

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG)
Sekcja Polska Regional Studies Association

**STUDIA REGIONALNE
I LOKALNE
1(83)2021**



WYDAWNICTWO NAUKOWE
SCHOLAR

REDAKCJA

dr hab. Agnieszka Olechnicka – redaktorka naczelna
dr hab. Mikołaj Herbst, prof. UW – zastępca redaktorki naczelnej
prof. dr hab. Paweł Churski – członek redakcji
prof. dr hab. Tomasz Komornicki – członek redakcji
prof. dr hab. Iwona Sagan – członek redakcji
dr Dorota Celińska-Janowicz – sekretarz redakcji

RADA NAUKOWA

prof. John Bachtler, prof. Roberta Capello, prof. dr hab. Bolesław Domański,
prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak (przewodniczący), dr Olga Mrinska, prof. Andrés
Rodríguez-Pose, prof. James W. Scott, dr hab. Katarzyna Zawalińska, dr Sabine Zillmer

ADRES REDAKCJI

Kwartalnik „Studia Regionalne i Lokalne”
Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich
Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

© Copyright by Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW
(EUROREG), Warszawa 2021

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe.
Zgodnie z wykazem MNiSW liczba punktów za publikację
w „Studiach Regionalnych i Lokalnych” wynosi 40.

ISSN: 1509-4995
e-ISSN 2719-8049

Kwartalnik w wersji elektronicznej jest dostępny w bazie
Central and Eastern European Online Library, www.ceeol.com.
Na stronie www.scholar.com.pl można kupić (oprócz wydania papierowego)
całe numery lub poszczególne artykuły
„Studiów Regionalnych i Lokalnych” z lat 2006–2020 w postaci plików pdf.

Dystrybucja:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.,
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa,
tel./faks 22 828 95 63, 22 692 41 18, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)
Nakład: 100 egz.

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Paweł Kliber

- The Diversity of Okun's Coefficient in the Regions of Poland 5
Regionalne zróżnicowanie współczynników Okuna w Polsce 5

Agnieszka Pawłowska, Katarzyna Radzik-Maruszak

- Social Councils – Responsible Actors in Collaborative Local Governance
or Silent Information-Providers? Empirical Evidence from Selected Cities. . . 19
Społeczne rady – odpowiedzialni aktorzy lokalnego współzrządzenia czy milczący
informatorzy? Rezultaty badań empirycznych z wybranych polskich miast 19

Edyta Masierek

- Urban Regeneration of Brownfield Sites and Its Impact on Their Immediate
Surroundings – A Case Study of Łódź (Poland) 37
Rewitalizacje obszarów poprzemysłowych i ich wpływ na najbliższe otoczenie –
przypadek Łodzi 37

Mariusz Kwiatkowski

- Rewitalizacja a spójność lokalna. Rola ekonomii społecznej 60
Revitalisation and Local Cohesion. The Role of Social Economy 60

Dagmara Kociuba, Małgorzata Bielecka

- Wpływ zmiany ustawy o samorządzie gminnym na implementację budżetów
obywatelskich w miastach wojewódzkich Polski 84
Influence of the Amendment to the Law on Municipal Self-Government on the
Implementation of Participatory Budgeting in Voivodship Cities in Poland 85

Mateusz Cudo

- Miejskość w aspekcie fizjonomicznym na przykładzie nowych miast w Polsce.
Studium przypadku województwa zachodniopomorskiego 112
The Physiognomic Aspect of Urbanness on the Example of New Towns in Poland.
A Case Study of the Zachodniopomorskie Voivodship 112

Spis treści numerów 1–4, 2020	129
Informacje dla Autorów	131
Informacja dla Czytelników	132

Paweł Kliber

Poznań University of Economics, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, Poland;
email: p.kliber@ue.poznan.pl, ORCID 0000-0001-7796-6418

THE DIVERSITY OF OKUN'S COEFFICIENT IN THE REGIONS OF POLAND

Abstract: In the paper, we calculate Okun's coefficients in the regions of Poland. We compare the coefficients estimated for each region separately with the calculations obtained from seemingly unrelated regression (SUR) models. The results reveal that the latter method gives better estimates, because shocks in output are highly correlated across regions. Then, we consider the question concerning the existence of macroeconomic "clubs" among Polish regions. Two such clubs are found: the northwest of Poland and the eastern border region. Finally, some conclusions concerning economic policy preventing unemployment are drawn.

Keywords: Okun's law, unemployment, macroeconomic policy, regional growth

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE WSPÓŁCZYNNIKÓW OKUNA W POLSCE

Streszczenie: W artykule wyznaczono współczynniki Okuna dla województw Polski. Porównano współczynniki otrzymane na podstawie oszacowań przeprowadzanych osobno dla każdego województwa z wynikami uzyskanymi z zastosowaniem modelu pozornie niezwiązanych regresji (*seemingly unrelated regression*, SUR). Wyniki pokazują, że druga metoda daje lepsze oszacowania, ponieważ zjawiska szoku w produkcji są silnie skorelowane między regionami. Następnie rozważamy kwestię istnienia makroekonomicznych „klubów” wśród województw Polski. Otrzymane wyniki wskazują na istnienie dwóch takich klubów obejmujących: północno-zachodnią część Polski oraz wschodnie województwa Polski. Ostatecznie przedstawiamy wnioski dotyczące polityki gospodarczej przeciwdziałania bezrobociu.

Słowa kluczowe: prawo Okuna, bezrobocie, polityka makroekonomiczna, wzrost regionalny

1. Introduction

Unemployment is one of the most serious economic problems in Poland. High unemployment appeared in Poland in 1990, after the transformation from the centrally planned economy, as an unavoidable cost of the transformation. In the planned economy, before 1990, firms were hugely overstaffed and reductions in workforce were necessary to make production economically efficient. The rise of unemployment was partially due to the conversion of hidden unemployment (unnecessary workers) into evident unemployment. However, since that time the unemployment has not declined significantly. On the contrary, it reached its peak at the beginning of the 21st century. In some parts of Poland unemployment is an

endemic problem. In some families, there has emerged a third generation of the unemployed. Unemployment remains the biggest social cost of the transformation from planned to market economy.

What should be given special attention is the fact that the unemployment in Poland is highly regionalised. There are some regions where the unemployment rate is usually low, while in other regions unemployment remains extremely high. The differences in the unemployment rate across the regions can be as high as 12 percentage points.¹ To develop and implement an appropriate policy that aims at reducing unemployment, the authorities should account for the differences across regions.

One of the most established relationships in the economy is Okun's law. It was known for long by economists that the unemployment rate is typically higher in the periods of slowdowns, while in the time of boom unemployment declines. This relationship was statistically documented and formalised for the first time by Okun (1962). In his seminal paper, Okun stated two relationships that he had found in the data concerning the U.S. economy. The first one, known as the difference form, was the connection between changes in the unemployment rate and the growth of real output. According to his results, the growth rate in the economy should equal at least 4% to prevent the rise of unemployment. Every percentage point of the deviation from this level increases the rate of unemployment by 0.3 percentage points. The second relationship relates the unemployment rate to the gap between potential and actual output. This version is known as the gap form of Okun's law. According to this version, a high rate of unemployment is usually connected with idle resources. The problem with assessing this statement is that potential output is not a directly observable macroeconomic statistic and has to be estimated with some statistical methods. This makes the measuring of Okun's coefficients an "estimation on estimates", which makes the results dubious.

Since the seminal paper of Okun, the existence and stability of the relationship between output and unemployment has been investigated in many studies. The main bulk of the literature studied Okun's law on the national level, and there is significantly less research investigating this issue on the regional level. Freeman (2000) estimated Okun's coefficients for six regions of the U.S. based on the data for the period of 1958–1998. He found some differences among the regions. Adanu (2005) calculated Okun's coefficients for the regions of Canada. He found that the costs of unemployment, expressed as Okun's coefficients, are higher in bigger and more industrialised provinces.

The regional Okun's coefficients for Spain were estimated by Villaverde and Maza (2009). The article also offers some advice with respect to economic policy. The authors suggest liberalising the labour market and promoting human capital.

Okun's coefficients for the regions of Greece were estimated by Apergis and Rezitis (2003) and by Christopoulos (2004). The former authors found a structural

¹ In 2013 the unemployment rate in the region with the lowest level of this indicator (Wielkopolskie) was 9.6%, while in the region with the highest level (Warmińsko-Mazurskie) the unemployment rate was 21.7%.

break in Okun's relationship after 1981. Villaverde and Maza (2009) found that Okun's coefficients are usually higher in the regions with a higher growth of productivity.

Revoredo-Giha et al. (2012) used panel methods to estimate Okun's coefficients for the regions of Scotland. They found that Okun's law seemed to be valid for most regions. Their results also reveal higher values of Okun's coefficients in urban areas than in rural ones.

As for Poland, there is only a small number of studies estimating Okun's coefficients on the national or regional level. Hutengs and Stadtmann (2014) calculated Okun's coefficients for Poland and for other Central European countries on the national level and for five different age groups. They found that in younger age cohorts Okun's coefficients were higher, and so younger people are more prone to economic shocks. Majchrowska et al. (2013) prepared a detailed and comprehensive study of unemployment in Polish *powiaty* (counties, a unit below the NUTS-3 category). The authors estimated Okun's coefficients augmenting the usual equation for some additional exploratory variables to control the cultural and historical diversity of the regions. Okun's coefficients were calculated for regions at the NUTS-2 level using panel methods for data concerning regions at a lower level. Okun's law turns out to be statistically significant only in seven regions out of 16. The values of Okun's coefficients in these regions were high and ranged from 1.4 to 3.2. However, unlike in the standard approach to estimating Okun's coefficients, the authors used data on industrial production instead of GDP. Gajderowicz et al. (2014) used regional data to calculate Okun's coefficient for the whole Polish economy with a panel model. The authors also estimated regional Okun's coefficients with two forms of Okun's law, using regression for each region separately. Dykas et al. (2013) performed a dynamic analysis of unemployment in the Polish regions, using a theoretical model similar to the difference version of Okun's model.

In the article, we try to estimate Okun's coefficients for the Polish regions on the NUTS-2 level. The methodology used by Majchrowska et al. (2013) has two drawbacks. Firstly, it is based on the data for counties, and these administrative units are too small to create their own job market. In some cases the diameter of a county is less than 10 kilometres and it is common (especially in bigger towns and areas around them) for the population of some counties to work in another region. The second problem with those estimations is the usage of data on industrial production instead of GDP. This affects the results, especially when one compares the coefficients in industrialised regions with the ones in rural regions. The article has two main goals. The first one is to obtain more accurate estimates of Okun's coefficients for the regions of Poland by accounting for common shocks in neighbouring regions. The second one is to identify groups of neighbouring regions that reacts similarly to shocks in the economy.

The article is organised as follows. After this introduction we present the data, the problems that arose during the estimation, and our methodology. Section 3 presents the main empirical findings, and the fourth section summarises the main results.

2. Data and methodology

Following the reform in 1998, the administrative division of Poland consists of three levels. Going from the lowest to the highest level, Poland consists of 2479 municipalities (*gminy*), 380 counties (*powiaty*) and 16 voivodships (*województwa*). In the Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) voivodships have a NUTS-2 category. Counties (below NUTS-3 level and formerly classified as NUTS-4) and municipalities are categorised as LAU (Local Administrative Units), with counties being referred to as LAU-1.

The main problem with estimating Okun's coefficient for the Polish region is the lack of long time series. The voivodships in their present form were created in 1998. The data concerning GDP in the regions are available only on a yearly basis. The quarterly (and even monthly) observations of unemployment rates in the regions are available, but in order to calculate Okun's coefficients one should also have quarterly data on GDP, which are not available for the regions. There exist methods that allow to break down yearly observations of GDP into quarterly data with the use of space-state models (see Lütkepohl [2006], p. 617), but the

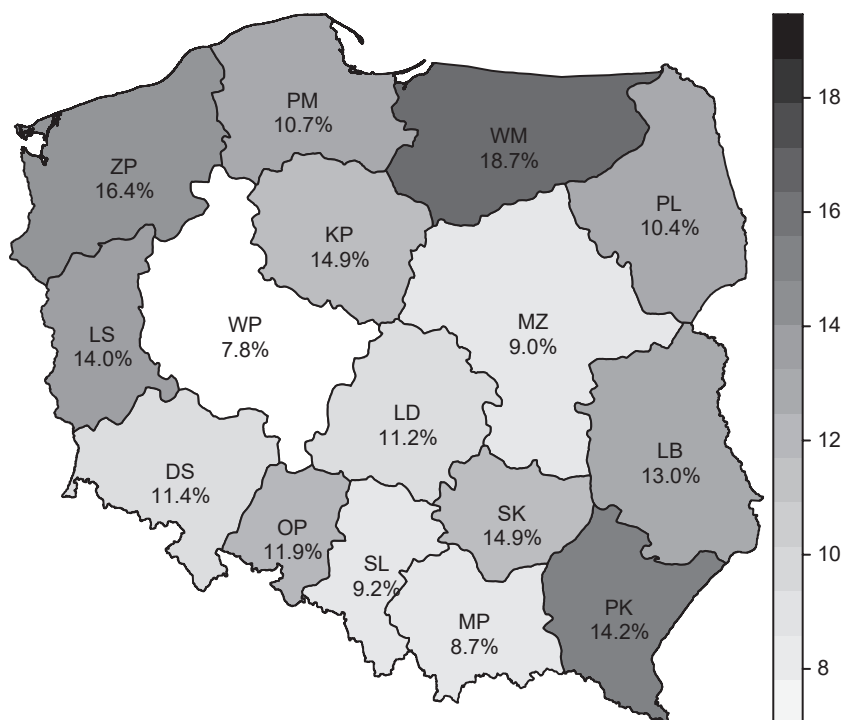


Fig. 1. Unemployment rates in Polish regions in 2007

Regions: WP – Wielkopolskie, KP Kujawsko-Pomorskie, MP – Małopolskie, LD – Łódzkie, DS – Dolnośląskie, LB – Lubelskie, LS – Lubuskie, MZ – Mazowieckie, OP – Opolskie, PL – Podlaskie, PM – Pomorskie, SL – Śląskie, PK – Podkarpackie, SK – Świętokrzyskie, WM – Warmińsko-Mazurskie, ZP – Zachodniopomorskie.

Source: own study.

time series of yearly GDP observations in the regions are too short to allow for such operations.

In the following estimations, we used yearly data concerning the GDP and unemployment rate in the regions of Poland. The data was taken from the Local Data Bank (*Bank Danych Lokalnych*) of the Polish Statistical Office and it covers the period from 1998 to 2017. Figure 1 presents the spatial pattern of the unemployment rate in Poland in 2004, i.e. in the middle of the considered period. Although there were some changes during the period of the analysis, the overall picture remains stable: the unemployment rates were the lowest in the regions of Mazowieckie (with Warsaw as the capital), Wielkopolskie, Małopolskie and Śląskie (the most urbanised and industrialised region of Poland). The exceptionally high unemployment rates were found in the northern regions of Warmińsko-Mazurskie as well as in Zachodniopomorskie. High unemployment in these two regions is connected with the liquidation of big, state-owned agricultural farms in 1991. In many areas in these regions, state-owned farms were the main employer, and after their liquidation the unemployment became endemic.

One can estimate Okun's coefficient separately for each region using short time series of data concerning GDP and unemployment rates. In the *gap form*, one has to estimate the following regressions

$$\tilde{u}_t^i = \alpha_i + \beta_i \tilde{y}_t^i + \varepsilon_t^i, \quad (1)$$

where $\tilde{y}_t^i$ is the gap between the logarithms of potential and actual output in the region at the moment t (i.e. $\tilde{y}_t^i = y_t^i - y_t^{P,i}$, where y_t^i is the logarithm of GDP and $u_t^{P,i}$ is the logarithm of potential GDP), $\tilde{u}_t^i$ is the gap between actual unemployment rate and natural unemployment rate ($u_t^{P,i}$), and ε_t^i is random error term. The potential outputs $u_t^{P,i}$ and the natural unemployment rates $u_t^{P,i}$ can be calculated, for example, with the use of the Hodrik-Prescott filter. Alternatively, one can use the *difference form* and estimate the following set of regressions (one for each region):

$$\Delta u_t^i = \alpha_i + \beta_i \Delta y_t^i + \varepsilon_t^i, \quad (2)$$

where $\Delta u_t^i = u_t^i - u_{t-1}^i$ and $\Delta y_t^i = y_t^i - y_{t-1}^i$.

Equations (1) and (2) are estimated for each region separately, and this approach does not account for random shocks common to the whole country or parts of the country or some sectors of economy which are crucial in several regions. It is assumed that error terms ε_t^i are independent, i.e. ε_t^i and ε_t^j are uncorrelated for $i \neq j$. This assumption is dubious as the error terms usually contain shocks common to the whole national economy. The estimators from the separate sets of equations (1) or (2) are thus unbiased, but not the most effective ones. One can obtain more effective estimators, taking account of the correlations between error terms in the regions, i.e. using the SUR (*Seemingly Unrelated Regressions*) model.

The SUR model consists of regression equations

$$z_t^i = \delta^i X_t^i + \varepsilon_t^i, \quad (3)$$

where $z^i = (z_1^i, \dots, z_T^i)$ are dependent variables and X^i are vectors of independent variables. In our context, the z_t^i is $\tilde{u}_t^i$ or Δu_t^i and X_t^i consists of constant 1 and a variable describing growth: $\tilde{y}_t^i$ or Δy_t^i – depending on whether we chose model (1) or (2) – and the vector of parameters δ^i is $\delta^i = (\alpha_i, \beta_i)^T$. The error terms for different equations are assumed to be correlated and their covariance matrix does not change with time:

$$E[\varepsilon_t \varepsilon_t^T] = \Sigma, \text{ where } \varepsilon_t = (\varepsilon_t^1, \dots, \varepsilon_t^m)^T. \quad (4)$$

In other words:

$$\text{cov}(\varepsilon_t^i, \varepsilon_t^j) = \sigma_{ij}, \quad i, j = 1, \dots, m. \quad (5)$$

The estimator of $\delta = (\delta^1, \dots, \delta^m)$ is given by²

$$\hat{\delta} = (X^T (\Sigma^{-1} \otimes I_m) X)^{-1} X^T (\Sigma^{-1} \otimes I_m) z, \quad (6)$$

where $X = \text{diag}(X^1, \dots, X^m)$ and $z = (z_1^1, z_2^1, \dots, z_T^1, z_1^2, \dots, z_T^2, \dots, z_1^m, \dots, z_T^m)^T$ (assuming that there are T observations for each region). The model is estimated using the feasible generalised least squares (FGLS) method, which is a two-stage procedure. First, the correlation matrix Σ is estimated based on the residuals from ordinary least squares (OLS) method for each equation (3) separately. Then, equation (6) is used. The estimators obtained in this way are more efficient than the estimators for each region separately. The greater the correlation of error terms in different regions, the greater is the gain in the efficiency compared to the ordinary least square method.

There are several methods to check if there are correlations in error terms for different regions, and if one has to use the SUR model instead of ordinary least squares in order to obtain efficient estimators. In the following considerations, we use two types of specification tests: the likelihood ratio test and the Lagrange multiplier test developed by Breusch and Pagan (1980). The likelihood ratio test uses the test statistic

$$\lambda = T \cdot (\ln |S_0| - \ln |S_1|), \quad (7)$$

where S_1 is the residual covariance matrix from the SUR model (estimated with the maximum likelihood method), whereas S_0 is the diagonal covariance matrix for residuals estimated from independent OLS models. The first determinant in (7) can be computed using the formula

$$\ln |S_0| = \frac{1}{T} \sum_{i=1}^m \ln e_i^T e_i \quad (8)$$

² See for example Greene (2008, Chapter 10.2) or Maddala (2001, Chapter 15.5).

where e_i is the vector of residuals obtained from the OLS estimation for region i . The test statistic is asymptotically chi-square distributed with $m(m-1)/2$ degrees of freedom. In the Lagrange multiplier test, the statistic is

$$\lambda_{PB} = T \cdot \sum_{i=2}^m \sum_{j=1}^{i-1} r_{ij}^2, \quad (9)$$

where r_{ij} is the correlation coefficient between the OLS residuals for the region i and the region j .

The SUR model cannot be used for all the regions of Poland. There are 16 regions and we have only 20 observations (or 19 observations if we use the difference form). For the group of all regions, the covariance matrix Σ estimated in the first stage is singular and one cannot use (6). The two-stage estimation of the SUR model is possible only if the number of observations is greater than the number of covariance coefficients between all pairs of regions.³ Thus, we have to search for some territorial units greater than a single region and smaller than the whole country, in which the random shocks are similar. We followed the following procedure: for each region, we created a group containing this particular region and all of its closest neighbours. By the “closest neighbours”, we understand all the regions which have a common border with the region under consideration. Then we performed a two-stage estimation of the SUR model for each group.

The second stage of the procedure was to check if the parameters β (Okun's coefficients) have the same values for all the regions in the group of neighbours. We used the likelihood ratio test for nested models. In this way, we aimed to find the “clubs” of regions with a similar macroeconomic structure with respect to the reactions of their labour markets to changes in the growth of output. Having found such a “club”, we augmented it as much as possible, adding the neighbouring regions, and again testing for the equality of Okun's coefficients.

To test the equality of Okun's coefficients for all regions in the club, we used standard methods for testing linear restrictions. For each club, we tested the hypothesis which can be formulated as follows:

$$H_0 : \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_m \quad (10)$$

The hypothesis was tested using the Wald statistic

$$\hat{F} = \frac{1}{m-1} R^T \hat{\delta} \left[R \text{var}(\hat{\delta}) R^T \right]^{-1} R \hat{\delta}, \quad (11)$$

where R is the matrix defining the linear restrictions for the hypothesis (10), i.e. in our context

³ If the number of observations is too small, one can perform the Bayesian estimation of the model. One can use the *a priori* information concerning the correlations between the shocks in regions. The estimation methods are described in Ando and Zellnery (2010a) and Ando and Zellnery (2010b). We made an attempt to estimate Okun's coefficient in this way, performing an MCMC (Markov Chain Monte Carlo) simulation to obtain the *a posteriori* distribution, using the neighbourhood of regions and estimations for the whole country as *a priori* information. However, this method failed because of indeterminacy. There can be at least two different sets of parameters that suit the data and the simulated chains of *a posteriori* parameters failed to converge.

$$R = \begin{bmatrix} 0 & -1 & 0 & 1 & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ 0 & -1 & 0 & 0 & 0 & 1 & \cdots & 0 & 0 \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots \\ 0 & -1 & 0 & 0 & 0 & 0 & \cdots & 0 & 1 \end{bmatrix}.$$

The asymptotic distribution of the test statistics is times chi-square with m degrees of freedom.

3. The results

To estimate Okun's coefficients for the Polish regions, we used the difference formulation of Okun's law (2). The reason for this is the difficulty in estimating the potential output (and the natural rate of unemployment) using filters. The time series are too short and, generally, in the period that we considered, the output in all the regions was growing.

Table 1 contains the estimated parameters for the difference version of Okun's law obtained with the use of two methods. The first one involves using ordinary least squares for each region separately – the parameters (with standard errors in parentheses) are given in the second and the third column of the table, and the fourth column contains R-squares of the regressions. Then, we estimated SUR models using the feasible generalised least squares (FGLS) method for each group of the neighbouring regions separately. We took each region and formed a group containing this particular region and all of its neighbours. There were 16 such groups, and every region belongs to of them (the number is given in the last column of the table). The computations were performed using the statistical software R.⁴ The columns $\bar{\alpha}_i$ and $sd(\alpha_i)$ contain the means and standard deviations of the estimation of the α_i parameter in all N groups. The columns $\bar{\beta}_i$ and $sd(\beta_i)$ contain similar information about the estimators of β_i . For each group, we performed a likelihood ratio test (7) and a Lagrange multiplier test (9) to check if the matrix Σ is non-diagonal and if the SUR model is valid. We do not present the results of these tests because in all cases the p-values were below 0.1%, which provides very strong evidence for the correlation of shock in different regions. (The table with p-values of the tests would contain only zeros.) This is the reason why we believe that estimates of Okun's coefficients from the SUR model are more precise. As one can see, estimated values in all cases are significantly lower (in the absolute value) than the estimates from OLS. Thus, not taking into account the heterogeneity of error shocks leads to false conclusions about the impact of growth on unemployment in regions.⁵

⁴ See: R Core Team (2014).

⁵ We also performed standard tests for the spatial correlation in residuals based on Moran's I (Moran 1950) and Geary's C statistic (Geary 1954). The results indicate that, although in some years the correlations cannot be found, there were years in which they were significant and strong. This suggests that the results taking into account the spatial neighbourhood of regions should be more robust.

Tab. 1. Estimated differential version of Okun's law

Region	α_i	β_i	R^2	$\bar{\alpha}_i$	$sd(\alpha_i)$	$\bar{\beta}_i$	$sd(\beta_i)$	N
WP	1.326 (0.765)	-0.442 (0.152)	0.332	0.415	0.018	-0.205	0.018	4
KP	1.912 (0.494)	-0.739 (0.134)	0.642	1.015	0.019	-0.427	0.019	6
MP	1.310 (0.316)	-0.510 (0.086)	0.673	0.725	0.028	-0.295	0.028	5
LD	1.843 (0.651)	-0.739 (0.162)	0.551	0.683	0.013	-0.349	0.013	4
DS	1.610 (0.688)	-0.538 (0.167)	0.379	0.514	0.040	-0.221	0.040	7
LB	1.771 (0.629)	-0.509 (0.136)	0.451	0.585	0.036	-0.190	0.036	4
LS	1.689 (0.783)	-0.414 (0.160)	0.284	0.609	0.026	-0.165	0.026	7
MZ	0.794 (0.398)	-0.396 (0.084)	0.568	0.338	0.025	-0.208	0.025	5
OP	1.510 (0.514)	-0.559 (0.139)	0.486	0.455	0.028	-0.202	0.028	4
PL	0.974 (0.585)	-0.370 (0.149)	0.266	0.247	0.018	-0.125	0.018	4
PM	1.195 (0.873)	-0.405 (0.192)	0.207	0.419	0.037	-0.194	0.037	5
SL	1.179 (0.740)	-0.441 (0.188)	0.245	0.255	0.035	-0.126	0.035	5
PK	0.666 (0.495)	-0.311 (0.116)	0.295	0.032	0.037	-0.076	0.037	7
SK	1.451 (0.791)	-0.626 (0.208)	0.347	0.608	0.119	-0.344	0.119	5
WM	2.111 (0.662)	-0.603 (0.146)	0.501	0.979	0.030	-0.311	0.030	8
ZP	1.796 (0.680)	-0.775 (0.185)	0.508	0.721	0.048	-0.374	0.048	4

Source: own study.

For each group of the neighbouring regions formed for the sake of estimating the SUR model, we performed the test for the equality of the coefficients, as stated in equation (10). The group of such regions can be interpreted as a “club” of regions in which the regional labour markets work similarly. In four cases the tests indicated the equality of the coefficients β_i . These were the neighbouring

groups for the regions: LS (consisting of DS, LS, WP and ZP), PM (KP, PM, WM, WP and ZP), ZP (LS, PM, WP and ZP) and MP (MP, PK, SL and SK).

The first three groups intersect one another as they include the regions from the northern and western parts of Poland. The last group comprises the regions in the south of Poland. From this starting point, we tried to build groups of neighbouring regions with a common Okun's coefficient. The objective was to make each group as large as possible, with the restriction that the regions in the group should pass the test for the equality of coefficients β_i , stated in (10). Using this procedure, we obtained three clubs:

- western and northern regions: DS, LS, PM, WP and ZP,
- southern regions: MP, PK, SL and SK,
- eastern regions: LB, PL and WM.

Tab. 2. "Clubs" of regions with the same Okun's coefficient

	Region	α_i	β_i	R^2	$\bar{g}_y^i$
Club 1	DS	0.871 (0.541)	-0.324*** (0.051)	0.309	2.69
	LS	0.608 (0.475)	-0.324*** (0.051)	0.376	1.88
	PM	0.896 (0.555)	-0.324*** (0.051)	0.199	2.77
	WP	1.027 (0.396)	-0.324*** (0.051)	0.393	3.18
	ZP	0.584* (0.499)	-0.324*** (0.051)	0.336	1.81
Club 2	MP	0.382 (0.445)	-0.135* (0.064)	0.208	2.82
	PK	0.257 (0.368)	-0.135* (0.064)	0.207	1.90
	SL	0.281 (0.529)	-0.135* (0.064)	0.127	2.08
	SK	0.192 (0.430)	-0.135* (0.064)	0.201	1.42
	LB	0.904** (0.293)	-0.361*** (0.074)	0.616	2.50
Club 3	PL	0.947* (0.449)	-0.361*** (0.074)	0.266	2.62
	WM	0.659 (0.541)	-0.361*** (0.074)	0.285	1.82

Note: significance at * 10% level, ** 5% level, *** 1% level

Source: own study.

Table 2 contains the results of the FGLS estimation of the SUR models for these clubs. The results for the second club are dubious because R^2 values are at a very low level. However, the results for the two other clubs – the western and the eastern regions respectively – are valid. Tests (7) and (9) for the correlations of shocks (not presented here) in all cases gave the p-values below 1%. The last column in the table contains information about the estimated value of $\bar{g}_y^i$ – the rate of growth for GDP that guarantees a constant unemployment rate, which is sometimes called the natural rate of growth; it is based on (2): $\bar{g}_y^i = -\alpha_i / \beta_i$.

The final results are presented in Figure 2. The clubs that were found are marked out by different shades of grey. The numbers in each region are Okun's coefficients and the natural rate of growth (in brackets). For the club containing northern and western regions as well as for the club of eastern regions, Okun's coefficients were assumed to be constant – they were taken from Table 2. For all other regions, the coefficients were taken from the estimations of SUR models for the groups of neighbours.

4. Conclusions

In the paper, we estimated Okun's coefficients for the regions of Poland. Such a study is needed because, since the change of the economic regime in 1990, Poland has displayed a high and persistent dispersion in unemployment rates

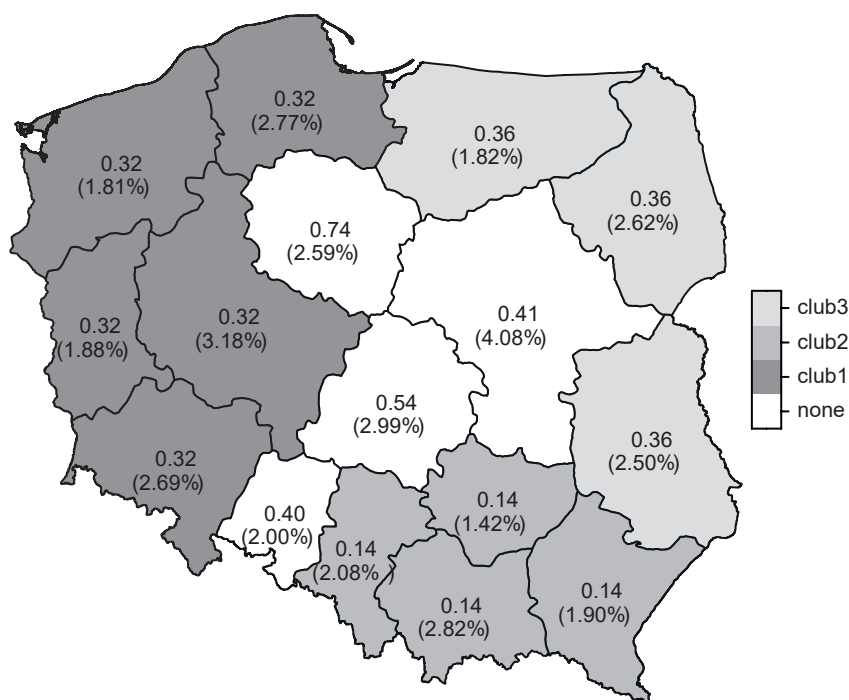


Figure 2. Estimated Okun's coefficients and natural rates of growth (in brackets)

Source: own study.

between the regions. The main problem with the estimation is the fact that the time series concerning unemployment and regional GDP are short in comparison to the number of regions, and the pattern of growth in Poland made it impossible to filter the growth into trends and cyclical effects. Thus, we cannot use the common “gap” specification and are forced to use the “difference” specification instead.

Several conclusions can be drawn from our analysis. First of all, Okun’s law holds on the regional level in Poland. The rise of the growth rate in the region of one percentage point reduces the unemployment rate and the scale of this reduction is in the range from 0.05 to 0.46 percentage points. Note that these values are usually higher than the original estimations of Okun (1962) for the U.S. economy. This finding can be used in the forecasting of unemployment and in planning the economic policy. Secondly, the shocks (or error terms) in the estimated equations are highly correlated across regions. Taking this fact into account should give better estimations of Okun’s coefficients. That is why we are prone to consider the results from SUR models as closer to the real values than the estimates obtained for each region separately. Thirdly, there is a significant diversity across regions concerning Okun’s coefficients and natural rates of growth. The regional response of unemployment to output varies very much, and this can be connected with the structure of unemployment in different regions.

Especially the southern regions have very low values of this coefficient, which can be attributed to the agricultural character of their economies. Fourthly, we found some “clubs” of Polish regions with the same Okun’s coefficients. This finding is interesting because Okun’s coefficient incorporates several fundamental structural parameters describing microeconomic foundations (firms’ demand for labour) and macroeconomic structure of the economy (production function, labour participation) – see Permana and Tavera (2005). The equality of these coefficients says something about the deep structural similarity of the regions. We found two main clubs: the club of western and northern regions and the club of eastern regions. This is consistent with the findings obtained in other ways by Majchrowska et al. (2013). For the club of southern regions, the results are ambiguous.

The results lead to some conclusions concerning economic policy. In order to fight unemployment, which is the one of the biggest economic problems in Poland, a more regionalised policy should be implemented. There are regions with very low Okun’s coefficients (mainly agricultural ones), in which boosting the output alone does not lead to great successes in fighting unemployment. There are also regions with high values of this coefficient, in which the policy of stimulating production should be more effective. In the regions with lower Okun’s coefficients, a successful anti-unemployment policy should be different. As the unemployment problems in these regions are connected with the transformation from agricultural economy to an industrial one, accompanied with the withdrawal of industry after the transformation, the optimal economic policy should involve such measures as promoting mobility, investments in human capital and developing more technologically advanced industries. In the long run, it

would be optimal for all regions to promote acceleration of growth. However, in the short or even medium horizon, one has to account for the differences between the regions and diversification of their macroeconomic structure.

References

- Adanu, K., 2005, "A cross-province comparison of Okun's coefficient for Canada", *Applied Economics*, 37, 561–570.
- Ando, T., and Zellnery, A., 2010a, "Hierarchical Bayesian analysis of the seemingly unrelated regression and simultaneous equations models using a combination of direct Monte Carlo and importance sampling techniques", *Bayesian Analysis*, 5, 65–95.
- Ando, T., and Zellnery, A., 2010b, "A direct Monte Carlo approach for Bayesian analysis of the seemingly unrelated regression model", *Journal of Econometrics*, 159, 33–45.
- Apergis, N., and Reztis, A., 2003, "An examination of Okun's law: Evidence from regional areas in Greece", *Applied Economics*, 35, 1147–1151.
- Breusch, T., and Pagan, A., 1980, "A LM test for heteroscedasticity and random coefficient variation", *Review of Economic Studies*, 47, 239–254.
- Christopoulos, D., 2004, "The relationship between output and unemployment: evidence from Greek regions", *Papers in Regional Science*, 83(3), 611–620.
- Dykas, P., Misiak, T., and Tokarski, T., 2013, "Czynniki kształtujące regionalne zróżnicowanie stóp bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 2002–2010", *Humanities and Social Sciences*, 20(1), 9–22.
- Freeman, D.G., 2000, "Regional rests of Okun's law", *International Advances in Economic Research*, 5, 557–570.
- Gajderowicz, T., Grotkowska, G., Wincenciak, L., and Wirtek, E., 2014, "Wrażliwość stóp bezrobocia względem wahań PKB w przekroju województw", *Ekonomia*, 39, 29–58.
- Geary, R.C., 1954, "The contiguity ratio and statistical mapping", *The Incorporated Statistician*, 5(3), 115–145.
- Greene, W.H., 2008, *Econometric Analysis*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hutengs, O., and Stadtmann, G., 2014, "Don't trust anybody over 30: Youth unemployment and Okun's law in CEE countries", *Bank i Kredyt*, 45, 1–16.
- Lütkepohl, H., 2006, *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*, Berlin: Springer.
- Maddala, G.S., 2001, *Introduction to Econometric*, New York: John Wiley & Sons.
- Majchrowska, A., Mroczek, K., Tokarski, T., 2013, "Zróżnicowanie stóp bezrobocia rejestrowanego w układzie powiatowym w latach 2002–2011", *Gospodarka Narodowa*, 265, 69–90.
- Moran, P.A.P., 1950, "Notes on Continuous Stochastic Phenomena", *Biometrika*, 37(1), 17–23.
- Okun, A., 1962, "Potential GNP: its measurement and significance", *American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Section*, 98–103.
- Permana, R., and Tavera, C., 2005, "A cross-country analysis of the Okun's law coefficient convergence in Europe", *Applied Economics*, 21, 2501–2513.
- R Core Team, 2014, *R: A Language and Environment for Statistical Computing*, Vienna: R Foundation for Statistical Computing, Vienna, <http://www.R-project.org>.

- Revoredo-Giha, C., Leat, P.M.K., and Renwick, A.W., 2012, “The relationship between output and unemployment in Scotland: A regional analysis”, *Land Economy Working Paper Series*, 65.
- Villaverde, J., and Maza, A., 2009. “The robustness of Okun’s law in Spain, 1980–2004: Regional evidence, *Journal of Policy Modeling*, 31, 289–297.

Agnieszka Pawłowska

University of Rzeszów, College of Social Sciences, Institute of Political Science,
Al. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, Poland; email: apawłowska@ur.edu.pl,
ORCID: 0000-0002-0033-3833

Katarzyna Radzik-Maruszak

University of Maria Curie-Skłodowska, Faculty of Political Science and Journalism,
Institute of Political Science and Administration, Department of Public Administration,
ul. Głębocka 45, 20-612 Lublin, Poland; email: katarzyna.radzik@umcs.pl,
ORCID: 0000-0003-2147-0872

SOCIAL COUNCILS – RESPONSIBLE ACTORS IN COLLABORATIVE LOCAL GOVERNANCE OR SILENT INFORMATION-PROVIDERS? EMPIRICAL EVIDENCE FROM SELECTED CITIES*

Abstract: Social councils (SCs) are local collegial actors formally created by local authorities as consultative bodies for different policy issues. The main objective of this article is to define the role of SCs in collaborative governance (CG). The paper is based on the quantitative research conducted in 65 Polish cities. The research is focused on the members of youth, senior citizen councils, and councils for residents with disabilities. The research results indicate that SCs meet many of the prerequisites of CG, however their potential to influence decisions and consensus seeking has not been entirely proven.

Key words: social council, advisory council, collaborative governance, city, local government

SPOŁECZNE RADY – ODPOWIEDZIALNI AKTORZY LOKALNEGO WSPÓŁRZĄDZENIA CZY MILCZĄCY INFORMATORZY? REZULTATY BADAŃ EMPIRYCZNYCH Z WYBRANYCH POLSKICH MIAST

Streszczenie: Rady społeczne (RS) to podmioty kolegialne, formalnie powoływane przez władze lokalne jako organy konsultacyjne w różnych politykach publicznych. Głównym celem artykułu jest zdefiniowanie roli RS w lokalnym współrzędzeniu (*collaborative governance* – CG). Artykuł opiera się na badaniach ilościowych przeprowadzonych w 65 polskich miastach. Badania koncentrują się na członkach rad młodzieżowych, rad seniorów oraz rad ds. osób niepełnosprawnych. Wyniki badań wskazują, że RS realizują wiele założeń CG, jednak ich potencjał wpływania na decyzje i osiągnięcia konsensusu nie został w pełni udowodniony.

Słowa kluczowe: rada społeczna, rada doradcza, lokalne współrzędzenie, miasto, samorząd lokalny

* Information on financial support: The research presented in this paper has been accomplished in the project “From Dialogue to Deliberation. Non-public actors as (non)present participants in local decision making” (project no. DIALOG 0163/2017, financed under the Programme DIALOG by the Ministry of Science and Higher Education of the Republic of Poland (2018–2020)).

1. Introduction

During recent decades people have got used to participating in the political process mainly through electing politicians. This form of political engagement, although it gives influence, and at the same time the authority to call politicians to account (Schumpeter 2010; Kateb 1992; Young 1986) has also many shortcomings. Against this background, several issues can be highlighted. First of all, the attributes of representative democracy and the bureaucratic administration that support it, are more and more frequently called into question. Already in the 1960s, it was noticed that the domination of policy making by politicians and administrators may give grounds for abuse and manipulation as well as reinforcing the exclusion of disadvantaged groups from decision making (Arendt 1965; Arnstein 1969; Pateman 1970). Nowadays, when the complexity of social issues is much higher, the question about the role of politicians and administrators is raised more consistently. The former seem to be less sensitive to public problems, and at the same time more eager to use populist rhetoric and implement easy solutions, while the latter, who frequently depend on elected representatives, cannot cope with “wicked” issues (Rittel and Webber 1974). In many countries the aforementioned problems contribute to a decrease in trust in public authorities and institutions. In addition, a great many contemporary problems which, at the macro level, are concerned with issues such as ethnicity or religion, and on a micro scale *inter alia* with the organisation of services, go far beyond the territory of a single electoral unit or the competencies of one bureaucratic organisation (see Rehfeld 2005; Hendriks 2009; Dobson 1996). Therefore, the so-called “standard account” of representation, mainly the politicians’ ability to stand for and act on behalf of their voters (Urbinati and Warren 2008), and the competency of bureaucrats to propose appropriate solutions are being questioned. Finally, some indicate that modern policy making simply must be more inclusive, as neither the state nor any other public actor has a monopoly on the provision of solutions appropriate to the complex reality of the modern world (Pawłowska 2007). Hence, the traditional, coercive “power over” should be replaced by the softer “power to” or “power with” (Hendriks 2009; Hambleton 2002; Purdy 2012).

Such a solution is proposed by the governance paradigm. Its cornerstone constitutes an assumption that both decision and policy making processes should be more collaborative, integrative and inclusive. Therefore, along with politicians and bureaucrats, actors from other sectors ought to be involved in governing. This is seen both as a remedy to the shortcomings of the present democratic framework as well as a way to improve public services. Importantly, this principle significantly transforms the roles traditionally assigned to individual stakeholders (Torfing et al. 2012). They become partners who, according to the “power-to” philosophy, should share responsibility for the outcomes of the process of governing. However, the experience of different public administrations indicates that such rearrangement is not easy to perform, and that despite the governance rhetoric, the decision and policy making processes are still mainly designed and controlled by politicians and administrators.

In this article, the authors focus their interest on the scale of the contribution non-state stakeholders make to policy development and decisions undertaken locally. More specifically, the operation of selected Polish social councils (SCs), the bodies that represent the interest and/or expertise of various – social and professional – groups in decision making is examined. The selection of the three of types of SC – youth councils, senior citizen councils, and councils for residents with disabilities, was determined by their commonality in democratic states. The aim of the authors was to determine whether SCs meet the conditions to be considered actors in collaborative governance, and examine what roles they play in local policy making.

The article is organised in the following manner. First, the authors focus on defining collaborative governance, which is understood as a new, demand-driven orientation towards policy making (Gash 2016) that allows for more joined-up governing. The principles and conditions of governing in this manner as well as the difficulties it presents are discussed. Thereafter, the model of social councils that operate in Polish local government is presented. The authors pay attention to the way they are created as well as to their competences. To introduce them better, the authors also refer to similar councils that function in other countries. The foundations of the research project and the methodology of the study are then introduced. Then, the research findings are presented, which is followed by the discussion and conclusions.

