rada i prezydent wybierani w głosowaniu powszechnym. Gminy zachowują odrębność przy znacznie zmniejszonych kompetencjach.

B. Miękkie: Obligatoryjne związki gmin, dobrowolne związki gmin, stowarzyszenia metropolitalne, agencje rozwoju metropolitalnego.

2. Aktorów: rząd, partie polityczne, władze regionalne, samorządy, organizacje przedsiębiorców.

3. Zakresy współdziałania: planowanie strategiczne, zagospodarowanie przestrzenne, transport publiczny, gospodarka odpadami, inwestycje metropolitalne, policja, straż pożarna.(*Ibidem*, s. 28).

Nie jest problemem prowadzenie określonych polityk przez poszczególne szczeble władztwa – gminny i regionalny, w tym zakresie praktyka funkcjonuje. Problemem jest wypracowanie wspólnych rozwiązań oraz zaangażowanie szerokiego grona osób/podmiotów i ich kooperacja. W tym miejscu warto wskazać kilka kluczowych zasad jakie powinny przyświecać wszelkim inicjatywom prowadzącym do integracji procesów zarządzania tak w

wymiarze obszarów metropolitalnych (w tym otaczających je regionów) jak i regionu rozumianego szerzej, do czego nawiązuje niniejsze opracowanie. Będą to:

- Zasada koherencji (zarządzanie jasne, przejrzyste i zrozumiałe dla społeczności lokalnej);
- Zasada konkurencyjności (pobudzanie konkurencyjności regionu poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego);
- Zasada koordynacji (integrowanie polityczne, społeczne i administracyjne);
- Zasada uczciwości i równości (chodzi o równe szanse dla jednostek osadniczych uczestniczących w opisywanych procesach);
- Zasada holizmu (całościowe spojrzenie na system/obszar poddany zarządzaniu);
- Zasada szczególności (poszukiwanie unikalnych rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych dostosowanych do specyfiki potrzeb partnerów oraz obszaru);
- Zasada partycypacji (uwzględnianie interesów różnych grup i angażowanie ich w procesy twórcze);
- Zasada subsydiarności.
- Zasada zrównoważonego rozwoju (Markowski, Marszał, 2005, s. 13).

Integracja podmiotowa może odbywać się na wiele sposobów, o czym wspomniano powyżej. W polskich warunkach wybór określonego modelu zarządzania metropolią, na chwilę obecną, zależy tylko i wyłącznie od ustaleń poczynionych przez podmioty zaangażowane w ten proces. Sytuacja taka wymaga rzeczywistego zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego we współtworzenie metropolii oraz wysokiego poziomu kultury politycznej i organizacyjnej, co przyczynić by się mogło do sprawnej operacjonalizacji wizji rozwojowych.

## Znaczenie metropolii w rozwoju regionu

Kluczową kwestią zarówno dla regionów jak i metropolii jest ich rozwój. Tylko przy zachowaniu określonych standardów jakości życia oraz inwestowania (co skądinąd służy

pierwszemu) jednostki samorządu terytorialnego są w stanie zapewniać dogodne warunki funkcjonowania społecznościom je zamieszkującym, co jest tutaj kwestią podstawową. Wynika to stąd, iż samorząd terytorialny funkcjonuje dla mieszkańców i za pośrednictwem ich „siły sprawczej”. Rozwój, z tej perspektywy, może być postrzegany w różnych wymiarach:

- społeczno – kulturowym;
- środowiska naturalnego;
- infratechnicznym;
- gospodarczym;
- przestrzennym.

Elementy wchodzące w skład poszczególnych wymiarów rozwoju zamieszczone zostały w tabeli 3.

Tabela 3. Postrzegane wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego

POSTRZEGANE WYMIARY	Charakterystyczne wyróżniki i niektóre ich walory
SPOŁECZNO - KULTUROWY	Ludność i jej struktura, wykształcenie zawodowe, stopa bezrobocia, integracja lokalna i regionalna, warunki życia społeczności lokalnych, profesjonalizm instytucji administracji państwowej i samorządowej, dostępność do usług społecznych
ŚRODOWISKA NATURALNEGO	Zasoby środowiska przyrodniczego i ich zewnętrzna ocena, stan zanieczyszczenia środowiska naturalnego, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna, programy ekorozwoju i potencjalne źródła ich finansowania
INFRATECHNICZNY	Stan jakościowy infrastruktury technicznej o zasięgu lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym, programy modernizacji infrastruktury, strategiczne inwestycje infrastrukturalne i realna dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania
GOSPODARCZY	Potencjał gospodarczy, przedsiębiorczość gospodarcza według sektorów i branż, rynki lokalne i regionalna, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzna i społeczna, dobra wspólne i udogodnienia, konkurencyjność miast i regionów, stan współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej
PRZESTRZENNY	Zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno przestrzenne, dostępność przestrzenna kompozycja i ład przestrzenny, konflikty w przestrzeni, czynniki kształtujące przestrzeń ekonomiczną, lokalizacyjne procesy przestrzenne, wartość przestrzeni

Źródło: B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, s. 29.

Jak więc skojarzyć potencjały metropolitalny i regionalny oraz podmioty decydujące o ich procesach rozwojowych? „Obszar metropolitalny ze swojej natury ogniskuje uwagę i



skupia działania wielu instytucji – dlatego też sprawne zarządzanie całym takim obszarem daje większe szanse na wzrost konkurencyjności regionu, większy napływ kapitału i szybszy rozwój. Natomiast chaos instytucjonalny i gra sprzecznych interesów władz lokalnych mogą prowadzić do zmarnowania potencjalnych możliwości rozwojowych (...).” (Markowski, Marszał, 2005, s. 11). Istotnym jest również niezaprzeczalny fakt, iż metropolie i regiony to struktury współzależne. „Metropolie i regiony tworzą system posiadający wewnętrzny układ komunikacji technicznej i społecznej. To metropolie w określonym zakresie kreują regiony, które są silne swoimi metropoliami. Otoczenie regionalne ze swoim endogenicznym potencjałem przyczynia się do kreowania i żywotności funkcji metropolitalnych.” (Klasik, 2001, s. 39). Nieodzowne są więc wzajemne kontakty i rozwijanie partnerskich relacji, a więc wdrożenie strategii kooperacyjnej. Strategia taka bazować powinna na świadomości ról metropolii oraz poziomu (stadium) rozwoju regionu. A. Klasik przypisuje metropoliom dwa typy ról:

- promotora i kreatora zmian,
- organizatora i integratora.

Rola promotora i integratora zmian wynika z faktu koncentracji w metropoliach działalności badawczo – rozwojowej oraz kulturalnej i medialnej. Sytuacja taka stwarza w regionach warunki sprzyjające rozwojowi technologicznemu oraz innowacjom (szeroko rozumianym). Metropolie przyczyniają się do wzbogacania i utrwalania tożsamości regionalnej poprzez kreowanie specjalności regionalnych i różnego rodzaju inicjatyw lokalnych. Zlokalizowane w metropoliach siedziby dużych firm, instytucji obsługi biznesu, centrów logistycznych, itp. tworzą „masę krytyczną dokonujących się procesów dostosowawczych w eksportowych sektorach regionu. Są one podstawą rozwijania sieci kontaktów, powiązań oraz współpracy z otoczeniem krajowym i międzynarodowym. Promują region i jego ekspansję zewnętrzną” (Ibidem, s. 42).

Metropolie w partnerskich relacjach z regionem pełnią role organizatorów i integratorów. Współpraca w tym zakresie szczególnie dotyczyła będzie takich obszarów jak: administracja i polityka, szkolnictwo wyższe, komunikacja i telekomunikacja. Fakt, że metropolia jest skupiskiem administracji publicznej (zarówno samorządowej jak i rządowej),



także administracji niezależnej od struktur państwowych, iż funkcjonują tam na dużą skalę zorganizowane środowiska wolnych zawodów, w większej niż gdzie indziej skali skupia się elita społeczna i polityczna ma wpływ na poziom zorganizowania regionu i stan jego spójności wewnętrznej. Dodatkowo, „skoncentrowany w metropoliach kompletny pod względem typów i profili uczelni, sektor szkół wyższych przygotowuje kapitał ludzki regionu i jest podstawą rozwoju w nim całego sektora usług.” (*Ibidem*, s. 44). Metropolie, ze względu na pełnione funkcje komunikacyjne, telekomunikacyjne i informacyjne otwierają regiony oraz ich mieszkańców na świat.

Wykorzystanie potencjału (ról) metropolitalnego w istotny sposób może przyspieszyć rozwój regionalny i to zarówno w jego wariacie endogenicznym jak i egzogenicznym (przy strategii kooperacyjnej może przynieść liczne korzyści). „Droga wewnętrznego rozwoju regionu wymaga, aby w strategii kooperacyjnej metropolii i ich macierzystych regionów, formułowanej przez władze regionalne, znalazła się lista wspólnych przedsięwzięć zwiększających potencjał intelektualny, edukacyjny i innowacyjny regionu i zarazem jego potencjał twórczy, usługowy i instytucjonalny.” (*Ibidem*). Droga zewnętrznego rozwoju regionów (kontekst egzogeniczny), na którą składały się będą: permanentna restrukturyzacja bazy ekonomicznej i wzrost jakości otoczenia regionalnego, wymagała będzie podjęcia wspólnych działań w zakresie promocji gospodarczej i turystycznej, rozwoju przedsiębiorczości i rynku pracy oraz w dziedzinie komunikacji, logistyki i informacji (*Ibidem*, s. 41 – 45).

Za najistotniejsze obszary kooperacji na linii metropolia – region należy więc uznać, także w odniesieniu do Dolnego Śląska:

- działalność badawczo – rozwojową,
- szkolnictwo wyższe,
- turystykę, rekreację, rozrywkę,
- jakość środowiska i życia.

Czy metropolia jest/może być samowystarczalna? Jest to możliwe – hipotetycznie. Przy sprawnym zarządzaniu obszarem metropolitalnym, można się spodziewać, iż może to być twór samowystarczalny. Wypracowany „produkt metropolitalny brutto” może być w stanie

zagwarantować realizację usług publicznych na stosownym poziomie. „Zbilansowana” delimitacja mogłaby dodatkowo powodować/gwarantować zaspokajanie wszystkich (znaczej większości) potrzeb publicznych obecnych i potencjalnych mieszkańców i interesariuszy. Rodzi się jednak pytanie: Czy uzasadnionym jest dążenie do takiej samowystarczalności? Czy warto zamykać się na region (z którego bądź co bądź metropolia wyrasta), skoro kooperacja może przynieść korzyści? Korzyści obopólne.

## Identyfikacja głównych trendów zarządzania w odniesieniu do wytycznych unijnych

Wyrazem obecności problematyki *governance* w inicjatywach podejmowanych w Unii Europejskiej jest uwzględnianie aspektów wdrażania tej koncepcji do praktyki politycznej w opracowywanych dokumentach i podejmowanych, przede wszystkim przez Komisję Europejską, inicjatywach. Mimo niewiążącego dla państw członkowskich charakteru dokumentów dotyczących *governance*, stanowią one cenne źródło zasad i standardów, którymi członkowie UE powinny kierować się przy zarządzaniu sprawami publicznymi. Wśród najważniejszych dokumentów i inicjatyw należy wskazać:

- *Europejskie Rządzenie*. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku;
- *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej* przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 roku;
- Inicjatywa *Better Regulation*.

Podstawowy dokument przyjęty w Unii Europejskiej na rzecz *dobrego rządzenia* tj. *Biała Księga o Europejskim Rządzeniu*, opublikowany w 2001 roku (Komisja Europejska 2001), był odpowiedzią na potrzebę zmiany sposobu sprawowania władzy w Unii Europejskiej w celu poprawy efektywności i przejrzystości jej działania. Komisja Europejska już na początku obecnej dekady ogłosiła rozpoczęcie procesu włączającego obywateli i instytucje w kreowanie polityki UE. Poprawa europejskiego rządzenia miała umożliwić sprostanie nowym



wyzwaniom w skali globalnej, jak i służyć budowie zaufania społeczeństwa europejskiego do działań podejmowanych przez instytucje publiczne, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, a w efekcie pomagać w budowaniu konsensusu, zdobywaniu wsparcia i zrozumienia dla najważniejszych reform inicjowanych na poziomie Unii Europejskiej. W tym kontekście Biała Księga przewidywała następujące działania służące reformie europejskiego rządu:

- poprawę zaangażowania i zwiększenie otwartości w procesach tworzenia i realizacji polityk wspólnotowych poprzez wzmocnienie procesu konsultacji i dialogu, w szczególności z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w oparciu o standardy partnerstwa;
- poprawę jakości polityk wspólnotowych poprzez zróżnicowanie narzędzi prawnych służących tworzeniu polityk, uproszczenie prawa wspólnotowego, uregulowanie współpracy z ekspertami zewnętrznymi w procesach stanowienia prawa oraz poprzez egzekwowanie właściwego stosowania prawa wspólnotowego na szczeblu krajowym;
- zastosowanie zasad dobrego rządzenia w relacjach zewnętrznych poprzez poprawę dialogu z przedstawicielami krajów trzecich przy formułowaniu polityk rozwojowych oraz poprzez przegląd przedstawicielstw unijnych w celu zapewnienia spójności i otwartości ich działania;
- poprawę współpracy między instytucjami unijnymi oraz instytucjami a państwami członkowskimi w celu zapewnienia spójności działania, definiowania długoterminowych celów w procesie strategicznego planowania polityk.

W dokumencie Komisja zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które powinny mieć odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczyć poprawy rządzenia w państwach członkowskich:

- *otwartość (openness)*, polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej;
- *partycypacja (participation)* jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel*



*partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja podkreśla udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny);

- *możliwość rozliczenia (accountability)*, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą;
- *efektywność (effectiveness)* dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: *zasadę proporcjonalności* (która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny); *zasadę subsydiarności* (według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują);
- *spójność (cohesion)* jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia: *multilevel governance*). Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

Takie podejście powinno gwarantować obywatelom i instytucjom Unii Europejskiej, że poprzez wspólne działania są w stanie swoje sprawy załatwiać bardziej efektywnie i adekwatnie do potrzeb i oczekiwań.

Równocześnie Parlament Europejski przyjął *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej* (Parlament Europejski 2001), który wyznaczył standardy pracy administracji unijnej przede wszystkim w odniesieniu do relacji między instytucjami unijnymi a obywatelami państw członkowskich. Zgodnie z zapisami kodeksu działalność dobrej administracji powinno opierać się o zasady legalności, niedyskryminacji, proporcjonalności,



bezstronności, niezależności, obiektywności, spójności, wiarygodności i uprzejmości. Standardy te zyskują szczególnie silne umocowanie prawne poprzez zawarcie prawa do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych, stanowiącej część Traktatu Lizbońskiego.

*Realizacji Białej Księgi Komisji o Europejskim Rządzeniu* służy między innymi inicjatywa *Better Regulation* (Komisja Europejska 2010a). Celem jej jest poprawa jakości regulacji na szczeblu wspólnotowym, a w efekcie stworzenie lepszego otoczenia regulacyjnego dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w państwach członkowskich. Poprawa jakości regulacji ma służyć ograniczaniu obciążeń biurokratycznych i konstruowaniu lepszych przepisów tak dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw. Główne działania podejmowane w ramach tej inicjatywy dotyczą:

- wprowadzenia systemu oceny wpływu regulacji w stosunku do projektów prawa wspólnotowego;
- przeglądu i uproszczenia obowiązującego prawa wspólnotowego, w tym poprawa jego dostępności, przejrzystości i czytelności;
- organizowania wielostronnych konsultacji na etapie inicjatyw prawodawczych przez Komisję Europejską;
- szacowania i ograniczania kosztów administracyjnych i obciążeń wynikających z prawa wspólnotowego;
- szukania alternatyw dla aktów prawnych i przepisów (takich jak samoregulacje lub współtworzenie prawa przy udziale prawodawcy i zainteresowanych stron).

Działania te dotyczą w pierwszym rzędzie instytucji wspólnotowych, jednak Komisja zachęca państwa członkowskie do wdrażania podobnych działań w ramach krajowych porządków prawnych.

Kwestie wdrażania koncepcji *governance* do praktyki politycznej na szczeblu europejskim regulowane są również w dokumentach szczegółowych, takich jak np. *Wytyczna 1.3.4. Strategicznych Wytycznych Wspólnoty - Zdolności administracyjne* (Komisja Europejska 2006). Ma ona charakter horyzontalny, tzn. odnosi się do wszystkich jednostek administracji publicznej i służb publicznych na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa, jak i do szerokiego spektrum działalności administracji w określonym w wytycznej zakresie. Innym



przykładem respektowania zasady *governance* jest również debata na temat przyszłości polityki spójności po 2013, rozpoczęta publikacją *Czwartego Raportu Kohezyjnego* przez Komisję Europejską (Komisja Europejska 2007). Prowadzone w ramach tej debaty rozważania na temat zasad leżących u podstaw tej polityki, efektywnego rozdziału kompetencji między różne szczeble władzy – wspólnotowy, krajowy, regionalny i lokalny przy realizacji tej polityki tzw. *wieloszczeblowe zarządzania (multilevel governance)* oraz jej efektów wpisują się również w dyskusje związane z dobrym rządzeniem na szczeblu wspólnotowym. W trakcie debaty na temat przyszłości polityki spójności podkreślona została jej wartość dodana także w obszarze budowania zdolności administracyjnych, w szczególności w nowych państwach członkowskich. Instytucje zaangażowane w realizację polityki spójności i wdrażanie środków unijnych wprowadzają na grunt krajowy nowoczesne modele wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego, które przyczyniają się bezpośrednio do modernizacji i podniesienia efektywności działania administracji w obszarze strategicznego zarządzania rozwojem. Dostrzeżona została tu konieczność rozpoczęcia równoległej dyskusji nad realizacją zasady *good governance* w Europie, stworzeniem jej spójnej definicji oraz doprecyzowania zakresu tego pojęcia i jego potencjalnego wpływu na reformę systemu instytucjonalnego. Zauważono również potrzebę opracowania i zastosowania nowych wskaźników w obszarze *dobrego rządzenia*, w tym wskaźników rozwoju instytucjonalnego regionów i efektywności polityki spójności.

Warto w tym miejscu przywołać kluczowy dokument strategiczny określający rozwój UE w perspektywie do 2020 roku *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (Komisja Europejska 2010b). Komisja proponuje tu pięć wymiernych celów UE na rok 2020, które nadadzą kierunek rozwojowi Unii i zostaną przełożone na cele krajowe. Obejmują one zatrudnienie, badania i innowacje, zmiany klimatu i energię, edukację oraz walkę z ubóstwem. Pokazują kierunek, w którym powinny zmierzać zbiorowe działania na szczeblu wspólnotowym oraz poszczególnych państw członkowskich. Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- *rozwój inteligentny*: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;

- *rozwój zrównoważony*: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- *rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu*: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Jako zasadę osiągnięcia celów w obrębie wskazanych priorytetów Unia Europejska podtrzymuje zasadę *governance*. Komisja zakłada, że wszystkie władze krajowe, regionalne i lokalne powinny realizować partnerstwo, ściśle włączając do tego procesu parlamenty, a także partnerów społecznych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniających się do opracowania krajowych programów reform oraz ich wdrażania.

Koncepcja wielopoziomowego zarządzania w UE, zarysowana przez szefów państw w *Deklaracji Berlińskiej* z 23 marca 2007 r., a rozwiniętą w *Białej Księdze w sprawie wielopoziomowego zarządzania Komitetu Regionów* z 16 czerwca 2009 r. (Komitet Regionów 2009) włącza również partnerów społeczeństwa obywatelskiego do promowania koncepcji *governance*. Biała księga odzwierciedla rzeczywisty stan rzeczy: miejsce samorządu terytorialnego w Europie, jego znaczenie gospodarcze i finansowe oraz rolę polityczną, jaką pełni w państwach członkowskich. Przede wszystkim jednak zauważa się w niej przywiązanie obywateli do czytelnego i wspólnego zarządzania sprawami publicznymi.

Wymienione wyżej inicjatywy i dokumenty, choć nie zawsze mają charakter obligatoryjny i bezwzględnie wiążący, wpływają na działania podejmowane w krajach członkowskich, stanowiąc wzorzec, źródło standardów lub inspirację dla reform i działań krajowych. Ponadto, jak widać na przykładzie polityki spójności, Unia Europejska może wpływać bardziej bezpośrednio na sposób wykonywania władzy, w tym przede wszystkim na funkcjonowanie administracji w państwach członkowskich poprzez upowszechnianie standardów strategicznego zarządzania rozwojem w praktyce działania krajowej administracji publicznej. Uprawnia to do stwierdzenia, że kontekst europejski powinien być uwzględniany w dyskusjach na temat zarządzania wielopoziomowego na gruncie krajowym.



