

ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

Numer 2 (84) 2021



Studia Regionalne i Lokalne



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 elektroniczne.
Zgodnie z wykazem MNiSW liczba punktów za publikację
w „Studiach Regionalnych i Lokalnych” wynosi 40.

e-ISSN 2719-8049
ISSN: 1509-4995

Bieżący numer kwartalnika, jak i numery archiwalne można pobrać bezpłatnie
w wersji elektronicznej ze strony <http://studreg.uw.edu.pl>

Zamówienia na egzemplarze drukowane prosimy kierować na adres:

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*)

SPIS TREŚCI

Artykuły

Robert Pyka

Business Tourism as an Instrument for Changing the Image and Sustainable Metropolisation of Postindustrial Cities as Exemplified by the City of Katowice in Poland	7
Turystyka biznesowa jako narzędzie zmiany wizerunku i zrównoważonej metropolizacji miast przemysłowych na przykładzie Katowic	7

Ewa Łaźniewska, Izabela Janicka, Tomasz Górecki

Aktywność ekologiczna gmin z perspektywy transgranicznej na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego	25
Ecological Activity of Municipalities from the Cross-border Perspective. The Example of Municipalities at the Polish-German Border	25

Piotr Maleszyk

Migracje edukacyjne absolwentów szkół średnich. Przykład Lublina	42
Educational Migration of Secondary School-leavers. The Example of Lublin	42

Michał Niebylski

Partnerzy bez partnerstwa? Realizacja zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020	58
Partners without Partnership? Application of the Partnership Principle in the Process of Implementing Regional Operational Programmes in Poland in the 2014–2020 Financial Perspective	58

Maciej J. Nowak, Przemysław Śleszyński, Anna Ostrowska

Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficzna	75
Rulings of Administrative Courts Concerning Studies of Conditions and Directions of Spatial Development of Communes. Public Policy and Geographical Perspective	75

Małgorzata Madej

Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia	93
Ancillary Units and Their Role in Cities with District Rights – the Example of Wrocław	93

Polemiki

Bolesław Domański

Sprawiedliwość społeczna a przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – kilka refleksji dyskusyjnych	109
Social Justice and Spatial Differentiation of Socio-economic Development of Poland – Some Reflections	109

Grzegorz Gorzelak

Różnice regionalne – preferencje polityczne – sprawiedliwość społeczna	117
Regional Disparities – Political Preferences – Social Justice	117

Recenzje

Dominika Milczarek-Andrzejewska

Katarzyna Szmigiel-Rawska, <i>Teorie współpracy terytorialnej</i> . Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans	131
Informacje dla Autorów	134

Artykuły

Business Tourism as an Instrument to Changing the Image and Sustainable Metropolisation of Postindustrial Cities as Exemplified by the City of Katowice in Poland

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(84)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528401

Robert Pyka

University of Silesia in Katowice, Institute of Sociology, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice;
e-mail: robert.pyka@us.edu.pl; ORCID 0000-0001-6690-9207

Abstract

Postindustrial agglomerations struggling with image deficits and environmental problems are looking for new development paths to take. One of these paths can bring about the development of business tourism, including the industry of the organisation of meetings and events. The unique and attractive character of the place can favour taking such a direction. The business tourism sector can therefore become an instrument contributing to the sustainable metropolisation of the city by building up its position in the global network of flows. The development of the meetings and events sector allows, therefore, for a change of image, for a re-evaluation of endogenous resources, including those relating to the industrial past, and for tapping into the unlimited resources of the global network. Increased attention in this network may lead to an influx of more events, and of investors as well. Replacing heavy industry with an enlarged service sector and modern industry based on flexible and innovative small and medium-sized enterprises fosters sustainable development. The meetings and events industry can become a tool for sustainable development and the promotion of its ideas, related to the UN Sustainable Development Goals (SDGs). The trajectory outlined above seems very promising. However, to some extent, it is just a hypothesis. The author undertakes to test it on the example of Katowice, a former industrial city which has decided to follow the route outlined above to become a city that hosts many events, including the COP24 summit in 2018. In the article, the author presents empirical research studies whose authors tried to determine whether the path the city has chosen has a real impact on its image and development. The author also deals with the question of the sustainability of such a development path and the conditions for its self-support in the context of the COVID-19 pandemic crisis.

Keywords

business tourism, meetings and events industry, post-industrial agglomerations, metropolisation, Poland, sustainable development

Turystyka biznesowa jako narzędzie zmiany wizerunku i zrównoważonej metropolizacji miast przemysłowych na przykładzie Katowic

Streszczenie

Aglomeracje przemysłowe borykające się z deficytem wizerunku i problemami ekologicznymi poszukują nowych ścieżek rozwoju. Jedną z nich może oznaczać rozwój turystyki biznesowej, w tym przemysłu spotkań i wydarzeń, czemu sprzyja wyjątkowy charakter miejsca i jego atrakcyjność. Sektor turystyki biznesowej może zatem stać się narzędziem zrównoważonej metropolizacji miasta pomóc w budowaniu jego pozycji w globalnej sieci przepływów. Rozwój sektora spotkań i wydarzeń pozwala na zmianę wizerunku, rewaloryzację zasobów endogennych, także tych odnoszących się do przeszłości przemysłowej oraz sięgnięcie po nieograniczone zasoby sieci globalnej, gdzie zdobycie uwagi prowadzi do napływu kolejnych wydarzeń, ale także inwestorów. Zrównoważonemu rozwojowi sprzyja zastępowanie przemysłu ciężkiego sektorem usług oraz nowoczesnym przemysłem opartym na elastycznych i innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstwach. Sam przemysł spotkań i wydarzeń może stanowić narzędzie zrównoważonego rozwoju oraz promowania jego idei odnoszących się do celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDGs). Nakreślona wyżej trajektoria jest bardzo obiecująca, jednak po części jest tylko hipotezą, testowaną

przez autora na przykładzie Katowic, dawnego miasta przemysłowego, które postanowiło podążać nakreślonym wyżej szlakiem, stając się miastem goszczącym wiele wydarzeń, w tym szczyt COP 24 w 2018 roku. Autor prezentuje badania empiryczne, których autorzy starali się ustalić, czy obranie takiej ścieżki efektywnie wpływa na wizerunek i rozwój miasta. Autor mierzy się z pytaniem o trwałość takiej ścieżki rozwoju i warunki jej samopodtrzymywania, także w kontekście kryzysu branży turystycznej wywołanego pandemią COVID-19.

Słowa kluczowe

turystyka biznesowa, przemysł spotkań i wydarzeń, aglomeracje poprzemysłowe, metropolizacja, Polska, zrównoważony rozwój

Introduction

One of the consequences of globalisation, which manifests itself in the reduction of barriers to all kinds of flows (Robertson 1992: 8) and in the growing interdependence of phenomena that were previously isolated (Giddens 1990: 64), is the emergence of a global scene with nodal cities as important actors. This scene is a space for global flows. It obeys the logic of the network in which the position of a given actor depends on their ability to generate network traffic, produce and direct new connections, and attract attention. As far as cities and metropolitan areas are concerned, the attentionalist character of the global network (Alexander and Söderqvist 2002: 199) results in constant competition between both individuals and groups. The cities engage in group competition by creating networks of a lower order,¹ aimed at increasing their potential and visibility. This is due to the fact that such increase is followed by a rise in resources, which accumulate in places offering the best conditions for their effective use and multiplication. Therefore, choosing a development strategy focused on metropolisation essentially means trying to build up a position in the network of global flows. This is done by developing nodal functions as part of a knowledge-based economy. On the one hand, this strategy involves the need to possess a certain critical mass of local resources (infrastructure, universities, innovative enterprises and representatives of creative industries), but also, and perhaps above all, the ability to transform these resources into network visibility (attention). The visibility may stem from a certain story about a place, from its specific heritage and distinctive character, and it results in redirecting some of the streams of global flows towards this place. The ability to transform local resources into visibility and a nodal position in the network gives cities increased access to the almost unlimited resources of the global network and can be one of the driving forces of territorial development.

1. The meetings and events industry as a factor contributing to the metropolisation of postindustrial agglomerations

In the world's largest metropolises, the processes of network accumulation are largely automatic. Smaller centres, however, usually require some action on the part of the central and local public authorities (Christofle and Massiera 2009: 5). They need to implement strategies focused on the development of metropolitan functions. This is especially the case in post-industrial agglomerations, for which new resources and development paths are sought (Pyka 2015). A new and attractive image must be formed, resulting from an interesting past which endows a place with a unique character. In such centres, metropolisation strategy entails adopting a consciously implemented development policy, based on culture and the meetings and events sector. On the one hand, focusing on culture allows the regions to modify the awkward image associated with their industrial past. On the other, the rich culture of these centres proves to be a valuable and malleable endogenous resource, with a significant potential for the development of those sectors of economy that are based on knowledge and creativity (Pyka 2018a). As these areas captivate with their ambiguity, a consistent image policy allows them to attract the attention of the network. In some cases, it successfully transforms them into attractive places for the organisation of significant cultural, sporting or business events. Developing the industries of culture, meetings and events thus becomes one

¹ An example here is the UNESCO Creative Cities Network, which gathers cities that base their strategy of development in one of seven fields of creativity.

of the key elements of urban development policy, oriented at developing the metropolitan potential and joining the global flow network. The effectiveness of such a strategy can be demonstrated by the fact that, according to statistical data, the sector of business tourism in cities is growing faster worldwide than the whole sector of tourism as such (Cieślakowski 2018: 35).

Katowice is an example of a city that is implementing the strategy outlined above. It is the capital of Upper Silesia, once the largest industrial centre in this part of Europe, and often compared to the Ruhr region in Germany. In the first decades of the twentieth century, people employed in industry made up 87% of the population of Upper Silesia. Of these, 50% were employed in the steel industry and mining. In the late 1970s, employment in these sectors amounted to 850,000 people in Upper Silesia. Almost 40 mines operated in Katowice alone. The political transformation that took place after 1989, compounded by the economic transformation which brought about deindustrialisation, resulted in the collapse of heavy industry and a sharp reduction in employment in this sector. The number of industry employees fell from 112,000 to 40,000 in Katowice alone in the years 1989–2012. This was due, among other factors, to the closure of almost all the mines, the number of which fell from 38 in 1989 to only three today (Tkocz 2015). It was a very difficult period for Upper Silesia and its capital. A profound transformation of the foundations of the economy was required. Replacing the lost jobs with employment provided primarily by the growing service sector became a matter of priority. The sector's share in the economy of Katowice alone increased at the beginning of the 2010s to 76%. The success of the transformation of Katowice is undoubtedly associated with the strategy of metropolisation, which consists of developing functions of a higher order with respect to culture, networking the city in the international dimension, and fostering an image of Katowice as a city of great events. This was accompanied by an influx of foreign investment. An important sign of the metropolisation strategy was the creation of the Upper Silesian Metropolitan Union in 2007, which included 14 largest cities of the conurbation around Katowice. The development of metropolitan functions in the field of culture was associated with strategic infrastructural investments. These included the construction of a concert hall as part of the Science and Musical Education Centre SYMFONIA in 2007, the renovation and extension of the Silesian Philharmonic Orchestra in 2014, and finally the revitalisation of the area of the former Katowice Mine and the establishment of the so-called Culture Zone with its landmarks: the Silesian Museum, the International Congress Centre and, above all, the new seat of the Polish National Radio Symphony Orchestra. Katowice's authorities pursued a strategy of internationalisation and building up a position in the network of European cities by applying for the title of the European Capital of Culture (ECOC). Though unsuccessful, this bid generated dynamics within the city which culminated in the accession of Katowice to the UNESCO Creative Cities Network in 2015. Having acquired the appropriate cultural infrastructure and exhibition facilities, as well as growing international recognition, Katowice began to attract large events, such as the Womex World Music Expo 2017, the UNESCO Creative Cities Network Annual Conference in 2018, and the United Nations COP24 Climate Change Conference in Katowice in December of the same year. Since 2016, the global Intel Extreme Masters eSports tournament has been organised in Katowice, the second edition of which attracted to the city 173,000 players from around the world. It is already known that, in 2022, Katowice will be hosting the United Nations World Urban Forum (WUF11) held under the auspices of the United Nations Agenda for urbanisation and urban settlements of the UN-HABITAT. The gradual change in the image of the city and its networking makes it easier to attract global business players such as IBM, which launched its service centre in Katowice in 2014. The ongoing metropolisation of Katowice was legally confirmed by virtue of the act of 2017, which established the first Metropolitan Union in Poland (Pyka 2018b), comprising an area of 41 adjacent and neighbouring municipalities and vested with competences in the field of transport, spatial planning, socio-economic development and international promotion. In just over a decade, Katowice has been transformed from a medium-sized city, a capital of an industrial region in economic crisis, into a city rediscovering and valorising its past – a capital of a metropolitan area of over 2 million people and a host of events radiating effects on a global scale.

One of the instruments used in the transformation of the city was the adoption of a strategy aimed at the development of the sector of meetings and events. The sector is a driving force, but also a consequence, of metropolisation. Naturally, the organisation and hosting of great events is important to the extent to which it generates changes in the city, endows it with a new image and

fuels its economy. It should not be surprising, therefore, that after a decade of rapid development of the sector of meetings and events, as well as of business tourism in general, the municipal authorities of Katowice have begun to appraise the effectiveness of the path taken. This reflection became the basis for research carried out by the scientists from the Observatory of Urban and Metropolitan Processes at the University of Silesia in Katowice. The main research questions concerned, first and foremost, the significance of the congress and business events organised in Katowice for the image of the city. The goal was to identify changes in this image, as perceived both by the residents of Katowice and the inhabitants of the metropolitan area, and by visitors from other parts of Poland and foreigners coming to the city. Secondly, it was vital to determine the importance of the development of the sector of meetings and events for the socio-economic situation of Katowice and the region. The perspectives of the participants in the events, of the event organisers, and of local entrepreneurs were studied. The study covered over 2,000 people and applied various research methods and techniques, discussed later in the article.

As the studies have basically established the legitimacy of the strategy for the development of the city adopted by decision-makers – a strategy based, among others, on business tourism – another important question arises, which may be difficult to answer based solely on the research, but which is still worth formulating. This is whether it will be possible to maintain, in the longer run, the current trend of development based on the meetings and events industry, considering the global trends in this sector. The key issues here include the rotation of cities in the rankings of leading destinations due to the trivialisation of some of them, a general decline in the number of participants in individual events (ICCA 2018b), and the growing pressure exerted on the business tourism sector to participate in implementing the UN sustainable development objectives by 2030. The fact that Katowice is a city at the outset of the trend, which will continue to benefit from the effect of “newness” for some time, seems to indicate that the current upward trend may be maintained. Furthermore, the analysis of the statistical data for the sector indicates that a part of the market is currently being taken over by medium-sized urban centres. Aside from the question about the future of the meetings and events sector in Katowice, the author’s main aim is to present the results of the research mentioned above. This is to show the scale of the impact the sector has on the image and the development of the city as viewed by the participants of the largest events hosted in this city in 2018. Before the presentation of these results, however, the reader needs to be familiar with the characteristics of the sector of world meetings and events, and with the challenges it faces at the end of the second decade of the 21st century.

2. The structure and potential of the meetings and events sector against the background of the business tourism industry

There are many ways in which literature defines and classifies activities related to the meetings and events industry against the background of the whole sector of tourism, as well as of the other branches of economy. As issues of definition are not the subject of this article, only basic conceptual distinctions will be made here. According to the classification of the World Tourism Organisation, the events and meetings sector should be categorised as business tourism (in French: *tourisme d'affaires*), which is distinguishable from other forms of tourism, particularly leisure tourism (in French: *tourisme des loisirs*) (WTO 2006). Nevertheless, some researchers place the sector of meetings and events outside of tourism as such, due to the sector’s economic nature (Charié 2006). Other specialists, on the other hand, point out that the events and meetings sector not only belongs to the tourism sector, but also that nowadays a hybridisation of business tourism and leisure tourism can be observed. The melding of the two is associated with the ongoing processes of metropolisation. In broad terms, business tourism also includes business travel and participation in trade fairs and showrooms. Nevertheless, due to the commercial nature of these events and, frequently, a work-related obligation to participate in them, some authors apply a narrower definition to the concept of the industry of meetings and congresses (*Tourisme de réunions et de congrès – TRC*), including meetings of the sectors of business, science or non-governmental organisations (Fabry, Christoffe 2013). Regardless of these uncertainties, instead of the concept

of *business tourism*, the concept of *meetings and events industry* is increasingly used, in order to reflect the dynamic development of the sector and in acknowledgement of its growing importance for the economic development of cities and regions (Cieślowski 2018: 36). The terminological diversity outlined here also stems from the fact that organisations in the business tourism sector develop their own classifications of the industry, and also their own methodological approaches in the study of its evolution. For example, in creating its annual statistical reports, the ICCA (International Congress and Convention Association) takes into account recurring events attended by at least 50 participants from at least three countries. Nevertheless, the analyses of this organisation focus on the market of NGO organisations (*association meetings market*), which are analysed independently of the meetings of international governmental organisations. In the approach proposed by the ICCA, the international meetings market consists of corporate meetings and non-corporate meetings. The latter include the meetings of governmental organisations and agencies mentioned above, but also meetings of international non-governmental organisations (ICCA 2018a). The UIA (Union of International Associations) has developed its own methodology for studying the sector of meetings and events as well. It applies more stringent criteria in defining and researching the “meetings” sector. The meetings should last for at least three days and bring together no fewer than 300 participants from at least five countries, the foreign guests representing a minimum of 40% of all persons participating in the event (POT 2019). From the perspective of the research problem undertaken in this text, the terminological conventions mentioned above are of secondary importance. The author will use the concept of the meetings and events industry. The basic question remains in what way the development of broadly understood business tourism and, more precisely, the industry of meetings and events, allows former industrial cities and agglomerations to enter the path of metropolisation and to change their image in order to become nodes in the network of global economic flows, and thus to attract specific resources. In this approach, all those events may be relevant which cause the inflow of actors and resources to a given urban centre, and which increase its internationalisation and strengthen its position in the network.

When analysing the evolution of the meetings and events sector, not only is the quantitative trend important, but so are the changes in the decision-makers’ approach to the sector itself. Their growing awareness of the role it plays is just as significant. The example of France can be cited in this context. Until the 1980s, the organisation of meetings and events in a city was treated there as a matter of secondary importance, unrelated to its traditional functions and therefore not requiring attention or special treatment. The change of the approach in France was related to, among other things, the decentralisation reforms of the 1980s, and the partial taking over by the local government elites of the responsibility for local and regional development. The meetings and events sector then started to be treated as a lever for territorial development, opening up access to external resources. Free from the limit of seasonality inherent in classical tourism, this sector began to appear as an effective link between leisure tourism, business and internationalisation (Christoffle and Massiera 2009: 11). The recognition of the business tourism sector as an important element of the urban development strategy was also connected with a rapid increase in the turnover of this sector of the economy. The increase went hand in hand with the development of the global economy, as a result of a decrease in transport costs, freedom of communication and the flow of various types of resources. Data collected by ICCA since 1963 show an average of 10% annual increase in the number of recorded meetings, which means that their total number doubles every 10 years on average. However, it should be emphasised that the continuing upward trend, including in the number of participants of meetings in the entire sector, is accompanied by a change in their character. Although the number of meetings is constantly growing – the number of recurring meetings included – they have become smaller in the number of participants, and tend to last shorter. The share of annual (i.e. recurring) meetings increased from 36.1% in the years 1963–1967 to 59.8% in the years 2013–2017, while, in the same period, the average number of participants per event dropped from 1,263 to 409, and their average duration decreased from almost six (5.78) days to less than four (3.65) (ICCA 2018a). The good condition of the sector can also be confirmed by the annual increase in its expenses, which rose by 4% only between 2017 (EUR 10.6 billion) and 2018 (EUR 11 billion). Research conducted among the ICCA members also showed that, in 2018, their income increased compared to the previous year by about 8–9%. The largest increase in income

was recorded in rental (45%) and gastronomy (33% – food and beverages) (ICCA 2019a). As regards the meetings sector divided into industries, meetings in the field of technology record the highest growth dynamic, exceeding that of medical meetings, which still occupy the largest share in absolute numbers (16.6%).

Looking at the performance of the meetings and events sector in geographical terms, it should be noted that the most popular destinations change every five years on average. Although Europe remains the area where the largest number of meetings is hosted, its market share dropped from 71.8% in the years 1963–1967 to 53.6% in the years 2013–2017. In the same time period, Asia's share in the meetings and events market recorded by ICCA increased from 8.4% to 18.5%. In the ranking of cities according to the number of meetings held in 2018, the leading positions were occupied by, respectively, Paris, Vienna, Madrid, Barcelona and Berlin. The leaders in the ranking of countries are, respectively, the USA, Germany, Spain, France and the United Kingdom. Among the cities receiving the largest number of participants, the ranking of the top five is similar. These are, respectively, Barcelona, Paris, Vienna, Munich and Berlin (Munich replaces Madrid here). When countries are ranked according to the number of participants, the list is again similar and includes, respectively, the USA, Spain, Germany, France and Canada, which replaces the UK in the fifth position (ICCA 2018b).

Poland is far from the top positions in the rankings indicated, but owing to the fall of communism, the accession to the European Union and the metropolisation of the largest Polish cities, the country is not only noticeable in the rankings, but also advancing in them. Considering only the post-communist period, the number of meetings held in Poland, as registered by the ICCA, increased from 149 in the years 1993–1997 to 1039 in the years 2013–2017. Thus, Poland has advanced to the 19th position in the group of 20 countries of the world receiving the largest number of meetings – replacing Argentina at this rank. Poland managed to maintain the 19th position (11th in Europe) in 2018 as well, when it also reached the 25th place in the world in estimated numbers of participants. The largest Polish cities and metropolitan areas are beginning to attract a large number of events. This results in increasing visibility, reflected in the rankings. In the ICCA report for 2018, Warsaw was ranked 29th, Kraków 45th, Poznań 120th, while Wrocław and Gdańsk took the 180th and 196th positions, respectively (ICCA 2018a). According to the Polish Tourist Organisation's classification, in 2018 alone, 22,152 meetings were held in Poland – an increase of 4.72% compared to the previous year. The largest percentage of events (36.7%) were related to the trade and service sector, followed by meetings of groups in the humanities (16.5%). More than half of all the events considered were congresses and conferences (55%) (PTO 2019).

3. Global challenges to the meetings and events sector and its importance in relation to the UN SDGs until 2030

The growing potential and scale of the meetings and events industry sector, and, therefore, also its impact on the society and the economy, goes hand in hand with the growing self-awareness of the industry representatives regarding their social and environmental responsibility. As a result, the industry's potential contribution to the achievement of the UN's 2030 sustainable development goals is now to be considered. However, such consideration would not be possible without developing a measurement methodology and conducting reliable research to determine the scope and level of the sector's impact on the environment beyond the dimension of pure tourism. It turns out that the meetings and events sector, treated as part of the tourism sector, generates multiplier effects in over 30 sectors of the economy related to it. These range from transport to communication, construction, gastronomy, safety, culture, and sport (Khoreva et al. 2019). An interesting methodology for studying the impact of the event industry has been developed by researchers from Oxford Economics. They distinguish three basic groups of impact factors. The first group consists of direct impacts. These include the number of events, guests and exhibitors, followed by direct spending by exhibitors and participants, and the expenses associated with the meetings. The group of direct impact factors also includes the number of jobs supported by the sector and the GDP it generates (direct GDP and employment). According to the Oxford Economics' data for 2018, the meetings

and events sector generated EUR 115.9 billion of direct expenditure, created 1.3 million jobs and generated EUR 66.7 billion in GDP. This places the industry on a position equivalent to the 72nd ranked national economy in the world. The second group consists of indirect impacts related to the so-called supply chain. Examples here include energy, food and specialised services related to marketing, equipment maintenance, cleanliness and technological support, as well as financial, accounting and legal services. The last group comprises “induced impacts” related to the expenditure derived from the salaries of the event sector employees, such as hotel employees, and their consumption. The Oxford Economics researchers have attempted to calculate the overall impact of the events sector, taking into account all the three groups of factors. They estimated it at EUR 275 trillion in expenditure, 3.2 million jobs and EUR 167.2 trillion in GDP. This is a potential equal to the 56th national economy in the world, ahead of the economies of countries such as Hungary, Kuwait and Ecuador (Oxford Economics 2019). An interesting approach to analysing the impact of the event industry was proposed by scientists from the University of Technology in Sydney, who conducted research during five international events which took place in this city in the years 2009–2011. Their goal was to identify not only the economic but also social benefits resulting from the development of this sector of the economy. They distinguished four basic groups of effects and benefits, to which they assigned 12 impact indicators. The following benefits and effects were distinguished:

- a) general benefits and outcomes, such as assimilation of new ideas, knowledge and perspectives by the participants;
- b) individual benefits and outcomes gained, including new contacts and development opportunities;
- c) benefits and outcomes gained by the host destination, such as new opportunities for local organisations, associations and the private sector;
- d) benefits related to the ways in which the effects and benefits mentioned above are used (how individuals used benefits and outcomes), that is, for example, the way in which knowledge acquired during the meetings is used in practice.

Furthermore, five impact dimensions have been identified in the analysis of the indicators for each of these groups, i.e. intrinsic, practical, social, economic and attitudinal. The research results point to a long chain of connections and impacts (long-tail) of the events industry, which enriches Australian human capital with competences, the latest knowledge, global networks and cooperation projects generating innovation (Edwards, Foley, Schlenker 2011).

The dynamic growth of the meetings and events sector is also a serious challenge for the sector itself and its environment. The continuous increase in the number of events and the fast rotation in the rankings of preferred destinations translate into increasingly fierce competition on a global scale for drawing the greatest number of the most attractive events. The sheer size of an urban centre and its infrastructure are no longer sufficiently attractive. As distance itself ceases to be of key importance, soft factors such as the nature of the place, its atmosphere, its culture and the specific “story” about it also come into play. One of the most effective ways to communicate the attractiveness and specificity of a place is digital instruments, including the use of social media. It should not be surprising, then, that, among the key challenges for the meetings and events sector, its representatives point to “digitalisation” (ICCA 2019a, UFI 2019a). Broadly understood, digital tools not only allow for effective territorial marketing on a global scale, but are an additional convenience for participants during events, which affects the assessment of the events. According to ICCA, more than 60% of congress locations offer free Wi-Fi with the rental price, half of which guarantee a broadband connection of at least 5Mbps. Organisers increasingly frequently offer online services with the use of social media and interactive maps and reach out for Big Data technologies in an effort to anticipate the needs of guest customers. This is confirmed by a survey conducted by UFI in 2019, according to which 50% of the members of this organisation developed additional digital services to accompany existing events and meetings, in the form of applications, digital advertisements and visual communication systems. In addition, 28% of them reported the digital transformation of their own enterprise and its internal processes (UFI 2019a).

The meetings and events sector is developing dynamically and provides development opportunities. At the same time, through the enormous flows of people and the consumption they generate,

it exerts a significant pressure on the environment. The implementation of sustainable development assumptions in the functioning of the meetings and events industry is probably the greatest challenge for the sector. Therefore, the Sustainable Development Goals, defined in the 2030 Agenda for Sustainable Development adopted by the UN in its resolution of 25 September 2015, are becoming an important reference point for the industry. The implementation of the SDG assumptions can be considered at three levels. Firstly, as a tool for changing practices among the organisers of events and meetings, secondly, as a way to promote specific destinations and make them stand out as socially and environmentally responsible, and thirdly, as an instrument for raising awareness and shaping attitudes in the field of SDGs among the participants of meetings and events.

The activities of the sector of meetings and events pertain primarily to Goal 12 of the Agenda, which mentions the assurance of sustainable consumption and production. However, among the specific actions recommended in this document, one should also indicate Action 8.9, relating directly to the sustainable tourism industry and its impact on local labour markets, local culture and products (*By 2030, devise and implement policies to promote sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture and products*). Increasingly, organisers of large events reach for a wide range of initiatives and activities that can reduce any negative impact on the environment. These include, for example, the use of energy-saving devices and renewable energy sources, appropriate water and waste management systems, and the purchase of local food products. Copenhagen is often given as an example of a city which has adopted holistic thinking about the city's tourism sector as part of the "Tourism for Good" project. Copenhagen hotels, conference centres, NGOs, universities, etc. were included in this project, and have adopted the SDGs as their common reference point (ICCA 2019b). The creation of a database of good practices corresponding to the specific SDGs, undertaken by UFI (*The Global Association of the Exhibition Industry*), was an interesting initiative. It turned out that, in addition to the aforementioned Goal 12, to which 70% of the reported initiatives referred, among the other frequently invoked goals there were: Goal 8 (decent work and economic growth), Goal 9 (industry, innovation and infrastructure), Goal 11 (sustainable cities and communities), Goal 17 (partnership in achieving goals), and Goal 13 (action with respect to the climate). During the events organised by RAI Amsterdam and ICC Sydney, joint efforts were made to reduce food waste by partially redistributing it, and to transform non-edible waste products into fertiliser. Another interesting example is the waste management policy introduced by the Oregon Convention Centre. This policy was adopted in contracts signed with suppliers, who committed to complying with certain principles, e.g. exclusion of non-recyclable products and waste segregation, and paid a deposit (Waste Diversion Deposit) which was returned after the supplier fulfilled the obligations (UFI 2019b).

The gradual penetration of thinking in terms of the SDGs into the meetings and events industry has led to attempts to develop common standards and indicators of "responsible and sustainable destinations", the measurement of which would allow cities to monitor the results and compare them within the sector. These are certification or accreditation systems such as: ISO 20121, the Event Sustainability Management system, and the Green Meeting certification, Green Globe. However, the Global Destination Sustainability Index (GDSI) is currently probably the most recognisable tool for assessing the social and environmental responsibility of actors in the meetings and events sector. It allows for the assessment of cities and organisers in four main dimensions, i.e.:

- city environmental strategy and infrastructure
- city social sustainability performance
- industry supplier support – restaurants, hotels, etc.
- convention bureau strategy and initiatives.

Although the primary goal of the certification and rankings system is to measure and control the results achieved, gaining prestigious titles and leading in the rankings is also becoming an effective tool of marketing, and an element which offers a competitive advantage, and thus tends to attract still more events. Copenhagen, mentioned earlier, is a good example here, as it makes an excellent use of the second place it has reached in the GDS-Index marketing. Displaying social and environmental responsibility can be an effective promotion tool. It may also serve as a bargaining chip in discussions with international organisations which are looking for destinations that fit their strategy of thinking about the future of the planet.

When considering the possible contribution of the meetings and events sector to achieving the objectives of the Sustainable Development Strategy by 2030, not only should possible changes in the practices of the meeting organisers and their partners be taken into account, but so should the scale of the impact of the external sector. Given the UFI data, which indicates that approximately 32,000 events take place annually, with around 303 million guests and 5 million exhibiting companies directly involved, immediate access to an extremely large auditorium is at stake here. With its wide chain of service providers and partners, representing the public sector, non-governmental organisations and business, the sector of events offers great opportunities for exerting collective impact on the awareness and attitudes of people. They, in turn, can communicate these attitudes to their environments (2019b). Thus, the meetings and events sector can realistically contribute to the implementation of the SDGs. To make this possible, certain conditions must be fulfilled, though, which were formulated by the authors of the report presenting the results of the GDS-Index for 2019 in the form of recommendations. The basic condition is to fit the 17 SDGs into a framework for the functioning of the meetings and events sector. It is necessary to measure the positive and negative effects of events reliably, based on scientifically developed data, as a condition for making effective adjustments. Cooperation is needed among a wide range of stakeholders, whose ideas, conclusions and concepts should be considered in inclusive discussions. Finally, the authors of the report recommend advocating a nutritional revolution based on local products. The awareness of the participants of the events should be refashioned, so as to generate demand for sustainable and socially responsible products and services. Finally, adopting the logic of sustainable development requires the incorporation of these values in an authentic and coherent story about a place, supported by data and specific actions. Achievements and success should be reported and promoted through, among other measures, participation in rankings and applying for certificates and awards (GSDI 2019).

On the basis of the points considered above, it is concluded that the meetings and events industry can become not only an important factor in local and regional development, but also a source of broader strategies for a “sustainable” transformation of the city – a transformation which would extend beyond the sector of tourism. This is conditioned by the mobilisation of actors operating in this sector and its environment to cooperate as part of a joint strategy linked directly to the SDGs. Such cooperation is enhanced by the actors’ awareness that only coherent and complementary activities that take into account social and environmental responsibility can bring about an increase in the competitiveness and attractiveness of a given destination while maintaining its ecological values. However, the cooperation in question is not something obvious, which might occur automatically. The results of studies conducted in France and Canada confirm that while cooperation among public actors is relatively frequent, the inclusion of private entities is by no means universal (Christofle and Massiera 2009: 14). It is clearly connected with the issue of the impartiality of the public entities that manage, among other things, exhibition infrastructure. However, it is also related to the private sector’s desire to maintain autonomy. The leading positions of these two countries in the rankings of hosted events are not a factor in such cooperation, though the gradual erosion of the position of Western countries in the rankings shows the consequences of such a state of affairs.

4. The meetings and events sector in Katowice and the change of the city’s image and potential

The modern meetings and events market is increasingly opening up to medium-sized cities, which have a “human scale” and which can tell their story in an appealing way. Their weaknesses can actually be an asset, because such locations can change into living laboratories where the participants of events are able to witness changes taking place and even become involved in them. Should not the organisation of the COP 24 Climate Summit in December 2018 in Katowice, the capital of what was once the most industrialised region in Central Europe and a hard coal basin, be considered an example of this potential? The trends in the sector, outlined earlier, favour such an approach. They include, on the one hand, a continuous increase in the number of events, but on the other, a decrease in the size of events, as shown by the number of participants, shorter

duration, rapid rotation of popular destinations in conditions of strong competition and, finally, the search for new and original places resulting from an increasing ease of travel.

Katowice, whose transformation process is described in part one, is undoubtedly a beneficiary of the dynamically developing business tourism sector. According to the data from the Katowice Convention Bureau, a total of 6,170 business meetings took place in the city in 2018 alone, of which slightly more than a quarter lasted for two days or longer. The events attracted 758,000 persons in total, whose expenses in Katowice amounted to nearly 190 million PLN (EUR 44 million) (Cieślowski 2019). Therefore, one aim of this article is to demonstrate how the events industry, developing with the support of the Katowice municipal authorities, influences the position of the city, its economic potential, including local business, and its external and internal image – including the local identity of its inhabitants. The results of the research carried out by the team of the Observatory of Urban and Metropolitan Processes, commissioned by the City of Katowice, will be presented here. The city authorities recognised the need to collect reliable data to assess whether a development path based on the events industry would bring about the expected results. The research was conducted in 2018 and included four large events, in which the number of participants ranged from 3,500 people to nearly 170,000 (Tab. 1). In order to obtain a holistic view of the matter, the image of the city was examined from the perspective of three groups of respondents, i.e. representatives of event organisers, direct participants in the events and local entrepreneurs. A separate methodological approach was applied to each group, with research methods and data collection techniques adapted accordingly. In surveys conducted among local entrepreneurs and event organisers, the selection of individuals for the study was intentional and the technique of IDI (individual in-depth interview) was used. Along with interviews with four representatives of event organisers, 32 local enterprises were surveyed in the study, representing industries such as trade, hospitality, gastronomy, medical services, transport services, and also cultural institutions. However the basic source of empirical data consisted of questionnaire-based interviews (PAPI, or paper and pencil interview) conducted on a sample of 1,115 event participants composed of – for each event – equal numbers of Katowice residents, inhabitants of the other municipalities in the Upper Silesian Metropolitan Union, and people from elsewhere in Poland and abroad.² The research also assumed the use of an Internet questionnaire (CAWI, or computer-assisted web interview). However, this proved possible only with participants of the Intel Extreme Masters (IEM) tournament, which was related to the nature of the event (e-sports) and the profile of its participants, from whom a total of 885 electronically filled-in forms were collected. However, due to the lack of empirical data for the remaining events collected using this technique, the CAWI results could only serve as a reference in the analysis of PAPI results taken from the IEM event.

Due to the comprehensiveness of the issues covered in the research, only problems directly linked to the impact the events sector has on the image and development of the city will be discussed below. For example, issues related to reasons for participation in the event, or the evaluation of the organisation of the event itself, are not discussed here.³

Among the participants of the events, a majority had already visited Katowice before, although first-time visitors also constituted an important group (between 16.0% and 22.0%). One event stood out here in particular – the European Congress of Small and Medium-sized Enterprises. Approximately one in five respondents participating in this congress was visiting Katowice for the first time (22.1%). This was most true of foreign guests, the majority of whom (61.4%) were visiting Poland for the first time. The foreign guests of the four examined events decided more often than Poles to stay in the city for a longer time (three to five days) and were mostly accommodated in

² The selection of samples was to ensure that they are typologically representative. In the case of each of the events, the study included about 280 people, with 70 representing each of these groups: the inhabitants of Katowice, those of other parts of the Upper Silesian Metropolitan Union, participants from other parts of Poland and foreign guests. In each of the groups, the researchers strove to include equal numbers of men and women and persons in each of the five age groups.

³ The problematic issues of the research conducted at the request of the city of Katowice also included problems which are not presented in this article, such as the reasons for the participation in events, the sources of information about the event, the characteristics of the participation (number of days, accompanying persons), the assessment of the event (organisation, access to information, attractiveness of the programme, atmosphere, accompanying events), the organisation of their journey and stay in the city. More in the report: Rafał Muster, Robert Pyka, Łukasz Trembaczowski, Agata Zygmont, *Impact of the Congress and Business Events Sector in Katowice on the City's Development and Image*, research report, City of Katowice, 2018.

Tab. 1. Basic information about the events included in the research conducted by the Observatory of Urban and Metropolitan Processes

	Intel Extreme Masters	Health Challenges Congress	European Economic Congress	European Congress of Small and Medium-sized Enterprises
Edition	5	3	10	8
Main organiser	ESL; Intel	PTWP SA Group	PTWP SA Group	Regional Chamber of Commerce in Katowice
Event Date	24–25 February; 2–4 March 2018	8–10 March 2018	14–16 May 2018	17–19 October 2018
Duration	5 days	3 days	3 days	3 days
Participants	• e-sport fans, • computer players environment, • producers of computer games, hardware and software	• circles of professionals in health services, • academic circles • people interested in health issues	• representatives of state authorities, • representatives of the European Commission, • entrepreneurs • academic circles • representatives of economic self-government • people interested in economic issues	• representatives of local authorities • representatives of the European Commission, • entrepreneurs (mainly representatives of small and medium enterprises) • academic circles • representatives of economic self-government • people interested in the issues connected with small and medium-sized enterprises
Approximate number of participants	169,000	3,500	11,500	6,500

Source: Muster et al. 2018.

Katowice itself (above 80%). The Polish participants in greater numbers stayed in other cities of the agglomeration, which might be attributed to the availability and price of places to stay in the region. The vast majority of participants in the four events decided to stay in a hotel. The choice of a city to stay in and the duration of the stay directly impact on the income of the enterprises operating in the city, and thus also the condition of its economy. For the same reasons, other forms of activity besides participation in the event and the places and facilities they had the opportunity to visit were also found to be important. The most frequent activities besides attending the events themselves included spending time in pubs and restaurants and walking around the city. These were followed by shopping and visiting shopping malls. Only one in ten respondents reported taking part in a cultural event – a concert, film show or performance. Although the participants in the events devoted relatively much time to consumption, in the broader meaning, a large section of them decided to explore the city. In the case of each event studied, more than half of the respondents listed the Spodek as their favourite place in Katowice. Despite its being the oldest facility in the Culture Zone, established in the revitalised area of the former Katowice coal mine, it is still the landmark of the city for many. It is now integrated with the International Congress Centre (ICC), in which all four of the events discussed took place. As other favourites, the respondents most often cited other features of the Culture Zone, e.g. the concert hall of the Polish National Radio Symphony Orchestra (NOSPR) and the Silesian Museum. These are new facilities, which are clearly turning into Katowice landmarks. The Silesian Provincial Park, called the “lungs of the city” and covering an area larger than Central Park in New York City, enjoyed similar popularity. Furthermore, among the frequently indicated attractions there were Mariacka Street, where restaurants, clubs and pubs are densely located, Nikiszowiec, a historic miners’ residential estate, and the Valley of the Three Ponds, a recreation area for Katowice’s residents. What is immediately striking when generally

considering the forms of activity undertaken in the city by the participants of the congress events studied, is the low level of interest in what the city has to offer culturally.

The main goal of the study was to determine the impact that the organisation of meetings and events in Katowice has on the perception of the city, which has struggled with a problematic image stemming from its industrial history. Although the industrial character of the city is now a thing of the past, the image tends to persist, especially in the minds of those who have never seen it or who visited it many years ago. Those who visit the city on the occasion of one of the events held there have an opportunity to revise their stereotypical image and to counteract its diffusion in their social networks. It was therefore crucial to get the respondents' opinions on the specific features of the city and to determine whether they intended to return. The results indicate that Katowice is an attractive city, as the vast majority of respondents (from 86.9% to 93.6%) reported a willingness to visit the city again. The IEM participants dominated in this group, which may be related to the fact that they availed themselves of the city's attractions much more often than the participants of other events. As the purpose of their next visit, the respondents most frequently cited participation in another congress or business event. However, a similar percentage of them wanted to return to Katowice to be able to take tours of the city and take part in its cultural events, especially those connected with music. The respondents were then asked to evaluate the city according to specific functions. Treating these assessments as items on an interval scale and assigning numerical values to them (from 1 for "very bad" to 4 for "very good"), the average scores for each of the functions were calculated. Katowice received the highest evaluation for consumer availability and shopping opportunities (average rating between 3.7 and 3.8). Much more importantly, though, the city also received high marks for its climate and atmosphere (average between 3.4 and 3.6), and for the friendly attitude of its inhabitants (average of 3.6). Katowice received a lower, though still objectively high, average rating in terms of security (between 3.4 and 3.5). On the other hand, the respondents rated the public transit connections relatively low (average between 3.4 and 3.6) as they did the ease of getting around the city (average between 3.3 and 3.5). Cleanliness was the function rated the lowest. The event participants' ratings ranged between 3.2 and 3.3 here, though it should be remembered that on the scale used, the value of 3 points still means "good". An interesting observation is that foreign guests generally rated Katowice higher than did visitors from other parts of Poland. One possible explanation for this is that, during their stay in the city, Polish respondents were unable fully to abandon their previous, stereotypical image of Katowice. Meanwhile, foreign guests visiting the city for the first time were largely free from stereotypes in their perception.