2. Theoretical framework

In the 1990s, in many public administrations a shift from traditional government towards governance could be observed. The core of governance stresses broad cooperation between stakeholders rooted in the public, private and civic sectors. More precisely, the paradigm can be described as “a set of coordinating and monitoring activities” that allows for the existence of collaborative partnerships and institutions (Bryson et al. 2006, p. 7; Emerson et al. 2012, p. 2). Over time, within the governance mainstream many smaller “species” have been developed e.g. regulatory, participatory, deliberative, network, interactive as well as collaborative ones. Although they share many assumptions, each puts emphasis on different issues.

The roots of collaborative governance (CG), the approach to policy making, which is of particular interest to this article, go back to the first half of the 20th century and the birth of American federalism (McGuire 2006), group theory (Bentley 2017), intergovernmental cooperation of the 1960s (Agranoff and McGuire 2003) as well as common-pool problems (Ostrom 1990; for a discussion about the origins of CG see Emerson et al. 2012). Presently CG is seen both as a management practice and as a driver for more democratic governance. According to the first viewpoint, the paradigm allows for more cross-boundary, joined-up government (Kettl 2015; Bevir 2011), and has a lot in common with public management, intergovernmental relations, public-sector network theory and horizontal network management (Wright 1978; Agranoff and McGuire 2001;

Kamensky and Burlin 2004). In the light of the latter understanding, CG contributes to democratic reconstruction: broader participation and deliberation of different stakeholders within decision and policy making processes (Ansell 2012). In this context, CG possesses the advantages of participative and deliberative governance (Fisher 2012; Dryzek 2012).

Due to its multi-faceted provenance, the nature of CG is still challenging to capture. In the literature, two main ways of defining this concept can be found. The first highlights the critical procedures/components that make collaborative governance work (Gash 2016). Here CG is perceived as a more formal, state-initiated agreement that allows for cooperation and engagement between state and non-state stakeholders. This perspective is presented *inter alia* by Ansell and Gash (2008, p. 544) who define the concept as:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision making process that is formal, consensus-orientated, and deliberative and that aims to make or implement public policy programmes or assets.

In the above definition, six crucial criteria are emphasised: 1) the forum is initiated by public agencies or institutions, 2) participants in the forum include non-state actors, 3) participants engage directly in decision making and are not merely “consulted” by public agencies, 4) the forum is formally organised and meets collectively, 5) the goal of the forum is to make decisions by consensus (even if consensus is not achieved in practice), and finally 6) the focus of collaboration is on public policy or public management (*ibid.*).

The second group of definitions, on the contrary, puts emphasis on qualities, principles and overriding purpose of CG. This approach can be exemplified by the work of Emerson et al. (2012, p. 2) who pay attention rather to the cross-boundary character as well as to the presence of non-public stakeholders’ initiatives. According to them, CG can be portrayed as:

the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.

The above description highlights the “multipartner” facets of CG that includes partnerships between the state, the private and civil society sectors as well as joined-up government and hybrid agreements, e.g. public-private and private-social partnerships (*ibid.*). It also stresses the fact that CG allows for the accomplishing of goals that could not be otherwise achieved.

On the one hand, collaborative governance allows for more innovative, consensual and dialogue-based policy making. These in turn contribute to a better preparation and implementation of local/national policies. In addition, CG has a significant impact on the learning process and on the shaping of the horizons of individual stakeholders. It is also better equipped than traditional top-down policy making to resolve policy conflicts and vexing policy dilemmas connected

inter alia with environmental degradation, health care, aging or inequalities (Gash 2016). CG has also a synergy effect and supports community building (Lasker et al. 2001). Moreover, it has the potential to increase the legitimacy of public policies (Bevir 2011).

However, on the other hand collaborative governance faces substantial challenges. First, the diversity of the parties involved may increase tensions and dissatisfaction. Correspondingly, individual stakeholders may have different expectations both about the way the cooperation is structured as well as about its outcomes. Second, the collaboration can be easily hampered by the imbalance between resources – expertise, time, funding – that individual stakeholders have at their disposal. Additionally, there can be a clash between different “types” of knowledge e.g. scientific and practical (Gash 2016; see Bidwell and Ryan 2006). Finally, collaborative governance is still rather fluid, and thus it is often difficult to evaluate its outcomes.

3. Social councils – what are they and what are their objectives?

CG is an example of a solution to keep up with the trend of incorporating a variety of stakeholders into policy making, while at the same time preserving efficient structures of creating and implementing public decisions. Nonetheless, decision makers face an important dilemma. On the one hand, they want to include numerous stakeholders in the decision making process, satisfy their aspirations, leverage community knowledge, improve the quality of public policy and simultaneously upgrade output legitimacy. On the other, they want to stick to current efficient procedures, ensure the certainty of quick decision making and their reasonably effective implementation. There are numerous solutions to this dilemma – they can be found in different forms of CG, but also in deliberative and participative governance. One of them, although difficult to assign to particular form of governance (or democracy) are social councils.¹

Social councils (SCs) are collegial bodies created by local, regional or national authorities.² Their members are recruited from among the residents – members of groups characterised by selected features, for example, age (the youth, the elderly), special needs (people with disabilities, unemployed), type of activity (entrepreneurs, sportsmen), or expertise (architects, urban planners); however, they also include institutional representation, such as NGOs or local authorities/administration. The activities of SCs are directly referred to the tasks/competencies performed by local authorities, though at the same time they are mostly opinion-giving and advisory in nature.

The tradition of SCs in democratic states is quite rich, starting in the 1970s, when the first youth and senior citizen councils were created (Walker 1999;

¹ Other names for those forms of engaging stakeholders in policy making are: *appointed public volunteer boards* (Dougherty and Easton 2011); *local government citizen advisory bodies* (NCDD 2013); *citizen advisory boards* (Nabatchi et al. 2014); *deliberative councils* and *thematic committees* (Mendonça 2008).

² This depends on the particular country.

Augsberger et al. 2017; Finlay 2010). SCs have developed a lot since the 1990s, which seem to contrast with the academic studies of SCs, which are relatively few and fragmented (Dougherty and Easton 2011; Dougherty and Boss 2017; Fobé et al. 2013, 2017; Font et al. 2014, 2019; Nabatchi and Blomgren Amsler 2014; Walker and Naegele 1999; Wang 2001; Finlay 2010).

Social councils or similar bodies operate in many European states (see more in Radzik-Maruszak 2020). In Finland, the creation of these bodies, which are sometimes also labelled as user councils/boards, takes place primarily on the initiative of central or local authorities. There are three types of mandatory social councils – youth (*Nuorisovaltuusto*), seniors (*Vanhusneuvosto*) and these for people with disabilities (*Vammaisneuvosto*) that operate in each Finnish municipality (see more in LGA 410/2015). The key role of these bodies is to provide a voice to the aforementioned social groups, often excluded from decision making, as well as to improve the quality of local services. In Spain, social councils are often recognised as advisory bodies; however, the original Spanish nomenclature is much more complicated and extensive. The bodies began to be created at the end of the 1970s and the beginning of the 1980s on the wave of democratic changes and the transition from Francoism towards the rule of law (Bueso 2009; after Rico Motos et al. 2017). Presently there are many types of social councils that function in almost every area of Spanish public administration (Assodem 2020). The bodies are almost always constituted of politicians and representatives of the central, regional or local administration as well as the members of associations. Interestingly, however, lay citizens are rarely involved in their work. By contrast to Finland, they are neither mandatory nor grounded in statutory regulations. In Belgium, social councils are created at all levels of the state: federal, regional, community and municipal. Their establishment is, on the one hand, related to a consensual attitude towards policy making, and, on the other, constitutes a manifestation of a strong tradition of neo-corporatism (Fobé et al. 2017). Additionally, these bodies aim to contribute to a better coordination of public policies. At the regional level, their activity is devoted *inter alia* to socio-economic issues, science and innovation, mobility, education or spatial planning (see more in Fobé et al. 2017). Youth councils operate at the community and municipal levels (see Pudar et al. 2013).³

In Poland, there are many types of social councils/committees; however, in this article the authors have only studied three of them: the aforementioned youth, senior citizen councils, and councils for residents with disabilities. A brief description of the characteristics of these SCs is presented in Table 1. Although, by law, all SCs are created by local authorities, it is noteworthy that only councils for residents with disabilities are mandatory due to the provisions of the 1997 Act on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities. Youth and senior citizen councils are barely mentioned in the Law on Municipal Government as potential organisations that could represent the

³ Selected results of empirical research of SCs in Belgium and Spain are presented in the discussion part of this paper to compare them with Polish SCs.

interests of these respective social groups. All the SCs that were studied share an opinion-giving and advisory function, albeit consultation of councils for residents with disabilities is required (in all issues addressing people with disabilities), while in the case of the other two SCs it is optional. It should also be noted that local statutes do not regulate the way the SCs operate, but they authorise local authorities to adopt bye-laws regulating this issue.

Tab. 1. Characteristics of the SCs studied in this article

	Youth councils	Senior citizen councils	Councils for residents with disabilities
Range of legal regulation	Low	Low	Medium
Status of the SC (optional/mandatory)	Optional	Optional	Mandatory
Number of members	From over a dozen to several dozen	Over a dozen	5
Represented stakeholders	High school students	65+ citizens and their organisations	Local NGOs, local authorities, public institutions
Field of interest	All issues related to young citizens	All issues related to senior citizens	All issues related to citizens with disabilities
Core function/s	Integrating students; promotion of civic virtues and principles of self-governance; participation in decision making	Advising, opinion-giving and initiating activities aimed at and tailored for senior citizens	Opinion-giving on: local programmes and draft resolutions in terms of their impact on the citizens with disabilities Inspiring activities related to the integration of people with disabilities and implementation of their rights. Evaluation of implemented programmes
Consultation	Optional	Optional	Mandatory

Source: developed by the authors.

4. Research proceedings

Before conducting the survey, the authors performed desk research – an academic literature review and analysis of national law as well as selected local bye-laws regulating the functioning of SCs being researched. Some results of this stage of the research have been already presented.

In trying to resolve the dilemma suggested by the title of the paper, the authors referred to the essential elements of CG indicated by Ansell and Gash (2008). Several of those essential elements have been already addressed. In the previous

section, the authors determined that SCs are: a) initiated by public agencies (local authorities); b) formally organised and act collectively, following the statutory regulations; c) focused on public policies, also indicated in respective laws. Therefore, three other essential elements are still left to be verified:

- 1) whether SCs include non-state actors;
- 2) whether SCs are directly engaged in decision making and are not only consulted by public agencies;
- 3) whether SCs' decisions are made by consensus.

To find the answers to the above questions, empirical research was performed. The research focused on the three SCs that we mentioned previously, and it was performed in 65 Polish cities with county rights.⁴ The survey was conducted from April to October 2018. A standardised questionnaire was used and distributed among SC members. The authors used both official and unofficial channels to identify and contact SC members.⁵ The survey was performed with CAWI, CATI and PAPI techniques. Some basic data concerning the number of SCs that were included in the study and their members is presented in Table 2. The return rate was almost the same for all three SCs; however, the share of the respondents from the each council is different. This was mostly due to the statutorily determined number of members of councils for the residents with disabilities (always five), and the fact that members of the youth councils, who accounted for over 50% of

Tab. 2. Basic data on the research

	No. of SCs (total)	No. of SCs participating in the study	No. of SC members (total)	No. of returned questionnaires	Survey return level %	% of all respondents
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Youth councils	48 ^a	41	1197 ^a	387	32.3 ^a	51.3
Senior citizen councils	59 ^a	38	842 ^a	271	32.2 ^a	35.9
Councils for residents with disabilities	61	41	307	97	31.6	12.8
Total	168 ^a	120	2346 ^a	755	32.2 ^a	100

^a due to difficulties in accessing information on youth and senior citizen councils in selected cities and the number of their members, some of data that is given are approximations.

Source: developed by the authors.

⁴ In Poland, there are three levels of territorial government – municipalities, counties and regions. Among them there are 66 cities having one authority and performing the tasks of both municipality and county. Although the capital city Warsaw is one of them, it was excluded from the research as it has a different structure of local government.

⁵ The authors studied information placed on the websites of city authorities and/or the websites of the SCs, where they existed. Local public servants were also addressed and requested for information on SCs. In the case of youth councils, Facebook (FB) was widely used. The researchers also used the snowball technique asking SC members whom they were able to contact for information on other members.

the respondents, are easily accessed and mobilised through social media. This does not seem to be the case for members of senior citizen councils.

The questionnaire consisted of 21 problem-related, closed, both single- and multiple choice questions, and an additional seven questions that seek to determine the demographic characteristics of SC members. As a result of the survey, extensive research material was created that addresses the various aspects of SCs and their activities (for a more thorough analysis of research results see Pawłowska et al. 2020). The results presented below are limited to those issues which allow for the determining of the previously mentioned three essential elements of CG that may answer the dilemma posed in the title of this paper. The authors only analysed the problem-related and single-choice questions.

5. Findings

An indispensable and measurable factor of CG is the engagement of non-state actors in decision making forums. An important advantage of SCs is the variety of stakeholders represented by their members (Table 3). NGOs and SC members representing just themselves are almost equally represented in the SCs that were investigated, and together they constitute over the half of their members. The rest of the members represent a significant minority, the public sector (local and national authorities and public institutions). However, the representation is distributed unevenly among the SCs that were studied: non-state actors are most numerous represented in senior citizen councils, while local authorities are noticeably present in councils for citizens with disabilities. Public institutions are strongly represented in the youth councils, but even more members of those councils indicated they represent themselves.

Tab. 3. The share of local stakeholders among SC members (N = 738) (%)

	Youth councils	Senior citizen councils	Councils for residents with disabilities	All examined SCs
NGO	9.2	45.4	59.8	29.1
Local authorities	19.7	18.5	28.9	20.5
Individuals	33.8	25.8	6.2	27.2
Public institution (school, culture club, health centre, etc.)	35.1	7.0	3.1	20.6
National authority	1.6	0.4	2.1	1.2
Entrepreneur	0.3	0.7	0.0	0.4
Other	0.3	2.2	0.0	1.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: developed by the authors.

Resolving the question of whether SCs are directly involved in decision making is, however, much more complex. If we stick to the statutory regulations, they are opinion-giving and advisory bodies: they do not participate in making decisions. This means that they do not directly shape decisions nor are they responsible for their results. However, SCs provide information that helps to determine public decisions, they scrutinise them by reviewing their drafts and local policy programmes and examine the reports on their implementation. Instead of asking how SCs are involved in decision making (which most probably would end with citing the law), the authors asked about the most common issues that are considered by SCs. The results of this line of enquiry are presented in Table 4.

Tab. 4. The most common issues considered by SCs during their meetings (N = 749) (%)

	Youth councils	Senior citizen councils	Councils for residents with disabilities	All examined SCs
Problems reported by residents	25.1	35.4	13.4	27.3
Matters that SC wants to submit as an initiative to local authorities	24.0	37.3	8.2	27.2
Draft decisions (resolutions, ordinances) of local authorities submitted to SC for its opinion	27.1	15.5	59.8	26.8
Action plans submitted by local authorities for the opinion of SC	14.7	5.9	13.4	11.4
Reports on the implementation of public policies submitted by local authorities	4.4	1.8	3.1	4.1
Other	4.7	4.1	2.1	3.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: developed by the authors.

The data show that SCs go beyond their statutory function of opinion-givers, and instead discuss problems affecting the local community and act on their own motions by submitting their own proposals. The results of this question are distributed unevenly among the SCs. Meetings of the councils for residents with disabilities are dominated by opinion-giving, while the two other councils are more focused on problems of the respective age groups and their own projects.

Another question posed to respondents considered the immediate result of the above activities – how often are the opinions of the SCs taken into account by local authorities (Table 5)?

Tab. 5. The frequency with which the local authorities take the SCs opinion into account (N = 755) (%)

	Youth councils	Senior citizen councils	Councils for residents with disabilities	All examined SCs
Always	29.7	30.3	55.6	33.2
In more than half of the cases	30.0	30.6	16.5	28.5
In half of the cases	12.4	9.6	2.1	10.1
In less than half of the cases	5.4	8.1	1.0	5.8
Never	1.8	1.1	5.2	2.0
Hard to say	20.7	20.3	19.6	20.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: developed by the authors.

Over 60% of all the respondents indicated that SC opinions are taken into account either always or in more than half of the cases. This is a significant amount, and might indicate that the SC advice is highly effective. However, it should also be noted that 20% of respondents have no idea if SC opinions are taken into account by the local authorities or not.

A further question considered the long-term results of SC activities. The respondents were asked to indicate the most important benefit resulting from the SC activity. The answers to this question are presented in Table 6.

Tab. 6. The most important benefits resulting from SC activity (N = 744) (%)

	Youth councils	Senior citizen councils	Councils for residents with disabilities	All examined SCs
Better recognition of local problems	35.9	40.6	24.7	36.1
Possibilities to adjust public activities to the needs of residents	31.3	35.3	49.5	35.0
Opportunity for residents to express their views on the city's problems	26.8	19.2	10.8	21.8
Ensuring the residents' control over decisions taken by the local authorities	3.4	4.1	11.8	4.8
Ensuring the transparency of the decision making process	2.3	0.8	3.2	2.0
Other	0.3	0.0	0.0	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: developed by the authors.

The two answers that received the highest score from every SC were that there was a better recognition of local problems, and the possibility of adjusting public activities to the needs of residents. Of particular attention is the fact that almost half of the surveyed members of councils for residents with disabilities indicated that the most important benefit is the possibility to adjust public activities to the needs of residents, while a significant percentage of the respondents from youth and senior citizens councils indicated better recognition of local problems.

Finally, we asked about the way in which decisions were made by SCs. The respondents were simply asked how they adopt opinions. The answers are presented in Table 7.

Tab. 7. The mode of adopting opinions (making decisions by SCs) (N = 755) (%)

	Youth councils	Senior citizen councils	Councils for residents with disabilities	All examined SCs
Voting	85.5	77.1	62.9	79.6
Consensus	7.8	15.9	28.9	13.4
Hard to say	6.2	2.2	1.0	4.1
By circulation	0.5	2.2	4.1	1.6
Other way	0.0	2.6	3.1	1.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: developed by the authors.

The majority of respondents indicated that voting is the way their SC adopts a decision. Consensus seeking is more practised in the councils for residents with disabilities than in the other two councils. It is noteworthy that the popularity of voting as the method for making decisions does not preclude consensus, as in a number of bye-laws regulating SC procedures, voting is indicated as the mandatory way of adopting opinions. According to the authors, voting may constitute the final ‘sealing’ of a decision on which SC members have already reached consensus. Also, the high percentage of respondents from the councils for residents with disabilities indicating consensus might be the result of the small number of their members (i.e. only and always five), which makes reaching a common standpoint easier.

6. Discussion and conclusions

SCs are not new actors on the local scene, however in the 21st century they have been pushed into the shadow by more spectacular forms of participation and deliberation such as participatory budget and deliberative polls. Scholars have stayed almost silent about their operational practices, and they do not seem eager to study SCs as actors in local governance.

In this article, the authors were interested whether the SCs could prove themselves as actors in local co-governance. To answer this question, the authors

employed the approach of Ansell and Gash (2008), who defined the six essential elements of CG. The analysis of legal conditions for SCs already gives the ground to indicate that they present the features of being initiated by public agencies, that they are formally organised and act collectively, and they are focused on public policies. The three other features were examined in the survey addressed to SC members.

The results of the research show that a considerable share of non-state actors in all the SCs that were studied meets another of Ansell and Gash's (2008) criterion of CG. Yet, the substantial presence of the public sector in SCs is worth mentioning, especially that some scholars add to the above CG prerequisites the inclusion of elected or appointed decision makers who "share their authority with others" (Fagotto and Fung 2009, p. 28). It is worth noting, though, that the share of particular stakeholders in Polish SCs considerably differs from the patterns observed in other countries. In Spanish SCs, public officials and politicians constitute altogether 29% of SC members, while representatives of NGOs – 37%, and residents – only 2% (Font et al. 2019). Whilst the composition of SCs in Spain is not regulated by any national law, in Belgium decrees detail the number of particular stakeholders in the SCs. Among those investigated by Fobé et al. (2013), only one includes representatives of public authorities. Thus, in respect of membership, Polish SCs are somewhere between well-regulated Belgian councils and not regulated (in national law) Spanish councils.

The presence of local officials in SCs can be essential as SCs are not provided with decision making powers, and instead they have a consultative role on matters of public policy that are addressed to the selected social group which they represent. However, even consulting is not mandatory in the case of all SCs, as the obligation to consult decisions of local authorities is limited to the councils for residents with disabilities. With respect to the role the SCs play in local decision making, a consistent pattern has emerged from the data. While members of youth and senior citizen councils indicated problems reported by residents as the most common issue considered by their respective SCs, giving opinions on draft decisions of local authorities dominated the activities of the councils for residents with disabilities (Table 4). Consequently, members of youth and senior citizen councils value the recognition of local problems (informing public authorities) the most as the benefit of their activities, while members of councils for residents with disabilities indicate that the most important benefit of their SC is the possibility to adjust public activities to the needs of residents (affecting local decisions) (Table 6).

The way the decisions of the SCs are adopted does not fit Ansell and Gash's (2008) definition of CG. Mostly respondents indicated that voting, and not consensus seeking, was the way that opinions are adopted. And again, the councils for residents with disabilities stand out from the other SCs by having consensus seeking more often than other SCs. Voting does not, however, preclude consensus in the SCs that were studied, as this might be dictated by the SC regulations, and not by the lack of a discussion or deliberation at the meetings of a SC, or the decisions being imposed by a majority on a minority. Interestingly, the research

of Spanish SCs revealed that members of SCs without voting provisions are less satisfied with the extent to which their contributions are taken into account, contrary to members of SCs with voting provisions, who perceive a significantly higher proportion of the advice provided by the SC that resulted in policy changes (Font et al. 2019, p. 14). On the other hand, Belgian SCs, which can decide upon the application of internal procedures, in most cases prefer reaching consensus between stakeholders (Fobé et al. 2013). In this respect, Polish SCs seem closer to their Spanish counterparts.

There is yet another outcome the findings of this research. The proceedings of the councils for residents with disabilities are frequently determined by the motions from local authorities. This, too, contrasts with the youth and senior citizen councils, whose members frequently nominated matters that the SC wants to submit as an initiative to local authorities as their most common activity. Consequently, the youth and senior citizen councils are more bottom-up driven, while councils for residents with disabilities are rather top-down driven. Thus, although councils for residents with disabilities seem to have more influence on the decisions made within local government, their activities are restricted by legal regulations and the competences of public authorities. The two other councils are more independent and suitable for grassroots activities, but at the same time they are less likely to have an impact on local decisions. If participation in CG could be graded, the councils for residents with disabilities would be probably assessed as a “better” actor in the local decision making, but not necessarily a more independent one.

The last but not least issue which needs to be discussed is the SCs potential – in spite of no legally recognised attributes of decision making – to effectively shape the decisions of local authorities. The data included in Table 5 reflect merely the opinions of SC members, most of whom are convinced that their advice is taken into account by local decision makers. However, a disturbingly high percentage of the respondents have no idea if their SC opinions are taken into account or not. It is interesting that the same percentage (20%) of SC members in Belgium indicated that they don’t know how often their advice influences policy (Fobé et al. 2013, p. 235). This raises the questions: what feedback, if any, do SC members get after delivering their opinion? How much of the “taking into account” is translated by local authority to the final decision? Answering these questions requires more in-depth analyses of particular cases of decision making where SCs were participants.

The SCs capacity to shape public policies is questioned in all the studies known to authors, although influencing policy is a strong incentive making people engage in SCs (Font et al. 2019). Advising and opinion-giving is the shared objective of SCs in Spain and Poland, while producing proposals is their shared outcome (Alarcón and Rico Motos 2019). In both countries, SCs seem to have a weak position in policy making. It would seem otherwise in Belgium, where the neo-corporatist tradition in which the SCs flourish is very strong (Fobé et al. 2013). But, also there, SC members “perceive the advice which they produce

only very occasionally to have an influence in any way on policy and policy-makers” (Fobé et al. 2013, p. 235).

In conclusion, the authors claim that, first, SCs have most of the prerequisites of stakeholders in CG. On the other hand, the prerequisites defined by Ansell and Gash (2008) are very demanding and few local stakeholders are able to meet them all. Second, SCs have a rather limited potential to directly affect the decisions taken by local authorities that shape local policies. Third, what follows from the above is that the role of SCs can be conceptualised as that of information-providers. Predominantly the bodies give new insights to “real” policy makers. This allows, on the one hand, for better recognition of local problems, and, on the other, for the improvement of existing policies.

Additionally, our findings exemplify the differences between SCs. Whereas councils for residents with disabilities mainly participate in opinion-giving activities, the members of youth and senior citizen councils take part in councils’ meetings and try to initiate projects important for their groups. It makes the former more reactive and the latter more proactive bodies. But, as long as the statutes do not make youth and senior citizen councils mandatory and make local authorities to consult them in defined matters, these SCs will not further develop. The quite long practice of youth councils shows that they found themselves in a “blind spot” – if not provided with new opportunities and tasks, they soon might turn into symbolic bodies.

Finally, on a positive note, we can conclude that our research findings demonstrate that despite these bodies being weak stakeholders in the process of governing, their members do not have the feeling that their voices or contributions are neglected. At the same time, based on the above findings, the authors cannot verify how genuinely social councils impact policy making, or if this collaborative, more joined-up governing truly contributes to overcoming policy shortfalls (Gash 2016). These issues have to be clarified in further research.

References

- Agranoff, R., McGuire, M., 2001, “American federalism and the search for models of management”, *Public Administration Review*, 61(6), 671–681.
- Agranoff, R., and McGuire, M., 2003, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Alarcón, P., and Rico Motos, C., 2019, *Innovating in the Mainstream: Looking at Advisory Councils as Democratic Innovations*. ECPR 2019 General Conference, Wrocław.
- Ansell, C., 2012, “Collaborative governance”, in: D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, C., and Gash, A., 2008, “Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Arendt, H., 1965, *On Revolution*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Arnstein, S.R., 1969, “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Assodem, 2020, “What is an AC?”, <https://associativedemocracy.wordpress.com/the-project-2/what-is-an-ac/> (accessed: 1.01.2020).

- Augsberger, A., Collins, M.E., and Gecker, W., 2017, "Best practices for youth engagement in municipal government", *National Civic Review*, 106(1), 9–16.
- Bentley, A.F., 2017, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. New York: Routledge.
- Bevir, M., 2011, *Key Concepts in Governance*, London: Sage.
- Bidwell, R.D., Ryan, C.M., 2006, "Collaborative partnership design: the implications of organizational affiliation for watershed partnerships", *Society and Natural Resources*, 19(9): 827–843.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., and Stone, M.M., 2006, "The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature", *Public Administration Review*, 66, 44–55.
- Bueso, J., 2009, "Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía", *Revista catalana de dret public*, 39, 57–82.
- Dobson, A., 1996, "Representative democracy and the environment", in: W.L. Lafferty, J. Meadowcroft (eds.), *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dougherty, G., and Boss, R., 2017, Citizen Participation in Local Government Volunteer Boards and Commissions, *Policy Brief*, Spring 2017, Center for Metropolitan Studies, University of Pittsburgh, <https://www.metrostudies.pitt.edu/Portals/4/pdfs/Dougherty%20Boss%20V-Spring%202017.pdf?ver=2017-04-17-125925-157> (accessed: 19.03.2019).
- Dougherty, G., and Easton, E., 2011, "Appointed public volunteer boards: Exploring the basics of citizen participation through boards and commissions", *The American Review of Public Administration*, 41(5), 519–541.
- Dryzek, J.S., 2012, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., and Balogh, S., 2012, "An integrative framework for collaborative governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Fagotto, E., and Fung, A., 2009, Sustaining Public Engagement. Embedded Deliberation in Local Communities. An Occasional Research Paper from Everyday Democracy and the Kettering Foundation. East Hartford.
- Finlay, S., 2010, "Carving out meaningful spaces for youth participation and engagement in decision-making", *Youth Studies Australia*, 29(4), 53–59.
- Fisher, F., 2012, "Participatory governance from theory to practice", in: D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Fobé, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., and Van Damme, J., 2013, "Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium)", *Policy and Society*, 32(3), 225–240.
- Fobé, E., Biard, B., Schiffino, N., and Brans, M., 2017, "Policy advisory bodies", in: M. Brans, D. Aubin (eds.), *Policy Analysis in Belgium*, Bristol: Policy Press.
- Font, J., Della Porta, D., and Sintomer, Y. (eds.), 2014, *Participatory Democracy in Southern Europe: causes, characteristics and consequences*, London, New York: Rowman & Littlefield International.
- Font, J., Pasadas, S., and Fernández-Martínez, J.L., 2019, "Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate", *Representation*, published online, <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1643774>.

- Gash, A., 2016, "Collaborative governance", in: Ch. Ansell, J. Torfing (eds.), *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hambleton, R., 2002, "The new city management", in: R. Hambleton., H. Savitch, and M. Stewart (eds.), *Globalism and Local Democracy Challenge and Change in Europe and North America*, London: Palgrave Macmillan.
- Hendriks, C.M., 2009, "The democratic soup: Mixed meaning of political representation in governance networks", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(4), 689–715.
- Kamensky, J.M., and Burlin, T.J. (eds.), 2004, *Collaboration: Using Networks and Partnerships*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Kateb, G., 1992, *The Inner Ocean: Individualism and Democratic Culture*, New York: Cornell University Press.
- Kettl, D.F., 2015, *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S., and Miller, R., 2001, "Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage", *The Milbank Quarterly*, 79(2), 179–205.
- Local Government Finland Act 410/2015, <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (accessed: 2.01.2020).
- McGuire, M., 2006, "Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it", *Public Administration Review*, 66(s1), 33–43.
- Mendonça, R.F., 2008, "Representation and deliberation in civil society", *Brazilian Political Science Review*, 2(2), 117–137.
- Nabatchi, T., and Blomgren Amsler, L., 2014, "Direct public engagement in local government", *American Review of Public Administration*, 44(4_suppl), 63S–88S.
- NCDD, 2013, *Making Public Participation Legal*, <http://ncdd.org/main/wp-content/uploads/MakingP2Legal.pdf> (accessed: 26.04.2019).
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pawłowska, A., 2007, "Governance: Possible or desirable in democracies under transformation?", *TEKA: Commission of Political Science and International Affairs*, 2, 161–169.
- Pudar, G., Suurpää, L., Williamson, H., and Zentner, M., 2013, *Youth Policy in Belgium. It's More Complex than You Think!* Council of Europe Publishing, <https://rm.coe.int/16807023f1> (accessed: 11.01.2020).
- Purdy, J.M., 2012, "A framework for assessing power in collaborative governance processes", *Public Administration Review*, 72(3), 409–417.
- Radzik-Maruszak, K., 2020, „Społeczne rady i komisje – doświadczenia europejskie”, in: A. Pawłowska, R. Kmiecik, A. Kołomycew, K. Radzik-Maruszak, and P. Antkowiak, *Społeczne rady i komisje jako nieobecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rehfeld, A., 2005, *The Concept of Constituency. Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rico Motos, C., Font Fàbregas, J., and García Espín, P., 2017, *Accountable Autonomy? Examining Multilevel Associational Democracy in Spain*, ECPR General Conference, 6–9 September 2017, Oslo.

- Rittel, H.W., and Webber, M.M., 1974, "Wicked problems", *Man-made Futures*, 26(1), 272–280.
- Schumpeter, J.A., 2010, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, New York: Routledge.
- Torring, J., Peters, B.G., Pierre, J., and Sørensen, E., 2012, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
- Urbinati, N., Warren, M.E., 2008, "The concept of representation in contemporary democratic theory", *Annual Review of Political Science*, 11(1), 387–412.
- Walker, A., 1999, "Political participation and representation of older people in Europe", in: A. Walker, G. Naegele (eds.), *The Politics of Old Age in Europe*, Buckingham–Philadelphia: Open University Press.
- Wang, X., 2001, "Assessing public participation in U.S. cities", *Public Performance & Management Review*, 24(4), 322–336.
- Wright, D.S., 1978, *Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants' Perspectives in Local, State, and National Governments*. Duxbury Press.
- Young, I.M., 1986, "Deferring group representation", in: W. Kymlicka, I. Shapiro (eds.), *Ethnicity and Group Rights*, New York: New York University Press.

Edyta Masierek

University of Lodz, Faculty of Geographical Sciences, Institute of the Built Environment and Spatial Policy, ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź; email: edyta.masierek@geo.uni.lodz.pl, ORCID: 0000-0002-3148-2503

URBAN REGENERATION OF BROWNFIELD SITES AND ITS IMPACT ON THEIR IMMEDIATE SURROUNDINGS — A CASE STUDY OF ŁÓDŹ (POLAND)

Abstract: This article presents the opinions of residents of the immediate surroundings of three Brownfield Site Urban Regeneration Projects completed in Łódź (Poland) in the years 2006–2016, i.e. Manufaktura (textile industry facilities transformed into a mall), “Lofts at Scheibler” (a former spinning plant transformed into residential buildings with accompanying services) and EC1 (adaptation of a former EC1 power plant for cultural and educational purposes), and their impact on their immediate environment. The article presents the results of questionnaire surveys conducted by the author in 2017 on 587 respondents residing within a walking distance, i.e. up to 500 m from the above-mentioned investment projects.¹

Key words: brownfield, urban regeneration, Manufaktura, Lofts, Łódź, Poland

REWITALIZACJE OBSZARÓW POPRZEMYSŁOWYCH I ICH WPŁYW NA NAJBLIŻSZE OTOCZENIE — PRZYPADK ŁÓDZI

Streszczenie: Artykuł ma na celu zaprezentowanie opinii mieszkańców najbliższego otoczenia na temat trzech zrealizowanych w Łodzi w latach 2006–2016 rewitalizacji obszarów przemysłowych i ich wpływu na otoczenie. Omawiane przedsięwzięcia to: Manufaktura (zakłady przemysłu włókienniczego przekształcone w centrum handlowo-rozrywkowe), „Lofty u Scheiblera” (dawna włókiennicza przeznaczona na funkcję mieszkalną wraz z funkcjami towarzyszącymi) oraz EC1 (adaptacja dawnej elektrociepłowni EC1 na cele kulturalne i edukacyjne). Autorka przedstawia wyniki własnych badań kwestionariuszowych przeprowadzonych w 2017 roku na próbie 587 respondentów mieszkających w zasięgu pieszym tj. do 500 m od powyższych inwestycji².

Słowa kluczowe: obszary przemysłowe, rewitalizacja, Manufaktura, loft, Łódź, Polska

¹ Gehl, 2014: 121; Order No. 9 of the Minister of Local Economy and Environmental Protection of 29 January 1974 on indicators and guidelines for residential areas in cities: a walking distance is 500 m.

² Gehl 2014: 121; Zarządzenie nr 9 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 29 stycznia 1974 r. w sprawie wskaźników i wytycznych dla terenów mieszkaniowych w miastach, zasięg dojścia pieszo równy jest 500 m.

1. Introduction

In the last two decades many projects that involved the adaptation of former factory facilities into new functions were completed in Poland. The dynamic political changes which occurred after 1989 resulted in the closing down of many large establishments. Therefore, there remained large brownfield sites within the spatial structures of cities which were slowly deteriorating. The issue of their regeneration had already become a subject of broader interest in the 1990s (Domański 2000; Gasidło et al. 1999; Gasidło 1998; Lorens et al. 1996; Glumińska et al. 1996; Dresler 1995). Such areas are, on the one hand, a problem for city administrators and, on the other, they may be seen as an extraordinary potential which may be used when developing interesting projects with the purpose of reinforcing the identity and cultural heritage of a given place while taking into consideration the current needs of local communities (Maciejewska et al. 2019; Moterski 2019; Nowakowska et al. 2017; Siwirska 2016).

This potential was noticed by private investors who started to carry out projects involving the adaptation of post-industrial areas for commercial purposes, e.g. *Stary Browar* (old brewery) in Poznań or *Manufaktura* (industrial mill) in Łódź. Moreover, after Poland joined the European Union in 2004, there appeared new opportunities to apply for financial support to carry out regeneration of brownfield sites. Many local government authorities took up such opportunities, thus saving some elements of their cultural heritage which were important to them. Simultaneously, however, they decided to bear significant costs of their maintenance in the future.

In 2015, upon adopting the Law on Urban Regeneration and Guidelines regarding urban regeneration in the operational programmes for the years 2014–2020, the approach to financing such projects from funds earmarked for regeneration changed. Degraded areas³ and areas⁴ that have undergone regeneration, as currently indicated by the city authorities, are supposed to constitute settled areas where certain social problems can be identified. Such areas certainly do not include brownfield sites, however, and they may constitute an object of urban regeneration within the Municipal Urban Regeneration Programme⁵ on the condition that the planned operations are compatible with the regeneration area and

³ A degraded area is an area in a critical situation due to the concentration of negative social phenomena, particularly unemployment, poverty, crime rates, a low level of education and social capital, as well as an insufficient degree of participation in public and cultural life. Such an area may be marked as degraded on the condition that at least two from among the negative phenomena listed below occur: economic, environmental, spatial-functional, technical (pursuant to Art. 9 (1) of the Law on Urban Regeneration, 2015).

⁴ A regeneration area may include the entire degraded area or a part thereof (however, it cannot exceed the following limits: 20% of the area of the municipality, 30% of its inhabitants) (pursuant to Art. (1) and (2) of the Law on Urban Regeneration, 2015)

⁵ According to the Law on Urban Regeneration (2015), the Municipal Regeneration Programme is a document on the basis of which a municipality may undertake urban regeneration activities within the previously indicated regeneration area.

contribute to the actual prevention of negative social phenomena presented in the analysis (Art. 10 (3) of the Law on Urban Regeneration, 2015).

The inspiration for conducting the research presented in the article included the above-mentioned changes in approaching brownfield sites as objects of regeneration. These changes resulted from the fact that similar projects completed in the period between 2004 and 2013 (in many cases financed from EU funds for regeneration projects) did not address the actual problems of degraded areas or their inhabitants. The author's intention was to discover what the inhabitants of the immediate surroundings of the features which underwent regeneration on brownfield sites think about them and what changes they notice not only as regards space, but also the socio-economic dimension. The author selected the post-industrial city of Łódź as the area of study, because this city has significant regeneration needs as compared to the rest of the country. The author focuses on three regeneration projects completed in Łódź: Manufaktura (2006), "Lofty u Scheiblera" ("Lofts at Scheibler") (2010) and Regeneration of EC1 (2012). The three adaptations selected for this study constituted a huge challenge for the investors as regards the spatial, technological and economic dimensions. Each of the projects represents a different purpose. Moreover, they are projects which have had a noticeable impact on the general city structure. Currently, they are recognisable locations not only among the inhabitants of Łódź, but also among tourists.

The aim of the article is to present the three projects mentioned above from the perspective of an inhabitant of their immediate surroundings, particularly the impact on their immediate environment.

2. Theoretical background

Urban regeneration of brownfield sites should contribute to the improvement of a local community's quality of life and constitute an important element of city development policy, especially in the case of cities with a rich industrial tradition. They may have great potential which – if used appropriately – may help to improve the social and economic sphere as well as to respect the principles of sustainable development (Klapperich 2002; Grimski et al. 2001; Syms 2001). Depending on the country, its endogenous features and its economic, historical or geographical conditions as well as the policy pursued, the interpretation of the term "brownfield" is different (Adams et al. 2007; Ganser et al. 2007; Olivier et al. 2005; Alker et al. 2000; Yu-Ting et al. 2000). Pursuant to a study carried out by Cabernet (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration), there is no universal definition of brownfields in the European Union. Some European countries refer mostly to ecologically degraded and contaminated areas (e.g. Zwicker-Schwarm 2007). The majority of definitions, however, present the European and American perspective. In the European context, the following definition developed within the CLARINET network is offered: (Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies): "Brownfield (sites) are sites that had previously been under the influence of their users and

the surrounding areas, which are neglected or underutilised, which may have potential problems with lack of maintenance, which are located mainly in developed urban areas and require intervention to bring them back to beneficial use” (Kurtović et.al. 2014).

Pizzol et al. (2016) point out that the regeneration of brownfield sites may contribute to city development, however, it requires great effort and funding both from the public and the private sector on account of the complexity of such types of undertakings. Therefore, it is important to make a good choice of the area where regeneration actions will be taken and to get to know well all the factors which may have an impact on the success of the regeneration process.

Skalski (2009) believes that looking for investors and ways to redevelop brownfield areas is a prerequisite for the success of city policy which manages urban space intelligently and economically. It is particularly important in the case of cities such as Łódź where there are many undeveloped brownfield sites. Engaging the private sector in regenerating brownfield areas and bringing them back to the inhabitants is a key issue.

Many publications, both foreign and Polish, have appeared on the transformation of brownfield areas and adapting them to new functions in which different aspects of the issue have been discussed. Some of the aspects discussed in literature, which in the author’s opinion are useful from the point of view of this article, are the following: protection of post-industrial monuments simultaneously taking into consideration the needs of users (Lenartowicz et al. 2012; Wójcik 2009; Lenartowicz 2010, 2007, 2006; Legrand 2006; Petz 2006) technological and economic problems occurring when adapting brownfield areas (*inter alia*: Walczak 2016; Szewczyk 2012; Domański 2009; Thornton et al. 2007; Żychowska 2006; Ostrega et al. 2005; Stratton 2000); architectural-urban aspects and aspects of cultural heritage protection (*inter alia*: Cysek-Pawlak et al. 2018; Walczak 2017; Wojnarowska 2012, 2013; Kaczmarek 2010, 2001; Couch et al. 2003; Russell et al. 2001).

The brownfield regeneration process gives them back an opportunity to operate effectively by creating a new morphological and functional unit. At the same time, such a process significantly changes the organisation of urban space and creates a new dimension for urban development (Kaczmarek 2001). Therefore, it is important that this process and providing these objects with new functions is consistent with the existing urban structure and does not constitute a revolution, spatial, economic or social, in the immediate surroundings thereof.

It is also worth mentioning that urban regeneration is listed as one of factors in gentrification. It certainly depends on endogenic features of a particular area, conditioning factors within which it functions (Lees 2019; Górczyńska 2015; Zukin 2010) as well as municipal policy. However, identification of such a threat when developing a project allows one to prevent it or minimise its effect. As a rule, urban regeneration should be planned in a way that allows it to create the so-called social mix in the area undergoing urban regeneration so that the incoming inhabitants do not cause the moving out of the less affluent members of society (Guidelines for Urban Regeneration... 2016).

When transforming historic post-industrial buildings to new functions, it is crucial to make sure that their layout and urban arrangement, as well as the character of the industrial architecture, are maintained (Zbiegieni 2009). Specific solutions used in production facilities such as the space and height of buildings, roof covering, materials and construction, engineering structures as well as architectural solutions themselves, result in such buildings being exceptional and unique. In the past, they constituted clear and dominating spatial and architectural features (Gubański 2008). Therefore, the role of historic building inspectors is so important; on the one hand, they should insist on maintaining authenticity when renovating buildings, whereas on the other hand they should reach a compromise with investors in order to use their potential for the benefit of urban regeneration projects.

3. Area of study

3.1. The context of Łódź

Łódź is located in central Poland and is the country's third largest city as regards population.⁶ It is an academic, cultural and industrial centre. Before the political and economic changes in 1989, it was the country's centre of the textile and film industries. Łódź is an exceptional place due to its history and an incomparable post-industrial heritage, a fact confirmed by its recognition as a monument.⁷ There are numerous spatial structures and single buildings in the city which were mostly developed in the time of the city's prime, i.e. during the time when it was the centre of the European textile industry. Industrial facilities in Łódź were an important element of urban planning and very often they determined the size and shape of quarters and the location of some streets: "Without a doubt Łódź is a city developed for industry and by industry" (Nowakowska et al. 2017: 51).