## Analiza kluczowych krajowych dokumentów w kontekście zarządzania wielopoziomowego

Na szczeblu krajowym perspektywa *governance* pojawiła się stosunkowo niedawno, co miało związek przede wszystkim z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej oraz realizacją obecnej perspektywy finansowej. Jednak w kluczowych dokumentach programowych, opracowanych po 2004 roku, koncepcja *governance* staje się naczelną zasadą zarządzania sferą publiczną. W tym kontekście warto przywołać dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (KPRM 2009) określający strategiczną perspektywę rozwoju Polski. Rekomendacje sformułowane w tym raporcie ramach dziesięciu zidentyfikowanych wyzwań rozwojowych można pogrupować w trzy główne, wzajemnie powiązane i oddziałujące na siebie wymiary:

- polityki tworzące demograficzne, makroekonomiczne i instytucjonalne fundamenty rozwoju;
- polityki podnoszące produktywność, mobilność i adaptacyjność gospodarki;
- polityki kształtujące społeczny wymiar rozwoju i stwarzające warunki dla jego dyfuzji.

Zasada *governance* jest zdefiniowana przede wszystkim w priorytecie 9: *Sprawne państwo*. Orientacja strategiczna w rządzeniu polegać ma na:

- modernizacji sektora publicznego (usługi w ramach: edukacji, zdrowia, administracji, sprawiedliwości, bezpieczeństwa państwa);
- deregulacji (zdrowa, wolnościowa filozofia prawa): przedsiębiorczość i kreatywność;
- demokracji, partycypacji, reprezentacji interesów, dialogowi i kooperacji oraz wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego.

Taka perspektywa została uwzględniona i szeroko opisano w *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* (MRR 2006a), gdzie obecną kondycję administracji publicznej w Polsce uznano za ograniczenie, utrudniające rozwój kraju. Zwrócono uwagę, iż konieczna jest znacząca poprawa zdolności administracyjnych poprzez wprowadzenie nowoczesnych technik zarządzania, systemów informatycznych oraz usprawnienie zarządzania finansami publicznymi. Takie założenia są wyrazem zainteresowania strategicznym zarządzaniem





rozwojem jako jednym z istotnych wyzwań, które stoją przed współczesną administracją. Jednocześnie należy zadbać o wzrost zaufania obywateli do władz i instytucji publicznych. Sukces możliwy jest jedynie przy wprowadzaniu zmian z uwzględnieniem szerokiego dialogu społecznego oraz skutecznej realizacji społecznej inkluzji i zasady partycypacji. W dokumencie podkreślono również, że skutecznej realizacji zasady *good governance* przeszkadzają czynniki takie, jak niski poziom profesjonalizmu administracji publicznej, nadmierna biurokracja oraz korupcja.

Cele zapisane w Strategii w dużej mierze pokrywają się ze zidentyfikowanymi w dokumencie obszarami problemowymi: walka z korupcją nie będzie możliwa bez dążenia do standaryzacji działań administracji publicznej a skuteczna realizacja misji publicznej bez sprawnego i efektywnego aparatu administracyjnego i narzędzi informatycznych. Wprowadzenie budżetu zadaniowego powinno natomiast nastąpić przy uwzględnieniu *multilevel governance* i odpowiedniego podziału kompetencji.

Również w diagnozie społeczno-gospodarczej *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013* (MRR 2007) wskazano na negatywnie ocenianą administrację, charakteryzującą się słabą sprawnością instytucjonalną, wynikającą ze skostniałych i nieefektywnych struktur organizacyjnych i systemów zarządzania, nieugruntowaną kulturą współpracy i nie w pełni wdrożonymi standardami partnerstwa, dostarczającą usługi publiczne o relatywnie niskiej jakości oraz w dużym stopniu podatną na korupcję. Cel 1 *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa* jest odpowiedzią na taką sytuację. Głównym jego założeniem jest reforma w sferze publicznej, bazująca na nowoczesnych standardach sprawowania władzy i mechanizmach zarządzania. Władza publiczna z założenia ma charakter służebny w stosunku do obywateli, dlatego jakość i dostępność usług publicznych są dla społeczeństwa wyznacznikiem skuteczności i efektywności państwa. W dokumencie tym podkreślono również, że wdrażanie wysokich standardów w służbie cywilnej, zarówno w administracji rządowej jak i samorządowej, stanowi niezwykle istotny element strategii wzmacniania zdolności administracyjnej. W *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013*



wskazano, że *good governance* to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności.

Europejskie rozumienie koncepcji *governance* zostało uwzględnione w kluczowym dla rozwoju regionalnego dokumencie: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie* (MRR 2010). Strategia ta wyznacza cele polityki regionalnej wobec poszczególnych terytoriów w kraju, w tym obszarów miejskich i wiejskich, oraz definiuje ich relacje w odniesieniu do innych polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu. W dokumencie określono także sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Jedną z ważnych zasad jest tzw. *nowy paradygmat polityki regionalnej*. Oznacza to przede wszystkim:

- przejście od tradycyjnej redystrybucji środków do podejścia zakładającego wzmocnienie i wykorzystanie potencjałów terytorialnych;
- odejście od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej (w odniesieniu do terytorium) cele dla wszystkich podmiotów publicznych;
- odejście od modelu krótkoterminowych, ogólnie dystrybuowanych dotacji dla najmniej uprzywilejowanych obszarów do modelu długofalowych, zdecentralizowanych polityk rozwojowych adresowanych do wszystkich regionów;
- wielosektorowe (horyzontalne) podejście do działań rozwojowych ukierunkowane terytorialnie;
- odejście od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji;
- zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych w systemie wieloszczeblowego zarządzania;
- zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie).

W systemie zarządzania rozwojem Polski polityka regionalna (jako polityka o charakterze horyzontalnym) pełni szczególną rolę służąc integracji rozproszonych dotychczas działań rozwojowych. System realizacji tej polityki jest tak skonstruowany, by zapewniać

spójność krajowych polityk publicznych w wymiarze terytorialnym, jak i regionalnych działań rozwojowych w celu zwiększenia efektywności i skuteczności ukierunkowanej terytorialnie interwencji państwa.

Tabela 4. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej

	<b>Stary paradygmat</b>	<b>Nowy paradygmat</b>
<b>Strategie</b>	Podjęcie sektorowe	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
<b>Cele</b>	<b>KONKURENCYJNOŚĆ:</b> Słowo - wytrych: wskazywanie wielu elementów jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładanie się różnorodnych nieskoordynowanych działań	<b>KONKURENCYJNOŚĆ:</b> Główny element nowej polityki regionalnej (dyfuzja wzrostu) Precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej poprawiania Wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie
	<b>WYROWNYWANIE:</b> Duży nacisk na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciwny do zamierzonego - pogłębianie się różnicowań, rozpraszanie środków	<b>WYROWNYWANIE:</b> Działania „wyrównawcze” w węższym zakresie. Istotne dla całego kraju, na wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną” niezbędną do dalszego rozwoju
<b>Narzędzia</b>	Subsydia i pomoc publiczna	Zintegrowane instrumenty „miękkie” i „twarde”, otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja
<b>Wymiar terytorialny</b>	Regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności. Słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego, „algorytm biedy”	Podjęcie terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe). Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji
<b>Jednostki terytorialne</b>	Jednostki administracyjne. Brak uwzględnienia relacji miasto-wieś w instrumentach polityki,	Jednostki funkcjonalne. Różnicowane podejście do różnych typów

	obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju.	terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych
<b>Aktorzy</b>	Rząd i samorząd	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu – „empowerment of multi-level governance”

Źródło: Syntetyczne ujęcie przejścia od tradycyjnego postrzegania roli polityki regionalnej do nowoczesnych trendów przyjmowanych przez kraje OECD, na podstawie OECD za: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*.

W Strategii zaakcentowano działania dotyczące wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania, w którym zwiększa się rola samorządu województwa, który - obok Ministerstwa Rozwoju Regionalnego - będzie podmiotem realizacji polityki regionalnej. Uwzględniono tutaj również strategiczne wyzwania dla rozwoju całego kraju sformułowane w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Przedstawione w Strategii zadania zmierzają do osiągnięcia: spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zmniejszenia dystansu rozwojowego do pozostałych regionów UE, silnej konkurencyjności i innowacyjności, skuteczności, efektywności i partnerstwa w realizacji celów rozwojowych, bezpieczeństwa ekologicznego, wysokiego poziomu i skuteczności ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych.

Stopniowo zasada *governance* zakorzenia się w świadomości różnych instytucji publicznych i okołopublicznych, staje się elementem polityk, jest przedmiotem różnych dokumentów programowych np. rozumienie terminu *good governance* i jego elementy zaprezentowano w *Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na lata 2007 - 2013* (MRR 2006b), gdzie zakres pojęcia był determinowany operacyjnym charakterem dokumentu oraz rodzajem wsparcia udzielanego w ramach V osi priorytetowej *Dobre rządzenie*. W dokumencie tym wskazano, że *dobre rządzenie* polega na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych, w tym podniesieniu jakości kadr administracji w celu poprawy jakości usług

publicznych i modernizacji funkcjonowania administracji oraz wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z sektorem pozarządowym. Innym przykładem jest przyjęta 12 stycznia 2010 roku przez Unię Metropolii Polskich *Stanowisko w sprawie Dokumentu Komisji Europejskiej – konsultacje dotyczące przyszłej strategii Europa 2020* (UMP 2010), w którym Unia przychyliła się do budowania w przyszłości kultury współpracy i sieciowania działań, szczególnie podkreślając rolę obszarów metropolitalnych w projektach rozwojowych w Europie.

Na zakończenie warto wspomnieć, że lektura kluczowych dla rozwoju Dolnego Śląska (*Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020*, *Dolnośląska Strategia Innowacji*, *Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej*) czy Wrocławia (*Wrocław w perspektywie 2020*) pozwala stwierdzić, że koncepcja *governance* nie jest kluczową zasadą regulującą sposób zarządzania poszczególnymi politykami. Fragmentarycznie podkreśla się w nich rolę aktorów regionalnej sceny publicznej (przedsiębiorstwa, partnerów społecznych, pozarządowych, inicjatywy obywatelskie), jednak jeśli planowane jest ich włączenie do współpracy, to raczej na zasadzie *top-down* niż *bottom-up*, co stoi w sprzeczność z ideą *governance*. Uczestnictwo w projektach regionalnych ma charakter elitarny w stosunku do pewnego typu podmiotów i mimo postulowanej w fazie deklaratywnej otwartości, woli współpracy i partnerstwa, pozostawia niewiele przestrzeni do pełnego wdrożenia koncepcji do praktyki w zarządzaniu regionalnym. Mimo dotychczas podejmowanych prób (por. Lackowska 2009), zupełną „białą plamą” w tym względzie pozostają koncepcje rozwoju strategicznego Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego jako kluczowego dla dalszego rozwoju Dolnego Śląska.

## **Governance w ujęciu metropolitalnym - wnioski**

Warto zaznaczyć, że koncepcja zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej oraz obszarami metropolitalnymi nie jest spójna ani pod względem teoretycznym ani tym bardziej z punktu widzenia praktyki zarządzania. Na płaszczyźnie teoretycznej mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanymi nurtami pochodzącymi z różnych dyscyplin



naukowych. Zasadniczym problemem zarządzania wielopoziomowego jest fakt, że w dużym stopniu określone jest przez własne ramy instytucjonalne, wpływy sytuacyjne, aktualne problemy, przez poszczególnych aktorów. Koalicje, konstelacje aktorów etc. mogą takiej sytuacji współstanowić o oddziaływaniu zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej.

W praktyce zarządzania napotkać można szereg problemów utrudniających zastosowanie *regional i metropolitan governance*. Wyróżnić można zatem warunki brzegowe dla realizacji idei *governance* w ujęciu metropolitarnym:

- *aktorzy*: trudności sprawia już sam stan faktyczny, iż być może nie istnieją żadne otwarte i przejrzyste rodzaje postępowanie, jeśli ktoś powinien lub może współdziałać w zakresie zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej: czy aktorzy uczestniczą w tym poprzez samorekrutację lub kooptację lub czy są systematycznie do tej roli wybierani i przez kogo;
- *konstelacja aktorów*: sam fakt, iż aktorzy danego regionu zintegrują się w działaniu kolektywnym, nie jest wystarczający. Muszą to być bowiem aktorzy „*istotni*”, to znaczy tacy, którzy są ważni dla rozwoju i analizy problemu w danym regionie. Wchodzi to w konflikt z zasadą reprezentacji interesów. Powinna tu mieć więc zastosowanie zasada: tylko tylu reprezentantów powinno zostać włączonych w działania, ilu jest niezbędnych do załatwienia sprawy. Dodatkowo współdziałać powinni jedynie ci, którzy mają w tym uzasadniony interes, przy czym preferowani powinni być ci aktorzy, którzy są zorientowani regionalnie, a nie lokalnie (Schmitter 2001, s. 64). Im skuteczniejsza okaże się rekrutacja na bazie reprezentatywnej, tym większy i bardziej heterogeniczny będzie krąg uczestników, a przez to tym trudniejsza będzie kooperacja i znalezienie konsensusu (por. Dahl 1994). Z reguły jest to osiągnięte w taki sposób, że wewnątrz grupy podejmowane są decyzje organizacyjne (grupa kierująca, grupa koordynująca, grupy robocze w zakresie różnych tematów);
- *kwestie instytucji*: kwestie instytucji przeplatają się przez całą dyskusję dotyczącą zarządzania wielopoziomowego. Dotyczy to z jednej strony włączenia zarządzania wielopoziomowego w istniejące ramy instytucjonalne, w szczególności w uzasadnione



struktury, z odpowiednimi oddziaływaniami istniejących już instytucji na *regional governance*. Z drugiej strony zaś wszystkie kolektywne relacje interakcji są narażone na zwiększającą się ciągle instytucjonalizację, co ma na celu uczynienie ich bardziej przewidywalnymi, uboższymi w ryzyko, a tym samym bardziej niezawodnych (por. Sailer 2001);

- *tematy*: różne formy zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej, które opierają się na konsensusie, siłą rzeczy selektywnie odnoszą się do tematów i rozwiązań problemów. Selektywność wynika z dwóch źródeł: po pierwsze zbiorowości mogą podejmować jedynie takie tematy, które odpowiadają ich zdolnościom i zakresowi umiejętności. Z drugiej zaś pozwala się im jedynie na takie rozwiązania, które mogą być opracowane za pomocą dostępnych środków a kooperanci nie pokłócą się z powodu nierozwiązywalnych konfliktów dotyczących podziału;
- *kształtowanie konsensusu vs. zdolność do konsensusu*: wprawdzie konsensus odgrywa istotną rolę w zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej, jednak może on również ograniczać zdolność innowacyjną.

Różne formy współpracy na poziomie regionalnym mieszają się w praktyce i tylko niektóre odpowiadają typowi kooperacji horyzontalnej poprzez argumentowanie i negocjowanie. W przypadku niektórych z nich oddziałuje także sterowanie hierarchiczne, co widać w wymogach w zakresie środków wsparcia oraz uczestniczących szczebli administracji. Uczestnicy sięgają po nowe wzorce zarządzania wielopoziomowego jedynie wtedy, gdy osiągną porównywalną korzyść ze swojego działania wobec innych form działania kolektywnego. Dla polityków i urzędników korzyść tkwi w tym, iż mają oni możliwość pracować bardziej elastycznie i bezpośrednio z samymi zainteresowanymi; dla aktorów niepaństwowych i nielokalnych korzyścią jest możliwość poszukiwania bezpośredniego dostępu do decydentów. Wszyscy oceniają nieformalność jako zjawisko, które umożliwia dyskusję nad tematami i rozwiązaniami.

*Governance* jest koncepcją mało znaną w praktyce zarządzania rozwojem regionalnym Dolnego Śląska. Brakuje tu nadal stałych i trwałych form zarządzania wielopoziomowego. Przyczyny leżą zarówno po stronie sposobu zorganizowania i funkcjonowania instytucji





publicznych, ale również braku silnych regionalnych i metropolitalnych (poza biznesowymi, niekiedy akademickimi) ośrodków kreowania projektów rozwojowych (np. w formie *think-tanków*). Dotychczas ukonstytuowane instytucje mają raczej formalny niż rzeczywisty wpływ na regionalne i metropolitalne projekty rozwojowe, co spowodowane jest ograniczonymi możliwościami prawnymi lub zasobami. Nawet jeśli uwzględnić fragmentaryczne i niespójne zapisy kluczowych dokumentów rozwoju regionalnego, działalność formalnie powołanych ciał konsultacyjno-doradczych, nieformalnych inicjatyw na rzecz realizacji projektów na szczeblu regionalnym, doświadczenia we współpracy na linii region – Wrocławski Obszar Metropolitalny, należy stwierdzić, że wdrażanie koncepcji *governance* jest dopiero w fazie załączkowej. Z powyższych założeń wynikają konkretne rekomendacje dla praktyki zarządzania rozwojem regionalnym.

## **Nowe aspekty zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym - rola instytucji skonstruowanych / niewiększościowych (delegowanie zadań, finansowanie, struktura personalna, odpowiedzialność)**

Jak zasygnalizowano powyżej, na gruncie nauk społecznych, a zwłaszcza politologii zarządzanie publiczne można zdefiniować jako użycie władzy politycznej i sprawowanie kontroli w odniesieniu do wykorzystania zasobów istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, do kształtowania warunków działania podmiotów gospodarczych oraz zasad rozdziału korzyści, jak też do relacji między rządzącymi a rządzonymi. Tak rozumiane zarządzanie publiczne, sprzężone z metodologią nauk społecznych, przejawia się jako: (a) forma reżimu politycznego; (b) proces sprawowania władzy oraz zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami regionu na rzecz jego rozwoju; (c) zdolność władz do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych, jak też realizowania przypisanych im funkcji (DAC, 1993, s. 14). Następuje zatem zasadnicze przekształcenie w formie prowadzenia polityki publicznej zarówno na poziomie supranarodowym, narodowym, jak i



regionalnym. Władze publiczne różnego szczebla stają się dominującym, ale nie jedynym źródłem władzy, przestają być monopolistą w procedurze decyzyjnej, a aktorzy dotychczas określani jako zewnątrzni (agencje, komitety, partnerzy społeczni i obywatelscy) zaczynają być określani jako równoważni. Oznacza to potrzebę głębokiej reformy struktur władczych, tak by utrzymać jego efektywność w warunkach zarządzania sprawami publicznymi, utrzymać spójność społeczną i zapewnić operacyjną kontrolę władz regionalnych nad wydarzeniami dziejącymi się na jego terytorium. Celem teoretyków posługujących się tymi modelami jest zatem podkreślenie jakościowej zmiany w sposobie oddziaływania władz regionalnych. Zmiana ta ma polegać na odchodzeniu od bezpośredniego zaangażowania państwa w gospodarkę i tranzycji (reprodukcji) działania sfery publicznej do pośredniego oddziaływania poprzez normy regulacyjne i w efekcie do doskonalenia strukturalnego.

Owa racjonalność i efektywność, aby były skutecznie definiowane i realizowane, powinny być związane ze swej natury z realizacją zasady subsydiarności, gdyż bazując na jej sensie, zadanie przypada do realizacji temu, który jest usytuowany możliwie najniżej w strukturze administracyjnej, ale równocześnie jest zdolny do efektywnego wykonywania zadań. W duchu tych ogólnych wytycznych epistemologicznych zdefiniowany jest także art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który mówi o zasadzie kierowania się zdolnością wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, cyt. *„Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych określa ustawa”* (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997) i to właśnie powinno być uwzględniane przy funkcjonalnym zarządzaniu rozwojem regionu w ujęciu metropolitalnym. Jednak proces decentralizacji władzy, który dokonał się w Polsce po 1999r. nie uwzględnił zjawiska metropolizacji tj. stworzenia szczególnych rozwiązań dla obszarów metropolitalnych w postaci wielkich aglomeracji miejskich, będących węzłami różnych sieci (transportowych, naukowych, gospodarczych itd.). W tym sensie regionalizacja może stać się przeszkodą metropolizacji w aspekcie jej instytucjonalizacji, gdyż mamy do czynienia z sytuacją, w której region (NUTS 2) zyskuje zadania i powołuje instytucje, które winny należeć zgodnie z zasadą subsydiarności i duchem art. 15 ust. 2 Konstytucji RP do władz na poziome



metropolitarnym, czyli np. do powiatów metropolitarnych (NUTS 3) (Izdebski, 2010, s. 62-68).

W omawianym przypadku mamy typowe zagrożenia dla implementacji zasad nowego zarządzania i współzrządzenia. Źródła tych zagrożeń tkwią zarówno po stronie obiektów (regulacje ustawowe), jak i po stronie podmiotów (władze regionalne, lokalne, municypalne i instytucje skonstruowane). To nowe zarządzanie, w omawianym przypadku - wyodrębnionym w ramach regionu obszarem lub obszarami metropolitarnymi - staje się problematyczne, jeśli obiekt współzrządzenia jest złożony, ale wewnętrznie nieuporządkowany (nieustrukturyzowany), a podmioty nie dysponują odpowiednią wiedzą na temat relacji, które go konstytuują. W efekcie podejmujący działania nie są w stanie przewidzieć ich następstw. Bariery współzrządzenia mogą być także związane z niską zdolnością strategicznego uczenia się, co może wynikać zarówno z natury obiektów (duża wewnętrzna, chaotyczna zmienność), jak i podmiotów (Jessop, 1997).