An issue of primary importance in the research was to determine whether, in the respondents' opinion, holding large events in Katowice affects the economic situation of the city, its metropolitan area, and the region, and whether it contributes to a change in their image. The inhabitants of the metropolitan area of Katowice, particularly those living in the city itself, recognised that the prestige of the events organised in Katowice has a positive impact on the image of the city and its surroundings. They were aware that further development of the meetings and events sector in Katowice means that the city, the agglomeration and the region will all become increasingly known to the world. Therefore, in the opinion of the respondents, the authorities should support the organisers of such projects, as they are a source of pride for the inhabitants of the agglomeration and the city and influence their urban and metropolitan identity. The majority of the respondents said that the congresses and business events taking place in Katowice contribute to the revival of the city centre, but also to that of the agglomeration and the region as a whole. As they stated, these events foster economic development, contributing to the increase in the number of jobs, and benefit companies operating on the local market. Almost all respondents (from 93.0% to 99.5%) said that Katowice was a city suitable for organising large events. This opinion was most strongly held by the residents of Katowice and the municipalities belonging to its metropolitan area. This is particularly important, as it is the residents who are most often exposed to various types of inconvenience associated with the organisation of such events in a city. However, the results of the research show that the majority of Katowice residents are not bothered by negative impacts or inconvenience resulting from organising events in the city. Respondents who did point to certain difficulties often mentioned traffic jams, more crowded streets, shops and restaurants, or dirtier streets and pavements.

In this context, the perspective of local company owners and managers is worth presenting, as is that of the event organisers (also mostly entrepreneurs), with whom several series of individual in-depth interviews were conducted. Respondents from these groups generally expressed optimism resulting from the observed improvement in their company's economic situation as compared to previous years. The event organisers also indicated that their undertakings were profitable. In this respect, the respondents pointed to the positive change in the image of Katowice that has been observed for several years, from a city associated with heavy industry to a city of modern business and services, hosting large international trade fairs and congress events. In their opinion, the attractiveness of the city is also increased by interesting leisure activities and a rich cultural life, which exert a positive impact on its image. The events organisers also emphasised such advantages of the city as a good road infrastructure and high-class, well-equipped congress and exhibition facilities. Entrepreneurs pointed to the decidedly positive impact of the development of the meetings and events sector in Katowice on local entrepreneurship. In their opinion, the hotel industry, transport services and gastronomy, as well as entities related to these industries, such as companies organising tourist trips around the region, are beneficiaries of the development. The fact that event participants often have persons accompanying them contributes to indirect benefits noted by many other industries. With reference to the situation of their own enterprises, the respondents mentioned an increase in revenue ranging from a few to several dozen percent during events taking place in Katowice. They also drew attention to the "boomerang effect", that is, the return of the same customers to Katowice who repeatedly avail themselves of their services. The entrepreneurs are trying to adapt their inventory to the needs of the event participants coming to Katowice by investing in new devices and proposing new products. This applies primarily to the event organisers, who develop various types of undertakings accompanying their events in order to increase their attractiveness and ensure greater media coverage. Respondents from this group also noted the development of workshops offered during the events. Owing to their practical dimension, workshops are very popular among participants. Entrepreneurs strive to provide for upcoming events by asking employees to track the events market. Nevertheless, it appears from the entrepreneurs' responses that changes in their companies dictated by the city's growing industry of events are not very extensive, i.e. they do not translate into expanding their operation into new industries, building new facilities or hiring new permanent staff. With respect to the latter, what we are dealing with is, in fact, a flexible and temporary increase in a company's human resources. Event organisers are generally satisfied with the cooperation with the city authorities, and thus do not anticipate moving the events to another city, convinced that Katowice offers very favourable conditions.

5. Summary and conclusions

The meetings and events market is an important economic sector today, going by its direct economic impact in terms of the GDP generated. The tourism industry in 2019 generated 7% of global trade and globally employed one out of ten people (COVID-19 and Transforming Tourism2020). On the other hand, its importance is associated with the possibility of influencing the minds of hundreds of millions of event participants and people involved in their organisation by promoting among them attitudes and practices conducive to the implementation of the SDGs. Awareness of the responsibility for the implementation of the assumptions of the United Nations Agenda for Sustainable Development is one of the motives for contemporary transformations and trends of change within this sector. The development of the meetings and events industry can also be an effective tool for transforming formerly industrial agglomerations which struggle with an image deficit through consciously embarking on the path of metropolisation. The goal of this strategy is to integrate a given centre into the global resource flow network and redirect some of its streams towards that centre by attracting attention and generating new network connections. Generating movement within the network in which metropolises and metropolitan areas are the nodes requires the ability to mobilise the endogenous resources of a given centre. These may include the unusual and intriguing nature of the place, which results from the interweaving of its specific past with a future outlined by transformation processes – among them, the development of metropolitan functions, including in the sector of meetings and events. Bending network flows so that they run through a given centre

(which assumes the role of a network node) can provide it with access to almost unlimited external resources. These, in turn, can accelerate further image changes and metropolisation. As in other post-industrial agglomerations, Katowice city authorities have decided to adopt such a strategy (Pyka 2018a).

The main aim of this text has been to demonstrate the importance of the meetings and events sector in the context of contemporary global challenges and to present it as a vehicle for the transformation of formerly industrial agglomerations, as exemplified by one specific city. The city here is Katowice, once the capital of the largest heavy industry centre in Central Europe, which, as the recent host of the COP24 climate summit and the future host of WUF11, has focused on the meetings and events sector as part of its transformation strategy. Therefore, the first and basic research question concerned the extent to which the development of the meetings and events industry in Katowice fosters positive changes in the city's image, in the perception of both the residents of the area and guests from elsewhere in Poland and abroad. The second question concerned the significance of this sector as a generator of economic development of the city. The condition of urban entrepreneurship was treated as the indicator here. The third question was prospective in nature and concerned the factors that may allow the city to maintain and strengthen its current upward trend and its position as a centre that hosts major international events. It was assumed, however, that the third question cannot be answered solely on the basis of research, also because of the COVID-19 pandemic which hit in 2020 and had a devastating impact on the global economy and employment. Nevertheless, certain recommendations and hypotheses may still be formulated in this matter.

The overall picture of Katowice which emerges from the research is very positive. Local entrepreneurs speak directly about the successful transformation of the city's image into that of a modern metropolis. The respondents' declared desire to return to the Katowice area allows us to predict measurable future benefits to the city, with respect to both its image and its economy. Katowice attracts visitors with its atmosphere, the positive attitude of its residents and its numerous amenities, including the availability of services. Guests of events held in Katowice feel safe there, which is an advantage the city has over other European agglomerations of this size, which may struggle, for example, with the threat of terrorism. The answer to the first research question posed is therefore positive, as the results of the study clearly confirm a constructive change taking place in the image of the city in the eyes of both domestic and foreign event participants.

The opinions of guests to the city are confirmed by local entrepreneurs who point to the unequivocally positive impact of the development of the meetings and events sector in Katowice on the increase in their companies' revenues and their overall economic situation. Although the participants view the events as conducive to an increase in the number of jobs and companies operating on the local market, entrepreneurs from Katowice are more restrained in their view of such growth. Due to the episodic nature of the events and meetings taking place in Katowice, the changes introduced in local companies are flexible and do not involve large and stable investments in staff or widening the scope of operations. Nevertheless, the entrepreneurs are trying to anticipate upcoming events and to adapt their operations to the needs of guests. Thus, the results obtained also provide a positive answer to the second research question: in the opinion of the respondents, including local entrepreneurs, the meetings and events sector developing in Katowice does have a positive impact on the economy of the city.

The answer to the third question, regarding the chance of maintaining or enhancing the dynamic development of the events and meetings industry in Katowice, is more complex and ambiguous. According to the statistical data quoted and the resulting trends in the meetings and events sector, including the relatively frequent rotation of "fashionable destinations", medium-sized cities like Katowice are finding it increasingly easier to break into the market. With their accessibility in terms of transportation, good exhibition infrastructure and air of "newness", they can attract events of global importance. However, the key question is what should be done to prevent the city from being just a single flash in the pan. It seems unlikely that Katowice, after hosting two UN summits (in 2018 and 2022), will be granted a third opportunity to host this most important international organisation in the near future. Two significant factors may determine whether the current trend will be maintained in Katowice. Firstly, to what extent will the city authorities be able to pursue a conscious policy in this respect (Cieślowski 2018)? This will mean monitoring local and national factors,

and generating a local and regional system of cooperation between the actors (Christofle and Massiera 2009) directly and indirectly involved in the operation of the events sector. Their cooperation may raise Katowice to the level of the global players in the sector in terms of its standards as a destination.

Monitoring the internal factors denotes here the ability to identify and reduce one's shortcomings, and to mobilise and emphasise the city's assets. This study can be a useful source of recommendations. The first of these concerns the small number of guests participating in the city's cultural events. Effective measures should be taken to promote the city's cultural attractions among the participants in events. Closer cooperation between the event organisers and the city is needed, in order to harmonise the repertoire of municipal and regional cultural institutions with the calendar of congress and business events, as well as to develop joint information materials for the participants, presenting the cultural attractions of the city. The fact that most participants of the events are accommodated outside Katowice reduces the positive economic and image-related effects these events have on the city. This means that Katowice loses tangible potential benefits. It will therefore be necessary to expand the hotel base in Katowice. This measure, combined with a richer schedule of cultural events, could increase the revenues of local business, thus reinforcing the economic and image related impact of events. On the other hand, the large number of guests of congress and business events accommodated outside of Katowice contributes to the diffusion of the benefits of these events throughout the metropolitan area and the whole region. The drawbacks noticed by entrepreneurs mainly concerned the flow of information between entrepreneurs and the city authorities, as well as between companies and the participants of events. It turns out that companies seek information on upcoming events on their own – consequently, not all of them are identified. Therefore, one of the recommendations for the city is to post up-to-date information on the planned events in one dedicated place (on the city's website or a dedicated website). The second recommendation is a response to the problems reported by companies with reaching the event participants with their goods and services. This indicates the need to develop collective promotional materials containing the city's cultural and service resources. Mobilisation and marketing of the area's resources translates into the need to develop a coherent and reliable story about the place. The uniqueness of Upper Silesia and Katowice, which is the capital of this region, stems not only from their spectacular transformation, which today may impress people with their modernity. It also results from the path that this region has taken, the fact that today's changes are rooted in the region's unique and colourful culture – the turbulent and difficult history has branded its inhabitants with a complex identity, strong work ethos and sense of family attachment. Monitoring nationwide factors requires allowing for the variability of the political situation. Its nature, dictated by the existing state of affairs, may turn out to be fatal if the city authorities choose to put all their eggs in one basket – in this case, by choosing one particular political option. It is an open secret that one of the elements contributing to the success of Katowice in acquiring global events is the favour of the central government, which sought to attract the largest events – together with the city authorities. The situation may change, however, with a change of national political leadership. Many still remember Euro 2012, which bypassed Katowice and its agglomeration, despite the presence of a large and historical stadium in the region.

Strengthening the position of Katowice as an internationally important place in which significant events are organised means continuing along the path presently followed by the city leaders. Its status is associated not only with the number of events and guests received, but also with measures taken to implement the SDGs in the city itself and in the events industry, of which one marker is its position in the Global Destination Sustainability Index (GDS-Index) ranking. However, as the example of Copenhagen and other cities shows, it is not possible to do this without developing deep cooperation between the city authorities and local and regional partners – from hotels and exhibition spaces, to local service and food providers, to universities. It is worth noting in this context that some of the drawbacks identified in Katowice are related to lack of coordination and information flow between events organisers and local enterprises, cultural institutions and the city authorities. The digitisation of the events sector, signalled as another key challenge, may come to the rescue here. It is easy to imagine a mobile application based on a common database powered by all partners, that would allow actors in the sector to coordinate their activities, and at the same

time serve as a guide for guests. The application would gather information on the possibilities of participating in city life. In the case of Katowice, an important role in this partnership may be played by the largest universities located in the city, which have so far been hardly visible in the context of the larger events hosted here. Meanwhile, the research (ICCA 2018a: 19-20) identifies cooperation with universities as an increasingly important global trend, as they are becoming venues for the organisation of many meetings and indeed may take away market share from hotels and congress centres. However, building such a cooperation network is extremely difficult, perhaps even harder than creating a modern infrastructure or hotel base. Nevertheless, it can be assumed that, within the meetings and events sector developed in Katowice, creation of a cooperation system for achieving the SDGs will be of key importance. This statement takes on additional meaning in the context of the COVID-19 pandemic crisis and its strong negative impact on the tourism industry which could cause the equivalent of 305 million job losses (International Labour Market 2020). It seems less probable that the sector will recover in a short time, as it was hard hit by the measures taken to stop spreading of the pandemic. Thus, tourist numbers could show a decrease of up to 78% in 2020, which would cause a reduction in visitor spending from \$1.5 trillion in 2019 to as low as \$570 billion in 2020, which represents seven times the impact of September 11 (COVID-19 and Transforming Tourism 2020). According to UFI's "Global Exhibition Barometer" data provided by a survey conducted in June 2020, 73% of companies worldwide representing the exhibition industry declared "no activity", although in January 85% of companies had declared their activity to be "normal". The revenues of the sector in 2020 may represent only 39% of those from 2019 which will lead to a loss for 39% of these companies. It shouldn't be surprising that the "Impact of Covid-19 pandemic on the business" is treated by companies taking part in the survey as the biggest threat for the sector (UFI Global Exhibition Barometer 2020).

Business tourism in the city of Katowice was also significantly impacted when the first anti-Covid measures were applied only a few days before the 2020 Intel Extreme Masters eSports tournament, which was held this year without the direct participation of visitors who had come from all over the world. Many others events and congresses were cancelled or postponed, such as the European Congress of SMEs and the European Economic Congress, which was organised this year in hybrid form, privileging on-line participation and reducing direct and physical attendance.

On the other hand, it is said that the present crisis can foster change in the tourism industry by converting the present disturbance into transformative innovation (Sigala 2020) taking into account the SDGs in the context of a "growth paradigm" revision. We still lack knowledge of how exactly to take advantage of the present situation seen as an opportunity for a resetting of the next tourism industry normal, which may be a mix of the classic tourism with e-tourism (Gretzel et al. 2020), and which can build a sustainable and responsible new travel experience that is safe for host communities (COVID-19 and Transforming Tourism 2020). What is sure is that the tourism sector will have to change profoundly in order to survive, which means a new mindset for tourism stakeholders, resulting in novel tourism services (contactless journeys adhering to the principles of a health-first approach), visitors' experiences (recalibrating priorities, changing lifestyles), and security measures (e.g. digital health passports and certifications) that can be derived from essential healthcare operators (Sigala 2020). The first opportunity to test the theses posed above will be the organisation of WUF11 in Katowice in 2022. They will also be tested by the position of Katowice on the map of "sustainable destinations" within the next five years.

References

- Bard, A., and Söderqvist, J., 2002, *Netocracy: The New Power Elite and Life After Capitalism*, London – New York: Pearson FT Press.
- Buczak, T. (ed.), 2019, *Przemysł spotkań i wydarzeń w Polsce. Raport*, Warszawa: Polska Organizacja Turystyczna.
- Charié, J.-P., 2006, *Le développement en France des foires, salons et congrès. Rapport d'information de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire*, Paris, Assemblée Nationale, rapport no 2826.

- Christofle, S., and Massiera, B., 2009, "Industrie de l'événement, congrès internationaux et stratégies métropolitaines", in: J.P. Lemasson, Ph. Violier (eds.), *Destinations et territoires*, vol. 1: *Coprésence à l'oeuvre*, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Cieślowski, K., 2018, *Rynek turystyki biznesowej w Katowicach w 2018 roku. Badanie rynkowe uczestników spotkań konferencyjnych*, Research report. Katowice City Hall, www.convention.katowice.eu (accessed: 13.11.2019)
- Cieślowski, K., 2018, "Meetings industry in second tier cities", *Innovative (Eco-) Technology, Entrepreneurship and Regional Development. Conference proceedings*, 2, 35–40.
- Creating better places to live, meet & thrive in. Sustainable Destination Management Trends, Best Practices and Insights*, 2019, Whitepaper, Global Destination Sustainability Index – GDSI, www.gds-index.com (accessed: 13.11.2019)
- Edwards, D., Foley, C., and Schlenker, K., 2011, *Beyond Tourism Benefits. Measuring the Social Legacies of Business Events*, Sydney: University of Technology Sydney, Business Events Sydney, <https://www.besydneysydney.com.au/media/1619/beyond-tourism-benefits.pdf> (accessed : 10.11.2019).
- Fabry, N., Christofle, S., 2013, "Le tourisme de réunion et de congrès : Paris, une métropole en compétition", in: M. Gravari-Barbas, E. Fagnoni (eds.), *Métropolisation et tourisme. Comment le tourisme redessine Paris*, Paris: Belin Litterature et Revues, Collection Mappemonde.
- Giddens, A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University Press.
- Global Destination Sustainability Index – GDSI, 2019 (accessed: 13.11.2019).
- Global Economic Impact of Exhibitions*, 2019, Oxford Economics and UFI, April 2019 Edition, https://www.ufi.org/wp-content/uploads/2019/04/Global-Economic-Impact-of-Exhibitions_b.pdf (accessed: 10.11.2019).
- Gretzel, U., Fuchs, M., Baggi, R., Hoepken, W., Law, R., Neidhardt, J., Pesonen, J., Zanker, M., and Xiang, Z., 2020, "E-Tourism beyond COVID-19: a call for transformative", *Information Technology & Tourism*, 22, 187–203 (published online: <https://doi.org/10.1007/s40558-020-00181-3>, 29.05.2020).
- ICCA, 2018a, *A Modern History of International Association Meetings – Update, 1963-2017*, International Congress and Convention Association (ICCA), October, <https://www.iccaworld.org/knowledge/benefit.cfm?benefitid=5230> (accessed: 10.11.2019).
- ICCA, 2018b, *The International Association Meetings Market 2019*, International Congress and Convention Association, <https://www.iccaworld.org/knowledge/article.cfm?artid=701>, (accessed: 07.11.2021).
- ICCA, 2019a, *3 Major Trends Shaping the Evolution of Venue Services*, International Congress and Convention Association, <https://www.iccaworld.org/knowledge/article.cfm?artid=620> (accessed: 10.11.2019).
- ICCA, 2019b, *Tactics for Change: Incorporate the Sustainable Development Goals*, International Congress and Convention Association, <https://www.iccaworld.org/knowledge/article.cfm?artid=627> (accessed: 10.11.2019).
- Khoreva, L., Kosryukova, O., Mikhailova, K., and Shokola Y., 2019, "Environmental and social responsibility of business in the congress and exhibition industry", *E3S Web of Conferences* 110(1), 02013.
- Measuring the Economic Importance of the Meetings Industry: Developing a Tourism Satellite Account Extension*, 2006, Madrid: World Tourism Organization.
- Muster, R., Pyka, R., Trembaczowski, Ł., and Zygmunt, A., 2018, *Katowicki sektor wydarzeń kongresowo-biznesowych a rozwój i wizerunek miasta 2018*, Raport z badań, Miasto Katowice.
- Policy Brief: COVID-19 and Transforming Tourism*, 2020, United Nations, August, <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-covid-19-and-transforming-tourism> (accessed: 15.09.2020).
- Pyka, R., 2018a, "Kultura jako czynnik miejskiej rezyliencji na przykładzie dawnych miast przemysłowych należących do Sieci Miast Kreatywnych UNESCO. Przypadek dwóch miast: Katowice i Saint-Étienne", *Kultura i Społeczeństwo*, 62(3), 3–28.
- Pyka R., 2018b, "Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym. Szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego", *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 5–25.
- Pyka, R., 2015, "Gouvernance métropolitaine comme outil du renouvellement économique et de la «résilience» dans les anciennes régions industrielles. Exemple de la conurbation silésienne en Pologne", in: G. Libor, D. Nowalska-Kapuścik, and R. Pyka (eds.), *Regionalisation in Europe. The State of Affairs*, Katowice: Wydawnictwo UŚ.
- Robertson, R., 1992, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage.
- Sigala, M., 2020, "Tourism and COVID-19: Impacts and implications for advancing and resetting industry and research", *Journal of Business Research*, 117, 312–321.

- Tkocz, M., 2015, "Tradycyjny okręg przemysłowy z perspektywy 25-lecia funkcjonowania... w gospodarce rynkowej w Polsce. Przykład Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego", *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 29(4), 112–126.
- The impact of COVID-19 on the tourism sector*, International Labour Market, ILO Sectoral Brief, May 2020, https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_741468/lang--en/index.htm (accessed: 15.12.2020).
- Transforming Our World: the 2030 Agenda for sustainable development*, United Nations, A/RES/70/1, 2015.
- UFI, 2019a, *UFI Global Exhibition Barometer*, Report based on the results of a survey concluded in July 2019, The Global Association of the Exhibition Industry, https://www.ufi.org/wp-content/uploads/2019/07/23rd_UFI_Global_Barometer_July_2019.pdf (accessed: 13.11.2019).
- UFI, 2019b, *The Exhibition Industry and UN SDGs. Connecting People, Multiplying Impact*, The Global Association of the Exhibition Industry, Greenview report, June, https://www.ufi.org/wp-content/uploads/2019/06/The_Exhibition_Industry_and_UN_SDGs_b.pdf (accessed: 13.11.2019).
- UFI, 2020, *UFI Global Exhibition Barometer*, Report based on the results of a survey concluded in July 2020, https://www.ufi.org/wp-content/uploads/2020/07/25th_UFI_Global_Barometer_july_2020_v1.pdf (accessed: 15.09.2020).

Aktywność ekologiczna gmin z perspektywy transgranicznej na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(84)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528402

Ewa Łaźniewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Koniunktury i Polityki Gospodarczej,
al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań; e-mail: Ewa.Lazniewska@ue.poznan.pl; ORCID: 0000-0002-2784-2190

Izabela Janicka

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Publicystyki Ekonomicznej i PR,
al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań; e-mail: izabela.janicka@ue.poznan.pl; ORCID: 0000-0003-4620-1935

Tomasz Górecki

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Matematyki i Informatyki, ul. Uniwersytetu
Poznańskiego 4, 61-614 Poznań; e-mail: tomasz.gorecki@amu.edu.pl; ORCID: 0000-0002-9969-5257

Streszczenie

Aktywność ekologiczna gmin może być bardzo istotnym elementem zwiększania ich atrakcyjności. Współczesne możliwości technologii cyfrowych pozwalają na zastosowanie inteligentnych rozwiązań i zrealizowanie wielu postulatów ekonomicznych i społecznych na przykład z perspektywy problemów ekologicznych. W artykule zbadano miasta i gminy na pograniczu polsko-niemieckim w aspekcie ich aktywności w rozwiązywaniu problemów ekologicznych. W badaniu wskazano przede wszystkim stopień aktywności gmin w realizacji fakultatywnych projektów ekologicznych oraz zdiagnozowano niski stopień udziału gmin w przedsięwzięciach transgranicznych. Kluczowym wynikiem jest zaprojektowanie badania ankietowego w taki sposób, aby było one uniwersalnym narzędziem do badania dojrzałości ekologicznej, w sposób cykliczny, niskokosztowy, a dający szereg informacji poprzez weryfikację różnych obszarów aktywności gmin, a następnie sformułowanie wniosków dla polityki klimatycznej, regionalnej itd. Przez badanie z jednej strony pobudzono potrzebę realizacji projektów ekologicznych, zwłaszcza o charakterze transgranicznym, a z drugiej prowadzono działania edukacyjne i wskazywano na różne możliwe rozwiązania.

Słowa kluczowe

rozwój lokalny, pogranicze polsko-niemieckie, innowacje

Ecological Activity of Municipalities from the Cross-border Perspective. The Example of Municipalities at the Polish-German Border

Abstract

The ecological activity of municipalities can be a very important element increasing their attractiveness. Modern digital technologies offer intelligent solutions and help fulfil many economic and social demands related to environmental issues. The study primarily looked at the degree of activity of municipalities in the implementation of optional ecological projects and revealed a low level of participation of municipalities in cross-border projects. A questionnaire survey was designed as a universal tool for studying digital maturity in a cyclical, low-cost manner, which provides extensive information by verifying various areas of municipal activity and then formulating conclusions for climate and regional policies, etc. On the one hand, the study fostered the need to implement ecological projects, especially of a cross-border nature, and on the other hand, it disseminated knowledge and indicated various possible solutions.

Keywords

local development, German-Polish borderland, innovation

Wstęp

Zmiany klimatu wymuszają na gminach długofalowe działania, które będą służyć wzmocnieniu zrównoważonego rozwoju. Koncepcja zrównoważonego rozwoju została wypracowana w 1987 roku przez Komisję Środowiska i Rozwoju ONZ, kierowaną przez Gro Harlem Brundtland, premier Norwegii. Przypadek gmin pogranicza polsko-niemieckiego jest szczególny, ponieważ mają one szansę na rozwiązywanie swoich problemów wspólnie z partnerami niemieckimi. Pandemia w istotny sposób wpływa na przyspieszenie procesów transformacji cyfrowej, co widoczne jest także w przypadku gmin przygranicznych. Prezentowane wyniki badań powstały jako rezultat prac nad projektem „Transgraniczna inicjatywa dla zielonych *smart cities* / *Grenzüberschreitende Initiative für grüne Smart Cities* (GIGS)”, wpisanym na listę realizowanych badań pod numerem 00095/2020/AJ. Prace nad projektem były możliwe dzięki finansowemu wsparciu Fundacji Polsko-Niemieckiej.

Aktywności ekologicznej gmin mogą towarzyszyć efekty synergiczne w postaci zwiększonej korzyści ze wspólnych działań, kooperacja, kooperacja oraz wzmacnianie konkurencyjności. Niestety, jak wynika z badań, transgraniczność w przypadku gmin leżących na pograniczu polsko-niemieckim jest często związana z ich położeniem w pasie pogranicza, a niewiele ma wspólnego ze współpracą ekologiczną gmin. Choć istnieją ciekawe projekty, nie są one niestety należycie promowane. Przykładem jest projekt ciepłny z 2015 roku, łączący Słubice z Frankfurtem n. Odrą.

W krótkiej historii swojej współpracy, liczącej tylko 30 lat, gminy przygraniczne doświadczyły już, że odporność na różne kryzysy, również ekologiczne, jest bardzo ważna. Jako przykład można przytoczyć obecną pandemię, powódź czy skażenia wynikające z działań przemysłu lub składowania toksycznych odpadów. Interesujące mogą być wypracowane przez oba państwa przykłady współpracy w zakresie usług publicznych. Bardzo pomocne są środki Unii Europejskiej (obecnie Interreg), które wspierają i kreują nowe pomysły na współpracę (Ulrich 2020; Ulrich i Scott 2020; Ulrich, Cyrus i Pilhofer 2020). Dużą rolę w inicjowaniu przedsięwzięć odgrywają uczelnie przygraniczne – Collegium Polonicum (filia Uniwersytetu Adama Mickiewicza) oraz Uniwersytet Viadrina.

Gminy na pograniczu polsko-niemieckim, podobnie jak inne, dążą do podwyższenia poziomu życia swoich mieszkańców i uważają to zadanie za jedno z najważniejszych (Churski i in. 2018a; 2018b). Ich atrakcyjność wynika przede wszystkim z bogactwa przyrody (rezerваты, parki, obszary chronione, lasy, góry, dostęp do Morza Bałtyckiego). Można wytyczyć wiele ścieżek transformacji tych gmin, ale ostatecznie powinny one dążyć do wzmacniania swoich najcenniejszych zasobów przyrodniczych i ich ochrony, do budowania wizerunku gmin atrakcyjnych dla inwestorów, mieszkańców i małego ruchu transgranicznego, który ma charakter głównie sobotnio-niedzielny.

Warunkiem koniecznym, aby gminy mogły osiągać coraz to nowe cele i przechodzić na wyższe szczeble ekotransformacji, jest z jednej strony wsparcie gmin usługami doradztwa specjalistycznego, np. w zakresie nowych rozwiązań technologicznych dostępnych na rynku, z drugiej strony – ze względu na dużą dynamikę zmian gospodarczych i społecznych – monitorowanie działań fakultatywnych gmin, które wzmacniają ich wizerunek proekologiczny. Zbudowane narzędzie jest przydatnym, ale zapewne nie jedynym możliwym rozwiązaniem do oceny dojrzałości ekologicznej gmin. Gminy polskie i niemieckie realizują liczne zadania komunalne, związane pośrednio lub bezpośrednio z celami ekologicznymi, ale też wybiegają inicjatywami poza te granice. W tym artykule pokazano to, co można nazwać **fakultatywną aktywnością gmin**. W ocenie aktywności brano pod uwagę ciekawe przedsięwzięcia, kreatywne rozwiązania, służące przede wszystkim mieszkańcom, ale też inwestorom. W odniesieniu do tych gmin używany jest termin *smart city*, co może budzić wątpliwości, jako że gminy mają niewiele wspólnego z dużymi metropoliami. Jednak takie podejście można wytłumaczyć bardzo dużym zróżnicowaniem gmin pod względem wielkości, które zostały zakwalifikowane do badania i w związku z tym umownie zostały nazwane inteligentnymi miastami (*smart city*). Warto również podkreślić, że gminy mogą wybierać bardzo zróżnicowane ścieżki w dążeniu do pewnego wzorca, który jest podobny dla wszystkich gmin. Jest to gmina realizująca swoje cele ekologiczne, stale podnosząc poziom jakości środowiska i stopień edukacji ekologicznej swoich mieszkańców.

Artykuł z założenia ma charakter teoretyczno-empiryczny. W aspekcie teoretycznym dokonano kompleksowego opisu koncepcji związanych z ideą *smart city* i wprowadzono nowe ujęcie

konceptyjne *green smart city*, a w części empirycznej podjęto próbę pilotażowego zbadania wybranych gmin pogranicza polsko-niemieckiego, co dało już podstawę do zrelacjonowania wyników poprzez pryzmat wypracowanych kryteriów. W ramach realizacji projektu powstały także inne artykuły, które dotyczą aspektu teoretycznego oraz kryteriów oceny gmin pod względem aktywności ekologicznej i dojrzałości ekologicznej.

W badaniu przyjęto następującą **hipotezę badawczą**: gminy pogranicza polsko-niemieckiego są aktywne w obszarze inicjatyw proekologicznych, wykorzystujących nowe technologie w sposób zróżnicowany, jednak w tych działaniach w niewielkim stopniu przejawia się aspekt transgraniczności. **Celem badania** jest ocena aktywności ekologicznej i dojrzałości gmin pogranicza polsko-niemieckiego, które mogą dążyć w różnym stopniu do modelu *green smart city* poprzez większą lub mniejszą aktywność w tym obszarze. Badanie zapewnia ramy analityczne do poszerzenia pojawiających się debat na temat wsparcia gmin w dążeniu do modelu *green smart city*. Gminy charakteryzują się zróżnicowaną dynamiką ekorozwoju oraz zróżnicowanymi ścieżkami rozwoju. Do wniosków dochodzono poprzez porównanie i kontrastowanie wielu lokalnych form ekorozwoju gmin przygranicznych z wykorzystaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych i innych na pograniczu polsko-niemieckim. W dyskusjach pojawiają się interesujące kwestie dotyczące np. rozwijania współpracy transgranicznej na poziomie gmin, kooperacji oraz zjawisk synergicznych, które mogą powstać w projektowanych obszarach. **Teza** artykułu opiera się na stwierdzeniu, że gminy przygraniczne, które chcą podjąć wyzwanie ekotransformacji, powinny dokonać własnej oceny aktywności ekologicznej. Taka postawa ułatwi wypracowanie strategii, zbudowanie specyficznych modeli biznesowych, które muszą uwzględniać wiele czynników lokalnych. Zawiera ona także wskazania do ściślejszej współpracy transgranicznej, która przełoży się na niższe koszty gmin i niepotrzebne powielanie inicjatyw po obu stronach granicy.

Procesy ekotransformacji jawią się jako najważniejsze w dobie współczesnych przemian. Nagła sytuacja epidemiczna spowodowała, że transformacja cyfrowa stała się koniecznością, a nie wyborem. Procesy te rozumie się jako postępujące przemiany społeczno-gospodarcze, które nie naruszają równowagi ekologicznej. Gminy nie zawsze dobrze sobie radzą z bardzo trudnymi współczesnymi wyzwaniami, np. rozwiązaniami technologicznymi, partycypacją społeczną, edukacją ekologiczną, gospodarką wodną, zagospodarowaniem przestrzennym. Luki organizacyjne, finansowe, brak właściwych kompetencji wśród pracowników, jak i słaba edukacja i zaangażowanie mieszkańców wpływają na zróżnicowanie tych procesów. W przypadku gmin przygranicznych dodatkowo pojawia się bariera w postaci różnych struktur gospodarczych, przepisów prawnych, rozwiązań, norm etc. W dobie wzrastających potrzeb ekologicznych konieczność monitorowania aktywności gmin w zakresie dojrzałości ekologicznej jest bardzo ważnym wyzwaniem. **Dojrzałość ekologiczna** jest osiągnięta, gdy gmina nie narusza równowagi ekologicznej, łącząc postęp ekonomiczno-technologiczny z zachowaniem zrównoważonego rozwoju. Jest procesem permanentnym, który będzie trwał zawsze. Należy pamiętać, że technologie są tylko narzędziem w dążeniu do usprawnień, a nie celem samym w sobie. Przeprowadzone badanie ma charakter pilotażowy i obejmuje zaangażowane w działania ekologiczne gminy pogranicza polsko-niemieckiego.

Syntetycznie ujmując, zaprezentowana tematyka artykułu wpisuje się w szeroko rozumianą problematykę zrównoważonego i inteligentnego rozwoju lokalnego. Wartość dodana badania wyraża się poprzez opisaną koncepcję modelu *green smart city*, która może stać się nowym paradygmatem rozwoju dla gmin, a także wprowadzenie do terminologii ekonomicznej pojęcia ekotransformacji oraz pojęcia *green smart city*. Zaproponowano także „cyfrowe narzędzie do pomiaru aktywności ekologicznej gmin” w dążeniu do jej dojrzałości ekologicznej. Wszystkie te terminy zostaną omówione w dalszej części artykułu.

1. Dorobek literatury łączący obszar *smart city* z transformacją ekologiczną

Pomimo wzrostu zainteresowania problematyką *smart city* (Anthopoulos 2017) nie ma uniwersalnej definicji inteligentnych miast, a tym bardziej zielonych inteligentnych miast czy gmin jako mniejszych jednostek. Kierunek działań ekologicznych na różnych poziomach gospodarki, również w skali regionalnej i interesującej nas w tym artykule lokalnej (Orłowski 2019), ma swoje korzenie w pogarszających się warunkach środowiskowych i potrzebie ograniczenia lub unikania

szkodliwych zmian, ale wynika z postaw, oczekiwań i zwiększonej wrażliwości ludzi na jakość środowiska. Podążając za różnorodnością w definiowaniu miasta inteligentnego (Joss i in. 2019; Meijer i Bolívar 2016; Sharifi 2019), można zaobserwować też sugerowanie pewnych trendów rozwoju tego terminu. W odniesieniu do koncepcji *smart city* alternatywnie można znaleźć sformułowania: „miasto wiedzy”, „miasto cyfrowe” i „miasto ekologiczne”, które używane są w literaturze zamiennie. Coraz więcej jednak autorów próbuje rozwiązać problem nadmiernego uproszczenia koncepcji inteligentnego miasta, oferując całościowe, multidyscyplinarne perspektywy, obejmujące kluczowe obszary inteligentnej infrastruktury, gospodarki, mobilności, zarządzania, środowiska itd. (Inkinen i in. 2019). W ramach systematycznych wysiłków różnych autorów zmierzających do wypracowania kompleksowej, wspólnej definicji inteligentnych miast (Akande i in. 2019; Meijer i Bolívar 2016; Sikora-Fernandez 2018; Trindade i in. 2017) istnieje również tendencja do angażowania mieszkańców w procesy projektowania oraz w procesy decyzyjne, włączając także lokalne podmioty i wiele zainteresowanych stron w planowanie i realizację działań społecznych, transformację technologiczną i urbanistyczną. W dyskusjach naukowych pojawiają się niewyjaśnione dotąd w pełni wątpliwości, w jaki sposób to alternatywne podejście – dawanie głosu obywatelom w dyskursie na temat inteligentnego miasta – może zostać wdrożone w już istniejących procesach rozwoju obszarów miejskich i przy wykorzystaniu dostępnych rozwiązań technologicznych (Pięta-Kanurska 2017). Obranie ścieżki transformacji ekologicznej przy partycypacji mieszkańców w działaniach gmin jest zapewne ciekawym rozwiązaniem. W proponowany kierunek można wpisać model *green smart city* jako alternatywny kierunek rozwoju miasta ukierunkowany na poprawę jakości środowiska naturalnego, będącą priorytetem transformacji gmin. W tym ujęciu szczególną rolę przypisuje się mieszkańcom jako inicjatorom wielu procesów. Kreatywnie myślący mieszkańcy (Pięta-Kanurska 2013) potrafią rozwiązywać różne problemy przy użyciu nowoczesnych technologii, a ponadto korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT).

W literaturze rozważaniom dotyczącym definicji *smart city* towarzyszą dyskusje nad zrównoważonym rozwojem oraz ekonomią współdzielenia (Durante i Turvani 2018; Gavrilidis i in. 2020; Meerow i Newell 2019; Raszkowski 2018; Raszkowski i Bartniczak 2019). Innowacyjne miasta stają się bardziej konkurencyjne (Szczech-Pietkiewicz 2018) w globalnej przestrzeni, poprzez działania w zakresie usług współdzielenia (rowery, samochody, hulajnogi itd.) są bardziej ekologiczne i osiągały wyższy stopień zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców oraz lepszą jakość życia. Należy podkreślić, że popularność tych koncepcji zależy od możliwości wsparcia finansowego miast, choćby poprzez dostępność środków publicznych np. na rozwój technologii energetycznych, oraz od tendencji globalnych korporacji (m.in. Cisco, Google i IBM) do znacznych inwestycji w projekty digitalizacji miast. Największy problem w tym wypadku istnieje ze zbudowaniem modeli biznesowych, które byłyby akceptowalne dla różnych dostawców usług i prowadziły łącznie do zintegrowania tej oferty na poziomie miast. Takie rozwiązanie w 2021 r. wprowadziła Barcelona.

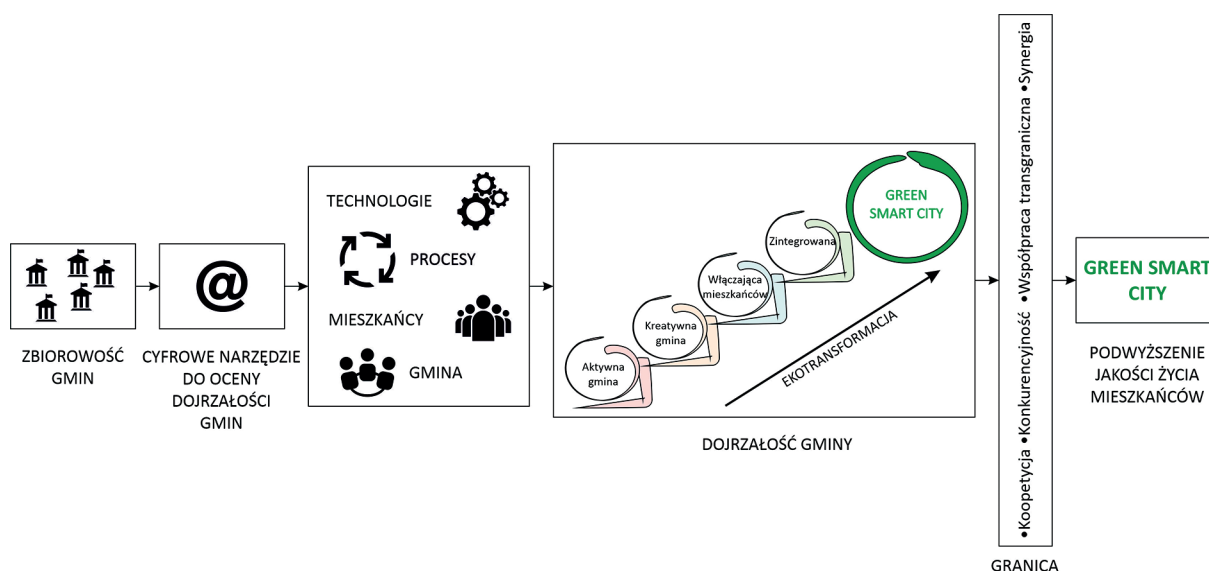
Mając na względzie różne ścieżki *smart city* (Lazzeretti i Oliva 2018), można skierować uwagę także na nowy termin, jakim jest *green smart city*. W kontekście pogarszających się warunków życia w miastach, problemów klimatycznych, potrzeb mieszkańców itd. to właśnie ta idea wydaje się łączyć najistotniejsze wizje rozwojowe, sprzyjające mieszkańcom w podniesieniu jakości ich życia. Autorzy w swoich pracach akcentują, że inteligentne rozwiązania w zakresie rozwoju lokalnego są oparte na wiedzy i włączają lokalne społeczności (Yun i Lee 2019). Takie modele sprzyjają także biznesowi, który chętniej lokuje swoje kapitały w miejscach zielonych. Szczególnie Industry 4.0 (Ghadge i in. 2020; Jankowska i Götz 2018) stawia sobie za cel „czyste” lokalizacje, ponieważ inne mogą być nieprzyjemne dla robotów tam pracujących. Można znaleźć wiele takich przykładów ze Śląska (Klasik i Kuźnik 2017), gdzie powodem zmiany lokalizacji było zanieczyszczone środowisko.