In the past, 20% of downtown Łódź was made up of industrial areas (Walczak 2017) and, therefore, Łódź is an interesting case from the point of view of studying the role of post-industrial areas in the morphological and functional structure of the city (Kotlicka 2008). One can clearly distinguish the former industrial districts developed by Scheibler, Poznański, Grohman and Heinzl within the city structure, in which houses for workers and clerks, administration buildings, hospitals, schools and shops were erected next to mansions and gardens adjoining factory buildings (Sierecka-Nowakowska 1999). The immediate surroundings of brownfields in Łódź are usually residential developments, which is significant from the perspective of conducting research on their perception by the local community. Such factors as location and good commuting, as well as the cultural value connected with a given area, are important within the transformation process

⁶ In 2019 the population of Łódź was 682,680 (<http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>, data as of 24.11.2019)

⁷ Regulation of the President of the Republic of Poland of 16 February 2015 on recognising "Łódź – multicultural landscape of an industrial city" as a listed monument (*Journal of Laws* 2015, item 315).

(Latosińska 2010). The distinctive feature of Łódź is its adaptation of former factory facilities for different purposes: didactic, commercial, office space, residential, hotel, cultural, gastronomic, which have been carried out since the 1890s by both the public and private sectors. The latest feature of this type, opened in 2020, is Monopolis – a former spirit plant transformed into a business, entertainment and cultural centre. Łódź is also a city for which urban regeneration of the downtown area, where several post-industrial buildings are located, is a key element in the city's development. In 2015 Łódź, along with Bytom and Wałbrzych, received governmental support as a city which urgently needs regeneration activities. Currently major investments are being carried out within the urban regeneration of the Łódź Downtown Area.



Fig. 1. Location of the projects examined in Łódź and its districts

Source: P. Kurzyk.

All the three projects analysed in this article are located in the downtown area of Łódź (Fig. 1) and within the area of the simplified local urban regeneration programme of selected downtown and post-industrial areas of Łódź.⁸ In 2016,

⁸ Resolution no. XXXIV/568/04 of City Council of Łódź of 14 July 2004 as regards adopting "the simplified local urban regeneration programme of selected downtown and post-industrial areas of Łódź for the years 2004–2013", as amended.

the city authorities identified⁹ a degraded area as understood under the Law on Urban Regeneration (2015). This degraded area is tantamount to the urban regeneration area and it includes the Lofts and EC1. Manufaktura, on the other hand, is located next to its boundary (Fig. 1). It shows that the surroundings of the projects under discussion have features of an area in crisis, i.e. there are numerous social, spatial-functional, environmental, economic and technical problems.

3.2. Short characteristics of projects selected for the study

3.2.1. *Manufaktura*

The site on which today there is a busy mall called Manufaktura was towards the end of the 19th century a factory owned by Izrael Poznański. For some decades the factory generated thousands of jobs for the inhabitants of Łódź and was contributing to the history of Łódź's textiles. The political transformations in Poland after 1989 resulted in the closing down of the factory which led to a slow deterioration of the building complex. In the early 2000s a French investor became interested in this facility and decided to renovate it. In 2003 a French company Apsys Polska started construction works. "A total of 90 000 m² of historic interiors were renovated. The entire investment cost approximately 200 million euros."¹⁰

When the project was being developed, there were many discussions regarding the relatively large area for parking and different commuting issues. By introducing a facility generating so much traffic into the city centre, one could expect congestion and traffic jams in this area, which indeed is currently the case. Inspectors of historic buildings, on the other hand, drew attention to the fact that the original layout of internal roads had not been maintained but was replaced by a spacious



Figs 2–3. Manufaktura directly after opening (2006)*

⁹ Resolution no. XXV/589/16 of City Council of Łódź of 10 February 2016 as regards marking the degraded area and the urban regeneration area in the city of Łódź.

¹⁰ <https://www.manufaktura.com/site/478/powstanie-manufaktury/historia>, data as of 9.11.2019.

* All the photos are taken by the Author.



Fig. 4. Market Square (2018)

square, to numerous demolitions, elimination of the internal rail track network and the historical setting of the streets and the square (Hanzl 2008; Piątek 2006).

The facility was opened on 16 May 2006. Initially, only the shopping centre started to operate and slowly the remaining buildings were occupied (Figs 2, 3, 4). In 2009 the historic spinning plant of Izrael Poznański was put into use and the four-star Andels Hotel opened its doors. The cultural realm of Manufaktura includes such facilities as the Museum of Modern Art “ms²”, the Museum of the Factory, and the Teatr Mały theatre. The public space designated within the project (the square) serves Łódź inhabitants for different forms of activity throughout the year (Fig. 4). In 2017 it was named the Łódź Women Textile Workers Market Square. Manufaktura has become an important place on the tourist, cultural and commercial map of Łódź. Moreover, in recent years residential buildings have been constructed in its vicinity.

3.2.2. *“Lofts at Scheibler”*

Another project presented here was established on the site of a former factory complex. The factory buildings, on the one hand, referred to classicist models and on the other constituted a turning point in the architecture of industrial Łódź. They were made of red unclad brick and became a sort of canon for such types of architecture for the next few decades (Koboжек 1997). The monumental building of the spinning plant itself was almost 207 metres long and included a four-aisle main body with four storeys (Popławska 1973).

In 1994 this enterprise was transformed into a joint stock company called Uniontex S.A. Its insolvency was declared in July 2003 and the receiver who was then appointed sold some of the real property to an Australian developer, Opal Property Developments, which undertook regeneration of the brownfield site and adapted it for residential purposes (Figs 5, 6). This was the first such extensive project in Poland in which post-factory areas were used for residential premises.

The existing buildings were adapted to create over 400 lofts with a total useable area of 34 thousand m² within the historic facility. It was possible to implement changes in this area on the condition of following the guidelines provided by the inspectors of historic buildings. It is definitely a project distinguished by its architectural form, although it is also believed that “lofts are just an apartment building hidden behind a factory façade” (Walczak et al. 2009, p. 150).



Figs 5–6. The historic spinning plant before adaptation for lofts (2006)

A building permit was issued in 2006 and construction works lasted until 2010. The first buildings were delivered in the same year. In 2006 a sales agency started to operate and all the apartments on offer were sold very rapidly. When construction work started, buyers had to pay a small percentage of the apartment's value. The remaining amount was supposed to be paid after delivery. Some buyers treated lofts as an investment and bought several apartments. While the project was being built, the crisis hit and some of the buyers withdrew from their purchase offers losing their advance payments. As sales were scarce, the developer who had taken huge loans became insolvent and declared bankruptcy in April 2012. Unsold real properties were held by the receiver who used the funds gained from the sales of apartments to pay the liabilities of the Lofts owner towards their creditors (Groeger et al. 2016). Thanks to a significant improvement of the economic situation all the apartments eventually found tenants (Figs 7–9).

“Lofts at Scheibler” is a gated housing estate (Tobiasz-Lis 2011) whose development is associated with the process of gentrification (Grzeszczak 2010). The area is restricted and guarded 24/7. It should be pointed out that both the occupation of the lofts and the developer's investments carried out in the vicinity (on available development land) in connection with development of a rental market resulted in the inflow of more affluent inhabitants to this part of the city as well as the development of retail and service infrastructure.



Figs 7–8. The spinning plant building after adaptation for lofts – view from Tymienieckiego Street (2018)

Fig. 9. One of the entrances to the lofts (2018)

3.2.3. *Regeneration of EC1 and its adaptation for cultural and artistic purposes*

The last of the projects presented in this study constitutes an element of a broader city programme called the New Centre of Łódź.¹¹ The project involved the adaptation of the area of the former EC1 power plant (Figs 10, 11, 12) and its use for cultural, artistic and educational purposes. The planning process started in 2007. In 2008 a cultural institution, “EC1 Łódź – City of Culture”, was established and, together with the Investment Section in the City of Łódź, they commenced work on carrying out changes in the development of the area. The project was supposed to be implemented together with *Fundacja Sztuki Świata* (World Art Foundation). After the city authorities changed in 2010, a notorious conflict started between one of the leaders of the foundation and the city. As a result, the facilities were administered exclusively by the city. In 2010 renovation works and modernisation of the post-industrial building started, however, they overran considerably generating additional costs for the city. EC1 was put on a list of indicative projects of the Łódzkie Voivodship, i.e. projects whose scope is more than local in scale. Therefore, it was a project addressed to a wide audience. The total value of the project was over 265 million zlotys, of which over 82 million was provided by the European Regional Development Fund.¹²

The cubature, form and most façade elements with their unique details have been fully retained (Figs 13, 14, 15). Maintaining this type of facility, however, constitutes a challenge for the city as well as a long term financial commitment. In 2016 a planetarium was opened in the EC1 East building. In the West wing of the EC1 complex, on the other hand, there is a Science and Technology Centre with a domed 3D cinema. *Łódzka Komisja Filmowa* (Łódź Film Commission) and *Narodowe Centrum Kultury Filmowej* (National Centre for Film Culture)

¹¹ Resolution No. XII/241/2015 of the City of Łódź Council of 20 May 2015 amending the resolution on accepting the New Centre of Łódź Programme.

¹² <https://ec1lodz.pl/historia-ec1>, data as of 9.11.2019

also have their headquarters here as well.¹³ Both initiatives refer to the city's rich film traditions.

With its architectural form, EC1 dominates the city landscape. Thanks to its convenient location (next to the Łódź-Fabryczna railway station) and good commuting links, new residential and office investments are appearing in the neighbourhood.



Figs 10–12. EC1 area before changes (2006)



Figs 13–15. The Project “Revitalisation of EC1 and its adaptation for cultural and artistic purposes” after completion (2018, 2015)

4. Data, methods and characteristics of the respondents

The article presents the results of questionnaire surveys conducted in Łódź in May 2017 on a non-representative sample of **587 respondents**. Nonprobability and random sampling was applied. The respondents were inhabitants of the immediate surroundings of Manufaktura, the “Lofts at Scheibler” complex and EC1 who live within walking distance, i.e. within a maximum distance of 500 m. It enabled the researcher to collect information directly from persons who are actual users of the immediate surroundings of the projects that were analysed, who know the area well and who observe the impact of the new projects on the neighbourhood every day. Such sampling did not require a complete population inventory and made use of persons who were easily accessible and willing to cooperate.

¹³ In 2017 Łódź became a member of the Creative Cities Network as a UNESCO city of film. The project is operated by *Narodowe Centrum Kultury Filmowej* (National Centre for Film Culture).

The applied sampling did not guarantee sample representativeness, but it may be a premise for learning more about the population (Miszczak et al. 2013).

The research area was marked on the map of Łódź and divided into three zones, each dedicated to a separate location. Interviewers¹⁴ were assigned to the above-mentioned zones. The surveys were conducted in compliance with standardised techniques based on direct communication with the respondents using questionnaire interviews (Gruszczyński 2003). An advantage of this technique, which is significant from the point of view of the study, was the opportunity to explain the questions asked by the interviewer and to reach a particular group of respondents. In the questionnaire developed by the author, multiple choice questions were used. For a better reflection of the degree of acceptance of a particular phenomenon or respondent's opinion, Likert's scale was also applied in some instances.

The respondents were able:

- to evaluate the designs of Manufaktura, "Lofts at Scheibler" and EC1, their development and direct impact on the vicinity and the image of a given place;
- to share their observations as regards the advantages and inconveniences connected with completed adaptations of facilities for new purposes;
- to indicate effects which these projects had caused not only as regards urban space, but also in social and economic circumstances.

A lot of information used in the article also originates from the author's personal archives developed during her cooperation on these projects. An important element of this study is also a reference to the local and national provisions of the law in force. The background to the publication is provided by academic and research achievements in the field of regeneration of post-industrial areas.

A total of 587 respondents took part in the questionnaire study in the three locations. Almost 58% of them were women. The biggest share of women was observed in the case of the EC1 location (63%) (Table 1). Interestingly enough, the largest group of the respondents (34%) were persons from the age group under 25, whereas the smallest group were persons of retirement age (13%) (Fig. 16). Most of the respondents had secondary education (45%) or higher education (34%). The smallest group of the respondents (8%) declared that they only had primary education. It must be mentioned that 31% of the respondents were students/pupils (Fig. 17). As far as professional status is concerned, the largest proportion of the respondents declared "remunerated work" (38%). Nearly 1/5 of the respondents were old age or disability pensioners. One tenth of the respondents claimed that they were either entrepreneurs or self-employed. Only 2% of them were unemployed (Fig. 18).

¹⁴ The interviews with the inhabitants were conducted by students of the Spatial Economy Major in the Faculty of Geographical Sciences and the Faculty of Management of the University of Lodz.

Tab. 1. Share of respondents as regards sex (in %)

	Men	Women
Total	42.2%	57.8%
EC1	37.2%	62.8%
Lofts	46.0%	54.0%
Manufaktura	44.2%	55.8%

Source: own study.

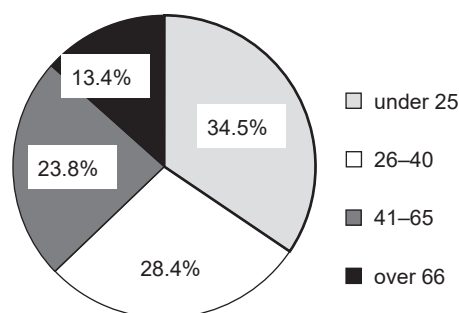


Fig. 16. Respondents' age

Source: own study.

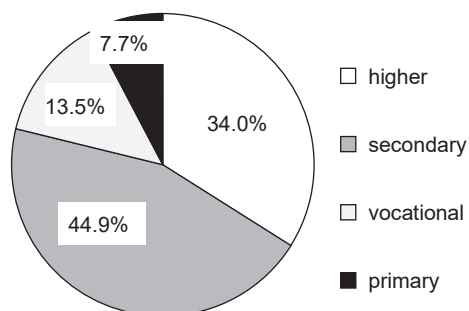


Fig. 17. Respondents' education

Source: own study.

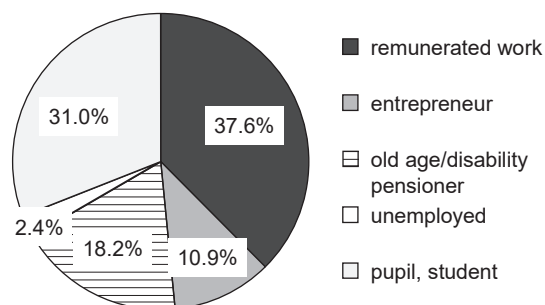


Fig. 18. Respondents' professional status

Source: own study.

Most respondents (46%) with a short period of job experience (less than 10 years) live in the vicinity of the lofts. It is a result of quite a significant expansion of new housing investments in this area. In the case of EC1 and Manufaktura, on the other hand, many respondents (38% in both cases) claimed long residence in the particular location (Fig. 19). When juxtaposing it with the age structure of all the respondents, a conclusion may be drawn that for many of them it has been their only place of residence so far.

More than half of the respondents (58%) declare that they are not the owners of the premises where they live. Tenants of residential premises form the largest percentage (62%) of the respondents in the vicinity of Manufaktura. The biggest

number of apartment owners (50%) were interviewed in the vicinity of the lofts (Table 2).

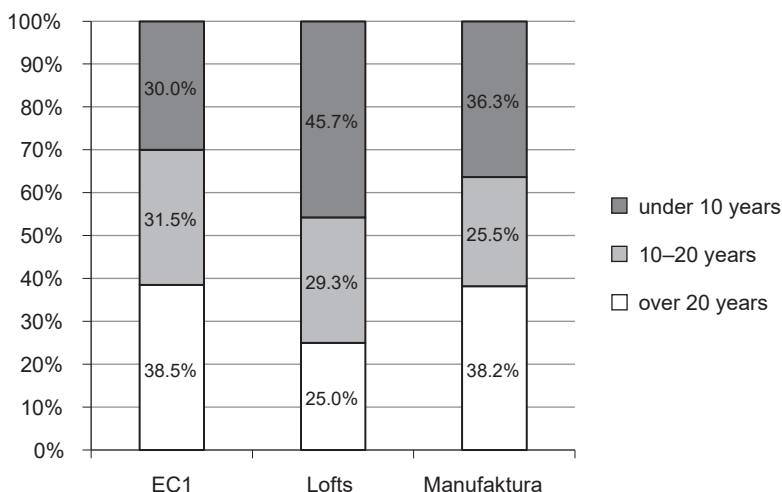


Fig. 19. How long have you been living here?

Source: own study.

Tab. 2. Division into apartment owners and tenants

	Owners	Tenants
Total	42.4%	57.6%
EC1	43.7%	56.3%
Lofts	49.6%	50.4%
Manufaktura	37.5%	62.5%

Source: own study.

5. Results

At the beginning of the interview the respondents were asked about the reasons behind their choice of place to live. They could provide a maximum of three reasons. The responses were quite varied, however the biggest number of the respondents in the case of all three locations indicated that the main reason was the fact that “their family live here/used to live here”. In each case, approximately 15% of the respondents indicated the response “due to location” and “it’s near my workplace”. In the case of Manufaktura many respondents marked the answers: “because of good commuting links with other parts of the city” (11%) or “shops nearby” (9%). In the case of EC1 and Manufaktura, approximately 4% of the respondents indicated that they had no other option (e.g. they obtained a council flat here), which confirms that in the immediate surroundings of the investigated projects there are low-standard premises. According to the vast majority of the

respondents (c. 80%), the execution of all the projects selected for analysis was necessary for the city and in general the investments were evaluated positively.

In the next part of the study, the task of the respondents was to evaluate different aspects of developing the lofts, Manufaktura and EC1 (Table 3). In the case of all three projects, the highest score was achieved in the category of building aesthetics and architectural form, however it was the residents of the Lofts neighbourhood who paid the biggest attention to this factor. Positive reception by the inhabitants also referred to good commuting, spatial development, the quality of space and a good choice of functions. The advantage of good commuting was particularly emphasised by the respondents interviewed in the vicinity of EC1 and Manufaktura. The choice of appropriate functions was highlighted in the case of Manufaktura. One in three respondents also evaluated the type of services offered and the business activities pursued in particular locations positively. The most negative opinions referred to the organisation of parking spaces and green areas (Table 3), whereas the worst opinion regarding green areas related to Manufaktura and negative opinions regarding the organisation of parking spaces prevailed in the case of Lofts and EC1. It clearly indicates shortages and unsatisfied needs in those areas.

Tab. 3. Evaluation of particular aspects of the area's development

EVALUATION COMPONENTS	EVALUATION SCALE [%]					
	Definitely bad	Rather bad	So-so (neither good nor bad)	Rather good	Definitely good	No opinion
Aesthetics of buildings	1.2	1.6	10.1	28.6	57.5	1.0
Architectural form	0.5	1.4	10.3	31.6	51.2	4.9
Aptness of the function introduced	1.4	2.1	15.4	30.5	43.2	7.4
Commuting	1.7	2.3	16.7	30.0	47.6	1.7
Type of services offered / business activity pursued	1.4	3.2	17.0	35.6	34.2	8.6
Quality of space	0.9	1.6	13.1	33.8	45.5	5.1
Area development	0.9	2.3	14.4	32.2	45.7	4.6
Organisation of parking spaces	6.1	13.9	23.2	21.1	22.5	13.3
Green areas	4.0	9.5	23.6	30.7	27.4	4.7

Source: own study.

Next, the respondents were asked if in their opinion the implementation of the projects analysed also contributed to social and economic changes in the area. In total, 60% of the respondents believed that there was such an impact, whereas 37% responded: "definitely yes". 16% of the respondents believed that the implementation "did not" or "rather did not" contribute to social and economic change (Fig. 20).

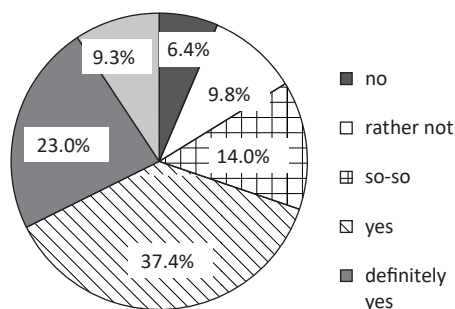


Fig. 20. Did the construction of the analysed projects contribute to social and economic change in the area?

Source: own study.

The respondents who noticed that the investment analysed had an impact on the social and economic environment were asked to identify such changes and assess their scope and degree (Table 4). According to the respondents the implementation of the projects definitely contributed to an increased attractiveness of the city for tourists as well as to an increased number of places to spend free time,

Tab. 4. Identification and evaluation of social and economic changes in the area which occurred, according to the respondents, as a result of the construction of the investigated projects

EVALUATION COMPONENTS	EVALUATION SCALE [%]					
	Definitely not	Rather not	So-so	Rather yes	Definitely yes	No opinion
Creation of new jobs	1.4	3.2	9.4	31.8	30.1	24.1
Development of local entrepreneurship	1.7	5.6	13.2	27.6	22.9	29.0
Enrichment of local cultural offer	0.9	2.8	11.6	27.5	34.5	22.8
More opportunities for spending free time	0.3	3.5	8.4	25.3	41.2	21.1
Improved attractiveness to tourists	1.4	1.9	9.7	24.6	40.8	21.7
Increased value of property in the neighbourhood	0.7	4.3	12.1	23.4	25.2	34.4
Improved safety	3.9	9.9	24.5	20.6	12.3	28.8
Improvement of living conditions	3.9	14.8	20.9	19.0	12.2	29.1
New investments thanks to the new surroundings	1.7	3.9	12.6	34.6	22.0	25.1
Larger number of new business enterprises	3.3	3.3	14.1	30.7	20.0	28.6

Source: own study.

to a richer local cultural provision, which was particularly highlighted in the case of Manufaktura and EC1. Approximately 60% of the respondents believe that the projects generated new jobs (particularly Manufaktura) and had an influence on the development of entrepreneurship. In the case of all three projects, more than a half of the respondents noticed that new investments have appeared in the area due to the new surroundings. It is also important to mention that the number of successful business enterprises has increased and that the value of real property in the neighbourhood has also grown, which was particularly emphasised in the case of Lofts. The economic aspect of the impact of the adaptations that were carried out on their surroundings was highlighted. Only 1/3 of the respondents mentioned the improvement of living conditions or security.

The next question referred to the influence of the adaptations carried out on the improvement of the neighbourhood image (Fig. 21). A vast majority of the respondents (78%) believe that the projects had a positive influence on how the area is perceived. The opinion that there was no such influence or that there was rather no such influence was expressed by only approximately 7% of the respondents.

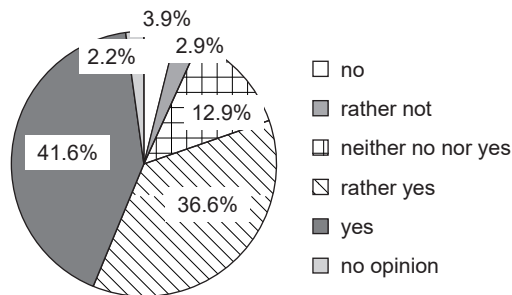


Fig. 21. Impact of the projects on the image of the surroundings

Source: own study.

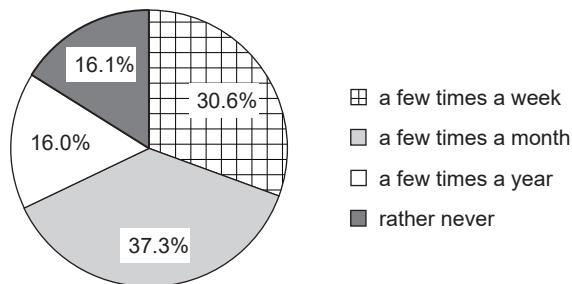


Fig. 22. Frequency with which the respondents use the space generated within the projects

Source: own study.

The next question referred to the frequency with which the respondents used the space created within the examined projects (Fig. 22). Most of the respondents (37%) use these sites a few times a month. One in three respondents uses them frequently, i.e. a few times a week. Approximately 16% of the respondents do not use the analysed sites at all.

Next, the respondents were asked if they noticed any inconveniences connected with the area in the vicinity of the completed projects. Over 70% of the respondents answered “no” or “rather not”. The remaining 30% of the respondents were asked to identify the inconveniences. The greatest number of persons indicated the answer “traffic jams”, mostly in the case of Manufaktura and EC1, and, next, a lack of parking space, which was mostly mentioned in the case of Lofts. Heavy traffic was also mentioned, as well as many events organised there, which was particularly emphasised by the respondents in the case of Manufaktura and EC1. One in four respondents from the vicinity of EC1 mentioned that noise is a nuisance. An increase in rent in the neighbourhood was also noticed by the respondents from all three locations. A few persons mentioned the problem of littering and a decreased sense of security.

6. Conclusions

Upon analysis of the literature, case studies and results of the surveys described above, the following conclusions may be drawn:

- 1) The projects carried out in Łódź and analysed in this article are perceived positively by the inhabitants of their immediate surroundings. They are perceived as necessary for the city, which makes one optimistic about future projects.
- 2) It is believed that the new functions have been correctly chosen, which was particularly visible in the opinions expressed about Manufaktura. This means that the facility meets the needs of the inhabitants as far as its purpose is concerned.
- 3) In spite of unfavourable opinions of the inspectors of historic buildings, in the case of all the projects the respondents positively evaluated the aesthetics of the modernised buildings and their architectural form. The assessment of Lofts was the best in this respect.
- 4) Certain shortages were indicated as regards green areas (especially in the case of Manufaktura) and parking spaces (particularly in the case of Lofts and EC1).
- 5) It was observed that the changes which occurred as a result of implementing all three projects had an impact on the social and economic environment. Using them appropriately may support sustainable development of the city as highlighted by Klapperich (2002), Grimski et al. (2001) and Syms (2001).
- 6) The impact on the city's attractiveness to tourists, as well as on the improved image of their immediate surroundings, was emphasised in the case of all three locations.
- 7) The vast majority of the respondents mentioned positive effects of living in the vicinity of the projects analysed. The projects, particularly Manufaktura

and EC1, became new places to spend free time; they enriched the city's cultural life and created new workplaces.

- 8) The disadvantages mentioned by the inhabitants included traffic jams, particularly near Manufaktura and EC1, as well as not enough parking spaces near the Lofts. Noise was the biggest nuisance for people living close to EC1. Therefore, it is important that such processes and providing facilities with new functions be inscribed in the urban tissue and not cause any revolution, either special, economic or social, in the immediate environment.
- 9) In the vicinity of all the three projects analysed in this article, new investment projects appeared thanks to the advantage of a good neighbourhood.
- 10) An increase in successful businesses located in the vicinity of the projects is noticeable. It is particularly the case in the vicinity of Lofts.
- 11) The projects discussed in the article had little influence on the general improvement in the living conditions of the inhabitants of the immediate surroundings or on improved security, which confirms that the projects failed to address the problems suffered by the urban regeneration area and its inhabitants.
- 12) Thanks to the new projects, new inhabitants and users appeared in the downtown area, which contributed to its revival and the introduction of the so-called social mix in the Łódź regeneration area. A potential threat may be the "pushing out" of the current inhabitants of these neighbourhoods, for example due to the increased value of property and rental costs. Lees (2019) points out that the gentrification process is less intensive in Poland than in the cities of Western Europe, however it is an issue which should be taken into consideration when developing projects for brownfield regeneration. Identification of such a threat enables one to prevent it or at least to minimise its effects.

Summing up, local authorities should have a clear policy on brownfield area development, in particular in such cities as Łódź. They should cooperate with investors when preparing projects of adaptations of brownfield sites, which is emphasised by Skalski (2009) and Pizzol et al. (2016); they should cooperate in finding optimal functions and, at the same time, take actions with the aim of limiting the gentrification process (Lees 2019; Górczyńska 2015). The case of Łódź shows that urban regeneration of brownfield areas may trigger changes in the immediate environment and have a visible impact on it. As the heritage and its potential are immense, such projects may constitute an important element of city development and the city's urban regeneration policy.

References

- Adams, D., De Sousa, C., and Tiesdell, S., 2010, "Brownfield development: A comparison of North American and British approaches", *Urban Studies*, 47(1), 75–104.
- Alker, S., Joy, V., Roberts, P., and Smith, N., 2000, "The definition of brownfield", *Journal of Environmental Planning and Management*, 43(1), 49–69.

- Couch, C., Fraser, C., and Percy, S. (eds.), 2003, *Urban Regeneration in Europe*, Oxford: Blackwell Science Publishing.
- Cysek-Pawlak, M.M., and Krzysztofik, S., 2018, „The new urbanism principle of quality architecture and urban design versus place identity: A case study of Val d’Europe and Manufaktura complex”, *European Spatial Research and Policy*, 25(2), 99–115.
- Domański, B., 2009, “Rewitalizacja terenów przemysłowych – specyfika wyzwań i instrumentów”, in: W. Jarczewski (ed.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – środowiska, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe, powojkowe* (pp. 125–138), Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Domański, B., 2000, “Restrukturyzacja terenów przemysłowych w miastach”, in: Z. Ziobrowski (ed.), *Rewitalizacja, rehabilitacja i restrukturyzacja – odnowa miast*, Kraków: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej.
- Dresler, Z. (ed.), 1995, *Restrukturyzacja obszarów przemysłowych*, Kraków: Agencja Rozwoju Krakowskiego.
- Ganser, R., and Williams, K., 2007, “Brownfield development: Are we using the right targets? Evidence from England and Germany”, *European Planning Studies*, 15(5), 603–622.
- Gasidło, K., 1998, “Problemy przekształceń terenów przemysłowych”, *Zeszyty Naukowe. Architektura*, 37, 1–199.
- Gasidło, K., and Gorgoń, J. (eds.), 1999, *Modelowe przekształcenia terenów przemysłowych i zdegradowanych*, Katowice: UNDP.
- Gehl, J., 2014, *Miasta dla ludzi* (transl. Sz. Nogalski), Kraków: Wydawnictwo RAM.
- Glumińska, J., Martysz, C., Podgórski, K., and Taniewska-Peszko, M., 1996, *Zagospodarowanie terenów przemysłowych (wybrane zagadnienia prawne, ekologiczne, finansowe i społeczne)*, Katowice: Program UNCHS (Habitat) Harmonijnego Rozwoju Miast Aglomeracji Katowickiej.
- Górczyńska, M., 2015, “Gentryfikacja w polskim kontekście: krytyczny przegląd koncepcji wyjaśniających”, *Przegląd Geograficzny*, 87(4), 589–611.
- Grimski, D., and Ferber, U., 2001, “Urban brownfield in Europe”, *Land Contamination & Reclamation*, 9(1), 143–148.
- Groeger, L., Dzieciuchowicz, J., 2016, *Nowa przestrzeń mieszkaniowa. Lofty i rezydencje w Łodzi*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gruszczyński, L.A., 2003, *Kwestionariusze w socjologii. Budowa narzędzi do badań surveyowych*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Grzeszczak, J., 2010, *Gentryfikacja osadnictwa. Charakterystyka, rozwój koncepcji badawczej i przegląd wyjaśnień*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.
- Gubański, J., 2008, “Obszar przemysłowy w strukturze miasta”, *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 105 (6-A), 332–337.
- Hanzl, M., 2008, “Manufaktura Łódź – genius loci a komercyjna wartość przestrzeni publicznej”, in: P. Lorens, E. Ratajczyk-Piątkowska (eds.), *Komercjalizacja przestrzeni – charakterystyka zjawiska* (pp. 202–215), Warszawa: Urbanista.
- Kaczmarek, S., 2010, “Proces rewitalizacji terenów przemysłowych a organizacja przestrzeni miejskiej Łodzi”, in: T. Markowski et al. (eds.), *Rewitalizacja terenów przemysłowych w Łodzi* (s. 7–17), Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Kaczmarek, S., 2001, *Rewitalizacja terenów przemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Klapperich, H., 2002, "Interdisciplinary approach for brownfields", in: C.A. Brebbia, D. Almorza, H. Klapperich (eds.), *Brownfield Sites: Assessment, Rehabilitation and Development* (pp. 1–13), Southampton, UK: WIT Press.
- Kobojek, G., 1997, *Łódź. Promocja Miasta. Informator Miejski*, Łódź: „Marrow” S.A. Autorska Agencja Promocji.
- Kotlicka, J., 2008, *Przemiany morfologiczne terenów przemysłowych Łodzi*, praca doktorska, promotor: S. Liszewski, Uniwersytet Łódzki.
- Kurtović, S., Siljković, B., and Pavlović, N., 2014, "Methods of identification and evaluation of brownfield cities", *International Journal of Research in Business and Social Science*, 3(2), 105–120.
- Legrand, Ch., 2006, "Revitalisation of post-industrial areas and their integration within urban planning", in: B. Walczak (ed.), *Revitalisation of Post-Industrial Towns and the Role of Industrial Heritage* (pp. 169–172), Łódź: Łódzka Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa; Instytut Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej.
- Latosińska, J., 2010, "Rozmieszczenie obszarów poprzemysłowych na terenie Łodzi i ich wartość kulturowa", in: T. Markowski, S. Kaczmarek, and J. Olenderek (eds.), *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych w Łodzi* (pp. 19–40), Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Lees, L., 2019, "Planetary gentrification and urban (re)development", *Urban Development Issues*, 61, 5–13.
- Lenartowicz, J.K., and Ostrega, A., 2012, "Revitalisation of post-industrial areas through the preservation of technical heritage in Poland", *AGH Journal of Mining and Geoengineering*, 36(2), 181–192.
- Lenartowicz, J.K., 2010, "Partycypacja, kultura, rewitalizacja", in: L. Nyka et al. (eds.), *Kultura dla rewitalizacji – rewitalizacja dla kultury* (pp. 93–110), Gdańsk: Centrum Sztuki Współczesnej Łaźnia.
- Lenartowicz, J.K., 2007, "Polish experiences of REGENTIF Project, International Conference PRO-REVITA Łódź 29.06.-01.07.2006", in: *Revitalisation as a Vehicle of Identity and Development of Metropolitan Areas* (pp. 121–128), Łódź.
- Lenartowicz, J.K., 2006, "O społeczeństwie obywatelskim, partycypacji i terenach poprzemysłowych", *Czasopismo Techniczne*, z. 8-A, 361–381.
- Lorens, P., and Załuski, D., 1996, "Obszary poprzemysłowe – problemy restrukturyzacji", w: M. Kochanowski (red.), *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania miast polskich*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 175, 129–144.
- Maciejewska, A., and Turek, A., 2019, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Miszcza, A., and Walasek, J., 2013, "Techniki wyboru próby badawczej", *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej*, 2(6), 100–108.
- Moterski, F., 2019, *Dziedzictwo poprzemysłowe jako element zintegrowanego zarządzania miastem*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Nowakowska, A., and Walczak, B., 2017, "Dziedzictwo przemysłowe jako kapitał terytorialny. Przykład Łodzi", *Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 45(4), 45–51.
- Olivier, L., Ferber, U., Grimski, D., Millar, K., and Nathanail, P., 2005, "The scale and nature of European brownfields", in: L. Oliver, K. Millar, D. Grimski, U. Ferber, and P. Nathanail, CABERNET. Proceedings of CABERNET 2005: The International Conference on Managing Urban Land, Nottingham: Land Quality Press:, pp 274–281.

- Order No. 9 of the Minister of Terrain Economy and Environmental Protection of 29 January 1974 on indicators and guidelines for residential areas in cities.*
- Ostręga, A., and Uberman, R., 2005, "Formalno-prawne problemy rewitalizacji terenów przemysłowych, w tym pogórnich", *Górnictwo i Geoinżynieria*, 29(4), 115–127.
- Petz, U., 2006, "The promotion of a new landscape in the Ruhr: The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park 1989–1999", in: B.M. Walczak (ed.), *Rewitalizacja miast przemysłowych – rola dziedzictwa kulturowego* (pp. 456–461), Łódź: Łódzka Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa.
- Piątek, G., 2006, "Manufaktura w Łodzi. Adaptacja XIX-wiecznej fabryki na centrum handlowe", *Architektura Murator* 10(145), 46–55.
- Pizzol, L., Zabeo, A., Klusáček, P., Giubilato, E., Critto, A., Frantál, B., Martinát, S., Kunc, J., Osman, R., and Bartke, S., 2016, "Timbre brownfield prioritization tool to support effective brownfield regeneration", *Journal of Environmental Management*, 166, 178–192.
- Popławska, I., 1973, *Architektura przemysłowa Łodzi w XIX wieku*, Studia i Materiały do Teorii i Historii Architektury i Urbanistyki, 11, Warszawa: PWN.
- Regulation of the President of the Republic of Poland of 16 February 2015 on recognizing as a listed monument "Łódź – multicultural landscape of an industrial city"* (*Journal of Laws* 2015, item 315).
- Resolution no. XXV/589/16 of City Council of Łódź of 10th February 2016 as regards marking the degraded area and the urban regeneration area in the city of Łódź.*
- Resolution No. XII/241/2015 of the City of Łódź Council of 20 May 2015 amending the resolution on accepting the New Centre of Łódź Programme.*
- Resolution no. XXXIV/568/04 of City Council of Łódź of 14th July 2004 as regards adopting "the simplified local urban regeneration programme of selected downtown and post-industrial areas of Łódź for the years 2004 – 2013" as amended.*
- Russell, J.S., and James, S., 2001, "A new new urbanism renews Dutch docklands", *Architectural Record*, 189(4), 94–105.
- Sierecka-Nowakowska, B., 1999, *Rozwój przestrzenny Łodzi przemysłowej u progu XXI wieku w oparciu o dziedzictwo przyrodniczo-kulturowe*, Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Siwirska, M., 2016, "Włączenie terenów przemysłowych w strukturę funkcjonalno-przestrzenną miasta – na przykładzie Żyrardowa", *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 1(29), 67–74.
- Skalski, K., 2009, *Rewitalizacja we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Kraków: Instytut Rozwoju Miasta.
- Stratton, M., 2000, *Industrial Buildings. Conservation and Regeneration*, London: Taylor and Francis.
- Syms, P., 2001, *Releasing Brownfields*, York, UK: Joseph Rowntree Foundation.
- Szewczyk, A., 2012, "Sowliny – ostatni ośrodek przemysłu naftowego na Karpacko-Galicyskim Trakcie Naftowym – stan istniejący, problemy rewitalizacji", in: A. Ostręga (ed.), *1-sze Polsko-Niemieckie Forum „Rekultywacja i rewitalizacja obszarów pogórnich”*, *Wisła-Jawornik*, 8-9 marzec 2012 (pp. 93–105), Kraków: Wydawnictwo Aknet.
- Thornton, G., Franz, M., Edwards, D., Pahlen, G., and Nathanail, P., 2007, "The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe", *Environmental Science and Policy*, 10, 116–134.

- Tobiasz-Lis, P., 2011, "Osiedla grodzone w Łodzi. Przyczyny i konsekwencje zjawiska", *Space – Society – Economy*, 10, 99–114.
- Walczak, B., 2017, "Przekształcenia terenów i obiektów przemysłowych. Poprzemysłowa reinkarnacja Łodzi", *Kronika Miasta Łodzi*, 1(77), 9–22.
- Walczak, B., 2016, "Czy zabytki techniki i inżynierii to w Polsce wciąż dziedzictwo 'drugiej kategorii'? Rys historyczny oraz aktualne problemy", in: B. Szmygin (ed.), *Klasyfikacja i kategoryzacja w systemie ochrony zabytków*, Warszawa: Muzeum Łazienki Królewskie.
- Walczak, B., and Szygendowski, W., 2009, "Adaptacje zespołów zabytkowych we współczesnych realiach społeczno-gospodarczych na przykładzie dziedzictwa poprzemysłowego Łodzi", in: B. Szmygin (ed.), *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, Warszawa – Lublin: Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej.
- Wojnarowska, A., 2013, "Revitalization of historic workers' estates as an instrument of achieving spatial and social cohesion of city – the case study of Księży Młyn in Lodz", *Studia Regionalia*, 38, 105–119.
- Wojnarowska, A., 2012, "Drugie życie obiektów i terenów poprzemysłowych, cz. I", *Ecomanager*, 1–2, 46–48.
- Wójcik, M., 2009, "Centrum handlowo-rozrywkowe jako 'miejsce' w przestrzeni społecznej Łodzi. Przykład 'Manufaktury'", *Space – Society – Economy*, 9, 133–142.
- Yu-Ting, T., and Nathanail, P.C., 2012, "Sticks and stones: The impact of the definitions of brownfield in policies on socio-economic sustainability", *Sustainability*, 4, 840–862.
- Zbiegieni, A., 2009, "Wyzwanie czasu – od adaptacji i rewitalizacji do tworzenia centrów interpretacji dziedzictwa przemysłowego", in: S. Januszewski S. (ed.), *Dziedzictwo postindustrialne i jego kulturotwórcza rola: materiały konferencji, Warszawa, 4–5 czerwca 2009 r.*, Warszawa: Fundacja Hereditas.
- Zukin, S., 2010, *Naked City: The Death and Life of Authentic Urban Places*, New York: Oxford University Press.
- Zwicker-Schwarm, D., 2007, *Wege zum nachhaltigen Flächenmanagement. Themen und Projekte des Förderschwerpunkts REFINA*, Berlin: Projektübergreifende Begleitung REFINA, DifU.
- Żychowska, M.J., 2007, "Obiekty poprzemysłowe i ich nowe funkcje", in: *Revitalisation as a Vehicle of Identity and Development of Metropolitan Areas, International Conference PRO-REVITA Łódź 29.06.-01.07.2006* (pp. 215–220), Łódź.

Internet sources:

- <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx> (accessed: 24.11.2019).
- <https://ec1lodz.pl/historia-ec1> (accessed: 9.11.2019).
- <https://manufaktura.com/site/478/powstanie-manufaktury/historia> (accessed: 9.11.2019).

Mariusz Kwiatkowski

Uniwersytet Zielonogórski, Instytut Socjologii, ul. Wojska Polskiego 69, 65-762 Zielona Góra;
e-mail: M.Kwiatkowski@is.uz.zgora.pl; ORCID: 0000-0003-0162-9452

REWITALIZACJA A SPÓJNOŚĆ LOKALNA ROLA EKONOMII SPOŁECZNEJ

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie zarysu koncepcji rewitalizacji jako interwencji publicznej służącej wzmocnieniu spójności lokalnej. Koncepcja akcentuje wieloaspektowy, partycypacyjny i inkluzyjny charakter rewitalizacji. Artykuł zawiera argumenty na rzecz następujących tez: (1) Rewitalizacja powinna być nie tylko doraźną reakcją na kumulację stanów kryzysowych, ale długofalowym działaniem na rzecz spójności lokalnej; (2) Długofalowy sukces rewitalizacji zależy od skali i jakości zaangażowania mieszkańców, szczególnie mieszkańców ze środowisk wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem; (3) Włączenie podmiotów ekonomii społecznej do procesu rewitalizacji stanowi istotny czynnik wzmocnienia spójności lokalnej.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, spójność lokalna, ekonomia społeczna, interwencja publiczna

REVITALISATION AND LOCAL COHESION. THE ROLE OF SOCIAL ECONOMY

Abstract: The aim of the article is to present an outline of the concept of revitalisation as a public intervention aimed at strengthening local cohesion. The concept emphasises the multi-faceted, participatory and inclusive nature of revitalisation. The article contains arguments in favour of the following theses: (1) Revitalisation should be not only an ad hoc reaction to the accumulation of crisis levels, but also a long-term action for local cohesion; (2) The long-term success of revitalisation depends on the scale and quality of the involvement of residents, especially residents from disadvantaged or excluded communities; (3) The inclusion of social economy entities in the revitalisation process is an important factor in strengthening local cohesion.