Konsekwencją praktyczną tej sytuacji jest brak realizacji strategii i fasadowość lub nieefektywność podmiotów funkcjonalnych (organizacji i instytucji skonstruowanych). Powszechną praktyką bowiem przy określaniu strategii jest zmiana struktur organizacyjnych, które sprzyjają jej realizacji, jak również tworzenie nowych struktur organizacyjnych, podział obowiązków, opracowanie programów komunikowania się i współpracy (Kozuch, 2006, s. 42-44). Chodzi tu zatem o dostosowanie struktur do celów, a nie odwrotnie. Takiemu właśnie zabiegowi, związanemu z nowymi tendencjami zarządzania regionem i obszarem metropolitarnym, służy przekazywanie elementów władztwa publicznego (szczególnie w zakresie dostarczania i regulowania usług publicznych) specjalnie do tego powołanym, zróżnicowanym pod względem formy podmiotowości prawnej i związania z centrum administracyjnym instytucjom, nazywanymi instytucjami skonstruowanymi lub niewiększościowymi. Jest to o tyle istotne dla całości zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitarnym, gdyż przekazanie uprawnień decyzyjnych nie zamyka się w obrębie wąsko rozumianej administracji jednego z segmentów (administracji rządowej lub administracji regionalnej czy lokalnej), ale jest implementowane do różnych obszarów funkcjonalnych, a zatem wymagających zarówno uprawnień kompetencyjnych, jak i zdolności sprostania

kryteriom efektywności, a w sensie formalnym jest związane z koniecznością realizację przez Polskę zasad *good governance*'u i pozostałych wytycznych nowego zarządzania w krajach UE.

## Rola i klasyfikacja instytucji skonstruowanych

Podmioty skonstruowane stanowić powinny z jednej strony konkurencję dla ekspertów-biurokratów i dla politycznie obsadzonych decydentów, a z drugiej strony są dla nich swego rodzaju instytucjami obywatelskiej kontroli i to zdecydowanie skuteczniejszymi niż kontrola polityków. (Page, Wright, 1999, s. 5-8 oraz Dahl, 1995, s. 102-103). Instytucje te są częścią szeroko rozumianej sfery publicznej, co oznacza, że mieszczą się w kategorii administracji publicznej. Z jednej strony, ich organizacja i sposób funkcjonowania projektowane są jako przeciwieństwo klasycznej biurokracji rozumianej jako odseparowane od otoczenia, wewnątrznie zamknięte, hierarchiczne ciała. Jednocześnie, fakt wchodzenia w szeregi sfery publicznej odróżnia je istotnie zarówno od podmiotów czysto gospodarczych, czyli nastawionych na ekonomiczny zysk, jak i od organizacji obywatelskich.

Instytucje tego typu przyjmują różne nazwy oraz formy prawne i znane są w literaturze i praktyce jako:

- agencje,
- komitety,
- rady,
- autonomiczne podmioty zarządzające,
- *quangos* (*quasi-NGOs*),
- dobrowolne porozumienia,
- ustalanie standardów,
- sieci regulacyjne,
- zarządzanie poprzez informowanie (Kolarska-Bobińska, 2009, s. 8).

Wszystkie te formy skutecznie uniemożliwiają ich jednoznaczne zaklasyfikowanie.

Badania prowadzone przez R. Maynz i F. Scharpfa pokazały, że tworzenie tego typu rozwiązań może przyczynić się do rozwiązania problemu braku sprawności władz publicznych, gdyż w wyniku tego nowego współzrządzenia dochodzi do wymiany zasobów.



Podmioty publiczne uzyskują zasoby wiedzy, informacji, kapitału, legitymacji i partycypacji, a zatem i dzielenia się odpowiedzialnością, a podmioty skonstruowane mogą zyskać wpływ na polityki publiczne, w dziedzinach, w których miało to dla nich znaczenie (Maynz, Scharpf, 1995).

Kolejnym przyczynkiem do rozważań nad tworzeniem instytucji skonstruowanych jest ich wpływ na kapitał społeczny regionu i metropolii. Michael Woolcock i Deepa Narayan w swoich badaniach nad rolą kapitału społecznego analizowali cztery perspektywy wpływu owego kapitału na rozwój gospodarczy. Jedną ze zmiennych była właśnie perspektywa instytucjonalna a drugą synergizm (Woolcock, Narayan, 2000). W ujęciu perspektywy instytucjonalnej przyjmuje się, że potencjał grup społecznych do współpracy i osiągnięcia kolektywnych celów zależy od jakości instytucji regulujących aktywność owych grup. Zwolennicy tego punktu widzenia odwołują się do szeroko zakrojonych studiów porównawczych, które dowodzą, że zmienne takie jak: uogólnione zaufanie, rządy prawa, wolności obywatelskie, jakość biurokratyczna są pozytywnie skorelowane z właściwą instytucjonalizacją kapitału społecznego w formie nowych metod zarządzania. Co więcej w regionach, w których jakość instytucji jest niska sam kapitał finansowy (np. w formie funduszy unijnych czy prywatnych) nie wystarczy, by osiągać cele rozwojowe; gdy panoszy się korupcja<sup>1</sup> czy nepotyzm, biurokracja działa ociężale, narusza się prawa własności – niezbędne są równoczesne inwestycje w instytucjonalny kapitał społeczny, bo bez tego trudno byłoby podnieść sprawność rozwiązywania problemów.

Dopełnieniem ujęcia instytucjonalnego jest wspomniany synergizm. Synergizm zrodził się ze studiów nad stosowanymi w różnych regionach strategiami rozwojowymi z punktu widzenia występujących w nich relacji między biurokacją, a różnego typu aktorami. Dały one podstawę do sformułowania trzech tez, na których opiera się podejście synergiczne:

---

<sup>1</sup> Według rankingu sporządzanego przez *Transparency International* pn. Indeks Korupcji Postrzeganej Polska ułokowała się na 49 miejscu wśród 180 sklasyfikowanych krajów świata. Jest to jedno z najgorszych miejsc wśród państw UE. Wysoki poziom korupcji postrzeganej skutkuje również spadkiem zaufania do publicznych instytucji, czego dowodem są z kolei niskie oceny za sprawność instytucjonalną i utrudnienia biurokracyjne przyznane Polsce w rankingu WEF. Patrz szerzej na temat tego rankingu: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009).



- władze publiczne i społeczeństwa nie są z zasady ani dobre, ani złe; urzędy, korporacje, grupy obywatelskie są zmiennymi, które mają wpływ na osiągnięcie kolektywnych celów,
- władze publiczne, podmioty gospodarcze i społeczności same w sobie nie dysponują zasobami niezbędnymi do osiągnięcia zrównoważonego, opartego na stabilnych podstawach rozwoju; dlatego też wymagana jest komplementarność i partnerstwo wewnątrz sektorów i pomiędzy nimi; identyfikacja warunków pojawienia się synergii to (w zakresie rozwoju) centralne zadanie badawcze i praktyczne,
- spośród tych sektorów rola władz publicznych w zapewnieniu rozwoju jest najistotniejsza, ale i najbardziej złożona ze względu na jego rolę: głównego dostawcy dóbr publicznych, arbitra i egzekutora zasady rządów prawa oraz aktora sceny publicznej, zdolnego działać ponad podziałami (Kaźmierczak, Rymsza, 2007, s. 57).

Znaczenie państwowo - społecznej synergii polega na tym, iż katalizuje ona rozwój. Zdaniem Petera Evansa, osiągnięcie efektu synergii w działaniach podejmowanych przez państwo i obywateli wymaga spełnienia dwóch warunków: komplementarności i osadzenia (*embeddedness*).

Komplementarność to tyle, co wzajemnie wspierające relacje między publicznymi a prywatnymi aktorami. Rozumiana konwencjonalnie, zakłada jasny podział pracy między partnerami, wynikający z ich odmiennych właściwości: każdy, zarówno władza publiczna, jak i podmioty prywatne, wnosi swój wkład – to, co jest jego specjalnością – daje to w efekcie lepszy rezultat niż gdyby każdy działał z osobna.

Osadzanie dotyczy powiązań, które, przekraczając podziały publiczno-prywatne, łączą obywateli i przedstawicieli instytucji publicznych. Osadzanie w istocie oznacza, że programy rozwojowe implementowane w danej społeczności odgórnie, aby mogły okazać się skuteczne w dłuższej perspektywie czasowej, muszą się w niej zakorzenić, innymi słowy dołączyć za pośrednictwem wertykalnych powiązań pomostowych do istniejących sieci lokalnych. Synergia, zdaniem Evansa, polegająca na kombinacji między komplementarnością i

osadzeniem powoduje, że oba warunki wzajemnie się uzupełniają: pierwszy z nich stwarza potencjał rozwojowy, drugi – daje podstawę jego spożytkowania (Evans, 1996).

Reasumując ten aspekt rozważań nad wyłanianiem się instytucji zarządzania rozproszonego w świetle jego powiązań z kapitałem społecznym należy podkreślić, iż powstanie nowych relacji instytucjonalno-strukturalnych jest warunkiem podjęcia współpracy, a ta jest niezbędna by pojawiło się zaufanie, które decyduje o komplementarności i osadzeniu i które jest dobrem deficytowym w polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej, gdyż, jak pokazała Diagnoza społeczna za rok 2007 wskaźnik uogólnionego zaufania społecznego w Polsce w wynosił 11,3%, przy średniej dla krajów UE około 40% (Dryll, 2007). Można więc postawić tezę, iż żadna lub prawie żadna inicjatywa odgórna, która nie jest komplementarna i osadzona nie da impulsu rozwojowego.

## **Obszary, efektywność oraz kryteria wyłania instytucji skonstruowanych**

Jak pokazują badania nowe metody zarządzania i tworzenia instytucji skonstruowanych w regionach państw członkowskich UE występują w następujących rodzajach polityk publicznych: innowacyjnej, rynku pracy, społecznej, ochrony środowiska (Kolarska-Bobińska, op. cit., s. 8), a więc w tych, dziedzinach, w których polskie władze regionalne i lokalne najczęściej tworzą strategie funkcjonalne, zgodnie z zapisami znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 9 pkt. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). W obrębie tych właśnie strategii i obszarów funkcjonalnych będzie dokonana analiza funkcjonowania instytucji skonstruowanych działających na terenie województwa dolnośląskiego i mających potencjalny wpływ na zintegrowane zarządzanie obszarem metropolitarnym.

Aby jednak dokonać analizy funkcjonowania tych instytucji należy określić sposoby i kryteria ich wyłaniania oraz słabe strony związane z ich powoływaniem. Nowe zintegrowane zarządzanie regionem czy obszarem metropolitarnym musi uwzględniać jego specyfikę wyrażającą się między innymi w tym, że:





- racjonalność polityczna i społeczna odgrywają ważną rolę przy podejmowaniu decyzji, a w związku z tym dokonywane wybory nie zawsze są zgodne z rachunkiem ekonomicznym,
- wybrane strategie działań są zgodne z logiką gry politycznej i opierają się na dominującej koalicji, w tym także przy uwzględnieniu aren nierywalizacyjnych,
- występują trudności w wyznaczaniu celów działania, zwłaszcza przy efektach mało wymiernych i ujawniających się w dłuższym czasie,
- trudno jest określić efekty działań w zakresie zaspokojenia dóbr publicznych i społecznych, jak też rozdzielić te efekty przy zaspokojeniu różnych potrzeb społecznych,
- kadencyjność utrudnia myślenie strategiczne, ma ona także wpływ na politykę kadrową, finanse, realizowane projekty, itp. (Wiatrak, 2006, s. 47).

W związku z powyższą specyfiką zarządzania wyłania się zasadniczy element związany z tworzeniem instytucji skonstruowanych, tj. decyzja o delegowaniu uprawnień, która jest punktem wyjścia do określenia struktury instytucjonalnej, w której prowadzona jest określona polityka publiczna. Kwestia delegowania uprawnień związana jest z racjonalizacją zarządzania danym procesem, a zatem w aksjologicznym ujęciu ma to związek z przywoływanymi zapisami art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wskazującej na zdolność do wykonywania zadań publicznych na danym obszarze, a w analizowanym przez nas przypadku obszarze metropolitalnym.

Podstawą racjonalnej decyzji o delegowaniu uprawnień jest analiza oczekiwanych kosztów i korzyści delegowania. Na podstawie analizy kosztów M.J. Horn stworzył model służący do wyjaśnienia wyboru struktury instytucjonalnej dla polityki regulacyjnej, w tym decyzji o delegowaniu uprawnień dla polityk publicznych / regulacyjnych, a dokładniej decyzji o delegowaniu uprawnień do agencji czy szerzej instytucji skonstruowanych i wyboru stopnia ich niezależności, a w konsekwencji funkcjonalności. Według M.J. Horna dany mocodawca (np. urząd) podejmując decyzję o delegowaniu uprawnień i stopniu



niezależności agencji powinien zminimalizować sumę kosztów przedstawicielstwa oraz kosztów podejmowania decyzji. Przy czym koszty przedstawicielstwa to koszty ewentualności, że agencja, której przekazano uprawnienia, nie osiągnie stawianych jej celów, gdyż zarządzający nią nie podzielają celów ustawodawcy lub nie działają z wystarczającą starannością. Koszty przedstawicielstwa to różnica między pożądanym stopniem osiągnięcia celu regulacyjnego a faktycznym stopniem osiągnięcia tego celu przez przedstawiciela (agencję).

Z kolei koszty podejmowania decyzji to koszty czasu i wysiłku niezbędnego do podjęcia i wdrożenia decyzji regulacyjnej. W przypadku zawiłych i długotrwałych procedur administracyjnych są to koszty czasu niezbędnego dla przeprowadzenia i wydania danej decyzji administracyjnej, a w przypadku uzgadniania stanowiska politycznego (np. na poziomie sejmiku, zarządu) są to koszty czasu niezbędnego dla wypracowania porozumienia politycznego. Minimalizacja łącznych kosztów (kosztów przedstawicielstwa i kosztów podejmowania decyzji) jest kryterium optymalizacyjnym uwzględnianym przy określaniu następujących elementów struktury instytucjonalnej:

- zakresu delegowanych decyzji i stopnia nieokreśloności mandatu,
- struktury zarządzania jednostką otrzymującą delegowane uprawnienia, w tym sposobu selekcji zarządzających, stopnia prawnej niezależności oraz typu organizacyjnego podporządkowania,
- procedur, które muszą być przestrzegane przy podejmowaniu decyzji regulacyjnych, w tym prawa stron do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji,
- natury i stopnia nadzoru nad decyzjami regulacyjnymi, w tym możliwości stosowania kar i nagród *ex post*,
- reguł rządzących przyznawaniem zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności regulacyjnych, w tym limitów zatrudnienia oraz sposobów uzyskiwania środków finansowych niezbędnych do wypełniania funkcji regulacyjnych (Horn, 1996, s. 26-29).



Minimalizacja łącznych kosztów może zostać osiągnięta przy różnych kombinacjach elementów struktury instytucjonalnej. Oznacza to, że z jednej strony, szczególnie w sytuacji, gdy delegowaniu uprawnień towarzyszy tworzenie urzędu/agencji/etc. otrzymującego delegowane uprawnienia, delegujący mocodawca posiada możliwość wybrania rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych zgodnie z własnymi preferencjami, z drugiej zaś strony wiąże się z wymogiem, aby przyjęte rozwiązania tworzyły spójny system bodźców ukierunkowujących działania urzędu zgodnie z oczekiwaniami delegującego mocodawcy.

Szczególnie istotną zmienną przy delegowaniu uprawnień jest kwestia niezależności tworzonego urzędu od mocodawcy. W odniesieniu do instytucji skonstruowanych, choć oczywiście nie tylko, niezależność jest wartością negatywną, definiowaną kontekstualnie jako „niezależność od”. W literaturze przedmiotu wyróżnia się zarówno aspekty subiektywne niezależności, jak i aspekty obiektywne/proceduralne owej niezależności. Jeśli weźmiemy pod uwagę analizę aspekty subiektywne to możemy wówczas mówić o trzech zmiennych określające stopień niezależności urzędu, który otrzymał delegowane uprawnienia.

Pierwszą z tych zmiennych jest delegujący mocodawca. Relacje mocodawca-urząd regulacyjny są na ogół relacjami ciągłej interakcji, dlatego ważne są wzory kulturowe określające jej przebieg. Tradycja administracyjna i kultura polityczna są zatem tym czynnikami, które kształtują style regulacji. W zależności od tych dwóch aspektów możemy wyróżnić cztery zasadnicze style regulacyjne: formalno-konfrontacyjny, formalno-koncyliacyjny oraz nieformalno-konfrontacyjny i nieformalno-koncyliacyjny. Jak pokazują badania, które zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania, w warunkach tradycji administracyjnej i kultury politycznej panującej w Polsce mamy do czynienia raczej ze stylem formalno-konfrontacyjnym. Fakt ten destrukcyjnie będzie wpływał na wyłanianie nowych oraz funkcjonowanie obecnych instytucji skonstruowanych, ale jest jednocześnie silnym argumentem na rzecz wyłonienia obszaru/szczębla metropolitarne w nowym zarządzaniu regionem.

Drugą zmienną są podmioty podlegające regulacjom, np. przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego, placówki badawcze i edukacyjne, itp., czyli jest to odpowiedź na pytanie kto podlega regulacjom i w jakim zakresie. W wymiarze formalnym relacje urzędu z

podmiotami regulowanymi są relacjami pozwalającymi urzędowi na unilateralne określanie treści działań regulacyjnych, a formalne prawa regulowanych podmiotów są prawami do bycia poinformowanymi o planowanych działaniach regulacyjnych, prawami do przedstawiania opinii oraz prawem do opóźniania regulacji, np. dzięki klauzuli o niezbędnych okresach dostosowawczych. Aspekt informacyjny, czy szerzej transparentności informacyjnej instytucji regulacyjnych w Polsce, pozostawia także wiele do życzenia, co ma swój niekorzystny wpływ na właściwy udział i dobór interesariuszy, co także będzie przedmiotem analizy w kolejnych jej częściach.

Trzecią zmienną w obszarze regulacji są organizacje sektora pozarządowego. Organizacje te w wielu aspektach i etapach procesu regulacyjnego zyskały formalne prawo do uczestnictwa. Wpływ organizacji pozarządowych jest tym większy, im większy jest poziom zaufania i stowarzyszenia, a także legitymizacji ich działania w społeczeństwie i im większe znaczenie danego problemu w percepcji społecznej. Przypomnę tylko w tym miejscu, iż uogólniony wskaźnik zaufania społecznego w Polsce w 2008r. wynosił 11,3%, czyli znacznie poniżej przeciętnej dla państw UE, a konsekwencją tego jest wartość wskaźnika stowarzyszenia się, który na 2007r. wyniósł 15% i przy średniej europejskiej kształtującej się w granicach 35-40%, jest znów jedną z najniższych wartości wśród państwa UE (Dryll, 2007, op. cit.).

W odniesieniu do aspektów obiektywnych niezależności urzędu regulacyjnego wobec delegującego uprawnienia regulacyjne mocodawcy należy zwrócić uwagę na jej korelaty w rozwiązaniach prawnych, organizacyjnych, personalnych i finansowych i znaleźć odpowiedź na pytanie, od czego zależy niezależność w każdym z tych wymiarów. W tabeli 5 przedstawiono wymiary niezależności instytucji regulacyjnych, modyfikując je do szczebla samorządu województwa.

Tabela 5. Wymiary niezależności instytucji regulacyjnych w odniesieniu do szczebla samorządowego w Polsce

WYMIAR	PARAMETR	WPŁYW NA STOPIEŃ NIEZALEŻNOŚCI
	Umocowanie ustawowe	XXX



<b>PRAWNY</b>	Umocowanie uchwałą sejmiku	XX
	Umocowanie uchwałą zarządu	X
<b>ORGANIZACYJNY</b>	Urząd regulacyjny częścią administracji samorządowej	X
	Urząd regulacyjny własnością urzędu (np. w formie spółki)	XX
	Urząd organizacyjnie odrębny	XXX
<b>KADROWY</b>	Tryb mianowania zarządzającego	X
	Długość kadencji	XX
	Możliwość ponownego kandydowania	XX
	Praktyczny brak możliwości odwołania	XXX
<b>FINANSOWY</b>	Finansowanie z budżetu	X
	Finansowanie z wpływów własnych	XX

**Legenda: XXX – bardzo silny, XX – silny, X – nieznaczący**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Surdej A., 2006, *Determinanty regulacji administracyjno-prawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Kraków, s. 133.

Jak można wnioskować z załączonej powyżej tabeli prawna niezależność urzędu regulacyjnego wzrasta wraz ze wzrostem znaczenia aktu prawnego, który jest podstawą jego utworzenia. Jeśli istnienie i zakres działania urzędu regulacyjnego są zapisane w ustawie (np. ustawa o Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa działającej jednak regionalnie), to instytucja taka posiada silniejszą podstawę niezależnego działania niż gdyby została utworzona na podstawie rozporządzenia danego ministerstwa czy uchwały zarządu województwa.