2. Postępowanie badawcze

Z przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu wynika, że w literaturze istnieją bardzo duże możliwości definiowania zjawiska inteligentnego miasta pod względem przedmiotowym, jak i przestrzennym. W związku z tym, że badaniem zostały objęte zarówno małe gminy miejskie, jak i gminy wiejskie, zaproponowano jednolitą nomenklaturę nazewniczą w odniesieniu do tych jednostek jako *smart city*. Poprzez krytyczną analizę powiązanych koncepcji autorzy stworzyli koncepcję gminy

green smart city, która wiąże w sposób ścisły ekorozwój z inteligentnym rozwojem. Alternatywnie można by określić jednostki jako *smart villages*, który to termin funkcjonuje zarówno w literaturze, jak i w praktyce gospodarczej, ale również w takim przypadku część z gmin nie odpowiadałaby tej nomenklaturze (Komorowski i Stanny 2020). Autorzy w swoim artykule podkreślają, że Unia Europejska aktywnie promuje ideę inteligentnych wsi, oraz dostrzegają bariery w realizacji tej koncepcji, choć istnieje szansa na ich przezwyciężenie wraz z dalszym upowszechnianiem się technologii informacyjnych i komunikacyjnych na obszarach wiejskich.

W rozważaniach i we wnioskach uwzględniono przede wszystkim specyfikę regionów stykających się jako osobnego, wydzielonego w literaturze nurtu badawczego. Na rycinie 1 zaprezentowano główne elementy procedury badawczej, która obejmuje badanie zbiorowości gmin polskich (43 gminy) oraz gmin niemieckich (11 gmin). Gminy te zostały wytypowane do badania jako leżące w odległości mniejszej niż 50 km od granicy polsko-niemieckiej. Narzędziem badawczym do oceny aktywności ekologicznej jest tzw. cyfrowe narzędzie do oceny dojrzałości ekologicznej gmin. Pod tą nazwą autorzy mają na myśli ankietę, w której zawarte są pytania dotyczące różnych aktywności gmin w obszarach: technologicznym, mieszkańców, gminy jako organizacji oraz procesów, w których uczestniczą gminy oraz którymi zarządzają. Gminy zaznaczają swoją aktywność w tych obszarach, w których biorą udział. Następnym etapem jest klasyfikacja oraz ocena zaangażowania w procesy ekorozwoju na tle innych gmin, które wzięły udział w badaniu.



Ryc. 1. Etapy procesu badawczego

Źródło: opracowanie własne.

W postępowaniu badawczym sformułowano **problem badawczy**, który dotyczy niezidentyfikowania słabych i mocnych stron gmin w obszarze ich aktywności ekologicznej na pograniczu polsko-niemieckim. Aktywność ekologiczną gmin na pograniczu polsko-niemieckim należy rozumieć jako aktywność na polu transgranicznym. Ocenie podlega przede wszystkim działalność fakultatywna gmin w zakresie ekologii. Ze względu na dużą różnorodność potrzeb gmin, problemów do rozwiązania, specyficznych cech rozwojowych sformułowano katalog potencjalnych, ciekawych inicjatyw, które mogą być podejmowane przez gminy, i zapytano je w badaniu ankietowym, które z tych aktywności wdrażane są na terenie gminy.

Przed sporządzeniem ankiety przeprowadzono wywiady w gminach, aby dowiedzieć się, jaka jest prawdopodobna aktywność gmin w zakresie inteligentnych rozwiązań związanych z ochroną środowiska. Okazało się, że zakres aktywności gmin na pograniczu polsko-niemieckim wykazuje dużą asymetrię. Po stronie niemieckiej procesy zachodziły historycznie szybciej, a ich ścieżka rozwoju była wspierana innym instrumentarium ekonomicznym i finansowym. Można przypuszczać, że odrębne badanie przemian ekologicznych na poziomie gmin, landów i federacji pokazałoby skalę skuteczności polityki ochrony środowiska w rozwoju regionalnym.

Kwestionariusz został stworzony w dwóch wariantach: dla strony polskiej liczył 20, a dla niemieckiej 15 pytań. Ze względu na występujące różnice w poziomie potrzeb i polityce regionalnej w Polsce i Niemczech, w wyniku konsultacji z partnerami niemieckimi, opracowano dwie różne ankiety zawierające zróżnicowane kryteria oceny procesów, co uwarunkowane jest między innymi uregulowaniami prawnymi.

Różnice te wynikają także z różnych poziomów aktywności ekologicznej, która ma swoje źródło w tradycji działań proekologicznych dłuższej niż w Polsce, zarówno na szczeblu federalnym, jak i landowym. Każde pytanie miało pięć zamkniętych odpowiedzi, które pogrupowano według najważniejszych problemów ekologicznych gmin. Dodatkowo dołączono trzy pytania otwarte, odnoszące się do barier napotykanych podczas realizacji strategii ekologicznej oraz do wprowadzonych lub koniecznych do wprowadzenia *smart* rozwiązań, istotnych z lokalnego punktu widzenia.

3. Obszar przestrzenny badania i jego cechy specyficzne

U podstaw przeprowadzenia badań analitycznych leżała chęć, aby poznać zaangażowanie gmin pogranicza polsko-niemieckiego w procesy ekotransformacji. Jeśli wziąć pod uwagę przyspieszone tempo cyfryzacji, spowodowane między innymi pandemią (Murgante i in. 2020), ciekawe w tym kontekście mogą się okazać wyniki badań aktywności ekologicznej kilkudziesięciu gmin pogranicza polsko-niemieckiego, co daje wiarygodny obraz do analiz związanych z dojrzałością ekologiczną gmin i ich zaangażowaniem w procesy dostosowawcze do zmian klimatycznych, które w sposób bezpośredni dotyczą mieszkańców danego obszaru (Bisello i in. 2017). Zdajemy sobie jednak sprawę, jako autorzy i wykonawcy zadania, że aby uzyskać pogłębione wyniki, trzeba by objąć badaniem całe pogranicze, które jest bardzo zróżnicowane. Ze względu na dość szczupły budżet projektu, krótki okres realizacji (trzy miesiące) badaniem objęto 1/3 gmin leżących w pasie gmin należących do czterech euroregionów: Pomerania, Pro-Europa Viadrina, Sprewa–Nysa–Bóbr oraz Nysa (Bartel i in. 2019). Ze względów technicznych bardzo skomplikowane okazało się zbadanie gmin niemieckich. Trudny okres pandemii ograniczył możliwości szybkiego kontaktu z urzędnikami. Dodatkowym utrudnieniem były bariery bezpieczeństwa, np. firewalle, które blokowały dostęp do polskiego serwera, na którym umieszczona była ankieta.

Obszary stykowe należą do regionów specyficznych pod względem gospodarczym, społecznym (Pallagst i Caesar 2014). Na przestrzeni dziejów ich rozwój często był hamowany. Granica państwowa na zachodzie Polski po drugiej wojnie światowej była barierą, która nie pozwalała na swobodny przepływ ludzi i współpracę transgraniczną (Kurowska-Pysz 2018). Sytuacja ta, jeśli patrzy się przez pryzmat ostatniego trzydziestolecia, uległa zmianie. Gminy na pograniczu polsko-niemieckim korzystają z zielonych zasobów i rozwijają turystykę (Bartel i in. 2019) w wielu kierunkach. To sprawia, że gmina zwraca się w stronę działań proekologicznych i infrastrukturalnych, które wzmacniają możliwości komunikacji transgranicznej. W wyniku polityki regionalnej Unii Europejskiej, zorientowanej na rozwój obszarów przygranicznych, doszło do powstania na granicach Polski, również na ścianie zachodniej, związków gmin zwanych euroregionami. Ich rola tuż po powstaniu była widoczna na arenie kulturowej i społecznej, jednak obecnie, gdy strumień finansowy nie jest tak duży jak na początku okresu transformacji albo zjednoczenia Niemiec, trudno się doszukać ich współczesnej wartości. Co istotne, euroregiony nie wspierają zielonych inicjatyw. Z pewnością ich działania wiążą się ściśle z realizacją określonych projektów, które nie są należycie promowane. Nie zgadzamy się z ich dużym znaczeniem i przypisywaną rolą, jaką odgrywają w transgranicznej przestrzeni (Howaniec i Lis 2020). W tym kontekście należy uznać, że niniejsza analiza ma walory specyficzne, uwzględniające nierównomierny rozwój społeczno-gospodarczy oraz w ogóle odmiennosc gmin przygranicznych jako gmin stykowych.

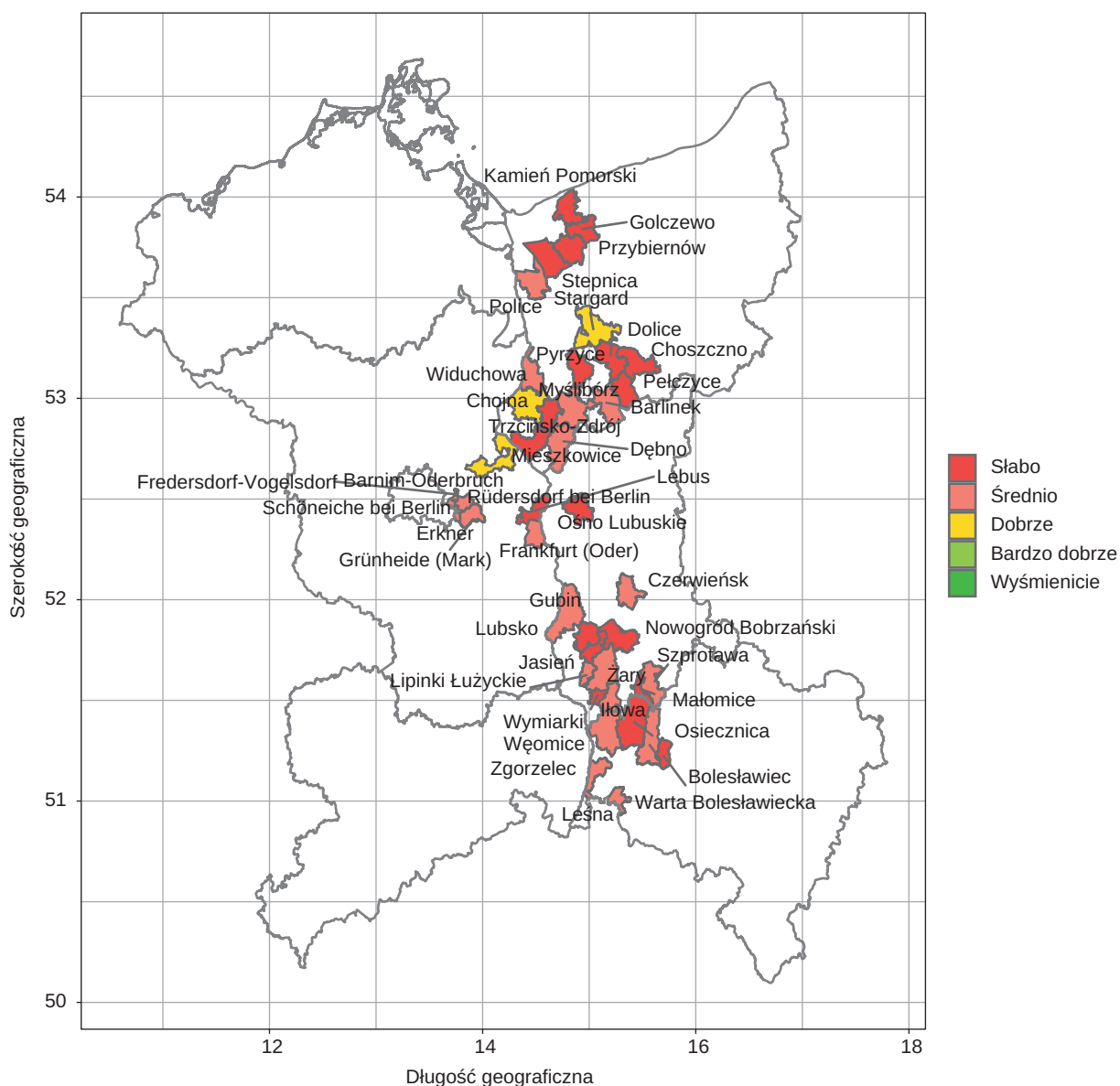
4. Wyniki badań aktywności ekologicznej gmin na pograniczu polsko-niemieckim

Nowym i pilnym wyzwaniem, przed którym stają władarze gmin, jest zachowanie istniejących walorów środowiskowych, utrzymanie habitatów oraz dostosowanie poziomu technologicznego

do zmieniającego się stylu życia. Proces ten wymaga działań zarówno władz gmin, jak i samych mieszkańców. Treść pytań ankietowych oscylowała wokół typowych problemów, jak zagospodarowanie odpadów komunalnych, niskoemisyjny transport publiczny czy pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych. Rozwiązanie części z nich nie wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych, a jedynie zmiany wieloletnich i niekiedy błędnych zachowań, wynikających z braku dostatecznej wiedzy, jak np. grabienie liści czy koszenie trawników w miejscach mało uczęszczanych.

Zgodnie z koncepcją projektu za cenne poznawczo przyjęto badania jakościowe, ich wyniki nie są jednak reprezentatywne dla całego przygranicznego terenu polsko-niemieckiego. Ze względu na brak możliwości ustalenia reprezentatywnego doboru próby nie podjęto się badań z wykorzystaniem metod statystycznych. Ze względu na niską responsywność, spowodowaną krótkim – trzymiesięcznym czasem trwania projektu w okresie wakacyjnym, w atmosferze szerzącej się pandemii, wyniki nie mogą stanowić reprezentatywnego obrazu gmin pogranicza, są jedynie głosem w dyskusji nad dylematami zielonej transformacji.

W pytaniach otwartych zwracano uwagę na niektóre złożone i trudne do realizacji projekty ekologiczne, których małe gminy z niewielkim budżetem nie są w stanie udźwignąć. Niektóre gminy



Ryc. 2. Aktywność gmin w obszarze ekologicznym

* Żadna z gmin nie osiągnęła dwóch założonych przedziałów: wysmienicie i bardzo dobrze.

Źródło: opracowanie własne.

podkreślały swoje długoletnie inwestycje na rzecz dopasowania się do zmieniających się warunków klimatycznych. Gmina Borken w Saksonii już w roku 2012 sformułowała plan „Intakte Umwelt” w ramach powiatowego programu rozwojowego Kompass 2025 i w zakresie rozwoju OZE, głównie biogazu i energii z wiatru, a dzięki powszechnemu zastosowaniu fotowoltaiki zajmuje czołowe miejsce na terenie kraju związkowego i wyróżnia się na poziomie federacji. Wiele niemieckich gmin podkreślało potrzebę zmniejszenia ilości dokumentacji papierowej na rzecz e-dokumentów. Oczekują także zmian przepisów dotyczących ingerencji w grunty prywatne, by umożliwić zielone nasadzenia wzdłuż poboczy dróg i utrzymanie drzewostanu.

Gminy wypełniały kwestionariusze cyfrowe, następnie dokonano oceny aktywności gmin. Deklaracje aktywności gmin, poprzez zaznaczanie właściwej dla danej gminy aktywności, mają pokazać podejmowane przez gminę działania. W ramach tego kryterium oceniono: technologie, procesy, mieszkańców oraz gminę, tzn. jej aktywność w obszarze ekologii. Warto zwrócić uwagę na to, że badaniem powinni zostać objęci również mieszkańcy danej gminy, którzy w całym procesie są bardzo ważni. W wyniku badań można zakwalifikować gminy do różnych kategorii, które wymagają szczególnego wsparcia i doradztwa specjalistycznego. W efekcie zanalizowano 11 ankiet niemieckich i 43 polskie. W sumie objęto badaniem 48 gmin. Wyniki badań zostały pokazane na rycinie 2.

W wyniku tej oceny powstały rekomendacje dla gmin i polityki ekologicznej. Ostatecznym celem jest osiągnięcie poziomu *green smart city*, co związane jest z podnoszeniem poziomu życia mieszkańców.

5. Oceny wyników badań kwestionariuszowych

Przy ocenie wzięto pod uwagę cztery obszary, w których gmina może być aktywna:

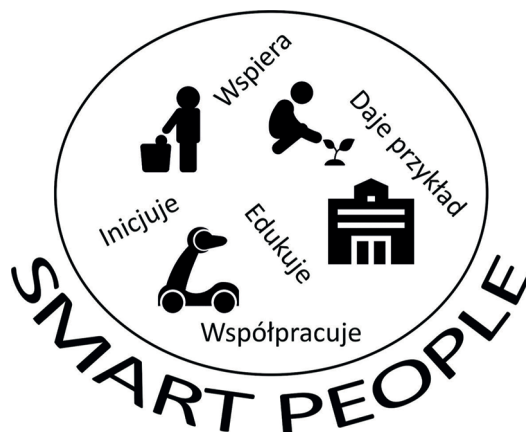
- zastosowane technologie,
- przebieg różnych procesów,
- gmina jako organizacja,
- mieszkańcy.

W pierwszej kolejności oceniono gminy z punktu widzenia kryterium technologicznego. Implementacja nowych technologii służących do monitorowania procesów czy też zastępowania pewnych czynności, którą obserwujemy w gminach, zachodzi na różnych płaszczyznach w zróżnicowanym tempie. Po pierwsze, z praktyki gospodarczej i z obserwacji np. innych podmiotów wynika, że także gminy potrzebują czasu, aby wdrożyć nowe technologie. Nawet w przypadku dużych miast te procesy zachodzą z pewnym przesunięciem w czasie. Należy również pamiętać, że procesy inwestycyjne w innowacyjne rozwiązania są bardzo kosztowne, co nie pozwala gminom osiągnąć korzyści w krótkim czasie. Takie inwestycje należy rozpatrywać w długiej perspektywie. Po drugie, gminy dzięki nowoczesnym technologiom otwierają znacznie szerzej swoje „przestrzenie możliwości rozwojowych” w różnych dziedzinach, np. gospodarczej, społecznej, organizacyjnej.

Inwestycje w technologię informacyjną często wymagają wprowadzenia zmian organizacyjnych w gminie, zmian w komunikacji itp. Są to procesy kosztowne i jednocześnie nie zawsze przekładają się na zwiększenie konkurencyjności gminy i podniesienie jakości życia mieszkańców. W tym przypadku można poczynić pewną analogię do przedsiębiorstwa. Także i tu zastosowanie nowych technologii nie zawsze musi przynieść wymierne korzyści. Jest to proces bardzo złożony i wymagający wieloletnich obserwacji i badań.

Po trzecie, wdrażanie technologii cyfrowych przez gminy może wpływać na wyniki jakiegoś obszaru aktywności gminy, a nie musi się przełożyć na funkcjonowanie całego organizmu. Należy pamiętać, że analizowany obszar aktywności gmin jest większy w dziedzinie środowiska naturalnego, jak i bardziej złożony, wprost proporcjonalnie do wielkości gminy. Na szczęście informatyzacja nie wpływa znacząco na rozproszenie renty (*rent dissipation*). Korzyści nie zwiększają się kosztem pozostałych gmin. Można tu przywołać analogię do konkurencyjności, której wzrost w przypadku gmin również nie jest po prostu wynikiem odebrania korzyści innym gminom; są to zjawiska dużo bardziej złożone. Na końcu można podkreślić, że decyzje związane z różnymi rozwiązaniami mogą okazać się nietrafione. Brak przeobrażeń w innych obszarach zarządzania gminą może spowodować obniżenie korzyści.

W tabeli 1 pokazano obszary aktywności, które brane były pod uwagę przy ocenie aktywności gmin. Należy jednak zaznaczyć, że lista ta mogłaby być szersza i może ona ulegać zmianom pod wpływem zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w gminach. Każdy z badanych obszarów odgrywa bardzo ważną rolę w całym systemie, ale jednych z najważniejszych aktorów stanowią mieszkańcy. Ich rolę zaprezentowano na rycinie 3.



Ryc. 3. Rola mieszkańców w dojrzałości ekologicznej gminy

Źródło: opracowanie własne.

Transformację ekologiczną powiązano z cyfryzacją, gdyż jest ona niezbędna do lepszej komunikacji wewnątrz- i międzygminnej. Nowoczesne technologie sprzyjają pobudzaniu kreatywności i wpływają na wyższe zaangażowanie mieszkańców w bieżące sprawy gminne. Natomiast **smart people** w powiązaniu z aktywnością lokalnych liderów i wsparciem administracji są kluczem do transformacji ekologicznej.

Rola **mieszkańców** gminy ma związek z ich zasobami wiedzy, kreatywnością, poczuciem więzi i identyfikacji z gminą, świadomością ekologiczną, chęcią osiągnięcia określonego poziomu życia. Mieszkańcy oczekują od gminy inicjowania różnych rozwiązań sprzyjających niwelowaniu problemów ekologicznych, np. budowania ścieżek rowerowych, możliwości segregacji śmieci w pełnym zakresie, dostępu do internetu, taniego, wygodnego i dostępnego transportu publicznego (ryc. 4). Według większości badaczy koncepcja *smart city* jest ściśle powiązana z „partycypacją mieszkańców w procesie zarządzania miastem, a w szczególności dokonywania wyborów i wdrażania projektów” (Pięta-Kanurska 2019). Osiągnięcie wyższego poziomu inkluzji społecznej wymaga samogenerowania dobrobytu. Długoterminowym rozwiązaniem, które proponuje *inclusive growth*, jest redystrybucja bogactwa i skierowanie aktywności gospodarczej w kierunku pracowników i społeczności lokalnej. Gdy więcej ludzi ma udział w produkcji, a tym samym w jej efektach, chętniej wykorzystują oni pozyskane zasoby dla dobra lokalnego. Ta paralela pokazuje prosty mechanizm ekonomiczny, który przekłada się na aktywność lokalnych wspólnot gminnych (McInroy 2018).

Kolejnym elementem modelu są **procesy**, którymi gmina powinna zarządzać w obszarze poprawy stanu środowiska naturalnego, realizując w ten sposób zasadę zrównoważonego rozwoju. Ważny z punktu widzenia skuteczności jest stopień integracji zarządzania procesami, które w większych jednostkach mogą być rozproszone. Dodatkowym, istotnym elementem tych procesów jest standaryzacja. Ma ona bardzo duże znaczenie dla mieszkańców, ponieważ tworzy nową jakość w relacjach z mieszkańcami oraz sprzyja wprowadzaniu rozwiązań cyfrowych, wymianie informacji itp. Zarządzanie procesami dotyczy takich sfer, jak: zarządzanie gospodarką wodną, utrzymanie czystości powietrza, poprawa jakości gleby, likwidowanie skutków negatywnych rozwoju cywilizacji, dywersyfikacja źródeł energii, edukacja mieszkańców i pracowników urzędów, wprowadzanie cyrkularnej ekonomii, zastępowanie dokumentów papierowych e-dokumentami, a także bardzo ważny proces zarządzania informacją. Jednak bez partycypacji mieszkańców gminy, szczególnie w konstruowaniu modeli biznesowych, szanse na standaryzowanie procesów są nikłe. Na dalszych,

wyższych etapach rozwoju konieczna byłaby także transgraniczna integracja w celu osiągnięcia korzyści skali.

Rozwój technologii (Korenik 2019b, 2019a) jest bardzo istotnym elementem opisywanego modelu. *Big data* oraz ewolucja Internetu rzeczy (*Internet of Things* – IoT) odegrały ważną rolę w realizacji inicjatywy inteligentnych miast. *Big data* daje miastom możliwość uzyskiwania cennych informacji z dużej ilości danych zebranych z różnych źródeł, a Internet rzeczy pozwala na integrację czujników, identyfikację częstotliwości radiowych i technologii bluetooth w środowisku rzeczywistym. Zastosowań dla IoT w inteligentnych miastach nie brakuje. Przykładami są: inteligentne parkingi, inteligentne sterowanie ruchem ulicznym, inteligentne oświetlenie, inteligentne zarządzanie odpadami, inteligentne nawadnianie parków, inteligentne systemy ostrzegania przed powodzią, inteligentne systemy monitorowania stanu budynków i elementów infrastruktury oraz inteligentne systemy monitorowania jakości powietrza. Na rycinie 4 zaprezentowano procenty aktywności w udzielaniu odpowiedzi na pytania dotyczące zagadnień zawartych w tabeli 1. W przypadku pytania czwartego, który jest destymulantą, aktywność w tym obszarze uznana jest za działalność szkodliwą dla środowiska. Niektóre z pytań można zaklasyfikować do różnych obszarów, co można uznać za słabą stronę tej ankietyzacji. Trzeba jednak pamiętać, że w takiej ocenie znaczącą rolę zawsze odgrywa element subiektywizmu, który jest bardzo trudno całkowicie wyeliminować.

Tab. 1. Obszary aktywności gmin polskich na pograniczu polsko-niemieckim oraz rodzaje ich aktywności

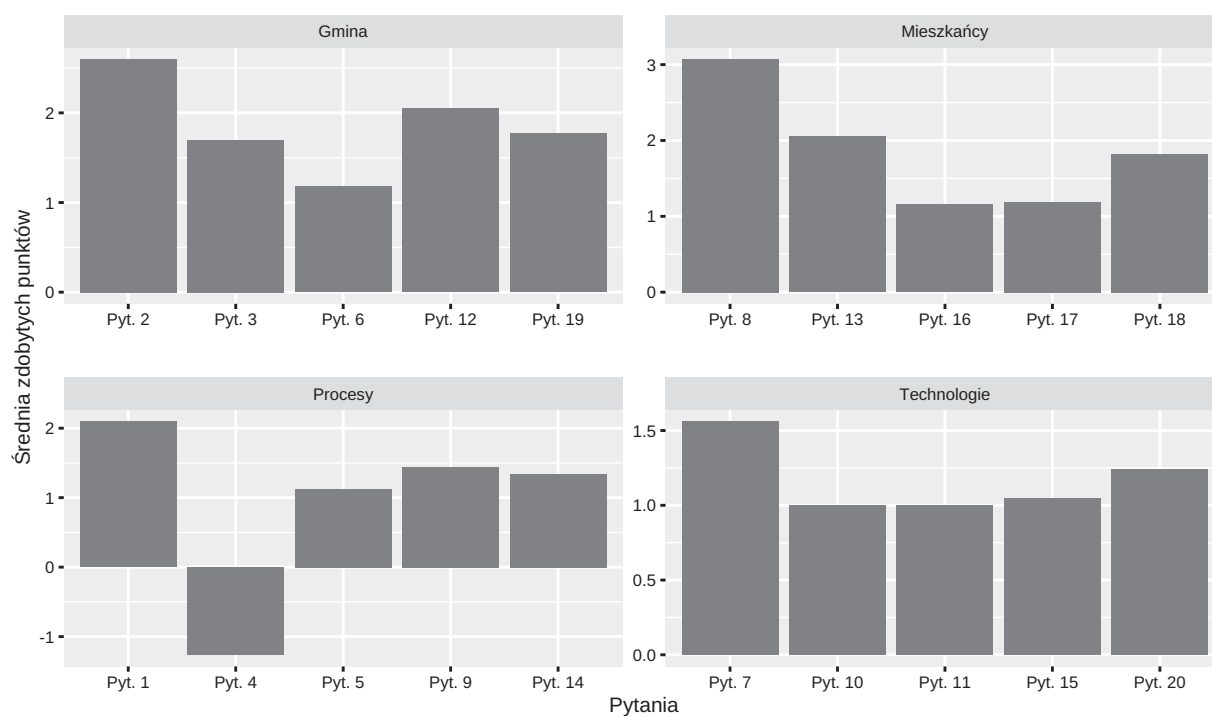
Gmina	Mieszkańcy	Procesy	Technologie
Gmina jako „zielona smart organizacja”	Instrumenty partycypacji społecznej	Rozwiązania w ramach gospodarki odpadami	Oszczędzanie i pozyskiwanie energii
Promocja działań ekologicznych w gminie	Działania w ramach prewencji antywirusowej	Utrzymanie bioróżnorodności i równowagi ekologicznej	Działania związane z ochroną powietrza
Współpraca transgraniczna	Instrumenty poprawiające zdrowie mieszkańców	Działania dotyczące zrównoważonego transportu	Działania związane z redukcją hałasu
Oszczędzanie i pozyskiwanie energii	Udogodnienia służące poprawie barier architektury	Poprawa gospodarki wodnej	Działania związane z komfortem termicznym
Instrumenty ekonomiczne wprowadzane przez gminę	Dialog międzypokoleniowy, poprawa życia ludzi starszych	Edukacja ekologiczna	Oferta internetu w gminie

Z przeprowadzonych badań wynika (ryc. 5), że gminy polskie są najbardziej zaangażowane w działania służące promocji gminy w sferze turystycznej, ekologicznej. Gminy często wykorzystują te elementy, aby przyciągnąć inwestorów, turystów, nowych mieszkańców itd. Ich aktywność wyraża się także w chęci współpracy z partnerem po drugiej stronie granicy, choć ta współpraca jest bardziej widoczna wśród gmin leżących na samej granicy. Przykładowo, gmina Słubice deklaruje ściślejszą współpracę z Frankfurtem n. Odrą. Ważną z punktu widzenia gospodarności aktywnością gminy jest oszczędzanie i pozyskiwanie energii. Gminy polskie widzą swoją dojrzałość przez pryzmat rozwiązywania problemów oświetlenia ulic, montażu paneli fotowoltaicznych i innych.

Warto zauważyć, że w przypadku aktywności dotyczącej partycypacji gminy deklarują następujące aktywności: dla mieszkańców dostęp do e-dokumentów i e-wniosek, uczestniczenie w oddolnych inicjatywach ekologicznych i prowadzenie konsultacji społecznych, prowadzenie działań aktywizujących seniorów np. w obszarze edukacji ekologicznej, udostępnianie aplikacji do komunikacji między urzędem gminy a obywatelami, prowadzenie i realizacja budżetu obywatelskiego w celu wykonywania projektów ekologicznych.

W obszarze nazwanym „procesy” gminy najbardziej aktywne są w sferze gospodarki odpadami, co obejmuje: segregację śmieci, otwarte kompostowniki, stacje małych elektroodpadów, punkty odbioru odpadów trudnych i niebezpiecznych, tzw. gratowiska. Gospodarka odpadami jest ważnym z punktu widzenia potrzeb środowiskowych obszarem działań. Właściwe gospodarowanie odpadami stanowi także wyzwanie unijne w ramach promocji gospodarki obiegu zamkniętego.

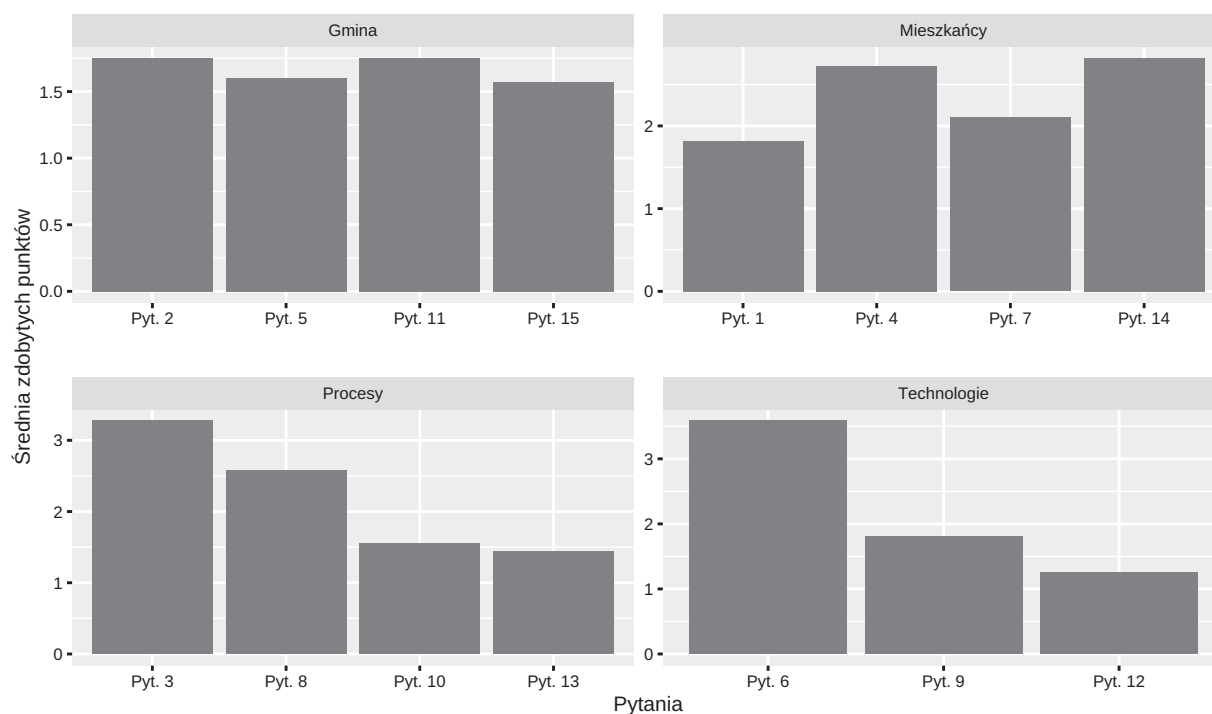
Obszar technologiczny należy do bardzo ciekawych i ciągle mocno oczekujących na zdynamizowanie działań. Gminy mają wiele do nadrobienia w rozwoju, absorpcji i stosowaniu najnowszych rozwiązań technologicznych. Z pewnością jest to obszar, w którym można ograniczyć koszty,



Ryc. 4. Wyniki badań ankietowych z punktu widzenia kryterium modelowego dla gmin polskich biorących udział w badaniu w lipcu 2020 roku

Źródło: opracowanie własne.

zdynamizować obieg informacji oraz ułatwić komunikację urząd–mieszkaniec. Współczesne rozwiązania z zakresu IoT bazujące na *big data* są najlepszym wskazaniem do sprawnego zarządzania sprawami gminy.



Ryc. 5. Wyniki badań ankietowych z punktu widzenia kryterium modelowego dla gmin niemieckich biorących udział w badaniu w lipcu 2020 roku

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Obszary aktywności gmin niemieckich na pograniczu polsko-niemieckim oraz możliwe aktywności

Gmina	Mieszkańcy	Procesy	Technologie
Utrwalanie i rozwijanie bioróżnorodności	Wprowadzanie <i>smart</i> rozwiązań technologicznych na terenie gminy, które nie naruszają równowagi ekologicznej i poprawiają jednocześnie komfort życia (IoT, <i>wi-fi hotspots</i> , aplikacje na telefon)	Wspieranie i rozwój zrównoważonego transportu	Troska o stan, zasoby i jakość wody
Aktywizacja proekologiczna mieszkańców	Rozwój OZE	Wprowadzanie zielonych rozwiązań likwidujących wszechobecny hałas	Wprowadzenie <i>e-government</i>
Kooperacja z organizacjami ekologicznymi	Zielone rozwiązania w celu poprawy jakości powietrza	Wprowadzanie nowoczesnych technologii w budynkach gminnych ograniczających miejski upał i neutralizujących smog	Wprowadzanie ulg podatkowych dla ekopresiębiorców na terenie gminy
Wspieranie regionalnych inicjatyw na rzecz środowiska, zdrowej żywności i gospodarki obiegu zamkniętego	Kształcenie i doszkalanie urzędników gminnych w najnowszych ekorozwiązaniach oraz tematyce zrównoważonego rozwoju	Tworzenie transgranicznych planów i wspólnych rozwiązań ekologicznych	

Kwestionariusz niemiecki, choć krótszy niż polski (15 pytań), również obejmował cztery obszary aktywności ekologicznej, czyli:

- funkcjonowanie gminy jako *smart* organizacji,
- procesy zmieniające i poprawiające jej funkcjonowanie,
- wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych,
- budowanie *smart* społeczeństwa.

Większy nacisk w ankiecie położono na rodzaje stosowanych technologii. W pytaniach proponowano do wyboru przez respondenta: oszczędny system zarządzania energią, promowanie pomp ciepła i fotowoltaiki, na które w Niemczech od dawna, a od pewnego czasu także w Polsce, kładzie się wyjątkowy nacisk. Dotyczy to także instalowania inteligentnego oświetlenia ulicznego z sensorami ruchu, budowania systemu zatrzymania wody opadowej w glebie, kontroli szczelności instalacji ściekowej oraz odzysku wody szarej. W ramach udogodnień technicznych znalazły się: szerokopasmowy internet, aplikacje do transportu publicznego i parkowania oraz mapowanie problemów środowiskowych.

Zarządzanie poprzez *e-government*, dostęp do e-dokumentów i e-wniosek są ważnymi czynnikami prośrodowiskowymi, na co zwrócili uwagę ankieterzy. W obszarze ekonomicznej gospodarki odpadami skupiono się jedynie na utylizacji biomasy i recyklingu materiałów budowlanych, gdyż podstawowy obowiązek segregacji, w tym także elektroodpadów i materiałów niebezpiecznych, nie nastręcza większych trudności po wprowadzeniu w RFN w roku 2003 systemu kaucyjnego. W grupie pytań dotyczących *inclusive growth* pominięto kwestię edukacji ekologicznej i poprawy świadomości zagrożeń klimatycznych, która od lat jest wysoka, a podkreślano kwestie systemu doradztwa dla budownictwa indywidualnego i współpracy z ekospecjalistami. Wyniki ankiety świadczą o tym, że zaangażowanie gmin w budowanie *smart people* jest niższe niż po stronie polskiej, ale bardziej dojrzałe i niszowe. Duży potencjał aktywności tkwi w *smart environment*. **Smart environment** to umiejętność wprowadzania przez gminę takich rozwiązań, które dopasują potrzeby jej mieszkańców do wyzwań środowiskowych. Pojęcie to obejmuje prawo człowieka do życia w czystym powietrzu, dostęp do terenów zielonych z zachowaną bioróżnorodnością oraz zagwarantowanie dostaw czystej wody.

Respondenci wskazali działania mające na celu utrzymanie równowagi ekologicznej i bioróżnorodności, poszerzanie terenów zielonych, ochronę powietrza i ochronę przed hałasem, ale podkreślali zarazem potrzebę stworzenia mechanizmu zachęt czy nakazów dla indywidualnych gospodarstw w sprawie cięcia drzew, nasadzeń i utrzymywania prywatnych łąk przy drogach

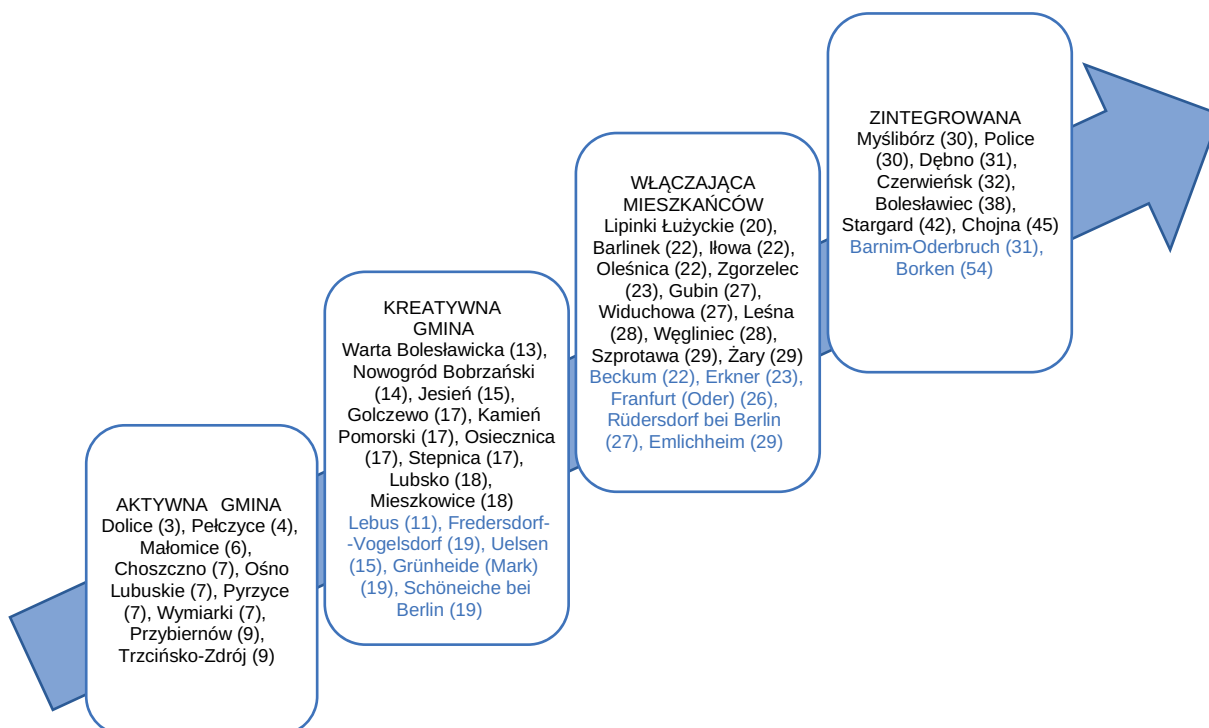
komunalnych. Działania te łączą się ściśle z poprawą życia mieszkańców, co zrównało wyniki z wynikami aktywności w obszarze *smart living*.

6. Podział gmin na określone grupy ze względu na dojrzałość ekologiczną

Etapy dojrzałości ekologicznej gmin na pograniczu polsko-niemieckim związane są z ich eko-transformacją w różnych obszarach: od technologii, poprzez organizację, jaką jest gmina, mieszkańców, procesy do otwartej *green smart city*. Gminy korzystają także z internacjonalizacji procesów, integracji procesów, orientacji na mieszkańców i podnoszenia jakości życia tych mieszkańców w sferze ekologii. W wyniku badań zdiagnozowano dojrzałość ekologiczną gmin (ryc. 6). Z przeprowadzonej ankiety dowiadujemy się, że gminy wykazują przeciętną aktywność i są na drodze do dalszej transformacji. W przypadku gmin pogranicza polsko-niemieckiego ważne jest, że ankieta niesie za sobą wartość edukacyjną i – jak uważamy – także inspiruje do samodoskonalenia. W całej przebadanej populacji gmin zdecydowanie słabo wypada kwestia myślenia o rozwoju prośrodowiskowym w kategorii wyzwań rozwojowych, tj. procesów ekotransformacji. Rzadko gminy posiadają doprecyzowane strategie prośrodowiskowe, w których planuje się np. działania inwestycyjne w cyklach wieloletnich.