Key words: revitalisation, local cohesion, social economy, public intervention

Rewitalizacja jest specyficznym przypadkiem interwencji publicznej dotyczącej wspólnej przestrzeni. Najczęściej przypisywanym jej zadaniem jest wyprowadzenie określonej przestrzeni ze stanu kryzysowego (por. Pałka-Łebek 2019, s. 54–55)¹. Celem artykułu jest przedstawienie zarysu koncepcji, w świetle któ-

¹ Z przeglądu licznych definicji rewitalizacji przeprowadzonego przez Ewę Pałkę-Łebek wynika, że wspólnym ich elementem jest skupianie uwagi na wyprowadzaniu danego obszaru z kryzysu (stanu degradacji) bez wskazywania stanu docelowego. Wyjątek stanowi definicja zaproponowana przez Komitet Naukowy Instytutu Rozwoju Miast, w której stan docelowy został opisany następująco: „pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa, z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju” (Pałka-Łebek 2019, s. 55).

rej rewitalizacja jest rozumiana szerzej, jako proces przekształcania przestrzeni ukierunkowany nie tylko na przezwyciężanie kryzysu, ale przede wszystkim na tworzenie spójnej społeczności (Bazuń i Kwiatkowski 2019).

Punktem wyjścia prezentowanych rozważań jest uznanie przestrzeni za „wytwór społeczny”. Przestrzeń, jak twierdzą socjologowie, jest społecznie wytwarzana i przekształcana (np. Wallis 1990; Jałowiecki 2000; Lefebvre 1991). Co więcej, w niektórych nowszych opracowaniach przestrzeń jest rozpatrywana w ujęciu relacyjnym, jako określony sposób organizacji współistnienia ludzi. Na przykład według Martiny Löw „przestrzeń jest relacyjnym (uk)ładem dóbr społecznych i organizmów żywych” (Löw 2018, s. 166). Proponowane przez autorkę pojęcie układu, celowo zapisywane jako „(uk)ład”, wskazuje jednocześnie na dwa aspekty: „po pierwsze na ład, organizację, który tworzą przestrzenie, po drugie na proces układania, wymiar działania” (tamże, s. 172). W tym ujęciu (uk)ład należy rozumieć jako działanie, które ma istotny wymiar organizujący.

Relacyjne rozumienie przestrzeni ułatwia opis i wyjaśnienie rewitalizacji jako procesu, czyli zestawu różnorodnych działań, w wyniku których tworzy się określony ład, powstaje, mówiąc językiem Löw, „zmieniony układ dóbr społecznych i organizmów żywych” (tamże, s. 166). Użyteczność podejścia relacyjnego w odniesieniu do rewitalizacji można zilustrować na przykładzie rozróżnienia podejścia odgórnego (*top down*) i oddolnego (*bottom up*). Przyjęcie każdego z nich wiąże się z określonym, specyficznym ryzykiem. W pierwszym przypadku arbitralne podejście decydentów może rozmijać się z istotnymi potrzebami mieszkańców. W drugim powstaje niebezpieczeństwo „autoteliczności” (Drozda 2019, s. 16) prowadzonych działań, czyli koncentrowania się na samym procesie, a nie na jego efektach. Prezentowana tutaj koncepcja spójności lokalnej jest próbą zarysowania ramy odniesienia zarówno dla oddolnych, odgórnych, jak i mieszanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, biorącą pod uwagę przede wszystkim długotrwałe efekty społeczne planowanych i podejmowanych działań, ich wpływ na tworzenie się nowego ładu, nowego (uk)ładu dóbr społecznych i organizmów żywych. Koncepcja spójności lokalnej, inspirowana między innymi przez relacyjną teorię przestrzeni, uwzględnia zarówno procesualny, jak i wieloaspektowy charakter rewitalizacji.

Spójność lokalna przejawia się w istnieniu określonego typu więzi między mieszkańcami. Można ją opisać, wyróżniając trzy wymiary: (1) odnoszący się do zasobów (zasobowy), (2) odnoszący się do relacji społecznych (relacyjny) i (3) odnoszący się do reguł wspólnego życia (regulacyjny). W świetle omawianej koncepcji dobrze rozumiana rewitalizacja powinna wzmacniać społeczność we wszystkich wyróżnionych wymiarach: (1) zdolności do gospodarowania różnorodnymi zasobami (pozyskiwanie, rozwój, dzielenie się z potrzebującymi), (2) zdolności do rozwijania relacji interpersonalnych, międzygrupowych i międzysektorowych, (3) zdolności do regulowania zachowań jej członków, według wypracowanego wspólnie systemu wartości, norm i sankcji.

W artykule szczególną uwagę poświęcono sektorowi ekonomii społecznej². Sektor ten tworzą podmioty zajmujące się integracją społeczną i aktywizacją zawodową osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem. Pokazano rolę, jaką odgrywa lub może odgrywać ekonomia społeczna jako narzędzie zmian społeczno-gospodarczych w procesie rewitalizacji. Na wybranych przykładach przedstawiono potencjał tego sektora.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono uzasadnienie i konsekwencje przyjęcia założenia, że rewitalizacja jest istotną formą interwencji publicznej. W drugiej wyjaśniono pojęcie spójności lokalnej i pokazano, w jaki sposób rewitalizacja może wzmacniać lub osłabiać spójność lokalną. W ostatniej części, odwołując się do wybranych przykładów, zarysowano rolę ekonomii społecznej jako aktora rewitalizacji w kontekście spójności lokalnej.

1. Rewitalizacja jako forma interwencji publicznej

Rewitalizacja wiąże się z wprowadzaniem zmian w przestrzeni społecznej. Mówiąc o przestrzeni społecznej w sposób niemetaforyczny, bierzemy pod uwagę określone terytorium zamieszkane przez grupę społeczną, która nazaczyła je w określony sposób, wyznaczyła mu funkcje i nadała znaczenie (Jałowiecki 2000, s. 241). Socjologia stawia szereg pytań o relacje między przestrzenią a społecznością, o prawo do korzystania z określonej przestrzeni, do jej tworzenia i przekształcania. Rewitalizacja jako odgórna lub oddolna ingerencja we wspólną przestrzeń nieuchronnie wywołuje dyskusje dotyczące trojakego rodzaju relacji: (1) między realizatorami a przestrzenią, (2) między użytkownikami a wytworzoną przestrzenią, (3) między realizatorami a użytkownikami (tamże, s. 243).

Z uwagi na prowadzone tutaj rozważania istotnym punktem odniesienia jest koncepcja „etyki dla miasta” (Sennet 2019). Formułując tę koncepcję, Richard Sennet koncentruje się na procesie „koprodukcji” przestrzeni publicznej (tamże, s. 244, 256, 297). Zalecane często konsultacje jako forma określania kształtu wspólnej przestrzeni są jego zdaniem niewystarczające. Co więcej, są złym sposobem radzenia sobie z konfliktem. Prawidłowym, choć niedoskonałym sposobem uzgadniania planów między specjalistami, decydentami i użytkownikami jest właśnie koprodukcja: „Koprodukcja przeciwnie, ma na celu sprawienie, by zaangażowanie miało znaczenie dla obu stron, poprzez wygenerowanie planów przez wykwalifikowanego technicznie producenta i doświadczonego mieszkańca na pierwszym miejscu; otwarte formy miejskie [...] mogą służyć jako punkty orientacyjne w tym zakresie” (tamże, s. 244).

² Artykuł powstał w ramach projektu „Spójna integracja regionalna ekonomii społecznej” realizowanego przez Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, finansowanego ze środków UE. Autor pełni w projekcie funkcję doradcy tematycznego w zakresie włączenia podmiotów ekonomii społecznej do procesu rewitalizacji. Ustalenia przedstawione w artykule stanowią pogłębioną teoretyczną wersję tezy, instrukcji i przykładów dobrych praktyk przedstawionych w publikacji *Jak włączyć ekonomię społeczną w proces rewitalizacji?* (Kwiatkowski 2019).

Rewitalizacja jest formą interwencji publicznej³. Za jej zasadnicze i najpilniejsze zadanie – jak już stwierdzono – uznaje się wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysu. W tej kwestii zarówno eksperci, jak i decydenci są zgodni. Trudniej jest uzgodnić odpowiedź na pytanie, jaki ma być stan docelowy przestrzeni i społeczności, w której dokonywana jest interwencja. W tej części artykułu przedstawiono argumenty na rzecz tezy, że podejmowanie interwencji publicznej na danym obszarze powinno się wiązać z posiadaniem określonej wizji stanu docelowego. Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia badawcze na temat uwarunkowań, przebiegu i efektów rewitalizacji, uznano, że docelowa wizja powinna uwzględniać postulat tworzenia spójnych społeczności. Wprowadzono w związku z tym pojęcie spójności lokalnej jako użyteczne narzędzie w ocenie stanu danej społeczności i efektów rewitalizacji.

Od kryzysu do rewitalizacji

Uchwalona w 2015 roku Ustawa o rewitalizacji definiuje ją jako proces wyprowadzania „ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych”. Proces ten, zgodnie z ustawą, powinien być prowadzony w sposób kompleksowy. Działania składające się na proces rewitalizacji powinny mieć charakter zintegrowany i służyć lokalnej społeczności. Ustawa zakłada także, że działania te są prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji (art. 2.1).

Definicja ustawowa nie wzbudza większych zastrzeżeń w gronie ekspertów. Jej istotnym walorem jest podkreślenie, że warunkiem uznania danych działań za rewitalizację jest intencja wyprowadzenia określonego obszaru ze stanu kryzysowego. Jednak zdaniem niektórych specjalistów termin „interesariusze rewitalizacji” jako określenie podmiotów odpowiedzialnych za ten proces może być mylący. Może bowiem przyczynić się do rozmycia odpowiedzialności za ten proces. Jerzy Parysek podkreśla kluczową rolę samorządu w inicjowaniu, planowaniu, organizowaniu, wspieraniu, kontrolowaniu i ocenianiu procesów rewitalizacyjnych (Parysek 2016, s. 21). Jednym z istotnych zadań samorządu w tym kontekście jest uzgadnianie partykularnych interesów reprezentowanych przez poszczególne podmioty z interesem ogólnospołecznym.

Wydaje się, że intencją ustawodawcy, który posługuje się terminem „interesariusze rewitalizacji”, nie było rozmycie odpowiedzialności samorządu, choć tak to może być odczytane. Termin ten wskazuje przede wszystkim na potrzebę, a nawet konieczność włączania różnorodnych podmiotów do działań na rzecz rewitalizacji. Potrzeba włączania wynika ze specyfiki procesu rewitalizacji jako formy interwencji publicznej. W tym przypadku interwencja bez zaangażowania mieszkańców i innych podmiotów jest przeważnie skazana na niepowodzenie

³ Programy rewitalizacji – jak pokazuje raport z 2019 roku – stały się powszechne. Powstały w ponad 1400 gminach w Polsce, z czego prawie 600 w gminach wiejskich i ponad 450 w miejsko-wiejskich (Jarczewski i Kułaczowska 2019, s. 139). Ogromna skala realizowanych i planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest istotnym argumentem na rzecz dyskusji o ich docelowych efektach.

lub przynosi skutki odwrotne do zamierzonych. Dobrze rozumiana rewitalizacja polega więc – jak podkreślają specjaliści – na odwracaniu niekorzystnych trendów i stwarzaniu nowych możliwości nie tylko dzięki inwestycjom infrastrukturalnym, lecz także dzięki działaniom angażującym społeczność lokalną (Płoszaj 2011, s. 84). Oprócz włączania mieszkańców istotna jest także zdolność angażowania kapitału prywatnego lub tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych (Parysek 2016, s. 32). Poważnym wyzwaniem dla władz samorządowych będzie w coraz większym stopniu gentryfikacja. Dlatego samorządy, które okażą się zdolne do łączenia interesu inwestora z interesem ogólnospołecznym, mają większą szansę na osiągnięcie sukcesu w trwałym wyprowadzaniu społeczności ze stanów kryzysowych (tamże, s. 30).

Raporty z badań wskazują na zróżnicowanie podejść samorządów wojewódzkich i gminnych do procesu rewitalizacji. Pokazują także różnorodne efekty podjętych interwencji. Część samorządów wojewódzkich w programowaniu strategicznym uwzględniła wieloaspektowy charakter rewitalizacji (kujawsko-pomorskie, łódzkie, mazowieckie, opolskie i wielkopolskie) (Kociuba 2016, s. 72). Takie podejście zwiększa szansę powodzenia podejmowanych działań na poziomie gmin. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na dysproporcje w zakresie działań rewitalizacyjnych gmin. Na przykład analiza dotycząca województwa warmińsko-mazurskiego pokazuje, że w latach 2004–2010 takie działania były prowadzone zasadniczo tylko w większych ośrodkach miejskich. Większość małych miast nie miała możliwości podjęcia działań rewitalizacyjnych ze względu na ograniczony dostęp do funduszy unijnych (Farelnik 2012, s. 306).

Rola samorządu jest tym istotniejsza, im słabsi i gorzej zorganizowani okazują się inni interesariusze. Szczegółowa analiza, którą przeprowadzono w województwie wielkopolskim, wskazuje, że udział projektów społecznych w latach 1999–2015 szacuje się zaledwie na 20% (Kołsut, Ciesiołka, Kudlak 2017, s. 59). Te dane są niepokojące, ponieważ województwo wielkopolskie jest uznawane za jedno z najbardziej „uspołecznionych”. Można więc podejrzewać, że proporcje w innych województwach są jeszcze mniej korzystne. Wymownym tego przykładem są analizy dotyczące potencjalnego i realnego zaangażowania organizacji obywatelskich. Analiza inicjatyw organizacji pozarządowych w związku z aktualizacją programu rewitalizacji w Poznaniu wskazuje na to, że zgłosiły one jedynie 13 projektów na 355 (3,6%). W innych projektach mogły występować w roli współorganizatorów i współwykonawców (Donderowicz, Głowczyński, Wronkowski 2016, s. 45). Jednak opisane proporcje wyraźnie pokazują, że rolą samorządu powinno być wzmacnianie partnerów społecznych. Tym bardziej, że – jak wskazuje badanie przeprowadzone w miastach średniej wielkości województwa łódzkiego – tylko 10% podmiotów deklaruje gotowość do realizacji i finansowania własnych projektów rewitalizacyjnych (Boryczka 2015, s. 298).

Przejęcie od kryzysu do rewitalizacji, w świetle przedstawionych danych i opinii, nie jest możliwe bez aktywnej roli samorządu. Aktywność ta polega przede wszystkim na inicjowaniu procesu, włączaniu innych interesariuszy, zwłaszcza mieszkańców, a także na godzeniu interesów partykularnych z dobrem ogólnospołecznym. W związku z tym pojawia się pytanie o kryteria oceny, w jakim

stopniu i zakresie rewitalizacja służy dobru społecznemu. Jednym z istotnych kryteriów jest ukierunkowanie działań na rozwój lokalny.

Od rewitalizacji do rozwoju lokalnego

W raportach z badań i w ekspertyzach sygnalizowane i analizowane są różnorodne bariery realizacji procesów rewitalizacyjnych zgodnie z przedstawionymi wyżej założeniami. Można wskazać ich wiele. W tym miejscu ograniczymy się do najistotniejszych z punktu widzenia rozwoju lokalnego i polityki spójności. Pozostałe omawiane są szerzej w innych publikacjach (Bazuń i in. 2019). Skrótowo można je opisać jako próby „rewitalizacji bez rewitalizacji”, bez udziału mieszkańców i bez wizji docelowej.

Niektóre opinie wskazują na to, że w wielu przypadkach trudno to, co nazywane jest rewitalizacją, uznać *de facto* za rewitalizację. Marek Kozak twierdzi, że większość analizowanych przez niego projektów rewitalizacyjnych prezentowanych na „Mapie dotacji” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju polegała na realizacji jedynie elementów składowych rewitalizacji (Kozak 2014, s. 71). Można na tej podstawie stwierdzić występowanie zjawiska „następstwa celów” lub „oswajania polityki spójności” (tamże, s. 78). Najczęściej zamiast rewitalizacji przeprowadzano remonty, modernizację, rozbudowę lub budowę obiektów publicznych, dróg, placów, kościołów, parków, placów zabaw, obiektów sportowych i mieszkalnych, a nawet dokonywano zakupu autobusów (tamże, s. 78). Podobne wnioski wynikają z innych badań. Na przykład w miastach województwa łódzkiego stwierdzono, że tylko 10% odpowiedzi respondentów potwierdza prowadzenie działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości, tworzeniem miejsc pracy, wprowadzaniem do zdegradowanej przestrzeni nowych firm, rozwiązywaniem problemów społecznych występujących na obszarach dotkniętych kryzysem (Boryczka 2015, s. 297). Jeden z autorów uznaje, że główną przyczyną opisywanych barier są trudności w pogodzeniu złożonego procesu rewitalizacji z wymogami polityki spójności. Prowadzi to do zbyt daleko idących kompromisów między składającymi wnioski, które nie spełniają wymogów, a przyjmującymi je. Tym pierwszym najbardziej zależy na uzyskaniu środków, a drugim na ich wydaniu. To właśnie zjawisko Marek Kozak nazywa „oswajaniem” celów (Kozak 2014, s. 78).

Innym przejawem barier jest ograniczanie uczestnictwa mieszkańców w programowaniu i realizacji projektów rewitalizacyjnych. Autorzy opracowania dotyczącego rewitalizacji w Poznaniu słusznie zauważają, że jeśli dochodzi do działań bez udziału mieszkańców, to trudno liczyć na zrozumienie z ich strony, a tym bardziej akceptację (Donderowicz, Głowczyński, Wronkowski 2016, s. 49). Autor badań dotyczących przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w latach 2004–2006 prezentuje opinie respondentów wskazujące na to, że ponad połowa z tych przedsięwzięć odbywała się bez udziału społeczności lokalnych. Świadczy to, zdaniem autora, o postrzeganiu projektów rewitalizacyjnych w oderwaniu od szerszego kontekstu społecznego (Płoszaj 2011, s. 88).

Problemem, z punktu widzenia osiągnięcia oczekiwanych rezultatów procesów rewitalizacyjnych, są trudności w formułowaniu stanu docelowego. Wiele dokumentów programowych odwołuje się do koncepcji rozwoju lokalnego, a także rozwoju zrównoważonego.

Odwoływanie się do pojęcia rozwoju lokalnego lub zrównoważonego w różnych jego odmianach jest jednak obciążone pewnym ryzykiem. Po pierwsze, należy zauważyć, że rozwój nie powinien być traktowany jako cel przedsięwzięć rewitalizacyjnych, ale jako droga do celu. Celem jest określony stan społeczności, której te działania dotyczą. Z tego powodu do rzeczownika „rozwój” często dodawany jest przymiotnik „zrównoważony”. Niektórzy autorzy w odniesieniu do działań rewitalizacyjnych używają również terminu „rozwój samopodtrzymujący się” (Jarczewski i Dej 2015, s. 106). Istotą tak rozumianego rozwoju, zgodnie z intencją autorki tego terminu, Gro Harlem Brundtland, ma być zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. W studium teoretycznym dotyczącym równoważenia rozwoju małych miast zwraca się uwagę na istotne ograniczenia koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jest ona wciąż raczej teorią niż „narzędziem działania zaopatrzonego w powszechnie stosowany zestaw wskaźników do monitorowania jego efektów” (Mazur-Belzyt 2016, s. 26). „Pojęcie »zrównoważony rozwój«, mimo iż jest modne i często pojawia się w różnych dokumentach i uchwałach, wciąż jeszcze nie niesie za sobą zbyt wielu konkretnych działań” (tamże, s. 32).

Biorąc pod uwagę wskazane bariery dobrze rozumianej rewitalizacji, wynikające między innymi ze złożoności tego procesu, trudności we włączaniu mieszkańców oraz w formułowaniu docelowej wizji stanu oczekiwanego, warto podjąć próbę ich wyjaśnienia oraz zarysować strategię ich przezwyciężania. Na podstawie przeglądu literatury Justyna Przywojska wymienia kilka odmian tych koncepcji, między innymi: miasta zrównoważone (*sustainable cities*), miasta inteligentne (*smart cities*), miasta prężne (*resilient cities*) lub wrażliwe (*vulnerable cities*), albo hybrydy wymienionych koncepcji (*resilient smart community*) (Przywojska 2016a, s. 211). Wszystkie wymienione koncepcje mogą być w większym lub mniejszym stopniu źródłem inspiracji w ustalaniu oczekiwanego stanu, wizji społeczności, w której podjęto działania rewitalizacyjne. Wydaje się, że koncepcja spójności lokalnej ujmuje wszystkie aspekty eksponowane w wymienionych koncepcjach.

Od rozwoju lokalnego do spójności lokalnej

Odpowiedzią na zasygnalizowane problemy powinno być, między innymi, stworzenie odpowiednich warunków i zastosowanie bodźców sprzyjających zwiększeniu partycypacji społecznej mieszkańców. W jednym z opracowań dotyczących tej kwestii wykazano, że po pierwsze otwarcie się samorządów na szeroką partycypację jest nieuniknione, jeśli weźmiemy pod uwagę trendy w polityce europejskiej i krajowej, a po drugie w coraz większym stopniu będzie się ona stawała warunkiem pozyskiwania środków finansowych, w tym także środków prywatnych (Tylman 2016, s. 282).

Aby to otwarcie samorządów przyniosło oczekiwane efekty, powinien być spełniony istotny warunek w postaci odpowiednich kwalifikacji i kompetencji autorów diagnoz i programów rewitalizacji, a także członków Komitetu Rewitalizacji, który w przypadku uchwalenia programu zgodnie z wymogami Ustawy o rewitalizacji powinien być powołany do życia jako organ doradczy, ale także jako forum współpracy i dialogu (Ustawa 2015, art. 7). Należy zgodzić się z następującą opinią:

O ile zdiagnozowanie degradacji technicznej czy gospodarczej nie stanowi większego problemu, o tyle opracowanie diagnozy stanu zjawisk społecznych, ich delimitacja i porównanie w czasie i przestrzeni może stanowić większe wyzwanie. Znajomość metod badawczych wykorzystywanych w naukach społecznych oraz umiejętność ich doboru jest bardzo ważna (Skubiak 2018, s. 27).

Analiza przeprowadzona w 2014 roku w dużej części miast województwa łódzkiego wskazuje na to, że nie udało się osiągnąć efektu w postaci ożywienia życia społecznego i gospodarczego w centrach rewitalizowanych miast. Jako zasadnicze przyczyny wskazuje się brak kompleksowości (integracji sfery społecznej, gospodarczej i przestrzennej) oraz brak współpracy między różnymi podmiotami (Boryczka 2015, s. 297). Wydaje się, że trafne jest także wyjaśnienie odwołujące się do błędu, który można nazwać systemowym. Polega on na uznaniu absorpcji finansowej za główne kryterium oceny w realizacji zadań poszczególnych funduszy europejskich. Jak zauważa Marek Kozak, „presji tej uległo także polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zamieszczające na stronie licznik wydatkowania pieniędzy, nie zaś osiągnięcia celów” (Kozak 2016, s. 8).

Takie podejście zaowocowało, jak już wyżej stwierdzono, dużą liczbą remontów. Nie przyczyniło się jednak do kompleksowego rozwoju miast (Płoszaj 2011, s. 96). Eksperci w związku z tym uznają, że działania podjęte w latach 2004–2006 można traktować jako wstęp do rewitalizacji. W ciągu kolejnych lat sytuacja zaczęła ulegać poprawie, choć w świetle analizowanych wyżej danych nadal pozostawia wiele do życzenia. Nawet tam, gdzie interwencja ma charakter bardziej kompleksowy, jak na przykład w Poznaniu, na obszarze Śródkki, gdzie podjęto szereg tzw. działań miękkich, prospołecznych, integracyjnych (tamże, s. 89), odnotowano negatywne efekty w postaci uruchomienia procesów gentryfikacyjnych (Nowak 2013).

Jak wykazują autorzy raportu o rewitalizacji i stanie polskich miast, priorytetem jest finansowanie miejskich inwestycji: „Rewitalizacja zazwyczaj nie jest traktowana jako specjalna interwencja publiczna w obszarach kryzysowych miasta, ale stała się dodatkowym źródłem finansowania miejskich inwestycji (zwłaszcza infrastrukturalnych), bardzo często niewykraczających poza obligatoryjne zadania własne gminy” (Jarczewski i Kułaczowska 2019, s. 17). Ponad 66% projektów rewitalizacyjnych zaplanowanych na lata 2016–2020 ma charakter infrastrukturalny (tamże), co stoi w sprzeczności z deklarowanymi w programach celami społecznymi.

Podsumowując przegląd literatury oraz własne obserwacje prowadzone w terenie, można syntetycznie wskazać następujące ograniczenia i błędy procesów rewitalizacji w Polsce:

1. nierozumienie i lekceważenie istoty rewitalizacji;
2. lekceważenie diagnozy społecznej i niewłaściwe jej rozumienie;
3. lekceważenie społecznych aspektów rewitalizacji;
4. uznanie partycypacji obywatelskiej za barierę w zarządzaniu gminą;
5. przeniesienie odpowiedzialności za tworzenie programów rewitalizacji z przedstawicieli środowisk lokalnych na organizacje zewnętrzne;
6. ignorowanie znaczenia ładu przestrzennego oraz upodobanie do krzykliwej estetyki;
7. lekceważenie zadań dotyczących poprawy stanu środowiska;
8. brak dobrych wzorców, szczególnie w zakresie rewitalizacji małych miast i terenów wiejskich.

Przedstawione trudności, w tym niezamierzone efekty celowych działań, są impulsem do poszukiwania podejścia, które w większym stopniu sprzyjałoby zapewnieniu rewitalizacji kompleksowego i społecznego charakteru. Na uwagę, z wielu względów, zasługuje pojęcie spójności lokalnej.

2. Spójność lokalna jako cel rewitalizacji

Rewitalizacja, zgodnie z założeniami, powinna przyczyniać się do wzmocnienia spójności społecznej na obszarze interwencji (a także poza nim). Liczne obserwacje i badania empiryczne wskazują, że efekty interwencji często są inne, niż zakładano. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Jedną z nich jest niejasna wizja stanu oczekiwanego. Proponowane tutaj pojęcie spójności lokalnej jest próbą odpowiedzi na ten problem. Koncepcja spójności lokalnej – jak już zaznaczono we wstępie – akcentuje wieloaspektowy, partycypacyjny i inkluzyjny charakter rewitalizacji i wyróżnia trzy wymiary spójności lokalnej: (1) odnoszący się do zasobów (zasobowy), (2) relacyjny i (3) regulacyjny. Poniżej omówiono kolejno wyróżnione wymiary, pokazując związki między interwencją publiczną podejmowaną w ramach rewitalizacji a spójnością lokalną.

Używanie terminu „spójność lokalna” jest próbą zastosowania szerszej koncepcji – spójności społecznej – do analizy i rozwiązywania problemów lokalnych. Oparta na tej koncepcji polityka spójności ma na celu rozwój niepgłębiający regionalnych i lokalnych zróżnicowań poziomu życia oraz niwelowanie wcześniejszych różnic (Wojnar 2011, s. 67). Polityka spójności ma, zgodnie z założeniami Rady Europy, doprowadzić do tego, by społeczeństwo stało się zdolne do zapewnienia wszystkim długoterminowego dobrobytu, w tym do zapewnienia równego dostępu do zasobów, poszanowania godności ludzkiej i różnorodności, osobistej i zbiorowej autonomii oraz odpowiedzialnej partycypacji (tamże, s. 71).

Badacze i działacze społeczni mówiący o spójności zwykle mają na myśli oczekiwany, pożądaný, zaprojektowany stan, który polega na istnieniu odpowiedniej „więzi” między ludźmi i grupami tworzącymi określoną społeczność. Opis tego „idealnego”, oczekiwanego stanu wiąże się z przyjęciem określonej

koncepcji społeczeństwa: w tym przypadku jest to również zastosowanie określonej koncepcji lokalnej społeczności. W definicjach spójności społecznej obecne są zwykle trzy elementy: (a) poczucie więzi, (b) poczucie przynależności i (c) dzielenie tych samych wartości. Przykładem może być dość szeroka definicja sformułowana przez polskich badaczy:

Spójność społeczna w najprostszy sensie oznacza, że istnieje pewna więź (spoiwo), która sprawia, że ludzie czują się członkami wspólnoty, mogą więc nazywać siebie „my” i mogą działać razem dla wspólnego dobra. Źródła tego spoiwa mogą być różne: należące do danej społeczności lokalnej lub regionu, dzielenie tych samych wartości społecznych i zasad (Golinowska i Kocot 2013, s. 14).

W cytowanej definicji, podobnie jak w innych (np. Jenson 1998), pomija się istotny aspekt, jakim jest zarządzanie wspólnymi zasobami. Uwzględnienie tego aspektu jest ważne, ponieważ jest związane z formułowanym przez specjalistów postulatem równości, co staje się szczególnie ważne, gdy staramy się odnieść koncepcję spójności społecznej do społeczności lokalnej. Dodajmy, że badania spójności społecznej opisywane w literaturze przedmiotu koncentrują się zazwyczaj na wybranych aspektach i czynnikach spójności społecznej, przez co utrudniają rozwój dynamicznego i integralnego rozumienia tych bardzo złożonych, wielowarstwowych i powiązanych zagadnień (Wojnar 2011, s. 68).

Proponowane tutaj podejście jest więc, z jednej strony, próbą odpowiedzi na dostrzeżone bariery w rozwoju dobrze rozumianej rewitalizacji poprzez wskazanie odpowiedniego punktu odniesienia w postaci wizji spójności lokalnej. Z drugiej strony ma też wymiar teoretyczny polegający na zarysowaniu szerokiej koncepcji spójności społecznej, odniesionej do problemów społeczności lokalnych.

Rewitalizacja a gospodarowanie zasobami

Rewitalizacja powinna przyczyniać się do wzmocnienia spójności lokalnej we wszystkich jej wymiarach. Bardzo dobrze ten aspekt odzwierciedlają niektóre studia przypadków, na przykład studium dotyczące miasta Cork w Irlandii (Górczyńska, Jusis, Siłka 2006, s. 131). Spójność lokalna w wymiarze związanym z zasobami polega na zdolności do gospodarowania nimi na korzyść wszystkich członków społeczności. Możemy wyróżnić trzy parametry tego wymiaru: (1) zdolność do absorbowania zasobów zewnętrznych, (2) zdolność do rozwijania wspólnych zasobów, (3) zdolność do dzielenia się wspólnymi zasobami.

(1) **Zdolność do absorbowania zasobów zewnętrznych** jest parametrem wskazującym, że dana społeczność jest w stanie: (a) tworzyć wysokiej jakości programy / projekty, które dają szansę na uzyskanie środków finansowych i innych zasobów umożliwiających lokalne inwestycje, (b) tworzyć i rozwijać sieci współpracy z innymi społecznościami, (c) wpływać na decydentów w instytucjach i organizacjach w taki sposób, aby uzyskać finansowanie.

Samorząd podejmujący decyzję o tworzeniu i realizowaniu programu rewitalizacji uzyskuje szansę na podniesienie zdolności do pozyskiwania środków zewnętrznych dzięki współpracy z różnorodnymi podmiotami. Rewitalizacja

jako zadanie złożone i kompleksowe wymaga podnoszenia tego typu zdolności. Można ją nazwać zdolnością do rozwoju (Ciesiołka 2017, s. 17). Ciekawym przykładem pozyskiwania zasobów zewnętrznych w związku z rewitalizacją jest tworzenie sieci miast. W jednym z opracowań opisano interesującą, dynamicznie rozwijającą się Krajową Sieć Miast Cittaslow ukierunkowaną na stworzenie sieciowego produktu turystycznego (Farelnik 2018, s. 75).

(2) **Zdolność do tworzenia wspólnych zasobów** obejmuje między innymi: (a) umiejętność dokładnego określania priorytetów inwestycyjnych, adekwatnych do lokalnych potrzeb, (b) umiejętność skutecznego realizowania ustalonych zadań, (c) umiejętność równoważenia rozwoju ekonomicznego, infrastrukturalnego, społecznego i kulturowego.

Jak już stwierdzono wyżej, dotychczasowe praktyki rewitalizacyjne wskazują na potrzebę akcentowania tak zarysowanych celów rewitalizacji. Przemysław Ciesiołka stwierdza, powołując się na badanie Najwyższej Izby Kontroli z 2016 r., że w działaniach rewitalizacyjnych podejmowanych w polskich miastach w latach 2004–2015 doszło do wielu uchybień. Zarzucano m.in., że programy rewitalizacji nie były postrzegane przez gminy jako narzędzie służące do zintegrowanego zarządzania działaniami, w efekcie nie przyniosły spójnych efektów przestrzennych na obszarach wyznaczonych do rewitalizacji. W tym czasie deprecjonowano projekty społeczne kosztem działań inwestycyjnych (Ciesiołka 2017, s. 24–25). Ustawowa definicja rewitalizacji daje szansę na wzmocnienie kompleksowego i komplementarnego charakteru rewitalizacji, a tym samym na wzmocnienie spójności lokalnej w zakresie zdolności do tworzenia wspólnych, zróżnicowanych zasobów.

(3) **Zdolność do dzielenia się wspólnymi zasobami** polega na: (a) umiejętności tworzenia i utrzymywania instytucji użyteczności publicznej dostępnych dla wszystkich mieszkańców, (b) umiejętności wyrównywania szans, aktywizowania i wspierania mieszkańców, którzy mają mniej zasobów, (c) zdolności do tworzenia warunków dla rozwoju samopomocy sąsiedzkiej.

Podejmując szeroko zakrojone działania rewitalizacyjne, należy się zawsze liczyć z efektem w postaci gentryfikacji, polegającej między innymi na zasiedlaniu odnowionych dzielnic miasta przez zamożniejsze grupy społeczne, przede wszystkim przez reprezentantów klasy średniej, często w dojrzałym czy wręcz zaawansowanym wieku (Parysek 2016, s. 28). Kwestia ta w kontekście omawianego wymiaru spójności lokalnej jest o tyle ważna, że możemy mieć do czynienia z paradoksem polegającym na tym, że adresaci programów rewitalizacji mogą się stać ich ofiarami, raczej słabo chronionymi przez formalne regulacje (Ciesiołka 2017). Przykładem rewitalizacji, która spowodowała spory odpływ dotychczasowych mieszkańców, jest wspomniana już Śródka w Poznaniu (ok. 40% w ciągu pięciu lat): „Śródka pod wpływem działań rewitalizacyjnych nie zmieniła zatem statusu terenu zagrożonego marginalizacją społeczną, a jednocześnie tendencja do wyludniania się nie została zahamowana. Zjawisko to określiłem jako »niedoskonała gentryfikacja«” (Nowak 2013, s. 239).

Przykłady rewitalizacji w innych miastach Polski i poza Polską wskazują na to, że odpowiednio przygotowana interwencja publiczna, z udziałem wszystkich

interesariuszy, w tym także tych najbardziej wrażliwych na zmiany i wzrost cen nieruchomości i czynszów, może osłabiać, a nawet hamować procesy gentryfikacyjne. Takie próby podejmowane są między innymi na wrocławskim osiedlu (Jaskólski i Smolarski 2016, s. 114). Istotną rolę we wzmacnianiu spójności lokalnej w tym zakresie, w tym również w hamowaniu i łagodzeniu procesów gentryfikacyjnych, mają do odegrania podmioty ekonomii społecznej. Rola ta została scharakteryzowana w trzeciej części artykułu.

Rewitalizacja a rozwijanie relacji społecznych

Spójność lokalna w wymiarze relacyjnym polega na zdolności do rozwijania relacji interpersonalnych, międzygrupowych i międzysektorowych. Możemy wyróżnić trzy parametry tego wymiaru: (1) identyfikacja ze wspólnym terytorium, (2) utrzymywanie relacji z innymi mieszkańcami, (3) korzystanie z lokalnych instytucji.

(1) **Identyfikacja ze wspólnym terytorium** jest parametrem wskazującym, że członkowie wspólnoty: (a) mają poczucie związku z obszarem, który zamieszkują, (b) są zainteresowani jej rozwojem, (c) są gotowi i zdolni, by angażować się we wspólne działania na rzecz rozwoju społeczności.

Wyróżniony parametr jest o tyle istotny jako punkt odniesienia, że – jak oceniają przedstawiciele sektora publicznego – w badanych miastach najmniejsze zaangażowanie wykazują organizacje pozarządowe i sami mieszkańcy. Ich udział w procesie rewitalizacji oceniany jest jako znikomy (Boryczka 2015, s. 297–298). Co więcej, widoczny jest brak chęci współpracy tych podmiotów, nieumiejętność wzajemnego komunikowania się, konflikty między różnymi grupami interesów oraz brak wiedzy na temat możliwości wpływania na decyzje w mieście (tamże, s. 299). Dobrze przeprowadzona rewitalizacja, zgodna z modelem partycypacyjnym (Kwiatkowski 2017), ukierunkowana na wzmocnienie spójności lokalnej, może się przyczynić do zmiany tego stanu rzeczy.

(2) **Utrzymywanie relacji z innymi mieszkańcami** jako parametr wymiaru relacyjnego polega na: (a) poczuciu wspólnej tożsamości („my, mieszkańcy”), (b) osobistych kontaktach z sąsiadami, (c) zaufaniu umożliwiającym współpracę z innymi na rzecz dobra wspólnego.

Rewitalizacja daje szansę na wzmocnienie społeczności w tym zakresie, ponieważ tworzy płaszczyznę dla inicjowania i rozwijania wspólnych działań. Dobrym przykładem może być opisywany przez jednego z badaczy program mikrograntów w Wałbrzychu. Dzięki programowi mieszkańcom została przekazana część kompetencji i szerokie pole współpracy i współdecydowania (Chwastyk 2017, s. 71).

Przykładem osiągnięcia tego typu rezultatów może być efekt w postaci wzrostu powiązań sieciowych (tzw. *networking*) między grupami, organizacjami społecznymi i publicznymi działającymi na rzecz rozwoju jednostki. Taka współpraca stanowi bardzo istotny czynnik wykorzystania i rozwoju lokalnego kapitału społecznego i intelektualnego (Czarnecka 2016, s. 350).

(3) **Korzystanie z lokalnych instytucji** jest parametrem relacyjnego wymiaru spójności, który przejawia się w postaci: (a) uznania samorządu lokalnego za reprezentację mieszkańców, (b) zaangażowania obywatelskiego (np. wybory) oraz (c) korzystania z lokalnych instytucji usługowych (szkółka zdrowia, edukacja, transport publiczny).

Dobrym przykładem działań zmierzających w kierunku zbliżenia samorządu do mieszkańców w ramach rewitalizacji i jednocześnie wzrostu aktywności obywatelskiej oraz korzystania z lokalnych instytucji usługowych są projekty realizowane w Łodzi. Urzędnicy samorządowi zaangażowani w proces rewitalizacji wychodzą do mieszkańców, spotykają się z nimi w przestrzeni publicznej i prywatnej. Ponadto stworzono dwa nowe stanowiska: gospodarza i latarnika społecznego. Gospodarz obszaru rewitalizowanego ma przede wszystkim pomóc osobom z obszarów rewitalizowanych w przeprowadzkach na czas remontów (Murawska 2018, s. 115). Latarnik to z kolei osoba kompleksowo rozwiązująca problemy konkretnych osób. Zajmuje się między innymi sieciowaniem, włączając w swoje działania różnorodne instytucje i organizacje. W jednym z opracowań przedstawiono następującą charakterystykę pracy latarników: „Zajmują się środowiskami, gdzie pojawia się uzależnienie od narkotyków, alkoholu, gdzie panuje dziedziczna bezradność, długotrwałe bezrobocie itd. Jak twierdzą, ich misją jest przede wszystkim pomóc tym, którzy chcą »wyrwać się z panującego otoczenia«, »zacząć życie na nowo«” (tamże, s. 115). Przedstawiony opis może odnosić się również dobrze do charakteryzowanych w ostatniej części artykułu przedsięwzięć podejmowanych pod szyldem ekonomii społecznej

Rewitalizacja a wzmacnianie reguł społecznych

Trzeci wymiar spójności lokalnej, regulacyjny, odnosi się do zdolności członków społeczności do regulowania zachowań jej członków według wypracowanego wspólnie systemu wartości, norm i sankcji. Można wyróżnić następujące jego parametry: (1) uznanie wspólnych wartości, (2) przestrzeganie wspólnych norm, (3) możliwość zastosowania sankcji normatywnych.

(1) **Uznanie wspólnych wartości** jest parametrem regulacyjnego wymiaru spójności lokalnej, który polega na: (a) konsensusie odnośnie wspólnego kanonu podstawowych wartości, (b) uznaniu, że kanon ten jest ważny bez względu na różnice społeczne, kulturowe lub etniczne, (c) uznaniu, że podstawą tego zbioru są uniwersalne prawa człowieka.

(2) **Przestrzeganie wspólnych norm** jest parametrem, który przejawia się w postaci przekonania, że: (a) normy prawne mają zastosowanie do wszystkich członków społeczności, niezależnie od ich statusu i pochodzenia, (b) norma wzajemności powinna być przestrzegana i (c) wszyscy powinni działać tak, aby wzmacniać zaufanie uogólnione.

(3) **Możliwość zastosowania sankcji normatywnych** polega na: (a) skutecznym i przejrzystym funkcjonowaniu lokalnych organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, (b) legitymizacji działalności tych instytucji przez

mieszkańców, (c) zdolności lokalnych instytucji do zapobiegania przestępczości i do wykrywania i karania sprawców.

Rewitalizacja odnosi się do złożonych stanów kryzysowych w społecznościach lokalnych. Jednym z ważnych przejawów kryzysu jest osłabienie poczucia bezpieczeństwa i niski poziom zaufania społecznego. Jest to najtrudniejszy aspekt rewitalizacji, którego poprawy nie należy spodziewać się w krótkiej perspektywie czasowej. Badacze zwracają uwagę na to, że większość parametrów, na przykład takich jak bezrobocie czy przestępczość, może ulec poprawie dopiero po upływie kilku lat (Lisowska i Ochmański 2016, s. 128). Tym bardziej dotyczy to tzw. miękkich zmiennych, jak wartości, normy, zaufanie, solidarność.

Im mniej błędów zostanie popełnionych w procesie rewitalizacji, tym większa szansa na wzmocnienie regulacyjnego wymiaru spójności lokalnej. Jak istotną rolę w procesie rewitalizacji odgrywa zaufanie, pokazuje przykład osiedla Nikiszowiec w Katowicach. W związku z odstąpieniem przez władze od realizowania programu rewitalizacji przygotowanego przez społeczność dostrzeżono zjawisko erozji wypracowanego kapitału społecznego (Pudełko 2015, s. 101). Może to w przyszłości znacząco utrudnić zaangażowanie mieszkańców, a tym samym osiągnięcie celów rewitalizacji. Silny sektor obywatelski, w tym sektor ekonomii społecznej, jako aktor rewitalizacji może przyczynić się do wzmocnienia wszystkich parametrów wymiaru regulacyjnego spójności lokalnej. W kolejnej części artykułu wyjaśniono, na czym ta rola może polegać.

3. Sektor ekonomii społecznej jako aktor rewitalizacji

Społeczne aspekty rewitalizacji – w świetle danych i opinii prezentowanych w raporcie na temat rewitalizacji i stanu polskich miast z 2019 roku – są w niewystarczającym stopniu, ale jednak częściej niż w poprzednich okresach, uwzględniane. Zwraca się uwagę, że jedyną miarą oceny „uspołecznienia” procesu rewitalizacji nie powinna być wysokość środków finansowych przeznaczonych bezpośrednio na cele społeczne. W raporcie podano szereg przykładów przedsięwzięć infrastrukturalnych, których realizacja stanowi odpowiedź na zdiagnozowane problemy społeczne:

Przykładowo w Legnicy zaplanowano rozbudowę i adaptację budynku na potrzeby Centrum Integracji Społecznej. Z jednej strony jest to przedsięwzięcie typowo inwestycyjne, podnoszące atrakcyjność nie użytkowanej przestrzeni publicznej, z drugiej zaś rozwiązuje problemy związane ze zjawiskiem marginalizacji społecznej mieszkańców rewitalizowanego obszaru. Jest to jeden z wielu przykładów projektu inwestycyjnego mającego uzasadnienie społeczne (Jarczewski i Kułaczowska 2019, s. 38–39).