Organizacyjna niezależność jest określona przez organizacyjne usytuowanie organu, który otrzymał delegowane uprawnienia regulacyjne względem mocodawcy regulacji (administracji samorządowej). Jeśli urząd regulacyjny jest częścią administracji



samorządowej lub urząd jest fundatorem i właścicielem danego urzędu utworzonego na przykład w formie spółki akcyjnej to organizacyjne podstawy jego niezależności są słabsze niż wtedy, gdy jest organizacyjnie wyodrębniony i gdy ma odrębny budżet (Surdej, 2006, op.cit., s. 132).

Personalne (kadrowe) gwarancje niezależności organu administracyjnego zależą od trybu mianowania zarządzających, długości kadencji i możliwości uzyskania ponownego wyboru oraz trybu odwołania, a w szczególności:

- jeżeli zarządzający zostaje mianowany decyzją sejmiku lub rady powiatu lub gminy wymagającą kwalifikowanej większości głosów, to jego niezależność zyskuje silniejsze podstawy niż gdyby był mianowany przez marszałka województwa czy starostę lub prezydenta czy burmistrza,
- jeśli zarządzający urzędem regulacyjnym zostaje mianowany na długi, znacznie przekraczający kadencję sejmiku czy rady powiatu lub gminy okres, a jego odwołanie jest możliwe jedynie po udowodnieniu mu popełnienia przestępstw natury kryminalnej, to wzrasta niezależność urzędu,
- jeśli zarządzający urzędem nie może być mianowany na kolejną kadencję, to zmniejsza się jego skłonność do zabiegania o polityczne poparcie i wzrasta możliwość podejmowania niezależnych działań.

Finansowa podstawa niezależności wiąże się ze sposobem uzyskiwania przez urząd regulacyjny środków na finansowanie działalności. Jeśli budżet urzędu zależy od corocznej decyzji zarządu samorządowego, to finansowe podstawy jego niezależności są mniejsze niż wtedy, gdy jest to budżet wieloletni. Jeśli przychody urzędu pochodzą z dotacji budżetowej, to podstawy dla jego niezależności są słabsze niż wtedy, gdy urząd może uzyskiwać i zatrzymywać środki dzięki uprawnieniom do nakładania kar, pobierania opłat czy z własnej działalności usługowej.

Z przedstawionych powyżej aspektów niezależności wyłaniają się jej dwie płaszczyzny, tj. polityczna i ekonomiczna. Niezależność polityczna to usytuowanie agencji regulacyjnej względem ośrodków władzy w państwie poczynając od poziomu centralnego a

skończywszy na regionalnym czy mającym się wyłonić metropolitarnym. Niezależność ekonomiczna to zakres uprawnień do samodzielnego określania celów i sposobów prowadzenia polityki. Generalizując bardziej ten aspekt można powiedzieć, że niezależność polityczna jest funkcją rozwiązań instytucjonalno-proceduralnych, podczas gdy niezależność ekonomiczna jest funkcją szczegółowości/ogólności mandatu regulacyjnego.

Ostatnią z przesłanek proceduralnych działania instytucji skonstruowanych jest transparentność / otwartość działań owych urzędów. Wyrazem owej otwartości jest wymóg publikowania planów regulacyjnych, opinii, analiz, sprawozdań, które służą uzasadnianiu inicjatyw regulacyjnych. Informacja w procesie regulacyjnym jest ważna nie tylko dla podmiotów podlegających regulacji. Taka informacja, a może nawet wiedza organizacji jest wykorzystywana do przygotowywania projektów regulacji.

Ostatni aspekt transparentności i otwartości pozwala przejść do trzech kolejnych procesów, niezbędnych przy wyłanianiu instytucji skonstruowanych. Chodzi tu o zasygnalizowane powyżej procesy: zdefiniowanie interesariuszy i mechanizmów kontaktów między nimi, określenie stopnia konkurencyjności organizacji skonstruowanych i w końcu wyznaczenie instytucji koordynującej ich działania. Wszystkie te procesy są kluczowe przy definiowaniu modelu zarządzania obszarem metropolitarnym, gdyż pozwalają odpowiedzieć na pytania dla kogo z kim oraz w jakim celu ma działać dana organizacja.

## Zdefiniowanie interesariuszy organizacji skonstruowanych

Pojęcie interesariuszy (*stakeholders*) jest wykorzystywane w socjologii gospodarki (Por. Kośmicki, Janik, 1995). W tej perspektywie badawczej interesariuszami są wszystkie te jednostki i grupy, które oddziałują na osiągnięcie przez określoną organizację jej celów oraz są w sposób bezpośredni lub pośredni zainteresowane jej powodzeniem bądź niepowodzeniami. W literaturze pojawiło się szereg dodatkowych uściśleń pojęcia *stakeholders*. Dodatkowo wyodrębnia się m.in. interesariuszy:





- pierwszego (kadra zarządzająca, członkowie organów nadzorczych) oraz drugiego rzędu ('szeregowi' pracownicy, dostawcy, kooperanci, rywale, media, grupy interesu, publiczne ośrodki decyzyjne),
- wewnętrznych (obarczonych odpowiedzialnością służbową w ramach organizacji) oraz zewnętrznych (nieobjętych odpowiedzialnością organizacyjną),
- kontraktowych (menadżerów, pracowników, dostawców, kredytodawców itp.) i publicznych (m.in. konsumentów, publiczne ośrodki decyzyjne, uniwersytety i publiczne jednostki badawcze, organizacje pozarządowe, media),
- konkurentów, czyli instytucje konkurujące o zasoby. Najważniejszym zasobem stanowiącym przedmiot konkurencji są wydatki odbiorców i dostęp do nakładów / finansowania (Kozuch, 2006 op. cit., s. 76-79).

Biorąc pod uwagę realia – i polskie, i regionalne – należałoby podjąć na Dolnym Śląsku działania zmierzające do wytypowania, a następnie włączenia odpowiednich podmiotów w obręb interesariuszy, szczególnie zaś pierwszego i drugiego rzędu (Sroka, 2007, s. 10-11). Proces selekcji powinien być niezwykle wyważony, a jego przebieg w żaden sposób nie może budzić wątpliwości, czy – tym bardziej – podejrzeń o jakiegokolwiek formy klientelizmu oraz nepotyzmu, w szczególności w jego rodzinno-towarzyskiej odmianie, której nagminne występowanie zdecydowanie oddala nasz region, jak i cały kraj od standardów świata zachodniego.

Jednym z kryteriów uniknięcia negatywnych zjawisk opisanych powyżej jest wprowadzenie konkurencji między organizacjami skonstruowanymi. O konkurencyjności między tymi organizacjami możemy mówić wówczas, gdy istnieją przynajmniej dwa podmioty mające takie same lub podobne cele oraz podmioty te działają na tej samej arenie konkurencyjnej, tzn. w ramach określonego typu świadczenia usług czy polityki publicznej. Konkurencyjność takiej organizacji *sensu largo* ma na celu lepsze zaspokajanie potrzeb nabywców towarów i usług publicznych.

Konkurencyjność organizacji publicznej składa się z wewnętrznego i zewnętrznego aspektu. W wymiarze wewnętrznym jest to zbiór aktywów, zasobów i umiejętności, które są wykorzystywane do budowy przewagi konkurencyjnej (szkoła zasobowa myślenia



strategicznego), z kolei w wymiarze zewnętrznym to minimalizacja kosztów funkcjonowania i zróżnicowanie usług (szkoła pozycyjna myślenia strategicznego) (Obłój, 1998, s. 70).

Konkurencyjność organizacji publicznych powinna być rozumiana inaczej niż konkurencyjność w sektorze przedsiębiorstw. Jeżeli przyjmiemy, że konkurencyjność między podmiotami prywatnymi na wolnym rynku ma prowadzić do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej i pozycji dominującej na rynku przez daną firmę oraz w istocie do redukcji działań konkurencji to w odniesieniu do konkurencyjności organizacji publicznych chodzi o osiągnięcie, wypracowanie modelu wymiany relacyjnej. W modelu tym akcent położony jest na wzajemne zależności i korzyści, wzajemne zaufanie, jawną komunikację, długi okres oraz relacje wygrany-wygrany (Obłój, 1998, op. cit., s. 71).

Aby pomóc osiągnąć ten typ relacji kluczowym czynnikiem jest wyznaczenia instytucji koordynującej te relacje, która miałaby wysoki i niekwestionowany autorytet dla wszystkich stron, znaczne zasoby koncyliacyjne oraz odpowiednie umocowanie prawne. Odnosząc to do nowych form zdecentralizowanego zarządzania obszarem metropolitarnym, chodziłoby tu zatem o wyodrębnienie organów decyzyjnych i kontrolnych takiego obszaru i przypisanie im wszystkich powyższych cech instytucji koordynującej (np. władze powiatu metropolitarne). Bez takich zasobów prawnych, finansowych i ekonomicznych rozważania o możliwości zdecentrowanego zarządzania daną metropolią będą wplątane w ciągłe spory kompetencyjne i będą skutkowały brakiem możliwości prowadzenia polityk rozwoju. Są to zasadnicze, ale nie jedyne warunki ograniczające możliwość kreowania owych organizacji. Stąd też poniżej dokonano zestawienia pozostałych przesłanek, które mogą ograniczać czy wręcz uniemożliwiać implementowanie nowych metod zarządzania.

## **Zagrożenia związane z wyłanianiem instytucji skonstruowanych**

Ograniczenia czy wady nowych metod zarządzania obszarami metropolitarnymi związane są z faktem, iż wykorzystują one różne rozwiązania rynkowe do zaspokajania rozmaitych



potrzeb społecznych. W tym kontekście areny tworzone w sektorze publicznym nie są rynkami wolnej konkurencji lecz rynkami konkurencji organizowanej przez władze publiczne. Różnica między nimi jest taka, że na jednych wyborcu usługodawcy dokonują konsumenci, a na drugich władza publiczna w imieniu konsumentów. Według Boba Jessopa owo współzrządzenie jest zatem instytucjonalną reakcją na niesprawność rynku i państwa. Nie oznacza to jednak, że współzrządzenie daje gwarancję powodzenia w zarządzaniu (Jessop, 2007). Lista potencjalnych problemów wiążących się z zarządzaniem rozproszonym wynika z negatywnych przesłanek, do których zaliczyć można:

- **napięcia polityczne** - zagadnienie to wiąże się z dwoma płaszczyznami sporu: po pierwsze, stworzenie sprawnego systemu zarządzania rozproszonego wymaga jasnego podziału zadań z zakresu administracji publicznej między te o charakterze politycznym i te, które mają charakter wykonawczy, a następnie w ich ramach między zadania biurokratyczne i menedżerskie (odsyłane do agencji); bez tego podziału może dojść do patologicznego wydzielenia zadań natury politycznej do agencji, a w efekcie nastąpić ich upolitycznienie poza kontrolą administracyjną i społeczną; drugi problem z tym związany jest sytuacja niejako odwrotna – zbyt duże uniezależnienie się od kontroli politycznej może spowodować utratę zdolności centrum decyzyjnego do rzeczywistego kierowania powierzonym mu zakresem spraw publicznych na określonym obszarze, a w omawianym przypadku chodzi naturalnie o obszar metropolitarny;
- **osłabienie kontroli, odpowiedzialności** – rozdzielenie zarządzania na wiele częściowo niezależnych podmiotów, którym następnie przydziela się zadania, wymaga opracowania nowych form kontroli i egzekwowania odpowiedzialności, odmiennych od metod stosowanych w strukturach hierarchicznych; w przeciwnym razie może dojść od sytuacji, w której synonimem rozproszenia jest autonomizacja poszczególnych działań, prowadząca do realizacji sprzecznych celów w ramach systemu, odmiennych logik funkcjonalnych i w efekcie do licznych blokad wewnętrznych kończących się nieefektywnością; kontrola i egzekwowanie odpowiedzialności powinno się odbywać w formie stałego monitorowania działań



rozproszonych podmiotów, stąd też podstawowego znaczenia nabiera odpowiednie opracowanie tzw. kwantyfikatorów pracy administracyjnej, czyli policzalnych, jednolitych, stale mierzonych wskaźników jej efektywności;

- **odporność na zmiany** - podmioty rozproszone, jeśli nie są właściwie zarządzane, mogą zwiększać inercję układu administracyjnego, bez wątpienia bowiem podatność na szybką zmianę wielopodmiotowego układu jest większa z racji niehierarchicznych relacji wewnętrznych;
- **utrata specyfiki** - w wyniku napięć opisanych wyżej może zajść zjawisko praktycznego powielania funkcji urzędów administracyjnych przez agencje, przejęcie przez nie wzorców biurokratycznego zarządzania pionowego, co w efekcie daje sytuację, w której nie osiąga się większej skuteczności zarządzania publicznego, ale multiplikację struktur;
- **mała przejrzystość** - system rozproszony wymaga również bardzo czytelnego podziału kompetencji, w przeciwnym razie otrzymujemy bowiem chaotyczny układ o nieprzejrzystej odpowiedzialności, która to sytuacja zawsze prowadzi do konfliktów a czasami nawet wewnętrznego paraliżu;
- **słaba koordynacja** - brak silnego ośrodka koordynującego, który w warunkach administracji publicznej powinien być także ośrodkiem decyzji ponoszącym za nie polityczną odpowiedzialność, może zaowocować wewnętrznym rozproszeniem działań (Szczerski, 2005, s. 44-45).

W następstwie nakreślenia zasadniczych czynników wyłaniania się, tworzenia, funkcjonowania oraz patologii związanych z trendami w nowym zarządzaniu obszarami metropolitarnymi należy przedstawić ogólną sytuację w kraju w odniesieniu do sprawności instytucjonalnej, zwłaszcza w zakresie delegowania zadań. Zabieg ten pozwoli w kolejnej już części poddać inwentaryzacji obszary i aktorów funkcjonalnych w ujęciu nowego zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitarnym na terenie województwa dolnośląskiego.

## Sprawność instytucjonalna i efektywność wykorzystania nowych metod zarządzania w świetle badań empirycznych

Jak pokazują zarówno badania krajowe i zagraniczne sprawność instytucjonalna i efektywność zarządzania jest w Polsce słaba, a wzrost gospodarczy nie pociągnął za sobą zasadniczej zmiany w tym zakresie. Punktem wyjścia do postawienia takiej tezy są wyniki zamieszczone w poniższej tabeli przedstawiające ocenę trzech sfer, które są najistotniejsze z punktu widzenia możliwości zastosowania nowych metod zarządzania:

- a) jakość regulacji,
- b) zasady państwa prawa,
- c) efektywność rządzenia.

Tabela 6. Ocena obszarów polityki publicznej i sprawności instytucjonalnej w Polsce od 1996 do 2004 roku

Obszar/rok	1996	2000	2004
Efektywność rządzenia	0,63	0,38	0,47
Jakość regulacji	0,45	0,62	0,64
Zasady państwa prawa	0,46	0,62	0,51

Źródło: Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2005, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*, World Bank.

**UWAGA:** Ocena efektywności rządzenia agreguje takie kryteria, jak jakość usług publicznych, jakość administracji, efektywność usług publicznych, infrastruktura czy niezależność służby cywilnej. Jakość regulacji bierze pod uwagę takie wyznaczniki, jak bariery w prowadzeniu firm, liberalizacja cen, polityka konkurencji, przewidywalność zmian regulacji. Państwo prawa określone jest według następujących zasad: niezależność sądów, czarny rynek, ochrona praw własności, egzekwowalność kontraktów.



W okresie od 1996 roku w przytoczonych obszarach nie tylko nie dokonana się poprawa, ale też w przypadku efektywności rządzenia sytuacja uległa pogorszeniu. Postęp w zakresie jakości regulacji i funkcjonowania państwa prawa nie był zbyt wyraźny. Czy ta sytuacja może się powtórzyć w ciągu następnego dziesięciolecia? Automatycznej poprawy w tym zakresie, wynikającej z samego wzrostu gospodarczego, nie należy się spodziewać. Zarządzanie rozproszone i zintegrowane wymaga wysokiego poziomu kapitału społecznego, czyli takich kategorii, jak trwałe sieci społeczne, wzajemne uznanie, zaufanie czy wspólne działania (Mihaylova, 2004). Społeczeństwa przechodzące proces transformacji mają niski poziom kapitału społecznego.

Niski kapitał społeczny okazać się może znacznie trudniejszą barierą do pokonania niż brak dróg, oczyszczalni ścieków, czy nawet brak odpowiednio wykwalifikowanych kadr. Silne nieformalne więzi i niski kapitał społeczny, zamiast kooperacji przy wykorzystaniu środków, sprzyjają zaostrzaniu się konkurencji o wpływy i dostęp do nich. Inaczej mówiąc, postęp w zakresie efektywności zarządzania (łącznie z poprawą usług publicznych) może nie okazać się tak duży, jak można się spodziewać. Z drugiej strony może on nie sprzyjać budowaniu kapitału społecznego, który dla nowych form zintegrowanego zarządzania jest tak potrzebny (Grabowski, 2006, s. 100).

Potwierdzeniem niskiej zdolności zarządzania są wyniki badania przeprowadzone przez zespół kierowany przez T.A. Börzel (2008) oraz A. Buzogany, S. Gutenberg (2007), a także D. Kaufmanna, A. Kraaya, M. Masturzziego (2006). W wyniku tych badań doprecyzowana została teza o słabości instytucjonalnej i niskiej zdolności zarządzania. Przywoływana już T.A. Börzel stawia tezę, iż państwa w transformacji, do których naturalnie zalicza Polskę, wykazują paradoks podwójnej słabości. Paradoks ten polega na następującym zjawisku. Otóż podmioty publiczne wskutek presji zewnętrznej (rozwiązań UE, np. *good governance*) oraz ze względu na coraz większą złożoność poszczególnych obszarów publicznych (polityka rynku pracy, polityka innowacyjna, polityka wobec inwestorów zagranicznych, itp.) stają przed koniecznością wdrażania nowych metod zintegrowanego zarządzania, a więc delegowania uprawnień. Jednak te same podmioty państwowe są zbyt



słabe, aby zapewnić koordynację i wdrażania zadań delegowanych. Z kolei podmioty niepaństwowe, skonstruowane, niewiększościowe, nie dysponują *de iure* (prawnie, finansowo) oraz *de facto* (niski poziom zaufania społecznego, niskie wskaźniki kapitału społecznego, jakości prawa) zdolnościami i zasobami, aby odgrywać rolę wiarygodnych partnerów, a zatem im większa jest potrzeba niehierarchicznych metod zarządzania, tym mniej sprzyjające są warunki pojawienia się i efektywności tych metod (Börzel 2008, s. 69).

Do głównych czynników, które wpływają na ten paradoks należy zaliczyć: brak specjalistycznej wiedzy i informacji w zakresie nowych metod zarządzania, braki w zasobach ludzkich, lęk przed utratą autonomii (decydowania), brak tradycji, doświadczeń, brak lub ograniczone możliwości monitoringu, niski poziom zaufania społecznego i braki regulacyjne (Börzel 2008, op. cit., s. 82). Dodatkowo zaszczości historyczne powodują, że metody zarządzania są postrzegane jako jeden z elementów dziedzictwa socjalistycznego (sieci klientelistyczne, paternalizm, nepotyzm) nie przystające do instytucji demokratycznych.

Według F. Scharpfa i R. Mainz nowe metody zintegrowanego zarządzania mogą być skutecznie wdrażane, ale tylko wtedy, gdy decydenci mają możliwość hierarchicznego narzucania swoich decyzji podmiotom skonstruowanym, zjawisko to nazywa się cieniem hierarchii (ang. *shadow of hierarchy*). Aby to jednak uczynić musi być wysoki potencjał państwa (ang. *state capacity*). Wskaźniki potencjału państwa stosowane przez Bank Światowy mierzą jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i stopień jej niezależności od presji politycznej, a także jakość formułowania i wdrażania polityki oraz wiarygodność rządu pod względem zaangażowania w realizację takiej polityki. W przypadku, gdy mamy do czynienia ze niskim potencjałem państwa, słabe podmioty publiczne będą obwiałe się zdominowania eksperckiego, a do tego należy też dodać niski stopień organizacji społeczeństw jako pochodnej zaufania społecznego. (Maynz, Scharpf, 1995, op. cit.). Według ostatnich badań na temat potencjału państwa z 2006r. Polska w grupie 27 państw zajęła 25 miejsce, wyprzedzając Bułgarię i Rumunię (Kaufmann, Kray, Mastruzzi, 2006, op. cit.). W efekcie tego, głównym odniesieniem efektywności działań instytucji skonstruowanych jest sprawna absorpcja funduszy strukturalnych UE. Oznacza to jednocześnie, że kwestie dotyczące rozwiązywania problemów ekonomicznych czy społecznych mają mniejsze lub





iluzoryczne znaczenie, kluczowe stają się jedynie kryteria ilościowe. Ten merytoryczny wymiar działań wszelkiego typu agencji osłabiany jest też przez ich upolitycznienie i personalizację kontroli urzędów je tworzących (Börzel 2008, op. cit., s. 125).