Wszystkie przebadane gminy charakteryzują się tym, że:

1. Wśród rozwiązań stosują takie, które są uniwersalne, np. inicjowanie na terenie tzw. mini-PSZO (punkt selektywnej zbiórki odpadów), promowanie czystych ekologicznie terenów, dostępność komunikacji zbiorowej, ochrona gatunków zagrożonych, montowanie oświetleń ledowych, prowadzenie działań edukacyjnych i aktywizujących np. seniorów, nasadzanie roślin zatrzymujących wodę w glebie, montowanie systemów monitorowania powietrza, integrowanie działań planistycznych itd.
2. Wykazują otwartość na inicjatywy mieszkańców, co oznacza, że mieszkańcy są włączani w procesy decyzyjne i chętnie biorą udział w inicjatywach partycypacyjnych, jak np.: sporządzanie budżetu obywatelskiego, mapowanie problemów środowiskowych.



Ryc. 6. Podział gmin badanych ze względu na ich aktywność ekologiczną

Źródło: opracowanie własne.

Zebrane wyniki kwestionariuszy pozwoliły na wyodrębnienie czterech grup gmin polskich i niemieckich o różnej charakterystyce. **Aktywne gminy** to takie, które wdrażają rozwiązania ekologiczne i gospodarcze z różnym skutkiem, gdyż napotykają na szereg barier i trudności. Ich aktywność mogłaby być dużo wyższa, ale nie mają one dojrzałości w obszarze technologicznym, procesowym, wystarczającej aktywności mieszkańców, ich kreatywności. Często są to gminy słabe pod względem organizacyjnym. Wiele procesów się pokrywa, nie ma przejrzystości w zakresie kompetencyjnym, brak jest podejścia projektowego, kreatywności w działaniu, umiejętności znajdowania właściwych modeli biznesowych dla przedsięwzięć gminnych, jasno określonej wizji rozwojowej, długofalowej strategii itd. Gminy aktywne wymagają wsparcia na wielu szczeblach swojej działalności. Konieczne jest właściwe rozpoznanie braków i problemów ekologicznych. Gminy, które zostały przyporządkowane do tej grupy, nie zawsze muszą jednoznacznie słabo funkcjonować we wszystkich wymienionych obszarach. Ich pozycja wynika przede wszystkim z faktu, że nie posiadają jasno sformułowanych wizji rozwoju ekologicznego. W ich przypadku konieczne są działania wspierające, przede wszystkim doradztwo zewnętrzne, większa otwartość na szkolenia, próby aplikowania o dofinansowanie małych miękkich projektów, które przełożą się na lepszą integrację społeczną.

Gminy kreatywne są dużo bardziej zaangażowane w procesy rozwoju ekologicznego niż gminy aktywne. Mają one wdrożone rozwiązania cyfrowe i inne, które dobrze spełniają oczekiwania mieszkańców. Niestety bardzo często są to rozwiązania przypadkowe i niemające logicznej konsekwencji. Nie tworzą one zgranych systemów, które kompleksowo niwelują problemy ekologiczne. Można powiedzieć, że gminy te zmierzają w kierunku *green smart city*, ale potrzebują ciągłego monitoringu własnej aktywności, doradztwa zewnętrznego specjalistów od technologii cyfrowych, dobrze zaangażowanego przywództwa, rozwijania kontaktów transgranicznych itd.

Gminy włączające swoich mieszkańców to gminy, które swoją wartość dodaną oceniają przez pryzmat dużego zaangażowania mieszkańców w procesy rozwoju. Ten typ gmin robi użytek z lepszej identyfikacji problemów, korzyści związanych z dopasowaniem rozwiązań do potrzeb mieszkańców, identyfikacji mieszkańców z gminą, co dobrze wpływa na wizerunek gminy itp. Mieszkańcy, włączając się w procesy rozwoju, wzmacniają gminę swoją wiedzą, kompetencjami, decyzjami o lokalizacji inwestycji itp. Jest to etap w rozwoju gmin, który pozwala przejść dalej w kierunku *green smart city*. Mieszkańcy inicjują, kreują nowe pomysły, monitorują przestrzeń potrzeb i oczekiwań. Od nich zależy dalszy sprawny rozwój.

Gminy zintegrowane to gminy, które dostrzegają korzyści w integracji procesów, internacjonalizacji, standaryzacji. Chętnie realizują projekty *smart*, które integrują większe transgraniczne przedsięwzięcia, np. dotyczące mobilności, gospodarki odpadami czy gospodarki wodnej. To proces, który zaczyna wśród faworytów (gmin wzorcowych) dopiero się zaczynać. W Polsce nawet duże miasta mają trudności w zintegrowaniu choćby usług komunikacyjnych.

W przypadku gmin przygranicznych społeczno-gospodarcza wartość dodana staje się widoczna poprzez mobilizowanie endogenicznego potencjału, który może być wsparty różnymi instytucjami, organizacjami ekologicznymi, partnerami zagranicznymi (Ramírez 2000). Ważna jest kwestia podwyższania kwalifikacji zawodowych i kompetencji ekologicznych, ukierunkowanego rozwoju, np. w zakresie infrastruktury, transportu, turystyki, środowiska naturalnego, edukacji, badań i współpracy między małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Gminy, które wzięły udział w badaniu, dążą do tego właśnie celu.

7. Wnioski i rekomendacje

Zaprezentowane w projekcie działania stanowią bardzo cenne doświadczenie badawcze, które utwierdziło nas w przeświadczeniu, jak trudne są badania na styku różnych gospodarek, kultur, historycznych ścieżek, odmiennych form komunikacji itp. Projekt był wspierany przez Centrum Badań ds. Zrównoważonego Rozwoju, Transformacji, Transferu w Wyższej Szkole Zrównoważonego Rozwoju w Eberswaldzie, Uniwersytet Viadrina w osobie profesora Reimunda Schwarza, Fundację Friedricha Eberta. Konsultacje te usprawniły realizację badań kwestionariuszowych po stronie niemieckiej. Okazało się, że gminy polskie i niemieckie na tyle się różnią, choćby uwarunkowaniami prawnymi, odmiennym podziałem zadań i kompetencji w ramach federacji, że należało stworzyć

dwie ankiety. Wiele dyrektyw unijnych po stronie niemieckiej przyjęto z sukcesem, jak np. 5-pojemnikową segregację odpadów komunalnych, nie są więc one obiektem zainteresowania władarzy gmin. Skutecznymi kanałami komunikacji były partnerskie instytucje niemieckie, których przedstawiciele pomagali w kontaktach z gminami niemieckimi, jak dyrektor euroregionu Viadrina, Toralf Schiwietz, oraz Ralf W. Runde, czy Łukasz Kocur z Izby Rzemieślniczej w Cottbus. W gminach polskich napotkano na liczne bariery komunikacyjne, utrudnioną dostępność pracowników ze względu na okres urlopowy i panującą pandemię oraz dużą ilość innych obowiązków samych urzędników.

Z pewnością wyniki badań potwierdzają stosunkowo niską aktywność gmin, zwłaszcza tych małych. Wśród badanych gmin znalazły się i takie, które bardzo pozytywnie zaskakują swoją aktywnością w dziedzinie ekologii. Z przeprowadzonych badań widać, że gminy potrzebują wsparcia zewnętrznych ekspertów, którzy byłoby w stanie usprawnić procesy. Na usprawnienie monitorowania środowiska na terenie gminy niebagatelny wpływ mają technologie. Przyczyniają się one do szybszego przepływu informacji, co ma odzwierciedlenie w niższych kosztach eksploatacji i w ogólnym efekcie ekonomicznym. Gminy powinny być przede wszystkim świadome konieczności zaawansowania w procesy dojrzałości ekologicznej, jeśli chcą dążyć do modelu *green smart city*. Wiedza zdobyta w wyniku ankiety może uświadomić im skalę zagrożeń, niedopracowanych rozwiązań, a także wskazać możliwe technologie poprawiające komfort życia ich mieszkańców. Docelowo gminy mogą osiągnąć wiele korzyści z kooperacji, konkurencyjności, synergii działań i współpracy transgranicznej.

Wartość dodana, wynikająca z badania aktywności gmin w dążeniu do dojrzałości ekologicznej, przejawia się w:

- edukacji gmin i mieszkańców,
- aspektach poznawczych,
- implikacji dla polityki regionalnej,
- implikacji dla współpracy transgranicznej w obszarze ekologii,
- identyfikacji nisz rozwojowych,
- rekomendacjach dla przedsiębiorców w zakresie możliwości inwestowania w danym obszarze, wskazówkach do formułowania dalszych kierunków rozwoju,
- adaptacji określonych rozwiązań,
- wpływie na zmianę paradygmatu zarządzania procesami w gminie od poszukiwania przyczyn zmian środowiska naturalnego przez identyfikację procesów w danym momencie (poprzez dostępną informację) do ekstrapolacji i antycypacji przyszłych zmian.

Biorąc pod uwagę przedstawione w artykule rozważania, możemy się odnieść także do szeregu idei, które się tu pojawiły jako dyskusyjne i trudne do wcielenia przez gminy, bez krytycznego podejścia do wielu obszarów wiedzy, np. procesów zarządzania gminą, technologii, specyfiki makroekonomicznej i mezoekonomicznej, analiz behawioralnych.

Autorzy proponują dalsze kierunki badań w kwestii ekstrapolacji poszczególnych obszarów modelu. Zaproponowany model *green smart city* może wykazywać odmienne elementy w zależności od tego, w jakich realiach gospodarczych funkcjonują gminy. Ciekawe byłoby rozszerzenie badań na nowe regiony i wykonanie ich na szerszą skalę. Bardzo ważne i interesujące byłoby nałożenie wyników z otrzymanych ankiet na różnorodne typologie gmin, np. związaną z wielkością gmin, ich otwarciem dla przedsiębiorstw. Takie typologie znajdziemy u Patrycjusza Zarębskiego, który dzieli gminy na gminy stabilnego rozwoju, powolnego rozwoju, niestabilnego rozwoju oraz zamknięte do rozwoju (Zarębski 2015). Wyniki badań zostały przekazane do Ministerstwa Klimatu i mają być wsparciem w propozycjach stymulacji i wspierania gmin w trudnych procesach związanych z przystosowaniem się do nowych warunków technologicznych i klimatycznych.

Literatura

- Akande A., Cabral P., Gomes P., Casteleyn S., 2019, „The Lisbon ranking for smart sustainable cities in Europe”, *Sustainable Cities and Society*, t. 44, s. 475–487, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2018.10.009>.
- Anthopoulos L.G., 2017, „The Rise of Smart City”, w. L.G. Anthopoulos (red.), *Understanding Smart Cities: A Tool for Smart Government or an Industrial Trick?* (s. 5–45). Cham: Springer, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57015-0>.

- Bartel S., Albrecht J., Hruška V., Rybová K., Ortner A., 2019, „Transboundary spatial planning axes: Discontinuities and suggestions for harmonisation in the Elbe/Labe Euroregion”, *GeoScape*, t. 12, nr 2, s. 114–123, <https://doi.org/10.2478/geosc-2018-0012>.
- Bisello A., Vettorato D., Stephens R., Elisei P., 2017, *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions*, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-44899-2>.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2018a, *Współczesne wyzwania przemian czynników rozwoju regionalnego w warunkach podejścia zorientowanego terytorialnie*, Working Paper of FORSED Project nr 2/2018, Poznań: Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31217.33123>.
- Churski P., Perdał R., Szydłowska B.K., Herodowicz T., 2018b, „Redefinition of regional development factors of the European Union in the light of contemporary socio-economic changes”, w: *12th World Congress of RSAI “Spatial Systems: Social Integration, Regional Development and Sustainability”*, Goa, May 29-June 1, 2018, June, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.36455.96161>.
- Durante G., Turvani M., 2018, „Coworking, the sharing economy, and the city: Which role for the ‘co-working entrepreneur’?”, *Urban Science*, t. 2, nr 3, <https://doi.org/10.3390/urbansci2030083>.
- Gavrilidis A.A., Popa A.M., Nita M.R., Onose D.A., Badiu D.L., 2020, „Planning the »unknown«: Perception of urban green infrastructure concept in Romania”, *Urban Forestry and Urban Greening*, t. 51, <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2020.126649>.
- Ghadge A., Er Kara M., Moradlou H., Goswami M., 2020, „The impact of Industry 4.0 implementation on supply chains”, *Journal of Manufacturing Technology Management*, t. 31, nr 4, s. 669–686, <https://doi.org/10.1108/JMTM-10-2019-0368>.
- Götz M., Jankowska B., 2017, „Clusters and Industry 4.0 – do they fit together?”, *European Planning Studies*, t. 25, nr 9, s. 1633–1653, <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1327037>.
- Howaniec H., Lis M., 2020, „Euroregions and local and regional development—Local perceptions of cross-border cooperation and euroregions based on the Euroregion Beskydy”, *Sustainability*, t. 12, nr 18, <https://doi.org/10.3390/su12187834>.
- Inkinen T., Yigitcanlar T., Wilson M., 2019, „Smart cities and innovative urban technologies”, *Journal of Urban Technology*, t. 26, nr 2, s. 1–2, <https://doi.org/10.1080/10630732.2019.1594698>.
- Jankowska B., Götz M., 2017, „Clusters and industry 4.0 „do they fit together?””, *European Planning Studies*, t. 25, nr 9, s. 1633–1653.
- Joss S., Sengers F., Schraven D., Caprotti F., Dayot Y., 2019, „The smart city as global discourse: Storylines and critical junctures across 27 cities”, *Journal of Urban Technology*, t. 26, nr 1, s. 3–34, <https://doi.org/10.1080/10630732.2018.1558387>.
- Klasik A., Kuźnik F., 2017, „Regiony wobec wyzwań przyszłości”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, t. 961, nr 1, s. 5–19, <https://doi.org/10.15678/znupek.2017.0961.0101>.
- Komorowski Ł., Stanny M., 2020, „Smart villages: Where can they happen?”, *Land*, t. 9, nr 5, <https://doi.org/10.3390/LAND9050151>.
- Korenik A., 2019a, *Nowe uwarunkowania rozwoju regionów ekonomicznych*. September.
- Korenik A., 2019b, „Smart city jako forma rozwoju miasta zrównoważonego i fundament zdrowych finansów miejskich”, *Ekonomiczne Problemy Usług*, t. 129, nr 4, s. 165–175.
- Kurowska-Pysz, J. (2018). „Selected aspects of the development of cross-border partnerships based on projects co-financed by the European Union”, *Redes*, t. 23, nr 3, <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.12295>.
- Lazzeretti L., Oliva S., 2018, „Rethinking city transformation: Florence from art city to creative fashion city”, *European Planning Studies*, t. 26, nr 9, 1856–1873, <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1478951>.
- McInroy N., 2018, „Wealth for all: Building new local economies”, *Local Economy*, t. 33, nr 6, s. 678–687, <https://doi.org/10.1177/0269094218803084>.
- Meerow S., Newell J.P., 2019, „Urban resilience for whom, what, when, where, and why?”, *Urban Geography*, t. 40, nr 3, s. 309–329, <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1206395>.
- Meijer A., Bolívar M.P.R., 2016, „Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 82, nr 2, s. 392–408, <https://doi.org/10.1177/0020852314564308>.
- Murgante B., Balletto G., Borruso G., Las Casas G., Castiglia P., Dettori M., 2020, „Geographical analyses of Covid-19’s spreading contagion in the challenge of global health risks”, *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Special Issue, s. 283–304. doi: 10.6092/1970-9870/6849.
- Orłowski A., 2019, *Model gotowości procesowej urzędu miejskiego dojścia do smart city*, Warszawa: CeDeWu.

- Pallagst K.M., Caesar B., 2014, „European cross-border cooperation: EU instruments as drivers of convergence?”, *PlanIt!*, t. 1, nr 2.
- Pięta-Kanurska M., 2013, „Znaczenie sektora kreatywnego w rozwoju miast i regionów”, *Folia Oeconomica*, t. 209, s. 71–82.
- Pięta-Kanurska M., 2017, „Wehikuły rozwoju współczesnych miast. Wyzwania dla Wrocławia”, *Studia KPZK PAN*, nr 177, s. 185–188, <https://doi.org/10.24425/118581>.
- Pięta-Kanurska M., 2019, „Smart city a rozwój inkluzywny”, *Biuletyn KPZK PAN*, nr 273, s. 59–70.
- Ramírez M.G., 2000, *Institutionalisation of Cross-Border Cooperation: The Role of the Association of European Border Regions*, w: T. Havlíček, M. Jeřábek, J. Dokoupil (red.), *Borders in Central Europe after the Schengen Agreement*, Cham: Springer, s. 93–102.
- Raszkowski A., 2018, „Towards sustainable development of territorial units – the case of revitalisation projects in Jelenia Góra Agglomeration municipalities”, *Economic and Environmental Studies*, t. 18, nr 1, s. 341–351, <https://doi.org/10.25167/ees.2018.45.19>.
- Raszkowski A., Bartniczka B., 2019, „On the road to sustainability: Implementation of the 2030 Agenda sustainable development goals (SDG) in Poland”, *Sustainability*, t. 11, nr 2, <https://doi.org/10.3390/su11020366>.
- Sharifi A., 2019, „A typology of smart city assessment tools and indicator sets”, *Sustainable Cities and Society*, t. 53, <https://doi.org/10.1016/J.SCS.2019.101936>.
- Sikora-Fernandez D., 2018, „Smarter cities in post-socialist country: Example of Poland”, *Cities*, t. 78, s. 52–59, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.03.011>.
- Szczech-Pietkiewicz E., 2018, *Konkurencyjność miast: analiza zjawiska na przykładzie polskich miast wojewódzkich*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Trindade E.P., Hinnig M.P.F., da Costa E.M., Marques J.S., Bastos R.C., Yigitcanlar T., 2017, „Sustainable development of smart cities: a systematic review of the literature”, *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, t. 3, nr 1, <https://doi.org/10.1186/s40852-017-0063-2>.
- Ulrich P., 2020, „Die Effekte der Corona Krisenbewältigung in der Deutsch-Polnischen Grenzregion”, w: *Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung 202*, Maastricht: Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM, s. 15–17.
- Ulrich P., Cyrus N., Pilhofer A. (red.), 2020, *Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunkttheft*, Working Paper nr 8, Frankfurt: Viadrina Center, <https://doi.org/10.11584/b-orders.8>.
- Ulrich P., Scott J.W., 2020, „Cross-Border Governance in europäischer Regionalkooperation”, w: D. Gerst, M. Klessmann i H. Krämer (red.), *Grenzforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium* (s. 156–174). Baden-Baden: Nomos.
- Yun Y., Lee M., 2019, „Smart City 4.0 from the perspective of open innovation”, *Journal of Open Innovation Technology Market and Complexity*, t. 5, nr 4, <https://doi.org/10.3390/joitmc5040092>.
- Zarębski P., 2015, „Typy obszarów wiejskich w Polsce ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamikę przedsiębiorstw”, *Więś i Rolnictwo*, t. 168, nr 3, s. 63–77.

Migracje edukacyjne absolwentów szkół średnich. Przykład Lublina

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(84)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528403

Piotr Maleszyk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin;
e-mail: piotr.maleszyk@umcs.pl; ORCID: 0000-0002-6792-8693

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie i ocena zjawiska migracji edukacyjnych jako mechanizmu redystrybucji zasobów kapitału ludzkiego między regionami. Badanie losów 8,5 tys. absolwentów szkół średnich w Lublinie pozwoliło na zgromadzenie danych jednostkowych o mobilności młodzieży oraz wyniku maturalnym traktowanym jako miara kapitału ludzkiego. Wyniki wskazują, że odsetek młodzieży migrującej poza region wynosi około 20% i na tle ustaleń w literaturze jest niski. Rozkład stopy migracji oraz wyniki regresji logistycznej potwierdziły wysokie prawdopodobieństwo odpływu najbardziej uzdolnionej młodzieży. Silną pozytywną selekcję do migracji studenckich uznano za ważny mechanizm redystrybucji zasobów kapitału ludzkiego między regionami, który może wpływać negatywnie na akumulację kapitału ludzkiego obszaru wysyłającego.

Słowa kluczowe

migracje edukacyjne, migracje studenckie, drenaż mózgów, rozwój regionalny, kapitał ludzki, Lublin

Educational Migration of Secondary School-leavers. The Example of Lublin

Abstract

The article aims to present and assess educational migration as a driver of human capital redistribution across regions. The unique research on academic careers of 8.5 thousand secondary school-leavers in Lublin (Poland) allowed to gather microdata on the mobility of young people along with the school-leaving examination results being a proxy of human capital.

The results indicate that the ratio of youth out-migration from their home region amounts to roughly 20%, which seems a low figure against comparative studies. However, the distribution of migration rate along with the logit regression proved high propensity of the most talented youth to move out. Hence, strong positive migration selectivity is regarded as an important driver of human capital redistribution across regions, which might negatively affect human capital accumulation in the sending area.

Keywords

educational migration, student migration, brain drain, regional development, human capital, Lublin

Wstęp

Mobilność osób o wysokich kwalifikacjach i jej znaczenie dla rozwoju miast i regionów stają się tematem coraz częściej podejmowanym w literaturze regionalnej (np. Fratesi 2014; Faggian i in. 2017). Przesłanką do realizacji badań w tym obszarze jest dostrzeżenie, że zasoby kapitału ludzkiego w regionie mogą zmieniać się nie tylko wskutek tworzenia tego kapitału w instytucjach edukacyjnych czy w miejscu pracy, ale także w następstwie swobodnego przepływu ludności – stanowiącego mechanizm redystrybucji zasobów kapitału ludzkiego między regionami. Jednocześnie zasoby kapitału ludzkiego są uznawane za kluczowy czynnik wzrostu gospodarczego zarówno w dorobku przedstawicieli neoklasycznych teorii wzrostu czy teorii wzrostu endogenicznego (Barro

i Sala-i-Martin 1995; Lucas 2010), jak i w pracach z zakresu teorii wzrostu i rozwoju regionalnego (Faggian i in. 2019). W literaturze powszechnie akceptuje się stwierdzenie, że pożądaną sytuacją jest akumulacja tego kapitału w regionach, a perspektywy rozwojowe miast i regionów zdolnych do przyciągania osób o wysokim kapitale ludzkim będą lepsze niż obszarów doświadczających odpływu zasobów kapitału ludzkiego, określanego jako „drenaż mózgów” (Beine i in. 2008; Fratesi 2014).

Popularność badań regionalnych dotyczących migracji zasobów kapitału ludzkiego wprawdzie rośnie, jednak zakres tych badań obejmuje najczęściej migracje ekonomiczne związane z podjęciem pierwszego lub kolejnego zatrudnienia. Opracowania poświęcone migracjom edukacyjnym związanym z podjęciem studiów (*student migration*) są mniej liczne i dotyczą w zdecydowanej większości migracji międzynarodowych, a nie wewnętrznych migracji międzyregionalnych. Taka sytuacja wynika przede wszystkim z braku publicznie dostępnych danych administracyjnych oraz – w przypadku analiz przyjmujących perspektywę obszaru wysyłającego – trudności w realizacji badań reprezentatywnych. Stan wiedzy o rozmiarach migracji edukacyjnych w Polsce, a w szczególności o ich selektywności (tj. zróżnicowanej skłonności do migracji osób o różnym poziomie kapitału ludzkiego, mierzonego w tym artykule wynikami egzaminu maturalnego), jest więc dalece niewystarczający, co ogranicza możliwości oceny konsekwencji tych procesów dla wzrostu i rozwoju miast i regionów. Artykuł stanowi próbę wypełnienia luki badawczej w literaturze. Jego celem jest ukazanie i ocena zjawiska migracji edukacyjnych jako mechanizmu redystrybucji kapitału ludzkiego, w szczególności przez analizę rozmiarów, kierunków i selektywności migracji studenckich. Realizując cel badawczy, przeanalizowano migracje edukacyjne 8,5 tys. absolwentów szkół w Lublinie. Mobilność młodzieży powiązano z wynikiem maturalnym, co pozwoliło na precyzyjniejszą ocenę skali drenażu mózgów.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej dokonano przeglądu zagranicznych i krajowych badań empirycznych poświęconych migracjom związanym z podjęciem studiów. W drugiej zaprezentowano źródła danych i strategię badawczą. W trzeciej części, mającej charakter empiryczny, przeanalizowano rozmiary, kierunki i selektywność migracji edukacyjnych, a w czwartej przeprowadzono dyskusję wyników badań ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji migracji edukacyjnych dla rozwoju obszarów wysyłających. Najważniejsze wnioski znalazły się w podsumowaniu.

1. Rozmiary i selektywność migracji edukacyjnych – stan badań i główne ustalenia w literaturze przedmiotu

W klasyfikacjach migracji uwzględniających cel przemieszczenia migracje edukacyjne są wyróżniane jako te, których głównym celem jest zdobycie wykształcenia, poszerzenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych (Kawczyńska-Butrym 2009), przy czym przedmiotem badań są najczęściej zmiany miejsca zamieszkania związane z podjęciem studiów – tzw. migracje studenckie (*student migration*). Część autorów analizujących ten rodzaj migracji koncentruje się wyłącznie na mobilności międzynarodowej (Kawczyńska-Butrym 2014; Dustmann i Glitz 2011), jednak zakres tego pojęcia może obejmować także migracje wewnętrzne (Rokita-Poskart 2016; Capuano 2012).

Problematyka migracji edukacyjnych związanych z podjęciem studiów stanowi zdecydowanie mniej popularny przedmiot badań od migracji ekonomicznych absolwentów szkół wyższych. Występowanie tej dysproporcji można uzasadniać dwojako. Po pierwsze, migracje po ukończeniu szkoły średniej są rzadsze niż te po ukończeniu szkoły wyższej, a pokonywane odległości są mniejsze (White i Lindstrom 2005; Findlay i in. 2015). Intensywność emigracji z regionu pochodzenia w celu podjęcia studiów jest oczywiście zróżnicowana w skali międzynarodowej, jednak średni odsetek absolwentów emigrujących z regionu pochodzenia zazwyczaj mieści się w przedziale od kilkunastu do trzydziestu procent (np. Kodrzycki 2001; Hoare i Corver 2010; Ahlin i in. 2018; Herbst i Rok 2016). Należy jednak zauważyć, że w krajach o silnych zróżnicowaniach regionalnych stopa migracji studenckich między regionami może się znacząco różnić. Na przykład Daria Ciriaci (2014) wykazała, że w regionach północnych Włoch więcej niż 95% absolwentów szkół średnich pozostaje w regionie dotychczasowego zamieszkania, natomiast analogiczne odsetki w regionach Południa wahają się od 80% na Sycylii, Sardynii i w Kampanii do zaledwie 50% w Molise i Basilicacie. Po

drugie, ważnym ograniczeniem badań nad migracjami edukacyjnymi są trudności w pozyskaniu potrzebnych danych. W statystyce publicznej w Polsce dane o migracjach studenckich nie są gromadzone, brakuje również narzędzi analogicznych do ogólnopolskiego systemu monitorowania ekonomicznych losów absolwentów szkół wyższych ELA. Podobne ograniczenia badań migracji edukacyjnych młodzieży występują w większości krajów rozwiniętych (Smith i Sage 2014). Warto dodać, że badania imigrantów zamieszkujących region przyjmujący są z oczywistych względów łatwiejsze od szacowania liczby osób nieobecnych w regionie macierzystym, dlatego analizy przyjmujące perspektywę obszaru wysyłającego są rzadziej przeprowadzane (Faggian i in. 2017).

W warunkach braku danych w statystyce publicznej analizy migracji studenckich w Polsce opierają się najczęściej na dwóch strategiach empirycznych. Pierwszą z nich jest prowadzenie badań kwestionariuszowych studentów, realizowanych w obszarze przyjmującym za pomocą techniki wywiadu audytoryjnego (np. Rokita-Poskart 2016; Gębarowski 2012). Badania te dotyczą przede wszystkim motywów migracji, natomiast nie są w stanie dostarczyć rzetelnych informacji o skali i selektywności emigracji edukacyjnych z obszaru macierzystego, gdyż nie są reprezentatywne. Drugim podejściem jest badanie intencji migracyjnych uczniów szkół średnich (np. Jończy i in. 2013; Strzelecki i Wysocka 2015). Takie badanie można przeprowadzić na próbie reprezentatywnej, jednak uzyskane wyniki nie mogą stanowić wiarygodnego źródła informacji o rzeczywistych przepływach ludności, które mogą przecież znacznie różnić się od składanych deklaracji. Na tle tych ograniczeń wyróżnia się badanie oparte na danych pochodzących z portalu *nasza-klasa.pl* (Herbst 2009; Herbst i Rok 2016). Jego zaletą jest bardzo duża zbiorowość badanych, licząca około 2 milionów użytkowników serwisu o rozkładzie geograficznym zbliżonym do rozkładu studentów podawanego przez GUS, co pozwala na wiarygodne przybliżenie skali migracji międzyregionalnych pomimo niespełnienia wymogów reprezentatywności próby.

Upowszechnienie się migracji studentów jest dobrze udokumentowane w odniesieniu do migracji międzynarodowych (Riaño i Piguet 2016), jak i wewnętrznych, międzyregionalnych (np. Kodrzycki 2001; Smith i Sage 2014; De Angelis i in. 2017). W Polsce liczba absolwentów szkół średnich decydujących się na studia za granicą także charakteryzowała się tendencją rosnącą (GUS 2018). W odniesieniu do migracji wewnętrznych można przypuszczać, że czterokrotny wzrost współczynnika skolaryzacji netto na poziomie szkolnictwa wyższego od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. pociągnął za sobą także wzrost migracji studenckich, choć rozmiary tego zjawiska pozostają słabo rozpoznane ze względu na brak danych w statystyce publicznej.

Skala redystrybucji zasobów kapitału ludzkiego przez migracje zależy nie tylko od rozmiarów, ale również od selektywności migracji. W literaturze powszechnie akceptowany jest pogląd, że częściej migrują osoby młode, lepiej wykształcone i osiągające wyższe wynagrodzenia, zwłaszcza gdy analizowane są przemieszczenia na duże odległości (White i Lindstrom 2005). W klasycznej literaturze poświęconej ekonomii migracji (Sjaastad 1962; Borjas 1989, 1994) taka sytuacja jest tłumaczona racjonalnymi decyzjami jednostki maksymalizującej przychody z posiadanego kapitału ludzkiego: decyzja o migracji jest podejmowana wtedy, gdy oczekiwane korzyści w obszarze przyjmującym są większe od korzyści możliwych do osiągnięcia w obszarze pochodzenia. W koncepcji „rynku imigracji” (*immigration market*) George J. Borjas (1989) udowodnił, że rozważając zmianę kraju zamieszkania, jednostka bierze pod uwagę wiele destynacji i wybiera najbardziej wartościową opcję, uwzględniając w decyzji przede wszystkim wielkość dochodów oraz koszty i ograniczenia prawne migracji. Opisane mechanizmy implikują większą skłonność do migracji osób o wysokim kapitale ludzkim i preferowanie miejsc bardziej nagradzających kapitał ludzki (Borjas 1987, 1989). Pozytywna selekcja do migracji stanowiła element koncepcji wypłukiwania zasobów z krajów peryferyjnych Gunnara Myrdala (1958), ekonomii migracji Borjasa (1987, 1994), a później znalazła rozwinięcie w teoriach drenażu mózgów, przy czym badania w tym zakresie koncentrowały się bardziej na migracjach międzynarodowych z krajów rozwijających się niż na migracjach wewnętrznych (Beine i in. 2008).

W badaniach selektywności migracji najbardziej popularnymi miarami kapitału ludzkiego są poziom wykształcenia lub liczba lat poświęconych na edukację. Miary te są najłatwiej dostępne, jednak ich trafność w mierzeniu kapitału ludzkiego, stanowiącego przecież zmienną ukrytą (latentną), uznaje się za niską. Krytyka wysuwana pod adresem tych miar dotyczy zwłaszcza tego, że nie uwzględnia się zróżnicowanej jakości instytucji edukacyjnych, pomija dysproporcje indywidualnych

wyników edukacyjnych, a w przypadku liczby lat poświęconych na edukację – również nieprawdźwie zakłada się o liniowości związku między liczbą lat a wielkością zakumulowanego kapitału ludzkiego (Wößmann 2003; Folloni i Vittadini 2010). Dobłą ilustracją tych problemów jest przykład poakcesyjnych migracji z Polski: w warunkach umasowienia szkolnictwa wyższego nie jest jasne, czy fala migracji osób z wyższym wykształceniem była odpływem osób bardziej utalentowanych, czy też emigracją absolwentów o niskich bądź niedostosowanych do popytu na rynku pracy kompetencjach. Mając na uwadze problematykę podejmowaną w tym artykule, należy dodać, że zmienne związane z okresem edukacji mogą być wykorzystane w mierzeniu kapitału ludzkiego osób, które zakończyły okres kształcenia, jednak są nieprzydatne w mierzeniu zdolności absolwentów szkół średnich kontynuujących edukację.

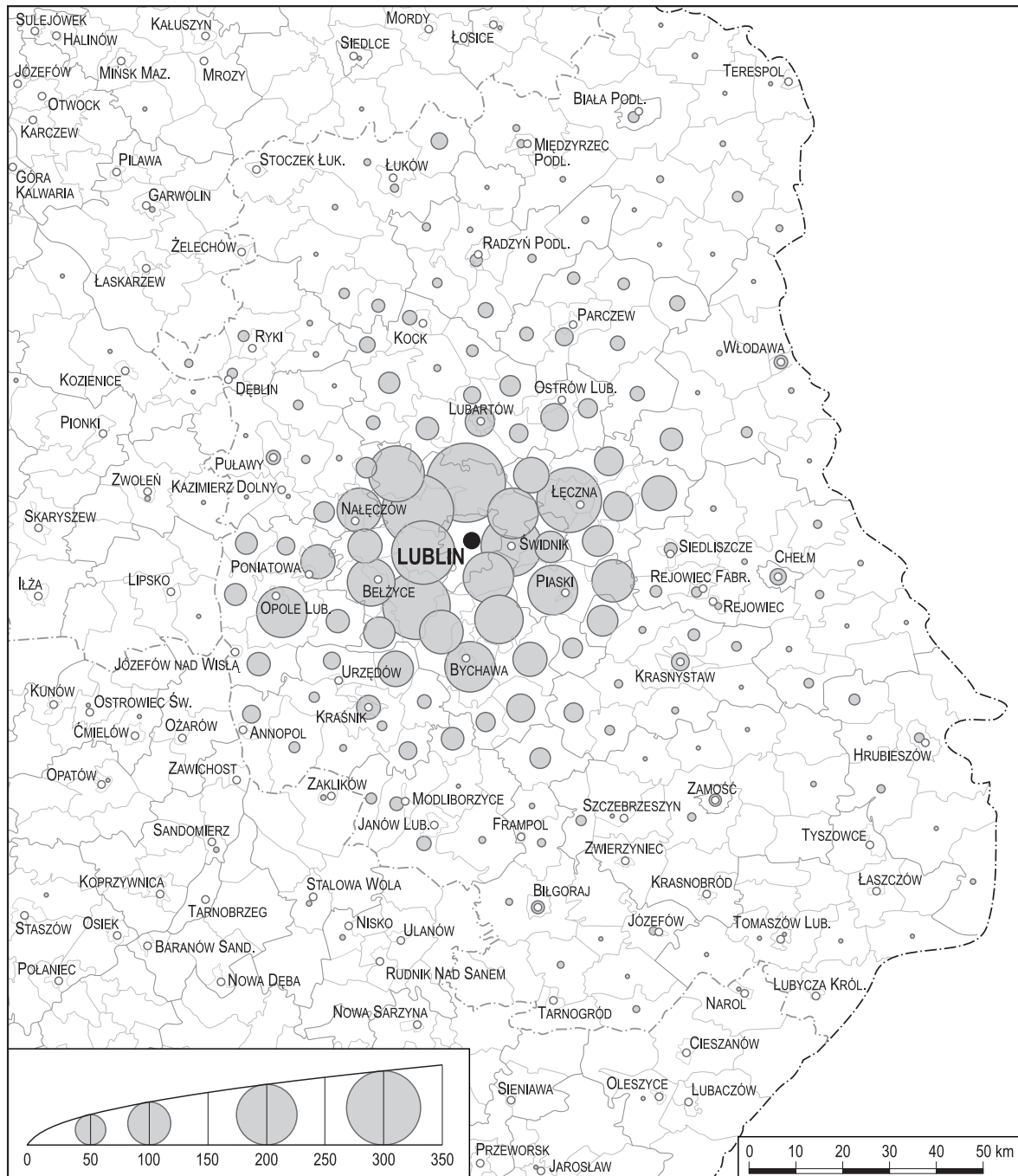
Podejmowane w Polsce badania empiryczne nie weryfikowały jak dotąd selektywności migracji studentów ze względu na poziom ich zdolności. Takie badania, choć wciąż bardzo nieliczne, pojawiają się natomiast w literaturze zagranicznej. Alessandra Faggian i Rachel Franklin (2014) badały międzystanowe migracje studenckie w Stanach Zjednoczonych, korzystając z dostępnych danych administracyjnych. Ze względu na brak miary kapitału ludzkiego oceniły zdolności studentów na podstawie jakości instytucji edukacyjnej, o przyjęcie do której starała się młodzież. Ich analiza potwierdza wyraźne regionalne zróżnicowanie salda migracji z wyraźną przewagą wschodnich stanów w przyciąganiu młodzieży. Okazało się również, że pozycje poszczególnych stanów w dwóch rankingach – według salda migracji ogółem i salda migracji najbardziej utalentowanej młodzieży – nie różniły się znacznie, przy czym ranking uwzględniający poziom kapitału ludzkiego wskazywał na większe dysproporcje między stanami.

Francesca Tosi, Roberto Impicciatore i Rosella Rettaroli (2019) badali międzyregionalną mobilność studentów we Włoszech, korzystając z danych o 15 tysiącach studentów, pochodzących z reprezentatywnego badania Narodowego Instytutu Statystyki. W swojej pracy wykazali, że w skali ogólnokrajowej prawdopodobieństwo migracji jest dodatnio skorelowane z wynikami edukacyjnymi i rośnie z 8,6% w grupie absolwentów szkół średnich z niskimi wynikami do 15,1% w grupie studentów z najlepszymi ocenami. Wyższa mobilność młodzieży z lepszymi wynikami dowodzi występowania pozytywnej selekcji do migracji studenckich. Selektywność ta dotyczy jednak wyłącznie napływów do północnych Włoch, natomiast migracje na południe są mniejsze i nie charakteryzują się selektywnością.

2. Źródła danych i strategia badawcza

Dane wykorzystane w artykule pochodzą z autorskiego badania losów absolwentów szkół średnich (liceów i techników), realizowanego we współpracy z gminą Miasto Lublin w latach 2016–2018. W październiku i listopadzie każdego roku wychowawcy klas wypełniali kwestionariusz o losach swoich uczniów, stosując różne strategie kontaktu z byłymi wychowankami (spotkania bezpośrednie, kontakt mailowy lub przez media społecznościowe, kontakt ze starostą klasy). Ponieważ badanie miało na celu maksymalizację stopy realizacji, kwestionariusz uwzględniał niewielki zakres charakterystyk badanych. Pracownicy administracyjni szkół wypełniali część kwestionariusza obejmującą płeć, miejsce pochodzenia – za które przyjęto miejsce zamieszkania w momencie rekrutacji do szkoły średniej, a także wynik maturalny absolwentów. Wychowawcy uzyskiwali informację o uczelni i kierunku rozpoczętych studiów, a począwszy od 2017 r. – także o trybie studiów. W ten sposób udało się zgromadzić jednostkowe dane o mobilności 10 113 absolwentów (91,2% uczniów szkół biorących udział w badaniu) ze wszystkich 32 szkół publicznych dla młodzieży w Lublinie (20 liceów i 12 techników) oraz jednego liceum niepublicznego¹. Warto zwrócić uwagę, że absolwenci szkół objętych badaniem stanowili ponad 20% całkowitej liczby absolwentów szkół województwa lubelskiego, a niemal 45% badanych stanowiła młodzież, która w momencie rekrutacji mieszkała poza Lublinem – przede wszystkim w gminach położonych w pobliżu Lublina (ryc. 1). W części empirycznej artykułu dalszej analizie poddano dane o 8 489 uczniach kontynuujących kształcenie. Informacje o strukturze badanych przedstawia tabela 1.

¹ Pozostałe szkoły niepubliczne działające w Lublinie (niespełna 5% wszystkich absolwentów) nie wzięły udziału w badaniu. Ponadto z badania wyłączono szkoły specjalne i szkoły dla dorosłych.



Ryc. 1. Liczba absolwentów lubelskich szkół pochodzących z gmin poza Lublinem. Największy symbol na mapie – gmina Niemce (342 osoby)

Uwagi: za miejsce pochodzenia absolwentów przyjęto miejsce zamieszkania podawane w momencie rekrutacji do szkoły średniej.

Źródło: opracowanie własne.

Realizując cel artykułu, jakim jest ukazanie i ocena zjawiska migracji edukacyjnych jako mechanizmu redystrybucji zasobów kapitału ludzkiego między regionami, w artykule postawiono trzy pytania badawcze:

1. Jakie są rozmiary wewnętrznych i międzynarodowych migracji studenckich absolwentów szkół średnich?
2. Jakie są kierunki wewnętrznych i międzynarodowych migracji studenckich?
3. W jakim stopniu migracje związane z podjęciem studiów są selektywne ze względu na wyniki edukacyjne młodzieży?

Tab. 1. Charakterystyka absolwentów szkół objętych badaniem

	Liczba obserwacji	Odsetek (%)
Absolwenci kontynuujący edukację	8489	100
<i>Rodzaj szkoły</i>		
Licea ogólnokształcące	6569	77,4
Technika	1920	22,6
<i>Płeć</i>		
Mężczyźni	3395	40,0
Kobiety	5088	59,9
Brak odpowiedzi	6	0,1
<i>Miejsce pochodzenia</i>		
Lublin	4867	57,3
Poza Lublinem	3622	42,7

Źródło: opracowanie własne.

Dalsza część empiryczna składa się z trzech części poświęconych kolejnym pytaniom badawczym. W pierwszej z nich zaprezentowano statystyki opisowe, w drugiej skorzystano z map sygna-turowych, a w trzeciej posłużono się najpierw rozkładem stopy migracji absolwentów w grupach decylowych wyznaczonych na podstawie wyniku maturalnego, a następnie regresją logistyczną. Modele regresji logistycznej (modele logitowe) są adekwatnym narzędziem statystycznym w przy-padku dychotomicznych zmiennych objaśnianych (Hosmer i in. 2013) i są często wykorzystywane w literaturze migracyjnej, w której analizowane są czynniki determinujące decyzję o opuszczeniu lub pozostaniu w regionie zamieszkania (np. Capuano 2012; Herbst i in. 2017; Tosi i in. 2019).