Cytowany raport zawiera opisy większej liczby podobnych przykładów, szczególnie z takich miast, jak Łódź, Wałbrzych, Starachowice, Krosno Odrzańskie. Niektóre dane liczbowe, na przykład dotyczące planowanych sfer oddziaływania, mogą świadczyć o ukierunkowaniu dużej części przedsięwzięć na sferę

społeczną⁴. Okazuje się jednak, że tylko 12,5% podmiotów zaangażowanych w planowane projekty rewitalizacji to organizacje pozarządowe lub grupy nieformalne (tamże, s. 49–50). Przy czym uczestnictwo tego typu podmiotów jest większe w dużych i średnich miastach, a dużo mniejsze w mniejszych ośrodkach. Niewielka skala zaangażowania podmiotów społecznych może przyczynić się do znaczącego osłabienia społecznych efektów rewitalizacji lub też doprowadzić do powstania efektów odwrotnych do zamierzonych. Na przykład do niekontrolowanej gentryfikacji. Dlatego warto podjąć refleksję na temat skutecznych sposobów włączenia podmiotów ekonomii społecznej.

Aktywne uczestnictwo podmiotów ekonomii społecznej, w świetle zarysowanej koncepcji spójności lokalnej, może być korzystne zarówno z punktu widzenia oczekiwanych efektów rewitalizacji, jak i rozwoju sektora ekonomii społecznej. W tej części artykułu przedstawiono argumenty na rzecz włączenia tego typu podmiotów do procesu rewitalizacji, pokazano także zasady oraz sposoby włączania.

Sens włączania ekonomii społecznej do procesu rewitalizacji

Zgodnie z zapisami Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014–2023 (KPRES 2014) jest ona tutaj rozumiana jako sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która poprzez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu. Przedsiębiorczość społeczna to część ekonomii społecznej ukierunkowana na prowadzenie działalności gospodarczej lub odpłatnej pożytku publicznego, aktywizowanie zawodowe osób trudnych do zatrudnienia. Przedsiębiorstwa tego typu – zgodnie z założeniami – nie prywatyzują zysku lub nadwyżki bilansowej i są zarządzane w sposób partycypacyjny. Ekonomia społeczna jest więc w dużym stopniu aktywnością oddolną, dopasowaną do potrzeb i możliwości środowisk lokalnych, dlatego warto rozważyć jej rolę w procesie rewitalizacji.

Piotr Sałustowicz wskazuje cztery kluczowe funkcje ekonomii społecznej: (1) tworzenie nowych miejsc pracy, przede wszystkim dla osób dotkniętych lub zagrożonych marginalizacją oraz oferowanie usług w zakresie zawodowego szkolenia i umożliwienia transferu na tzw. pierwszy rynek pracy; (2) kompensacja „zawodności rynku i państwa socjalnego”, przejawiająca się poprzez świadczenie usług socjalnych dla jednostek i zbiorowości lub wspólnot lokalnych, zwłaszcza tam, gdzie sektor prywatny czy publiczny nie są w stanie zaspokoić rosnących potrzeb społecznych; (3) budowanie i pomnażanie kapitału społecznego; (4) pobudzanie demokracji rozumianej jako angażowanie jednostek i grup

⁴ „Wśród 5521 projektów, dla których wskazano przynajmniej jedną sferę oddziaływania, najczęściej planowano oddziaływanie na sferę społeczną (69,5%), a najrzadziej na sferę środowiskową (21%). Przewidywany społeczny charakter planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wykazany w niemal 70% projektów w tej grupie, zasadniczo zgadzałby się z priorytetowym założeniem ustawy – społecznym celem rewitalizacji]” (Jarczewski i Kułaczkowska 2019, s. 39–40).

społecznych w proces politycznych decyzji (Sałustowicz 2007, s. 12). Odwołanie się do powyższych funkcji bardzo silnie sytuje rozważania o ekonomii społecznej w kontekście integracji społeczno-zawodowej i spójności społecznej (Pokora 2014, s. 12)

Włączenie przedsiębiorczości społecznej do rewitalizacji może być takim właśnie instrumentem – odpowiedzią na jedną z głównych bolączek dotychczasowej praktyki, czyli bierność społeczną. Przedsiębiorczość społeczna, jak trafnie zakłada Krzysztof Herbst, może więc przyczynić się do przywrócenia rewitalizacji jej społecznego sensu (Herbst 2008, s. 4). Socjologowie podkreślają, że warunkiem skutecznej rewitalizacji jest społeczna mobilizacja, która może prowadzić do powstania właściwych ruchów społecznych (Szczepański i Śliz 2011, s. 26). Wydaje się, że przedsiębiorczość społeczna ze względu na swoją specyfikę, hybrydowy charakter (powstaje na styku sektorów) i łączenie celów biznesowych ze społecznymi ma w sobie potencjał mobilizacyjny. Realizacja projektów rewitalizacyjnych w formule hybrydowej umożliwia nie tylko spełnienie zasady komplementarności finansowej, lecz poprzez włączenie podmiotów prywatnych w finansowanie procesów odnowy gmin zapewnia jednocześnie wymaganą przepisami partycypację społeczną (Kola-Bezka 2017, s. 139).

Udział podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych, w rewitalizacji wzmacnia jej partycypacyjny charakter:

W rewitalizacji partycypacja oznacza wzajemną komunikację pomiędzy różnymi grupami społecznymi, w trakcie której wszyscy uczestnicy procesu zmian mają możliwość wpływania na podejmowane decyzje (poprzez udział w panelach dyskusyjnych, w radzie programu, w grupach monitorujących), a następnie biorą udział w ich realizacji (Czyżewska 2010, s. 3).

Włączenie ekonomii społecznej może przyczynić się do powstania efektu synergii: „Dzięki uspołecznionej metodzie przygotowania przekształceń możliwe staje się skorzystanie z efektu synergii – współpraca przynosi lepsze efekty finansowe niż indywidualna realizacja przekształceń przez różne grupy z osobna” (tamże, s. 3). Przedsiębiorstwa społeczne są odpowiednio przygotowane do realizacji działań ukierunkowanych na przełamywanie izolacji społecznej, a takie są priorytety rewitalizacji: „rozeznanie potrzeb mieszkańców, motywowanie mieszkańców, zachęcanie ich do uczestnictwa, przezwyciężanie izolacji różnych grup. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne winny być już z definicji prospołeczne, zorientowane na potrzeby mieszkańców” (tamże, s. 4). Włączenie przedsiębiorstw społecznych – jak twierdzą eksperci – może przyczynić się do zapobiegania negatywnym efektom spekulacyjnym na rynku nieruchomości i zagrożeniom dla osób gorzej sytuowanych (Kołsut, Ciesiółka, Kudłak 2017, s. 61).

Na czym polega efekt wzmocnienia ekonomii społecznej dzięki uczestnictwu w procesie rewitalizacji? Przedsiębiorstwa społeczne często poszukują dla siebie miejsca i odpowiedniej roli w społecznościach lokalnych. Rewitalizacja stwarza im szansę na odnalezienie dla siebie zadań i zleceń, począwszy od udziału w konsultacjach społecznych, po realizację zleceń dotyczących działań rewitalizacyjnych – tych w obszarze „miękkim”, jak różnorodne działania animacyjne

integrujące mieszkańców, oraz w obszarze „twardym”: prace budowlane, adaptacyjne prowadzone zgodnie z profilem branżowym danego przedsiębiorstwa społecznego. Dodatkowo nie do przecenienia jest rola aktywizacyjna samego podmiotu ekonomii społecznej / przedsiębiorstwa społecznego, które tworzą osoby będące w trudnej sytuacji na rynku pracy (przy czym mogą to być szczególnie osoby bezrobotne i inne w trudnej sytuacji z obszaru podlegającego rewitalizacji). Aspekty te wpływają na kompleksowość rewitalizacji.

Rewitalizacja jako przedsięwzięcie kompleksowe, obejmujące działania z zakresu infrastruktury, gospodarki, animacji społecznej i kulturalnej, daje szansę na rozwinięcie kompetencji i poszerzenie zakresu działalności przedsiębiorstw społecznych. Włączając się w działalność komitetu rewitalizacji lub innych ciał doradczych związanych z rewitalizacją, przedsiębiorstwo społeczne może zwiększyć swoją rozpoznawalność w środowisku lokalnym i zainteresowanie potencjalnych klientów oferowanymi usługami. Przedsiębiorstwa społeczne mogą włączyć się w procesy rewitalizacyjne, a nawet je inicjować i wykraczać poza lokalne czy gminne programy rewitalizacji, występując z inicjatywami w ramach budżetu obywatelskiego (Leszkowicz-Baczyński 2017) lub podejmując inicjatywę oddolną, tzw. *bottom up* (Opalińska 2017).

Uczestnictwo podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych, podmiotów reintegracyjnych i ich instytucjonalnego otoczenia, w rewitalizacji już od etapu diagnozowania, poprzez etap programowania, do realizacji projektów rewitalizacyjnych daje szansę na przezwyciężenie licznych barier dobrze rozumianej rewitalizacji. Dlaczego włączanie ekonomii społecznej na wymienionych etapach może przyczynić się do sukcesu rewitalizacji? Po pierwsze dlatego, że stwarza szansę na pogłębioną diagnozę. Po drugie, dzięki temu programowanie może stać się bardziej partycypacyjne. Po trzecie, realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych może stać się bardziej partnerska.

Zasady i efekty włączania ekonomii społecznej

Przedstawione tutaj w zwięzły sposób zasady i efekty włączania ekonomii społecznej do procesów rewitalizacyjnych zostały oparte na doświadczeniach zebranych w toku prowadzenia przez autora badań społecznych i konsultacji związanych z przygotowaniem programów rewitalizacji w wybranych gminach (między innymi: Szprotawa, Strzelce Krajeńskie, Jarocin, Lubiszyn, Krosno Odrzańskie, Komorniki koło Poznania). W każdym przypadku podejmowano próby zastosowania partycypacyjnego modelu rewitalizacji oraz uwzględnienia aktywnego udziału podmiotów ekonomii społecznej w projektach rewitalizacyjnych. Poszczególne przypadki zostały szerzej opisane w innej publikacji (Kwiatkowski 2019)⁵. W tym miejscu ograniczono się do sformułowania ogólnych

⁵ W publikacji pt. *Jak włączać ekonomię społeczną w proces rewitalizacji?* (Kwiatkowski 2019) zostało opisanych kilka przypadków włączania podmiotów ekonomii społecznej w procesy rewitalizacyjne, między innymi udział Spółdzielni Socjalnej „Winda” w rewitalizacji podwórek w miejscowości Szprotawa, udział nieformalnej grupy mieszkańców Jarocina uczestniczących w projekcie reintegracyjnym w procesie diagnozowania potrzeb społecznych w związku z rewi-

nych wniosków dotyczących toku postępowania dającego szansę na osiągnięcie zakładanych celów.

Aby włączanie ekonomii społecznej w proces rewitalizacji przyniosło oczekiwane efekty w postaci uspołecznienia rewitalizacji, a co za tym idzie, przyczyniło się do rozwoju spójnej społeczności, trzeba pamiętać o przestrzeganiu trzech podstawowych zasad. Po pierwsze, włączanie powinno odbywać się w oparciu o dobre merytoryczne przygotowanie wszystkich stron, w tym także strony społecznej. Po drugie, powinno odbywać się „sieciowo”, to znaczy powinno wiązać się z pozyskiwaniem sojuszników i współpracowników spośród wszystkich sektorów, wielu organizacji i instytucji. Po trzecie, włączanie powinno mieć charakter konstruktywny, to znaczy powinno wynikać z odpowiedniego rozpoznania potrzeb i możliwości i wiązać się z propozycjami udziału w zaspokajaniu tych potrzeb.

Istotnym warunkiem włączenia mieszkańców, a szczególnie mieszkańców ze środowisk defaworyzowanych, jest przeprowadzenie rzetelnej, pogłębionej diagnozy lokalnej z aktywnym udziałem głównych interesariuszy. Akcentuje się potrzebę przeprowadzenia pogłębionej diagnozy. Opiera się to na następujących założeniach: (1) im większy udział mieszkańców w diagnozowaniu, tym głębsze rozpoznanie ich problemów, potrzeb i oczekiwań; (2) im lepsze rozpoznanie potrzeb mieszkańców, tym bardziej trafne i adekwatne programowanie procesu rewitalizacji. Postulat partycypacyjnego programowania z udziałem reprezentantów wszystkich kategorii interesariuszy, w tym także reprezentantów sektora ekonomii społecznej, wynika natomiast z przyjęcia następującego założenia: im pełniejszy udział mieszkańców w programowaniu rewitalizacji, tym większa ich identyfikacja i zaangażowanie w realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Członkowie spółdzielni socjalnych, uczestnicy zajęć w centrach integracji społecznej i w innych formach zajęć reintegracyjnych mogą występować w różnych rolach w procesie diagnozowania i konsultacji: na etapie przygotowania diagnozy jako konsultanci, podczas badań (po odpowiednim przeszkoleniu) jako ankieterzy. Mogą uczestniczyć jako przewodnicy lub eksperci w spacerach badawczych. Mogą wreszcie być konsultantami lub współautorami raportów z badań. Diagnoza partycypacyjna i partycypacyjne programowanie dają szansę na identyfikację mieszkańców z celami procesu rewitalizacji i są warunkiem ich aktywnego udziału w planowanych przedsięwzięciach.

Realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych powinna mieć charakter partnerski. Postulat partnerskiej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych opiera się na następujących założeniach: (1) im szerszy udział mieszkańców w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, tym większa szansa na zgodność z ich potrzebami, a także wysoką jakość wykonywanych zadań; (2) im większe zaangażowanie osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem w przedsięwzięcia rewitalizacyjne, tym większa szansa na kompleksowość i trwałość pozytywnych zmian.

talizacją, udział przedstawicieli stowarzyszeń oraz uczestników zajęć centrum integracji społecznej w Strzelcach Krajeńskich w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, włączanie uczestników warsztatów terapii zajęciowej w Krośnie Odrzańskim. Opis tych i innych przypadków wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

W świetle raportu na temat rewitalizacji stanu polskich miast najbardziej rozpowszechnioną formą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami społecznymi są działania partycypacyjne, ale głównie na etapie wstępnych konsultacji społecznych. Autorzy raportu słusznie postulują, by mocniej akcentować partycypację mieszkańców w realizowaniu programów rewitalizacji poprzez mikrodziałania finansowane np. z minigrantów czy inicjatywy lokalnej oraz ukierunkowanie działań na rozwiązywanie takich problemów, jak długotrwałe bezrobocie, zadłużenie czynszowe czy alimentacyjne (Jarczewski i Kułaczowska 2019, s. 145).

Ekonomia społeczna jako aktor rewitalizacji może przyczynić się do wzmocnienia spójności lokalnej we wszystkich jej wymiarach. Zilustrujmy tę tezę wybranym, prostym przykładem z pewnej dotkniętej kryzysem miejscowości. Zaplanowano tam między innymi remont wybranych, zdegradowanych podwórek. Projekt jest realizowany przez miejscowy ośrodek pomocy społecznej w partnerstwie ze spółdzielnią socjalną. Przedstawiciele spółdzielni, podobnie jak mieszkańcy okolicznych domów, zostali włączeni w proces konsultacji, a następnie realizacji projektu. Dzięki takiemu rozwiązaniu udało się uzyskać kilka istotnych efektów z punktu widzenia spójności społecznej. Po pierwsze, projekt został wysoko oceniony, co umożliwiło pozyskanie środków zewnętrznych (fundusze UE), a następnie spożytkowanie ich na poprawę stanu wspólnych zasobów oraz na podzielenie się zasobami (wynagrodzenie za pracę) z osobami oddalonymi od rynku pracy. Po drugie, takie rozwiązanie wzmocniło identyfikację mieszkańców ze wspólną przestrzenią oraz ich zdolność do współpracy. Po trzecie, można się spodziewać wzmocnienia poczucia odpowiedzialności za stan wspólnej przestrzeni, a tym samym przestrzegania określonych reguł formalnych i nieformalnych.

Podsumowanie

Celem artykułu było przedstawienie zarysu koncepcji rewitalizacji jako interwencji publicznej służącej wzmocnieniu spójności lokalnej. Szczególną uwagę zwrócono na rolę, jaką odgrywa lub może odegrać ekonomia społeczna.

Zgodnie z przyjętą w punkcie wyjścia koncepcją przestrzeni jako „relacyjnego (uk)ładu dóbr społecznych i organizmów żywych” (Löw 2018 s. 166) założono, że rewitalizacja jako odgórna lub oddolna ingerencja we wspólną przestrzeń nieuchronnie wywołuje dyskusje dotyczące trojakiego rodzaju relacji: (1) między realizatorami a przestrzenią, (2) między użytkownikami a wytworzoną przestrzenią, (3) między realizatorami a użytkownikami (Jałowiecki 2000, s. 243). Dylematy rewitalizacji dotyczą między innymi oczekiwanego przez różnych aktorów społecznych kształtu przestrzeni poddawanej zmianie, sytuacji użytkowników po przeprowadzeniu zmian oraz sposobów włączania użytkowników w proces decyzyjny i w działania na rzecz zmian. Odnosząc się do istoty relacyjnego rozumienia przestrzeni, postawiono pytanie o wyobrażenia organizatorów i uczestników procesów rewitalizacyjnych na temat oczekiwanego ładu oraz

o sens, zakres i sposoby uczestnictwa mieszkańców w procesie „koprodukcji” wspólnej przestrzeni w ramach rewitalizacji (Sennet 2019).

Na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz doświadczeń badawczych i eksperckich autora sformułowano trzy zasadnicze tezy: (1) Rewitalizacja powinna być nie tylko doraźną reakcją na kumulację stanów kryzysowych, ale długofalowym działaniem na rzecz spójności lokalnej; (2) Długofalowy sukces rewitalizacji zależy od skali i jakości zaangażowania mieszkańców, szczególnie mieszkańców ze środowisk wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem; (3) Włączenie podmiotów ekonomii społecznej do procesu rewitalizacji stanowi istotny czynnik wzmocnienia spójności lokalnej.

W artykule scharakteryzowano rewitalizację jako szczególny przypadek interwencji publicznej. Omówiono przy tym kilka rodzajów barier, które ograniczają trafność i skuteczność tej interwencji. Jedną z nich jest niejasna, nieadekwatna lub niepełna wizja stanu docelowego, a co za tym idzie, ograniczanie się do realizacji wybranych elementów rewitalizacji, zastępowanie celów, działania pozorze, koncentrowanie się bardziej na dystrybucji środków niż na efektach ich wydatkowania.

Podjmując próbę odpowiedzi na zasygnalizowane problemy, zaproponowano jako punkt odniesienia dla przedsięwzięć rewitalizacyjnych koncepcję spójności lokalnej. Termin „spójność lokalna” odnosi się do społeczności, które łączy określony typ więzi, reguł i zasobów. Daną społeczność można uznać za spójną, jeśli jest zdolna: (1) do gospodarowania różnorodnymi zasobami (pozyskiwanie, rozwój, dzielenie się z potrzebującymi), (2) do rozwijania relacji interpersonalnych, międzygrupowych i międzysektorowych, (3) do regulowania zachowań jej członków według wypracowanego wspólnie systemu wartości, norm i sankcji. Koncepcja spójności lokalnej akcentuje wieloaspektowy, partycypacyjny i inkluzyjny charakter rewitalizacji. Jednym z jej elementów jest przyznanie szczególnej roli podmiotom ekonomii społecznej w procesie wyprowadzania społeczności ze stanów kryzysowych i wzmocniania spójności lokalnej. W artykule scharakteryzowano także i opatrzone przykładami poszczególne wymiary i parametry spójności lokalnej. Przedstawiona charakterystyka jest tylko zarysem koncepcji. Wymaga ona pogłębienia, między innymi poprzez studia empiryczne, a także poszukiwanie i porządkowanie wskaźników opisujących precyzyjniej wyodrębnione wymiary i parametry.

W świetle przedstawionej koncepcji rewitalizacja przyczynia się lub może się przyczyniać do wzmocnienia spójności lokalnej dzięki następującym właściwościom: (1) rozwijanie zdolności do pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania dzięki współuczestnictwu decydentów, członków społeczności i ekspertów w opracowaniu odpowiedniej diagnozy i programu; (2) poprawa stanu środowiska, infrastruktury, lokalnej gospodarki i jakości usług społecznych; (3) korzystanie z zewnętrznych zasobów finansowych w celu rozwiązywania lokalnych problemów i zaspokajania lokalnych potrzeb; (4) rozwój współpracy międzysektorowej i interdyscyplinarnej – warunek wyprowadzenia społeczności z kryzysu, ale także wzmocnienia kapitału społecznego; (5) partycypacja osób

wykluczonych – szansa na wyrównanie dysproporcji w zakresie podziału zasobów finansowych, materialnych i społecznych.

Warto na koniec dodać, że przedstawiona w artykule koncepcja jest pod wieloma względami zgodna z podejściem zaprezentowanym w dwóch cennych, inspirowanych publikacjach: w zbiorze prac dotyczących rewitalizacji społecznej (Skrzypczak i Łukowski 2011) oraz w publikacji dotyczącej zarządzania spójnością społeczną (Witkowski i Wódz 2016). Szczególnie odnosi się to do wątków związanych z logiką spójności społeczności lokalnych. Jeden ze współautorów w zwięzły i obrazowy sposób ujmuje najistotniejsze aspekty spójności:

Jednym z celów polityki spójności jest uczynienie z własnej miejscowości swoistej wartości podnoszącej własne mniemanie o swym poziomie życia. Jeśli jesteśmy dumni z naszej wsi, to jesteśmy także otwarci na kontakty z innymi i to tak w sensie naszych wyjazdów, jak i w sensie przyjmowania innych na swoim terytorium (Wódz 2016, s. 29).

Literatura

- Bazuń D., Kwiatkowski M., 2019, „Inter-community. Towards a new vision of local cohesion”, w: D. Květenská (red.), *New Trends and Innovations in Social Work*, Hradec Kralove: Gaudeamus, s. 321–329.
- Bazuń D., Frątczak-Müller J., Mielczarek-Żejmo A., Kwiatkowski M., 2019, „Rewitalizacja a zmiana społeczna. Między sprawstwem a działaniami pozornymi”, *Societas / Communitas*, nr 2, s. 215–242.
- Boryczka E.M., 2015, „Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 391, s. 292–301.
- Chwastyk D., 2017, „Rola partycypacji społecznej w Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016–2025 na przykładzie mikrograntów”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 490, s. 70–77.
- Ciesiołka P., 2017, „Rewitalizacja w polityce rozwoju kraju”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 39, s. 9–28.
- Czarnecka A., 2016, „Rewitalizacja jako narzędzie pobudzania rozwoju lokalnego na przykładzie rewitalizacji rynku w gminie wiejskiej Olsztyn”, *Handel Wewnętrzny*, nr 6, s. 345–359.
- Czyżewska A., 2010, *Jak planować proces rewitalizacji społeczno-gospodarczej przestrzeni miejskiej?* Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.
- Donderowicz M., Główczyński M., Wronkowski A., 2016, „Partycypacja społeczna w rewitalizacji – rola stowarzyszeń lokalnych na przykładzie Poznania”, *Problemy Rozwoju Miast, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, z. 4, s. 41–51.
- Drozd Ł., 2019, *Urbanistyka oddolna. Koszmar partycypacji a wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Farelnik E., 2012, „Finansowanie programów rewitalizacji obszarów miejskich. Analiza dotychczasowych doświadczeń”, *Ekonomia*, nr 4, s. 290–306.
- Farelnik E., 2018, „Sieciowy kontekst rewitalizacji miast”, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, z. 3, cz. III, s. 65–78.

- Golinowska S., Kocot E., 2013, *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Górczyńska M., Jusis U., Siłka P., 2006, „Wpływ rewitalizacji na rozwój miasta na przykładzie Cork w Republice Irlandii”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 117–135.
- Grochowski M., Fuhrmann M., Zegar T., 2010, „Rewitalizacja w Warszawie jako instrument zarządzania rozwojem miasta i regionu”, *Mazowsze. Studia Regionalne*, nr 5, s. 183–200.
- Herbst K., 2008, „Społeczny sens rewitalizacji”, *Ekonomia społeczna. Teksty*, nr 3.
- Jałowiecki B., 2000, „Przestrzeń społeczna”, w: *Encyklopedia socjologii*, t. III, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 241–244.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., 2006, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jarczewski W., Dej M., 2015, „Rewitalizacja 2.0. Działania rewitalizacyjne w Regionalnych Programach Operacyjnych 2007–2013 – ocena w kontekście nowego okresu programowania”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 104–121.
- Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Jaskólski M.W., Smolarski M., 2016, „Rewitalizacja i gentryfikacja jako procesy sprzężone na wrocławskim Nadodrze”, *Studia Miejskie*, t. 22, s. 103–116.
- Jenson J., 1998, *Mapping social cohesion: The state of Canadian research*. Ottawa: CPRN Study No. F/03. Canadian Policy Research Networks Inc.
- Kociuba D., 2016, „Rewitalizacja w strategiach rozwoju województw w Polsce”, *Problemy Rozwoju Miast, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, z. 3, s. 67–73.
- Kola-Bezka M., 2017, „Możliwości wykorzystania projektów hybrydowych w procesie rewitalizacji gmin w Polsce”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 466, s. 137–145.
- Kołosut B., Ciesiołka P., Kudlak R., 2017, „Działania rewitalizacyjne w miastach województwa wielkopolskiego w latach 1999–2015 oraz ich efekty”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 68, nr 2, s. 50–68.
- Kozak M.W., 2014, „Rewitalizacja w praktyce polityki spójności”, *Problemy Rozwoju Miast*, nr 2, s. 71–80.
- Kozak M.W., 2016, „Polityka spójności 2014–2020: rewolucja, reforma czy utrzymanie status quo?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 5–24.
- KPRES, 2014, Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, zawarty w załączniku do uchwały Nr 164 RM w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” z dnia 12 sierpnia 2014 r. (M.P. poz. 811).
- Kwiatkowski M., 2017, „Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy”, w: D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 15–32.
- Kwiatkowski M., 2019, *Jak włączać ekonomię społeczną w proces rewitalizacji?* Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Biblioteka Ekonomii Społecznej i Solidarnej.
- Lefebvre H., 1991, *The Production of Space*, Oxford: Blackwell.
- Leszkowicz-Baczyński J., 2017, „Budżet obywatelski jako impuls miejskich procesów rewitalizacyjnych”, w: D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 33–54.

- Lisowska A., Ochmański A., 2016, „Rewitalizacja a rozwój społeczno-gospodarczy miast (wybrane przykłady)”, *Studia Miejskie*, t. 23, s. 117–130.
- Löw M., 2018, *Socjologia przestrzeni* (tłum. I. Drozdowska-Broering), Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Mazur-Belzyt K., 2016, „Równoważenie rozwoju małego miasta w XXI wieku – ujęcie teoretyczne”, *Studia Miejskie*, t. 22, s. 23–34.
- Mliczyńska-Hajda D., 2013, „Programowanie rewitalizacji a proces zmiany miasta – z perspektywy doświadczeń w partycypacyjnym planowaniu zagospodarowania przestrzennego w wybranych polskich miastach”, *Studia Miejskie*, t. 12, s. 119–134.
- Murawska A., 2018, „Rewitalizacja w Łodzi – społeczny aspekt”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 518, s. 111–120.
- Nowak M., 2013, „Niezrealizowana rewitalizacja jako niedoskonała gentryfikacja. Analiza procesu ożywiania poznańskiej Śródk”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 3, s. 229–249.
- Noworól A., Noworól K., Hałata P., 2012, „Partycypacja społeczna w zarządzaniu procesami rewitalizacji”, *Problemy Rozwoju Miast*, nr 1, s. 26–39.
- Opalińska A., 2017, „Idea »bottom up« w Zielonej Górze”, w: D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 114–126.
- Palka-Łebek E., 2019, *Rewitalizacja obszarów wiejskich. Uwarunkowania, modele, konsekwencje*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Parysek J.J., 2016, „Rewitalizacja jako problem i zadanie własne polskich samorządów lokalnych”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 33, s. 17–35.
- Płoszaj A., 2011, „Rewitalizacja miast w polityce spójności 2004–2006”, *Studia Regionalne i Lokalne*, wydanie specjalne, s. 84–97.
- Pokora M., 2014, „Ekonomia społeczna w polityce przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w Polsce”, *Ekonomia Społeczna*, nr 2, s. 9–20.
- Przywojska J., 2016a, *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Przywojska J., 2016b, „Rewitalizacja społeczna jako składowa polityki rozwoju miast”, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, z. 2, cz. 1, s. 209–222.
- Pudelko A., 2015, „Partycypacja obywatelska w procesie rewitalizacji na przykładzie planowania zintegrowanego programu rewitalizacji osiedla Nikiszowiec w Katowicach”, *Prace Geograficzne*, z. 142, s. 89–103.
- Rogatka K., Grzelak-Kostulska E., Kwiatkowski M., Bieńska L., Feltynowski M., Chodkowska-Miszcuk J., 2017, „Odnowa i rewitalizacja wsi w kontekście realizacji polityki spójności UE na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego”, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 48, s. 103–115.
- Sałustowicz P., 2007, „Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej”, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, nr 2.
- Sennet R., 2019, *Building and Dwelling. Ethics for the City*, London: Penguin Books.
- Skrzypczak B., Łukowski W. (red.), 2011, *Rewitalizacja społeczna od aktywizacji do rozwoju lokalnego*, Radom: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy.
- Skubiak B., 2018, „Rewitalizacja społeczna w rozwoju obszarów problemowych”, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 51/1, s. 21–29.
- Szczepański M., Śliz A., 2011, „Rewitalizacja i mobilizacja społeczna”, w: B. Skrzypczak (red. meryt.), W. Łukowski (red. nauk.), *Rewitalizacja społeczna od aktywizacji do*

- rozwoju lokalnego*, Radom: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy.
- Tylman A., 2016, „Partycypacja społeczna w finansowaniu procesów miejskich na przykładzie rewitalizacji”, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, z. 8, cz. 3, s. 281–293.
- Ustawa o rewitalizacji z 9 października 2015 roku, Dz.U. 2015, poz. 1777.
- Wallis A., 1990, *Socjologia przestrzeni*, Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- Witkowski M., Wódz K. (red.), 2016, *Zarządzanie spójnością społeczną: globalne wizje i lokalne praktyki*, Dąbrowa Górnicza: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej.
- Wojnar K., 2011, „Wpływ polityki spójności na spójność społeczną polskich miast – wnioski z badań ewaluacyjnych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, wydanie specjalne, s. 67–83.
- Wódz J., 2016, „Regionalne i lokalne konsekwencje europejskiej polityki spójności”, w: M. Witkowski, K. Wódz (red.), *Zarządzanie spójnością społeczną: globalne wizje i lokalne praktyki*, Dąbrowa Górnicza: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej, s. 23–34.

Dagmara Kociuba

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej,
Katedra Gospodarki Przestrzennej, Al. Kraśnicka 2d, 20-718 Lublin, Polska;
e-mail: dagmara.kociuba@umcs.pl; ORCID: 0000-0001-9217-323X

Małgorzata Bielecka

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej,
Katedra Gospodarki Przestrzennej, Al. Kraśnicka 2d, 20-718 Lublin, Polska;
e-mail: bielecka.m13@gmail.com; ORCID: 0000-0002-4439-1504

WPLYW ZMIANY USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM NA IMPLEMENTACJĘ BUDŻETÓW OBYWATELSKICH W MIASTACH WOJEWÓDZKICH POLSKI

Streszczenie: Celem artykułu jest zbadanie wpływu zmiany ustawy o samorządzie gminnym (dalej UOSG; Dz.U. 2018 poz. 994) na implementację budżetów obywatelskich (BO) w edycjach 2019 i 2020 w miastach wojewódzkich Polski. Przy użyciu metody *desk research* przeanalizowano 36 regulaminów BO oraz ponad 3,4 tys. projektów wybranych do realizacji w 10 kategoriach: 1) sport (inwestycyjne i nieinwestycyjne), 2) wypoczynek i rekreacja (inwestycyjne i nieinwestycyjne), 3) budowa lub modernizacja chodników, 4) budowa lub modernizacja ulic, 5) przejścia dla pieszych, 6) parkingi, 7) oświetlenie, 8) rower miejski (infrastruktura rowerowa), 9) modernizacja budynków oraz 10) inne (np. edukacyjne, kulturalne, szkoleniowe). Szczegółowym analizom poddano zakres oddziaływania zmian legislacyjnych na: 1) mechanizm finansowy, 2) zasady i organizację procesu budżetowania, 3) strukturę rodzajową projektów, 4) model budżetowania partycypacyjnego. Aby zweryfikować otrzymane wyniki, dodatkowo przeanalizowano zmiany w regulaminach BO niewynikające z zapisów UOSG. Wykazano, że nowelizacja ustawy wywarła wpływ na implementację BO we wszystkich analizowanych miastach. Zmiany te dotyczyły głównie strony finansowej i formalno-organizacyjnej procesu budżetowania. Do najważniejszych należą: wzrost wielkości dotacji ogólnej (w 15 miastach), modyfikacja podziału puli środków (9), wprowadzenie list poparcia na etapie zgłaszania projektów (7) oraz procedury odwoławczej (9). Wśród działań „pozaustawowych” należy wyróżnić zniesienie limitów wieku w pozostałych 7 miastach. Działania te przyniosły pozytywne efekty w postaci wzrostu frekwencji (15) oraz liczby projektów wybranych do realizacji (12) i ich średniej wartości (13). Z kolei zmiany UOSG w przewadze nie miały wpływu na strukturę rodzajową projektów (w obu edycjach w 10 miastach dominowały „wypoczynek i rekreacja”; do realizacji wybrano łącznie 1149 projektów z tej kategorii). W wyniku wdrożenia zapisów noweli UOSG doszło do ostatecznego ujednolicenia modelu implementacji BO w miastach wojewódzkich Polski. Na koniec wskazano trzy tryby implementacji BO według nowych zasad: finansowy (4), proceduralny (1) i mieszany (13).

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, proces budżetowania partycypacyjnego, zasady i organizacja BO, mechanizm finansowy BO, projekty BO, modele budżetowania partycypacyjnego, miasta wojewódzkie, Polska

INFLUENCE OF THE AMENDMENT TO THE LAW ON MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT ON THE IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY BUDGETING IN VOIVODSHIP CITIES IN POLAND

Abstract: The aim of the study is to examine the impact of the amendment to the Municipal Self-Government Act (hereinafter: MSGA; *Journal of Laws* 2018, item 994) on the implementation of participatory budgeting (PB) in 2019 and 2020 in Polish voivodship cities. Using the desk research method, 36 PB regulations and over 3.4 thousand projects were selected for implementation in 10 categories: 1) sports (investment and other), 2) leisure and recreation (investment and other), 3) construction or modernisation of sidewalks, 4) construction or modernisation of streets, 5) pedestrian walkways, 6) parking lots, 7) lighting, 8) city bicycles (bicycle infrastructure), 9) modernisation of buildings, and 10) other (e.g. educational, cultural, training). Detailed studies were carried on the influence of legislative changes on: 1) financial mechanisms; 2) principles and organisation of the budgeting process; 3) generic structure of projects; 4) participatory budgeting model. In order to verify the results obtained, changes in the PB regulations not resulting from the MSGA provisions were additionally analysed. It was shown that the amendment to the Act had a significant impact on the implementation of PB in all the analysed cities. The changes mainly concerned the financial and formal-organisational aspects of participatory budgeting process. The most crucial ones include: increase in the size of the overall subsidies (in 15 cities), modification of the distribution of the financial means (9), introduction of letters of support at the stage of project submission (7) and appeal procedure (9). Among the “non-statutory” activities, the abolition of age limits in the remaining 7 cities should be mentioned. These activities brought positive effects on the increase in turnout (15), the number of projects selected for implementation (12) and their average value (13). On the other hand, the changes in MSGA did not affect the generic structure of the projects (in both years, in 10 cities the category “leisure and recreation” prevailed, and 1149 projects from this category were selected for implementation). The final unification of the PB implementation model in Polish voivodship cities has been completed. Finally, three modes of PB implementation according to the new rules were indicated: financial, procedural and combined.

Key words: participatory budgeting process, principles and organisation of participatory budgeting, financial mechanism of participatory budgeting, civic participation, model of participatory budgeting, voivodship cities, Poland

Wstęp

Jednym z podstawowych elementów definiujących społeczeństwo obywatelskie jest możliwość aktywnego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących miast, w których żyją. To uczestnictwo, czyli partycypacja społeczna, może przejawiać się na różne sposoby, np. poprzez udział w wyborach parlamentarnych czy konsultacjach społecznych. W ostatnich latach jedną z najdynamiczniej rozwijających się instytucji demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym stało się budżetowanie partycypacyjne, które daje możliwość realnego wpływu obywateli na decyzje dotyczące wykorzystania środków budżetowych miast/gmin/powiatów/województw, w których żyją. Niesie to za sobą określone konsekwencje w sferze społecznej, zarządczej i przestrzennej.

Budżet obywatelski (BO)¹ jest sprawdzonym narzędziem aktywizacji mieszkańców oraz zachęceniem ich do brania udziału w zgłaszaniu i wyborze inwestycji

¹ W Polsce zdecydowanie częściej niż „budżet partycypacyjny” (ang. *participatory budgeting*) używa się nazwy „budżet obywatelski”. Nazwa ta występuje również w aktach prawnych

ważnych i potrzebnych z ich perspektywy. Przez to pozytywnie wpływa zarówno na wzmocnienie poczucia tożsamości terytorialnej oraz współodpowiedzialności obywateli za przestrzeń (Pawłowska 2011), jak też na poprawę jakości i komfortu ich życia (Rzeńca i Wojech 2017; Sobol i Rzeńca 2018) oraz walorów otaczającego ich środowiska przyrodniczego (Bernaciak, Rzeńca i Sobol 2017). Dzięki uspołecznieniu procesów decyzyjnych następuje zwiększenie roli mieszkańców w rozwoju lokalnym i występują sprzyjające warunki do budowania kapitału społecznego w samorządach lokalnych (Sobol 2017). Z drugiej strony aktywny udział mieszkańców stanowi ważny element kreowania społeczeństwa obywatelskiego oraz przyczynia się do redukcji problemów społecznych (Leszkowicz-Baczyński 2016). Budżetowanie partycypacyjne jest też istotnym czynnikiem w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego (Dworakowska 2014; Kot i Kraska 2017; Kurdyś-Kujawska i in. 2017; Kurdyś-Kujawska, Kwiatkowski i Oklevik 2019), a poprzez uspołecznienie polityki budżetowej staje się jednym z narzędzi polityki rozwoju polskich miast (Sobol i Rzeńca 2018), a także ma coraz większe znaczenie w zarządzaniu terytorialnym (Mantey 2013; Basaj 2013; Wiktorska-Święcka i Kozak 2014). Wybory dokonane przez mieszkańców skutkują powstawaniem nowych inwestycji (Mucha 2018), co znajduje odzwierciedlenie w transformacji przestrzeni publicznych zarówno dużych (Solecka i Dworniczak 2016; Tatarowska i Furmankiewicz 2018; Wójcik 2018; Kociuba i Rabczewska 2019), jak i małych miast (Sobol i Rzeńca 2018), a także obszarów wiejskich (Leśniewska-Napierała 2019). Tym samym realizacja BO buduje poczucie współodpowiedzialności mieszkańców nie tylko za finanse publiczne, lecz także za przestrzeń miejską, którą dodatkowo mogą kształtować i dostosować do swoich potrzeb (Kociuba i Rabczewska 2019).

Budżet obywatelski szczególną rolę odgrywa w miastach wojewódzkich, które są liderami zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym realizowanych projektów (Mucha 2018), a także wypracowania dobrych praktyk (Kociuba i Rabczewska 2019). Dotychczas władze tych miast miały dowolność w organizacji i realizacji procedury budżetowania (Kraszewski i Mojkowski 2014; Nowak 2017). Duże zmiany w tym zakresie przyniosła nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym (dalej UOSG) (Dz.U. 2018 poz. 994), która zobligowała miasta na prawach powiatu, w tym wszystkie miasta wojewódzkie, do realizowania BO na określonych zasadach. Wywołało to szereg zmian na poziomie organizacyjnym i wdrożeniowym. Zagadnienie to, chociaż zwracano już uwagę na możliwe konsekwencje wejścia w życie noweli UOSG (Bednarska-Olejniczak i Olejniczak 2018; Kurdyś-Kujawska, Kwiatkowski i Oklevik 2019; Kociuba i Rabczewska 2019), nie było dotychczas szczegółowo analizowane. Niniejsza praca wypełnia tę lukę badawczą.

Celem artykułu jest ocena wpływu zmian w ustawie o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w edycjach 2019 i 2020² w miastach

regulujących zasady jego wdrażania (zob. art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym), które są analizowane w niniejszej pracy.

² Z uwagi na różne nazewnictwo edycji w analizowanych miastach przyjęto, iż rok edycji odpowiada rokowi budżetowemu, w którym mają być realizowane projekty.

wojewódzkich Polski. Szczegółowym analizom poddano zakres oddziaływania zmian legislacyjnych na: 1) mechanizm finansowy, 2) zasady i organizację procesu budżetowania, 3) strukturę rodzajową projektów, 4) model budżetowania partycypacyjnego. Przeanalizowano też zmiany regulaminowe, które nie wynikały z noweli UOSG, a stanowiły modyfikacje wprowadzane przez poszczególne samorządy. Praktycznym podsumowaniem części analitycznej jest dokonanie porównań i wyznaczenie trendów, które pojawiły się w budżetowaniu partycypacyjnym w związku z nowelą UOSG, oraz wskazanie dominujących trybów implementacji BO według nowych zasad. Ocenie poddano 18 miast wojewódzkich (tj. miast, w których mają siedzibę wojewodowie i/lub sejmiki regionalne oraz urząd marszałkowski), czyli miast tej samej rangi w sieci osadniczej.

Od partycypacji do budżetowania partycypacyjnego

Partycypacja (od łac. *particeps* – uczestnik, biorący udział) określa bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu publicznym (Wiktorska-Święcka i Kozak 2014). W potocznym rozumieniu oznacza angażowanie się społeczności lokalnej w podejmowanie decyzji, które dotyczą jej funkcjonowania (Olejniczak 2015). Jest ona również traktowana jako synonim władzy obywatelskiej i skuteczne narzędzie, które pomaga włączyć ludzi wykluczonych z procesów gospodarczych i politycznych w jej sprawowanie (Arnstein 1969). Z drugiej strony partycypacja jest uznawana za swoiste remedium na kryzys demokracji oraz brak zaangażowania ludzi w sprawy własnej społeczności (Zittel i Fuchs 2007).