W związku z faktem, iż w chwili obecnej w warunkach polskich ograniczone są możliwości zarówno strukturalne, jak i behawioralne, aby tworzyć nowe instytucje skonstruowane i przy okazji rozważyć sens obecnie funkcjonujących, zasadne wydaje się, wyłonienie szczebla metropolitarnego, który bazując na zjawisku cienia hierarchii i tezy podwójnej słabości będzie w stanie realizować / przeprowadzić strategiczne obszary rozwoju lokalnego w sensie jakościowym oraz skutecznie włączać się w antycypowanie i implementację procesów globalnych.

## **Inwentaryzacja obszarów i aktorów funkcjonalnych w ujęciu nowego zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitarnym na terenie województwa dolnośląskiego (obszar społeczny: polityka rynku pracy oraz gospodarczy: polityka innowacyjna, polityka wobec inwestorów zagranicznych, polityka energetyczna, polityka ochrony środowiska)**

W tej części opracowania dokonana zostanie inwentaryzacja obszarów i aktorów funkcjonalnych, której celem ma być wskazanie niezbędnych rodzajów działań, które wpłynęłyby na możliwość kreowania polityki zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitarnym na terenie województwa dolnośląskiego.

Na podstawie dostępnych danych i rodzaju działających organizacji skonstruowanych dokonano podziału obszarów strukturalnych na: obszar społeczny, w tym głównie politykę rynku pracy oraz obszar gospodarczy: politykę wobec inwestorów zagranicznych, politykę innowacyjną, politykę energetyczną i politykę ochrony środowiska. Takiemu podziałowi odpowiada bowiem struktura organizacji skonstruowanych mogących być przedmiotem



niniejszego opracowania. Z funkcjonujących organizacji skonstruowanych do analizy włączono:

1. Z obszaru społecznego: agencje zatrudnienia.
2. Z obszaru gospodarczego: agencje rozwoju regionalnego, Agencję Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej oraz Dolnośląską Agencję Współpracy Gospodarczej.

Zanim jednak zostanie szczegółowo omówiona działalność tych agencji i główne determinanty, które mogą pozytywnie lub destrukcyjnie wpływać na zintegrowane zarządzanie obszarem metropolitarnym, chcę przedstawić aspekt administracyjno-prawny, wskazujący na brak uporządkowania tej materii zarządzania w warunkach polskich.

W odniesieniu do analizy organizacji skonstruowanych w Polsce, w ramach których władza publiczna deleguje swoje uprawnienia zarządcze i wykonawcze można wyróżnić fundusze celowe i agencje.

Fundusze celowe są jedną z form organizacyjno-prawnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Fundusz celowy musi spełnić 3 kryteria: musi być powołany ustawowo, jego przychody muszą pochodzić ze środków publicznych, a wydatki muszą być przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań. Jeśli zadania funduszu są wyodrębnione z budżetu państwa, jest to państwowy fundusz celowy, jeśli z budżetu gminy, powiatu lub województwa – jest to fundusz samorządowy. Fundusz może działać jako osoba prawna lub jeśli w ustawie nie wyodrębniono formy prawnej, wówczas środki funduszy muszą być gromadzone na wydzielonym rachunku bankowym będącego w gestii dysponenta funduszu, określonego w ustawie powołującej fundusz (ustawa o finansach publicznych Dz. U. z 2005r., nr 249, poz. 2104).

Z kolei agencje mogą być tworzone na podstawie ustawy. Głównymi dochodami agencji są dotacje budżetowe i dochody z administrowanego mienia Skarbu Państwa. Agencje mogą także powoływać jednostki samorządu terytorialnego w formie spółek prawa handlowego. Ze względu na spełniane funkcje agencje można podzielić na:

- agencje utworzone w celu zarządzania wyodrębnionymi składnikami majątku Skarbu Państwa i te muszą być nadzorowane centralnie,



- agencje, których głównym zadaniem jest finansowe wspieranie środkami publicznymi wybranych rodzajów działalności gospodarczej i te mogą być nadzorowane regionalnie.

W odniesieniu od możliwości zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitarnym należy rozpatrzyć dwie kwestie związane z funkcjonowaniem obecnego modelu organizacji skonstruowanych:

1. W Polsce od dawna toczy się dyskusja publiczna o konieczności ograniczenia liczby agencji rządowych i funduszy celowych, realizujących zadania państwowe oraz o przekazaniu środków publicznych, którymi zarządzają do budżetu państwa, a przede wszystkim budżetów samorządowych. W odniesieniu do opisywanych powyżej zjawisk dotyczących nowego zintegrowanego zarządzania, celowe jest przeanalizowanie możliwości wykorzystania części zasobów agencji rządowych i funduszy celowych na wsparcie polityki rozwoju regionalnego.
2. Restrukturyzacja działania tych organizacji jest tym bardziej uzasadniona, iż prowadzone od lat próby skoordynowania działań funduszy celowych i agencji rządowych w układzie regionalnym (wojewódzkim) nie przyniosły praktycznie żadnych efektów. Dowodem siły „oporu materii” obecnego układu może być fakt, iż uprawnienia koordynacyjne ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego przewidziane w art. 14 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego w stosunku do tych funduszy i agencji nie zostały nawet w najmniejszym stopniu zrealizowane, a dodatkowo w znowelizowanej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2009r. w ogóle nie przewidziano takich uprawnień, co oznacza, że działalność i polityka agencji rządowych i funduszy celowych, zarządzających przecież na poziomie regionalnym, w żadnej mierze nie podlega logice rozwoju regionalnego. Fakt ten w zasadniczej mierze może utrudniać zintegrowane zarządzanie obszarem metropolitarnym.



Za kluczowe przy wyodrębnianiu szczebla metropolitarne uznajemy możliwość prawnego koordynowania prac instytucji skonstruowanych, które obecnie działają pod władztwem poszczególnych ministerstw, rządów województw i gmin, w przeciwnym razie obszar metropolitarny znajdzie się w sytuacji rozproszenia zasobów, policentrycznej struktury zarządczej w dodatku nieskoordynowanej oraz braku faktycznego wpływu na zakres i tempo swojego rozwoju.

## **Ocena możliwości zintegrowania działań agencji zatrudnienia w województwie dolnośląskim (obszar społeczny)**

Polskie prawodawstwo dopuszcza obsługę rynku pracy nie tylko przez publiczne służby zatrudnienia, ale również przez inne instytucje, w tym przez agencje zatrudnienia. Stąd konieczność rozważenia możliwości koordynacji zadań tych podmiotów, które działając w sposób systemowy i celowościowy przyniosą większą efektywność w zakresie działań na rynku pracy. Agencje zatrudnienia są podmiotami, świadczącymi usługi w zakresie:

- pośrednictwa pracy – tj. usługi pośrednictwa pracy na terenie Polski oraz pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych,
- pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych – tj. odpłatne usługi doradcze na rzecz pracodawców,
- poradnictwa zawodowego – tj. pomoc w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, informacji zawodowych oraz pomoc w doborze kandydatów do pracy,
- doradztwa personalnego i pracy tymczasowej – tj. kierujące własnych pracowników do pracodawcy celem wykonywania pracy tymczasowej.

Prawną możliwość koordynacji działań agencji na poziomie regionalnym otwierają zapisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, według których do jej prowadzenia wymagany jest wpis do rejestru podmiotów prowadzących agencje



zatrudnienia. Dokumentem potwierdzającym wpis do tegoż rejestru jest wydawany przez Marszałka Województwa, za pośrednictwem wojewódzkiego urzędu pracy, certyfikat. Od 1 lutego 2009 r. podmioty posiadające wpis do rejestru otrzymują jeden certyfikat bezterminowy, uprawniający do świadczenia pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego lub pracy tymczasowej.

Kolejną możliwość prawną do koordynacji działań agencji dają zapisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, na mocy to których agencje zobowiązane są do przedstawienia Marszałkowi Województwa informacji o zakresie i efektach swojej działalności. Na podstawie tych informacji marszałkowie opracowują zbiorczą informację z województwa, a następnie jest ona przekazywana ministrowi właściwemu do spraw pracy.

Ta sama ustawa nakłada na agencje obowiązek współpracy z organami zatrudnienia w zakresie realizacji wytycznych odnośnie rynku pracy. W świetle tego zapisu istotne jest, aby uwzględniając trendy europejskie (Strategię Europa 2020, Agendę Oslo, Zalecenie KE pn. Nowa rola Uniwersytetów w społeczeństwie wiedzy, alokacje z funduszy strukturalnych na kolejną perspektywę finansową) oraz krajowe (przygotowywane projekty ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym) agencje były włączane w procesy zintegrowanego zarządzania metropolitarnymi rynkami pracy w ścisłym współdziałaniu z uczelniami wyższymi.

Jeśli chodzi natomiast o stan ilościowy agencji to na koniec sierpnia 2010 r. w Krajowym Rejestrze Podmiotów Prowadzących Agencje Zatrudnienia, nadzorowanym przez Ministerstwo Gospodarki w województwie dolnośląskim było zarejestrowanych 265 agencji (<http://www.kraz.praca.gov.pl/StronaGlowna.aspx> z 09.09.2010).

Zatrudnienie w wyniku pośrednictwa agencji zatrudnienia w okresie od 2000 do 2008 roku wzrasta ze 108 054 do 327 860 osób w skali kraju. Fakt ten powinien skłonić władze publiczne do ustalenia koordynacji działań agencji lub ściślejszego włączenia ich w obszar realizowanych przedsięwzięć na zasadzie delegowania zadań lub wydzielenia zupełnie nowych pól aktywności. Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością ściślejszego zintegrowania agencji z potencjalnymi obszarami metropolitarnymi są prace legislacyjne prowadzone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które to (Agencje



zatrudnienia, 2009, s. 26) rozpoczęło działania mające na celu polepszenie warunków do rozwoju agencji zatrudnienia oraz poprawy współpracy pomiędzy instytucjami rynku pracy. Warto zatem, aby województwo i władze gmin z potencjalnych obszarów metropolitalnych włączyły się w te kwestie.

## **Analiza funkcjonalna działania i efektywności agencji z obszaru gospodarczego**

Niniejszej analizie funkcjonalnej poddane zostaną tylko te podmioty, w których samorząd województwa dolnośląskiego i gmina Wrocław, jako potencjalni i zadeklarowani liderzy przyszłego obszaru metropolitalnego (Koncepcja 12+21), są właścicielami lub posiadają w nich większościowe udziały. Kryterium to jest o tyle zasadne, iż właściciel czy główny udziałowiec ma nieograniczoną lub potencjalnie dużą możliwość przeprowadzenia zmian, włącznie z zasadniczą restrukturyzacją działania lub likwidacją agencji włącznie.

Bazując zatem na kryterium własności, analizie zakresu zadań i działań oraz stopnia rentowności poddano następujące podmioty:

- Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A. (WARR),
- Agencję Rozwoju Regionalnego – ARLEG S.A. w Legnicy (ARLEG),
- Karkonoską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A. (KARR),
- Dolnośląską Agencję Współpracy Gospodarczej sp. z o.o. (DAWG),
- Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A. (DPIN),
- Agencję Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A. (ARAW).

Dodać należy, iż w regionie działają jeszcze Agencja Rozwoju Regionalnego AGROREG S.A. w Nowej Rudzie oraz Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego w Wałbrzychu, ale władze publiczne mają tam albo mniejszościowe udziały, albo w żaden sposób nie są z nimi związane, stąd też te dwie agencje zostały wyłączone z analizy.

Dla oceny zakresu działań tych agencji oraz rentowności pozyskano dane dostępne na stronach internetowych tych instytucji lub ich właścicieli bądź udziałowców (tabela 7). Jest to więc badanie statyczne, pochodzące z badań zastanych i w związku z powyższym, należałoby

dokonać badań jakościowych definiujących efektywność i sprawność tych instytucji oraz badań dotyczących zdefiniowania zakresu wzajemnych relacji między tymi podmiotami. Ten rodzaj statycznej analizy nie może w pełni dać odpowiedzi na pytanie o racjonalność utrzymywania niektórych podmiotów lub ich działań, ale pozwala sformułować pewne wnioski będące hipotezami i mogące służyć jako założenia do dalszych, pogłębionych badań jakościowo-ilościowych.



Tabela 7. Agencje jednoosobowe lub z większościovym udziałem samorządu województwa dolnośląskiego i gminy Wrocław – analiza funkcjonalna

Kryterium							
Instytucja	Akcjonariusze	Włączenie w proces zarządzania funduszami strukturalnymi UE	Obsługa inwestorów zagranicznych	Usługi dla przedsiębiorstw	Usługi dla JST	Kapitał zakładowy	Wynik finansowy za 2008r. dla udziałowca/właściciela
<b>WARR</b>	samorząd województwa oraz 22 inne podmioty w tym partnerzy biznesowi	TAK	TAK	TAK	TAK	16 797 200, 00 (w tym 16 197 200, 00 samorządu woj.)	165 719, 52
<b>ARLEG</b>	samorząd województwa i inne podmioty	NIE	NIE	TAK	TAK	1 804 100, 00 (w tym 1 334 100, 00 samorządu woj.)	13 731, 63
<b>KARR</b>	samorząd województwa i inne podmioty	NIE	NIE	TAK	NIE	3 155 800, 00 (w tym 3 015 800, 00) samorządu woj.)	- 323 152, 56
	Wyłącznie samorząd					5 000 000, 00 (w tym 100%	

<b>DAWG</b>	województwa	NIE	TAK	TAK	TAK	samorządu woj.)	- 1 985 353, 86
<b>DPIN</b>	Wyłącznie samorząd województwa	NIE	NIE	TAK	TAK	10 250 000, 00 (w tym 100% samorządu woj.)	50 733, 66
<b>ARAW</b>	Gmina Wrocław oraz 23 gminy z aglomeracji	NIE	TAK	TAK	TAK	29 366 563, 00 (w tym 29 187 563, 00 gminy Wrocław)	Brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Biuletynów Informacji Publicznych badanych instytucji i nadzoru właścicielskiego UMWD ([www.bip.umwd.pl](http://www.bip.umwd.pl)) i UMW ([www.bip.um.wroc.pl](http://www.bip.um.wroc.pl)) – sierpień-wrzesień 2010.

## Wrocław jako metropolia

W opracowaniu rządowym *Polska 2030*, stanowiącym zarys wizji rozwojowych kraju podkreślono, iż we współczesnej gospodarce światowej dominującą rolę odgrywają miasta metropolitalne. Stanowią one bieguny przyciągające kapitał, pracowników i studentów, a także koncentrują na swoim obszarze funkcje decyzyjne i administracyjne państw i biznesu. Siła oddziaływania metropolii wykracza poza formalne granice miejskie, stwarzając możliwości rozwoju mniejszym jednostkom położonym w najbliższym otoczeniu. Dzięki funkcjonalnym powiązaniom z metropolią mogą się rozwijać także całe regiony (...). Najbardziej znaczącymi polskimi metropoliami, w świetle wskazanego opracowania, które łączą wysoki poziom rozwoju, szybki wzrost i silne, pozytywne oddziaływanie na otoczenie regionalne, są Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław i Trójmiasto.

Polski system miejski ma charakter policentryczny. Odnotować w nim można siedem aglomeracji o liczbie ludności przekraczającej 500 tys. mieszkańców. Będą to: Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań, Wrocław, aglomeracja śląska oraz Trójmiasto. Rozmieszczenie przestrzenne wskazanych obszarów metropolitalnych jest jednak nierównomierne – we wschodniej części kraju znajduje się tylko jedna metropolia – Warszawa.

Polskie miasta o największej rozpoznawalności, jednocześnie najczęściej uwzględniane w rankingach międzynarodowych czy różnego rodzaju analizach porównawczych, to Warszawa, Kraków i Wrocław. „Choć konkurencyjność polskich metropolii rośnie, to jednak z punktu widzenia inwestorów zagranicznych głównym atutem pozostają niskie koszty prowadzenia działalności. W niedawnym rankingu *European Cities & Regions of the Future 2008/2009* (FDI Magazine), Warszawa, Kraków i Wrocław zajęły pierwsze trzy miejsca w kategorii efektywności kosztowej. Jednak żadne polskie miasto nie znalazło się w czołowej dziesiątce obliczanej według takich kryteriów, jak jakość życia, jakość infrastruktury, jakość zasobów ludzkich czy klimat dla biznesu. (...) słabą stroną krajowych metropolii jest niska jakość przestrzeni publicznej – jej zagospodarowania i estetyki. Niska jakość przestrzeni prowadzi często do jej prywatyzacji i do przestrzennej segregacji, co

pogłębia stratyfikację społeczną i ogranicza zewnętrzną atrakcyjność miasta. Czynniki te mają istotne znaczenie dla oceny miasta przez inwestorów z wysokiego segmentu gospodarki (innowacyjnych, konkurujących jakością i nowością), a także dla rozwoju metropolii jako siedziby międzynarodowych organizacji, miejsca spotkań i prestiżowych imprez. Wydaje się, że świadomość tej kwestii wśród elit samorządowych jest ciągle niska” (*Polska 2030...*, 2010, s. 254).

Autorzy opracowania *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja* pogrupowali polskie ośrodki miejskie na 5 klas z punktu widzenia liczby ludności. Najwyższą klasę (A) tworzą Warszawa i konurbacja śląska o liczbie ludności znacznie przekraczającej 1,5 miliona mieszkańców. Drugą klasę (B) stanowi 5 ośrodków miejskich liczących między 500 a 900 tys. mieszkańców: Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto, Wrocław. Kolejna klasa (C) jest relatywnie najsilniej zróżnicowana i składa się z 11 miast liczących od 150 do 450 tys. mieszkańców. W jej ramach można wyróżnić trzy podklasy: (+++) Szczecin, Bydgoszcz oraz Lublin i Białystok, (++) Częstochowa, Radom, Toruń, Kielce oraz (+) Bielsko-Biała, Olsztyn i Rzeszów. W skład następnej klasy (D) wchodzi miasta o zbliżonej liczbie ludności wynoszącej między 110-150 tysięcy, z których największy jest Rybnik, a najmniejszy Tarnów. Natomiast liczba ludności sześciu najmniejszych miast (klasa E) oscyluje wokół 100 tys. mieszkańców.

W ekspertyzie *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja* opisano funkcje polskich obszarów metropolitalnych w następujący sposób:

- **funkcje kontrolne i zarządcze** przejawiające się lokalizacją w danym mieście siedzib przedsiębiorstw prowadzących lub uczestniczących w procesach gospodarczych wykraczających poza dany układ lokalny. Brak danych o strukturze przestrzennej powiązań przedsiębiorstw można do pewnego stopnia zastąpić założeniem o tym, że wciąż przeciętnie największe firmy mają relatywnie silniejsze powiązania zewnętrzne, niż firmy małe i średnie oraz co ważniejsze, że mają one duży udział bezwzględny w powiązaniach danego ośrodka z otoczeniem zewnętrznym. Przyjęcie tych założeń pozwala wykorzystać dane zbierane przez Tygodnik Polityka o największych polskich



firmach pod względem przychodów do zilustrowania znaczenia funkcji kontrolnych i zarządczych w największych ośrodkach miejskich.

- **potencjał naukowo-badawczy** to ważny element wyróżniający ośrodek metropolitalny (szczególnie we współczesnej gospodarce opartej na wiedzy). Jakościowy wymiar współpracy zagranicznej polskich ośrodków akademickich może przedstawiać uczestnictwo polskich zespołów badawczych we współpracy międzynarodowej w ramach 5 i 6-tego Ramowego Programu Badań UE. Innym sposobem pomiaru tego potencjału w ujęciu ilościowym, w większym stopniu uwzględniającym napływ na lokalny rynek pracy osób z wyższym wykształceniem, jest liczba studentów kształcących się w danym mieście. W uproszczony sposób założono, że istnieje związek między liczbą studentów, a wielkością potencjału naukowo-badawczego. Analizę wzbogacono informacjami na temat możliwości absorpcji absolwentów wyższych uczelni przez miasta wojewódzkie oraz siły przyciągania studentów z regionu oraz spoza regionu.
- **funkcje kulturalne** pełnione przez dany ośrodek miejski istotnie kształtują metropolitalność danego ośrodka. Są one trudno mierzalne, a jeszcze trudniej oddzielić ich znaczenie w wymiarze regionalnym i międzynarodowym. Na potrzeby tych analiz kierując się dostępnością danych w bardzo dużym uproszczeniu do ich pomiaru wykorzystano liczbę miejsc w kinach. W rzeczywistości jest to wskaźnik pomiaru potencjału rozrywkowego, ale przyjęto założenie o jego pośrednim powiązaniu z innymi wydarzeniami kulturalnymi takimi jak: festiwale, koncerty, wystawy oraz przedstawienia teatralne i operowe. W analizach funkcji kulturalnej uwzględniono również występowanie różnego rodzaju instytucji kultury w mieście oraz istnienie różnego rodzaju atrakcji turystycznych (wskaźniki funkcji kulturalnej i turystycznej zostały ujęte wspólnie).
- Do pewnego stopnia syntetycznym wskaźnikiem **atrakcyjności zewnętrznej** danego ośrodka miejskiego (który jest wypadkową różnych funkcji zarówno gospodarczych, naukowych jak i kulturalnych, a także związanych z obsługą ruchu turystycznego) są osoby korzystające z bazy noclegowej oferowanej przez miasto. Pomimo



powszechności stosowania nowoczesnych technologii teleinformacyjnych wciąż istnieje konieczność prowadzenia tzw. kontraktów twarzą w twarz.