Analiza empiryczna prowadzona w artykule wymagała dokonania kilku założeń. Za miarę kapi-tału ludzkiego, utożsamianego ze zdolnościami i umiejętnościami młodzieży, przyjęto wynik matu-ralny z wybranego przez ucznia obowiązkowego przedmiotu zdawanego na poziomie rozszerzo-nym. Wybór przedmiotu zazwyczaj jest powiązany z wyborem kierunku kształcenia na studiach wyższych i odzwierciedla predyspozycje uczniów. Każdy wynik jest podawany w jednakowej skali od 0 do 100%, przy czym w przypadku zdawania więcej niż jednego przedmiotu wybierano wy-nik najwyższy, a sytuacji niepodchodzenia do matury przypisano wynik 0%. Wyniki 2% uczniów zdających maturę międzynarodową (IB) zostały przeliczone tak, by maksymalny wynik był równy 100%. Jako miarę intensywności migracji studenckich z regionu pochodzenia (tj. z województwa lubelskiego) przyjęto stopę migracji rozumianą jako relację liczby osób podejmujących naukę poza regionem zamieszkania w kraju (migracje wewnętrzne) lub za granicą (migracje międzynarodowe) do ogółu absolwentów kontynuujących naukę o zidentyfikowanych losach. Tym samym przyjęto upraszczające założenie, że emigracja występuje nawet wtedy, gdy młodzież studiująca poza re-gionem spędza znaczną część czasu w swoim domu rodzinnym. Głównym argumentem za takim założeniem był fakt, że około 90% absolwentów wybierało studia stacjonarne. Ponadto takie zało-żenie pozwala wyznaczyć subiektywną i trudną do weryfikacji empirycznej granicę między byciem gościem a mieszkańcem w miejscu studiowania.

3. Wyniki badań

3.1. Rozmiary migracji

W badaniu ustalono, że mniej więcej co piąty absolwent kontynuujący naukę opuścił wojewódz-two lubelskie, przy czym odsetek ten nie zmieniał się znacząco w ciągu trzech lat badania, wahając się od 20,3% w 2016 roku do 22,4% w roku 2017. Stopy migracji dla poszczególnych kategorii ba-danych przedstawia tabela 2. Warto zwrócić uwagę, że średnio co dziesiąty absolwent emigrujący z województwa lubelskiego rozpoczynał studia na uczelni zagranicznej. Zdecydowanie częściej emigrują absolwenci liceów, przy czym w dwóch szkołach odsetek migrujących przekroczył 50%.

Relatywnie większą mobilnością charakteryzują się kobiety oraz osoby pochodzące z Lublina, a dysproporcje te są znaczne zwłaszcza w odniesieniu do migracji zagranicznych.

Tab. 2. Stopy migracji według wybranych cech absolwentów (w %)

Cecha badanych	Stopa migracji wewnętrznych	Stopa migracji międzynarodowych	Stopa migracji ogółem
Ogółem	19,5	2,1	21,6
<i>Rodzaj szkoły</i>			
Licea ogólnokształcące	16,3	2,0	18,3
Technika	3,2	0,1	3,3
<i>Płeć</i>			
Mężczyźni	8,9	0,6	9,5
Kobiety	10,6	1,5	12,1
<i>Miejsce pochodzenia</i>			
Lublin	11,4	1,5	12,9
Poza Lublinem	8,1	0,6	8,7

Źródło: opracowanie własne.

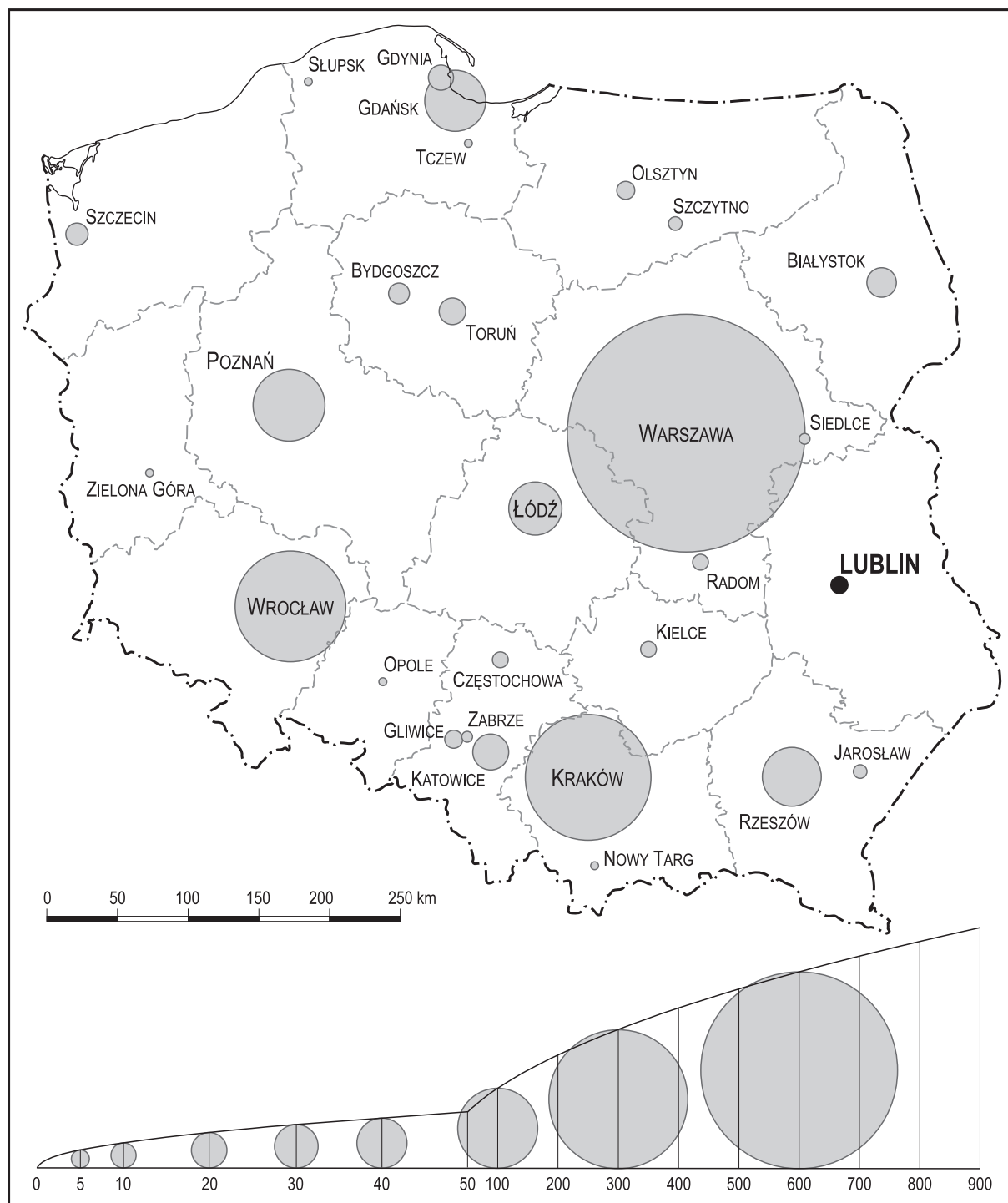
3.2. Kierunki migracji studenckich

Zdecydowanie najczęściej obieranym celem krajowych migracji studenckich jest Warszawa (por. ryc. 2), do której wyjeżdżał średnio co drugi migrujący absolwent i co dziesiąty absolwent kontynuujący edukację. Kolejnymi miastami akademickimi w Polsce, wybieranymi przez znacznie mniejszą liczbę uczniów, są: Kraków (2,9% absolwentów), Wrocław (2,2%), Poznań (0,9%) i Gdańsk (0,5%). Wyniki te są bardzo podobne dla każdego z badanych roczników. Migrująca młodzież najczęściej wybierała Politechnikę Warszawską i Uniwersytet Warszawski (po 2,7% absolwentów), Szkołę Główną Handlową (1,5%), Politechnikę Wrocławską (1,3%), Uniwersytet Jagielloński (1,1%) i Akademię Górniczo-Hutniczą (1%). W przypadku migracji zagranicznych można zauważyć zdecydowaną dominację Wielkiej Brytanii jako kraju goszczącego (ryc. 3). Pojedyncze osoby wybierały uczelnie w innych krajach anglosaskich: USA, Kanadzie, Australii, a także w kontynentalnych krajach Europy Zachodniej. Obecność Ukrainy jako celu migracji można tłumaczyć powrotem osób narodowości ukraińskiej do swojej ojczyzny.

3.3. Selektywność migracji według wyników edukacyjnych

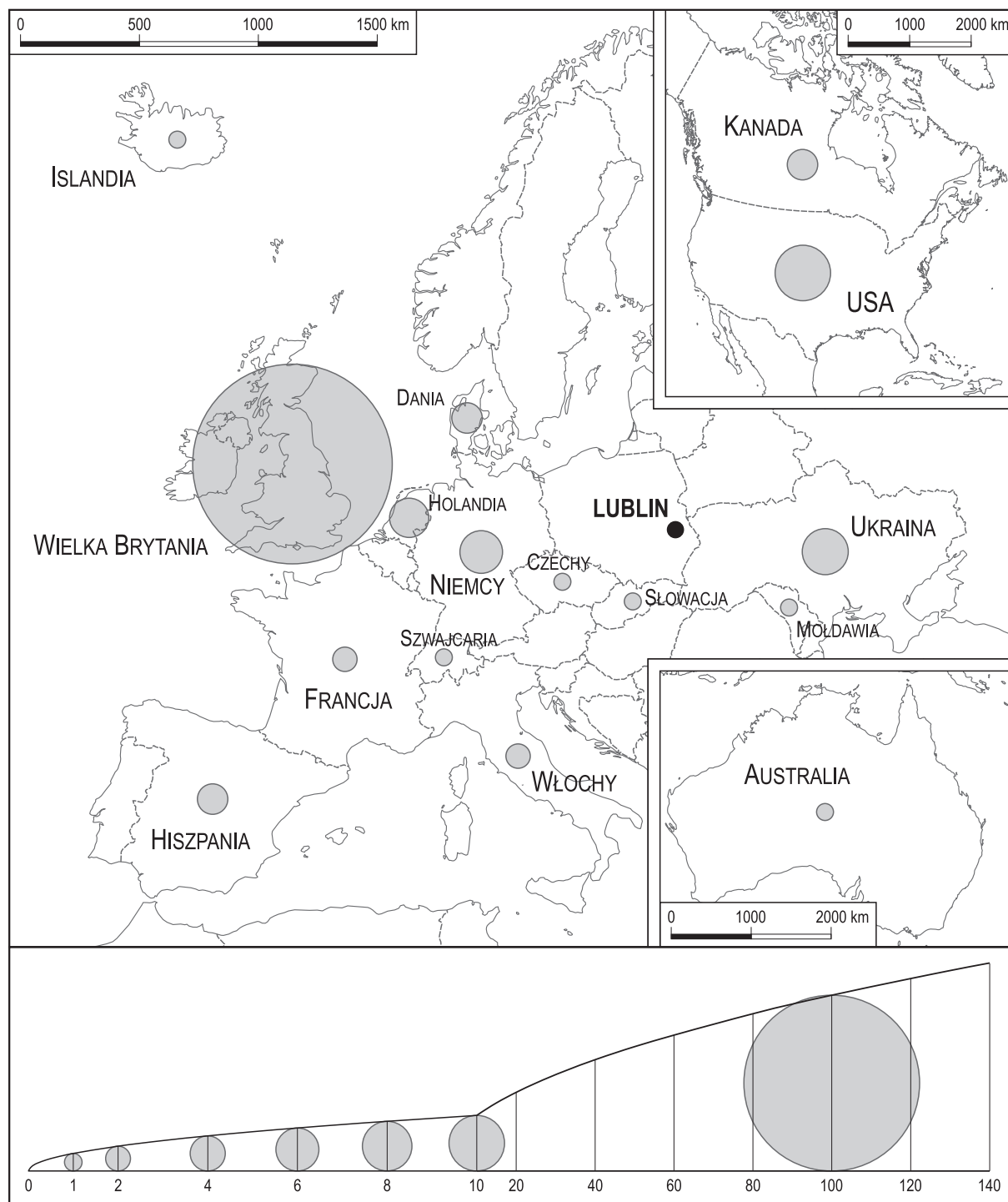
Stopy migracji grup absolwentów wyszczególnionych w oparciu o decyle rozkładu wyniku maturalnego badanych absolwentów są silnie zróżnicowane (ryc. 4), jednoznacznie potwierdzając pozytywną selekcję do migracji. W grupie 10% absolwentów z najwyższymi wynikami (10 decyl) prawdopodobieństwo emigracji z województwa lubelskiego wyniosło 50,7% – niemal 2,5 raza więcej od stopy migracji wszystkich absolwentów i ponad 10-krotnie więcej niż w pierwszym decylu z najniższymi wynikami (ryc. 4c). Analogiczne relacje ukazują nieco silniejszą pozytywną selekcję do migracji zagranicznych (ryc. 4b) niż do migracji wewnętrznych (ryc. 4a).

Sklonność do migracji wyraźnie zwiększa się wraz z wynikiem maturalnym, jednak pozostaje ona zróżnicowana także w zależności od płci, miejsca pochodzenia i rodzaju szkoły (por. tab. 3). Aby oszacować jednoczesny wpływ tych zmiennych na skłonność do migracji, posłużono się modelem regresji logistycznej. Estymacji modelu objaśniającego prawdopodobieństwo migracji ogółem dokonano w dwóch wariantach: dla wszystkich absolwentów kontynuujących edukację oraz dla tych, którzy mieszkali w Lublinie. Wyniki analizy przedstawiono w tabeli 3.



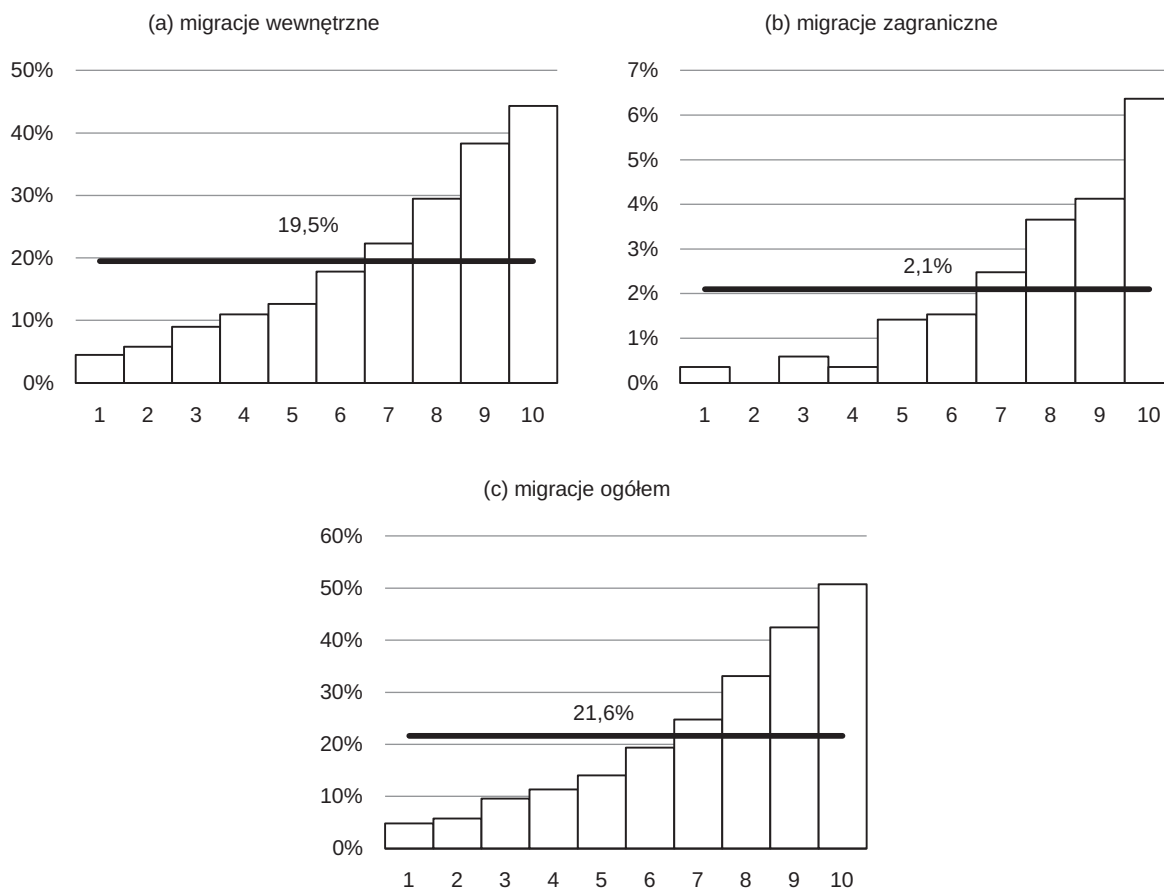
Ryc. 2. Miejsca studiowania (w kraju, poza woj. lubelskim) absolwentów lubelskich szkół średnich. Największy symbol na mapie – Warszawa (876 osób)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Kraje studiowania absolwentów lubelskich szkół średnich. Największy symbol na mapie – Wielka Brytania (129 osób)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 4. Stopy migracji (w % – oś pionowa) absolwentów według wyniku maturalnego (rozkład decylowy – oś pozioma)

Objaśnienia: linia pozioma – stopa migracji wszystkich absolwentów; decyl 10 – 10% absolwentów z najlepszymi wynikami.

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowane dane ukazują, że oba modele okazały się statystycznie istotne, a każdy z nich potwierdza istotny wpływ wyniku egzaminu na prawdopodobieństwo emigracji. Wpływ miejsca pochodzenia w modelu obejmującym wszystkich absolwentów również jest istotny, rodzaj szkoły okazuje się nieistotny, a wpływ płci jest istotny w pierwszym modelu, natomiast zanika w modelu dla absolwentów pochodzących wyłącznie z Lublina. Dopasowanie modeli oceniane na podstawie R^2 McFaddena na poziomie 0,13 i 0,14 mogłoby wydawać się słabe, jednak w regresji logistycznej wartości tej statystyki są niskie, a niekiedy przyjmuje się, że w optymalnie dopasowanym modelu powinny one wynosić od 0,2 do 0,4. Współcześnie zdecydowanie bardziej preferuje się jednak miary dopasowania oparte na ocenie trafności predykcji (Hosmer i in. 2013). Przedstawione w tabeli odsetki poprawnej predykcji na poziomie 79 i 78% potwierdzają dobre dopasowanie modeli.

Interpretując wyniki, główną uwagę należy jednak zwrócić na efekty krańcowe, które określają zmianę prawdopodobieństwa migracji w zależności od zmiany zmiennych objaśniających o jednostkę, co pozwala na ocenę siły wpływu tych zmiennych na ryzyko migracji. Dla płci i miejsca zamieszkania (zmiennych dychotomicznych) efekty krańcowe są bliskie zeru, natomiast najsilniejszy efekt występuje dla wyniku maturalnego – wzrost tego wyniku o każdy punkt procentowy (w skali od 0 do 100%) zwiększa prawdopodobieństwo migracji średnio o 0,58 pp. w modelu dla wszystkich absolwentów i 0,63 pp. wśród absolwentów z Lublina. Przeciętne estymowane prawdopodobieństwo wyjazdu absolwenta o maksymalnym wyniku jest więc odpowiednio o 58 i 63 pp. większe niż w przypadku osoby, która uzyskała wynik 0%. Obliczenia potwierdzają silną pozytywną selektywność migracji, zarówno absolwentów pochodzących z Lublina, jak i wszystkich absolwentów, przy

Tab. 3. Wyniki regresji logistycznej dla prawdopodobieństwa migracji absolwentów

Zmienna	Oszacowanie parametru	Błąd standardowy	Efekty krańcowe
Model 1 – absolwenci ogółem			
Wynik egzaminu maturalnego	4,137***	0,144	0,582
Płeć ^(a)	-0,215***	0,060	-0,031
Miejsce pochodzenia ^(b)	0,206***	0,059	0,029
Rodzaj szkoły średniej ^(c)	0,041	0,083	0,006
Stała	-3,905***	0,117	–
Liczba obserwacji	8473		
Statystyka p	0,000		
Pseudo R ² McFaddena	0,133		
Wartość logarytmu wiarygodności	-3832,305		
Statystyka χ^2	1179,93		
Odsetek przypadków poprawnej predykcji (w %)	79,0		
Model 2 – absolwenci z Lublina			
Wynik egzaminu maturalnego	4,390***	0,197	0,628
Płeć ^(a)	-0,048	0,077	-0,007
Rodzaj szkoły średniej ^(c)	-0,043	0,122	-0,006
Stała	-4,176***	0,162	–
Liczba obserwacji	4856		
Statystyka p	0,000		
Pseudo R ² McFaddena	0,141		
Wartość logarytmu wiarygodności	-2226,641		
Statystyka χ^2	730,74		
Odsetek przypadków poprawnej predykcji (w %)	78,0		

Objaśnienia: W modelu pominięto obserwacje niekompletne, tj. takie, gdzie brakowało odpowiedzi dla co najmniej jednej zmiennej.

Grupy odniesienia: ^(a) mężczyźni, ^(b) absolwenci z Lublina, ^(c) licea ogólnokształcące.

Statystyki p: * p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001.

nieco silniejszej selektywności mieszkańców Lublina niż osób pochodzących spoza tego miasta. Co więcej, selektywność ze względu na wynik maturalny oceniona na podstawie efektów krańcowych jest nawet silniejsza, niż sugerowały to stopy migracji w grupach decylowych.

4. Dyskusja wyników

Wyniki badań migracji edukacyjnych absolwentów szkół średnich z Lublina są spójne z dominującym w literaturze ustaleniem, że większość osób wybiera studia w regionie swojego zamieszkania. Co więcej, odsetek młodzieży migrujących poza region na poziomie nieznacznie przekraczającym 20% wydaje się niski na tle cytowanych w przeglądzie literatury badań empirycznych. W USA analogiczny odsetek dla niektórych regionów przekraczał 30% (Kodrzycki 2001), podobnie jak dla większości południowych regionów Włoch (Ciriaci 2014). Z kolei w Polsce odsetek osób studiujących w swoim regionie, skalkulowany w oparciu o dane z portalu *nasza-klasa.pl*, wyniósł 67,9% (Herbst i Rok 2016). Niska stopa migracji edukacyjnych absolwentów może wydawać się zaskoczeniem także ze względu na takie cechy regionu lubelskiego, jak niski poziom rozwoju na tle kraju i stosunkowo duże rozmiary emigracji ogółem (Rządowa Rada Ludnościowa 2017). Umiarkowanej mobilności przestrzennej absolwentów lubelskich szkół towarzyszy jednak bardzo silna pozytywna selekcja do migracji – zarówno wewnętrznych, jak i zagranicznych. Należy przy tym zastrzec, że poza badaniami migracji studenckich we Włoszech (Tosi i in. 2019; D'Agostino i in. 2019), gdzie

pozytywna selekcja do migracji jest wyraźnie słabsza, a wyniki edukacyjne nie są najważniejszą determinantą mobilności, trudno wskazać inne podobne badania empiryczne. Reasumując, redystrybucja zasobów kapitału ludzkiego z Lublina i regionu przez mechanizm migracji studenckich polega nie tyle na masowym odpływie absolwentów szkół średnich, ile na migracjach najbardziej utalentowanej młodzieży do wiodących ośrodków akademickich w położonej najbliżej Warszawie, a w dalszej kolejności w Krakowie i Wrocławiu.

Wyniki dotyczące kierunków i skali przepływów osób skłaniają do refleksji nad motywami migracji studenckich. Tradycyjnie w literaturze akcentowano przede wszystkim motywy ekonomiczne zmiany miejsca zamieszkania, wskazując, że migrująca młodzież opuszcza zacofane gospodarczo, peryferyjne obszary i kieruje się do rozwiniętych ekonomicznie ośrodków miejskich, w których po zakończeniu studiów uzyska dostęp do rozwiniętych rynków pracy i wyższych wynagrodzeń (np. Faggian i McCann 2009; Herbst i Rok 2016). Ważnym czynnikiem decydującym o migracji – akcentowanym w grawitacyjnych teoriach migracji – jest także odległość od dużych ośrodków miejskich (Sá i in. 2006; Psycharis i in. 2019). Jeśli istotnie te dwa czynniki odgrywałyby dominującą rolę w kształtowaniu migracji studenckich absolwentów lubelskich szkół, to – biorąc pod uwagę dysproporcje w rozwoju ekonomicznym między Lublinem a Warszawą, a także bliskość stolicy – należałoby raczej oczekiwać znacznie większej skali odpływu absolwentów. Współcześnie w literaturze dostrzega się jednak dużą złożoność decyzji migracyjnych i dowartościowuje się inne determinanty mobilności edukacyjnej, takie jak zakres i jakość oferty kształcenia (istotne zwłaszcza dla najbardziej utalentowanej młodzieży), koszty studiowania (czesne, stypendia, koszty najmu) czy różne udogodnienia, jak np. oferta kulturalna czy sportowo-rekreacyjna (Dotti i in. 2013; Faggian i Franklin 2014; Beine i in. 2014; D'Agostino i in. 2019). Wyniki analizy wydają się spójne z powyższymi ustaleniami: Lublin jest uznawany za ważny ośrodek akademicki (por. Dębowska i in. 2019) o różnorodnej ofercie kształcenia pięciu uczelni publicznych oraz czterech niepublicznych szkół wyższych. W warunkach dostępności kształcenia można uznać, że emigracje edukacyjne z Lublina nie są wymuszone brakiem możliwości dalszego kształcenia w regionie macierzystym. Kolejnym czynnikiem zatrzymującym młodzież w regionie jest fakt, że Lublin oferuje relatywnie niskie koszty życia i udogodnienia nieodbiegające znacznie od tych dostępnych w większych miastach. Według popularnego wśród młodzieży rankingu „Perspektywy” lubelskie uczelnie plasują się w trzeciej i czwartej dziesiątce wśród ponad osiemdziesięciu ocenianych jednostek, co może zachęcać do pozostania młodzieży o przeciętnych i dobrych wynikach edukacyjnych, jednak bardziej utalentowanych absolwentów skłania do wyboru wiodących uczelni w największych miastach akademickich. Taka kombinacja czynników przyciągających i wypychających może tłumaczyć relatywnie niską migrację ogółem przy znacznych odpływach najbardziej utalentowanych osób. Można przypuszczać, że także w innych miastach wojewódzkich o rozwiniętej funkcji akademickiej, charakteryzujących się podobną kombinacją czynników wpływających na decyzje migracyjne, skala i selektywność emigracji edukacyjnych mogą być podobne do tych zaobserwowanych wśród absolwentów lubelskich szkół. Konkluzję tę mogą wspierać wyniki analiz Mikołaja Herbsty (2009, s. 29) potwierdzające, że różnice w sile przyciągania młodzieży przez miasta wojewódzkie w minionej dekadzie nie były bardzo duże, a potencjał przyciągania studentów miały nie tylko największe metropolie, lecz także mniejsze miasta wojewódzkie.

Emigracja absolwentów szkół średnich, a zwłaszcza odpływ najbardziej utalentowanych osób, może pogłębiać regionalne dysproporcje rozwojowe między Lublinem i województwem lubelskim a bardziej rozwiniętymi miastami i regionami. Dostępna w literaturze empiryczna weryfikacja konsekwencji, jakie dla rozwoju niesie zjawisko drenażu mózgów, dotyczy przede wszystkim migracji zagranicznych, jednak także w literaturze poświęconej migracjom wewnętrznym przeważa obecnie pogląd o statystycznie istotnym, negatywnym wpływie emigracji na akumulację zasobów kapitału ludzkiego i tempo wzrostu gospodarczego w regionie wysyłającym (Ozgen i in. 2010). Negatywny wpływ migracji na tempo rozwoju okazuje się silniejszy, jeśli do modelu włączona zostanie choćby ogólna miara kapitału ludzkiego pozwalająca na uwzględnienie pozytywnej selekcji do migracji (Fratesi i Percoco 2014; Fischer i Pfaffermayr 2018). Uzyskane wyniki, ujawniające silną selektywność, oferują dość precyzyjną na tle literatury miarę potencjalnej produktywności, dlatego można się spodziewać, że negatywne konsekwencje rozwojowe dla regionu lubelskiego mogą być znaczące na tle wyników prezentowanych w literaturze międzynarodowej, w której – jak się wydaje – skala

selektywności migracji jest niedoszacowana ze względu na problemy z pomiarem kapitału ludzkiego. Jednak pełny bilans efektów migracji studenckich na rozwój obszaru wysyłającego powinien uwzględniać także zjawisko powrotnych migracji osób, które akumulują kapitał ludzki w wiodących miastach akademickich, a następnie pomnażają zasoby miasta i regionu swojego pochodzenia. Rozmiary migracji powrotnych nie są znane, jednak migracje te przeważnie nie charakteryzują się już pozytywną selektywnością, a nierzadko polegają na powrocie osób o relatywnie niższym wykształceniu lub takich, którym nie udało się dostosować do warunków obszaru przyjmującego (Anacka i Fihel 2012; Wahba 2014). Warto dodać, że prawdopodobieństwo powrotu młodzieży do regionu pochodzenia po studiach na najlepszych uczelniach wyraźnie spada, jeśli osoby te w czasie studiów podjęły pracę zawodową (Herbst i in. 2017). Wydaje się więc mało prawdopodobne, by migracje powrotne po zakończeniu studiów mogły okazać się mechanizmem równoważącym stratę zasobów kapitału ludzkiego powstałą w wyniku migracji studenckich. Takim mechanizmem może być natomiast nieanalizowany w artykule napływ studentów zagranicznych, zwłaszcza utalentowanej młodzieży, o ile po ukończeniu studiów osoby te zdecydują się na pozostanie w miejscu nauki.

Największe miasta (zwłaszcza stolica kraju) czerpią ogromne korzyści z posiadania renomowanych uczelni, które wynikają nie tylko z podnoszenia kapitału ludzkiego swoich mieszkańców czy dyfuzji wiedzy i innowacji, ale również z przyciągania do miast najbardziej utalentowanych młodych ludzi (np. Olechnicka i Wojnar 2008; Winters 2011). Na tym tle udokumentowana w artykule selektywność migracji edukacyjnych oznacza, że migracje studenckie są silniejszym – niż wydawałoby się to tylko na podstawie danych o liczbie ludności – czynnikiem rozwoju największych miast akademickich i zarazem mechanizmem nasilającym procesy polaryzacji. Dość niską stopę emigracji z Lublina można interpretować jako przykład inspirujący do postawienia hipotezy, że mniejsze miasto z uczelniami osiągającymi dobre, ale nie najlepsze miejsca w różnych rankingach, może skutecznie zatrzymywać wielu absolwentów szkół średnich w regionie. Z drugiej strony wysoka stopa migracji młodzieży o potencjalnie największej produktywności może oznaczać, że możliwości zmniejszenia rozmiarów emigracji talentów są bardzo ograniczone.

Analizując wyniki, należy wziąć pod uwagę, że skłonność do migracji 8,8% uczniów szkół o niezidentyfikowanych losach może być inna niż grupy biorącej udział w badaniu, co obniża precyzję otrzymanych wyników. Sposób realizacji badania pozwolił jednak na zgromadzenie niektórych informacji o tej grupie uczniów. Okazuje się, że struktura osób o nieznanach losach pod względem płci i miejsca zamieszkania przed podjęciem nauki jest bardzo zbliżona do struktury osób o znanych losach. Znacząca różnica dotyczy natomiast wyników egzaminów: w grupie o nieznanach losach średni wynik z egzaminu był niższy (43,3% wobec 56%), a odsetek osób niepodchodzących do matury lub z zerowym wynikiem egzaminu wynosił 24% – trzykrotnie więcej niż u osób o znanych losach. Jeżeli związki między wynikiem maturalnym a skłonnością do migracji edukacyjnych młodzieży o znanych i nieznanach losach są podobne, to uczniowie o nieznanach losach powinni być mniej skłonni do migracji edukacyjnych do innych miast w kraju. Osobną kwestią, wyznaczającą możliwy kierunek dalszych badań, może być natomiast skłonność tych absolwentów do migracji zarobkowych, zwłaszcza poza Polskę.

Prezentowane badanie nie jest pozbawione słabości, które mogą zarazem stanowić kierunek dalszych badań. Po pierwsze, badanie miało zasięg lokalny, dlatego uogólnianie jego wyników powinno być poprzedzone przeprowadzeniem podobnych badań w innych częściach kraju. Po drugie, miara kapitału ludzkiego może być obciążona błędem z powodu nieuwzględnienia przedmiotu zdanego na egzaminie maturalnym, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę różnice w średnich wynikach egzaminów między przedmiotami, widoczne zwłaszcza w pojedynczych rocznikach. Możliwości pozyskania danych bardziej precyzyjnych, jednak stwarzających ryzyko pośredniej identyfikacji badanych osób, mają w zasadzie wyłącznie służby statystyki publicznej. Po trzecie, analiza skłonności do migracji może uwzględniać bogatszy zakres cech badanych (np. dochody gospodarstwa domowego) lub cech obszaru wysyłającego i przyjmującego (np. pozycje uczelni w rankingach czy średnie wynagrodzenia). Po czwarte, ocena konsekwencji migracji młodzieży dla rozwoju regionalnego powinna uwzględniać bilans napływów i odpływów związanych z podjęciem studiów, a także saldo migracji absolwentów szkół wyższych.

5. Podsumowanie

Celem badań przedstawionych w artykule było ukazanie zjawiska migracji edukacyjnych związanych z podjęciem studiów i jego ocena jako mechanizmu redystrybucji zasobów kapitału ludzkiego. Przeprowadzona analiza mobilności absolwentów szkół średnich w Lublinie potwierdziła, że migracje studenckie mogą stanowić ważny mechanizm redystrybucji zasobów kapitału ludzkiego między regionami. Znaczenie analizowanych migracji w procesie drenażu mózgów obszaru wysyłającego wynika jednak nie tyle z dużych rozmiarów tego zjawiska, gdyż stopa migracji poza woj. lubelskie na poziomie 20% wydaje się dość niska na tle innych badań, ale raczej z silnej selektywności migracji: z decyla absolwentów z najwyższymi wynikami poza region wyjechała co druga osoba, a wyniki regresji logistycznej potwierdziły silny, statystycznie istotny wpływ wyniku maturalnego na prawdopodobieństwo migracji. Utalentowana młodzież wybierała wiodące uczelnie w położonej najbliższej Warszawie, w dalszej kolejności te w Krakowie i Wrocławiu, a poza Polską – ośrodki w Wielkiej Brytanii. Uzyskane wyniki wydają się potwierdzać, że motywy migracji studenckich obejmują nie tylko poziom rozwoju gospodarczego obszarów wysyłających i przyjmujących oraz odległość między nimi, ale także zakres i jakość oferty kształcenia na uczelniach, koszty związane ze studiowaniem i różne udogodnienia dostępne w miastach akademickich.

Konsekwencje migracji studenckich dla rozwoju Lublina i regionu wydają się znaczące. Zdecydowana większość badanych absolwentów pozostaje w regionie macierzystym na okres studiów, co potwierdza rozwój akademickich funkcji Lublina i stwarza możliwości dalszego rozwoju miasta i regionu. Silna selektywność do migracji studenckich okazuje się ważnym czynnikiem rozwoju największych miast pełniących funkcję ośrodków akademickich. Migracje absolwentów szkół średnich o potencjalnie największej produktywności stanowią zatem ważny mechanizm redystrybucji zasobów kapitału ludzkiego między regionami, który może – w sytuacji braku migracji kompensujących (migracji powrotnych lub imigracji z innych regionów i krajów) – prowadzić do osłabienia akumulacji zasobów kapitału ludzkiego w obszarach doświadczających znacznego odpływu utalentowanej młodzieży i nasilać procesy polaryzacji.

Literatura

- Ahlin L., Andersson M., Thulin P., 2018, „Human capital sorting: The »when« and »who« of the sorting of educated workers to urban regions”, *Journal of Regional Science*, t. 58, nr 3, s. 581–610.
- Anacka M., Fihel A., 2012, „Selektywność emigracji i migracji powrotnych Polaków – o procesie »wypłykiwania«”, *Central and Eastern European Migration Review*, t. 1, nr 1, s. 57–67.
- Barro R., Sala-i-Martin X., 1995, *Economic Growth*, New York: McGraw Hill.
- Beine M., Docquier F., Rapoport H., 2008, „Brain drain and human capital formation in developing countries: winners and losers”, *The Economic Journal*, t. 118, nr 528, s. 631–652.
- Beine M., Noël R., Ragot L., 2014, „Determinants of the international mobility of students”, *Economics of Education Review*, nr 41, s. 40–54.
- Borjas G.J., 1987, „Self-selection and the earnings of immigrants”, *American Economic Review*, t. 77, nr 4, s. 531–553.
- Borjas, G.J., 1989, „Economic theory and international migration”, *International Migration Review*, t. 23, nr 3, s. 457–485.
- Borjas, G.J., 1994, „The economics of immigration”, *Journal of Economic Literature*, t. 32, nr 4, s. 1667–1717.
- Capuano S., 2012, „The south–north mobility of Italian college graduates. An empirical analysis”, *European Sociological Review*, t. 28, nr 4, s. 538–549.
- Ciriaci D., 2014, „Does University quality influence the interregional mobility of students and graduates? The case of Italy”, *Regional Studies*, t. 48, nr 10, s. 1592–1608.
- D’Agostino A., Ghellini G., Longobardi S., 2019, „Out-migration of university enrolment: the mobility behaviour of Italian students”, *International Journal of Manpower*, t. 40, nr 1, s. 56–72.
- De Angelis I., Mariani V., Torrini R., 2017, „New evidence on interregional mobility of students in tertiary education: the case of Italy”, *Politica economica*, t. 33, nr 1, s. 73–96.
- Dębkowska K., Kłosiewicz-Górecka U., Szymańska A., Ważniewski P., Zybertowicz K., 2019, *Akademickość polskich miast*, Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/06/PIE-Raport_Akademicko%C5%9B%C4%87.pdf [dostęp: 15.07.2020].

- Dotti N., Fratesi U., Lenzi C., Percoco M., 2013, „Local labour markets and the interregional mobility of Italian university students”, *Spatial Economic Analysis*, t. 8, nr 4, s. 443–468.
- Dustmann C., Glitz A., 2011, „Migration and education”, w: E.A. Hanushek, S. Machin, L. Woessmann (red.), *Handbook of the Economics of Education*, t. 4, Amsterdam: Elsevier, s. 327–439.
- Faggian A., Franklin R., 2014, „Human capital redistribution in the USA: the migration of the college-bound”, *Spatial Economic Analysis*, t. 9, nr 4, s. 376–395.
- Faggian A., McCann P., 2009, „Human capital, graduate migration and innovation in British regions”, *Cambridge Journal of Economics*, t. 33, nr 2, s. 317–333.
- Faggian A., Rajbhandari I., Dotzel K., 2017, „The interregional migration of human capital and its regional consequences: a review”, *Regional Studies*, t. 51, nr 1, s. 128–143.
- Faggian A., Modrego F., McCann P., 2019, „Human capital and regional development”, w: R. Capello, P. Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 131–151.
- Findlay A., McCollum D., Coulter R., Gayle V., 2015, „New mobilities across the life course: A framework for analysing demographically linked drivers of migration”, *Population, Space and Place*, t. 21, nr 4, s. 390–402.
- Fischer L., Pfaffermayr M., 2018, „The more the merrier? Migration and convergence among European regions”, *Regional Science and Urban Economics*, t. 72, s. 103–114.
- Folloni G., Vittadini G., 2010, „Human capital measurement: a survey”, *Journal of Economic Surveys*, t. 24, nr 2, s. 248–279.
- Fratesi U., 2014, „The mobility of high-skilled workers – causes and consequences”, *Regional Studies*, t. 48, nr 10, s. 1587–1591.
- Fratesi U., Percoco M., 2014, „Selective migration, regional growth and convergence: evidence from Italy”, *Regional Studies*, t. 48, nr 10, s. 1650–1668.
- Gębarowski M., 2012, „Oferta miasta akademickiego a oczekiwania studentów (na przykładzie Rzeszowa oraz studentów Politechniki Rzeszowskiej)”, *Marketing i Zarządzanie*, nr 23, s. 161–172.
- GUS, 2018, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2017 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyższe-i-ich-finance-w-2017-roku,2,14.html> [dostęp: 12.11.2019].
- Herbst M., 2009, „Tworzenie i absorpcja kapitału ludzkiego przez miasta akademickie w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 38, nr 10, s. 21–38.
- Herbst M., Rok J., 2016, „Interregional mobility of students and graduates in the transition economy. Evidence from the Polish social media network”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 63, nr 1, s. 56–81.
- Herbst M., Kaczmarczyk P., Wójcik P., 2017, „Migration of graduates within a sequential decision framework: evidence from Poland”, *Central European Economic Journal*, t. 48, nr 1, s. 1–18.
- Hoare A., Corver M., 2010, „The regional geography of new young graduate labour in the UK”, *Regional Studies*, t. 44, nr 4, s. 477–494.
- Hosmer D., Lemeshow, S., Sturdivant, R., 2013, *Applied Logistic Regression*, wyd. 3, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Jończy R., Rokita-Poskart D., Tanas M., 2013, *Exodus absolwentów szkół średnich województwa opolskiego do dużych ośrodków regionalnych kraju oraz za granicę*, Opole: WUP.
- Kawczyńska-Butrym Z., 2009, *Migracje: wybrane zagadnienia*, Lublin: UMCS.
- Kawczyńska-Butrym Z. (red.), 2014, *Migracje edukacyjne: studenci zagraniczni – dwie strony księżycy*, Lublin: UMCS.
- Kodrzycki Y., 2001, „Migration of recent college graduates: evidence from the national longitudinal survey of youth”, *New England Economic Review*, t. 1, nr 1, s. 13–34.
- Lucas R.E., 2010, *Wykłady z teorii wzrostu gospodarczego*, Warszawa: CH Beck.
- Myrdal G., 1958, *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, Warszawa: PWG.
- Olechnicka A., Wojnar K., 2008, „Rola wyższych uczelni w regionie. Doświadczenia międzynarodowe”, *Studia. Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, t. 121, s. 14–32.
- Ozgen C., Nijkamp P., Poot J., 2010, „The effect of migration on income growth and convergence: Meta-analytic evidence”, *Papers in Regional Science*, t. 89, nr 3, s. 537–561.
- Psycharis Y., Tselios V., Pantazis P., 2019, „Interregional student migration in Greece: patterns and determinants”, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nr 4, s. 781–812.
- Riaño Y., Piguet E., 2016, „International student migration”, *Oxford Bibliographies*, Oxford: Oxford University Press, s. 1–24.
- Rokita-Poskart D., 2016, „Konsekwencje wewnętrznych migracji edukacyjnych w gospodarczym pejzażu miasta akademickiego (na przykładzie opolskiego ośrodka akademickiego)”, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, t. 42, nr 3(161), s. 205–222.