Jednym z bardzo istotnych przejawów partycypacji jest partycypacja społeczna, którą określa się jako „udział jednostek w działaniach zbiorowych, podejmowanych w społeczności/ach, do których one przynależą lub w których żyją na co dzień” (Olejniczak 2015, s. 113). Jest ona przejawem społecznej aktywności mieszkańców oraz szansą na ich prawdziwy wpływ na otaczającą ich rzeczywistość (Boryczka 2016). Zaangażowanie mieszkańców stanowi kluczowy element budowania społeczeństwa obywatelskiego. Należy zaznaczyć, że rosnące znaczenie obywateli wynika z jednej strony ze wzrostu świadomości ich wpływu na rozwój lokalny, a z drugiej z kryzysu obowiązującego modelu demokracji przedstawicielskiej (Sobol, Krakowiak-Drzewiecka i Dobosiewicz 2017). Dlatego też partycypacja obywatelska opiera się w głównej mierze na dwóch przesłankach. Pierwszą z nich jest uzupełnianie i wzbogacanie demokratycznych mechanizmów działania, drugą zaś tworzenie „nowoczesnego zarządzania sferą publiczną” (Długosz i Wygnański 2005, s. 11, 13).

Paulina Olejniczak (2015) wymienia dwa podstawowe rodzaje partycypacji: horyzontalną – odnoszącą się do współpracy różniących się między sobą grup społecznych, dotyczącej jednego wspólnego przedsięwzięcia, oraz wertykalną – opartą na włączeniu obywateli w działania, których inicjatorami są władze publiczne (np. udział w wyborze przedstawicieli władzy, referendum, konsultacjach społecznych), oraz aktywność publiczną wychodzącą ze strony obywateli w postaci np. petycji, skarg lub działań bezpośrednich typu demonstracje, happeningi (Hausner 1999). W tym kontekście partycypacja społeczna często jest

przywoływana jako wyraz realizacji koncepcji współzarządzania miastem, co wynika zasadniczo ze zmiany modelu sprawowania władzy lokalnej z formuły rządzenia (*government*) na współrządzenie (*governance*) (Bovaird i Löffler 2003). Idea *governance* zakłada stosowanie rozmaitych form i narzędzi partycypacji obywatelskiej oraz różnorodność uczestników procesu współrządzenia. Trzeba tu zaznaczyć, że o ile partycypacja społeczna korzysta z wielu instrumentów związanych z demokracją bezpośrednią (Hausner 1999), to w praktyce zarządzania miastem najczęściej mamy do czynienia z konsultacjami społecznymi, warsztatami *charrette*³ i budżetem obywatelskim (Mantey 2013; Basaj 2013).

Budżet obywatelski najczęściej utożsamiany jest z udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji budżetowych. Jest to „proces, podczas którego mieszkańcy danej jednostki terytorialnej w sposób bezpośredni decydują lub współdecydują o przeznaczeniu całości bądź części dostępnych środków publicznych” (Kocot 2014, s. 84). Na zaangażowanie członków społeczności składa się ustalanie priorytetów oraz identyfikowanie ich potrzeb, a później głosowanie nad finansowaniem konkretnych projektów (Sintomer i in. 2012). Wybrane projekty muszą zostać zrealizowane, a przebieg procesu jest nieprzerwanie monitorowany (Mantey 2013; Basaj 2013). Dlatego też BO odgrywa ważną rolę w kształtowaniu społeczności lokalnych oraz jest elementem procesów politycznych i zarządzania gminą (Pietraszko-Furmanek 2012). Budżetowanie partycypacyjne to też coraz popularniejsze narzędzie demokracji uczestniczącej (Gulińska i Składanek 2017), angażujące obywateli w kreowanie otaczającej ich przestrzeni (Kociuba i Rabczewska 2019).

Zasady implementacji tego narzędzia partycypacji społecznej wypracowano w końcu lat osiemdziesiątych XX w. w brazylijskim mieście Porto Alegre w wyniku zaangażowania obywateli walczących z biedą i korupcją w imię sprawiedliwości społecznej (Shah 2007; Sintomer, Herzberg i Röcke 2008). Wprowadzana procedura budżetowania miała pozwolić na włączenie zwykłych obywateli w negocjacje nad sposobem alokacji publicznych środków finansowych. Proces ten dzielił się na dwa etapy: uczestnictwa (bezpośrednie) i reprezentatywny (wybór przedstawicieli) (Avritzer 1999). Sukces tych działań sprawił, że wypracowany w Porto Alegre model budżetowania szybko rozprzestrzenił się na całym świecie (Sintomer i in. 2010; Ganuza i Baiocchi 2015). Stał się on popularny zwłaszcza w krajach, które mają trudności ze świadczeniem usług publicznych i w społecznościach wiejskich charakteryzujących się wysokim poziomem ubóstwa, a także tam, gdzie organy władzy są niewydolne lub niestabilne (Wampler i Touchton 2017). W wyniku rozwinięcia tej idei i jej dostosowania w późniejszych latach do specyfiki poszczególnych krajów i regionów świata budżetowanie partycypacyjne może mieć wiele różnych form (Sintomer i in. 2012). Zasadniczo wyróżnia się

³ Konsultacje społeczne mają na celu pozyskanie przez władze opinii mieszkańców, przy czym obywatele nie mają wpływu na decyzje władz, bowiem omawiane projekty nie mają charakteru fakultatywnego. Konsultacje mogą mieć formę m.in. ankiet, sondaży, spotkań, sądów obywatelskich. Warsztaty *charrette* służą wypracowaniu planu działania poprzez wymianę pomysłów oraz uzgodnieniu wspólnego stanowiska. W sesjach może wziąć udział każdy zainteresowany tematem obywatel.

sześć modeli budżetowania, różniących się od siebie genezą i organizacją procesu oraz zaangażowaniem rozmaitych grup interesariuszy, w tym sposobami organizacji spotkań (zgromadzenia sąsiedzkie, miejskie i/lub tematyczne, spotkania zamknięte lub publiczne itp.), rodzajem obrad (tematy dyskusji, sposoby dyskusji itp.), statusem społeczeństwa obywatelskiego w procedurze (rodzaj uczestniczących obywateli, współdecydowanie o metodologii itp.) czy źródłami finansowania (środki publiczne, prywatne, organizacji pozarządowych itp.). Wśród modeli implementowanych w Europie najczęściej występuje europejska wersja modelu Porto Alegre (*Porto Alegre adopted for Europe*), najbardziej zbliżona do pierwowzoru. Model ten polega na zgłaszaniu i wyborze konkretnych inwestycji, których realizacja spoczywa na samorządach lokalnych. Kolejne to: udział grup zorganizowanych (*participation of organized interests*), fundusz społeczności lokalnych (*community funds at local and city level*), negocjacje publiczno-prywatne (*the public/private negotiating table*), sąsiedzka partycypacja (*proximity participation*) oraz konsultowanie finansów publicznych (*consultation on public finances*) (szerzej zob. Sintomer, Herzberg i Röcke 2008; Sintomer i in. 2012).

Implementacja BO w Polsce

Pierwszą procedurę budżetowania przeprowadzono w Sopocie w 2011 r. z inicjatywy Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej (dalej: SIR), którą tworzyła grupa sopocian chcących zaktywizować społeczność lokalną i dać jej realny wpływ na decydowanie o środkach publicznych miasta. W tym celu przygotowano cały przebieg procedury, którą udało się przeprowadzić, mimo że nie w pełni przebiegła ona zgodnie z założeniami SIR, a po udoskonaleniu była realizowana w kolejnych latach (Stokłuska 2011). Dobre praktyki wypracowane w Sopocie stały się wzorem dla innych miast. W kolejnych latach liczba miast, które zaczęły wdrażać procedury budżetowania partycypacyjnego, systematycznie rosła. W 2014 r. było to 35 miast (Kraszewski i Mojkowski 2014), a w 2016 r. już 210 (Mucha 2018).

Znalazło to realne przełożenie na wzrost liczby projektów w skali kraju, która z roku na rok często zwiększała się ponaddwukrotnie, a między edycjami 2013 i 2014 nawet siedmiokrotnie. Na sytuację tę wpływ mają głównie działania prowadzone w miastach wojewódzkich. W ramach budżetów obywatelskich realizuje się najczęściej projekty dotyczące infrastruktury technicznej (zespoły urządzeń służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych), infrastruktury społecznej (powiązane np. z kulturą, edukacją, bezpieczeństwem, zdrowiem), projekty miękkie (akcje społeczne, warsztaty, wydarzenia integrujące mieszkańców) (tamże). Ze względu na obszar oddziaływania można je dodatkowo podzielić na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe/osiedlowe, ze względu na charakter: infrastrukturalne i społeczne oraz ze względu na skalę finansową: małe i duże (Kurdyś-Kujawska i in. 2017).

Obecnie BO jest narzędziem stosowanym na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. Poczynając od poziomu województwa (Węglarz 2018), poprzez miasta wojewódzkie (Kalisiak-Mędelska 2016; Bernaciak, Rzeńca i Sobol 2017; Wójcik 2018; Tatarowska i Furmankiewicz 2018; Kociuba i Rabczewska

2019), powiatowe (Stokłuska 2011; Polko 2015; Sobol, Krakowiak-Drzewiecka i Dobosiewicz 2017), małe miasta (Sobol i Rzeńca 2018), aż po obszary wiejskie (Leśniewska-Napierała 2019), gdzie budżetowanie partycypacyjne jest wdrażane także w ramach funduszy sołeckich (Świrska 2016).

Finansowanie BO pochodzi z budżetów jednostek w ramach corocznie ustalonej puli środków, a o jej wysokości i mechanizmach podziału decydują władze JST. W przypadku polskich miast wojewódzkich kwoty te wynoszą od kilku do kilkudziesięciu milionów złotych (Kot i Kraska 2017).

Do edycji 2019 budżety obywatelskie wprowadzano na gruncie art. 5a (lit. 1–2) Ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.) jako jedną z form konsultacji społecznych, a procedurę ich wdrażania określała stosowna uchwała rady gminy. W 2018 r. weszły w życie nowe regulacje prawne, tj. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130), mające zastosowanie od kadencji 2018–2022 (art. 15). Skutkowało to nowelizacją UOSG (Dz.U. 2018 poz. 994), której nowe zapisy (w lit. 3–7) wprowadziły wiele zmian dotyczących finansowania i wdrażania procedury budżetowania. Po pierwsze wprowadzono obligatoryjność przeprowadzania głosowania bezpośredniego (art. 5a lit. 4) oraz tworzenia BO w miastach na prawie powiatu, przy czym jego wysokość określono na „co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu” (art. 5a lit. 5). Ważnym, w aspekcie finansowym i przestrzennym, jest zapis mówiący o tym, że: „Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych” (art. 5a lit. 6). Kolejne zmiany przynosi zapis art. 5a lit. 7, który wprowadza kilka wymogów obligatoryjnych, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego określony odpowiednią uchwałą rady gminy. Są to: 1) konieczność zebrania pod wnioskiem maksimum 0,1% podpisów mieszkańców terenu objętego pulą budżetu, w którym zgłaszany jest projekt, a także 2) określenie trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania.

Materialy i metody

Prowadzone badania miały charakter ilościowy oraz jakościowy. Podstawę analiz stanowiła dokumentacja dotycząca zasad i wdrażania procedur budżetowania oraz projektów realizowanych w ramach BO w każdym z 18 miast wojewódzkich. Składały się na nią głównie regulaminy BO pozyskane z biuletynów informacji publicznej oraz informacje dotyczące podziału puli środków, struktury rodzajowej projektów i frekwencji, pochodzące ze stron internetowych podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie BO. Głównym okresem analizy był rok 2019 (sprzed zmiany ustawy) i 2020 (po zmianie ustawy). Łącznie przeanalizowano 36 regulaminów BO oraz ponad 3,4 tys. projektów wybranych do realizacji. Systematyzacja zebranych danych polegała na ich zestawieniu oraz analizie ilościowej i jakościowej.

W analizach jakościowych skupiono się na danych dotyczących zasad formalnych i proceduralnych procesu budżetowania, w szczególności: 1) warunków uczestnictwa obywateli, 2) procedur, m.in. zgłaszania projektów, głosowania, wyboru projektów do głosowania i realizacji oraz trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, a także 3) pozostałych wymogów ustawowych, np. list poparcia przy zgłaszaniu projektów. Aby wykazać największe spektrum zmian, analizowano też inne czynniki wynikające ze zmiany regulaminów BO, a niebędące bezpośrednim efektem implementacji noweli ustawy (m.in. zmiana podziałów puli środków w obrębie wydzielonych kategorii, zniesienie limitów wieku, zmiana procedury wyboru projektów do realizacji itp.). Pozwoliło to na określenie, które zmiany są konsekwencją wdrażania zapisów noweli UOSG, a które wynikają tylko z modyfikacji regulaminów wprowadzonej przez poszczególne miasta w następstwie ewaluacji procesu budżetowania partycypacyjnego. Aby usystematyzować wywód, wprowadzone zmiany analizowano w aspekcie finansowym oraz proceduralnym.

W analizach ilościowych pod uwagę brano następujące kategorie: 1) kwoty dotacji, w tym: wysokość dotacji ogólnej, kwoty wynikające z podziału puli środków w odniesieniu do rodzaju projektów (inwestycyjne/nieinwestycyjne, duże/małe) i ich zasięgu terytorialnego (osiedlowe/dzielnicowe/ogólnomiejskie itp.) oraz zachęty finansowe (np. bonusy za aktywność itp.); 2) liczby oddanych głosów oraz ich odniesienia do liczby mieszkańców ogółem (frekwencji); 3) projekty z podziałem na dopuszczone do głosowania oraz zwycięskie. Aby uzyskać pełne informacje na temat struktury rodzajowej projektów realizowanych w ramach BO, podzielono je na 10 kategorii, w nawiązaniu do klasyfikacji zaproponowanej przez Dagmarę Kociubę i Klaudię Rabczewską (2019). Są to: 1) sport (np. boiska, stadiony, siłownie na świeżym powietrzu); 2) wypoczynek i rekreacja (place zabaw, tworzenie i zagospodarowanie terenów zielonych, mała architektura). Dodatkowo, ze względu na duże zróżnicowanie projektów w pierwszych dwóch kategoriach, rozdzielono je na projekty infrastrukturalne oraz nieinfrastrukturalne (w kategorii „sport” uwzględniono np. zajęcia i imprezy sportowe, a w kategorii „wypoczynek i rekreacja” np. pikniki rodzinne, festyny); 3) budowa lub modernizacja chodników; 4) budowa lub modernizacja ulic; 5) przejścia dla pieszych; 6) parkingi; 7) oświetlenie; 8) rower miejski (infrastruktura rowerowa); 9) modernizacja budynków oraz 10) inne (nieinfrastrukturalne nieuwzględnione w kategoriach „sport” oraz „wypoczynek i rekreacja”, tj. edukacyjne, kulturalne, oświatowe czy poprawiające bezpieczeństwo, np. organizację zajęć pozaszkolnych, doposażenie bibliotek, organizację imprez kulturalnych, instalację monitoringu). W celu dokonania dalszych porównań zestawiono średnią wartość i liczbę zwycięskich projektów z liczbą mieszkańców w danym mieście.

Zestawienia ilościowe porównano z jakościowymi, co pozwoliło na wskazanie zmian w zakresie: a) stosowanych zasad i procedur, b) finansowania, c) struktury rodzajowej projektów, d) frekwencji. Dało to możliwość wykazania wpływu zmian ustawy na przebieg procesu budżetowania oraz nowych trendów w tym zakresie, a także wyłonienia trybów implementacji zapisów noweli UOSG w analizowanych miastach.

Wyniki

Zmiany w zapisach regulaminów BO wynikające z implementacji noweli UOSG

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wprowadziła zasadnicze zmiany w regulaminach budżetów obywatelskich większości miast wojewódzkich. Można je rozpatrywać w aspekcie finansowym i proceduralnym. W dalszej części pracy ukazano zasadnicze zmiany dotyczące każdego z tych aspektów.

1) W aspekcie finansowym zaobserwowano:

a) wzrost wielkości dotacji ogólnej w 15 miastach objętych analizą, zazwyczaj w przedziale 0,5–2 mln, co stanowi do 20% wielkości finansowania z edycji 2019. Największy wzrost kwotowy miał miejsce w przypadku Warszawy (o 18 mln), Krakowa (o 17,5 mln, ponaddwukrotne zwiększenie puli środków), Łodzi (o 10 mln), Katowic (o 7,2 mln). Utrzymanie dotacji ogólnej na tym samym poziomie odnotowano w Lublinie oraz Wrocławiu, a zmniejszenie kwoty (o 1,3 mln) w Gdańsku (tab. 1). W przypadku Warszawy, Krakowa, Kielc, Olsztyna, Opola i Szczecina wzrost kwoty dotacji wynikał z konieczności dostosowania się do zapisów art. 5a lit. 5 UOSG;

b) zmianę podziału puli środków. Zapisy ustawy w par. 5a, pkt. 6 wprowadziły podział środków budżetowych na pulę dotyczącą części miasta – jednostki pomocniczej (najczęściej osiedla bądź dzielnicy/rejonu) oraz pulę odnoszącą się do całego miasta (ogólnomiejską/ponadosiedlową). Wpłynęło to na modyfikację podziału dotacji ogólnej w 10 analizowanych miastach (tab. 1). Najbardziej „rewolucyjne” zmiany zaszły w Warszawie, gdzie zamiast podziału na projekty lokalne i ogólnodzielnicowe w dzielnicach zastosowano podział na projekty dzielnicowe i ogólnomiejskie. Część miast zrezygnowała z rozwiązań wypracowanych w poprzednich edycjach (np. wydzielania projektów Zielonego Budżetu i oświatowych w Białymstoku). Pojawiły się też odwrotne tendencje skutkujące wprowadzeniem nowych kategorii projektów (np. w Bydgoszczy 3% puli środków zarezerwowano na projekty społeczne). Zmianie lub modyfikacji uległy też same kategorie projektów. Przykładowo w Lublinie i Kielcach do edycji 2019 wydzielano projekty duże i małe, zaś od edycji 2020 w Lublinie przyjęto zasady narzucone w UOSG i dokonano podziału na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe (w ich ramach ustalono limity finansowe dla projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych), natomiast w Kielcach uszczegółowiono podział na zadania małe inwestycyjne i duże inwestycyjne oraz dodano jeszcze jedną kategorię, tj. projekty nieinwestycyjne (do 30 tys.). Jeszcze inną strategię zastosowano w Łodzi, gdzie w edycji 2020 pozostawiono tylko projekty osiedlowe. Na uwagę zasługuje fakt, że 4 lata po połączeniu miasta i gminy Zielona Góra w edycji 2020 zrezygnowano z podziału puli na projekty ogólnomiejskie i okręgowe na rzecz zadań dla miasta Zielona Góra oraz zadań dla dzielnicy Nowe Miasto.

2) W aspekcie proceduralnym zmiana ustawy spowodowała:

a) wprowadzenie list poparcia na etapie zgłaszania projektów w 7 miastach (tab. 1). Z uwagi na to, że zapis ustawowy mówił, iż liczba podpisów nie może

być większa niż 0,1% mieszkańców terenu, do którego odnosi się pula środków, wiele miast wprowadzało również modyfikacje w ilości potrzebnych podpisów, polegające na ich zmniejszeniu (np. Białystok z 20 do 2, Gdańsk i Łódź z 15 do 1), zwiększeniu (np. Katowice z 45 do 50 przy zadaniach ogólnomiejskich) lub innych zasadach naliczania limitu (np. Toruń – zmiana z 15 na różną liczbę podpisów zależną od okręgu). Z kolei miasta, które wspomniane listy wprowadzały w edycji 2020, często wymagały od wnioskodawców od 1 (Bydgoszcz) czy 2 (Lublin, Wrocław) do 10 (Poznań, Szczecin), a nawet 50 podpisów poparcia (w przypadku miasta Zielona Góra);

b) wprowadzenie procedury odwoławczej w 9 miastach (tab. 1). Dzięki temu w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku wnioskodawca miał możliwość odwołania się od tej decyzji, w terminie określonym przez regulamin. Najczęściej było to 7 dni od dnia ogłoszenia wyników weryfikacji.

Tab. 1. Zmiany finansowania i procedury wdrażania BO w miastach wojewódzkich w edycjach 2019 i 2020

Nazwa miasta	Dotacja na BO (w mln zł)		Podział puli środków		Listy z podpisami		Procedura odwoławcza		Limity wieku	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Białystok	10,0	12,0	m// inne	m/l	+	+	–	+	–	–
Bydgoszcz	13,3	16,0	m/l	m// inne	–	+	+	+	–	–
Gdańsk	19,8	18,5	m/l	m/l	+	+	+	+	–	–
Gorzów Wlkp.	6,2	6,4	m// inne	m// inne	+	+	–	+	–	–
Katowice	22,8	30,0	m/l	m/l	+	+	–	+	–	–
Kielce	5,0	7,0	inne	inne	+	+	–	+	+	–
Kraków	12,5	30,0	m/l	m/l	+	+	+	+	+	–
Lublin	15,0	15,0	inne	m/l	–	+	+	+	–	–
Łódź	40,0	50,0	m/l	l	+	+	–	+	+	–
Olsztyn	3,7	6,4	m/l	m/l	–	+	+	+	+	–
Opole	4,3	5,2	m/l	m/l	+	+	+	+	–	–
Poznań	20,0	21,0	m/l	m/l	–	+	+	+	–	–
Rzeszów	7,5	10,0	m// inne	m// inne	+	+	–	+	–	–
Szczecin	9,0	13,0	m/l	m/l	–	+	–	+	–	–
Toruń	7,0	7,4	m/l	m/l	+	+	–	+	+	–
Warszawa	65,0	83,0	dz/l	m/dz	+	+	+	+	–	–
Wrocław	25,0	25,0	m// inne	m/l	–	+	–	+	+	–
Zielona Góra	6,0	6,5	m/l	m/dz	–	+	+	+	+	–

Objaśnienia skrótów: + – tak, – – nie; m – miejskie, l – lokalne, dz – dzielnicowe, inne – wydzielone ze względu na skalę finansową i charakter.

Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminów BO obowiązujących w miastach wojewódzkich Polski w edycjach 2019 i 2020.

Zmiany w regulaminach BO niewynikające z wprowadzania noweli UOSG

W kolejnej części postępowania badawczego wychwycono te zapisy regulaminów, które nie wynikały z wprowadzania noweli UOSG, a stanowiły modyfikacje dokonane przez poszczególne samorządy.

1) W **aspekcie finansowym** były to:

a) zmiany puli środków przeznaczanych na realizację pojedynczych inwestycji. Dotyczyło to głównie zmniejszenia (Gorzów Wlkp. w przypadku projektów ogólnomiejskich) bądź zwiększenia maksymalnego limitu kwot na inwestycje z poszczególnych pul (np. Rzeszów w kat. II – projekty infrastrukturalne osiedlowe, Wrocław – z 1 na 2 mln na projekty ponadosiedlowe), wydzielenia nowych kategorii (np. Kielce – projekty nieinwestycyjne z limitem 30 tys.);

b) zmiany podziału puli środków w obrębie poszczególnych kategorii. W niektórych miastach zmieniono wielkość dotacji na poszczególne kategorie, np. w Krakowie dokonano prawie pięciokrotnego (z 4,5 na 20 mln), a w Białymstoku i Olsztynie dwukrotnego zwiększenia dotacji na zadania w jednostkach pomocniczych, zaś we Wrocławiu postawiono na działania ogólnomiejskie (wzrost z 4 na 16 mln) kosztem działań osiedlowych (z 21 na 9 mln);

c) likwidacja bonusów/premii za frekwencję w czasie głosowania w Lublinie i Katowicach. W Rzeszowie bonusy pojawiły się również w edycji 2020, a pulę na dodatkowy projekt zwiększono ze 150 tys. zł do 200 tys. zł.

2) W **aspekcie proceduralnym** były to:

a) zniesienie limitu wiekowego oraz obowiązku meldunkowego dla osób zgłaszających projekty i na nie głosujących. Zasady te wprowadzono w 7 miastach (tab. 1). Tym samym od edycji 2020 projekty mogli zgłaszać i na nie głosować wszyscy mieszkańcy analizowanych miast, a w przypadku Gdańska, Lublina, Olsztyna i Wrocławia również osoby niezameldowane w danym mieście;

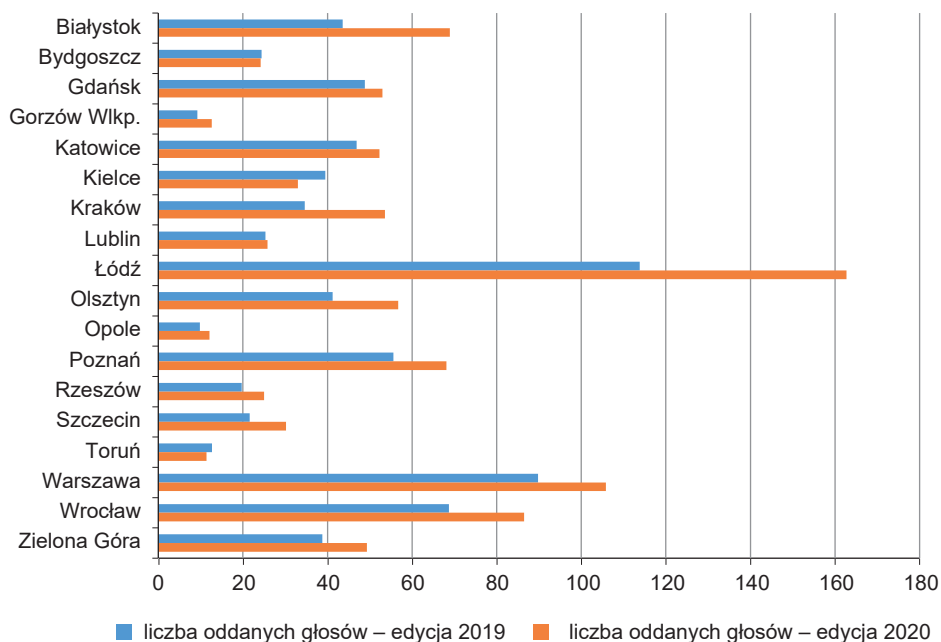
b) zmiana uczestników procesu budżetowania. W edycji 2020 ostatnie miasta wojewódzkie ostatecznie wycofały się z możliwości zgłaszania projektów przez podmioty zewnętrzne, tj. instytucje publiczne (Olsztyn) i dodatkowo organizacje pozarządowe (Zielona Góra);

c) modyfikacja sposobu weryfikacji zgłoszonych projektów. W przeważającej większości przypadków stosowano weryfikację formalną (formalnoprawną) oraz merytoryczną (w Bydgoszczy dodatkowo obywatelską). W edycji 2020 w Warszawie zaprzestano organizacji spotkań z mieszkańcami, podczas których omawiano i wybierano projekty do głosowania (spotkania te nadal organizowane były we Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.).

Liczba oddanych głosów i frekwencja

Liczba oddanych głosów wskazuje, czy modyfikacje wprowadzone przez miasta zaktywizowały mieszkańców do włączenia się w budżetowanie partycypacyjne, czy odniosły odwrotny skutek. Dane potwierdzają pozytywny efekt wprowadzonych zmian. W edycji 2019 oddano 744 tys. głosów, zaś rok później o ¼ więcej. W edycji 2020 rekordową w skali kraju liczbę głosów zanotowano

w Łodzi (162,7 tys. głosów)⁴. Była ona większa niż w Warszawie i Wrocławiu. Na uwagę zasługuje również Olsztyn wyprzedzający pod względem liczby oddanych głosów dużo większe miasta, jak Kraków i Gdańsk. Największe wzrosty liczby oddanych głosów między edycjami 2019 i 2020 zanotowano w Białymstoku (o ponad 60%), Krakowie (o 55%), Łodzi (o 43%) oraz Gorzowie Wlkp. i Szczecinie (o 40%). Z kolei największe spadki miały miejsce w Kielcach (o 16%) i Toruniu (o 10%), gdzie dodatkowo zanotowano najniższą liczbę oddanych głosów (11,4 tys.) (ryc. 1).



Ryc. 1. Liczba oddanych głosów na projekty z BO w miastach wojewódzkich w edycjach 2019 i 2020 (w tys.)

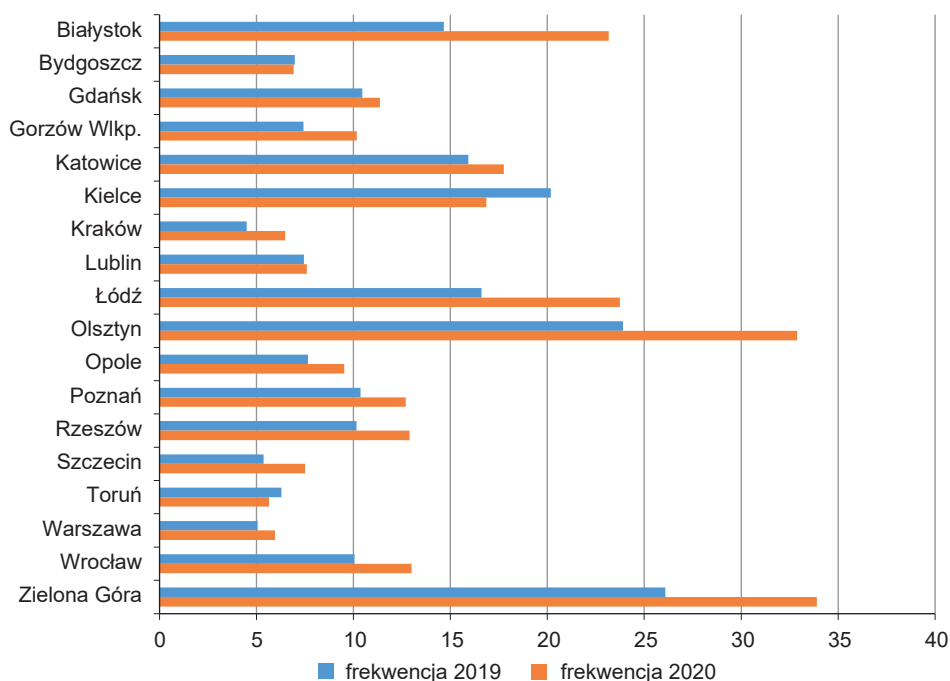
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników procedury budżetowania w miastach wojewódzkich Polski w edycjach 2019 i 2020.

Analiza danych dotyczących frekwencji⁵ dla edycji 2020, w której w związku ze zniesieniem limitu wieku do głosowania uprawniony był każdy mieszkaniec, pokazuje, że największym zainteresowaniem BO cieszył się wśród mieszkańców Zielonej Góry (głosowało 34% mieszkańców) i Olsztyna (33%), a także Łodzi (24%). W siedmiu miastach frekwencja podczas głosowania na projekty nie przekroczyła 10%, z tego w największych miastach, Warszawie i Krakowie, oscylowała wokół 6% (ryc. 2). Wzrost liczby oddanych głosów i frekwencji korelował

⁴ Dane zostały oszacowane w oparciu o liczbę głosów oddanych na poszczególne projekty.

⁵ Frekwencję wyrażano za pomocą stosunku liczby oddanych głosów do liczby uprawnionych do głosowania. Ze względu na brak statystyk dotyczących liczby osób niezameldowanych w miastach, które nie stosowały wymogu meldunkowego (Gdańsk, Lublin, Olsztyn i Wrocław), przy wyliczaniu frekwencji odniesiono się do liczby ludności na dzień 31.12.2019 r.

ze zmianami wynikającymi z wprowadzenia noweli UOSG, np. wzrostem dotacji ogólnej, zmianami w alokacji i podziale puli środków, m.in. zwiększeniem finansowania projektów dzielnicowych (np. Kraków, Łódź, Białystok, Olsztyn). Był on również odnotowany w miastach, gdzie zniesiono limity wieku, np. w Krakowie głosujący poniżej 16 roku życia stanowili 10%, a we Wrocławiu 17% ogółu głosujących, co nie odbiega od wartości odnotowanych w miastach, które już wcześniej wdrożyły to rozwiązanie (np. w Lublinie stanowili 15,4%).



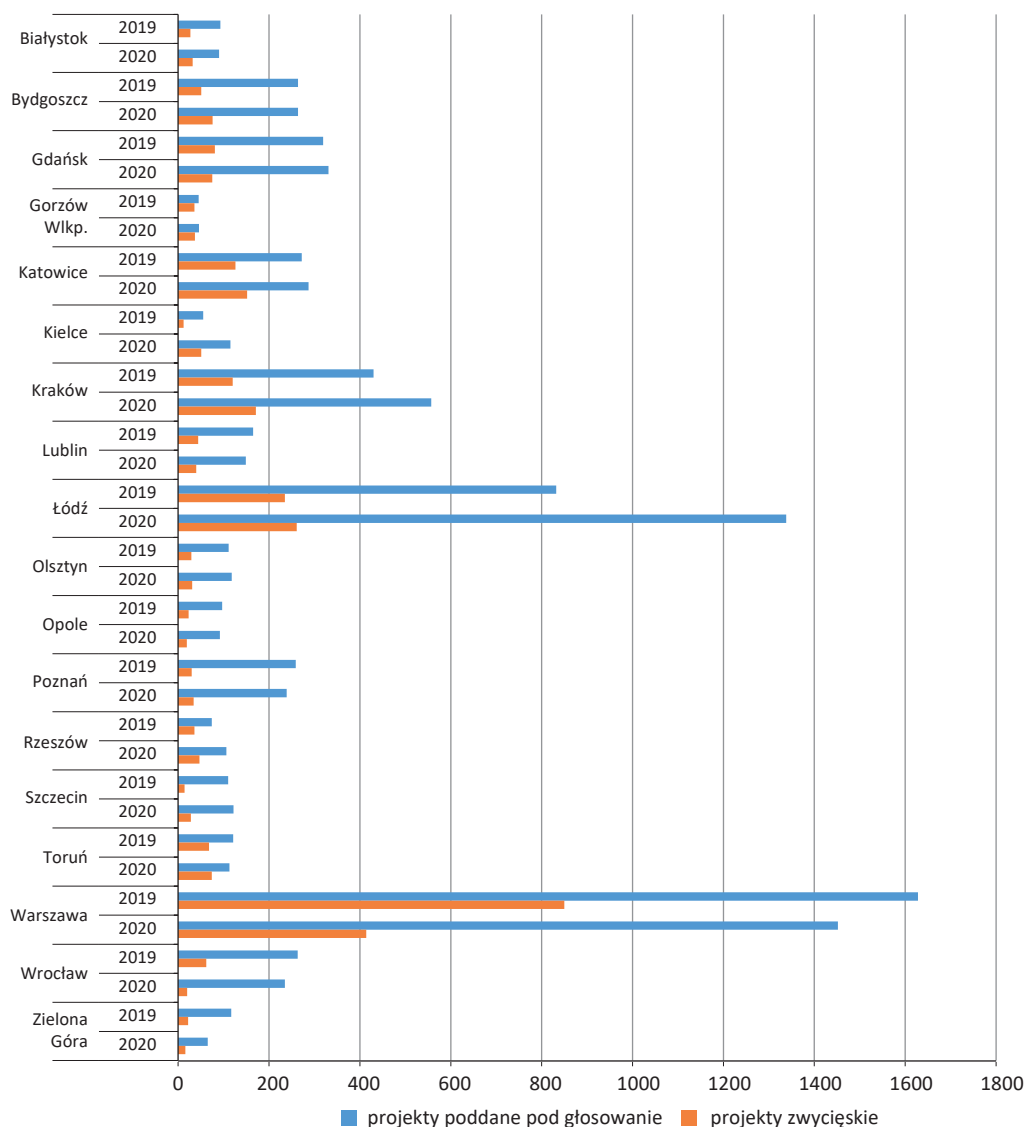
Ryc. 2. Frekwencja w miastach wojewódzkich w edycjach 2019 i 2020 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników procedury budżetowania w miastach wojewódzkich Polski w edycjach 2019 i 2020.

Zmiany w liczbie zgłoszonych i zwycięskich projektów

Liczba zgłoszonych projektów świadczy o aktywności obywateli i ich zaangażowaniu w sprawy miasta oraz otaczającej ich przestrzeni. Analizowane miasta charakteryzowały się dużą rozpiętością w zakresie liczby projektów poddanych pod głosowanie. W edycji 2019 do BO zgłoszono łącznie 5210 zadań. W czołówce znalazły się Warszawa, Łódź i Kraków, zaś najmniej projektów zgłoszono w Gorzowie Wlkp., Kielcach i Rzeszowie. W edycji 2020 zanotowano ponaddziesięcioprocentowy wzrost liczby projektów poddanych pod głosowanie, przy czym rzeczywisty wzrost dotyczył 11 miast; największy odnotowano w Kielcach (ponaddwukrotny), Łodzi (o 60%), Rzeszowie (o 44%) i Krakowie (o 30%), czyli w miastach, które oprócz zwiększenia dotacji ogólnej oraz puli środków na

projekty dzielnicowe wydzieliły także nowe kategorie projektów (Kielce) i utrzymały bonusy za frekwencję (Rzeszów). Z kolei największe spadki dotyczyły Warszawy i Wrocławia (o ok. 10%) (ryc. 3), gdzie w związku z nowelą UOSG pojawiły się (Warszawa) lub zostały znacząco dofinansowane w wyniku decyzji władz (Wrocław) działania ogólnomiejskie.



Ryc. 3. Liczba projektów poddanych głosowaniu oraz zwycięskich w edycjach 2019 i 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników procedury budżetowania w miastach wojewódzkich Polski w edycjach 2019 i 2020.

Liczba projektów zwycięskich oscyluje zazwyczaj w przedziale od 20% do 40% liczby projektów poddanych pod głosowanie. Wyjątkiem jest Gorzów Wlkp. (80%), Toruń (ok. 60%), Katowice i Rzeszów (ok. 50%). W edycji 2019 najczęściej zwycięskich projektów odnotowano w Warszawie, Łodzi, Katowicach i Krakowie, zaś najmniej w Kielcach i Szczecinie. W edycji 2020 do realizacji w analizowanych miastach wybrano łącznie 1578 projektów, czyli o ponad 15% mniej niż w edycji 2019. Na wartość tę wpłynęły przede wszystkim spektakularne spadki. Do największych zmian w tym zakresie doszło w Warszawie, gdzie w edycji 2019 realizowany był co drugi projekt poddany głosowaniu, a w edycji 2020 już tylko co trzeci, w Krakowie (44%; 30%) i Wrocławiu (23%; 8%). Z kolei największy wzrost liczby projektów zwycięskich w stosunku do poddanych głosowaniu zanotowano w przypadku Kielc (21%; 44%) (ryc. 3). Zmiany te dotyczyły miast, w których doszło do ustawowych zmian w podziale puli środków (Warszawa), modyfikacji alokacji puli środków na inwestycje w obrębie poszczególnych kategorii projektów (Wrocław) czy wydzielenia nowych „niskobudżetowych” kategorii (Kielce).

Średnia wartość projektów

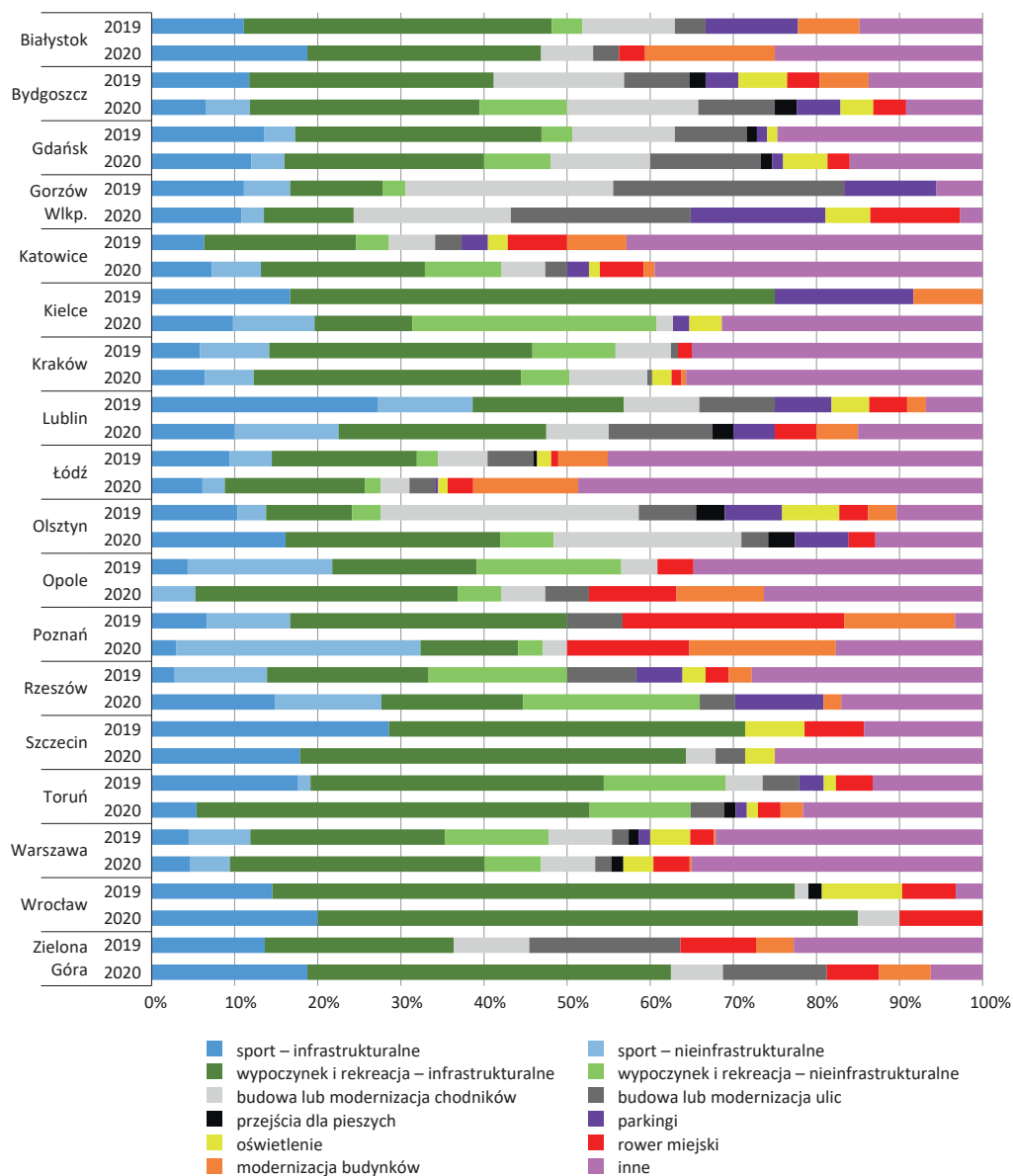
Zwiększenie kwot dotacji w 15 z 18 analizowanych miast, wynikające po części z wdrażania zapisów noweli UOSG, spowodowało wzrost średniej wartości puli na BO z ponad 16 mln w edycji 2019 do 20,1 mln w edycji 2020. Średnia wartość projektu zwycięskiego oscylowała między 200 a 400 tys. zł. Najwyższe wartości w edycji 2019 odnotowano w Poznaniu (666 tys. zł) i Szczecinie (643 tys. zł), najniższe zaś w Warszawie (40 tys. zł) oraz Krakowie i Toruniu (ok. 100 tys. zł). Po zmianach wprowadzonych w edycji 2020 zanotowano wzrost średniej wartości projektów w 13 miastach, największy w Warszawie (pięciokrotny), Wrocławiu (trzykrotny), Krakowie i Olsztynie (o ponad 60%) oraz Zielonej Górze (o 50%). Największe spadki miały miejsce w Kielcach (o ponad 60%) i Szczecinie (o 30%). W edycji 2020 najwyższą średnią wartość osiągnęły projekty realizowane we Wrocławiu (1 250 tys. zł), a najniższą w Toruniu (100 tys. zł). Zmiany te zaobserwowano w miastach, które wprowadziły modyfikacje w alokacji puli środków na zadania ogólnomiejskie i dzielnicowe (w przypadku Warszawy dotyczyło to wydzielenia kwot na zadania ogólnomiejskie) oraz zmiany limitów kwot na pojedyncze inwestycje w obrębie tych kategorii.