- **dostępność transportowa** danego ośrodka miejskiego mierzona lokalizacją portu lotniczego i liczbą obsługiwanych pasażerów uznano za istotny wskaźnik miary metropolitalności, należy bowiem oczekiwać, że między dostępnością transportową a rozwojem funkcji metropolitalnych powinna zachodzić dwustronna wzajemna zależność. Rozważania te uzupełniono analizą jakości połączeń drogowych oraz kolejowych Wrocławia. (M. Smętkowski *et al.*, 2009, s. 46 – 48).

Analiza poszczególnych funkcji Wrocławia pozwala ocenić to miasto na poszczególnych płaszczyznach jego funkcjonowania w wymiarze metropolitalnym. Dla zobrazowania potencjału stolicy Dolnego Śląska porównuję ją z Poznaniem i Krakowem – miastami o, jak się okazuje zbliżonym potencjale, stawianymi w różnego rodzaju rankingach „w jednym rzędzie” z Wrocławiem (o czym wspomniano we wstępie tego rozdziału).

## Funkcja polityczna Wrocławia

Wrocław jest stolicą Dolnego Śląska. Tutaj swoje siedziby posiadają wojewódzkie władze samorządowe (Sejmik Województwa Dolnośląskiego oraz Zarząd Województwa), władze powiatu ziemskiego (Rada Powiatu Wrocławskiego oraz Zarząd) a także samorządu gminy Wrocław (Rada Miejska Wrocławia oraz Prezydent Wrocławia). Wrocław to także siedziba reprezentanta rządu w terenie – Wojewody Dolnośląskiego.

We Wrocławiu funkcjonują konsulaty: Niemiec, Republiki Czeskiej, Austrii, Bułgarii; Konsulaty Honorowe: Meksyku, Rumunii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Danii i Agencja Konsularna Francji.

Miasto zdecydowanie wyróżnia się na politycznej mapie, zarówno Polski, jak i Dolnego Śląska. Orientacją trwale dominującą są siły polityczne związane z umiarkowanym, liberalnym centrum. Jest to miasto charakteryzujące się trwałością władzy (szczególnie wykonawczej) – zmiany na stanowisku prezydenta miasta były nieliczne (prezydenci

Wrocławia to: B. Zdrojewski, S. Huskowski oraz R. Dutkiewicz) i w swoim ogólnym zarysie, poszczególne prezydentury cechowały się wspólną wizją rozwojową.

## Funkcja administracyjna Wrocławia

Powyżej wskazano władze samorządowe mające swoje siedziby na terenie Wrocławia. Wszystkie te podmioty pełnią funkcje administracyjne dla szerszego lub węższego obszaru, w zależności od przypisanych im zadań i kompetencji. Poza wskazanymi funkcję administracyjną pełnią również organy administracji niezespólonej i zespólonej (służby, inspekcje i straże) oraz inne jednostki administracji centralnej (w tym agencji rządowych) czy też samorządów zawodowych bądź też sądownictwa. Zasięg oddziaływania funkcji administracyjnej obejmuje całe województwo, a uwzględniając politykę samorządowych władz wojewódzkich, które w tym właśnie mieście mają swoją siedzibę, wykracza również poza granice Dolnego Śląska (co wiąże się np. z realizacją różnego rodzaju projektów o charakterze ponadgranicznym). Ponadregionalny wymiar funkcji administracyjnej będzie się również odnosił do działalności niektórych instytucji administracji niezespólonej – np. we Wrocławiu swoją siedzibę ma dowództwo Śląskiego Okręgu Wojskowego.

Opisywaną funkcję można rozszerzyć o elementy związane z obsługą ludności (**funkcja obsługowa**). Poza wskazanymi powyżej obszarami można tutaj zakwalifikować taką działalność zorientowaną na strefy zewnętrzne (wewnętrzne również), jak: specjalistyczna opieka zdrowotna, działalność specjalistycznych usługowych firm komercyjnych, wielkotowarowy handel detaliczny, dostarczanie energii elektrycznej, handel detaliczny. (Pancer – Cybulska, 1999, s. 37 – 61). Na terenie Wrocławia występuje silna koncentracja tego rodzaju usług. Świadczy się je na rzecz zarówno mieszkańców Wrocławia, jak też dla mieszkańców najbliższego otoczenia czy nawet całego regionu (jak np. specjalistyczna opieka zdrowotna).

Współwystępowanie różnych szczebli administracji publicznej i funkcji politycznych w centrum regionu może stanowić punkt wyjścia dla tworzenia płaszczyzny (np.



instytucjonalnej) współpracy, integracji oraz kształtowania i wyzwiania procesów współzarządzania obszarami większymi niż jedna gmina. Pozytywne skutki wszelkiej aktywności podmiotów występujących w mieście będą jednak widoczne dopiero wówczas, kiedy określony zostanie strategiczny cel rozwoju regionu, wokół którego skupią się poszczególni aktorzy sceny metropolitalnej i regionalnej (Gaczek, Wojtasiewicz, 2001, s. 82 – 83).

## Funkcja gospodarcza Wrocławia (finansowa)

W „pięćsetce Polityki”<sup>2</sup>, stanowiącej zestawienie największych firm działających w Polsce, znajdują się 34 podmioty z Dolnego Śląska. 16 spośród nich ma swoje siedziby we Wrocławiu, 7 – na obszarze gmin sąsiadujących z Wrocławiem, bądź też znajdujących się w odległości do 30 km od granic miasta, 8 – na terenie LGOMu (Legnica, Lubin, Polkowice), 3 znajdują się w Wałbrzychu. Widoczna jest więc zdecydowana dominacja obszaru metropolitalnego jeśli chodzi o kumulację znaczących firm. W pierwszej „setce” opisywanego rankingu znajdują się 4 podmioty z Dolnego Śląska (w tym jeden z Wrocławia i jeden funkcjonujący na terenie potencjalnego obszaru metropolitalnego).

Dla porównania<sup>3</sup> w Wielkopolsce odnotowano 47 podmiotów gospodarczych, z czego 21 w Poznaniu. W Małopolsce wskaźnik ten ukształtował się odpowiednio na poziomie: 35 podmiotów w skali regionu, a 19 z Krakowa.

O znaczeniu metropolii stanowi m.in. fakt, iż występują tam rozwinięte usługi finansowe. Szczególnego znaczenia nabiera metropolia jeśli podmioty z branży finansowej tam właśnie posiadają swoje siedziby – ośrodki decyzji. przekłada się to na sieć powiązań międzynarodowych. Na tym tle Wrocław wypada lepiej od pozostałych miast (z wyjątkiem Warszawy – ale tutaj trudno porównywać). Na liście 100 największych spółek z branży finansowej w 2009 r.:

- 75 zarejestrowanych było w Warszawie

<sup>2</sup> <http://www.lista500.polityka.pl/>

<sup>3</sup> Porównując Wrocław do innych polskich metropolii wykorzystano dane dotyczące Krakowa i Poznania, gdyż jak wynika z analizy opracowań klasyfikujących polskie miasta w zakresie występującego tam potencjału (także metropolitalnego), właśnie te dwie jednostki samorządu terytorialnego stanowią największą konkurencję dla stolicy Dolnego Śląska.



- 7 we Wrocławiu
- 5 w Krakowie
- 4 w Trójmieście
- 9 w innych miastach kraju (w Poznaniu – jedna).

Swoje siedziby mają we Wrocławiu następujące banki: BZ WBK, Lukas Bank, AIG Bank, Eurobank, Santander Consumer Bank (dawniej PTF Bank) oraz centra finansowo-księgowo: Volvo, Hewlett-Packard, KPIT Cummins, UPS, GE Money Bank, Credit Suisse. W mieście działa największa liczba firm leasingowych oraz windykacyjnych w kraju, w tym największy Europejski Fundusz Leasingowy.

Wśród 100 największych eksporterów w 2009 r. Dolny Śląsk odnotował 12 podmiotów. Tylko 3 znajdują się we Wrocławiu, ale dodatkowe 4 – na terenie potencjalnego wrocławskiego obszaru metropolitalnego (co może mieć pozytywne skutki dla integracji funkcjonalnej obszaru metropolitalnego). Na terenie Wielkopolski funkcjonuje 10 tego rodzaju firm (w tym 2 w Poznaniu). W Małopolsce funkcjonuje 6 takich podmiotów (3 w Krakowie).

Interesujące wyniki pokazują zestawienia dotyczące firm funkcjonujących w poszczególnych branżach (w interesujących nas miastach), z uwzględnieniem obszarów gdzie istotne znaczenie mają wysokie technologie oraz w usługi. I tak w branży telekomunikacja i IT na terenie Wrocławia funkcjonują 2 firmy, w Krakowie – 1, a w Poznaniu żadna. W przemyśle elektronicznym Wrocław „reprezentowany jest” przez 4 podmioty (w tym 1 z terenu OMu), zaś Poznań i Kraków – po jednym. We Wrocławiu i podwrocławskich gminach dynamicznie rozwijają się wskazane sektory (oprogramowanie wewnętrzne firm, oprogramowanie na zamówienie) np. Siemens, LG (LG Philips + 6 podwykonawców + LG Electronics), HP, Google, Opera Software, QAD, Whirlpool (dawniej Polar), Bosch, Fagor Mastercook (były Wrozamet), Toshiba, Tieto i inne). Siemens właśnie przenosi swoje centra programistyczne do Wrocławia. We Wrocławskim Parku Technologicznym zlokalizowanych jest wiele firm z branży przemysłu wysokich technologii (high-tech): Baluff, CIT Engineering, Caisson Elektronik, ContiTech, Ericsson, Innovative Software Technologies, IT-MED, Mitsubishi Electric, Maas, Sektor IT, Technology Transfer Agency TECHTRA, czy Vratis. W mieście

powstaje także centrum informatyczno-usługowe IBM, w którym pracę znajdzie 3 tys. pracowników, głównie inżynierów, informatyków i programistów. W pojedynku o centrum IBM walczyły także Katowice, Kair i Budapeszt.

Na terenie Wrocławia mają swoje siedziby firmy działające w sektorze usług odnotowane w „pięćsetce Polityki”. Są to 3 podmioty z czego, co warto podkreślić, dwie zajmują pierwsze dwa miejsca w skali kraju, a trzecia miejsce jedenaste (w swojej branży). W Poznaniu znajduje się jedna taka firma, a w Krakowie – żadna.

W świetle zamieszczonych powyżej kryteriów Wrocław nie może się równać z Warszawą. Jeśli jednak porównamy stolicę Dolnego Śląska z podobnymi, co do potencjału społecznego miastami – Krakowem i Poznaniem, okazuje się, że jest to miasto o dużych możliwościach rozwojowych.

Korzystne dla Wrocławia i Dolnego Śląska trendy pokazują wyniki badań Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową z których wynika, że wśród podregionów o najwyższej atrakcyjności inwestycyjnej dla działalności przemysłowej znalazły się dwa zwarte obszary położone w południowej części Polski. Jeden z nich ukształtowany jest wokół Górnego Śląska i zachodniej Małopolski, drugi zaś wokół Wrocławia i Wałbrzycha – odrodków przemysłowych Dolnego Śląska wyróżniających się długimi tradycjami przemysłowymi, a co za tym idzie dobrze rozwiniętym sektorem przedsiębiorstw produkcyjnych, specjalistycznym rykiem pracy oraz względnie dobrą, dzięki autostradzie A-4, dostępnością transportową. (*Raport wprowadzający...*, 2010, s. 146). Warto podkreślić, że są to obszary, gdzie zlokalizowane są Specjalne Strefy Ekonomiczne.

## Funkcja edukacyjna Wrocławia

Wrocławski ośrodek szkolnictwa wyższego posiada duży potencjał dydaktyczny czego wyrazem jest funkcjonowanie państwowych i niepaństwowych, placówek naukowo – badawczych. We Wrocławiu funkcjonują uczelnie o wszystkich niemal profilach kształcenia. Potencjał edukacyjny metropolii mierzony liczbą osób studiujących zestawiono w porównaniu z Poznaniem i Krakowem w tabeli 8. Zamieszczono tam również informacje na

temat potencjału edukacyjnego podregionów dolnośląskich. Zabieg ten z jednej strony pokazuje nam dystans, jaki dzieli je od stolicy regionu, z drugiej zaś jest to prezentacja poziomu, w jakim LGOM zaspokaja potrzeby edukacyjne na poziomie wyższym. A trzeba podkreślić, że obszar ten ważnym „biegunem wzrostu”.

Tabela 8. Szkoły wyższe na Dolnym Śląsku, w Poznaniu i Krakowie oraz liczba studiujących

obszar geograficzny rodzaj uczelni	DOLNY ŚLĄSK	PODREGIONY			m. Wrocław	POZNAŃ	KRAKÓW
		jeleniogórski	legnicko - głogowski	walbrzyski			
uniwersytety	1	0	0	0	1	1	1
wyższe szkoły techniczne	1	0	0	0	1	1	2
wyższe szkoły rolnicze	1	0	0	0	1	1	1
wyższe szkoły ekonomiczne	5	0	1	0	4	5	3
wyższe szkoły pedagogiczne	1	0	0	0	1	0	2
akademie medyczne	1	0	0	0	1	1	0
akademie wychowania fizycznego	1	0	0	0	1	1	1
wyższe szkoły artystyczne	2	0	0	0	2	2	3
wyższe szkoły teologiczne	2	0	0	0	2	0	1
pozostałe szkoły wyższe	23	2	5	5	11	14	8
ogółem	41	2	6	5	25	26	23
<b>LICZBA OSÓB STUDIUJĄCYCH</b>			12 065		146 071	138 723	186 535

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDR) za rok 2009.

We Wrocławiu swoje siedziby mają takie jednostki naukowo – badawcze jak:

- Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta
- Instytut Niskich Temperatur i Badań Strukturalnych im. Włodzimierza Trzebiatowskiego PAN
- Instytut Immunologii i Terapii Doświadczalnej im. Ludwika Hirszfelda PAN
- Oddział PAN we Wrocławiu
- Międzynarodowe Laboratorium Silnych Pól Magnetycznych i Niskich Temperatur PAN
- Wrocławskie Centrum Badań EIT+
- Zakład Antropologii PAN

Funkcja metropolitalna związana z edukacją na wyższym poziomie będzie wzmocniona jeśli ośrodek akademicki będzie w stanie przyciągnąć szerokie grono studentów spoza regionu oraz zatrzymać ich (choć w tym przypadku dochodzi do tzw. „wypłukiwania” potencjału z regionu czy też z otoczenia zewnętrznego). Jeśli potencjał edukacyjny miasta mierzyć siłą przyciągania studentów z regionu (spoza miasta centralnego) oraz spoza regionu, to okazuje się, że Wrocław jest metropolią dość atrakcyjną. W roku akademickim 2008/2009 we Wrocławiu studiowało 34,9% osób z regionu (bez miasta centralnego) oraz 35,4% spoza regionu. Największą siłą przyciągania młodzieży „z zewnątrz” posiada Kraków – 42,3%. Poznań wypada nieco słabiej niż Kraków i Wrocław, osiągając wskaźnik 32,7%. Warto też wskazać, że dominująca w większości statystyk Warszawa, w tym wypadku, ze wskaźnikiem 38,0% osiąga słabszą pozycję niż Kraków.

Interesującym wskaźnikiem jest też absorpcja absolwentów wyższych uczelni przez miasta wojewódzkie. We Wrocławiu odnotowuje się 27,7% wskaźnik absolwentów, którzy przyjechali na studia spoza regionu i pozostali w mieście. Wskaźnik dla Krakowa wynosi 28,3%, Poznania – 24,8%, a Warszawy – 35,4% (najwyższy w kraju). (*Raport wprowadzający...*, 2010, s. 134 – 138).

## Funkcja naukowa Wrocławia

Wrocławski ośrodek naukowy odgrywa ważną rolę w skali kraju i jest najważniejszym tego typu obszarem na terenie Dolnego Śląska. Ciekawe informacje na ten temat prezentuje *Raport o Ośrodkach Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce* przygotowany przez Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości. Ośrodki innowacyjne w świetle w/w raportu to: 23 parki technologiczne i 23 inicjatywy parkowe; 17 inkubatorów technologicznych; 51 pre-inkubatorów (akademickich inkubatorów przedsiębiorczości); 46 inkubatorów przedsiębiorczości; 87 centrów transferu technologii; 9 funduszy kapitału zalążkowego; 7 sieci aniołów biznesu; 82 lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe; 54 fundusze poręczeń kredytowych; 318 ośrodków szkoleniowo-doradczych i informacji. (*Raport o ośrodkach ...*, 2009, s. 151).

W rozmieszczeniu przestrzennym akademickich inkubatorów przedsiębiorczości zdecydowanie dominują Warszawa i Wrocław (7 inkubatorów). W Poznaniu funkcjonują 4 tego rodzaju podmioty, a w Krakowie – 3. Jeśli natomiast wziąć pod uwagę Centra Transferu Technologii, to dwa ostatnie miasta pełnią dominującą rolę. W Poznaniu znajduje się 6 takich centrów, a w Krakowie – 5 (podobnie jak w Warszawie). We Wrocławiu jedynie jedno – Wrocławskie Centrum Transferu Technologii. Ponadto we Wrocławiu istnieją jeszcze: Wrocławski Park Technologiczny, Wrocławski Park Przemysłowy, Wrocławski Medyczny Park Naukowo – Techniczny.

Działalność badawczo – rozwojowa mierzona nakładami nie będzie w tym miejscu komentowana, gdyż Polska cechuje się najniższymi wskaźnikami w tym zakresie wśród krajów europejskich, i nie tylko. Uwzględnione natomiast będzie zaangażowanie instytucji naukowych z poszczególnych ośrodków naukowych w 5 i 6 PR UE. W rankingu takim Wrocław zajmuje słabą – szóstą pozycję, za Warszawą, Krakowem, Gdańskiem, Poznaniem, Katowicami. Szczegóły zawarto w tabeli 9. Pod względem liczby zespołów badawczych realizowanych w ramach 6 Programu Ramowego wrocławski ośrodek naukowy, ze 121 zespołami, wypada o wiele słabiej niż jego największa konkurencja (Poznań – 172 zespoły, Kraków – 255).

O jakości obszaru związanego z funkcją naukową danej metropolii świadczy również poziom wynalazczości. Wskaźnikiem jest w tym wypadku liczba udzielonych patentów (dane za rok 2008). W skali ogólnokrajowej Wrocław (Dolny Śląsk) zajmuje wysokie trzecie miejsce (ze 153 patentami). Jest to wynik lepszy niż dla województw: małopolskiego i wielkopolskiego. Ranking województw kształtuje się w następujący sposób:

- Mazowieckie – 377;
- Śląskie – 240;
- Dolnośląskie – 153;
- Małopolskie – 140;
- Łódzkie – 99. (*Raport o ośrodkach ...*, 2009, s. 160).

Tabela 9. Dziesięć miast, z których instytucje najczęściej brały udział w projektach 5 i 6 PR UE.

Ośrodek naukowy	Liczba uczestników projektów	Liczba liderów	Udział uczestników będących liderami
Warszawa	1258	173	13,8
Kraków	437	81	18,5
Gdańsk	287	25	8,7
Poznań	262	50	19,1
Katowice	195	27	13,8
Wrocław	194	24	12,4
Łódź	171	25	14,6
Szczecin	42	0	0
Lublin	40	5	12,5
Toruń	28	2	7,1

Źródło: *Raport o ośrodkach ...*, 2009, s. 159

Wrocław posiada potencjał, aby odgrywać ważniejszą rolę w obszarze funkcji naukowej, jednak konieczne będzie tutaj silniejsze powiązanie B+R z praktyką oraz wsparcie dla dolnośląskich kadr naukowych.

## Funkcje: kulturalna i turystyczna Wrocławia

Funkcje: kulturalna i turystyczna zostały w tym miejscu powiązane ponieważ zasoby dziedzictwa kulturowego oraz oferta instytucji świadczących usługi z zakresu kultury odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu potencjału turystycznego każdego miasta.

We Wrocławiu występuje silna koncentracja usług z zakresu kultury. Poza samą ofertą, świadczy o tym fakt, iż na terenie potencjalnego wrocławskiego obszaru metropolitalnego (powiatów sąsiadujących) nie występuje oferta kinowa. Oferta Wrocławia jest zróżnicowana – w *Strategii rozwoju turystyki dla Wrocławia na lata 2008 – 2013* wskazuje się następujące grupy produktów:

- zabytki miasta (Ostrów Tumski, obszar Starego Miasta)



- punkty widokowe (wieża Katedry św. Jana Chrzciciela, wieża kościoła św. Elżbiety, Wieża Matematyczna)
- tereny rekreacyjne (parki, ogrody, bulwary nadodrzańskie, wyspy na Odrze)
- imprezy cykliczne (Wratislavia Cantans, Busker Bus, Wrocław Non Stop, Festival Filmowy Era Nowe Horyzonty i inne)
- efektowna iluminacja zabytków, placów i tras spacerowych
- różnorodność oferty rozrywkowej i gastronomicznej na obszarze miasta (wokół centrum, wokół Pl. Grunwaldzkiego – ośrodek akademicki)
- atmosfera miasta (duża liczba młodych mieszkańców, centrum miasta stale aktywne jako centrum biznesu, nauki i rozrywki)
- stała obecność artystów ulicznych w najatrakcyjniejszych punktach miasta
- wrocławskie legendy i pomniki historii
- duża liczba studentów i biznesmenów przebywających w mieście przez długi czas.