- Rządowa Rada Ludnościowa, 2017, *Sytuacja demograficzna województwa lubelskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Warszawa.
- Sá C., Florax R., Rietveld P., 2006, „Does accessibility to higher education matter? Choice behaviour of high school graduates in the Netherlands”, *Spatial Economic Analysis*, t. 1, nr 2, s. 155–174.
- Sjaastad L., 1962, „The costs and returns of human migration”, *Journal of Political Economy*, t. 70, nr 5, s. 80–93.
- Smith D., Sage J., 2014, „The regional migration of young adults in England and Wales (2002–2008): a 'conveyor-belt' of population redistribution?”, *Children's Geographies*, t. 12, nr 1, s. 102–117.
- Strzelecki Z., Wysocka M., 2015, „Rola czynników rozwoju regionalnego w kształtowaniu planów edukacyjnych i migracyjnych młodzieży wiejskiej województwa mazowieckiego”, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 40, s. 35–49.
- Tosi F., Impicciatore R., Rettaroli R., 2019, „Individual skills and student mobility in Italy: a regional perspective”, *Regional Studies*, t. 53, nr 8, s. 1099–1111.
- Wahba J., 2014, „Return migration and economic development”, w: R. Lucas R (red.), *International Handbook on Migration and Economic Development*, Cheltenham: Edward Elgar, s. 327–349.
- White M., Lindstrom D., 2005, „Internal migration”, w: D. Poston, M. Micklin (red.), *Handbook of Population*, New York: Kluwer Academic, Plenum Publishers, s. 311–346.
- Winters J., 2011, „Why are smart cities growing? Who moves and who stays”, *Journal of Regional Science*, t. 51, s. 253–270.
- Wößmann L., 2003, „Specifying human capital”, *Journal of Economic Surveys*, t. 17, nr 3, s. 239–270.

Partnerzy bez partnerstwa? Realizacja zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(84)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528404

Michał Niebylski

Uniwersytet Opolski, Wydział Nauk o Polityce i Komunikacji Społecznej, Katedra Studiów Europejskich,
ul. Katowicka 89, 45-061 Opole; e-mail: mniebylski@uni.opole.pl; ORCID: 0000-0003-1623-5886

Streszczenie

W niniejszym artykule podjęto próbę określenia stopnia realizacji zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych (RPO) w Polsce w obecnej perspektywie finansowej (2014–2020). Przyjęto założenie, że instytucjonalnym sposobem realizacji zasady partnerstwa jest powołanie i funkcjonowanie komitetów monitorujących (KM). Analizą porównawczą objęto praktyczne aspekty działania komitetów w ramach RPO w trzech województwach: lubuskim, świętokrzyskim i kujawsko-pomorskim. Do celów porównawczych wykorzystano następujące parametry instytucjonalno-organizacyjne: liczba posiedzeń komitetów w perspektywie finansowej 2014–2020, liczba przeprowadzonych procedur głosowania obiegowego, udział partnerów społeczno-gospodarczych w ogólnej liczbie członków KM, poziom frekwencji, poziom aktywności w dyskusjach w trakcie obrad komitetów, liczba grup roboczych w ramach KM, a także liczba spotkań grup roboczych. Hipoteza badawcza przyjęta w niniejszym artykule zakłada, że działania regulacyjne wyrażające się przygotowaniem wytycznych dotyczących stosowania zasady partnerstwa w ramach RPO w perspektywie finansowej 2014–2020 okazały się niewystarczające do tego, by wykształciły się w ramach RPO partnerstwa rozwinięte.

Słowa kluczowe

zasada partnerstwa, polityki horyzontalne, regionalne programy operacyjne, komitet monitorujący

Partners without Partnership? Application of the Partnership Principle in the Process of Implementing Regional Operational Programmes in Poland in the 2014–2020 Financial Perspective

Abstract

The aim of the paper is to examine the level of application of the partnership rule in the process of implementing regional operational programmes (ROP) in Poland in 2014–2019. It has been assumed that the Monitoring Committees (MC) operate as the institutional manifestation of the partnership principle. The scope of comparative analysis includes practical aspects of the functioning of MCs within ROPs in three voivodships: Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie and Świętokrzyskie. The analysis focused on five institutional factors: number of Committee meetings in the financial perspective 2014–2020, number of circular voting events, percentage of socio-economic partners in the total number of Committee members, number of working groups within the MCs, as well as the number of meetings of working groups. The research hypothesis adopted in this article assumes that the regulatory activities expressed in the preparation of guidelines for the application of the partnership principle under the regional operational programmes in the 2014–2020 financial perspective turned out to be insufficient for disseminating developed partnerships under ROPs.

Keywords

partnership rule, horizontal policies, regional operational programmes, Monitoring Committee

Wprowadzenie

Zasada partnerstwa jest dziś jedną z kluczowych polityk horyzontalnych Unii Europejskiej (UE) (Bielecka 2011). W największym uproszczeniu oznacza ona ścisłą i wielowymiarową współpracę między Komisją Europejską (KE) a szerokim spektrum podmiotów, obejmującym zarówno instytucje publiczne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, jak też organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (tzw. III sektor) oraz środowisko przedsiębiorców i inne ważne grupy (Komisja Europejska 2014). W realizacji tej zasady Komisja dostrzega szansę na poprawienie skuteczności wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI). Przyświeca temu jeszcze jeden, nie mniej istotny cel, polegający na zwiększeniu inkluzywności procesów decyzyjnych w ramach UE. Uzasadniona wydaje się opinia, iż zasada partnerstwa stanowi odpowiedź na opisywany w dyskursie naukowym deficyt demokracji w systemie instytucjonalnym Unii (Mizera 2014; Balicki 2011).

Wymóg zapewnienia realizacji zasady partnerstwa obejmuje dziś wszystkie EFSI. Stosowanie wyżej wymienionej zasady ma charakter obligatoryjny na każdym szczeblu wdrażania polityki spójności, zaczynając od poziomu ponadnarodowego, poprzez wymiar krajowy, na szczeblu regionalnym i lokalnym kończąc.

W niniejszym artykule podjęto próbę określenia stopnia realizacji przedmiotowej zasady horyzontalnej w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych (RPO) w Polsce w obecnej perspektywie finansowej (2014–2020). Przyjęto założenie, że instytucjonalnym sposobem realizacji zasady partnerstwa jest powołanie komitetów monitorujących (KM). Są one niezależnymi ciałami doradczo-opiniotwórczymi dla instytucji zarządzającej. W ich skład wchodzi przedstawiciele strony rządowej, samorządowej, sfery nauki oraz partnerzy społeczno-gospodarczy, w tym organizacje III sektora. Komitety pełnią funkcje kontrolne nad procesem wdrażania RPO. Zakres ich obowiązków obejmuje m.in.: rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów, okresowe badanie postępów w osiąganiu celów programu czy też analizowanie rezultatów realizacji interwencji publicznej. Pomimo tego, iż tryb działania komitetów monitorujących jest regulowany osobnymi wytycznymi, to – jak wynika z obserwacji działalności KM w przekroju województw – praktyka funkcjonowania komitetów różni się w dość wyraźny sposób. Rodzi to też określone implikacje dla faktycznego stopnia realizacji zasady partnerstwa we wdrażaniu RPO. Z naukowego punktu widzenia jest to na tyle ciekawa sytuacja, iż zachęca ona do podjęcia czynności badawczych, nakierowanych na udzielenie odpowiedzi na dwa pytania badawcze. Po pierwsze, jaki jest stopień realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO? Po drugie, czy występują różnice między regionalnymi programami operacyjnymi w realizacji zasady partnerstwa, a jeśli tak, czy można mówić o różnych typach partnerstwa w ramach RPO? Hipoteza badawcza przyjęta w niniejszym artykule zakłada, że uregulowanie stosowania horyzontalnej zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych nie wpłynęło na zniwelowanie różnic w stopniu realizacji tej zasady w ramach RPO.

W celu weryfikacji hipotezy i udzielenia odpowiedzi na sformułowane wyżej pytania badawcze zostanie przeprowadzona analiza porównawcza. Analizą zostaną objęte praktyczne aspekty funkcjonowania komitetów w ramach RPO w trzech województwach: lubuskim, świętokrzyskim i kujawsko-pomorskim. Przy wyborze regionów do analizy kierowano się dostępnością danych do analizy. Do celów porównawczych zostaną wykorzystane następujące parametry instytucjonalno-organizacyjne: liczba posiedzeń komitetów w perspektywie finansowej 2014–2020, liczba przeprowadzonych procedur głosowania obiegowego, udział partnerów społeczno-gospodarczych w ogólnej liczbie członków KM, poziom frekwencji, poziom aktywności w dyskusjach w trakcie posiedzeń KM, liczba grup roboczych w ramach KM, a także liczba spotkań grup roboczych.

Zanim jednak porównane zostaną mechanizmy działania KM w trzech wybranych województwach, zasadna wydaje się eksploracja źródeł aksjologicznych zasady partnerstwa i wpisania jej w określony model sprawowania władzy. Kwestią wymagającą osobnej uwagi są uwarunkowania prawne regulujące stosowanie tej zasady w praktyce wdrażania RPO.

1. Podstawy aksjologiczne

W dyskursie naukowym wiąże się zasadę partnerstwa z różnego rodzaju koncepcjami i wartościami. Daje się zauważyć tendencję do przypisywania omawianej polityce horyzontalnej związków z zasadami subsydiarności i komplementarności (Dorożyński 2007). Podkreśla się również powiązanie partnerstwa z ideą dialogu społecznego (Wygnański 2012). Nie brakuje też zwolenników stanowiska, zgodnie z którym traktuje się zasadę partnerstwa jako podstawowy wymóg koncepcji *good governance* (Wiśniewska 2017). W rozważaniach naukowych odnaleźć też można podejście akcentujące znaczenie zarządzania wielopoziomowego jako mechanizmu, który umożliwia wdrażanie partnerstwa w procesach projektowania i wdrażania interwencji publicznych (Lackowska 2009). Choć powyżej zarysowane ujęcia interpretacyjne trafnie identyfikują związki partnerstwa z innymi wartościami czy koncepcjami, to zarazem mają one ograniczony potencjał eksplikacyjny, jeśli chodzi o przybliżenie warunków wpływających na uformowanie się zasady partnerstwa jako naczelnej dyrektywy działania administracji publicznej. W próbach eksploracji podstaw aksjologicznych partnerstwa należy więc uwzględnić jeszcze jedną koncepcję, której podstawowa zaleta polega na tym, że odsłonięta zostaje kwestia zmiany modelu sprawowania władzy jako przesłanki tworzącej przestrzeń dla rozwoju relacji partnerskich administracji z podmiotami zewnętrznymi. Koncepcja, która spełnia ten warunek, określana jest mianem *public governance*. Aby możliwe było pełne przedstawienie założeń tej koncepcji i pokazanie, w jaki sposób torowała ona drogę do wprowadzenia zasady partnerstwa na grunt praktyki politycznej, konieczne jest ukazanie jej na tle dwóch innych podejść, opisujących logikę sprawowania władzy publicznej w okresie poprzedzającym implementację dyrektyw wywodzących się z paradygmatu *public governance*.

Swoistym aktem założycielskim paradygmatu współzarządzania było zwrócenie uwagi na znamieny fakt, a mianowicie że we współczesnych warunkach społeczno-politycznych, charakteryzujących się, z jednej strony, rosnącą heterogenicznością społeczeństw, z drugiej zaś gwałtownym rozwojem powiązań i zależności w skali krajowej i międzynarodowej,

[...] żaden pojedynczy aktor, publiczny lub prywatny, nie posiada całej wiedzy i informacji potrzebnych do rozwikłania złożonych, dynamicznych i zróżnicowanych problemów; żaden podmiot nie może wykazać się wystarczająco szerokim przeglądem sytuacji, żeby zaaplikować właściwe instrumenty działania w sposób efektywny; i wreszcie żaden podmiot nie dysponuje na tyle poważnym potencjałem, aby móc przekuć go w trwałą przewagę polityczną w danym modelu rządzenia (Kooiman 1994, s. 4).

Jeśli w koncepcji weberowskiej biurokracji funkcję państwa i instytucji publicznych streścić można w pojęciach „kierowania”, „kontrolowania”, „kreowania”, „administrowania”, natomiast w paradygmacie New Public Management (NPM) tę samą funkcję spełniają terminy „zarządzanie” i „sterowanie”, to w nurcie *governance* najbardziej pasującymi kategoriami okażą się: „moderowanie”, „koordynowanie” i „współdziałanie” (Löffler 2003, s. 170). Część teoretyków co prawda doszukiwała się w tych przemianach źródła słabości współczesnych państw i podejmowała bardziej ogólną refleksję nad problemem, czy perspektywa współzarządzania bez udziału organów władzy publicznej (*governance without government*) jest w ogóle możliwa (Pierre i Guy Peters 2000). Jednak zdecydowana większość badaczy nie szła aż tak daleko. Można powiedzieć, że rozważania głównego nurtu koncentrowały się raczej na skompletowaniu zbioru zasad, reguł, norm, instrumentów, pozwalających najefektywniej współrzędzić w warunkach definiowanych przez inkluzję polityczną, partycypację i symetryczność.

Idąc za Rodem Rhodesem, możemy uznać, iż dla modelu *governance* konstytutywne są cztery założenia. Pierwsze przewiduje współzależność między organizacjami i ich równorzędną odpowiedzialność za kreowanie rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Granice oddzielające obszar działania instytucji publicznych od pola aktywności podmiotów rynkowych i organizacji reprezentujących trzeci sektor ulegają zaburzeniu i stają się nieostre, przez co sam podział robi się problematyczny. Drugie dotyczy tworzenia dobrowolnych sieci przez różnego typu interesariuszy i utrzymywania w ich obrębie interakcji, służących wymianie zasobów i wyznaczaniu wspólnych celów do osiągnięcia. Treścią trzeciego założenia jest twierdzenie, że interakcje opierają się na zaufaniu i regulowane są przez zbiór zasad uzgadnianych przez uczestników w trakcie negocjacji

(analogicznie do reguł gry). Tak więc są to sieci o charakterze samoorganizującym i samokontrolującym, których porządek normatywno-organizacyjny nie jest efektem narzucania reguł przez uprzywilejowanego gracza, lecz wyłania się w wyniku deliberacji i stosowania mechanizmów demokratycznych. Natomiast w ramach ostatniego założenia twierdzi się, że sieci wykazują znaczny stopień autonomii od instytucji państwa. Oznacza to, iż państwo nie jest ich pomysłodawcą, założycielem, koordynatorem, opiekunem, a jedynie uczestnikiem, funkcjonującym na tych samych zasadach, co inni aktorzy podłączeni do sieci (Rhodes 1996). Sieć stanowi przestrzeń ujawniania się stosunków egalitarnych, toteż nie ma w nich miejsca dla hierarchii, asymetrycznych interakcji i prób ustanawiania hegemonii. Jak stwierdza Janet Newman: „obraz hierarchicznych relacji między państwem a obywatelami [...] został wyparty przez ideę wielu nakładających się przestrzeni, w których władza jest spotykana i negocjowana” (Newman 2005, s. 4).

Tak rozumiany model *governance* uzasadnił konieczność stosowania zasady partnerstwa na każdym szczeblu realizacji polityki, pokazując, iż w warunkach rosnącej złożoności problemów publicznych nie ma możliwości kształtowania skutecznej interwencji publicznej bez wkładu i zaangażowania interesariuszy istotnych dla danego obszaru problemowego. Zasadą modelu *governance* było też zwrócenie uwagi na fakt, że efekty interwencji publicznej zależą od stopnia, w jakim aktorzy z otoczenia zewnętrznego włączeni są w proces decyzyjny. Im mniejszy udział tych aktorów w procesie tworzenia założeń i parametrów planowanej interwencji, tym mniejsze są szanse na to, że zaimplementowane w późniejszym czasie rozwiązania okażą się trafne (z punktu widzenia odbiorców wsparcia), skuteczne (w osiąganiu założonych celów) i efektywne (korzyści z interwencji będą wyższe niż nakłady poniesione na ich osiągnięcie). Stąd też z omawianym modelem związany jest postulat, aby procesy decyzyjne zachodzące w administracji publicznej opierać na takich zasadach, jak: inkluzywność, deliberacja, interaktywność, wielopoziomowość i symetryczność relacji. Każda z zasad ma pozytywny wpływ na urzeczywistnienie idei partnerstwa.

2. Aktualne uwarunkowania prawne

Podniesienie zasady partnerstwa do rangi ogólnej zasady europejskiej polityki regionalnej, określającej sposób realizacji wszystkich funduszy strukturalnych, nastąpiło w 1988 roku w wyniku przyjęcia rozporządzenia Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 roku (Rozporządzenie nr 2052/88... 1988). Kolejne rozporządzenia nie tylko potwierdzały znaczenie tej polityki horyzontalnej, ale wręcz prowadziły do jej wzmocnienia i włączania w ramy partnerstwa nowe grupy podmiotów. W ramach Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Rozporządzenie nr 1260/1999... 1999) przyjęto, iż partnerstwo zachodzi między Komisją a państwem członkowskim oraz z organami i instytucjami (takimi jak: organy regionalne i lokalne, partnerzy ekonomiczni i społeczni oraz inne odpowiednie, kompetentne instytucje), wyznaczonymi przez państwo członkowskie w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk. Regulacje przyjęte Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku znacznie poszerzyły rozumienie partnerstwa w porównaniu z przepisami obowiązującymi w poprzednim okresie programowania. Do grona potencjalnych partnerów we współpracy w procesie projektowania i wdrażania programów operacyjnych zaliczono również: władze miejskie, podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet (Rozporządzenie nr 1083/2006... 2006, s. 39). Przepisy obowiązujące w perspektywie finansowej 2014–2020 uwzględniły również organizacje odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego i niedyskryminacji (Rozporządzenie nr 1303/2013... 2013, s. 341).

Pomimo tego, iż nacisk na szczeblu unijnym na zapewnienie realizacji zasady partnerstwa był coraz większy, to zarazem – co jest pewnym paradoksem – przez długi czas (a dokładniej do 2014 roku) nie szła za tymi działaniami inicjatywa mająca na celu wskazanie państwom członkowskim, w jaki sposób można stworzyć optymalne warunki dla skutecznej realizacji tej zasady. Z tego też powodu jej wdrażanie w każdym z państw członkowskich wyglądało nieco inaczej. Do pewnego stopnia było to zresztą nieuniknione ze względu na liczne różnice pod względem politycznym oraz instytucjonalno-prawnym pomiędzy państwami.

Z licznych badań oceniających realizację zasady partnerstwa w Polsce w latach 2007–2013 wynikało, iż zabrakło strategicznego podejścia do realizacji tej zasady (nie opracowano reguł i procedur dotyczących partnerstwa; nie stworzono jednolitej koncepcji partnerstwa; nie zdefiniowano kategorii partnerów spoza administracji; nie określono też kryteriów wyboru partnerów spoza środowiska administracji). W jednym z raportów czytamy, iż „bez uzgodnionej strategii współpracy reguły partnerstwa w okresie 2007–2013 kształtowały się na podstawie precedensów lub praktyki konkretnej instytucji, a jakość partnerstwa zależała w dużej mierze od indywidualnego nastawienia konkretnego urzędnika” (Włodarski i Sosnowska 2014, s. 16).

W celu zapewnienia minimalnego standardu realizacji zasady partnerstwa i wskazania państwom członkowskim ogólnych podstaw wdrażania omawianej zasady KE wydała na początku 2014 roku Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Bodaj najważniejszym zaleceniem wynikającym z Kodeksu było to, że współpraca z partnerami powinna zachodzić na wszystkich etapach realizacji polityki spójności UE: począwszy od programowania, poprzez wdrażanie i monitorowanie, na ewaluacji kończąc. KE oczekiwała więc, że stworzone zostaną mechanizmy, które umożliwią kompleksowe zaangażowanie partnerów. W Kodeksie zwrócono też uwagę na potrzebę obowiązywania przejrzystych procedur identyfikacji właściwych partnerów, w tym reprezentatywności partnerów, oraz określenia właściwych partnerów na potrzeby wdrażania Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych (PO). Ponadto w celu umożliwienia efektywnego uczestnictwa partnerów w procesie projektowania i realizacji PO przewidziano możliwość wzmacniania ich zdolności instytucjonalnej (z pomocy technicznej). Wreszcie określono wymogi, jakim powinny sprostać tworzone regulaminy komitetów monitorujących (Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa... 2014, s. 8–14). Przygotowanie przez KE Kodeksu było znaczącym krokiem naprzód w kierunku uspołecznienia stosowania zasady partnerstwa na obszarze UE, mimo iż odpowiedzialność za zorganizowanie partnerstwa nadal ciąży na państwach członkowskich.

Uwarunkowania prawne stosowania zasady partnerstwa w Polsce w procesie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji wsparcia ze środków funduszy polityki spójności UE w perspektywie 2014–2020 stanowią Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014–2020, przygotowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Pierwsza wersja Wytycznych obowiązywała od końca marca 2015 roku, a więc wtedy, gdy faza programowania regionalnych programów operacyjnych była już zamknięta. Działania podejmowane przez poszczególne instytucje zarządzające w ramach realizacji zasady partnerstwa siłą rzeczy nie mogły więc wpisywać się w ustandaryzowany i ogólnie określony schemat postępowania. Trzeba też zauważyć, że dosyć szybko pojawiła się potrzeba zmiany zapisów Wytycznych, co skutkowało przygotowaniem drugiej wersji, obowiązującej już od 28 października 2015 roku (jest ona aktualna do dziś).

W Wytycznych przewidziano zapis – zgodny z zaleceniami Kodeksu – mówiący o tym, że udział partnerów w realizacji zasady partnerstwa powinien być, w miarę możliwości, uwzględniony na wszystkich etapach realizacji polityki spójności UE. Dookreślono także kwestię tego, jak powinno wyglądać stosowanie tej zasady na poszczególnych etapach projektowania i wdrażania PO. W fazie programowania partnerom należy zapewnić udział w procesie tworzenia i aktualizacji PO poprzez uczestnictwo w konsultacjach poszczególnych wersji dokumentów programowych oraz możliwość inicjowania i przygotowywania własnych propozycji zapisów. Określono też minimalny zakres przedmiotowy konsultacji, obejmujący takie kwestie, jak: identyfikację i analizę potrzeb; definiowanie lub wybór obszarów tematycznych oraz powiązanych z nimi celów; określanie alokacji środków na poszczególne obszary tematyczne; definiowanie właściwych dla danego PO wskaźników; określanie zasad wdrażania polityk horyzontalnych w zakresie promowania równości szans mężczyzn i kobiet oraz równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (Wytyczne w zakresie realizacji... 2015, s. 26). W fazie wdrażania zaangażowanie partnerów może wyrażać się w przygotowaniu i przeprowadzaniu naborów wniosków o dofinansowanie, o ile zachowana jest zgodność z regulacjami dotyczącymi trybów wyboru projektów. Partnerzy mogą również partycypować w wybranych działaniach informacyjno-promocyjnych. W odniesieniu do fazy monitorowania zapisano w Wytycznych, iż udział „partnerów w pracach KM ma szczególne znaczenie dla realizacji zasady partnerstwa przez instytucje uczestniczące w realizacji PO” (tamże, s. 28). O znaczeniu KM w urzeczywistnieniu zasady partnerstwa świadczy fakt, iż

szczegółowe warunki udziału partnerów w pracach KM określono odrębnymi Wytycznymi, których zapisy również zostaną poddane analizie w niniejszym artykule. Na etapie ewaluacji rola partnerów – jak przewidują zapisy Wytycznych – może polegać na konsultowaniu założeń metodologicznych, określających cel i zakres planowanych badań ewaluacyjnych.

Poza dookreśleniem form udziału partnerów w poszczególnych etapach realizacji PO w Wytycznych doprecyzowano, na podstawie jakich kryteriów powinni być dobierani właściwi partnerzy oraz w jaki sposób należy zapewnić udział partnerów reprezentatywnych dla różnych środowisk. Ponadto zdefiniowano minimalny katalog działań podejmowanych przez instytucje zarządzające na rzecz realizacji zasady partnerstwa, obejmujący m.in. zapewnienie partnerom udziału w przejrzystym procesie tworzenia i funkcjonowania KM, grup roboczych i innych gremiów; zapewnienie partnerom udziału w podejmowaniu decyzji (np. poprzez prawo głosu dla członków KM i członków grup roboczych powoływanych przy KM); udostępnianie partnerom ekspertyz, które zostały sfinansowane np. ze środków pomocy technicznej danego PO; przekazywanie partnerom (np. drogą elektroniczną) dokumentów, aby mogli skonsultować je z reprezentowanym przez nich środowiskiem w terminie pozwalającym na przeprowadzenie przez nich tych konsultacji (tamże, s. 28–29).

Istotne znaczenie dla stosowania zasady partnerstwa mają Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014–2020. Pierwsza wersja Wytycznych ukazała się pod koniec stycznia 2015 roku. Natomiast od początku marca 2018 roku wprowadzono drugą wersję, która obowiązuje aktualnie. Celem regulacji zawartych w Wytycznych jest: ujednolicenie zasad monitorowania PO prowadzonego przez KM; określenie wymogów odnoszących się do zasad funkcjonowania KM; zdefiniowanie ram partnerstwa w KM oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania komitetu (Wytyczne w zakresie komitetów... 2018, s. 4). Zapisy Wytycznych przewidują, że co najmniej jedną trzecią członków stanowią łącznie przedstawiciele organizacji związkowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych oraz organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. Przywołany zapis ma na celu zrównoważenie udziału trzech stron reprezentowanych w KM: strony rządowej, samorządowej i partnerów spoza administracji, przy czym dopuszczalne jest zwiększenie udziału partnerów spoza administracji powyżej $\frac{1}{3}$ składu KM. Posiedzenia KM – zgodnie z zapisami Wytycznych – powinny odbywać się nie rzadziej niż raz do roku. Jednocześnie przewidziano możliwość, by na wniosek co najmniej jednej trzeciej członków KM przewodniczący KM miał obowiązek zwołać posiedzenie nie później niż w terminie miesiąca od złożenia tego wniosku. W analizowanym dokumencie ujęto również wymóg uwzględnienia w regulaminie KM sposobu powoływania i funkcjonowania grup roboczych o charakterze stałym lub *ad hoc*, dając tym samym dodatkowy instrument do realizacji zasady partnerstwa.

Ważną kwestią uregulowaną w Wytycznych było określenie zakresu zadań, jakie powinien wypełniać komitet. Główne zadania tego organu obejmują systematyczny przegląd wdrażania programu i postępów poczynionych na drodze osiągania jego celów, w szczególności w odniesieniu do celów pośrednich i końcowych wskazanych w ramach wykonania. Rola komitetu – jak wynika z zapisów Wytycznych – polega też na analizowaniu wszelkich kwestii, które wpływają na wykonanie programu (m.in. postępów w realizacji planu ewaluacji, postępów we wdrażaniu strategii komunikacji). W zakresie zadań KM jest też ocena działań mających na celu promowanie równości płci, równości szans i niedyskryminacji. Istotnym zadaniem komitetu jest też rozpatrywanie i zatwierdzanie: metodyki i kryteriów wyboru projektów, rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania programu oraz wszelkich innych propozycji IZ dotyczących zmian programu. Zgodnie z analizowanymi regulacjami komitet może też przedstawić uwagi dotyczące wdrażania i ewaluacji PO. Uwagi KM mogą dotyczyć na przykład zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów w związku z realizacją przez nich projektów finansowanych ze środków unijnych (tamże, s. 12–13). Warto podkreślić, iż Wytyczne uregulowały również kwestię finansowego funkcjonowania KM. Uznano za koszt kwalifikowany wydatki służące wsparciu członków KM i ich zastępców reprezentujących otoczenie spoza administracji (tzw. partnerów społeczno-gospodarczych). W ten sposób stworzono procedurę zapewniającą praktyczną realizację zapisów Kodeksu, mówiących o rozwoju potencjału instytucjonalnego partnerów spoza administracji do skutecznego wykonywania zadań w ramach KM.

3. Realizacja zasady partnerstwa we wdrażaniu regionalnych programów operacyjnych

Na podstawie przeprowadzonej analizy uwarunkowań prawnych dotyczących zasady partnerstwa można stwierdzić, iż istniejące regulacje – zarówno szczebla unijnego, jak i krajowego – dosyć precyzyjnie określiły wymagania dotyczące uwzględnienia partnerstwa w procesie wdrażania PO i RPO. Z powodzeniem wypełniono więc lukę, która istniała jeszcze w poprzedniej perspektywie finansowej. W sytuacji, gdy obowiązujące przepisy tworzą przejrzyste i spójne ramy prawne dla realizacji polityki horyzontalnej, warto przyrzeć się temu, czy praktyka realizacji tej zasady w procesie wdrażania RPO wykazuje zbieżność, czy też – pomimo istnienia wspólnego kontekstu regulacyjnego – nadal utrzymuje się daleko idąca dowolność w sposobie zapewnienia realizacji tej zasady. Aby to sprawdzić, porównano praktykę funkcjonowania komitetów monitorujących w trzech województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim i świętokrzyskim. W działaniach komparacyjnych skupiono się na ocenie kilku parametrów. Są nimi: liczba posiedzeń komitetów w perspektywie finansowej 2014–2020; liczba przeprowadzonych głosowań w trybie obiegowym; udział partnerów społeczno-gospodarczych w ogólnej liczbie członków KM; liczba grup roboczych w ramach KM, a także liczba ich spotkań. Kryteria te pozwalają, z jednej strony, zmierzyć stopień realizacji przedmiotowej zasady, z drugiej zaś określić, jak dużą wagę przypisuje się tej zasadzie w wybranych instytucjach zarządzających RPO.

3.1. Liczba posiedzeń KM oraz głosowań przeprowadzonych w trybie obiegowym

Jak już sygnalizowano, obowiązujące Wytyczne stanowią, iż posiedzenia KM powinny odbywać się nie rzadziej niż raz do roku (Wytyczne w zakresie komitetów... 2018, s. 17). Określono więc minimalną częstotliwość spotkań KM. Nie oznacza to jednak, że instytucje zarządzające nie mogły przyjąć w procesie tworzenia regulaminów KM bardziej rygorystycznych zapisów w odniesieniu do częstotliwości spotkań KM. W zasadzie wyróżnić można dwa podejścia do tego zagadnienia. Jedno z nich polegało na bezpośrednim przeniesieniu do regulaminu KM zapisów z Wytycznych. Takie rozwiązanie zastosowano np. w województwie lubuskim (Regulamin Komitetu Monitorującego... 2015). Specyfika drugiego podejścia polegała na przyjęciu w regulaminach zapisów przewidujących organizowanie częstszych posiedzeń KM niż według wymagań zawartych w Wytycznych. Na wdrożenie takiego rozwiązania zdecydowano się w dwóch pozostałych województwach (kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim). Już na etapie analizy zapisów regulaminów można zaobserwować ujawnianie się różnic w kwestii przypisywanego znaczenia zasadzie partnerstwa. Wydaje się jednak, że od analizy samych zapisów regulaminowych znacznie ważniejsze jest ustalenie, ile razy faktycznie doszło w poszczególnych województwach do spotkań w formule KM.

Na podstawie analizy *desk research*, obejmującej strony internetowe RPO, określono, iż aktywność komitetów monitorujących jest zróżnicowana w poszczególnych województwach (patrz tab. 1). W województwie lubuskim częstotliwość spotkań KM kształtowała się na bardzo niskim poziomie. KM zebrał się zaledwie piętnaście razy. W województwie świętokrzyskim posiedzenia KM odbywały się ze średnią częstotliwością organizacji posiedzeń KM (w sumie 26 razy). Istnieje też nieliczna grupa województw w Polsce, do której należy kujawsko-pomorskie, w której położono wyraźny nacisk na rozwijanie partnerstwa w formule KM (37 posiedzeń w perspektywie finansowej 2014–2020 – według stanu na koniec grudnia 2019 roku).

O poziomie aktywności KM w największym stopniu decyduje instytucja zarządzająca RPO. Od podejmowanych przez IZ decyzji w kwestii modelu zarządzania programem (technokratyczny czy partnerski), podziału władzy w systemie instytucjonalnym RPO (monopolizacja, współzarządzanie) oraz jakości powiązań z otoczeniem zewnętrznym zależy, z jaką częstotliwością zbierać się będzie komitet i jaką będzie on odgrywał rolę w nadawaniu kształtu programowi. Drugim istotnym faktorem jest poziom zaangażowania partnerów w funkcjonowanie komitetu. Nawet gdyby po stronie IZ brakowało zainteresowania rozwojem partnerstwa w formule KM, partnerzy dysponują instrumentem, za pomocą którego mogą doprowadzić do zwołania posiedzenia KM. Przypomnieć należy, iż Wytyczne obligują przewodniczącego KM (którym jest zazwyczaj marszałek województwa)

do zwołania posiedzenia, jeśliawnioskuje o to co najmniej $\frac{1}{3}$ członków komitetu (Wytyczne w zakresie komitetów... 2018, s. 17). Zapis ten ma też odzwierciedlenie w regulaminach komitetów.

Tab. 1. Liczba posiedzeń KM w ujęciu województw

Lp.	Województwo	Liczba posiedzeń KM (do końca 2019 r.)
1	lubuskie	15
2	świętokrzyskie	26
3	kujawsko-pomorskie	37

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych RPO.

3.2. Liczba przeprowadzonych głosowań w trybie obiegowym

Poza przeprowadzaniem głosowań na posiedzeniach komitetu Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014–2020 dopuszczają możliwość głosowania w trybie obiegowym. W trybie tym wysyła się w szczególnie uzasadnionych sytuacjach projekty uchwał członkom KM i ich zastępcom, dając im jednocześnie czas na zgłoszenie ewentualnych zastrzeżeń. Uchwałę poddaje się pod głosowanie po upływie terminu na zgłaszanie zastrzeżeń i po ustosunkowaniu się do nich przez IZ (tamże, s. 21). Wytyczne precyzują, iż za szczególnie uzasadnioną sytuację należy uznać konieczność pilnego rozpatrzenia sprawy lub podjęcia decyzji albo techniczny lub formalny charakter danego zagadnienia. Warto jednak podkreślić, iż tryb głosowania obiegowego można skutecznie zablokować, jeśli co najmniej $\frac{1}{3}$ członków KM wyrazi sprzeciw wobec podejmowania uchwał w takim trybie. Gdy tak się stanie, dana kwestia musi zostać rozpatrzona w trakcie posiedzenia komitetu.

Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, iż procedura głosowania obiegowego przekłada się nie tylko na poprawę sterowności samym procesem zarządzania RPO (np. daje możliwość szybkiego reagowania na zmiany w otoczeniu regulacyjnym), ale też ma istotne implikacje dla realizacji zasady partnerstwa. W tych województwach, gdzie częstotliwość spotkań KM jest relatywnie niewielka, procedura ta może w pewnym stopniu minimalizować deficyty partnerstwa, ponieważ wiąże się z nią możliwość podjęcia dyskusji nad planowanymi zmianami w sposobie działania RPO. Taka sytuacja zdaje się mieć miejsce w województwie lubuskim (patrz tab. 2). W województwach, gdzie posiedzenia komitetu odbywają się nieco częściej, głosowanie obiegowie tworzy dodatkowy kanał do realizacji zasady partnerstwa, przy czym kanał ten może być wykorzystywany z dużą częstotliwością lub pełnić funkcję uzupełniającą (tak jest w województwie świętokrzyskim). Bardzo ciekawie prezentuje się natomiast sytuacja województw będących liderami pod względem liczby zorganizowanych posiedzeń KM. Wydaje się, że wysoka częstotliwość spotkań KM czyni zbędnym korzystanie z procedury głosowania obiegowego lub ogranicza konieczność korzystania z niej do minimum. Jednak – jak pokazuje przykład województwa kujawsko-pomorskiego – wysoka aktywność KM, wyrażająca się w liczbie zorganizowanych posiedzeń, skorelowana jest z wykorzystywaniem omawianej procedury na dość dużą skalę. W takich przypadkach głosowanie obiegowie daje szansę na maksymalizację realizacji zasady partnerstwa.

Tab. 2. Liczba głosowań obiegowych

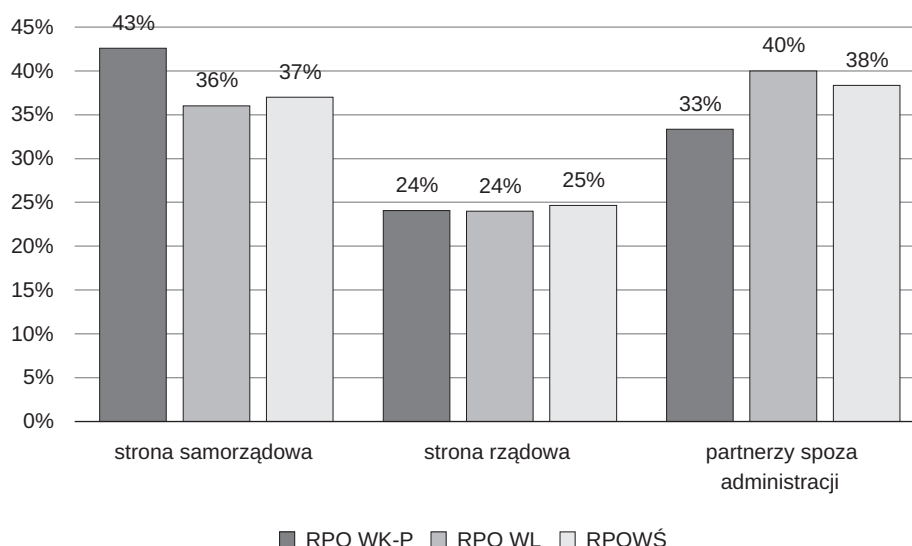
Lp.	Województwo	Głosowania w trybie obiegowym (do końca 2019 r.)
1	lubuskie	5
2	świętokrzyskie	10
3	kujawsko-pomorskie	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych od IZ RPO oraz ze stron internetowych RPO.

3.3. Udział partnerów spoza administracji w KM

Partnerami spoza administracji są przedstawiciele szerokiego środowiska podmiotów społeczno-gospodarczych, wśród których można odnaleźć reprezentantów: organizacji związkowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych, organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. Obowiązujące Wytyczne obligują IZ do określania składu komitetu w taki sposób, aby zrównoważyć udział trzech stron reprezentowanych w KM (strony rządowej, samorządowej i partnerów spoza administracji) (Wytyczne w zakresie komitetów... 2018, s. 6). Minimalnym wymogiem dla IZ jest zapewnienie, że co najmniej $\frac{1}{3}$ członków komitetu wywodzić się będzie spoza środowiska administracji. Jednocześnie – *expressis verbis* – przydzielono IZ prawo do zwiększenia udziału przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych w składzie KM. Taki zapis pojawił się wyłącznie w odniesieniu do partnerów spoza administracji. Pokazuje to, iż to właśnie ta grupa traktowana jest jako kluczowy partner z punktu widzenia realizacji zasady partnerstwa. W świetle obowiązujących zapisów warto pochylić się nad kwestią dotyczącą tego, jakie rozwiązania zostały zaimplementowane przez IZ przy określaniu składu KM. Czy wybrano model inkluzywny (szeroko otwarty na partnerów spoza administracji), czy też przeważała opcja zakładająca realizację minimalnych wymogów określonych przez Wytyczne.

Ocena realizacji zasady partnerstwa na podstawie tego wskaźnika prowadzi do ciekawych obserwacji. Otóż w ramach RPO WK-P co prawda KM został aktywnie włączony w proces kształtowania programu, ale dla partnerów spoza administracji nie znaleziono więcej miejsca niż wymagana $\frac{1}{3}$ składu (ryc. 1). W efekcie stosunkowo niewielka liczba podmiotów ze środowiska spoza administracji uczestniczy w partnerstwie w województwie kujawsko-pomorskim (w sumie 18 podmiotów). W strukturze wewnętrznej KM w RPO WK-P zauważyć można nadreprezentację strony samorządowej (43 proc.) w stosunku do strony rządowej i partnerów spoza administracji. IZ RPOWŚ uczyniła podmioty ze środowiska społeczno-gospodarczego najliczniej reprezentowaną stroną w składzie KM (28 przedstawicieli, co stanowi 38 proc. składu komitetu). Natomiast najbardziej inkluzywny model spośród trzech porównywanych zaimplementowała IZ RPO WL. Stronie społeczno-gospodarczej przekazano 40 proc. miejsc w KM, co umożliwia obecność 20 przedstawicieli w posiedzeniach KM. Mając jednak na uwadze niewielką liczbę posiedzeń KM, trudno oczekiwać, aby formalna liczba miejsc przekładała się na wysoki poziom faktycznego włączenia członków KM spoza administracji w kształtowanie procesu wdrażania RPO.



Ryc. 1. Udział partnerów spoza administracji w składzie KM

Źródło: opracowanie własne na podstawie Składu Komitetu Monitorującego RPO WK-P na lata 2014–2020. Załącznik nr 1 do uchwały Nr 34/1544/19 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 września 2019 r. Skład Komitetu Monitorującego RPO WL 2014–2020. Załącznik nr 1 do Uchwały nr 23/275/2015 z dnia 17 marca 2015 r. Skład Komitetu Monitorującego RPOWŚ 2014–2020. Załącznik nr 1 do Uchwały 1394/19 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 4 grudnia 2019 r.

3.4. Frekwencja w trakcie posiedzeń KM

W ocenie poziomu realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO uwzględniono nie tylko aspekty formalne (np. liczba miejsc w KM), ale także faktyczne zaangażowanie członków KM wyrażone uczestnictwem w obradach komitetów.