Zwiększenie kwot dotacji miało też wpływ na zmiany poziomu wydatków w ramach BO *per capita*. W edycji 2019 średnio było to 38 zł (kwota minimalna 16 zł w Krakowie, a maksymalna 77 zł w Katowicach), a rok później już 47 zł. W edycji 2020 największe wzrosty kwot nominalnych zanotowano w miastach, które zwiększyły wartość dotacji w ramach wymogów ustawowych; było to szczególnie widoczne w przypadku Krakowa (do 38 zł) i Olsztyna (z 21 na 37 zł). Ponadto duże wzrosty kwot *per capita* odnotowano w przypadku Katowic (na 102,5 zł) i Łodzi (58; 73 zł) oraz Rzeszowa (39; 51 zł), co wynikało z decyzji władz lokalnych.

Zmiany w strukturze rodzajowej zwycięskich projektów

W obu edycjach we wszystkich analizowanych miastach do realizacji wybrano łącznie 3444 projekty. Najczęściej były to projekty z kategorii „wypoczynek i rekreacja” (łącznie 1149 projektów) oraz „inne” (1044), a także „sport” (456). Najmniej popularnymi kategoriami zarówno na etapie zgłaszania, jak i wyboru były: „przejścia dla pieszych” (27), „parkingi” (64) oraz „modernizacja budynków” (95). Rozpatrując zmiany, które zaszły w edycji 2020, zauważamy generalnie spadek liczby zadań we wszystkich kategoriach, co było spowodowane ponadpięćdziesięcioprocentową redukcją projektów wybranych do realizacji w Warszawie (projekty te w edycji 2019 stanowiły aż 45% projektów zwycięskich ogółem, a w edycji 2020 ponad ¼). Wiązało się to w przewadze z omawianymi już czynnikami (np. zmiany w podziale puli środków i limitów na pojedyncze inwestycje, wydzielenie nowych kategorii projektów). Jeżeli w analizach nie uwzględnimy projektów warszawskich, zauważamy niewielkie wahania w obrębie poszczególnych kategorii – wyjątek stanowią „wypoczynek i rekreacja” ze wzrostem o 20% (na wartość tę złożyły się głównie wybory dokonane przez mieszkańców Katowic, Krakowa i Kielc – głównie zadania nieinfrastrukturalne) oraz „inne” o 25% (największy wzrost w Kielcach, Krakowie, Łodzi) (ryc. 4).

Analizując zwycięskie projekty w rozbiciu na poszczególne kategorie, zauważamy pewne tendencje charakterystyczne dla poszczególnych miast. Projekty związane z rekreacją i wypoczynkiem, w tym dotyczące wprowadzania zieleni na obszary zurbanizowane, są popularne zwłaszcza wśród mieszkańców Wrocławia (ponad 60% wszystkich zwycięskich, wszystkie infrastrukturalne), Torunia (50%, w tym nieinfrastrukturalne), Szczecina (ponad 40%, wszystkie infrastrukturalne), Rzeszowa (ponad 30%, z tego połowa to projekty nieinfrastrukturalne). Projekty z kategorii „sport” dominują w Lublinie (prawie 40% w edycji 2020), ważne miejsce zajmują również w Poznaniu (30% w edycji 2019, głównie nieinfrastrukturalne). Projekty z kategorii „budowa i modernizacja chodników” zwyciężyły prawie we wszystkich miastach, z tym że ich przewaga widoczna jest w Olsztynie i Gorzowie Wlkp. (30%). „Budowa i modernizacja ulic” to kategoria ciesząca się dużą popularnością w Gorzowie Wlkp. (25–30%) i Zielonej Górze (20%) oraz Lublinie (15%). Z kolei inwestycje w parkingi w edycji 2019 wybrali mieszkańcy Gorzowa Wlkp. (20%), Lublina, Rzeszowa, Olsztyna, Białegostoku i Kielc. Kategorie „przejścia dla pieszych” i „oświetlenie” stanowiły margines zwycięskich projektów i pojawiały się sporadycznie. Kategoria „rower miejski” cieszy się szczególną popularnością w Poznaniu (30% w edycji 2019, 15% w 2020). Tu także najwięcej projektów związanych jest z modernizacją budynków (ponad 15%). Na uwagę zasługuje popularność kategorii „inne” w Łodzi (prawie połowa zwycięskich projektów), Katowicach (ponad 40%), Krakowie i Warszawie (ponad 30%), a także w Kielcach (30% po pojawieniu się tej kategorii w edycji 2020) (ryc. 4).



Ryc. 4. Struktura rodzajowa zwycięskich projektów BO w miastach wojewódzkich w edycjach 2019 i 2020

Źródło: opracowanie własne.

Wpływ UOSG na modele wdrażania BO w Polsce

Do edycji 2019 realizacja budżetu obywatelskiego odbywała się w Polsce w 8 etapach. Na początku przygotowywano proces i wypracowywano zasady jego realizacji w postaci regulaminu BO. Jego zapisy określały: 1) kwotę dotacji

ogólnej oraz sposób jej podziału, 2) kryteria dotyczące osób zgłaszających projekty do BO oraz sposób dokonywania zgłoszeń, 3) zasady weryfikacji i wyboru projektów do głosowania, 4) wymogi dotyczące przebiegu głosowania i jego uczestników, 5) zasady wyboru projektów do realizacji. Później przeprowadzano akcję informacyjną i edukacyjną, po czym mieszkańcy opracowywali i zgłaszali projekty. Kolejnym etapem była ocena formalna wniosków, podczas której weryfikowano pomysły i dyskutowano nad nimi (w proces ten oprócz urzędników mogli być zaangażowani przedstawiciele rad dzielnic, rad działalności pożytku publicznego, młodzieżowych rad miasta, rad seniorów, organizacji społecznych, mieszkańców, a także eksperci), w wyniku czego tworzone listy projektów zakwalifikowanych do głosowania oraz, w niektórych miastach, wdrażano procedurę odwoławczą. Następnie przeprowadzano głosowanie (w formie stacjonarnej i zdalnej) lub w inny sposób (np. podczas warsztatów) wybierano projekty, które były przedkładane władzom miasta do realizacji. Na koniec następowała ewaluacja procesu i wypracowanie rekomendacji do następnej edycji BO (ryc. 5). Należy podkreślić, że pomimo ogólnych mechanizmów wdrażania występowało



Ryc. 5. Model wdrażania budżetu obywatelskiego w miastach wojewódzkich w edycji 2019 oraz po nowelizacji UOSG w edycji 2020

Źródło: opracowanie własne.

duże zróżnicowanie podejść samorządów do budżetowania partycypacyjnego, a same zasady i proces realizacji BO były modyfikowane (Martela 2013; Kociuba i Rabczewska 2019).

W związku z nowelizacją UOSG odgórnie zostały narzucone władzom miast wojewódzkich pewne procedury, których wcześniej one nie stosowały lub się z nich wycofały. Do ważniejszych zmian zaliczyć można wprowadzenie procedury odwoławczej przed wyłonieniem ostatecznych list projektów do głosowania, co wpłynęło na ostateczne wydzielenie tego etapu w dotychczasowym modelu wdrażania BO (ryc. 5).

Dyskusja

Wdrażanie BO w miastach wojewódzkich na zasadach narzuconych nowelą UOSG nasuwało już wcześniej wiele wątpliwości. Można je podzielić na kilka kategorii. W aspekcie finansowym Dagmara Kociuba i Klaudia Rabczewska (2019, s. 88) podkreślają, że „narzucenie limitu środków, które mogą być przeznaczone na budżetowanie, zawęży niezależność samorządu w tym zakresie”. Badania prowadzone dla lat 2013–2018 (Bednarska-Olejniczak i Olejniczak 2018, tab. 1, s. 349; Kot i Kraska 2017, tab. 2, s. 108) wykazały, że przed rokiem 2016 nastąpił wzrost udziału BO w wydatkach ogółem w 10 z 18 miast wojewódzkich, ale po roku 2016 trend ten uległ odwróceniu. Na uwagę zasługuje też stosunkowo stabilny poziom finansowania BO, który do edycji 2018 utrzymywał się w Gdańsku, Kielcach, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie i Zielonej Górze, przy czym dotacje te były zróżnicowane (od 40 mln w Łodzi, 15 mln w Lublinie do 2,5 mln w Opolu). W 2018 r. nastąpił wzrost finansowania BO w 8 miastach (Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wlkp., Krakowie, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie), zaś udział BO w łącznych wydatkach budżetowych wynosił średnio 0,47% (od 0,2% w Opolu i Krakowie do 0,85% w Katowicach), przy czym w Gorzowie Wlkp., Katowicach, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie, Toruniu, Wrocławiu i Zielonej Górze przekraczał ustawowy próg 0,5%. Wyniki przeprowadzonych analiz pokazują, że w edycji 2020 odnotowano wzrost puli środków na BO w 15 miastach, z czego w przypadku Krakowa, Kielc, Olsztyna, Opola, Szczecina i Warszawy był on rzeczywiście podyktowany spełnieniem wymogów UOSG zawartych w art. 5a, pkt. 5, zaś pozostałe samorządy wykazały własną inicjatywę w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu zwłaszcza Katowice i Łódź, które od lat generują najwyższy udział wydatków w ramach BO *per capita*. Może potwierdzać to rosnące znaczenie budżetów partycypacyjnych zarówno w sensie politycznym, jak i społecznym. Należy przy tym zauważyć, że BO nadal stanowi margines w wydatkach miast polskich w porównaniu z wartościami z innych krajów, gdzie wydatki na realizację BO stanowią średnio od 2 do 10% budżetu miast (Cabannes 2004).

Kolejna kwestia dotyczy zasad ustalania mechanizmów alokacji i kryteriów podziału puli środków. Dotychczas miasta miały dowolność w tym zakresie, a podziały dokonywane były zazwyczaj według kryteriów dotyczących obszaru oddziaływania, charakteru i skali finansowej zadań (Kurdyś-Kujawska i in.

2017). Nowela UOSG jako dominujące kryterium podziału wskazała jednostki pomocnicze. W tym kontekście Dagmara Kociuba i Klaudia Rabczewska (2019, s. 88) zwróciły uwagę na to, że:

[...] nowela w sposób istotny ogranicza dotychczasową swobodę w dokonywaniu podziału środków z BO na pule obejmujące mniejsze jednostki (np. osiedla, dzielnice, okręgi szkolne) w przypadku, gdy: 1) nie są one jednostką pomocniczą lub 2) ich granice nie pokrywają się z granicami jednostki pomocniczej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że z wyzwaniem tym musiała zmierzyć się przede wszystkim Warszawa, gdzie w edycji 2019 realizowane były projekty dzielnicowe (w 18 dzielnicach) i lokalne (w 93 jednostkach wydatkowania), zaś od edycji 2020 wprowadzono podział na pule ogólnomiejską i dzielnicową. Ponadto, odnosząc się ściśle do zapisów ustawy, część miast zrezygnowała z wprowadzonych wcześniej rozwiązań (np. Lublin, Białystok). Należy przy tym podkreślić, że w analizowanym okresie miały miejsce również odwrotne sytuacje. Część samorządów nie tylko, że nie wycofała się z wprowadzonych już wcześniej podziałów (Gorzów Wlkp., Rzeszów), to jeszcze dodatkowo wydzieliła nowe pule (Kielce, Bydgoszcz). Świadczy to o tym, że pomimo wejścia w życie noweli ustawy niektóre samorządy nie rezygnują z już wcześniej wypracowanych rozwiązań, które odzwierciedlają z jednej strony zróżnicowane podejście do wykorzystania BO, a z drugiej różne potrzeby poszczególnych społeczności lokalnych.

Kolejną kwestią związaną z mechanizmem podziału puli środków jest wprowadzanie na szerszą skalę projektów przeznaczonych dla poszczególnych dzielnic/osiedli/rejonów, co stanowi zmianę w stosunku do pierwotnej dominacji projektów ogólnomiejских (Bednarska-Olejniczak i Olejniczak 2018, s. 353). Przeprowadzone analizy potwierdzają utrzymanie się tego trendu. W edycji 2020 aż 15 miast zdecydowanie więcej środków przeznaczyło na projekty lokalne (największy wzrost zanotowano w Krakowie z 4,5 do 20 mln, co stanowi 65% ogólnej puli dotacji), a Łódź poszła o krok dalej, w ogóle rezygnując z projektów ogólnomiejских. Wpłynęło to w przewadze na wzrost liczby projektów zarówno złożonych, jak i zwycięskich. Wyjątek stanowił Wrocław, który ponownie postawił na zadania ponadosiedlowe, co w rezultacie doprowadziło do czterokrotnego zmniejszenia liczby projektów wybranych do realizacji.

W kwestii proceduralnej Dagmara Kociuba i Klaudia Rabczewska (2019, s. 88) zwracały uwagę, że „jako przymusowe wprowadza się rozwiązania, od których samorządy stopniowo odchodzą, np. zbieranie podpisów mieszkańców popierających projekt czy głosowanie bezpośrednie (część miast wybiera projekty na spotkaniach i warsztatach)”. Potwierdzają to przeprowadzone analizy, w szczególności dotyczy to wprowadzenia list z podpisami w siedmiu miastach oraz rezygnacji z dyskusji publicznych w przypadku Warszawy czy znacznego ich ograniczenia w Gorzowie Wlkp.

Analizując wdrażanie BO w miastach wojewódzkich, Agnieszka Kurdyś-Kujawska, Grzegorz Kwiatkowski i Ove Oklevik (2019, s. 256–257) zidentyfikowali kolejne ograniczenia proceduralne. Po pierwsze zwrócili uwagę na

niewystarczającą przejrzystość procedury wstępnej selekcji projektów, w tym brak określonych obiektywnych kryteriów oceny, po drugie odnotowali zbyt duży wpływ władz lokalnych na wybór projektów do realizacji. Wyniki badań pokazują, że nowela UOSG przyniosła poprawę sytuacji zwłaszcza w pierwszym przypadku. Zmiany wynikające z implementacji ustawy znalazły uszczegółowienie w uchwałach rad miast dotyczących wdrażania BO oraz w regulaminach BO, które od edycji 2020 dużo dokładniej informują o wymogach formalnych, jakie muszą spełniać projekty przedkładane do głosowania. W drugim przypadku należy podkreślić, że wprowadziła nowela UOSG wprowadziła obligatoryjność stosowania procedury odwoławczej, która w połowie miast wojewódzkich nie istniała, co skutkowało większym wpływem obywateli na to, aby ich projekty były realizowane, ale nie zmieniło to faktu, że wybór projektów odbywał się głównie przez przedstawicieli władz i miejskich urzędników. Przypadki włączania do komisji oceniających przedstawicieli rad osiedli (np. Bydgoszcz, Poznań, Olsztyn), mieszkańców (np. Olsztyn) czy organizacji pozarządowych (np. Gdańsk, Olsztyn), a także angażowania mieszkańców bezpośrednio w wybór projektów do głosowania na spotkaniach (Gorzów Wlkp., Wrocław) oraz zdalnie (Bydgoszcz) nadal nie są powszechne, chociaż wpływają znacząco na poprawę transparentności procesu wyboru projektów realizowanych w ramach BO.

Odrębną kwestią formalną, na którą zwracali uwagę Dorota Bednarska-Olejniczak i Jarosław Olejniczak (2018, s. 353), było wskazywanie przez poszczególne samorządy grup inicjatorów/liderów, które są uprawnione do składania wniosków. W niektórych miastach kompetencje takie posiadały np. rady dzielnic, organizacje pozarządowe lub organizacje pożytku publicznego, które niejednokrotnie stanowiły silne „grupy nacisku” i forsowały zgłaszane przez siebie projekty (Kociuba i Rabczewska 2019). Jak pokazują wyniki badań, w edycji 2020 ostatecznie wyeliminowano możliwość inicjowania działań przez organizacje non profit. Tym samym uczestnikami procesu budżetowania stali się mieszkańcy, bez względu na wiek, a w niektórych miastach również osoby niezameldowane.

Biorąc pod uwagę aspekt implementacyjny, ważną kwestią był brak regulacji dotyczących realizacji przez władze projektów wybranych przez obywateli, gdyż BO odbywał się na zasadach konsultacji o charakterze wyłącznie opiniotwórczym, które nie miały mocy wiążącej (Krajewska i Sawicki 2014). Wejście w życie noweli UOSG jednoznacznie rozwiązało ten problem, gdyż zgodnie z zapisami art. 5a, pkt. 4 zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego muszą zostać uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Ponadto rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach BO, co powoduje, że wskazane przez mieszkańców projekty będą zrealizowane. Z kolei nic się nie zmieniło w kwestii doboru formuły konsultacji, która nadal zależna jest wyłącznie od rozwiązań przyjętych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (Sobol 2017; Bednarska-Olejniczak i Olejniczak 2018). Dotyczy to nie tylko sposobu głosowania (zdalnie, na miejscu, korespondencyjnie), ogólnego narzucenia liczby możliwych do zgłoszenia projektów czy przysługującego obywatelowi limitu

głosów, ale także wspomnianego już dopuszczenia do głosu mieszkańców na poszczególnych etapach przygotowywania budżetu.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest zaangażowanie obywateli w proces budżetowania partycypacyjnego. Dorota Bednarska-Olejniczak i Jarosław Olejniczak (tamże, s. 351) zwracali uwagę, że po kilku pierwszych latach rosnącego zainteresowania obywateli BO po roku 2016 sytuacja stale się pogarsza. Przeprowadzone badania wykazały, że w edycji 2020 znowu zaobserwowano wzrost aktywności mieszkańców w 15 miastach (wyjątek stanowiły Toruń, Bydgoszcz i Kielce). Przyczyn tego stanu rzeczy możemy dopatrywać się w omawianych już kwestiach finansowych, po części wynikających z noweli UOSG, tj. w zwiększeniu puli środków oraz zmianie mechanizmów alokacji i podziału pul na poszczególne zadania, w tym szczególnie we wzroście finansowania działań lokalnych. Dodatkowy bodziec stanowiły wewnętrzne modyfikacje wprowadzane przez poszczególne miasta, w szczególności zniesienie limitów wieku (tab. 1), przez co do zgłaszania projektów i głosowania zostali dopuszczeni wszyscy mieszkańcy. Przytoczone wyżej działania skumulowały się w Łodzi, Krakowie, Olsztynie, a także Białymstoku, Katowicach i Zielonej Górze. Miasta te charakteryzowały się nie tylko największą liczbą oddanych głosów, ale też najwyższą frekwencją (wyjątkiem jest Kraków, który dopiero od edycji 2020 znacząco zwiększył dotację na BO i pulę na zadania osiedlowe). Wynika z tego, że możliwość decydowania o większych kwotach, zwłaszcza na zadania lokalne, zwiększa poczucie operatywności mieszkańców i zachęca ich do uczestnictwa w procesie budżetowania.

Odrębną kwestią pozostaje wpływ noweli UOSG na strukturę rodzajową projektów. Analizy Agnieszki Muchy (2018) dla grupy miast wojewódzkich wdrażających BO w latach 2013–2016 potwierdziły istotną rolę projektów wzbogacających funkcje sportowe i rekreacyjne przestrzeni miejskich, doposażania i poprawy bezpieczeństwa placówek oświatowych i innych miejsc przebywania dzieci oraz poprawiających jakość infrastruktury drogowej. Ponad 60% projektów zwycięskich dotyczyło infrastruktury społecznej (obiekty użyteczności publicznej służące rozwojowi społeczeństwa, m.in. edukacji i wychowaniu, kulturze i sztuce, zdrowiu, sportowi i rekreacji, bezpieczeństwu, np. monitoring). Z infrastrukturą techniczną (drogi, chodniki, przejścia dla pieszych, parkingi, a ponadto infrastruktura komunalna i rowerowa) związanych było ponad 20% zadań. Najmniej – około 10% – przypadało na projekty miękkie (warsztaty i szkolenia oraz organizacja imprez). Podział ten różni się wprawdzie od zaproponowanego w niniejszej pracy, ale wyraźne trendy są zauważalne. Przy czym trzeba podkreślić, że w świetle przeprowadzonych badań w większości przypadków nie wykazano ich bezpośredniego związku ze zmianami ustawowymi, a stwierdzono, że wynikają one raczej z modyfikacji procesu budżetowania wprowadzanych przez poszczególne miasta. Na uwagę zasługuje przede wszystkim rosnące zainteresowanie działaniami miękkimi (m.in. zakup nowości wydawniczych dla bibliotek, doposażenie szkół i przedszkoli, prowadzenie warsztatów z programowania, doposażenie straży pożarnej, organizacja kursu pierwszej pomocy dla dzieci, instalacja monitoringu miejskiego, montaż defibrylatorów w przestrzeni miejskiej

itd.), których udział w edycjach 2019 i 2020 wynosił już 30%, a w kilku miastach znacząco przekracza 40% realizowanych zadań (np. Łódź, Katowice, Warszawa). Bez zmian pozostaje zainteresowanie inwestycjami w infrastrukturę techniczną, które nadal stanowią około 20% realizowanych projektów, aczkolwiek stają się one coraz mniej popularne (wyjątek stanowi Gorzów, Olsztyn, Lublin, Gdańsk, Bydgoszcz, Zielona Góra). Spada natomiast zainteresowanie inwestycjami w infrastrukturę społeczną (szkoły, domy kultury, ośrodki zdrowia). Niezmienną popularnością cieszy się tylko infrastruktura sportowa (głównie siłownie na świeżym powietrzu, boiska) i rekreacyjna (place zabaw, zagospodarowanie terenów zielonych), chociaż i w tych kategoriach pojawia się coraz więcej działań miękkich. W kategorii „sport” są to głównie imprezy masowe oraz działania aktywizujące i integrujące społeczności lokalne, np. biegi na orientację, zajęcia sportowe dla mieszkańców, kursy samoobrony, aktywizacja seniorów, a w kategorii „wypoczynek i rekreacja”: festyny, pikniki, kina plenerowe, koncerty, gry i zabawy plenerowe, organizacja dni seniora itp. Tym samym BO w większym stopniu przyczynia się do niwelowania barier społecznych, co było już podnoszone przez Jerzego Leszkowicza-Baczyńskiego (2016). Na marginesie można dodać, że skala, zakres i znaczenie BO w rozwoju społeczno-gospodarczym miast wojewódzkich Polski różnią się od tych w innych krajach, zwłaszcza słabiej rozwiniętych, gdzie projekty z budżetu zazwyczaj pomagają zaspokoić najbardziej elementarne potrzeby najbiedniejszych warstw społecznych (Shah 2007; Classen i in. 2008; Gibson i Woolcock 2008; Wampler i Touchton 2017). Polska praktyka jest bardziej zbliżona do tej stosowanej w krajach rozwiniętych (np. Stany Zjednoczone, Kanada), gdzie projekty najczęściej związane są z rekreacją i szkołą (Hagelskamp i in. 2016).

Odnosząc się do kwestii modelu budżetowania partycypacyjnego, Dagmara Kociuba i Klaudia Rabczewska (2019) zastanawiały się, czy realizacja zapisów ustawy spowoduje wypracowanie jednolitego modelu BO. W tym zakresie nowelizacja UOSG narzuciła zasady nie wszędzie stosowane (procedura odwoławcza), co doprowadziło do ostatecznego ustalenia 9 etapów budżetowania dla wszystkich miast wojewódzkich w Polsce.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na konkluzję, że implementacja BO w nawiązaniu do zapisów noweli UOSG w miastach wojewódzkich Polski odbywała się w trzech trybach:

- 1) **finansowym** – zmianie uległa wielkość dotacji ogólnej oraz mechanizm alokacji i podziału środków. Miastami, które wdrożyły ten tryb, były Gdańsk, Kraków, Opole i Warszawa;
- 2) **proceduralnym** – wprowadzono listy poparcia oraz procedurę odwoławczą, co miało miejsce we Wrocławiu;
- 3) **mieszanym**, w którym obok zmiany dotacji i/lub mechanizmu podziału puli środków wprowadzono procedurę odwoławczą i/lub listy poparcia. Miało to miejsce w Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wlkp., Katowicach,

Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu i Zielonej Górze.

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wywarła wpływ na implementację BO we wszystkich miastach wojewódzkich Polski. Zmiany te zazwyczaj dotyczyły kwestii finansowych i proceduralnych. W edycji 2019 miasta wojewódzkie w Polsce na budżety obywatelskie wydzieliły łącznie 292,1 mln zł. Po wejściu w życie ustawy nastąpił wzrost dotacji ogólnej o prawie $\frac{1}{4}$ (tab. 1). Zwiększenie finansowania, zwłaszcza zadań lokalnych, zmiana mechanizmu podziału dotacji ogólnej i wprowadzenie możliwości realizacji działań nieinwestycyjnych pociągnęły za sobą istotne konsekwencje. Z jednej strony przełożyły się na wzrost zaangażowania mieszkańców w proces budżetowania, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w liczbie zgłoszonych projektów (wzrost o 10%; ryc. 3), jak i oddanych głosów (wzrost o 20%; ryc. 1). Dodatkową stymulantą było też ostateczne zniesienie limitów wieku (tab. 1), co sprawiło, że w pełni zaczął być realizowany jeden z najważniejszych celów budżetu partycypacyjnego, czyli zaangażowanie w procesy konsultacyjne wszystkich członków społeczności lokalnej. Z drugiej strony nastąpił wzrost liczby projektów wybranych do realizacji w ramach BO (ryc. 3), a także średniej ich wartości. Najlepsze efekty w tym zakresie osiągnięto w Łodzi, Krakowie, Olsztynie, a także Białymstoku, Katowicach i Zielonej Górze.

W aspekcie proceduralnym nowela UOSG wpłynęła na wprowadzenie list poparcia na etapie zgłaszania projektów (w 7 miastach) oraz procedury odwoławczej (9) (tab. 1). Nie odnotowano, aby te zmiany wpłynęły na przebieg procesu budżetowania czy zainteresowania mieszkańców udziałem w tej procedurze. Aczkolwiek obowiązek stosowania procedury odwoławczej doprowadził do ostatecznego ustalenia 9-etapowego modelu budżetowania partycypacyjnego (ryc. 5). Ponadto w wyniku implementacji noweli ustawy samorządy wprowadziły bardziej czytelne zasady zgłaszania i wyboru projektów, a co najważniejsze, doszło do tego, że ostatecznie usankcjonowano konieczność realizacji przez władze miast zadań wskazanych przez mieszkańców.

Nowela UOSG nie wywarła z kolei bezpośredniego wpływu na preferencje mieszkańców dotyczące struktury rodzajowej projektów. Nadal występuje duże zapotrzebowanie na inwestycje dotyczące wypoczynku i rekreacji oraz sportu. Spośród 3,4 tys. projektów wybranych do realizacji w analizowanym okresie stanowią one ponad 50% zadań w 10 spośród 18 analizowanych miast. Zaobserwowano również, iż większe miasta wykazują coraz mniejszą tendencję do realizowania projektów dotyczących infrastruktury technicznej (20% projektów zwycięskich), a raczej dążą do wdrażania działań związanych z różnymi formami spędzania wolnego czasu, stąd coraz bardziej popularne stają się zadania nieinwestycyjne (30% projektów). Stanowi to zmianę w stosunku do obserwowanych wcześniej trendów i jest właściwym krokiem w kierunku niwelowania nierówności społecznych w miastach.

Podsumowując, należy podkreślić, że na sukces edycji 2020 złożyły się dwa czynniki: implementacja noweli UOSG, która wprowadziła szereg zapisów porządkujących głównie kwestie proceduralne i finansowe oraz zagwarantowała, że

wybory dokonane przez mieszkańców będą przez władze respektowane. Z drugiej strony były to działania tychże władz, które z większą uwagą pochyliły się nad kwestią budżetowania partycypacyjnego. Nowela UOSG była więc impulsem, który samorządy miast wojewódzkich w większości przypadków wykorzystały, a obywatele te działania poparli, czego wyrazem jest zwiększone zaangażowanie w procesy konsultacyjne członków społeczności lokalnej oraz pojawienie się nowych inicjatyw i inwestycji.

Literatura

- Arnstein S.R., 1969, „A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Planning Association*, t. 35, nr 4, s. 216–224.
- Avritzer L., 1999, „Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil”, Paper delivered at the Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin.
- Basaj M., 2013, „Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem”, *Acta Universitatis Nicolai Copernici, Zarządzanie XL*, z. 413, s. 279–288.
- Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., 2018, „Participatory budget in Poland in 2013–2018 – six years of experiences and directions of change”, w: N. Dias (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Oficyna Epopeia Records, s. 337–354.
- Bernaciak A., Rzeńca A., Sobol A., 2017, „Participatory budgeting as a tool of environmental improvements in Polish cities”, *Economic and Environmental Studies*, t. 17, nr 44, s. 893–906.
- Boryczka E.M., 2016, „Partycypacja społeczna”, w: A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 115–136.
- Bovaird T., Löffler E. (red.), 2003, *Public Management and Governance*, London – New York: Routledge.
- Cabannes Y., 2004, „Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy”, *Environment and Urbanization*, t. 16, nr 1, s. 27–46.
- Classen L., Humphries S., FitzSimons J., Kaaria S., Jiménez J., Sierra F., Gallardo O., 2008, „Opening participatory spaces for the most marginal: Learning from collective action in the Honduran hillsides”, *World Development*, t. 36, nr 11, s. 2402–2420.
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Dworakowska M.M., 2014, „Budżet partycypacyjny w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego w Polsce”, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 115, s. 51–67.
- Ganuza E., Baiocchi G., 2015, „How participatory budgeting travels the globe”, *Journal of Public Deliberation*, t. 8, nr 2, doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.142>.
- Gibson C., Woolcock M., 2008, „Empowerment, deliberative development, and local-level politics in Indonesia: Participatory projects as a source of countervailing power”, *Studies in Comparative International Development*, t. 43, nr 2, s. 151–180.
- Hagelskamp C., Rinehart C., Silliman R., Schleifer D., 2016, *Public spending, by the people: Participatory budgeting in the United States and Canada in 2014–15*, Technical report, Public Agenda.

- Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna: poradnik*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Gulińska E., Składanek B., 2017, „Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym”, *Studia Ekonomiczne Prawne i Administracyjne*, nr 1, s. 30–40.
- Kalisiak-Mędelska M., 2016, „Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 443, s. 103–114.
- Kociuba D., Rabczewska K., 2019, „Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 76, nr 2, s. 82–109.
- Kocot G., 2014, „Budżet partycypacyjny w Polsce”, w: J. Osiński, J.Z. Popławska (red.), *Oblicza społeczeństwa Obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 83–93.
- Kot J., Kraska E., 2017, „Realizacja koncepcji budżetu obywatelskiego w koncepcji zarządzania strategicznego na przykładzie wojewódzkich miast Polski”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 475, s. 100–110.
- Krajewska, A., Sawicki, A., 2014, „Referenda lokalne – regulacje prawne, dotychczasowa praktyka i pożądane kierunki zmian przepisów”, w: *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych.
- Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa.
- Kurdyś-Kujawska A., Zawadzka D., Kwiatkowski G., Rosiński R., 2017, „Participatory budgeting in Polish cities: funds’ allocation mechanism”, w: A. Bem, A. Daszyńska-Żygadło, T. Hajdikova, P. Juhasz (red.), *Finance and Sustainability*, Wrocław: Springer, s. 107–120.
- Kurdyś-Kujawska A., Kwiatkowski G., Oklevik O., 2019, „Cities under participatory construction: scale, dynamics and constraints of participatory budgeting”, *International Journal of Environmental & Science Education*, t. 14, nr 5, s. 251–267.
- Leszkowicz-Baczyński J., 2016, „Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast”, *Przegląd Socjologiczny*, t. 65, nr 1, s. 147–167.
- Leśniewska-Napierała K., 2019, „Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce”, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 53, s. 77–93.
- Mantey D., 2013, „Zintegrowane zarządzanie miastami i obszarami metropolitalnymi”, *Infos*, t. 141, nr 4, s. 1–4.
- Martela B., 2013, „Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy”, *Władza sądownia*, nr 2, s. 23–33.
- Mucha A., 2018, „Zróżnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013–2016 w polskich miastach”, *Prace Geograficzne*, z. 154, s. 55–70.
- Nowak, T., 2017, „Dilemmas of participatory budgeting from the perspective of the Polish law and experience”, *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, t. 6, s. 59–70.
- Olejniczak P., 2015, „Partycypacja społeczna jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego”, *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, t. 31, s. 111–121.
- Pawłowska K., 2010, *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.

- Pietraszko-Furmanek I., 2012, „Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych”, *Rejony Humanistyki*, nr 8, s. 61–69.
- Polko A., 2015, „Models of participatory budgeting – the case study of Polish city”, *Journal of Economics and Management*, t. 19, nr 1, s. 34–44.
- Rzeńca A., Wojech W., 2017, „Zrównoważony rozwój miast. Perspektywa władz lokalnych i mieszkańców – przykład Łodzi”, w: R.F. Sadowski, Z. Łepko (red.), *Theoria i praxis zrównoważonego rozwoju*, Warszawa: Towarzystwo Naukowe Franciszka Salezego, s. 555–566.
- Shah A., 2007, *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., 2008, „Participatory budgeting in Europe – potentials and challenges”, *International Journal of Urban and Regional Research*, t. 32, nr 1, s. 164–178.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Röcke A., 2010, *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, Dialog Global, nr 25, Bonn: InWEnt.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G., 2012, „Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting”, *Journal of Public Deliberation*, t. 8, nr 2, article 9.
- Sobol A., 2017, „Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego”, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe*, nr 316, s. 172–182.
- Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., Dobosiewicz R., 2017, „Wpływ partycypacji obywatelskiej na zrównoważony rozwój – przykład miasta Zabrze”, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, Seria: Organizacja i Zarządzanie, nr 104, s. 351–365.
- Sobol A., Rzeńca A., 2018, „Budżet partycypacyjny jako narzędzie polityki rozwoju małych miast województwa śląskiego i łódzkiego”, *Space – Society – Economy*, t. 24, s. 91–104.
- Solecka I., Dworniczak Ł., 2016, „Obywatele kształtują krajobraz miasta. Aspekty przestrzenne i funkcjonalne inicjatyw zgłaszanych w ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2013–2014”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 443, *Gospodarka przestrzenna XXI wieku*, s. 220–231.
- Stokłuska E., 2011, *Opis partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie*, Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.
- Świrska A., 2016, „Fundusz sołecki jako narzędzie partycypacji w gminach”, w: K. Głębicka-Auleytner, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Tatarowska E., Furmankiewicz M., 2018, „Wrocławski budżet obywatelski 2014 jako przestrzenna forma identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w mieście”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 504, *Gospodarka przestrzenna – stan obecny i wyzwania przyszłości*, s. 120–133.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.
- Wampler B., Touchton M., 2017, *Participatory budgeting: adoption and transformation*, Making All Voices Count Research Briefing, Brighton: IDS.
- Węglarz B., 2018, „Budżet obywatelski województwa małopolskiego”, *Eastern Review*, t. 7, s. 189–202.

- Wiktorska-Święcka A., Kozak K., 2014, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wrocław: Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Wójcik A., 2018, „Civic budget as a potential source of financing of real estate”, *Barometr Regionalny*, t. 16, nr 1, s. 89–97.
- Zittel T., Fuchs D. (red.), 2007, *Participatory Democracy and Political Participation: Can participatory engineering bring citizens back in?*, London: Routledge.

Mateusz Cudo

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Geografii Społeczno-
-Ekonomicznej, ul. Mickiewicza 18, 70-383 Szczecin; e-mail: mateusz.cudo@wp.pl;
ORCID: 0000-0002-1385-7578

MIEJSKOŚĆ W ASPEKcie FIZJONOMICZNYM NA PRZYKŁADZIE NOWYCH MIAST W POLSCE. STUDIUM PRZYPADKU WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest określenie stopnia miejskości w zakresie fizjonomii tych miejscowości, które od 1990 roku, czyli w okresie transformacji systemowej, uzyskały status miast po raz pierwszy. Cechy jakościowe zabudowy zdefiniowano w oparciu o wskaźnik udziału zabudowy zagrodowej, a cechy wysokościowe na podstawie wskaźnika zabudowy, oznaczającego liczbę mieszkań przypadających na budynek mieszkalny. W ten sposób otrzymano grupę nowych miast w skali kraju o typowo wiejskiej fizjonomii (Głinojeck, Radłów, Świątniki Górne), a w drugiej części artykułu dokładniej zanalizowano ośrodki o niekorzystnych wartościach wskaźnika syntetycznego w województwie zachodniopomorskim (Gościno, Stepnica). Ich przykład świadczy o niedoskonałości stawianych wymogów w ramach procedury nadawania statusu miast, która w większym stopniu powinna uwzględniać fizjonomię potencjalnych miast i weryfikować ten aspekt miejskości.

Słowa kluczowe: nowe miasta, fizjonomia, wskaźnik syntetyczny, miejskość, województwo zachodniopomorskie

THE PHYSIOGNOMIC ASPECT OF URBANNESS ON THE EXAMPLE OF NEW TOWNS IN POLAND. A CASE STUDY OF THE ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODSHIP

Abstract: The aim of the article is to determine the level of urbanness as regards the physiognomy of those settlements which, since 1990, the beginning of systemic transformation, have obtained the status of towns for the first time. The qualitative features of built-up areas were defined using the indicator showing the share of farm buildings, and height using the indicator showing the number of dwellings per residential building. In this way, a group of new towns with a typical rural physiognomy existing in Poland (Głinojeck, Radłów, Świątniki Górne) was obtained, and settlements centres with unfavourable synthetic index values in the Zachodniopomorskie Voivodship (Gościno, Stepnica) were specified. Their example demonstrates the imperfection of the requirements and suggests that the procedure for granting urban status should to a greater extent take into account the physiognomy of potential towns and verify that aspect of urbanness.

Key words: new towns, physiognomy, synthetic indicator, urbanity, Zachodniopomorskie Voivodship

Wstęp

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę fizjonomii nowych miast jako jednego z wyznaczników stopnia ich miejskości. Morfologia i fizjonomia zaliczane są do tych aspektów miejskości (Szmytkie i Krzysztofik 2011), na podstawie których konstruuje się pojęcie miasta. Zgodnie z definicją językową (*Słownik...* 2002, s. 345) fizjonomia oznacza „cechy charakterystyczne, oblicze, postać, wygląd czegoś”. Fizjonomia miasta to „nauka traktująca o budowie zewnętrznej miasta, czyli o jego ogólnym obliczu, formach zabudowy oraz rodzajach użytych materiałów budowlanych” (Koter 1974, s. 12), a badania fizjonomiczne koncentrują się na „opisie oraz interpretacji zewnętrznych, bezpośrednio widzialnych w terenie, cech krajobrazu miejskiego, głównie zabudowy”.

Tematyką fizjonomii miast zainteresowali się już w XIX w. geografowie niemieccy (Ratzel 1882; Schlütter 1899). W Polsce program badań geografii miast sformułował Wiktor Ormicki (1932), według którego „fizjonomia miasta” była jednym z pierwszych omówionych zagadnień. Z kolei Zdzisław Simche (1928) zaproponował metodologię sporządzania „planu krajobrazowego”, który zamieścił w monografii Tarnowa (Simche 1930). Ważnym osiągnięciem w przedwojennej Polsce była regionalizacja osadnictwa miejskiego w oparciu o cechy fizjonomiczne, jakiej dokonał Stanisław Leszczycki (1936). W późniejszym okresie większą uwagę poświęcono zagadnieniom morfologicznym. Kazimierz Dziewoński (1962) typologię morfologiczną powiązał z ich zróżnicowaniem funkcjonalnym. Kolejne prace skupiły się na analizach planów wybranych miast (Golachowski 1969; Miszewska 1971; Koter 1979), a także na dalszym rozwoju metod badań koncentracji przestrzennej (Kostrubiec 1972; Golachowski i in. 1974). Podsumowania tradycji i dorobku badań z zakresu morfologii miast w Polsce podjęli się Marek Koter i Mariusz Kulesza (1994), którzy określili także jej perspektywy rozwoju (Koter i Kulesza 2007).

Mimo wypracowanego zbioru metod i koncepcji badawczych z zakresu morfologii i fizjonomii nie wyznaczono zestawu prostych w konstrukcji mierników, które mogłyby znaleźć powszechne zastosowanie w procesie decyzyjnym dotyczącym nadania miejskiego statusu. Wobec braku ilościowych metod identyfikacji jednostek osadniczych tendencja fizjonomiczna, jako „bardziej formalna, [...], wychodząca wyłącznie z widzialnych cech, dających się zaobserwować bezpośrednio w terenie” (Koter i Kulesza 2008, s. 260), stała się dość subiektywną formą oceny przestrzeni. Tym samym pojęcie „krajobraz miejski”, na który składa się także rodzaj zabudowy, rozumiany jako „materiał budowlany, wielkość budynków” (Sokołowski 1999, s. 42), może być różnie interpretowane w zależności od grupy interesariuszy i ich celów. Mimo to Waldemar Cudny (2008) analizę fizjonomii Łodzi i Tomaszowa Mazowieckiego oparł na bonitacji punktowej, metodzie ankietowej i wydanych pozwoleniach na budowę. Syntetyczny wskaźnik morfologii i fizjonomii opracował Robert Szmytkie (2014), dokonując w ten sposób uzupełnienia pracy Dariusza Sokołowskiego (1999), który przy konstrukcji sumarycznego wskaźnika urbanizacji nie uwzględnił tego aspektu miejskości. Ten sam autor (Szmytkie 2018) zaproponował później dobór takich wskaźników,

których konstrukcja byłaby możliwa w oparciu o porównywalne w skali kraju i powszechnie dostępne dane, upublicznione przez GUS.

W pierwszej kolejności należy omówić miejsce fizjonomii w procesie identyfikacji miast zgodnie z wytycznymi zawartymi w obowiązujących ustawach i rozporządzeniach. Na podstawie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, [...] dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy”. Podobne sformułowania zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach. Zgodnie z nim Rada Gminy jako wnioskodawca zobowiązuje się złożyć szeregi dokumentów, w tym m.in. „wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub gmin objętych wnioskiem uwzględniający infrastrukturę techniczną i społeczną, układ urbanistyczny i komunikacyjny oraz sposób zagospodarowania terenu”, a także dodatkowo „informację dotyczącą zabytków architektonicznych, kulturowych, wyznaniowych, charakteru i stanu technicznego zabudowy”. Z kolei w ustawie z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych wprowadzono formalnoprawne rozróżnienie pojęcia wsi i miasta. Zgodnie z nią miasto to: „jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych”.

Głównym celem niniejszej pracy jest określenie stopnia miejskości w aspekcie fizjonomii tych miejscowości, które uzyskały status miast po raz pierwszy. Jako zakres czasowy wybrano lata 1990–2020, czyli od transformacji systemowej, która przyniosła zmiany na wielu płaszczyznach funkcjonowania ośrodków, a także od wprowadzenia ustawy o samorządzie gminnym. Słuszność uzyskania i utrzymywania miejskiego statusu oceniono pod kątem fizjonomicznym. Należy jednak podkreślić, iż fizjonomia miasta jest składową morfologii miasta, zwanej także urbomorfologią (Koter 1994). Jako pojęcie węższe nie dotyczy budowy wewnętrznej miasta ani pochodzenia i ewolucji jego części. Wybór zagadnienia fizjonomii i pominięcie innych aspektów morfologicznych, dotyczących rozplanowania miejscowości, wynika ze specyfiki tych ośrodków, które w przeszłości nie posiadały miejskiej tradycji. W przeciwieństwie do miast zdegradowanych, którym po latach przywrócono miejski status, nie odznaczają się one układem urbanistycznym z pozostałościami rynku otoczonego zabudową kamieniczną. Przeprowadzone badania fizjonomiczne miały charakter obserwacji terenowych i analizy danych statystycznych.