Potencjał kulturalny, a tym samym również turystyczny, Wrocławia nie jest mały. Jak zatem prezentuje się miasto pretendujące do roli metropolii o zasięgu ponadregionalnym (a nawet europejskim) pod względem liczby odwiedzających go turystów? Analiza potencjału hotelarskiego mierzonego liczbą obiektów hotelowych oraz miejsc noclegowych (ogółem) udowadnia wiodącą rolę Krakowa. Natomiast o międzynarodowym znaczeniu tego miasta świadczy liczba turystów zagranicznych blisko czterokrotnie przekraczająca te same wskaźniki dla Wrocławia i Poznania. Szczegóły zamieszczono w tabeli 10 .

Tabela 10. Baza hotelowa oraz jej wykorzystanie w wybranych miastach

Miasto	Cecha	Obiekty hotelowe	Liczba miejsc noclegowych ogółem	Korzystający z noclegów	
				ogółem	W tym turyści zagraniczni
Wrocław		37	5 667	445 207	164 030
Poznań		46	6 246	416 644	143 130
Kraków		120	15 485	1 083 999	604 642

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDR) za rok 2009.

Dokonane powyżej porównania oraz analiza potencjału kulturowego oraz turystycznego pokazują, iż stolica Dolnego Śląska w obszarze analizowanej funkcji jest ośrodkiem o znaczeniu krajowym.

## Funkcja komunikacyjna Wrocławia

Stolica Dolnego Śląska jest węzłem systemu drogowego o skali europejskiej. Przez region przebiega III Paneuropejski Korytarz Transportowy Berlin/Drezno – Wrocław- Katowice – Kraków – Przemyśl – Lwów – Kijów. Dolny Śląsk powiązany jest również z europejską siecią drogową TEN-T Trans European Networks drogami na A4, 3, 5, i 94. Ponadto obszar regionu jest do włączony przez projektowany system CETC poprzez linie kolejowe E59 i CE59, drogi S5 i S3 oraz proponowaną do rozbudowy Odrzańską Drogę Wodną. Połączenia zewnętrzne Wrocławia wyglądają następująco:

- (A4) Drezno – Wrocław – Katowice – Kraków – Kijów
- (A18 i DK nr 18) Berlin – Krzywa – (A4) Wrocław
- (DK5) Świecie – Poznań – Wrocław – Lubawka – (DK nr 16) – Kralovec – (DK nr 37 i DK nr 33) Trutnov – (D11) Hradec Kralove – Praga
- (DK nr 8) Wrocław – Kłodzko – (DK nr 33) Boboszów – (DK nr 43) Dolni Lipko – Brno.

Badanie dostępności komunikacyjnej Wrocławia pokazuje słabą jakość substancji drogowej. Bardzo niskie standardy występują szczególnie na kierunkach północ – południe (z Warszawą, Poznaniem, Szczecinem, Gdańskiem, Zieloną Górą, Pragą, Brnem). Średnia prędkość na tych kierunkach zawiera się w przedziale 59 – 65 km/h (tymczasem dla autostrad i dróg ekspresowych wartość ta wynosi 90 – 95 km/h). Na kierunkach pokonywanych autostradą A4 i A-18 możliwości czasowe osiągnięcia celu są znacznie wyższe. Dla zobrazowania:

- Trasę Wrocław – Warszawa (342 km) pokonujemy w 5h22m, podczas gdy trasę o tej samej długości Drezno – Szczecin (przemieszczając się autostradami niemieckimi) pokonujemy w 3h23m.



- Trasę Wrocław – Zielona Góra (160 km) pokonujemy w 2h36m, a trasę Drezno – Praga (157 km) w – 1h50m.

Standardy podobne do niemieckich występują w Czechach, Słowacji i Francji (*Wytyczne kierunkowe...*, 2009, s. 28 – 29). Warto podkreślić, iż sieć dróg jest dogodna, głównym problemem jest ich jakość. Obecnie Wrocław ma lepsze połączenie z Berlinem, a nawet Pragą niż z Warszawą. Tymczasem trzeba mieć na uwadze, iż powiązania komunikacyjne są ważnym wskaźnikiem wpływającym na rozwój funkcji metropolitalnych miast.

W przypadku Wrocławia także komunikacja wewnątrz miasta i w obrębie obszaru metropolitalnego jest trudna. Struktura sieci drogowej Wrocławia jest silnie zorientowana na centrum miasta, mając kształt promienisty. Do końca XX wieku wszystkie mosty na głównej odnodze Odry skupiały się na jej odcinku długości około 2,5 km. Komunikacja drogowa między dzielnicami peryferyjnymi jest utrudniona przez rozległe urządzenia kolejowe, wcinające się w głąb miasta. Od lat 80. etapami budowana jest obwodnica śródmiejska. W roku 2008 rozpoczęła się natomiast budowa Autostradowej Obwodnicy Wrocławia (AOW) A8, której rolą będzie przejęcie ruchu tranzytowego z obecnych dróg nr 5 i 8 oraz wyprowadzenie go poza istniejący układ ulic miejskich. Obecnie obie te drogi przebiegają przez miasto, w tym przez dzielnicę Starego Miasta. W czerwcu 2009 rozpoczęła się budowa obwodnicy wschodniej, a w planie jest także budowa obwodnicy staromiejskiej. Obecnie Wrocław jest jednym z najtrudniejszych miast do przejechania w skali całego kraju.

Równie dużo można by napisać na temat transportu wewnątrz miasta (komunikacji miejskiej) oraz w powiązaniu z obszarem metropolitalnym, jednak te kwestie, ze wszystkimi swoimi niedoskonałościami zostaną w tym miejscu pominięte.

Wrocław posiada międzynarodowy port lotniczy. Co ważne jest to lotnisko znajdujące się (częściowo) w granicach miasta. Port lotniczy Wrocław – Strachowice im. Mikołaja Kopernika to międzynarodowy port lotniczy położony na terenie miasta Wrocławia, 10 km na południowy zachód od jego centrum. Pod względem liczby odprawianych pasażerów jest to obecnie 5. polski port lotniczy, natomiast pod względem ilości operacji lotniczych znajduje się na 3. miejscu za warszawskim Okęciem i krakowskimi Balicami. W 2007 po raz pierwszy, jako piąty polski port lotniczy po lotniskach w Warszawie, Krakowie, Katowicach i Gdańsku

przekroczył próg obsługi 1 mln pasażerów rocznie, obsługując 1 270 825 osób. W lipcu 2008 rozpoczęto budowę trzeciego terminala. Zakończenie budowy planowane jest na 31 marca 2011. Po jego uruchomieniu (we wrześniu 2011) przepustowość lotniska zwiększy się do 3,2 mln pasażerów rocznie, co powinno mieć duży wpływ na zwiększenie zainteresowania Wrocławiem ze strony zarówno turystów jak i biznesu.

Dostępność zewnętrzna Wrocławia mierzona wskaźnikiem przylotów (2009 r.) znów pokazuje dominację Krakowa:

- Polska – 9 635 849
- Warszawa – 4 162 681
- Wrocław – 660 056
- Kraków – 1 323 476
- Poznań – 614 011

Należy się jednak spodziewać, że prowadzona inwestycja powinna w krótkim czasie doprowadzić do zwiększenia wartości wskaźnika na korzyść Wrocławia (i regionu).

Wrocław spełnia wiele cech miasta metropolitalnego – nie zawsze skala metropolitalności będzie osiągała poziom międzynarodowy, jednak w przypadku większości funkcji metropolitalnych będzie to skala krajowa i zawsze regionalna. Do podstawowych ograniczeń rozwoju obszarów metropolitalnego Wrocławia, podobnie jak wszystkich metropolii należą:

- chaos przestrzenny zarówno w ośrodku metropolitalnym jak i jego strefie podmiejskiej na skutek braku miejscowych planów zagospodarowania,
- niesprawny układ transportowy, które nie zapewnia spójności funkcjonalnej obszaru metropolitalnego oraz utrudnia tworzenie sieci powiązań z innymi ośrodkami miejskimi, a także regionem otaczającym miasto,
- niedorozwój i niska jakość komunikacji publicznej zwłaszcza w strefie podmiejskiej,
- nieuporządkowana gospodarka wodno-ściekowa,
- rosnąca presja na środowisko przyrodnicze na skutek procesu rozlewania się miast stanowiących ośrodki metropolitalne (Smętkowski *et al.*, 2009, s. 78).



Nie ulega wątpliwości, iż przewyciężenie ograniczeń rozwojowych do których nawiązywano w tej części opracowania (pomijając kwestie najbardziej oczywiste – jak tendencje demograficzne czy kwestie związane z jakością kapitału ludzkiego) oraz wzrost spójności wrocławskiego obszaru metropolitalnego, poza lepszym dostępem i wyższą jakością usług, doprowadzić może do szybszego rozwoju gospodarczego i wzrostu konkurencyjności nie tylko metropolii i jej najbliższego otoczenia, ale również całego regionu.

## Rekomendacje

Wśród wyzwań, które w wymiarze administracyjnym przyspieszyłyby i wspomogły jakościowo proces włączania koncepcji *governance* do praktyki zarządzania rozwojem regionalnym Dolnego Śląska można wskazać:

- **Rozwój partycypacyjnej kultury politycznej:** kluczową rolę w tym zakresie odgrywa administracja publiczna. Bez niej niemożliwe jest funkcjonowanie państwa, od niej zależą prawne, instytucjonalne i organizacyjne warunki rozwoju gospodarczego i społecznego. Odpowiednia, partycypacyjna, nastawiona na współpracę z różnymi podmiotami kultura polityczna wymagana jest nie tylko od obywateli, elit politycznych i gospodarczych, ale przede wszystkim od jednostek pełniących władzę: urzędników szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego.
- **Innowacyjne samorzady,** które w dążeniu do dobrobytu swoich obywateli, powinny dbać o odpowiedzialność swoich pracowników, o przejrzystość procedur, o prawidłowy przebieg konsultacji społecznych. Powyższe elementy w dłuższej perspektywie budują zaufanie mieszkańców, zapobiegają wykluczeniu społecznemu, a w efekcie wzmacniają kapitał społeczny (KPRM, 2009). W tym celu konieczne jest upowszechnianie innowacji organizacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego, tak aby funkcjonowanie urzędu marszałkowskiego i urzędów gmin spełniało możliwie najwyższe standardy.
- **Intensyfikacja współpracy z aktorami sceny publicznej,** w tym wzmocniona kooperacja z sektorem organizacji pozarządowych.



- Inicjowanie partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych i wzmacnianie klastrów. Przestrzenią dla współpracy być partnerstwo rozumiane jako platforma łącząca różnorodnych aktorów społecznych i gospodarczych, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy zmierzające do rozwoju środowiska społeczno-gospodarczego i budowy tożsamości regionalnej.
- Jednoznaczne powiązanie polityk rozwoju Dolnego Śląska z kluczowymi dokumentami unijnymi i krajowymi uwzględniających koncepcję *governance* jako kluczową zasadę zarządzania rozwojem.
- Kształtowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych i wzmacnianie już istniejących w zakresie opracowani polityk długofalowego rozwoju regionu np. poprzez powołanie Regionalnego Forum Terytorialnego, utworzenie Dolnośląskiego Forum Metropolitalnego we współpracy z Miastem Wrocław i gminami ościennymi tworzącymi strefę metropolitalną Wrocławia w celu długotrwałej i systemowej budowy atrakcyjnego obszaru metropolitalnego.
- Umiejętne tworzenie strategicznych celów rozwojowych, uwzględniających dynamikę zmian geopolitycznych, społecznych i ekonomicznych (umiejętność korzystania z zaplecza eksperckiego i przełożenia opinii ekspertów na cele polityczne).
- Ciągłe doskonalenie rozwiązań instytucjonalnych i podnoszenie możliwości wykonawczych administracji na poziomie samorządowym (m.in. decentralizacja, optymalizacja procedur, wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania).
- Punkty odniesienia dla debaty o modelu dialogu poprzez poszerzenie dialogu społecznego o dialog włączający obywateli i organizacje pozarządowe oraz inne organizacje chroniące prawa jednostek i grup obywateli.
- Istotne podniesienie skuteczności działania administracji państwowej poprzez usprawnienie mechanizmów szybkiego podejmowania decyzji operacyjnych; wprowadzenie instrumentów społecznej i rynkowej weryfikacji propozycji



programowych i legislacyjnych, których źródłem jest administracja; wprowadzenie mechanizmów bieżącego monitoringu efektywności.

- Budowanie efektywnej komunikacji i kultury dialogu poprzez wytworzenie stabilnych relacji operacyjnych i poprawę komunikacji na linii administracja - niezależne, pozarządowe instytucje eksperckie typu *think-tank*.
- Zbudowanie realnej i elektronicznej platformy debaty publicznej umożliwiającej efektywny dialog aktorów oraz wymianę wiedzy i opinii dotyczących proponowanych regulacji.
- Standaryzacja przekazu administracji w zakresie celów, strategii i rocznych planów działania; ujednoczenie metod publicznego przekazu przez instytucje informacji o proponowanych programach lub innych istotnych inicjatywach wymagających debaty publicznej i regulacji.
- Zawiązanie instytucjonalnej płaszczyzny współpracy dla podmiotów zainteresowanych kreowaniem rozwoju metropolitalnego Wrocławia oraz Dolnego Śląska. Dla zintegrowanego rozwoju metropolii wrocławskiej i Dolnego Śląska konieczne jest uruchomienie (reaktywowanie na wzór KPSAW) instytucji, której celem nadrzędnym będzie integracja społeczna i polityczna potencjalnego obszaru metropolitalnego. Aby zarysowany postulat został zrealizowany konieczne jest podjęcie inicjatywy przez podmiot posiadający stosowne umocowanie polityczne (szeroko rozumiane) oraz determinację do działania.
- Wypracowanie kryteriów delimitacji Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego. Obecnie granice metropolii wrocławskiej nie są jednoznacznie wytyczone. Tymczasem doświadczenia współpracy międzygminnej jednostek samorządowych znajdujących się w strefie oddziaływania Wrocławia oraz wiedza na temat skuteczności form kooperacji metropolitalnej, powinny doprowadzić do wytyczenia obszaru optymalnego – funkcjonalnego z perspektywy społecznej, gospodarczej oraz administracyjnej.
- Określenie obszarów możliwych do objęcia systemem zintegrowanego zarządzania w skali metropolitalnej. Aby dojść do poziomu zintegrowanego zarządzania (czy to





przedmiotowego czy podmiotowego) konieczna będzie konfrontacja potrzeb i oczekiwań podmiotów zainteresowanych współpracą. Dopiero na tej podstawie można będzie wypracować wspólne kierunki działania oraz organizacyjne ramy ich realizacji. Konieczne jest zdefiniowanie wspólnych interesów, a w dalszej kolejności celów rozwojowych i sposobów ich operacjonalizacji.

- Wypracowanie kryteriów wsparcia Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego. Samorządowe władze wojewódzkie aktualizując cele polityki rozwoju regionalnego powinny określić rolę metropolii wrocławskiej w kształtowaniu potencjału całego regionu. Powinno się to jednocześnie wiązać z ustaleniem zasad dodatkowego wsparcia dla obszaru metropolitalnego tak, aby mógł on efektywnie wypełniać swoje funkcje.
- Wypracowanie poczucia tożsamości metropolitalnej. Tożsamość metropolitalna oraz świadomość wspólnoty interesów powinny zostać osiągnięte zarówno na płaszczyźnie społecznej, jak i politycznej. Pozwoli to osiągnąć wysoką kulturę organizacyjną oraz zapewnić trwały i funkcjonalny rozwój metropolitalny i regionalny.

Bazując z kolei na danych zawartych w tabeli 7 oraz wytycznych wynikających z tabeli 5 można wyciągnąć kilka wniosków odnośnie funkcjonalnych aspektów działania agencji wykonawczych (instytucji skonstruowanych) działających w imieniu Samorządu Województwa lub Gminy Wrocław:

1. Widoczny jest brak instytucji koordynującej kwestie rynku pracy. Zarówno bowiem publiczne służby zatrudnienia, jak i wymienione powyżej 4 rodzaje agencji zatrudnienia powinny być włączone w jeden, spójny system w kontekście wyłaniania się zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym. Do takiego systemu należy także wykorzystać kompetencje i zasoby Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego i Wojewódzkiej czy Powiatowych Rad Zatrudnienia oraz uczelnie wyższe skoncentrowane w obszarze metropolitalnym, które w głównej mierze są podmiotami odpowiedzialnymi za podaż wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Kwestie rynku pracy, mobilności, elastyczności, przekwalifikowania, uczenia się przez



całe życie są kluczowymi elementami Strategii Europa 2020 czy dokumentów określających funkcjonowanie szkół wyższych (np. Oslo Agenda), a zatem będą to obszary strukturalne, w ramach których będą alokowane środki europejskie na kolejną perspektywę finansową lat 2014-2020. Wykorzystując potencjał instytucjonalny należałoby dążyć do scalenia i zintegrowania tego segmentu, który teraz działa w dużej atrofii, nijako obok siebie. Algorytm działania tych instytucji winien być wypracowany przy wsparciu Zarządu Województwa i zarządów gmin wchodzących w skład tzw. metropolii wrocławskiej, także potencjalnych innych obszarów wzrostu w województwie dolnośląskim.

2. Należałoby dążyć do większej transparentności w zakresie świadczenia usług z obszaru obsługi inwestorów zagranicznych. Z tabeli 7 wynika, iż obecnie aż 3 agencje (WARR, ARAW, DAWG) mają wpisane, jako kluczowy obszar zadań, obsługę takich inwestorów. Do tego należy także dodać kompetencje centralne Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIZ), która odpowiada za kluczowe, a zatem wysokiej wartości inwestycje dokonywane w Polsce. Sytuacja ta prowadzi, po pierwsze, do rozproszenia środków publicznych przy jednoczesnym dublowaniu zadań, a także do niskiej transparentności dla podmiotów zewnętrznych zainteresowanych lokowaniem inwestycji na Dolnym Śląsku. W tym obszarze należałoby przeprowadzić badania jakościowe, które pozwoliłyby określić zakres i stopień wzajemnego powiązania tych 3 agencji między sobą, co w efekcie skutkowałoby albo restrukturyzacją części z nich, albo klarowniejszym wyodrębnieniem kompetencji.
3. Mimo istnienia DPIN trudno na chwilę obecną wskazać instytucję odpowiedzialną i koordynującą kwestie regionalnej polityki innowacyjnej w regionie. Zadań tych nie pełni także istniejące w strukturze DAWG – Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych (DCSR), które w momencie tworzenia (2006r.) miało być właśnie swego rodzaju *think-tankiem*. W tym miejscu przypomnieć należy, że przyjęta przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego w 2005r. Dolnośląska Strategia Innowacji ma wpisane funkcjonowanie takiego podmiotu, do dziś jest to więc ‘martwy’ zapis. Innym



martwym zapisem DSI w tym kontekście jest brak powołania do chwili obecnej Rady Innowacyjnej przy Marszałku Województwa. Jest to kolejna polityka strukturalna, obok polityki rynku pracy, która w kolejnych latach będzie zyskiwała w coraz bardziej widoczny (finansowo-organizacyjny) sposób na znaczeniu, czego dowodem są zapisy wspomnianej już Strategii Europa 2020 czy przygotowywanej Strategii Innowacyjności dla UE. Brak takiej instytucji świadczyć niestety może o niskiej świadomości planistycznej obecnych władz. Dla sprawnego i przyszłościowego funkcjonowania obszaru metropolitarne kluczowe będzie wyodrębnienie i koordynowanie zadań i celów polityki innowacyjnej realizowanej na szczeblu regionalnym i lokalnym, czego zapowiedzi możemy odnaleźć w Deklaracji Prezydentów Miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów wiedzy i innowacji przyjętej i podpisanej *nomen omen* we Wrocławiu w kwietniu 2009r.