Badanie frekwencji przeprowadzono na próbie piętnastu posiedzeń KM (po pięć dla każdego z badanych KM RPO)¹. Logika doboru próby opierała się na doborze celowym. Przyjęto założenie, że analizą zostaną objęte posiedzenia KM od 2015 roku (kiedy zaczęły odbywać się pierwsze spotkania KM w obecnej perspektywie finansowej) do końca 2019 roku. Arbitralnie określono, że przedmiotem badań będą drugie posiedzenia KM w każdym roku kalendarzowym. Informacje o obecności członków KM na posiedzeniach czerpano z protokołów z posiedzeń oraz list obecności.

Przed przystąpieniem do omówienia wyników konieczne jest wyeksplikowanie założeń zastosowanej metodologii wyliczania frekwencji. Żeby to zrobić, trzeba w pierwszej kolejności wyjaśnić logikę funkcjonowania komitetów. W posiedzeniach KM co do zasady mogą brać udział trzy grupy uczestników: stali członkowie, zastępcy członków oraz obserwatorzy. W wyjątkowych sytuacjach w spotkaniach mogą też uczestniczyć osoby, które nie wykazują przynależności do żadnej z wymienionych wyżej grup (np. przedstawiciele Komisji Europejskiej, eksperci). Prawo do głosowania w trakcie obrad KM mają wyłącznie stali członkowie oraz ich zastępcy. Powołanie zastępców jest rozwiązaniem, które ma zapewnić quorum w przypadkach, gdy stali członkowie, z różnych powodów, nie mogą partycypować w obradach komitetów. Quorum jest zapewnione wtedy, gdy w posiedzeniu KM uczestniczy co najmniej połowa członków uprawnionych do głosowania. W spotkaniach KM biorą więc udział albo stali członkowie, albo ich zastępcy. W początkowym okresie funkcjonowania komitetów zauważalna była jednak tendencja, aby w obradach brali udział zarówno stali członkowie, jak też ich zastępcy. Uprawnionymi do głosowania w takich przypadkach byli tylko stali członkowie. Podkreślenia wymaga też fakt, iż w składzie komitetów zaobserwować można liczne fluktuacje. W trakcie badania protokołów z posiedzenia zidentyfikowano nie tylko wiele zmian personalnych, ale też odnotowano wahania w wielkości reprezentacji stron wchodzących w skład komitetów. Przede wszystkim zmieniała się liczebnie reprezentacja strony rządowej.

W procesie projektowania założeń metodologii wyliczenia frekwencji kierowano się opisaną wyżej logiką funkcjonowania KM. Po pierwsze, frekwencję wyliczano osobno dla każdego środowiska (samorządowego, rządowego, partnerów spoza administracji) obecnego w składzie KM. Po drugie, wskaźnik frekwencji wyliczano jako stosunek członków z prawem do głosowania uczestniczących w danym posiedzeniu KM do ogólnej liczby stałych członków przewidzianych w składzie komitetu. Przy wyliczaniu wskaźnika frekwencji nie brano więc pod uwagę obserwatorów ani przedstawicieli innych instytucji czy podmiotów. Przy obliczaniu wskaźnika frekwencji nie uwzględniano też zastępców członków, jeśli w obradach uczestniczyli stali członkowie (w takich sytuacjach tylko stali członkowie posiadali prawo do głosowania). Po trzecie wreszcie, przed każdym analizowanym posiedzeniem KM sprawdzano aktualny skład komitetu na podstawie uchwał zmieniających pierwotne uchwały w sprawie powołania komitetu monitorującego.

Najwyższą frekwencją odznaczyli się przedstawiciele strony samorządowej. Wynik ten nie może dziwić, biorąc pod uwagę fakt, iż skład reprezentacji samorządowej tworzony jest w dużej mierze przez przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów (IZ RPO, IP RPO). Frekwencja w świętokrzyskim środowisku samorządowym ukształtowała się na poziomie 81 proc. Nieznacznie słabszy wynik zanotowała grupa samorządowa w województwie kujawsko-pomorskim (80 proc.). Najniższą frekwencję wśród samorządowców (77 proc.) zaobserwowano w ramach KM RPO WL. Trzeba zauważyć, iż w ramach lubuskiego KM nie tylko gremium samorządowe, ale i pozostałe grupy (rządowa i społeczno-gospodarcza) przejawiały niską skłonność do regularnego uczestnictwa w posiedzeniach KM. Jest to tym bardziej zaskakujące, iż posiedzenia te odbywały się rzadko w porównaniu z innymi województwami.

Strona rządowa była tym gremium w ramach KM, które odznaczało się niskim udziałem w posiedzeniach komitetów. Uśredniając, w posiedzeniach KM RPO WL brała udział połowa przedstawicieli strony rządowej. Natomiast w dwóch pozostałych komitetach frekwencja strony rządowej

¹ Dla RPO WL – protokoły z II, V, IX, XIII i XV posiedzenia KM RPO WL. Dla RPOWŚ – protokoły z II, VI, XIII, XIX i XXIII posiedzenia KM RPOWŚ. Dla RPO WK-P – protokoły z II, VI, XVI, XXIII i XXXIII posiedzenia KM RPO WK-P.

oscylowała w granicach 60 proc. (w ramach KM RPOWŚ wyniosła 61 proc., zaś w KM RPO WK-P była o 2 punkty proc. niższa).

Największe różnice frekwencyjne ujawniają się w poziomie uczestnictwa partnerów społeczno-gospodarczych. Najniższy wynik odnotowała lubuska strona społeczno-gospodarcza. Frekwencja na poziomie 60 proc. (przy niskiej częstotliwości zwoływania posiedzeń KM) pokazuje, że środowisko to realnie nie zaangażowało się w proces monitorowania postępów realizacji RPO. Partnerzy spoza administracji w województwie kujawsko-pomorskim dosyć regularnie uczestniczyli w posiedzeniach komitetu. W przypadku tego gremium frekwencja wyniosła 70 proc. Trzeba jednak pamiętać, iż spotkania kujawsko-pomorskiego komitetu zwoływane były z dużą częstotliwością. Uwzględniając te dwa aspekty, można stwierdzić, iż zaistniały warunki do faktycznego włączenia partnerów z otoczenia społeczno-gospodarczego w monitorowanie realizacji założeń RPO. Z kolei świętokrzyskie środowisko społeczno-gospodarcze uczestniczyło w posiedzeniach KM niemal z taką samą regularnością, co przedstawiciele strony samorządowej. Frekwencja tego gremium była tylko o 4 punkty procentowe niższa od wyniku samorządowców świętokrzyskich. Wysoki wynik frekwencyjny, przy dosyć dużej liczbie zwołanych posiedzeń KM, daje podstawy do stwierdzenia, iż integralnymi uczestnikami procesu monitorowania RPOWŚ byli świętokrzyscy partnerzy społeczno-gospodarczy.

Tab. 3. Frekwencja w posiedzeniach KM

Posiedzenia KM	Strona samorządowa	Strona rządowa	Partnerzy spoza administracji
KM RPO WL			
II	96%	62%	95%
V	88%	46%	68%
IX	63%	36%	58%
XIII	75%	60%	42%
XV	63%	56%	39%
Średnia frekwencja	77%	52%	60%
KM RPOWŚ			
II	100%	83%	93%
VI	100%	54%	86%
XIII	64%	92%	71%
XIX	64%	56%	50%
XXIII	79%	22%	86%
Średnia frekwencja	81%	61%	77%
KM RPO WK-P			
II	100%	69%	94%
VI	95%	62%	83%
XVI	74%	64%	61%
XXIII	65%	62%	56%
XXXIII	64%	38%	56%
Średnia frekwencja	80%	59%	70%

Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołów i list obecności z II, V, IX, XIII i XV posiedzeń KM RPO WL; protokołów i list obecności z II, VI, XIII, XIX i XXIII posiedzeń KM RPOWŚ oraz protokołów i list obecności z II, VI, XVI, XXIII i XXXIII posiedzeń KM RPO WK-P.

3.5. Aktywność w trakcie posiedzeń KM

Drugim wskaźnikiem, który może być pomocny w pomiarze poziomu zaangażowania członków KM w monitorowanie postępów wdrażania programu, jest aktywność w dyskusjach prowadzonych

w trakcie posiedzeń KM. Wskaźnik ten będzie liczony jako liczba zabranych głosów przez partnerów spoza administracji w stosunku do ogólnej liczby wystąpień w trakcie posiedzeń komitetu. Zebranie danych potrzebnych do wyliczenia wskaźników wymagało przeanalizowania protokołów z posiedzeń KM.

Zaletą przyjętego rozwiązania jest to, że porządkuje materiał badawczy i ujednolica proces analizy. Słabością jest jednak fakt, iż z powodu zróżnicowanej liczby posiedzeń KM w poszczególnych województwach odsetek przeanalizowanych protokołów w stosunku do całkowitej liczby protokołów kształtuje się na innym poziomie w każdym województwie objętym badaniem. W województwie lubuskim przeanalizowana liczba protokołów stanowi 33,3 proc. wszystkich protokołów. W województwie świętokrzyskim, gdzie odbyło się dwadzieścia sześć posiedzeń KM, próba badawcza stanowi 19,2 proc. ogólnej liczby protokołów. Natomiast w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie liczba posiedzeń KM była najwyższa (trzydzieści siedem posiedzeń), odsetek protokołów przyjętych do analizy jest najniższy (13,5 proc. ogółu).

Na podstawie analizy protokołów posiedzeń KM można zauważyć, iż prowadzona dyskusja w ramach komitetów jest zmagoryzowana przez przedstawicieli strony samorządowej. Podkreślenia wymaga fakt, iż stronę samorządową reprezentują zarówno przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie RPO (IZ RPO oraz IP RPO), jak też samorządowcy ze szczebla gmin, miast i powiatów. Wysoka aktywność strony samorządowej jest przede wszystkim zasługą działań podejmowanych przez reprezentację instytucji bezpośrednio zaangażowanych we wdrażanie programów. Pozostała część tego gremium pozostawała w dużej mierze bierna. Udział głosów strony samorządowej kształtował się w przedziale od 63 proc. (w woj. lubuskim) do 78 proc. wszystkich głosów (w kujawsko-pomorskim). We wszystkich badanych komitetach na podobnym poziomie kształtowała się aktywność strony rządowej (od 12 do 17 proc. wszystkich głosów należało do jej przedstawicieli). Z kolei partnerzy spoza administracji nie we wszystkich komitetach stanowili aktywną grupę w dyskusjach. W ramach RPOWŚ trzydzieści pięć głosów (16 proc.) należało do reprezentantów otoczenia społeczno-gospodarczego (na blisko dwieście wszystkich głosów). W liczbach bezwzględnych jest to najwyższy wynik na tle analizowanych komitetów. W ujęciu procentowym wyższy wynik zanotowano w województwie lubuskim. W KM RPO WL co piąty głos należał do reprezentantów otoczenia społeczno-gospodarczego. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, iż udział głosów partnerów społeczno-gospodarczych nie byłby tak wysoki, gdyby całkowita liczba głosów w dyskusji (z pięciu posiedzeń) nie kształtowała się na tak niskim poziomie. Ponadto wysoka aktywność partnerów spoza administracji była poniekąd stymulowana niską częstotliwością odbywania się posiedzeń KM oraz słabym stopniem rozwoju alternatywnych platform do prowadzenia polemik i uzgodnień (np. w formie grup roboczych). I ostatnia rzecz: choć stronie społeczno-gospodarczej zapewniono 40 proc. miejsc w Komitecie, to zaledwie niewielka część członków silnie angażowała się w dyskusję (przeważnie zgłaszając uwagi do kryteriów wyboru projektów lub zadając pytania). Pozostała część delegacji przyjmowała postawę bierną.

Najmniejszą aktywnością wykazywali się, jak wynika z zebranych danych, przedstawiciele otoczenia społeczno-gospodarczego w województwie kujawsko-pomorskim. Nie można jednak zostawić tego wyniku bez komentarza. Podkreślenia wymagają trzy kwestie. Po pierwsze, częstotliwość organizacji posiedzeń komitetu monitorującego postępy we wdrażaniu RPO WK-P jest dosyć wysoka, co pozwala członkom spoza administracji uzyskiwać informacje na bieżąco. Drugą kwestią, która wydaje się ważniejsza, jest to, iż kluczową platformą do prowadzenia dyskusji nad założeniami programu są nie tyle posiedzenia komitetu, ile spotkania grup roboczych. Łącznie jest ich siedem i większość z nich organizuje spotkania z dosyć dużą częstotliwością (szczegółowe dane przedstawiono w dalszej części artykułu). Posiedzenia komitetu mają przeważnie charakter sprawozdawczy (prezentowane są wyniki prac grup roboczych). I po trzecie, partnerom społeczno-gospodarczym w ramach KM RPO WK-P przekazano wymagane minimum miejsc w składzie komitetu. W innych komitetach środowisko społeczno-gospodarcze jest liczniej reprezentowane. Omówione wyżej uwarunkowania częściowo wyjaśniają, dlaczego członkowie z otoczenia społeczno-gospodarczego mieli tak niewielki wkład do dyskusji na posiedzeniach komitetu (9 proc. wszystkich głosów).

Tab. 4. Aktywność członków KM w posiedzeniach KM

Kryteria porównawcze	KM RPO WL	KM RPOWS	KM RPO WK-P
Całkowita liczba głosów w dyskusji	121	191	162
Aktywność strony samorządowej (liczba głosów w dyskusji)	76	134	127
Aktywność strony samorządowej (udział % głosów w dyskusji)	63%	70%	78%
Aktywność strony rządowej (liczba głosów w dyskusji)	20	26	20
Aktywność strony rządowej (udział % głosów w dyskusji)	17%	14%	12%
Aktywność partnerów spoza administracji (liczba głosów w dyskusji)	25	31	15
Aktywność partnerów spoza administracji (udział % głosów w dyskusji)	21%	16%	9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołów z II, V, IX, XIII i XV posiedzeń KM RPO WL; protokołów z II, VI, XIII, XIX i XXIII posiedzeń KM RPOWS oraz protokołów z II, VI, XVI, XXIII i XXXIII posiedzeń KM RPO WK-P.

3.6. Grupy robocze

Wytyczne dopuszczają istnienie dwóch typów grup – grup stałych oraz grup *ad hoc*, które tworzy się w celu zajęcia się określoną kwestią, a po wykonaniu zadania ulegają one rozwiązaniu. Zadania tego ciała sprowadzają się do opiniowania projektów uchwał KM dotyczących tematycznie zakresu jego działania. Grupa może również – o ile wewnętrzne regulaminy dopuszczają takie rozwiązania – przedkładać komitetowi propozycje uchwał. Podkreślenia wymaga fakt, iż rola grup roboczych nie ogranicza się li tylko do wypracowywania rozwiązań związanych z wdrażaniem programu. Stanowią one bowiem dodatkowy instrument, za pomocą którego uskutecznić można zasadę partnerstwa. Od powoływania grup roboczych, prowadzonej przez nie działalności zależy stopień włączenia członków KM w proces kształtowania programu. W celu oszacowania tego możemy posłużyć się takimi wskaźnikami, jak: liczba grup roboczych oraz liczba spotkań grup roboczych.

Na podstawie zebranych informacji można stwierdzić, iż grupy robocze stanowią integralną część systemu instytucjonalnego RPO wyłącznie w województwie kujawsko-pomorskim. Uzasadnić to stwierdzenie można w dwojaki sposób. Po pierwsze, o ile w dwóch pozostałych województwach powołano zaledwie po dwie grupy robocze (ograniczając w ten sposób możliwości ich wpływu na organizację i sposób wdrażania RPO), o tyle w województwie kujawsko-pomorskim działa aż siedem grup o odmiennej charakterystyce tematycznej. Po drugie, każda z istniejących grup roboczych wykazuje się większą aktywnością działania niż grupy robocze funkcjonujące w ramach RPO WL czy RPOWS. Do najaktywniejszych grup należy zaliczyć: Grupę roboczą ds. kryteriów wyboru projektów (36 spotkań), Grupę roboczą ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) i Grupę roboczą ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (po 21 spotkań) oraz Grupę roboczą ds. badań i innowacji (18) (patrz tab. 5). W województwie świętokrzyskim grupy robocze spotkały się tylko pięciokrotnie. W praktyce działania obu grup okazało się, że istnieje niewielkie zainteresowanie udziałem w spotkaniach w formacie grup roboczych. W efekcie zdecydowano się na łączenie obrad obu grup. Również w województwie lubuskim nie do końca powiodło się skanalizowanie współpracy pomiędzy członkami KM w ramach grup roboczych. W aktualnej perspektywie finansowej zorganizowano zaledwie cztery spotkania. Zdaje się też, że na obecnym (zaawansowanym etapie realizacji celów RPO WL) nie dostrzega się już potrzeby kontynuowania współpracy w formule grup roboczych.

Tab. 5. Działalność grup roboczych

Kryteria porównawcze	RPO WK-P	RPO WL	RPOWŚ
Liczba grup roboczych	7	2	2
Liczba spotkań grup roboczych	1. Grupa robocza ds. kryteriów wyboru projektów – 36 2. Grupa robocza ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) – 21 3. Grupa robocza ds. badań i innowacji – 18 4. Grupa robocza ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – 21 5. Grupa robocza ds. zrównoważonego rozwoju – 6 6. Grupa robocza ds. koordynacji interwencji w sektorze zdrowia – 14 7. Grupa robocza ds. Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS) – 8	1. Grupa robocza ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) – 2 2. Grupa robocza ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – 2	1. Grupa robocza ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) – 5 2. Grupa robocza ds. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – 5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od IZ RPO WK-P, IZ RPO WL, IZ RPOWŚ.

4. Typy partnerstwa na poziomie regionalnych programów operacyjnych

Na podstawie przeprowadzonej analizy można pokusić się o próbę typologizacji form partnerstwa realizowanego w ramach regionalnych programów operacyjnych w Polsce w aktualnej perspektywie finansowej. Wyróżnić można trzy typy.

Pierwszy określono jako partnerstwo formalne (patrz tab. 6). Wyróżnia się ono tym, iż spełnia wymogi formalne określone w wytycznych, natomiast nie zawiera w sobie elementów, które świadczyłyby o strategicznym podejściu do kwestii rozwoju współpracy ze środowiskiem partnerów. Instytucje, które mają włączać partnerów w działania związane z wdrażaniem i monitorowaniem RPO (komitet monitorujący, grupy robocze), choć formalnie istnieją, to jednak – z uwagi na małą aktywność – nie generują oczekiwanej wartości dodanej. Taki typ partnerstwa sprawia, że potencjał partnerów nie jest wykorzystywany w dostatecznym stopniu. Instytucja zarządzająca posiada nadrzędną pozycję w stosunku do partnerów, a zarządzanie RPO wpisuje się w model technokratyczny. Znamiona takiego typu partnerstwa występują w RPO WL, aczkolwiek trzeba pamiętać, iż w składzie KM dużą część wydzielono dla partnerów spoza administracji.

Drugi typ można określić jako partnerstwo niepełne. Charakteryzuje się ono tym, iż podejmowane są inicjatywy mające na celu pogłębianie partnerstwa. Relacje z partnerami nie sprowadzają się tylko do wypełniania zapisów z wytycznych, lecz idą one w kierunku szerszego wykorzystania ich potencjału do rozwiązywania określonych problemów związanych z wdrażaniem RPO. W tym celu organizuje się dosyć często posiedzenia komitetu lub wdraża się mechanizm głosowania obiegowego. Jednak taki typ partnerstwa nie wyczerpuje wszystkich możliwości, jakie związane są z zasadą partnerstwa. Brakuje przede wszystkim położenia wyraźniejszego nacisku na zwiększenie roli grup roboczych. Zarządzanie RPO ma więc charakter mieszany. Występują elementy świadczące o redystrybucji zadań w obszarze zarządzania RPO, ale zarazem w procesie decyzyjnym wciąż istnieją tzw. wąskie gardła, przez które utrzymują się relacje asymetryczne.

Ostatnim typem jest partnerstwo rozwinięte. Opiera się ono na mechanizmie deliberacyjnego współzarządzania RPO. Instytucja zarządzająca dąży do pełnego włączenia partnerów i oddania im jak najszerszego zakresu kompetencji. Jednocześnie współpraca zachodzi na różnych polach, począwszy od posiedzeń KM, poprzez pracę grup roboczych, na głosowaniu obiegowym kończąc. W każdym z tych aspektów utrzymuje się współpracę na zaawansowanym poziomie. Z analizowanych form zapewnienia realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO tylko w województwie kujawsko-pomorskim wypracowano rozwiązania, które pozwoliły osiągnąć rozwiniętą formę partnerstwa.

Tab. 6. Typy partnerstwa

	RPO WK-P	RPO WL	RPOWŚ
Liczba posiedzeń KM	***	*	**
Liczba głosowań w trybie obiegowym	***	*	**
Udział partnerów spoza administracji w składzie KM	*	**	**
Frekwencja	**	*	***
Aktywność w dyskusjach	*	***	**
Liczba grup roboczych	***	*	*
Liczba spotkań grup roboczych	***	*	*
Typ partnerstwa (suma gwiazdek)	rozwinięty (15–21)	formalny (poniżej 11)	niepełny (12–14)

Gwiazdki oznaczają stopień rozwinięcia poszczególnych cech: * niski; ** średni; *** wysoki.

Źródło: opracowanie własne.

5. Podsumowanie

W niniejszym artykule skupiono się na problemie dotyczącym tego, czy i w jakim stopniu zapewniono realizację zasady partnerstwa na etapie wdrażania i monitorowania RPO. Choć w aktualnej perspektywie finansowej udało się wypracować na poziomie unijnym i krajowym spójne ramy określające wymogi w kwestii realizacji zasady partnerstwa, to zarazem praktyka wdrażania RPO pokazuje, iż poszczególne instytucje zarządzające kładą różny nacisk na realizację polityki horyzontalnej i w związku z tym tworzone partnerstwa charakteryzują się nieco inną specyfiką. Na podstawie analizy trzech RPO wyodrębniono trzy typy partnerstwa: partnerstwo formalne (spełniające wymogi, lecz w zasadzie niewychodzące poza obowiązujące ramy), partnerstwo niepełne (zawierające rozwiązania służące wykorzystaniu potencjału partnerów, lecz nieinicjujące pełnego włączenia partnerów w procesy decyzyjne) oraz partnerstwo rozwinięte, opierające się na deliberycyjnym mechanizmie współzarządzania. Ustalenia wynikające z zebranego materiału badawczego pozwoliły pozytywnie zweryfikować hipotezę przyjętą w niniejszym artykule. Oznacza to więc, iż działania regulacyjne wyrażające się przygotowaniem wytycznych okazały się niewystarczające do tego, aby wykształcił się i upowszechnił w ramach RPO model partnerstwa rozwiniętego. Spośród trzech analizowanych RPO w niniejszym artykule tylko w jednym przypadku można mówić o stosowaniu partnerstwa rozwiniętego. Wydaje się, iż w celu zniwelowania różnic w stopniu realizacji zasady partnerstwa potrzebne są działania zakrojone na szerszą skalę. Z jednej strony konieczne są działania szkoleniowe, zwiększające świadomość pracowników IZ RPO na temat zasady partnerstwa oraz korzyści wynikających z jej realizacji. Z drugiej zaś należy inicjować działania animacyjne na poziomie regionalnym, aby zacieśniać relacje z otoczeniem samorządowym i społeczno-gospodarczym. Przykładem dobrej praktyki stosowanej w niektórych województwach w Polsce jest organizacja wyjazdowych (najczęściej dwudniowych) posiedzeń komitetów monitorujących, w czasie których nie tylko odbywają się obrady KM, ale też dochodzi do wizyt studyjnych (prezentacja inwestycji finansowanych ze źródeł RPO) oraz integracji środowisk zaangażowanych w monitorowanie postępów we wdrażaniu programów.

Literatura

- Balicki R., 2011, „Demokracja oraz jej deficyt w Unii Europejskiej”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 4, s. 11–27.
- Bielecka M.J., 2011, „Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego”, *Barometr Regionalny*, t. 26, nr 4, s. 45–52.
- Bovaird T., Löffler E., 2003, „Understanding public management and governance”, w: T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Londyn – Nowy Jork: Routledge, s. 3–14.

- Czarnecki K., 2001, „Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 15, nr 1, s. 5–19.
- Dollery B.F., Wallis J.L., 2009, „Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 8, nr 2, s. 82–91.
- Dorożyński T., 2007, „Rola zasad wspólnotowej polityki spójności w skutecznym wykorzystywaniu funduszy unijnych”, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, t. 209, s. 257–268.
- Gruening G., 2001, „Origin and theoretical basis of New Public Management”, *International Public Management Journal*, t. 4, nr 1, s. 1–25.
- Hood Ch., 1991, „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, t. 69, nr 1, s. 3–19.
- Kettl D.F., 2005, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Waszyngton: Brookings Institution Press.
- Kickert W., 1997, „Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American ‘managerialism’”, *Public Administration*, t. 75, nr 4, s. 731–752.
- Komisja Europejska, 2014, *Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, Luksemburg.
- Kooiman J., 1994, „Social-political governance: Introduction”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londyn: Sage, s. 1–8.
- Kulesza M., Sześciło D., 2013, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lackowska M., 2009, „Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 9, nr 3, s. 53–67.
- Löffler E., 2003, „Governance and government: networking with external stakeholders”, w: T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Londyn – Nowy Jork: Routledge, s. 163–174.
- Mazur S., 2005, „Historia administracji publicznej”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 41–62.
- Michalak B., 2010, „Czy grozi nam depolityzacja polityki? Rozważania na temat wizji postpolitycznej”, *Studia Polityczne*, nr 25, s. 129–145.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2019, *Informacja o stanie realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa.
- Mizera K., 2014, „Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej”, *Folia Iuridica Wratislaviensis*, t. 3, nr 1, s. 87–138.
- Newman J., 2005, „Introduction”, w: J. Newman (red.), *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, Bristol: Bristol University Press, s. 1–16.
- Opiola W., 2017, *Diagnoza współpracy pomiędzy administracją publiczną a trzecim sektorem w województwie opolskim*, Opole: Stowarzyszenie Europa Iuvenis.
- Osborne D., Gaebler T., 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nowy Jork: Penguin Group.
- Peters B.G., 2001, *The Future of Governing: Four Emerging Models (Studies in Government and Public Policy)*, Kansas: University Press of Kansas.
- Pierre J., Peters B.G., 2000, *Governance, Politics and the State (Political Analysis)*, Nowy Jork: Palgrave Macmillan.
- Regulamin Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny – Lubuskie 2020, Uchwała nr 1, 22.05.2015.
- Rhodes R., 1996, „The new governance: governing without government”, *Political Studies*, t. 44, nr 4, s. 652–667.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności, oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi, Dz.U. L 185 z 15.7.1988.

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U. L 210 z 31.7.2006.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Dz.U. L 161 z 26.6.1999.
- Sześciło D., 2012, „O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 22, nr 4, s. 5–17.
- Wiśniewska A.M., 2017, „Rola zarządzania w budowaniu pozycji good governance w partnerstwie publiczno-prywatnym”, *Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula*, t. 55, nr 4, s. 220–230.
- Włodarski T., Sosnowska K., 2014, *Biała Księga zasady partnerstwa we wdrażaniu Funduszy Europejskich w Polsce wraz ze strategią realizacji w okresie programowania 2014–2020*, Warszawa.
- Wygnański J., 2012, „Skuteczne animowanie kultury współpracy – czynniki sukcesu w procesie budowy partnerstw”, w: A. Handzlik, J. Głowacki (red.), *Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 8–19.
- Wytoczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014–2020, 2018, MR/2014-2020/1(02), Minister Inwestycji i Rozwoju, 20.02.2018.
- Wytoczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014–2020, 2015, MliR/H 2014-2020/8(02)/10/2015, Minister Infrastruktury i Rozwoju, 28.10.2015.

Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficzna

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(84)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528405

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; e-mail: macnowak@zut.edu.pl; ORCID: 0000-0001-8149-8995

Przemysław Śleszyński

Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego, ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa; e-mail: psleszyn@twarda.pan.pl; ORCID: 0000-0002-1369-6129

Anna Ostrowska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031, Lublin; e-mail: aostrowska7@gazeta.pl; ORCID: 0000-0003-0058-5814

Streszczenie

Praca ma dwa cele: 1) rozpoznanie dominujących zarzutów kierowanych w skargach do sądów administracyjnych odnośnie do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, ocena ich zasadności i skuteczności oraz klasyfikacja podmiotów wnoszących skargi; 2) wykazanie, że zdarzenia orzecznicze są powiązane ze zróżnicowaniem gmin, tj. ich charakterem (morfologią, funkcjami społeczno-gospodarczymi itp.) oraz cechami rozwoju społeczno-gospodarczego. Przeanalizowano wszystkie wydane w latach 2010–2019 wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące skarg na studia gminne (531). Problemem okazuje się niedookreślony przez ustawodawcę zakres ustaleń studiów, co jednak nie wpływa na stopień skuteczności podważania tych aktów przez właścicieli nieruchomości. Wykazano też wysoką koncentrację skarg w miastach wojewódzkich i ich strefach podmiejskich.

Słowa kluczowe

polityka przestrzenna gmin, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, skargi do sądów administracyjnych, orzeczenia sądowe, klasyfikacja funkcjonalna gmin

Rulings of Administrative Courts Concerning Studies of Conditions and Directions of Spatial Development of Communes. Public Policy and Geographical Perspective

Abstract

The work has two goals: 1) to identify the dominant charges in complaints to administrative courts regarding land use plans for municipalities (*gminy*), to assess their legitimacy and effectiveness, and to classify the complainants; 2) to show that the court rulings are related to the diversity of municipalities, i.e., their character (morphology, social and economic functions, etc.) and characteristics of socio-economic development. All the judgments of voivodship (regional) administrative courts issued in 2010–2019 concerning complaints about municipal plans were analysed (531). The problem turns out to be the undefined scope of such plans, which, however, does not affect the extent to which these instruments are challenged by property owners. A high concentration of complaints in the regional capitals and their suburban areas is also demonstrated.

Keywords

local spatial policy, land use plans, complaints to administrative courts, court rulings, functional classification of municipalities

Wstęp

System gospodarki przestrzennej w Polsce wielokrotnie był przedmiotem zróżnicowanych analiz i ocen, obejmujących rozmaite perspektywy i prowadzonych z różnych pozycji metodologicznych. W efekcie tych badań nie budzi już wątpliwości, że obecne narzędzia polityki przestrzennej nie gwarantują skutecznej i efektywnej ochrony wszystkich wartości powiązanych z systemem gospodarki przestrzennej. Jednym z kluczowych problemów jest w tym kontekście rola studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, będących głównym narzędziem polityki przestrzennej w skali lokalnej.

O ile zdiagnozowano już ich optymalny zakres formalny, stopień przełożenia na inne narzędzia polityki przestrzennej (zwłaszcza plany miejscowe, decyzje lokalizacyjne oraz relacje z innymi aktami prawnymi dotyczącymi działalności człowieka w przestrzeni) oraz – w zróżnicowanych skalach – sposób ujęcia w nich poszczególnych zagadnień tematycznych i problemowych (przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych itp.), o tyle wydaje się, że w literaturze przedmiotu brakuje uwzględnienia jeszcze jednej istotnej poznawczo i aplikacyjnie perspektywy. Obejmuje ona orzeczenia sądów administracyjnych odnoszące się bezpośrednio do wspomnianych studiów gminnych. Wprawdzie ramy formalnoprawne nie mogą być jedynym punktem odniesienia przy analizie polityk przestrzennych, niemniej w obecnym systemie gospodarki przestrzennej rola sądów jest bardzo istotna i wydaje się, że będzie wzrastać. Niniejszy artykuł stara się wypełnić istotną lukę badawczą polegającą na braku systematycznej i przekrojowej wiedzy na temat stanu i zróżnicowań orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

W związku z powyższym artykuł został podzielony na część obejmującą sferę polityki publicznej oraz część silniej powiązaną z zagadnieniami geograficznymi. Celem pierwszej części jest określenie dominujących zarzutów kierowanych w skargach do sądów administracyjnych względem studiów gminnych w latach 2010–2019, ocena ich zasadności i skuteczności (również z perspektywy sądów administracyjnych) oraz kategoryzacja podmiotów wnoszących skargi. Sformułowano następującą hipotezę badawczą: z perspektywy nauk o polityce publicznej, pomimo istnienia formalnoprawnych podstaw do wnoszenia skarg, skargi właścicieli (użytkowników wieczystych nieruchomości) na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie są uwzględniane przez sądy administracyjne. Natomiast geograficznym celem pracy jest wykazanie, że zdarzenia orzecznicze (przez które rozumie się wydanie orzeczenia przez sąd administracyjny względem konkretnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) są powiązane ze zróżnicowaniem gmin, tj. po pierwsze ich typem funkcjonalnym wyodrębnionym na podstawie różnych cech morfologicznych, funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych itp. (przyjęto klasyfikację za: Śleszyński i Komornicki 2016), po drugie cechami i intensywnością rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym drugim przypadku stawia się hipotezę, że natężenie zdarzeń orzeczniczych jest związane z intensywnością procesów inwestycyjnych i potencjalną konflikto-gennością. Hipoteza ta była już testowana z pozytywnym wynikiem w przypadku orzeczeń dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Nowak i in. 2020).

1. Przegląd literatury

W dyskusji dotyczącej narzędzi polityki przestrzennej od dawna zwraca się uwagę na ich rolę kierunkową. Narzędzia, którym taką rolę przypisano, powinny stworzyć silne podstawy dla działań realizacyjnych. Na szczeblu gminnym (kluczowym z tej perspektywy) obejmuje to określenie kompleksowych lokalnych zasad zagospodarowania. Powyższy temat łączy się zarówno z zagadnieniami współzależności poszczególnych szczebli planowania (Perger 2018), relacji narzędzi polityki przestrzennej do narzędzi polityki rozwoju (Tellier 2019; Yamagata i Sharifi 2018; Kyvelou i Gourgiotis 2019; Virtudes 2016), jak też zakresu polityki przestrzennej, zwłaszcza względem praw użytkowników przestrzeni (Wang 2019; Whitworth 2019). Narzędzia polityki przestrzennej w Polsce były przedmiotem krytycznych analiz w licznych publikacjach. Dotyczą one całościowo systemu gospodarki przestrzennej, niemniej znacząca ich część wiąże się również z niedostatecznym znaczeniem w systemowym założeniu narzędzi kierunkowych w skali lokalnej, czyli studiów

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. Jędraszko 2005). Zgodnie z art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) celem studium jest określenie polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Cel ten został uszczegółowiony w art. 10 powołanej ustawy. Trzeba tu zwłaszcza zwrócić uwagę na wymóg określania w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy i przeznaczeniu terenów, kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów, a także obszarów i zasad ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego. Można więc przyjąć, że z jednej strony studium ma stanowić podstawowy kierunkowy akt polityki przestrzennej w skali lokalnej, a z drugiej powinno bardziej szczegółowo determinować zróżnicowane sfery, powiązane z uwarunkowaniami polityki przestrzennej.

W doktrynie prawniczej zwraca się uwagę, że poza określeniem założeń polityki rozwoju przestrzennego gminy do kluczowych ról studium należy zaliczyć koordynację ustaleń planów miejscowych i promocję gminy (Niewiadomski 2016). Ta ostatnia jest (zwłaszcza w analizowanym kontekście) najmniej istotna. Określenie w studium wytycznych dla planów miejscowych obejmuje rozmaite konsekwencje. Zależą one od tego, jak duża część gminy zostanie objęta tymi planami (a w przeważającym zakresie są one fakultatywne), oraz od stopnia szczegółowości ustaleń konkretnego studium. Ten bywa zróżnicowany. W doktrynie można spotkać pogląd, że to organy gminy mogą w pewnych granicach arbitralnie przesądzać o szczegółowości tego aktu (Wierzbowski i Plucińska-Filipowicz 2016). Za szczególnie szkodliwą i sprzeczną z intencją ustawodawcy należy określić praktykę, w której treść nowego studium (lub jego zmiany) jest determinowana przez uprzednio obowiązujące plany miejscowe (Izdebski i Zachariasz 2013), czyli upraszczając, odwrotnie, niż zakłada ustawodawca. Warto też zwrócić uwagę, że spójność aktów planistycznych – rozumiana jako odnoszenie nowych planów miejscowych do treści studium – dotyczy ich części prospektywnej, a nie diagnostycznej (Brzezińska-Rawa 2019).

Praktyka oddalania przez sądy administracyjne skarg na studium z uwagi na jego charakter jako aktu prawa wewnętrznego była jeszcze do niedawna utrwalona. Zgodnie przyjmowano, że studium nie może wpływać bezpośrednio na sferę niczych praw czy obowiązków, stąd nie jest możliwe spełnienie przesłanki wykazania „naruszenia interesu prawnego” ustaleniami tego aktu. Z czasem stanowisko sądów uległo złagodzeniu. Mając na uwadze, że treść studium w znacznym zakresie determinuje ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), sądy uznawały, że mimo braku bezpośredniego przełożenia regulacji studium na prawną sytuację jednostki nie można każdorazowo kwestionować braku jakiegokolwiek oddziaływania na sferę jej uprawnień i obowiązków (Niewiadomski 2011). Podkreślały, że jedynym środkiem prawnej ochrony jednostki wobec ustaleń studium, które poprzez wpływ na treść planu miejscowego w sposób pośredni oddziałuje na jej sytuację prawną jako właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, jest skarga do sądu administracyjnego, wniesiona na podstawie art. 101 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.). Sądy zastrzeżały jednak, że jest to w zasadzie środek potencjalny, który będzie mógł odnieść skutek wyjątkowo, jeżeli skarżący wykaże naruszenie jego interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z 6 marca 2012 r., II OSK 2687/11).

Aktualnie poglądy w tej materii ewoluowały w stronę pełniejszej realizacji prawa obywateli do sądu. Nie jest to jednak wyłącznie rezultat zmiany „paradygmatu” w doktrynie i orzecznictwie, ale także efekt zmiany podejścia organów gminy do charakteru ustaleń studium. Jako akt polityki przestrzennej studium w założeniu ma być aktem o dużym stopniu ogólności i elastyczności, ale w praktyce zdarza się, że rady gmin zamieszczają w nim szczegółowe regulacje dotyczące przeznaczenia oraz dopuszczalnych sposobów zagospodarowania poszczególnych obszarów gminy, dokonując swoistego „samozwiązania się” na przyszłość przy uchwalaniu planów miejscowych. Naruszenie interesu prawnego właścicieli działek objętych studium może nastąpić zwłaszcza w sytuacji zmiany poprzedniego przeznaczenia nieruchomości w studium i wprowadzenia związanych z tą zmianą zaostrzonych w porównaniu z poprzednim stanem nakazów i zakazów. Podręcznikowym wręcz przykładem istnienia legitymacji skargowej właściciela nieruchomości jest sytuacja, gdy z ustaleń studium dotyczących danego obszaru wynika zakaz jakiegokolwiek zabudowy danego obszaru albo zakaz zabudowy obszaru ściśle oznaczonymi obiektami budowlanymi. Zakaz ten musi być bowiem przeniesiony do ustaleń planu miejscowego. Przyjęcie w takiej sytuacji braku legitymacji skargowej

wyłączałoby w zasadzie możliwość sądowej kontroli legalności wprowadzenia w studium takiego zakazu. Ustalenia studium oddziałują również na sferę interesu prawnego jednostki w sytuacji, gdy wprowadzają inne przeznaczenie będącej jej własnością nieruchomości niż wynikające z dotychczas obowiązującego planu miejscowego, w tym surowsze ograniczenia zabudowy (Ostrowska 2019).

Z perspektywy formalnoprawnej studium jest zatem aktem wewnętrznym wiążącym. Nie zmienia to faktu, że jego treść może wywoływać również bezpośrednie skutki dla użytkowników przestrzeni (Leoński i in. 2012; Małysa-Sulińska 2017). Powyższa konstatacja w kontekście problematyki poruszanej w niniejszym artykule jest kluczowa – przedmiotowy fakt przesądza bowiem (mimo zasygnalizowanych wcześniej dylematów) o możliwości kierowania skarg na studium do sądów administracyjnych (Nowak 2020). Niemniej warto podkreślić ową percepcyjną dychotomię rozumianych w sferze formalnoprawnej skutków wywoływanych przez studium. Ponadto, zarówno na podstawie analizy praktyki konkretnych gmin, jak też w kontekście orzecznictwa można wskazać zróżnicowane podejścia do roli studium. Dotyczą one przede wszystkim zakresu bezpośrednich skutków wywoływanych przez wskazane narzędzia, ich optymalnego stopnia szczegółowości oraz zakresu oddziaływania na inne narzędzia polityki przestrzennej. Zygmunt Niewiadomski (2018) słusznie uznał, że studium stanowi aksjologiczną podstawę wszelkich działań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, podejmowanych na terenie gminy, ale powyższe nie przekłada się bezpośrednio na obowiązek uwzględniania treści studium przy stosowaniu wszystkich narzędzi polityki przestrzennej. W konsekwencji powyższego nawet wskazane dylematy dotyczące zakresu zastosowania studium pozostają w poszczególnych gminach jedynie teoretyczne.

Zarysowane powyżej ramy formalnoprawne związane z omawianym narzędziem polityki przestrzennej powinny stanowić jedynie pierwszy etap analizy funkcji studium w systemie gospodarki przestrzennej. Przy tej okazji z jednej strony trzeba uwzględnić koncepcje odnoszące się do nowej polityki regionalnej (Noworól 2013), a z drugiej realne uwarunkowania związane ze stosowaniem studium w sferze praktycznej (Śleszyński i in. 2012). W tym ostatnim kontekście warto zwrócić uwagę na dyskutowane szerzej w literaturze dwa aspekty dotyczące odpowiednio:

- optymalnego zakresu ingerencji studium w sferę zabudowy i zagospodarowania terenu (Chmielewski 2016; Asman 2010);
- zakresu związanego z ochroną środowiska i przyrody (jak bardzo i jak szczegółowo studium może determinować zakres tej ochrony – Baran-Zgłobicka 2017; Giedych 2018; Szulczewska 2018).