Materialy i metody

Dla nowych miast w Polsce, które po raz pierwszy uzyskały miejski status w ciągu ostatnich trzydziestu lat, na podstawie propozycji Szmytkiego (2018) wyznaczono wartości wskaźników dotyczących udziału zabudowy zagrodowej oraz liczby mieszkań przypadających na budynek mieszkalny. Posłużyły do tego

dane GUS dotyczące powierzchni geodezyjnej kraju według kierunków wykorzystania, udostępnione po raz ostatni dla 2014 r., a także zasobów mieszkaniowych według stanu na koniec 2018 r. W przypadku województwa zachodniopomorskiego wykorzystano dane Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Szczecinie z 2019 r. Oprócz możliwości uzyskania aktualnych danych wybór województwa zachodniopomorskiego wynikał również z faktu, iż w ciągu ostatnich trzech dekad powstało tam najwięcej w skali kraju nowych miast, które nigdy wcześniej nie posiadały miejskiego statusu.

Pierwszy ze wskaźników dotyczy udziału zabudowy zagrodowej. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. poprzez termin „zabudowa zagrodowa” rozumie się „budynki mieszkalne, gospodarcze i inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2008 r. pojęcie to zdefiniowano jako „zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza”. Przyjmuje się, iż miejscowości, które aspirują do grona miast, nie powinny na obszarze zwartej zabudowy posiadać zabudowy typu zagrodowego (Szymtykie i Krzysztofik 2011).

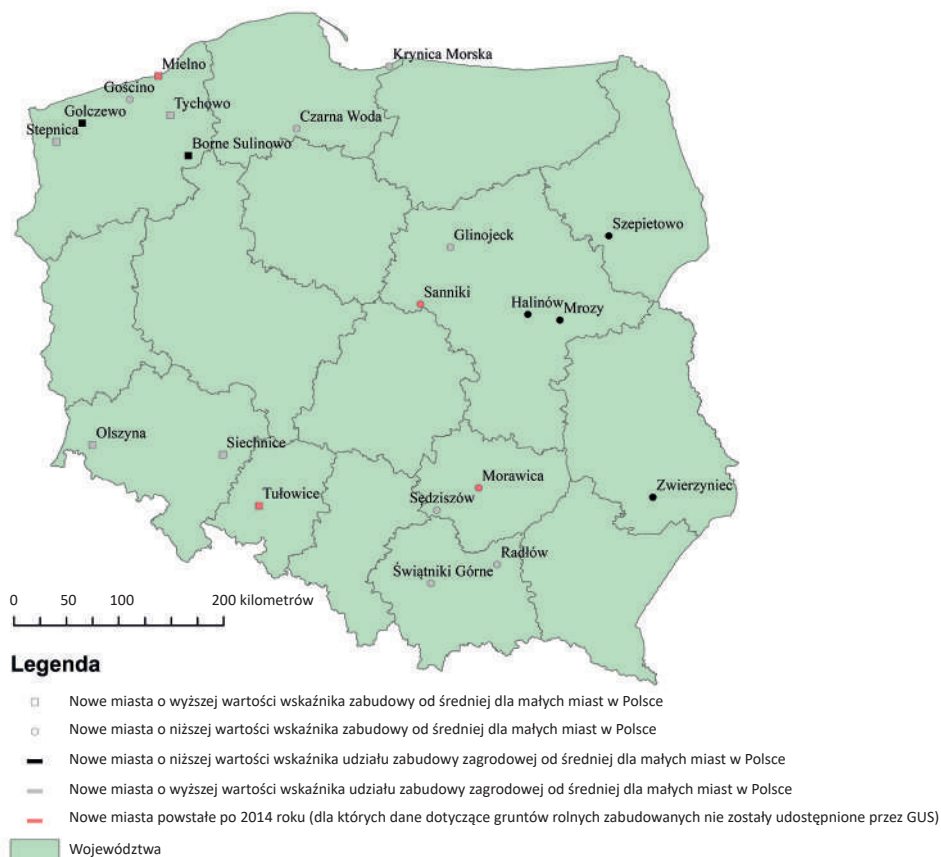
W celu wyznaczenia wskaźnika udziału zabudowy zagrodowej obliczono udział procentowy powierzchni gruntów rolnych zabudowanych w sumarycznej powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. Grunty rolne zabudowane w Obwieszczeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z 3 stycznia 2019 r. zostały zdefiniowane jako grunty, na których znajdują się m.in.: „budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, [...] budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, [...] budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia”. W niniejszym opracowaniu do gruntów zabudowanych i zurbanizowanych zaliczono: tereny mieszkaniowe (symbol B według ewidencji gruntów i budynków), tereny przemysłowe (Ba), inne tereny zabudowane (Bi), zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy (Bp), tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (Bz) oraz grunty rolne zabudowane (Br). W ten sposób uwzględniono wszystkie składowe z wyjątkiem użytków kopalnych (K) i terenów komunikacyjnych (oznaczonych symbolami: dr, Tk, Ti, Tp).

Wskaźnik zabudowy oznaczający liczbę mieszkań przypadających na budynek mieszkalny ma na celu oddanie charakteru zabudowy (przewagi zabudowy jedno- lub wielorodzinnej) i pośrednio jej cech wysokościowych. Zgodnie ze wzorem zaproponowanym przez Szymtykiego (2014) jest wyznaczany jako iloraz liczby mieszkań przez liczbę budynków mieszkalnych.

W przypadku małych miast województwa zachodniopomorskiego, liczących poniżej 20 tys. osób, dwie kategorie wskaźników z zakresu fizjonomii poddano procedurze unitaryzacji. Następnie obliczono iloraz sumy otrzymanych wskaźników cząstkowych przez ich liczbę, zgodnie z procedurą konstrukcji wskaźnika syntetycznego Perkala (Runge 2006). W ten sposób otrzymano wartości z przedziału od 0 do 1. Wyniki dla nowych miast porównano, określając także ich pozycję w hierarchii zachodniopomorskich małych miast.

Analiza fizjonomii nowych miast w Polsce

W latach 1990–2020 łącznie 120 miejscowości uzyskało status miasta. W tym samym okresie czasu tylko jedno miasto zostało zdegradowane, w wyniku włączenia Wesołej w granice administracyjne Warszawy. Wzrost liczby miast nie wynika z rosnącej urbanizacji miejscowości, nie znajduje też na ogół odzwierciedlenia w ich poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego. Zmiany statusu są coraz częściej uwarunkowane działaniami oddolnymi, które zależą od determinacji i poparcia lokalnych władz oraz społeczności. Wiesław Drobek (2002) taką swobodę i możliwość współdecydowania o statusie ośrodka tłumaczył jako przejaw samorządności lokalnej. Z kolei Robert Szymtykie i Robert Krzysztofik (2011) zjawisko polegające na rzeczywistym dążeniu do wyróżnienia się i zwiększenia rangi ośrodka poprzez zmianę statusu na miejski rozpatrywali w kontekście dyfuzji idei umiastowienia oraz usamodzielnienia.



Ryc. 1. Rozmieszczenie nowych miast w Polsce i ich klasyfikacja według wartości wskaźników z zakresu fizjonomii

Źródło: opracowanie własne.

W ostatnim trzydziestolecu zbiór nowych miast utworzyły w większości miasta restytuowane (łącznie 99). Wśród nich 9 miast w województwie śląskim, po włączeniu w granice innych miast, ponownie odzyskało samodzielność. Z kolei 21 ośrodków zostało miastami po raz pierwszy, co stanowi 17,5% ogólnej liczby. Pod względem rozmieszczenia w skali kraju (ryc. 1) najwięcej nowych miast bez tradycji miejskich znajduje się w województwie zachodniopomorskim (sześć) i mazowieckim (cztery). W pozostałych przypadkach wystąpił jeden nowy ośrodek lub dwa ośrodki, a w siedmiu województwach nie zanotowano ich wcale.

Wskaźnik udziału zabudowy zagrodowej przyjął wartości od 0 do 70,8%, w tym sześć ośrodków (ryc. 1) zanotowało niższe wartości wskaźnika względem średniej dla małych miast w Polsce, liczących poniżej 20 tys. osób. Wskaźnik zabudowy oznaczający liczbę mieszkań przypadających na budynek mieszkalny przyjął wartości od 1 do 12,6. Najwyższe z nich wystąpiły w przypadku dwóch

Tab. 1. Nowe miasta w Polsce i wartości wskaźników z zakresu fizjonomii

Nazwa ośrodka	Rok uzyskania statusu miasta	Wskaźnik udziału zabudowy zagrodowej według stanu na 1 stycznia 2014 r. [%]	Wskaźnik zabudowy (liczba mieszkań przypadających na budynek mieszkalny) według stanu na 31 grudnia 2018 r.
Golczewo	1990	15,8	2,8
Sędziszów	1990	28,6	2,3
Zwierzyniec	1990	11,3	1,8
Krynica Morska	1991	16,4	2,1
Czarna Woda	1993	17,0	1,8
Borne Sulinowo	1993	0,0	12,6
Gliniojeck	1993	70,8	1,9
Siechnice	1997	27,3	5,4
Świątniki Górne	1997	64,4	1,0
Halinów	2001	2,5	1,1
Olszyna	2005	55,1	2,5
Radłów	2010	67,9	1,1
Szepietowo	2010	7,5	1,2
Tychowo	2010	23,1	2,5
Gościno	2011	35,7	2,2
Mrozy	2014	8,6	1,1
Stepnica	2014	39,0	2,4
Mielno	2017	–	2,5
Morawica	2017	–	1,3
Sanniki	2018	–	1,5
Tułowice	2018	–	2,7
Średnia dla małych miast w Polsce		16,3	2,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

wyróżniających się ośrodków (Borne Sulinowo, Siechnice). Współczynnik zmienności dla wskaźników w grupie nowych miast wyniósł odpowiednio 78% i 95%. Świadczy to o dużym zróżnicowaniu ich wartości, a tym samym o różnym stopniu ich miejskości w zakresie fizjonomii (tab. 1).

Wysokie wartości wskaźnika udziału zabudowy zagrodowej, powyżej 50%, przy jednocześnie niskich wartościach wskaźnika zabudowy oznaczającego liczbę mieszkań przypadających na budynek mieszkalny, poniżej 2, świadczą o typowo wiejskiej fizjonomii i wystąpiły w przypadku trzech nowych miast (Gliniojeck, Radłów, Świątniki Górne). Przeważa w nich zabudowa niska, jednorodzinna, której znaczny udział stanowi zabudowa zagrodowa. Z kolei najwyższy stopień miejskości w zakresie fizjonomii wystąpił w przypadku dwóch zachodniopomorskich miast – Bornego Sulinowa oraz Golczewa, które jako jedyne zanotowały korzystne wartości obu wskaźników względem średniej dla wszystkich małych miast w Polsce (tab. 1). Pierwsze z nich cechuje brak zabudowy zagrodowej i wysoka wartość wskaźnika zabudowy (powyżej 12), co znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych blokach wielopiętrowych. Miejska fizjonomia Golczewa, choć bardziej zbliżona do średniej, wynoszącej ponad 16% w zakresie udziału zabudowy zagrodowej oraz ponad 2 mieszkania na budynek mieszkalny, świadczy o słuszności uzyskania miejskiego statusu na podstawie aspektu fizjonomicznego.

Szczegółowa analiza fizjonomii nowych miast w województwie zachodniopomorskim

W badanym okresie (pomiędzy 1990 a 2020 r.) największa liczba nowych miast, które uzyskały miejski status po raz pierwszy, wystąpiła w województwie zachodniopomorskim. Były to kolejno: Golczewo (1990), Borne Sulinowo (1993), Tychowo (2010), Gościno (2011), Stepnica (2014) oraz Mielno (2017). Ponadto w 2004 r. status miasta uzyskał Dziwnów, jednak z racji tego, iż miał tradycje miejskie w przeszłości (Najgrakowski 2009), nie został uwzględniony. Znajduje to swoje potwierdzenie w danych zawartych w „Szczecińskim Dzienniku Wojewódzkim” (1947), gdzie Dziwnów znalazł się w wykazie miast na terenie Ziem Odzyskanych, choć już rok później (1948) w podziale administracyjnym województwa szczecińskiego został zaklasyfikowany jako wieś. W latach 1958–1972 Dziwnów miał status osiedla typu miejskiego, jednostki pośredniej pomiędzy wsią i miastem, który nadawano miejscowościom robotniczym, uzdrowiskowym bądź rybackim.

Golczewo położone jest w północno-zachodniej części województwa, na terenie powiatu kamieńskiego, przy drogach wojewódzkich nr 106 i 108. Mimo iż status miasta uzyskało 1 stycznia 1990 r., wciąż podkreśla się ten fakt, używając do celów promocyjnych hasła „Golczewo – Pierwsze Miasto III Rzeczypospolitej”. Miejską fizjonomią odznacza się zabudowa w formie kamienic po obu stronach ul. Zwycięstwa (ryc. 2), a także bloki mieszkalne w rejonie ul. Papieża Jana Pawła II, ul. Witosa i ul. Osiedle Zdrojowe.



Ryc. 2. Fizjonomia zabudowy Golczewa – najstarszego z omawianych miast w województwie zachodniopomorskim

Źródło: opracowanie własne.

Borne Sulinowo leży we wschodniej części województwa, na terenie powiatu szczecineckiego. Miało charakter zamknięty i pełniło funkcję garnizonu wojskowego, gdzie do 1992 r. stacjonowała 6 Witebsko-Nowogródzka Gwardyjska Dywizja Zmechanizowana. Po opuszczeniu przez żołnierzy radzieckich zostało przekazane władzom polskim i zaadaptowane do potrzeb ludności cywilnej. 2 października 1993 r. uzyskało status miasta. Borne Sulinowo cechuje przewaga zabudowy wielorodzinnej (ryc. 3), najwyższe czteropiętrowe bloki mieszkalne znajdują się przy al. Niepodległości. Ponadto występują tu liczne dwukondygnacyjne budynki mieszkalne w zabudowie szeregowej, pozostałość po dawnych budynkach koszarowych.

Tychowo położone jest w północno-wschodniej części województwa, na terenie powiatu białogardzkiego, na skrzyżowaniu dróg wojewódzkich nr 167 i 169. Miejscowość posiada stację kolejową, na której zatrzymują się pociągi relacji Kołobrzeg–Poznań. Tychowo uzyskało status miasta 1 stycznia 2010 r. W Tychowie przeważają budynki mieszkalne jednorodzinne, w formie domów wolnostojących, niektóre także z zabudową gospodarczą na zapleczu. Jest tam również kilka kamienic dwukondygnacyjnych (ul. Wolności, ul. Bobolicka). Zabudowa wielorodzinna zlokalizowana jest w południowo-zachodniej części, głównie w rejonie ul. Kochanowskiego, w formie trzykondygnacyjnych bloków mieszkalnych. Negatywną cechą charakteryzującą Tychowo, wskazaną w badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców, jest „stara zabudowa popegeerowska” (Konecka-Szydłowska 2012, s. 128).



Ryc. 3. Fizjonomia zabudowy Bornego Sulinowa zdominowana przez budynki wielorodzinne

Źródło: opracowanie własne.

Gościno leży w północnej części województwa, na terenie powiatu kołobrzeskiego, przy drodze wojewódzkiej nr 162, która ma formę obwodnicy sąsiadującej od zachodu z terenem zabudowanym miejscowości. Gościno status miasta uzyskało 1 stycznia 2011 r. W części centralnej występuje zabudowa jednorodzinna z budynkami gospodarczymi w obrębie podwórza. Przy ul. IV Dywizji Wojska Polskiego, oprócz domów wolnostojących, znajdują się dwukondygnacyjne kamienice. W najwyższej (częściowo trzykondygnacyjnej) i najbardziej reprezentacyjnej kamienicy mieści się Urząd Miasta. Zabudowa wielorodzinna w formie bloków mieszkalnych zlokalizowana jest w sąsiedztwie ul. Grunwaldzkiej i ul. Torowej. Negatywnym elementem Gościna wskazanym w badaniach ankietowych mieszkańców jest „brak rynku, publicznego miejsca spotkań, parku miejskiego” (Konecka-Szydłowska 2013, s. 202).

Stepnica położona jest w północno-zachodniej części województwa, na terenie powiatu goleniowskiego, przy drodze wojewódzkiej nr 111. Stepnica wraz z przyłączonym obszarem Bogusławia uzyskała status miasta 1 stycznia 2014 r. Wzdłuż głównej ulicy Bolesława Krzywoustego znajdują się domy wolnostojące, jednorodzinne, z towarzyszącą zabudową zagrodową. Najbardziej reprezentatywną część stanowi ul. Kościuszki prowadząca do plaży nad zalewem, z domami dwukondygnacyjnymi, a także Urzędem Miasta oraz charakterystycznym szachulcowym budynkiem Tawerna Panorama. Zabudowa wielorodzinna to głównie czterokondygnacyjne bloki mieszkalne na osiedlu Akacyjnym, a także

nowe osiedle mieszkań komunalnych, złożone z trzykondygnacyjnych bloków przy ul. Kolejowej.

Mielno leży w północno-wschodniej części województwa, na terenie powiatu koszalińskiego, do miejscowości prowadzi droga wojewódzka nr 165. Mielno wraz z przyłączonym Unieściem 1 stycznia 2017 r. uzyskało status miasta. Zabudowa ośrodka charakterystyczna jest dla miejscowości nadmorskiej o funkcjach wypoczynkowych. Znajdziemy tam liczne ośrodki wypoczynkowe i pensjonaty, a także wysokie apartamentowce (ryc. 4). Osiedle domów jednorodzinnych wolnostojących lub w zabudowie szeregowej znajduje się w południowej części Mielna. Zabudowa wielorodzinna występuje w postaci rozproszonej, główne skupisko w postaci trzykondygnacyjnych bloków mieszkalnych znajduje się przy ul. Kościelnej.



Ryc. 4. Fizjonomia zabudowy Mielna – najmłodszego z omawianych miast w województwie zachodniopomorskim

Źródło: opracowanie własne.

Wysokie wartości wskaźnika udziału zabudowy zagrodowej (tab. 2), powyżej 30%, niekorzystnie wpływające na ocenę miejskości pod względem fizjonomii, wystąpiły w przypadku Stepnicy i Gościna. W grupie 55 małych miast województwa zachodniopomorskiego, dla której średnia wyniosła 9,5%, były jednymi z najwyższych (Gościno zajęło 52, a Stepnica 53 miejsce). Wysoką wartością wskaźnika udziału zabudowy zagrodowej, ponad 20%, odznacza się także Tychowo (50 miejsce). Miejscowości te mają genezę ośrodków lokalnej obsługi rolnictwa, co wciąż znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych budynkach gospodarczych, inwentarskich i magazynowych. Tym samym mimo niewielkiego

udziału zatrudnionych w sektorze rolniczym pod względem percepcji przestrzeni mogą być postrzegane przez przyjezdnych jako obszary wiejskie. Brak udziału zabudowy zagrodowej cechuje Borne Sulinowo, które podobnie jak miejscowości nadmorskie (Dziwnów, Międzyzdroje) zajęło *ex aequo* 1 miejsce w grupie małych miast w województwie.

Tab. 2. Nowe miasta w województwie zachodniopomorskim i wartości wskaźników z zakresu fizjonomii

Nazwa ośrodka	Rok uzyskania statusu miasta	Wskaźnik udziału zabudowy zagrodowej według stanu na 1 stycznia 2019 r. [%]	Wskaźnik zabudowy (liczba mieszkań przypadających na budynek mieszkalny) według stanu na 31 grudnia 2018 r.
Golczewo	1990	16,3	2,8
Borne Sulinowo	1993	0,0	12,6
Tychowo	2010	23,9	2,5
Gościno	2011	31,3	2,2
Stepnica	2014	37,2	2,4
Mielno	2017	8,0	2,5
Średnia dla małych miast w województwie zachodniopomorskim		9,5	3,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Szczecinie.

Wskaźnik zabudowy w grupie nowych miast w województwie zachodniopomorskim wyniósł od 2,2 do 2,8 mieszkań na budynek. Jedynym wyjątkiem było Borne Sulinowo, które wskutek dużego udziału wielopiętrowych bloków mieszkalnych w zabudowie uzyskało wartość wskaźnika kilkukrotnie wyższą (12,6) i zajęło pierwsze miejsce w grupie 55 małych miast w województwie. Pozostałe nowe miasta odznaczają się przewagą niskiej zabudowy jednorodzinnej. Znajduje to odzwierciedlenie w uzyskanej klasyfikacji ośrodków: Golczewo (30 miejsce), Mielno (37), Tychowo (39), Stepnica (44), Gościno (47). Najniższe wartości wskaźnika, poniżej 2, wystąpiły w miastach najmniejszych w województwie, liczących do 2 tys. mieszkańców (Tuczno, Nowe Warpno, Moryń).

Wymienione rodzaje wskaźników z zakresu fizjonomii w dalszej kolejności poddano procedurze unitaryzacji. Dla poszczególnych małych miast w województwie zachodniopomorskim obliczono iloraz sumy otrzymanych wskaźników cząstkowych przez ich liczbę, zgodnie z procedurą konstrukcji wskaźnika syntetycznego Perkala (Runge 2006). W ten sposób otrzymano wartości z przedziału od 0 do 1. Wyniki dla nowych miast porównano, określając także ich pozycję w hierarchii 55 zachodniopomorskich małych miast (tab. 3). Najwyższa wartość, równa 1, wystąpiła w przypadku Bornego Sulinowa. Z kolei najniżej w hierarchii znalazły się dwa nowe ośrodki (Gościno, Stepnica), które podobnie jak miasta najmniejsze, liczące poniżej 2 tys. osób (Cedynia, Suchań), charakteryzują się niskim

Tab. 3. Nowe miasta w województwie zachodniopomorskim i wartości wskaźnika syntetycznego

Nazwa ośrodka	Rok uzyskania statusu miasta	Wskaźnik syntetyczny	Miejsce w województwie (w grupie małych miast)
Golczewo	1990	0,35	44
Borne Sulinowo	1993	1,00	1
Tychowo	2010	0,24	50
Gościno	2011	0,13	52
Stepnica	2014	0,06	54
Mielno	2017	0,44	33

Źródło: opracowanie własne.

stopniem miejskości w zakresie fizjonomii. Na podstawie jednego z aspektów miejskości nie można przesądzać o słuszności nadania miejskiego statusu i dokonywać prób całościowej oceny tej decyzji. Stan odmienny od rzeczywistego sugerują jednak uzasadnienia wydane zarówno przez władze miejscowe (wnioskodawców), jak i stronę ministerialną (organ decyzyjny). W pierwszym przypadku są to sformułowania, iż „układ urbanistyczny i charakter zabudowy miejscowości [...] są charakterystyczne dla jednostki miejskiej”, jak w uzasadnieniu wniosku w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Stepnica (Załącznik do uchwały 2013). Z drugiej strony bez podania szczegółów podkreśla się względy „urbanistyczno-przestrzenne (cechy funkcjonalno-przestrzenne projektowanego miasta [...] wykazują jego miejski charakter)”, jak w uzasadnieniu decyzji dotyczącej Gościna (Uzasadnienie do projektu rozporządzenia 2010).

Dyskusja

Fizjonomia jest szczególnym aspektem miejskości. Wpływa na sposób postrzegania ośrodka zarówno przez mieszkańców, jak i osoby z zewnątrz. To właśnie charakter i rodzaj zabudowy oprócz estetyki i ładu architektoniczno-urbanistycznego decyduje o obrazie miasta, jego obliczu. Dlatego fizjonomia stała się także przedmiotem badań socjologów, urbanistów czy architektów (Cullen 1971; Lynch 1960; Rossi 1982; Wallis 1990). Niniejsze opracowanie prezentuje jednak podejście ilościowe w ramach geografii osadnictwa, w którym użyto danych statystycznych dotyczących powierzchni geodezyjnej według kierunków wykorzystania oraz zasobów mieszkaniowych. Wynika to z tego, iż niska zabudowa jednorodzinna oraz obecność elementów zabudowy zagrodowej w postaci budynków gospodarczych, inwentarskich czy magazynowych w części centralnej miejscowości w niekorzystny sposób weryfikuje miejski status. Podaje jednocześnie w wątpliwość słuszność procedury, która w coraz większym stopniu zależy od determinacji lokalnych władz i społeczności, w ramach dyfuzji idei umiastowienia i usamodzielnienia, a nie od stopnia rozwoju atrybutów miejskości danego ośrodka.

Fizjonomiczny aspekt miejskości nowych ośrodków w Polsce nie był w ostatnich latach przedmiotem badań i wnikliwych analiz. Mirek Dymitrow (2012) w pracy poświęconej zróżnicowaniu morfologii miast zdegradowanych i restytuowanych w Polsce zaproponował syntetyczny wskaźnik morfologii miejskiej, który oprócz układu przestrzennego oraz stanu rynku uwzględnia także typ zabudowy. Wyjątek stanowi artykuł Szmytkiego (2018), do którego odnosi się znaczna część niniejszego opracowania, zwłaszcza w zakresie metodologii. W ten sposób wykorzystano dwie kategorie wskaźników. Cechy jakościowe zabudowy określono w oparciu o wskaźnik udziału zabudowy zagrodowej, a cechy wysokościowe na podstawie wskaźnika zabudowy oznaczającego liczbę mieszkań przypadających na budynek mieszkalny. Konstrukcja pierwszego z nich została nieznacznie zmodyfikowana. W niniejszej pracy wybrano tylko część gruntów zabudowanych i zurbanizowanych ogółem, pomijając tereny komunikacyjne oraz użytki kopalne. W ten sposób możliwe było oddanie rzeczywistego charakteru zabudowy, bez uwzględnienia np. bazy lotniczej w granicach miasta Świdwin. Zdecydowano się także na wybór miejscowości, które uzyskały status miast po raz pierwszy, w przeciwieństwie do miast restytuowanych, które pod względem fizjonomii i morfologii znacząco różnią się od miast nowo utworzonych. Znajduje to potwierdzenie w badaniach Szmytkiego (2014), który w odniesieniu do Polski południowo-zachodniej stwierdził, iż „wydzielone typy (miasta historyczne i miasta nowe) znacząco różnią się w zakresie wyznacznikowych dla danego typu cech morfogenetycznych”. Jako zakres czasowy wybrano ostatnie trzydzieści lat, od transformacji systemowej, której znaczenie i skutki były przedmiotem szczególnej uwagi badaczy małych miast (Kwiatek-Sołtys 2004; Zuzańska-Żyśko 2006; Jażewicz 2009).

Wnioski

Analiza miast nowych, które pomiędzy 1990 a 2020 r. uzyskały po raz pierwszy miejski status, wykazała duże zróżnicowanie na szczeblu krajowym. Odmienne wielkości wskaźników wynikać mogą z regionalnych uwarunkowań w ramach sieci osadniczej poszczególnych części kraju. Niekorzystne wartości wskaźnika udziału zabudowy zagrodowej oraz wskaźnika zabudowy oznaczającego liczbę mieszkań przypadających na budynek mieszkalny wystąpiły w przypadku trzech ośrodków. Głinojeck, Radłów i Świątniki Górne odznaczają się przewagą zabudowy niskiej, jednorodzinnej, której w znacznym stopniu towarzyszą elementy zabudowy zagrodowej. W skali kraju najwyższy stopień miejskości w zakresie fizjonomii wystąpił w przypadku dwóch zachodniopomorskich miast – Bornego Sulinowa oraz Golczewa, które jako jedyne zanotowały korzystne wartości obu wskaźników względem średniej dla wszystkich małych miast w Polsce. Borne Sulinowo cechuje brak zabudowy zagrodowej i wysoka wartość wskaźnika zabudowy, powyżej 12, co znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych blokach wielopiętrowych. Miejska fizjonomia Golczewa, choć bardziej zbliżona do średniej dla małych miast w Polsce, wynoszącej ponad 16% w zakresie udziału zabudowy zagrodowej oraz ponad 2 mieszkania na budynek mieszkalny, świadczy

o słuszności uzyskanego miejskiego statusu na podstawie aspektu fizjonomicznego. W przypadku prób całościowej oceny decyzji o zmianie ich statusu należy jednak mieć na uwadze także inne atrybuty miejskości, odnoszące się do cech ludnościowych, gospodarczych czy infrastrukturalnych.

Najliczniejsza grupa miast nowych, które w omawianym okresie uzyskały miejski status po raz pierwszy, wystąpiła w województwie zachodniopomorskim. Strefę zachodniopomorską jako obszar powstawania nowych miast w „strefie bezmiejskiej” wyróżnili w swej pracy Szmytkie i Krzysztofik (2016). Próba bardziej wnikliwej analizy jednego województwa oprócz braku bieżących danych dla miast w skali kraju wynikała także z regionalnego zróżnicowania kryteriów miejskości, na co zwracali uwagę Sokołowski (1998) i Drobek (2002). Zachodniopomorskie małe miasta uzyskały korzystniejsze średnie wielkości wskaźników (poniżej 10% dla wskaźnika udziału zabudowy zagrodowej oraz powyżej 3 dla wskaźnika zabudowy) od średnich dla małych miast w skali kraju (odpowiednio powyżej 16% i powyżej 2). Mimo iż wartości te dotyczyły roku 2014 dla danych w skali kraju i roku 2019 w przypadku województwa zachodniopomorskiego, świadczyć mogą o wyższym poziomie miejskości w zakresie fizjonomii w województwie zachodniopomorskim. W oparciu o najnowsze dane według stanu na 1 stycznia 2019 r. obliczono wielkości wskaźnika syntetycznego dla małych miast w województwie zachodniopomorskim. W ten sposób otrzymano wartości z przedziału od 0 do 1. Najwyższa wartość, równa 1, wystąpiła w przypadku Bornego Sulinowa, co potwierdziło wcześniejsze wyniki z 2014 r. na szczeblu krajowym. Z kolei najniżej w hierarchii małych miast województwa zachodniopomorskiego znalazły się dwa nowe ośrodki (Gościno, Stepnica), podobnie jak miasta najmniejsze, liczące poniżej 2 tys. osób (Cedynia, Suchań). Ich przykład świadczy o niedoskonałości stawianych wymogów w ramach procedury nadawania statusu miast, która w większym stopniu powinna uwzględniać fizjonomię potencjalnych miast i weryfikować ten aspekt miejskości.

Literatura

- Cudny W., 2008, „The study of the landscape physiognomy of urban areas – the methodology development”, *Dissertations Commission of Cultural Landscape*, nr 8, s. 74–85.
- Cullen G., 1971, *The Concise Townscape*, London: Architectural Press.
- Drobek W., 2002, „Polskie nowe miasta (1977–2001)”, w: J. Słodczyk (red.), *Przemiany bazy ekonomicznej i struktury przestrzennej miast*, Opole: Uniwersytet Opolski, s. 71–84.
- Dymitrow M., 2012, *The Hidden Face of Urbanity. Morphological Differentiation of Degraded and Restituted Towns in Poland in the Context of the Efficacy of the National Administrative System*, Gothenburg: University of Gothenburg.
- Dziewoński K., 1962, „Zagadnienia typologii morfologicznej miast w Polsce”, *Czasopismo Geograficzne*, t. 33, nr 4, s. 441–457.
- Golachowski S., 1969, *Studia nad miastami i wsiami śląskimi*, Opole–Wrocław: PWN.
- Golachowski S., Kostrubiec B., Zagożdżon A., 1974, *Metody badań geograficzno-osadniczych*, Warszawa: PWN.

- Jażewicz I., 2009, *Funkcjonowanie małych miast Pomorza Środkowego w okresie transformacji systemowej*, Słupsk: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej.
- Konecka-Szydłowska B., 2012, „Szanse i zagrożenia rozwoju nowo utworzonych małych miast”, *Studia miejskie*, nr 7, s. 123–134.
- Konecka-Szydłowska B., 2013, „Percepcja przestrzeni małego miasta na przykładzie Gościna”, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, nr 15, s. 193–207.
- Kostrubiec B., 1972, „Analiza zjawisk koncentracji w sieci osadniczej – problemy metodyczne”, *Prace Geograficzne*, nr 93, IG PAN.
- Koter M., 1974, „Fizjonomia, morfologia i morfogeneza miasta. Przegląd rozwoju oraz próba uściślenia pojęć”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Matematyczno-Przyrodnicze*, seria 2, z. 55, s. 3–16.
- Koter M., 1979, „Struktura morfogenetyczna wielkiego miasta na przykładzie Łodzi”, *Acta Universitatis Lodziensis, Nauki Matematyczno-Przyrodnicze*, seria 2, z. 21, s. 25–52.
- Koter M., 1994, „Od fizjonomii do morfogenezy i morfologii porównawczej. Podstawowe zagadnienia teoretyczne morfologii miast”, w: M. Koter, J. Tkocz (red.), *Zagadnienia geografii historycznej osadnictwa w Polsce*, Materiały konferencyjne, Toruń–Łódź, s. 23–32.
- Koter M., Kulesza M., 1994, „Badania geograficzno-historyczne osadnictwa miejskiego w Polsce w latach 1918–1993”, w: S. Liszewski (red.), *Geografia osadnictwa i ludności w niepodległej Polsce. Lata 1918–1993. T. 2: Kierunki badań naukowych*, Łódź: PTG, s. 131–161.
- Koter M., Kulesza M., 2007, „Morfologia miast – stan i tendencje rozwoju”, w: I. Jażdżewska (red.), *Polska geografia osadnictwa, dotychczasowy dorobek, program badań*, XX Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Łódź: Wydawnictwo UŁ, s. 303–314.
- Koter M., Kulesza M., 2008, „Zastosowanie metod conzenowskich w polskich badaniach morfologii miast”, w: M. Kulesza (red.), *Czas i przestrzeń w naukach geograficznych. Wybrane problemy geografii historycznej*, Łódź: Wydawnictwo UŁ, s. 257–272.
- Kwiatek-Sołtys A., 2004, *Małe miasta województwa małopolskiego w okresie transformacji systemowej*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Pedagogicznej.
- Leszczycki S., 1936, „Typy fizjonomiczne miast Polski”, *Samorząd Terytorialny*, t. 8, nr 1/2, s. 65–76.
- Lynch K., 1960, *The Image of the City*, Cambridge: MIT Press.
- Miszewska B., 1971, „Analiza morfologiczna Opola”, *Studia Społeczno-Ekonomiczne*, nr 2, s. 180–217.
- Najgrakowski M., 2009, „Miasta Polski do początku XXI wieku”, *Dokumentacja Geograficzna*, nr 39, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Ormicki W., 1932, „Miasto jako przedmiot badań geograficznych”, *Wiadomości Geograficzne*, nr 2, s. 31–33.
- Ratzel F., 1882, *Anthropogeographie*, Stuttgart: J. Engelhorn.
- Rossi A., 1982, *The Architecture of the City*, Cambridge: MIT Press.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Tekst jednolity, Dziennik Ustaw 2019, poz. 1065.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania

- i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach. Tekst jednolity, Dziennik Ustaw 2014, poz. 310.
- Runge J., 2006, *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej – elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*, Katowice: Wydawnictwo UŚ.
- Schlütter O., 1899, „Über den Grundriss der Städte”, *Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin*, nr 34, s. 446–462.
- Simche Z., 1928, „O typach planów krajobrazowych miast”, *Przegląd Geograficzny*, nr 8, s. 67–76.
- Simche Z., 1930, *Tarnów i jego okolica*, Tarnów.
- Słownik wyrazów obcych*, 2002, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Sokołowski D., 1998, „Próba określenia względnej wielkości osiedli oraz kryteriów miejskości”, w: J. Łoboda (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, Studia Geograficzne, 69, Acta Universitatis Wratislaviensis, 2048, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 111–122.
- Sokołowski D., 1999, *Zróżnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego*, Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Szczeciński Dziennik Wojewódzki*, 1947, nr 4.
- Szczeciński Dziennik Wojewódzki*, 1948, nr 13.
- Szmytkie R., 2014, *Metody analizy morfologii i fizjonomii jednostek osadniczych*, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 35, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Szmytkie R., 2018, „Kryteria morfologiczne w procedurze administracyjnej nadawania statusu miasta”, *Wiadomości Statystyczne*, nr 12, s. 40–56.
- Szmytkie R., Krzysztofik R., 2011, „Idea miejskości w Polsce”, w: B. Namyślak (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. T. 2: Zmiany funkcjonalno-przestrzenne miast i obszarów wiejskich*, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 20, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, s. 25–39.
- Szmytkie R., Krzysztofik R., 2016, „Powstawanie miast w strefach bezmiejskich”, *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, t. 29, nr 129, s. 25–35.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. Tekst jednolity, Dziennik Ustaw 2019, poz. 1443.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity, Dziennik Ustaw 2019, poz. 506.
- Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów z 2010 r. w sprawie połączenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany niektórych rozporządzeń (skierowany do uzgodnień międzyresortowych), Rejestr zmian, Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA.
- Wallis A., 1990, *Socjologia przestrzeni*, wybór i oprac. E. Grabska-Wallis, M. Ofierska, Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07.

Załącznik do uchwały nr XX/219/13 Rady Gminy Stepnica z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem o nadanie statusu miasta miejscowości Stepnica, Rejestry Uchwał, Biuletyn Informacji Publicznej, Urząd Miasta i Gminy Stepnica.

Zuzańska-Żyśko E., 2006, *Małe miasta w okresie transformacji. Studium w regionie śląskim*, Katowice: Wydawnictwo Śląsk.

SPIS TREŚCI NUMERÓW 1–4, 2020

ARTYKUŁY

- Nataliya Antonyuk, Oleksandra Fedun, Nataliya Papish* • Joint Border of Ukraine and the European Union: Political and Legal Aspects of Cooperation in the Field of Integrated Border Management 4(82)
- Sabina Baraniewicz-Kotasińska, Donata Adler* • Wartość społeczna w międzysektorowych projektach zrównoważonego rozwoju. Studium przypadku 1(79)
- Natalia Bartkowiak-Bakun* • Wykorzystanie wybranych działań PROW 2007–2013 w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich 2(80)
- Marta Borowska-Stefańska, Michał Kowalski, Szymon Wiśniewski, Bartosz Szustowski, Martyna Maczuga* • The Impact of Statutory Sunday Trading Restrictions on the Choices of Residents of a Large Polish City with Regard to Transport Behaviours and Mobility 4(82)
- Kamil Brzeziński* • Niechciane prawo do miasta? – kilka uwag o pozorności i uwarunkowaniach partycypacji w Polsce 2(80)
- Agata Brzóska, Paweł Swianiewicz* • Elastyczność popytu na lokalny transport zbiorowy w polskich miastach 2(80)
- Ariel Ciechański* • Zmiany w sieci transportu publicznego na obszarach Beskidu Niskiego i Bieszczad w latach 1990–2019 i ich konsekwencje 3(81)
- Małgorzata Czornik, Piotr Gibas* • Zagospodarowanie przestrzenne miast Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii 3(81)
- Grzegorz Gawron* • Srebrna koprodukcja – analiza inicjatyw lokalnych na rzecz osób starszych w wybranych krajach rozwijających się 4(82)
- Adam Gendźwiłł, Tomasz Żółtak* • Ile partii w samorządzie? Partie sejmowe i listy lokalne w wyborach władz gmin w latach 2002–2018 2(80)
- Anna Kołomycew, Bogusław Kotarba* • Zarządzanie konfliktem na tle likwidacji szkół 1(79)
- Tomasz Kupiec* • Do we learn how to learn? Evolution of functions of evaluation systems – the case of Polish regional administration 3(81)
- Marek Mazurkiewicz* • Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny 1(79)
- Wojciech Tomasz Modzelewski* • Dyplomacja bez dyplomatów. Polsko-chorwackie partnerstwa regionalne 4(82)
- Robert Perdał, Paweł Churski, Tomasz Herodowicz, Barbara Konecka-Szydłowska* • Geograficzny wymiar (nie)sprawiedliwości społecznej – wyzwania rozwoju regionalnego i lokalnego 3(81)
- Kamil Piskala, Agata Zysiak* • Od skromnej modernizacji do inwestycyjnej gigantomanii. Wizje rozwoju miasta czasu „łagodnej rewolucji” (Łódź, 1945–1949) 3(81)
- Jakub Rok* • Can Smog Make Us Unhappy? Effects of Perceived and Objective Air Quality on Subjective Well-being 2(80)
- Dominik Sieklucki* • Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w regulacjach prawnych miast na prawach powiatu 4(82)
- Agnieszka Sobol, Monika Krakowiak-Drzewiecka* • Znaczenie mieszkańców w polityce inwestycyjnej miast województwa śląskiego 1(79)

- Dominika Studzińska, Magdalena Szmytkowska* • Konteksty (nie)widzialności w polskich migracjach do Niemiec. Przykład Berlina 2(80)
- Marta Szulc* • Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego – wdrażanie strategii z punktu widzenia partnerów projektów flagowych z województwa zachodniopomorskiego 4(82)
- Przemysław Śleszyński, Damian Mazurek* • Obszary strategicznej interwencji, problemowe i funkcjonalne, w dokumentach strategicznych szczebla krajowego i wojewódzkiego 1(79)
- Jacek Zaucha, Magdalena Matczak, Joanna Witkowska, Adam Szczęch, Adam Mytlewski, Joanna Pardus* • Maritime spatial rent for modelling maritime spatial development 1(79)
- Dominika Zwęglińska-Galecka* • Gentryfikacja wsi: próba określenia przestrzennego zasięgu zjawiska 3(81)

RECENZJE

- Kazimierz Krzysztofek* • Katarzyna Śledziewska, Renata Włoch, *Gospodarka cyfrowa. W poszukiwaniu nowego paradygmatu* 3(81)

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Prosimy o nadsyłanie artykułów w formie elektronicznej na adres:
sril.euroreg@uw.edu.pl

Pełny adres redakcji:

Kwartalnik *Studia Regionalne i Lokalne*

Uniwersytet Warszawski

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych

ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa

e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl

www.studreg.uw.edu.pl

Artykuły powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Abstrakt. Tekst powinien być poprzedzony nie dłuższym niż 100 słów streszczeniem, zawierającym informacje o tematyce i głównych tezach artykułu. Abstrakt pozwoli czytelnikowi szybko zorientować się, do jakich pojęć autor się odnosi. Należy podać również nie więcej niż sześć słów kluczowych.

Abstrakt, tytuł i słowa kluczowe należy przetłumaczyć na język angielski.

Tekst. Objętość artykułu nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (ok. 22 stron znormalizowanych, 40 tys. znaków typograficznych ze spacjami). Tekst musi zawierać wszystkie tabele, mapy, rysunki i inne elementy graficzne w formie gotowej do druku – w zapisie wektorowym. Cytowanie i powołania na innych autorów powinny być oznaczone w tekście przez podanie nazwiska autora i roku wydania publikacji (np. Nowak 1976a; Kowalski 1998). Pełną bibliografię należy dołączyć na osobnej stronie na końcu artykułu.

Autor jest zobowiązany podać swoją afiliację oraz adres poczty elektronicznej, jak również adres pocztowy instytucji wymienionej w afiliacji. Informacje te zostaną umieszczone w notce na początku artykułu.

Prosimy o nadsyłanie tekstów oryginalnych, nieopublikowanych nigdzie wcześniej ani nieoddanych do publikacji w żadnym innym czasopiśmie.

O przyjęciu bądź nieprzyjęciu artykułu do druku decyduje opinia anonimowych recenzentów.

Redakcja nie przewiduje honorariów za opublikowane artykuły. Nadesłane materiały nie będą zwracane.

Szczegółowe informacje dla autorów dostępne są na stronie:
www.studreg.uw.edu.pl.

INFORMACJA DLA CZYTELNIKÓW

Szanowni Państwo, od numeru 2/2021 podstawową wersją czasopisma będzie wydanie elektroniczne. Zamówienia na egzemplarze drukowane prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe „Scholar” Sp. z o.o.

Oboźna 1, 00-340 Warszawa

tel.: 22 826 59 21, 22 692 41 18, 22 828 93 91

dział handlowy: jw. w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl

www.scholar.com.pl