4. Kolejną polityką strukturalną, która wymaga koordynacji na poziomie metropolii jest regionalna polityka energetyczna. Znow można z całą pewnością stwierdzić, bazując na dokumentach europejskich i krajowych, iż ten obszar, obok rynku pracy i innowacyjności, będzie priorytetowo traktowany w kolejnych latach. Naturalnie zagadnienia polityki energetycznej należałoby połączyć z kwestiami szeroko rozumianej ochrony środowiska, a dziś w województwie i samym Wrocławiu działają zarówno Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także Powiatowy i Gminny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wydaje się zasadne rozważenie możliwości powierzenia i koordynacji w przyszłości działań z obszaru polityki energetycznej i polityki ochrony środowiska przez tworzone w strukturze DPIN – Regionalne Centrum Bezpieczeństwa Energetycznego.
5. Uwzględniając wyniki finansowe uzyskane przez agencje w 2008r., należałoby zbadać, jak przedstawia się ich rentowność w kolejnych latach. Z wyników za 2008r. niewątpliwie najbardziej zastanawiającym jest wysoka strata finansowa wykazana przez DAWG. W tym miejscu istotne byłoby bliższe zbadanie struktury tej straty i ewentualne przeorientowania formy prawnej spółki np. poprzez dywersyfikację



portfela właścicielskiego, to z kolei pozwoliłoby na uzyskania większej niezależności tej instytucji od UMWD, szczególnie w zakresie niezależności kadrowej i finansowej, która na chwilę obecną jest niska, bazując choćby na wytycznych określających niezależność instytucji skonstruowanych przedstawionych w tabeli 5.

6. Podobną uwagę, o niskiej niezależności kadrowej i finansowej należy sformułować wobec DPIN. W tym miejscu także konieczne byłoby zdywersyfikowanie zarządzania tą organizacją, szczególnie w przypadku, jeśli mogłaby ona pełnić funkcje koordynacyjne lub inicjatorskie w zakresie polityki bezpieczeństwa energetycznego czy polityki innowacyjnej.
7. Analizując powyższe instytucje pod względem dywersyfikacji składu akcjonariatu z pewnością pozytywnie należy ocenić różnorodność, a jednocześnie budowane partnerstwo na bazie ARAW. Skład 24 gmin, które tworzą, jedyną jak na razie, instytucję aglomeracyjną jest godny odnotowania i rozważenia rozszerzenia na inne pola funkcjonalne. Z drugiej jednak strony, pewną niekorzystną tendencją jest dominacja właścicielska/kapitałowa Gminy Wrocław w tym przedsięwzięciu, co może rodzić konsekwencję dominacji i negatywne skutki ponoszenia strat, np. w okresie dekoniunktury gospodarczej. Pod rozważenie akcjonariuszom ARAW można polecić dywersyfikację portfela podmiotowego i poszerzenie go o interesariuszy ze środowisk gospodarczych (firmy, banki) czy społecznych (uczelnie wyższe, organizacje pozarządowe). Zabieg ten pozwoliłby następnie na dywersyfikację przedmiotową, a więc poszerzenia działania organizacji o rzeczony wyżej nowe pola (polityki) funkcjonalne. Osobną uwagę techniczną jest brak możliwości odszukania rentowności ARAW, co np. w przypadku spółek zarządzanych przez samorząd województwa nie stanowi problemu. Zarówno bowiem na stronach internetowych ARAW, jak i stronach Urzędu Miasta Wrocławia nie można uzyskać informacji o wyniku finansowym spółki za rok uprzedni. Ponadto ARAW nie udziela tych informacji, które winny znajdować się w Biuletynie Informacji Publicznej, także drogą mailową. Fakt ten niewątpliwie osłabia transparentność tej, bez wątpienia ważnej i potrzebnej dla funkcjonowania aglomeracji wrocławskiej, instytucji.



8. W odniesieniu do omawianych kryteriów niezależności i funkcjonalności niewątpliwie pozytywnie należy ocenić działalność WARR. Jest kilka argumentów przemawiających za taką właśnie oceną. Analizując wszystkie instytucje, pierwszą kwestią, która wyróżnia tę instytucję jest rentowność WARR. Osiągnięty zysk za 2008r. w wysokości przeszło 165 000 PLN, czyni z tej instytucji absolutnego lidera w tym zakresie. Po drugie, należy zauważyć zdywersyfikowany skład akcjonariatu, uwzględniający zarówno interesariuszy publicznych (gminy, samorząd województwa) oraz prywatnych (firmy, izba gospodarcza, banki). Po trzecie, zakres oferowanych usług jest bardzo szeroki, a co najważniejsze wynikający z kompetencji i doświadczenia akcjonariuszy. Na końcu należy podkreślić zdecydowanie najwyższą funkcjonalność informacyjną strony internetowej, na której zawarte są wyczerpujące i aktualne informacje o agencji, jej kompetencjach, wykonanych i wykonywanych zadaniach. Ta, z pozoru banalna działalność informacyjna, świadczy w mojej ocenie, o świadomych relacjach z otoczeniem i wysokich kompetencjach zarządczych owej organizacji
9. Wydaje się także zasadne rozważenie przez Samorząd Województwa możliwości przydzielenia szerszej palety zadań wykonywanych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego przez KARR. Agencja ta, w porównaniu z innymi regionalnymi podmiotami, ma najwęższą ofertę, skierowaną głównie do sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Przed ewentualnym poszerzeniem zadań KARR należałoby jednak, podobnie, jak w przypadku DAWG, zbadać strukturę poniesionej straty finansowej, która jest drugim ujemnym wynikiem (- 323 152 PLN) uzyskanym wśród analizowanych agencji. Być może warto byłoby z punktu widzenia zintegrowanego zarządzania obszarem metropolitalnym, wykorzystać położenie geograficzne tej agencji i powierzyć jej kompetencje w zakresie koordynowania współpracy transgranicznej: polsko-niemiecko-czeskiej.
10. Przedstawione wnioski i rekomendacje z badań stanowią winny punkt otwarcia nad debatą o zakresie, rolach, strukturze, celach instytucji skonstruowanych działających na obszarach aglomeracyjnych Dolnego Śląska. W tym celu należałoby przeprowadzić zarówno badania ilościowe (ankietowe) i jakościowe (wywiady pogłębione) zarówno

zarządzających agencjami, jak i ich właścicieli, akcjonariuszy i interesariuszy. Ten zabieg umożliwiłby skonfrontowanie różnych optyk i logik działania i pozwoliłby na racjonalną, bo opartą o argumenty, restrukturyzację obecnie działających agencji lub wyłonienie innych podmiotów skonstruowanych, szczególnie w obszarach funkcjonalnie priorytetowych (innowacje, energetyka, ochrona środowiska, rynek pracy), wynikających z logiki rozwoju otoczenia, czyli Unii Europejskiej, rozumianego *en block*.

W analizie SWOT uwzględniono słabe i mocne strony zarówno dla perspektywy metropolitalnej jak i regionalnej (Dolny Śląsk).

<b>SŁABE STRONY</b>	Stagnacja we współpracy po roku 2005
	Słabo wykształcone mechanizmy współpracy pomiędzy jst potencjalnie wchodzącymi w skład OM
	Niska tożsamość/percepcja metropolitalna mieszkańców
	Zbyt szeroko zakrojona delimitacja obszaru metropolitalnego.
	Brak kryteriów delimitacji OM
	Brak (efektywnego) lidera dla idei OM
	Brak polityki integracji funkcjonalnej regionu i ośrodków peryferyjnych z WROMem/aglomeracją wrocławską.
	Słaba (faktyczna) integracja funkcjonalna potencjalnego regionu Metropolitalnego Wrocławia i jego regionów peryferyjnych.
	Brak/ograniczone relacje na linii metropolia – region (brak sprzężenia zwrotnego dodatniego dla każdej ze stron).
	Brak wiarygodnego i transparentnego systemu podejmowania decyzji metropolitalnych
	Zawieszenie działalności Komitetu Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej
	Brak instytucji/podmiotu prowadzącego działalność integrującą OM w sensie społecznym i politycznym (funkcji takich nie spełnia ARAW)
	Brak strategii kooperacji na linii metropolia – region
	Brak strategii konkurencyjnej regionu
<b>MOCNE STRONY</b>	„Tradycja” współpracy występującej w latach 1998 – 2005
	Doświadczenie we współpracy



	Zaangażowanie środowisk naukowych w prace koncepcyjne nad funkcjonowaniem aglomeracji wrocławskiej (w przeszłości)
	Występowanie na rynku wewnętrznym świadomości marki aglomeracji wrocławskiej
<b>SZANSE</b>	Nowa struktura demograficzna w postaci dużej liczby mieszkańców przeprowadzających się na tereny będące najbliższym (fizycznie) otoczeniem Wrocławia. (gminy ościenne jako sypialnie czyli de facto potrzeba zaspokajania przez metropolię jądro potrzeb wyższego rzędu).
	Ustrój prawny dla metropolii, który miałby charakter integrujący system metropolitalny oraz obszary wchodzące w jego skład
	Polityka (państwa) integracji funkcjonalnej regionów i ośrodków peryferyjnych z obszarami metropolitalnymi.
	Tworzenie i/lub doskonalenie produktów metropolitalnych (usług wyższego rzędu) w celu zatrzymania i przyciągania wykształconych i przedsiębiorczych ludzi.
	Wypracowanie modelu funkcjonowania metropolii i regionu opartego zarówno na funkcjach endogenicznych jak i egzogenicznych (zrównoważonego).
	Współpraca/partnerstwo w relacjach metropolia – region w grze o rozwój (regionalny/metropolitalny)
<b>ZAGROŻENIA</b>	Ustrój prawny dla metropolii, który miałby charakter atomizujący system metropolitalny oraz obszary wchodzące w jego skład
	Izolacja wewnętrzna metropolii – niezależny rozwój, często kosztem otaczającego regionu. (zagrożenie z punktu widzenia poziomu regionalnego)
	Izolacja zewnętrzna metropolii (zagrożenie z punktu widzenia metropolii)
	Atomizacja poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego
	Partykularyzmy jst
	Rywalizacja (destrukcyjna) w relacjach metropolia – region w grze o rozwój (regionalny/metropolitalny)

## Bibliografia





*Agencje zatrudnienia 2008 rok. Informacja z działalności agencji zatrudnienia*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

Bank Światowy, 1996, *Worldwide governance indicators 1996-2009*.

Bank Światowy, 2009, *Governance matters*.

*Better Regulation*, 2010a, Komisja Europejska, Bruksela.

*Biała Księga w sprawie wielopoziomowego zarządzania Komitetu Regionów*, 2009, Komitet Regionów.

Benz A., 2000, *Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen*, [w:] Werle R., Schimank U. (red.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt am Main, s. 97-124.

Benz A., 2001, *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*. München/Wien.

van den Berg A., Braun E., 1999, *Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organizing Capacity*, [w:] *Urban Studies* 36, s. 987-999.

Bielski M., 2001, *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Blotevogel H. H., 2002, *Deutsche Metropolregionen In der Vernetzung*, [w:] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (red.), *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/7.

Boć J. (red.), 2002, *Prawo administracyjne*, Wrocław.

Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

Börzel T.A., 2008, *Nowe metody zarządzania a rozszerzenie Unii Europejskiej – paradoks podwójnej słabości*, [w:] Kolarska-Bobińska L. (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 8.69 i n.

Buzogany A., Gutenberg S., 2007, *From Coping to Complying. State Capacities and Effectiveness of EU Environmental Law in Central and Eastern Europe* ([http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_detail.asp?Project\\_ID=12](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_detail.asp?Project_ID=12)).

Castells M., 2009, *Społeczeństwo sieci*. Warszawa.



Coase R., 1937, *The Nature of the firm*, [w:] Williamson O. E., Winter S. G. (red.) *The Nature of the firm. Origins, Evolution and Development*. New York, s.18-33.

*Czwarty Raport Kohezyjny*, 2007, Komisja Europejska, Bruksela.

DAC, 1993, *Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris.

Dahl R.A., 1995, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski. Społeczny Instytut Wydawniczy im. S. Batorego, Kraków-Warszawa, s. 102-103.

Deklaracja Prezydentów Miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów wiedzy i innowacji (<http://www.selfgov.gov.pl/aktualnosci/pdf/deklaracja.pdf>).

*Democracy and Governance: A Conceptual Framework*, 1998, USAID.

*Dolnośląska Strategia Innowacji*, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

*Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005-2013*, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego Wrocław.

Domański R., 2003, *Nowe kierunki badawcze w regionalistyce. Nowe doświadczenia polityki regionalnej*, Wydawnictwo KPZK PAN, Warszawa.

Dryll I., 2007, *Polaków portret zbiorowy. Diagnoza 2007*, „Dialog” nr 4/2007, Warszawa.

Evans P., 1996, *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, World Development, No. 6.

*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010b, Komisja Europejska, Bruksela.

*Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, 2001, Parlament Europejski, Strasburg.

*Europejskie Rządzenie*. Biała Księga. 2001, Komisja Europejska, Bruksela.

Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., 2005, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Florida R., 2000, *Competing in the Age of Talent: Environment, Amenities, and the New Economy* ([www.2.heinz.cmu.edu/~florida/talent.pdf](http://www.2.heinz.cmu.edu/~florida/talent.pdf) z dn. 10.09.2010).



Florida R., Gates G., 2001, *Technology and Tolerance: The Importance of Diversity to High-Technology Growth*, [w:] The Brookings Institutions, Washington.

Fritsch M., 2001, *Co-operation in Regional Innovation Systems*, [w:] *Regional Studies* 35, s. 297-307.

Gaczek W.M., Wojtasiewicz L., 2001, *Funkcje i rola Poznania w rozwoju Wielkopolski*, W: Wrocław 200 Plus. Studia nad strategią miasta, Nr 3(39).

Gołębiowski T., 2001, *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*, Warszawa.

Gorzela G., Smętkowski, M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Grabowski B., 2006, *Jak budować fundamenty pod gospodarkę przyszłości?*, [w:] Szomburg J., (red.), *Polska i Unia wobec wyzwań globalizacji. Biała Księga 2006*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa-Gdańsk, s. 100.

Heffner K., 2002, *Konkurencyjność małych regionów i znaczenie aglomeracji miejskich w ich rozwoju*, Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta, Nr 3 (44).

Hill H., 2000, *Good Governance*, (w:) Hill H., Klages H. (red.), *Good governance und Qualitätsmanagement – Europäische und internationale Entwicklungen*. Speyerer Arbeitsheft 132, s. 1-10.

Hirst P., 2000, *Democracy and Governance*, [w:] Jon P., (red.), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford.

Horn M.J., 1996, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 26-29.

Izdebski H., 2010, *Zadania metropolitarne i sposoby ich realizacji*, „Samorząd terytorialny” nr 6/2010, Warszawa, s. 62-68.

Jessop B., 1997, *Capitalism and its Future. Remarks on Regulation. Government and Governance*, *Review of International Political Economy*, Vol. 4, No. 3.

Jessop B., 2007, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, Zarządzanie publiczne, nr 2(2).

Jessop B., 1998, *The Rise of Government and the Risks of Failure: The Case of Economics Development*, [w:] *International Social Science Journal* 155, s. 29-45.



Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2005, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*, World Bank.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2006, *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*, World Bank.

Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), 2007, *Kapitał społeczny – ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 57.

Klasik A., 2001, *Proaktywna rola metropolii w rozwoju regionów jako wyzwanie strategiczne*, Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta, Nr 3 (39).

Klenk T., Nullmeier F. (red.), 2003, *Public Government als Reformstrategie*. Düsseldorf.

Knauf S., 2009, *Orientacja marketingowa i logistyczna w zarządzaniu regionem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

Kobielska K., 2010, *Polityka ochrony środowiska w strategii rozwoju gminy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Kolarska-Bobińska L. (red.), 2009, *Wprowadzenie. Nowe metody zarządzania – moda czy konieczność?*, [w:] Kolarska-Bobińska L. (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 8.

Koncepcja rozwoju metropolii polskich 12+21  
(<http://www.selfgov.gov.pl/aktualnosci/pdf/Adamowicz-Polaryzacja-Dyfuzja.pdf>).

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dziennik Ustaw z 1997r., nr 78, poz. 483.

Kośmicki E., Janik W.L. (red.), 1995, *Socjologia gospodarki. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań.

Kowalski J., Lamentowicz W., Wieczorek P., 1999, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa.

Kożuch B., 2006, *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 42-44.

Koźmiński A.K. (red.), 1987, *Współczesne koncepcje zarządzania*, Warszawa.

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, 2010a, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Kulesza M., Rudnicki Z., 1994, *Model zarządzania dużą aglomeracją miejską*, Organizacja – Metody – Technika, Nr 12.



Kulesza M., 2000, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, Samorząd Terytorialny, Nr 7.

Lackowska M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*. Warszawa.

Legendijk A., 2001, *Three Stories about Regional alliance*, [w:] Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 45, s. 139-158.

Maloney W., Smith G., Stoker G., 2000, *Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextual "top-down" Perspective*, [w:] Political Studies 48, s. 802-820.

Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Markowski T., Marszał T., 2005, *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, Samorząd Terytorialny, Nr 7 – 8.

Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, PAN KPZK, Warszawa.

Mayntz R., 2002, *Common Goods and Governance*, [w:] Heriter A., (red.) *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham.

Maynz R., Scharpf F.W., (Hrsg.) 1995, *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Campus, Frankfurt/M.

Mihaylova D., 2004, *Social Capital in Central and Easter Europe – a critical assessment and literature review*, Center for Policy Studies, Central European University, Budapest.

*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Obłój K., 1998, *Strategia organizacji*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa, s. 70-71.

*Obszary metropolitalne – konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy*, 2004, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela.

*Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2009*, red. R. Matusiak, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.

Page E.C., Wright V., 1999, *Bureaucratic Elites in Western European State*, Oxford University.



Pancer – Cybulska E., 1999, *Powiązania Wrocławia z najbliższym otoczeniem w zakresie infrastruktury społecznej*, W: Wrocław 200 Plus. Studia nad strategią miasta, Nr 2 – 3(30).

*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007 - 2013*, 2006b, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

*Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce, Część I Diagnoza stanu polskich miast, MRR*, 2010.

Rhodes R., 1997, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham.

Rosenau J., 2000, *Governance and Democracy in a Globalizing World*, [w:] Held D., McGrew A. (red.), *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, s. 181-190.

Rosenau J.N., Czempiel E.O., 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge.

Schimank U., Lange S. (red.), 2004, *Governance und gesellschaftliche Integration*. Opladen.

Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i analizy EUROREG 1, Warszawa.

Sroka J., 2007, *Identyfikacja zagrożeń problemowych obszarów społecznych w kontekście realizacji regionalnej polityki innowacyjnej. Część 1 – Zagrożenia wynikające z patologii społecznych oraz zagrożenia kulturowo-cywilizacyjne*, „Makroregion innowacyjny. Foresight technologiczny dla województwa dolnośląskiego do 2020 roku”, Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław, s. 10-11.

*Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie Dokumentu Komisji Europejskiej – konsultacje dotyczące przyszłej strategii Europa 2020*, 2010, Warszawa.

*Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, 2006a, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

*Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku*, 2005c, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

*Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013*, 2006, Rada Unii Europejskiej, Bruksela.





Surdej A., 2006, *Determinanty regulacji administracyjno-prawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, s. 133.

Szczerski K., 2005, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa s. 44-45.

Szmytt A., 1999, *Miejsce polskich metropolii w planowaniu regionalnym – zadania samorządu województwa*, Samorząd Terytorialny, Nr 7 – 8.

Ustawa o finansach publicznych Dziennik Ustaw z 2005r., nr 249, poz. 2104.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dziennik Ustaw z 2008r., nr 69, poz. 415, z późn. zm.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, Dziennik Ustaw z 2004r., nr 173, poz. 1807, z późn. zm.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dziennik Ustaw z 2009r., nr 84, poz. 713.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dziennik Ustaw z 2000r., nr 48, poz. 550.

Wawrzyniak B., 1993, *Zarządzanie strategiczne. Naukowa fikcja czy praktyka działania?*, Organizacja i Kierowanie, Nr 2.

Wiatrak A.P., 2006, *Zarządzanie w jednostkach sektora publicznego i jego uwarunkowania*, [w:] Krukowski K. (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 47.

Williamson O., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracts*. New York.

Woolcock M., Narayan D., 2000, *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*, The World Bank Research Observer, No. 2.  
*Wrocław w perspektywie 2020*, 2006, Wrocław.

*Wytyczne kierunkowe do kształtowania sieci drogowej i kolejowej w województwie dolnośląskim*, Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne, Wrocław 2009.

## Źródła internetowe





KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY  
ŚLĄSK

DAWG  
Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Biuletyny Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego ([www.bip.umwd.pl](http://www.bip.umwd.pl)) oraz Urzędu Miasta Wrocławia ([www.bip.um.wroc.pl](http://www.bip.um.wroc.pl)) - sierpień-wrzesień 2010.

Krajowy Rejestr Podmiotów Prowadzących Agencje Zatrudnienia (<http://www.kraz.praca.gov.pl/StronaGlowna.aspx> z 09.09.2010).

Strony internetowe (sierpień-wrzesień 2010):

Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A. (ARAW): [www.araw.pl](http://www.araw.pl)

Agencji Rozwoju Regionalnego – ARLEG S.A. w Legnicy (ARLEG): [www.arleg.eu](http://www.arleg.eu)

Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej sp. z o.o. (DAWG): [www.dawg.pl](http://www.dawg.pl)

Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki S.A. (DPIN): [www.dpin.pl](http://www.dpin.pl)

Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (KARR): [www.karr.pl](http://www.karr.pl)

Transparency International:

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009)

Unii Metropolii Miast Polskich: <http://www.selfgov.gov.pl>

Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (WARR): [www.warr.pl](http://www.warr.pl)