W ramach powyższych rozważań wskazuje się na problem braku precyzji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze tego rodzaju oczekiwania, można wskazać, że obecna formuła studium nie pozwala na zrealizowanie przypisywanych mu funkcji. Obejmuje to zarówno sferę związaną z całościowym określeniem lokalnych zasad zagospodarowania, jak też z tworzeniem silnych podstaw dla (przynajmniej ukierunkowania) rozwiązywania problemów szczegółowych.

Kierunek możliwej analizy studiów zaproponował Piotr Fogel (2012), wyodrębniając zagadnienia związane z zastosowaniem w studiach jednorodnych wydzieleń funkcjonalno-przestrzennych, potencjalnych ograniczeń w zabudowie, stymulant lub destymulant rozwoju oraz możliwości generowania spójnej informacji o przeznaczeniu terenu, porównywalnej w skali regionu. Aleksander Noworól, wypowiadając się na temat wyzwań terytorialnych (i ich przełożenia na narzędzia planistyczne), zwrócił uwagę na takie płaszczyzny, jak: delimitacja geograficzna uwarunkowań i działań prowadzących do opracowania konkretnego programu, relacja między zakresem interwencji a właściwością władztwa publicznego, relacja między zakresem interwencji a rozwiązaniami branżowymi w odniesieniu do systemów infrastruktury technicznej i społecznej oraz zdolność subregionalnego i/lub lokalnego ekosystemu współzarządzania rozwojem do koordynacji interwencji w odniesieniu do wyżej wymienionych grup zagadnień (Noworól 2020).

Przy ocenie systemowej roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (ocenie obejmującej większość zasygnalizowanych powyżej zagadnień) kluczowe jest zwerifikowanie faktycznych, powodowanych przez nie dylematów (w szczególności powiązanych z konfliktami przestrzennymi). Stanowią one bowiem pewne odzwierciedlenie zarówno zakresu sprawczości studiów, sfer, na które oddziałują, jak i sposobu ich postrzegania przez użytkowników

przestrzeni. Zweryfikowano również sprawczość poszczególnych użytkowników przestrzeni w zakresie skutecznego podważania tych aktów. Analiza obejmuje także kontekst zróżnicowania funkcjonalnego gmin (stanowiący jeden z kluczowych punktów odniesienia w dyskusji na temat systemu gospodarki przestrzennej).

2. Metody

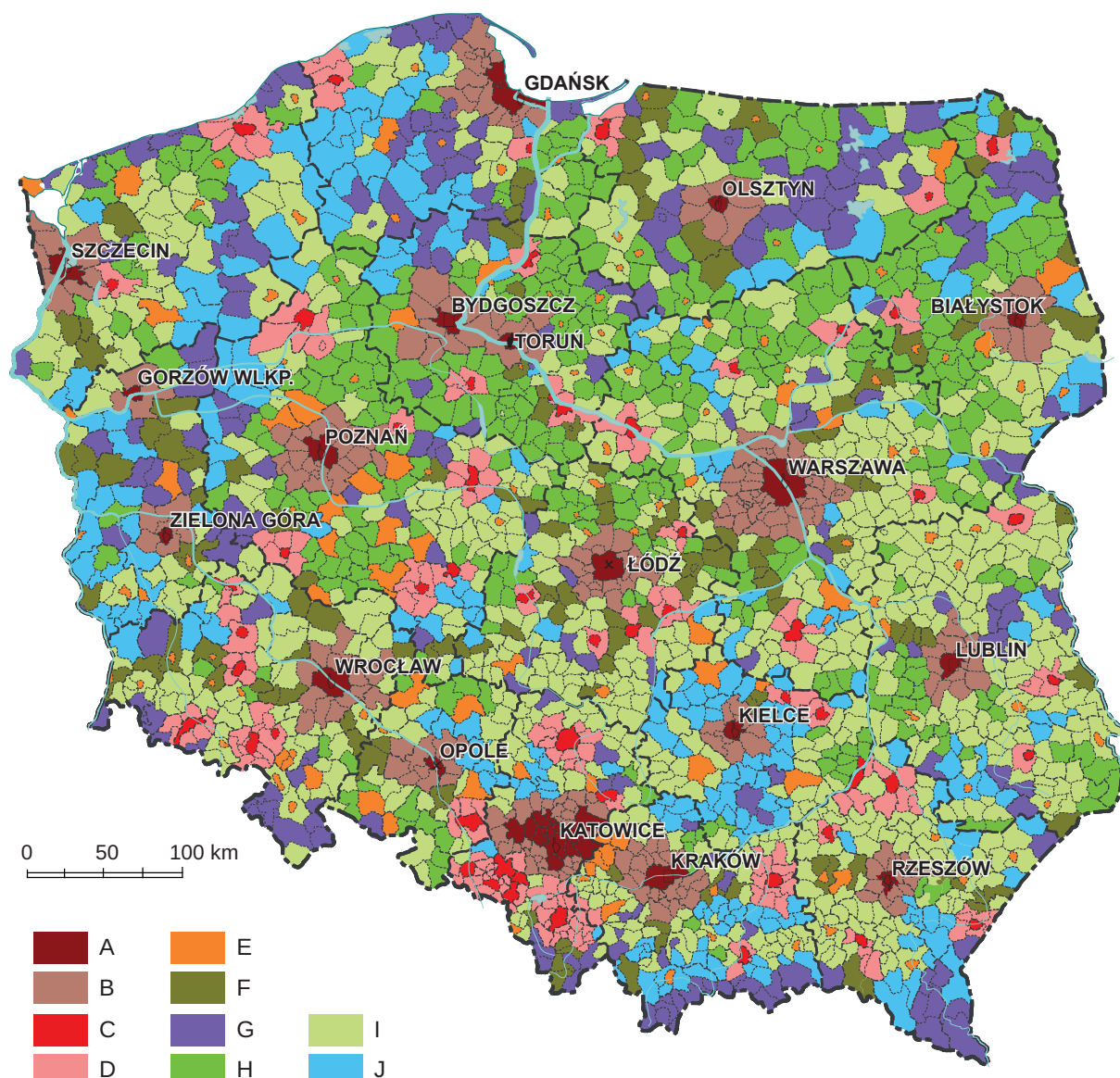
Zróżnicowania geograficzno-funkcjonalne badano na kilka sposobów, biorąc pod uwagę liczbę orzeczeń. Wynikało to z faktu, że w wielu gminach złożono więcej niż jedną skargę do sądu, często z różnych powodów i tym samym sąd mógł podjąć różne rozstrzygnięcia (oddalenie skargi, odrzucenie skargi, stwierdzenie wydania studium z naruszeniem prawa w całości lub w części, orzeczenie o niezgodności studium z prawem w całości lub w części oraz stwierdzenie nieważności studium w całości lub w części). Wybrano prawomocne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych według stanu na 30 czerwca 2020 r. Wszystkich orzeczeń, dla których udało się ustalić komplet danych (w tym lokalizację gminną), było 531 (w badanej grupie w 173 przypadkach nie były dostępne uzasadnienia). Orzeczenia zostały wybrane z Centralnej Bazy Orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego (grupującej wszystkie wydane orzeczenia sądów administracyjnych w Polsce). Natomiast biorąc pod uwagę sam fakt wniesienia co najmniej jednej skargi w gminie do sądu, wyodrębniono 318 gmin (w przypadku 228 gmin wniesiono jedną skargę do sądu, w przypadku 48 gmin – dwie skargi, a w przypadku 41 gmin – trzy skargi i więcej). Wartość pośrednia, tj. liczba gmin z co najmniej jednym wspomnianym rodzajem działania sądu (od oddalenia po stwierdzenie nieważności studium), wynosiła 393. Późniejsze wykorzystanie tych zbiorów (318, 393 lub 531 wystąpień skarg) było uzasadnione w zależności od charakteru analiz.

Z punktu widzenia weryfikacji skutków możliwych do powiązania z polityką przestrzenną zweryfikowano badane orzeczenia z perspektyw: klasyfikacji skarżących, klasyfikacji sformułowanych zarzutów, sposobów rozstrzygnięć, wyodrębnionych okresów oraz z perspektywy poszczególnych województw. Na tej podstawie określono główne argumenty podnoszone przy okazji konfliktów przestrzennych związanych z konkretnymi sprawami sądowoadministracyjnymi, inicjatorów tych konfliktów oraz formalnego sposobu ich zakończenia. Trzeba podkreślić, że orzeczenia sądowe wywierają istotny wpływ na politykę przestrzenną gmin, w szczególności na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

W artykule podjęto próbę określenia wpływu orzeczeń sądowych na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak doprecyzować, co autorzy artykułu przez to rozumieją. Krótkookresowo wpływ orzeczeń sądowych na studia gminne sprowadza się do stwierdzenia nieważności danego studium (w całości lub w części) lub utrzymania go w mocy. Natomiast z perspektywy długookresowej konkretne orzeczenia mogą blokować lub wspierać dalsze działania planistyczne w gminie: dalsze korekty studiów, jak też utrwalenie się dobrych lub złych praktyk. W artykule skoncentrowano się jedynie na tym pierwszym zagadnieniu, tj. na określeniu wpływu krótkookresowego. Wymagało to wyodrębnienia kierunków rozstrzygnięć sądowych, a także skategoryzowania uwzględnionych i nieuwzględnionych zarzutów, kierowanych przez skarżących. Autorzy nie zgadzają się z treścią wszystkich analizowanych tez orzeczniczych, niemniej w przedmiotowym artykule za podstawowe kryterium oceny kierowanych zarzutów uznano ich uwzględnienie (lub nieuwzględnienie) przez sądy.

Poza tym zarzuty skategoryzowano z perspektywy merytorycznej. Występują tu trzy główne grupy: zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności (kiedy skarżący uważają, że zawarte w studium ograniczenia w zagospodarowaniu są zbyt daleko idące i przekraczają dopuszczalne ograniczenia prawa własności), inne zarzuty dotyczące zakresu studium / treści ustaleń studium (kiedy skarżący wskazują, że poszczególne elementy studium są ujęte błędnie, inaczej, niż to zakłada ustawodawca) i zarzuty proceduralne (dotyczące samego trybu prac nad danym studium). Możliwość łatwego podważania studiów byłaby równoznaczna z możliwością blokowania kluczowych działań związanych z polityką przestrzenną. Często taki proces jest zauważalny w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku studiów – z uwagi na ich charakter i konsekwencje prawne – sytuacja wygląda inaczej. Autorzy uznali jednak za ważne zweryfikowanie tego stanu.

Analizą, w której wykorzystano pełen zbiór, tj. dopuszczono wielokrotne występowanie zdarzenia w danej gminie (531 wystąpień skarg), było porównanie natężenia tych zdarzeń w typach funkcjonalnych gmin. Jak wspomniano w części wstępnej, miało to na celu zbadanie, czy istnieje związek pomiędzy typem gminy a natężeniem skarg i kategoriami wydawanych orzeczeń. W tym celu wykorzystana została tzw. klasyfikacja funkcjonalna (Śleszyński i Komornicki 2016), opracowana dla potrzeb analizowania procesów społeczno-gospodarczych i monitoringu planowania przestrzennego. Wyróżniono w niej 10 kategorii (typów) gmin (A–J) (ryc. 1), do których przyporządkowano 531 orzeczeń.



Ryc. 1. Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski (Śleszyński i Komornicki 2016)

Oznaczenia skrótów: A – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw (w województwie pomorskim typ A obejmuje Gdańsk, Gdynię i Sopot, tj. Trójmiasto, a w śląskim – 14 miast powiatowych grodzkich konurbacji katowickiej; oprócz Katowic są to Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Gliwice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze); B – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw; C – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; D – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; E – miasta-ośrodki wielofunkcyjne; F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową; G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielkopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy); H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą; I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą; J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody).

3. Orzeczenia sądów w sprawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a perspektywa związana z polityką przestrzenną

W ramach pierwszej części badań zestawiono informacje o podmiotach skarżących studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, kierowanych zarzutach oraz sposobach rozstrzygnięć, a także ujęcie z perspektywy czasowej oraz specyfiki regionalnej.

Tab. 1. Skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w latach 2010–2019 – perspektywa podmiotów wnoszących skargę

Skarżący	Podmiot prywatny	Wojewoda
Skargi ogółem (%)	74,2	25,4
Sprawy, w których stwierdzono nieważność studium / wydanie studium z naruszeniem prawa (%)	12,9	78,5
Sprawy, w których oddalono skargi (%)	43,0	20,0
Sprawy, w których odrzucono skargi (%)	44,1	1,5
Sprawy, w których dominowały zarzuty dotyczące naruszenia przez studium prawa własności (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	35,8	–
Sprawy, w których dominowały zarzuty dotyczące błędnego zakresu studium (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	38,6	64,9
Sprawy, w których dominowały zarzuty dotyczące kwestii proceduralnych przy pracach nad studium (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	25,5	35,0

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszej kolejności w tej części badań rozpatrzono skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z perspektywy kategoryzacji skarżących (tab. 1). Wyodrębniono dwie dominujące grupy: podmioty prywatne (zazwyczaj właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości) oraz wojewodów (organy nadzoru). Liczba skarg kierowanych przez podmioty prywatne jest zdecydowanie większa, choć w zestawieniu dwóch okresów: 2010–2014 i 2015–2019 zmniejsza się (z 82,1% do 61,64%). W obu grupach zasadniczo skargi kierowane są z innych powodów. W pierwszej głównym motywem jest ochrona interesu prywatnego, w drugiej – interesu publicznego (co bywa łączone również z dbałością o poprawność proceduralną). Zdecydowanie więcej skarg wnosili przedstawiciele pierwszej grupy. Zarzuty względem studiów w przeważającej mierze podejmowały wątek naruszenia praw podmiotowych skarżących. Często jednak uznawano, że niezadowolenie skarżących z treści studium efektywniej będzie powiązać z innymi zarzutami: zarówno dotyczącymi treści ustaleń studium, jak też związanymi z procedurą sporządzenia tych aktów.

Powyższe można skonfrontować z porównaniem przypadków, w których stwierdzono nieważność studium lub przynajmniej wydanie studium z naruszeniem prawa. Występuje tu ogromna dysproporcja na rzecz sytuacji, w których skargi kierowane są przez wojewodów. Z tej perspektywy inne niż organy nadzoru podmioty bardzo rzadko skutecznie podważają studia. Hipoteza badawcza w przeważającej mierze znajduje więc potwierdzenie. Trzeba jednak odnotować wskazane powyżej (jednostkowe) przypadki, w których właściciele/użytkownicy wieczystości nieruchomości doprowadzają do podważania przedmiotowych aktów (ich szczegółowa analiza została zawarta w dalszej części artykułu). Stanowi to jednak wyjątek od zasady.

Tab. 2. Skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w latach 2010–2019 – perspektywa wnoszonych w skargach zarzutów

Rodzaj zarzutów	Zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności	Zarzuty dotyczące zakresu studium	Zarzuty dotyczące spraw proceduralnych przy pracach nad studium
Skargi z poszczególnymi kategoriami zarzutów (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	22,9	48,6	28,5
Wyroki stwierdzające nieważność studium w całości lub w części / niezgodność z przepisami prawa (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	5,3	67,3	27,4
Wyroki oddalające skargi (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	27,9	51,7	24,4

Źródło: opracowanie własne.

Osobną kwestią jest klasyfikacja spraw z perspektywy wnoszonych zarzutów. Z tabeli 2 wynika, że we wszystkich analizowanych ogółem sprawach dominowały zarzuty odnoszące się do zakresu studium (czyli określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym treści studium). Również niezgodny z ustawą zakres studiów stanowił główny powód do stwierdzania nieważności przedmiotowych aktów przez sądy. Warto odnotować, że jedynie incydentalnie stwierdzano nieważność studiów z powodu naruszenia przez nie prawa własności nieruchomości. O ile więc wciąż występuje teoretyczna możliwość podważania studiów z tego powodu, o tyle w praktyce jest to bardzo trudne (co jest korzystne z perspektywy stabilności systemu gospodarki przestrzennej). Powyższe potwierdza tezy literatury przedmiotu wskazujące na brak dostatecznej precyzji konkretnych ustaleń studiów. Co ważne, na podstawie tabeli 2 można wskazać, że problem ten występuje nie tylko w ujęciu związanym z gospodarką przestrzenną i urbanistyką, lecz także w ujęciu typowo prawnym (co oczywiście bardzo silnie się ze sobą łączy). Jeśli chodzi o (generalną) ocenę jakości kierowanych zarzutów, można wskazać, że zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności sprowadzały się na ogół do jednego schematu: konkretne postanowienia studium (ograniczające prawa do zagospodarowania terenu) wpływały na treść konkretnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niezadowoleni z powyższego właściciele nieruchomości kontestowali więc postanowienia studium, powołując się (najczęściej ogólnie) na przepisy konstytucji i kodeksu cywilnego. Z kolei pozostałe zarzuty dotyczące zakresu studium były zdecydowanie bardziej skonkretyzowane i rozwinięte (podobnie jak zarzuty dotyczące kwestii proceduralnych).

W badanej grupie wyodrębniono 19 spraw, w których skarżącymi studium byli właściciele lub użytkownicy wieczysti i w których sądy stwierdziły nieważność studium w całości (6 spraw) lub w części (13 spraw). W sześciu przypadkach wśród zarzutów skarżących pojawiały się te dotyczące naruszenia prawa własności (są to dwa wyroki z roku 2011, dwa z 2012, jeden z 2013 i jeden z 2016). W dwóch zawartych w tej grupie przypadkach skarg zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności powiązane były z innymi zarzutami dotyczącymi zakresu studium oraz zarzutami natury proceduralnej). Przedmiotowe wyroki wydawały różne sądy (dwa razy WSA w Gdańsku, poza tym WSA w Warszawie, WSA w Łodzi, WSA w Poznaniu i WSA w Gliwicach). W poszczególnych przypadkach skarżący, powołując się na ochronę prawa własności, kontestowali postanowienia studium:

- określające odległości elektrowni wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej;
- określające zmiany przeznaczenia terenu z terenu rolnego na teren pod budownictwo mieszkaniowe;
- określające wysokość zabudowy;
- wprowadzające na danej działce strefy pod zabudowę usługową;
- różnicujące przeznaczenie terenu na działkach o analogicznych uwarunkowaniach;
- wprowadzające tereny zielone na prywatnej działce.

We wszystkich wskazanych przypadkach postanowienia studium wywierały wpływ na zagospodarowanie nieruchomości skarżących, doprowadzając do ograniczenia wcześniejszej możliwości ich wykorzystania.

W badanej grupie 19 spraw wyodrębniono dziesięć spraw, w których skarżący kierowali zarzuty dotyczące zakresu studium inne niż naruszenie ich prawa własności (4 sprawy z roku 2010, 2011, 2014, 2016, dwie sprawy z 2017 i jedna z 2019). Również w tym wypadku występowało zróżnicowanie sądów orzekających (wyróżnić można m.in. po dwa orzeczenia WSA w Warszawie, WSA w Łodzi i WSA w Poznaniu). Zarzuty dotyczyły nieprawidłowego (w ocenie skarżących) wyznaczenia terenu górniczego, błędów faktograficznych w treści studium, a także rozbieżności między częścią tekstową a graficzną studium. Można dodać, że najmniej istotne z perspektywy niniejszego artykułu zarzuty proceduralne w sprawach, które zakończyły się przynajmniej stwierdzeniem nieważności części studium, dotyczyły kwestii związanych z brakiem odniesienia się przez organ do uwag wnoszonych w czasie prac nad studium, wadliwie przeprowadzonej dyskusji publicznej nad proponowanymi zmianami, jak też błędów przy uzgadnianiu projektu studium przez inne organy.

Konkludując, w latach 2010–2019 właścicielom nieruchomości udało się doprowadzić do stwierdzenia nieważności studium (w całości lub w części) w pojedynczych przypadkach. W grupie zarzutów dotyczących naruszenia prawa własności skarżący wskazywali na poważne, wprowadzane przez studia ograniczenia, w ich przekonaniu nieuzasadnione i niesprawiedliwe (względem warunków zagospodarowania podobnych działek). Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić (choćby na podstawie tab. 2), że orzeczenia takie stanowią wyjątki od zasady. W przypadku pozostałych grup zarzutów w studiach występowały ewidentne błędy formalne lub organy gminy popełniały takie błędy na etapie sporządzania tych aktów.

Tab. 3. Skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w podziale na okresy 2010–2014 i 2015–2019

Okres	2010–2014	2015–2019
Sprawy ogółem (%)	58,8	41,2
Sprawy, w których skargi były złożone przez podmioty prywatne (%)	82,1	61,6
Sprawy, w których skargi były złożone przez wojewodów (%)	17,3	36,9
Sprawy, w których stwierdzono nieważność studium w całości lub w części / wydanie studium z naruszeniem prawa (%)	22,7	39,7
Sprawy, w których oddalono skargę (%)	44,4	25,6
Sprawy, w których odrzucono skargę (%)	32,6	34,7
Sprawy, w których w skardze dominowały zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	30,2	15,5
Sprawy, w których w skardze dominowały zarzuty dotyczące błędnego zakresu studium (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	42,3	55,2
Sprawy, w których dominowały zarzuty dotyczące błędów proceduralnych przy okazji prac nad studium (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)	27,3	28,7

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazano powyżej, dane o orzeczeniach przeanalizowano również z perspektywy dwóch okresów: 2010–2014 i 2015–2019. Umożliwia to szersze zweryfikowanie zachodzących zmian (w tym zakresie w perspektywie rocznej nie dawałoby adekwatnych rezultatów), a ponadto należy powiedzieć, że w roku 2015 zmieniły się w pewnym stopniu kryteria dla dokonywania odrzuceń skarg wnoszonych do sądów administracyjnych (w taki sposób, że odrzucenie jest możliwe z powodu braku naruszenia interesu prawnego skarżącego). Z tab. 3 wynika, że z perspektywy dwóch wyodrębnionych okresów wzrasta rola wojewodów jako skarżących, a także zarzutów obejmujących błędny zakres studiów. Zmniejsza się natomiast udział w takich sprawach podmiotów

prywatnych i zarzutów obejmujących naruszenie prawa własności przez treść studium. W latach 2015–2019 występuje również zdecydowanie mniej (i tak nielicznych) przypadków skutecznego podważenia studium przez właścicieli nieruchomości. Można więc przyjąć, że tendencje wskazane w dwóch poprzednich tabelach pogłębiają się.

Tab. 4. Skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w poszczególnych województwach w latach 2010–2019

Województwo	Liczba spraw	Liczba skarg wojewodów na studia w ogólnej liczbie orzeczeń (%)	Liczba merytorycznych rozpatrzeń poszczególnych spraw w ogólnej liczbie orzeczeń (%)
dolnośląskie	72	52,7	69,4
kujawsko- pomorskie	20	45,0	90,0
lubelskie	17	35,3	82,4
lubuskie	14	42,9	71,4
łódzkie	52	13,5	57,7
małopolskie	42	9,5	42,9
mazowieckie	78	12,8	78,2
opolskie	22	9,1	40,9
podkarpackie	8	–	50,0
podlaskie	5	–	83,3
pomorskie	30	6,7	63,3
śląskie	30	16,7	66,7
świętokrzyskie	6	16,7	50,0
warmińsko-mazurskie	55	36,4	54,5
wielkopolskie	58	43,1	86,2
zachodniopomorskie	22	22,7	59,1

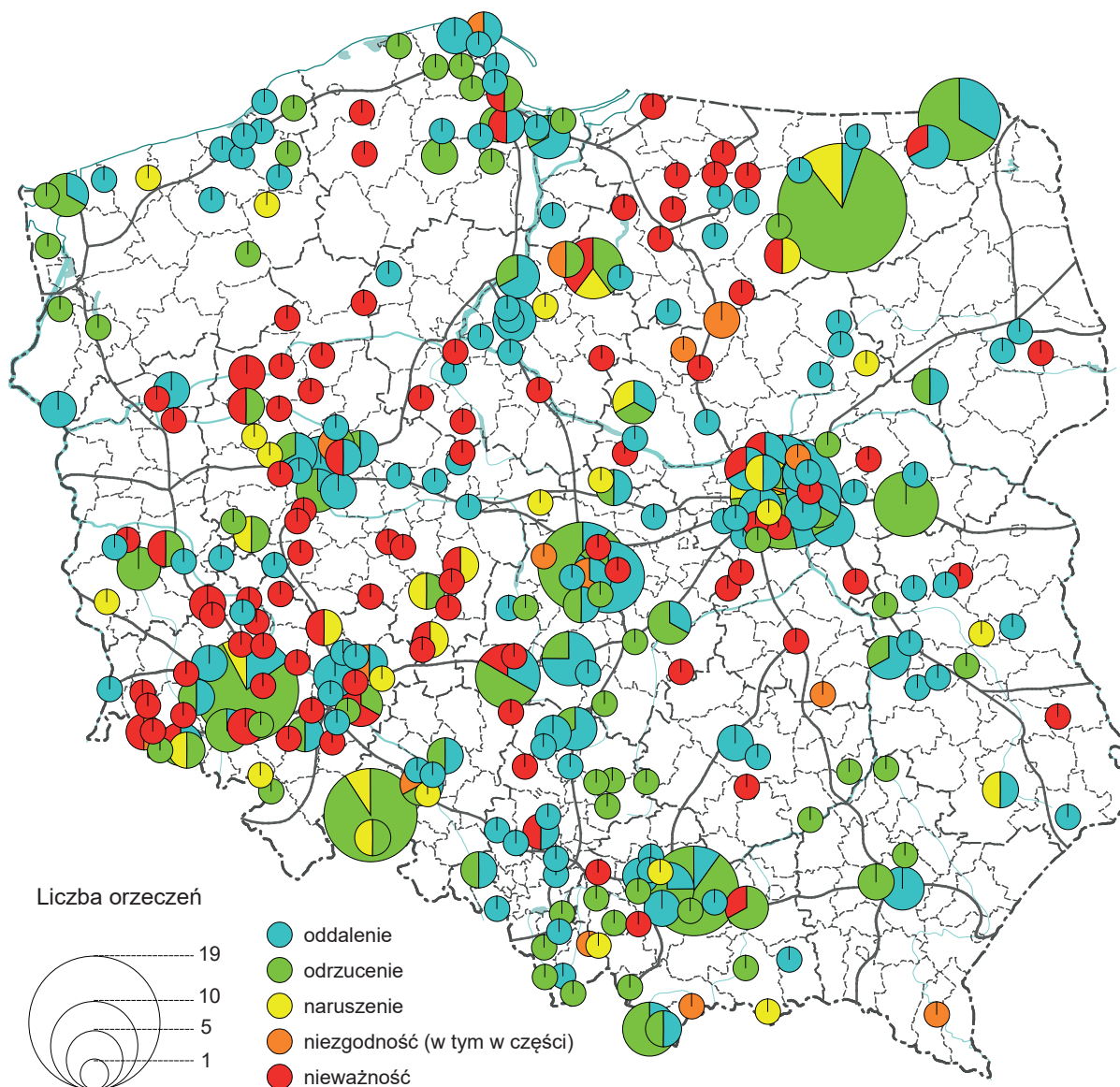
Źródło: opracowanie własne.

W tab. 4 przedstawiono wyniki dotyczące spraw sądowoadministracyjnych w odniesieniu do poszczególnych województw. Najwięcej tego typu spraw było w województwach wielkopolskim i mazowieckim. Jeśli wziąć pod uwagę stosunek liczby spraw do liczby gmin w województwie, dominują warmińsko-mazurskie i dolnośląskie. Również w dolnośląskim jest najwięcej skarg kierowanych przez organy nadzoru. W tym ujęciu najwięcej stwierdzeń nieważności występuje w województwach dolnośląskim, łódzkim i wielkopolskim. Jednym z kluczowych czynników wpływających na przedstawione wyniki jest aktywność poszczególnych organów nadzoru, bardzo mocno zróżnicowana w poszczególnych województwach (zarówno z perspektywy ilościowej, jak i sposobu podejścia do studiów). Warto również odnotować, że wszystkie wyżej wymienione województwa mają rozwinięte (w skali całego kraju) ośrodki miejskie.

4. Geograficzno-funkcjonalna klasyfikacja gmin i województw z perspektywy orzeczeń dotyczących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Analizę przestrzenną przeprowadzono na podstawie zbioru 531 zdarzeń orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych, dla których była możliwa identyfikacja gminy. Było tych samorządów 318 (13% w kraju). Oznacza to, że wobec jednego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego mogła wpłynąć więcej niż jedna skarga do sądu. Najwięcej zdarzeń pochodziło z województwa mazowieckiego (78), następnie dolnośląskiego (72), natomiast „rekordową” gminą były Mikołajki, w której wystąpiło aż 19 orzeczeń (ryc. 2). W 5 gminach

zidentyfikowano 10 i więcej wniosków (Warszawa – 15, Legnickie Pole – 13, Nysa – 10 oraz Aleksandrów Łódzki i Niepołomice – po 10).



Ryc. 2. Zdarzenia orzecznicze dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego według gmin w latach 2010–2019

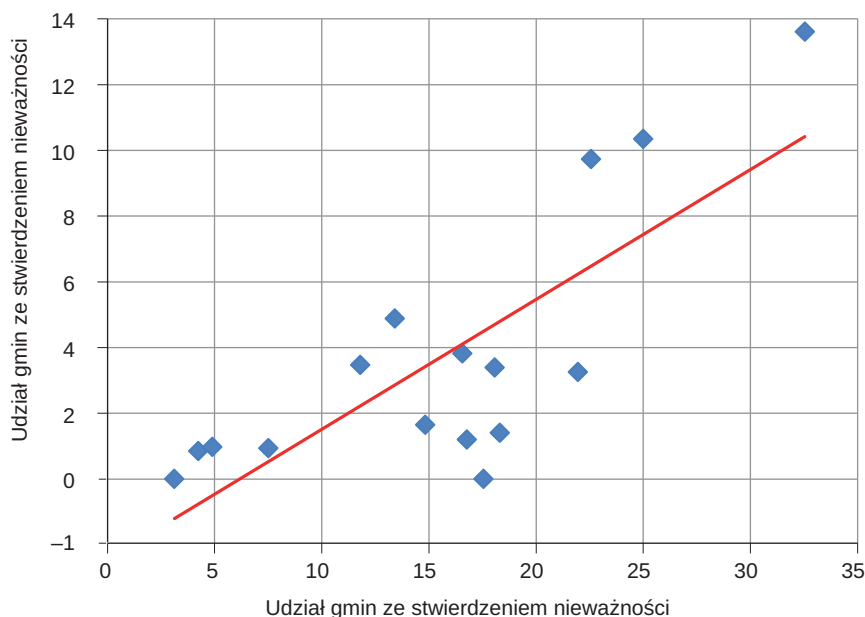
Źródło: na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).

Analiza mapy wskazuje, że proporcjonalnie więcej zdarzeń orzeczniczych w stosunku do innych regionów było w gminach Wielkopolski i Dolnego Śląska, a ponadto Warmii i Mazur. Również niektóre aglomeracje charakteryzowała większa intensywność. Dotyczyło to zwłaszcza metropolii trójmiejskiej, poznańskiej, warszawskiej, krakowskiej i wrocławskiej. Są to szczególne miejsca w kraju, charakteryzują się bowiem największą dynamiką procesów rozwojowych i z tego powodu są określane mianem „wielkiej piątki”. Jeśli chodzi o strukturę rodzajową orzeczeń, najwięcej stwierdzeń nieważności całego studium gminnego wystąpiło w Wielkopolsce i na Dolnym Śląsku. Szczegółowe zestawienie gmin według województw zawiera tabela 5. Dodatkowa analiza wskazuje, że w województwach występowała stosunkowo duża zbieżność pomiędzy liczbą składanych skarg a stwierdzaniem nieważności (ryc. 3). Regiony, w których tych ostatnich rozstrzygnięć było więcej, to zwłaszcza dolnośląskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie.

Tab. 5. Struktura działań w stosunku do WSA skarg na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach w latach 2010–2019

Województwo	Liczba gmin ogółem	Złożone skargi ogółem	W tym działania WSA (oddalenie lub orzecznictwo)				Udział gmin (%), w których		
			oddalenie	odrzućcie	naruszenie	niezgodność	nieważność	złożono skargi	stwierdzono nieważność
dolnośląskie	169	55	14	11	5	2	23	32,5	13,6
kujawsko-pomorskie	144	17	8	2	1	1	5	11,8	3,5
lubelskie	213	16	9	3	2	0	2	7,5	0,9
lubuskie	82	11	4	2	1	0	4	13,4	4,9
łódzkie	177	32	12	11	1	2	6	18,1	3,4
małopolskie	182	27	10	11	2	1	3	14,8	1,6
mazowieckie	314	52	21	8	6	5	12	16,6	3,8
opolskie	71	13	4	4	3	1	1	18,3	1,4
podkarpackie	160	5	1	3	0	1	0	3,1	0,0
podlaskie	118	5	3	1	0	0	1	4,2	0,8
pomorskie	123	27	12	10	0	1	4	22,0	3,3
śląskie	167	28	14	10	1	1	2	16,8	1,2
świętokrzyskie	102	5	2	2	0	0	1	4,9	1,0
warmińsko-mazurskie	116	29	10	4	3	0	12	25,0	10,3
wielkopolskie	226	51	13	8	7	1	22	22,6	9,7
zachodniopomorskie	114	20	10	8	2	0	0	17,5	0,0
Polska ogółem	2478	393	147	98	34	16	98	15,9	4,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).



Ryc. 3. Współwystępowanie składania skarg do WSA i stwierdzania nieważności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach w latach 2010–2019 według województw

Źródło: na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).

5. Orzeczenia sądów w sprawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a perspektywa geograficzna

W następnym kroku poszukiwano prawidłowości, czy istnieje związek pomiędzy charakterem społeczno-gospodarczym gmin a składaniem skarg i występowaniem poszczególnych rodzajów orzeczeń. Dane o tym, względem 10 typów gmin, zestawiono w tabeli 6.

Analiza dość wyraźnie wskazuje, że największe udziały odnotowano w typach gmin najbardziej zurbanizowanych, tj. w dużych miastach i ich otoczeniu. Było tak niemal w jednej trzeciej miast pełniących funkcje stolic województw (jeśli chodzi o liczebność gmin pod względem wniosków) i aż 38,1% w przypadku gmin z ich otoczenia. Również w tych typach gmin stosunkowo częściej stwierdzano nieważność studium w całości lub w części. Z kolei w typach mniej zurbanizowanych odpowiednie wskaźniki były niższe, ale nie występowały tu wyraźniejsze prawidłowości związane np. z wpływem stopnia urbanizacji na udział orzeczeń o różnej „sile” wobec studiów (ryc. 4). W typie A (czyli w 18 miastach wojewódzkich) zwraca uwagę stosunkowo wysoki udział odrzuceń skarg (powyżej 60%), a więc odsyłania bez rozpatrywania na rozprawie przez sąd z powodu np. uchybień formalnych. Przyczyny tego mogą być różne – nie wiadomo jednak, na ile wynikało to ze słabości tych skarg pod względem przygotowania, a na ile w skargach tych mogły być jakieś istotne zarzuty. Równocześnie w typie A najmniej było stwierdzeń nieważności studiów – 7%, przy czym udział ten wzrasta, jeśli pominąć skargi oddalone (do 18%), ale wciąż jest to jeden z najniższych wskaźników.

W przypadku stwierdzenia nieważności zachodzi dość wyraźna koincydencja ze stopniem zurbanizowania. Najwyższe odsetki charakteryzowały rolnicze i rolniczo-leśne typy HIJ (30–40%). Są to gminy małe, raczej niezasobne ekonomicznie, co mogło mieć wpływ na niższą jakość tych studiów, wynikającą z braku dobrego przygotowania eksperckiego. Łącznie stwierdzenie nieważności w badanym okresie wystąpiło 103 razy, w tym w dwóch gminach dwukrotnie (w dolnośląskiej Czernicy i wielkopolskim Biskupinie). W większych miastach (powyżej 50 tys. mieszkańców) stwierdzenie nieważności było sporadyczne, m.in. w Bytomiu, Jeleniej Górze, Kaliszu, Piasecznie, Radomiu i Zielonej Górze.

Ponadto analiza treści orzeczeń wskazuje, że w przypadku większych i bardziej zurbanizowanych ośrodków zdecydowanie częstsze było składanie skarg przez osoby prywatne. Na przykład w typach A–D odsetek ten był w granicach 68–94%, podczas gdy w typach H–J – w granicach 54–58% (pozostałe skargi były składane przez wojewodę, a sporadycznie przez prokuratora i inne

Tab. 6. Struktura działań w stosunku do zgłaszanych do WSA skarg na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego według typów gmin w latach 2010–2019

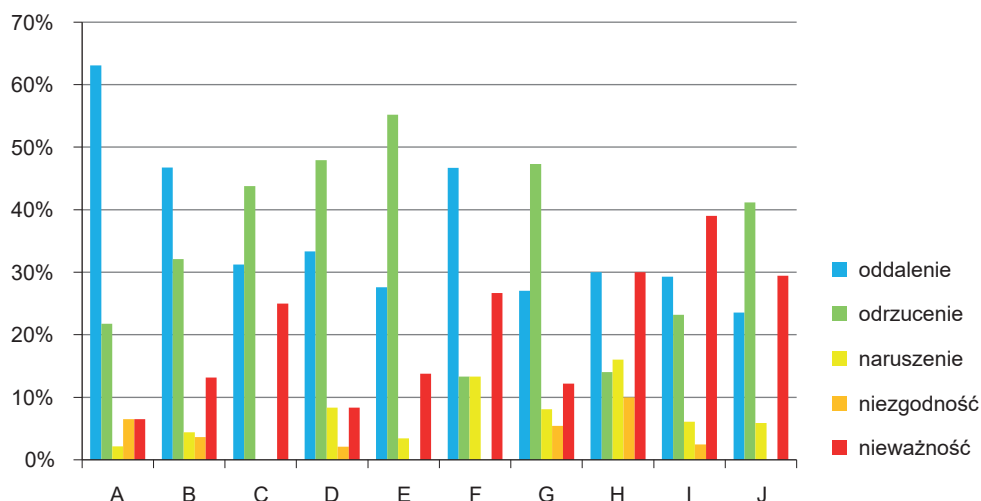
Typ (opis skrócony, zob. podpisy pod ryc. 1)	Liczba gmin ogółem	Złożone skargi ogółem*	W tym działania WSA (oddalenie lub orzecznictwo)				Udział gmin (%), w których		
			oddalenie	odrzućcie	naruszenie	niezgodność	nieważność	złożono skargi	stwierdzono nieważność
A – rdzenie MOF	33	24	14	5	1	1	3	32,5	9,1
B – zewnętrzne MOF	265	101	49	25	6	4	17	38,1	6,4
C – rdzenie FUA	55	15	5	6	0	0	4	27,3	7,3
D – zewnętrzne FUA	201	31	13	9	4	1	4	15,4	2,0
E – gminy miejskie	142	17	7	5	1	0	4	12,0	2,8
F – transport	137	14	6	2	2	0	4	10,2	2,9
G – turystyka	222	51	16	17	5	4	9	23,0	4,1
H – rolnicze intensywne	496	45	13	6	8	4	14	9,1	2,8
I – rolnicze umiarkowane	665	73	20	16	5	2	30	11,0	4,5
J – „ekologiczne”	262	22	4	7	2	0	9	8,4	3,4
Polska ogółem	2478	393	147	98	34	16	98	15,9	4,0

* Złożone skargi ogółem według kryterium kategorii działań WSA, tj. liczba gmin, w których miało miejsce co najmniej jedno wystąpienie w danej kategorii działań WSA (jeśli np. w danej gminie były łącznie 2 wystąpienia i obydwa oddalono, to gmina była liczona jeden raz, jeśli jedną skargę np. oddalono, a na podstawie drugiej stwierdzono np. nieważność studium, to gmina była liczona podwójnie).

Źródło: na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).

instytucje). Dowodzi to najprawdopodobniej wyższej świadomości w zakresie planowania przestrzennego wśród mieszkańców czy nawet swego rodzaju odwagi i pewności siebie.

Jeśli chodzi o zakres merytoryczny, będący przedmiotem orzeczeń, nie stwierdzono istotniejszych prawidłowości (przy czym w przypadku 173 skarg nie dało się tego ustalić). Jednym z najczęściej identyfikowanych problemów były błędnie sformułowane ustalenia, w tym obejmujące naruszenia prawa własności, oraz kwestie proceduralne. Te ostatnie były charakterystyczne m.in. dla największych miast, w tym Warszawy (5 skarg), Poznania i Łodzi (po 3). W przypadku Warszawy problem dotyczy zwłaszcza nieuregulowanych spraw własnościowych w związku z tzw. dekretem Bieruta o przejęciu gruntów prywatnych w dzielnicach centralnych na rzecz Skarbu Państwa. Sprawa ta wciąż jest powodem wielu konfliktów społecznych (Górczyńska i in. 2018).



Ryc. 4. Struktura działań względem składanych skarg do WSA dotyczących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w latach 2010–2019 według typów gmin (n = 531)

Źródło: na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).

6. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że skala zaskarżeń studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do sądów administracyjnych jest zdecydowanie niższa niż miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w niektórych województwach jest wręcz niezauważalna). Często zdarza się, że skargi kierowane przez podmioty prywatne nie przechodzą etapu weryfikacji z powodu braków formalnych. Merytoryczne rozpatrzenie kończy się zazwyczaj ich oddaleniem. W przeważającym zakresie potwierdziła się więc hipoteza badawcza. Z przeprowadzonych badań wynika, że skargi właścicieli i użytkowników wieczystych na studia bardzo rzadko (inaczej niż w przypadku planów miejscowych) skutkują stwierdzeniem ich nieważności (nawet tylko w części). Można więc przyjąć, że władze gmin przy sporządzaniu, zmianach lub aktualizacji studiów są poddane mniejszej presji niż przy stosowaniu innych narzędzi polityki przestrzennej.

Z powyższego wynika, że zdecydowanie bezpieczniej, z perspektywy potencjalnych skutków sądowych, jest zawrzeć postanowienia ograniczające zagospodarowanie terenu i chroniące ład przestrzenny w studiach (przy zachowaniu ich ustawowego zakresu) niż w samych planach miejscowych. Ustalenia studiów nie zawsze jednak przekładają się na dalsze działania związane z lokalną polityką przestrzenną (zwłaszcza jeżeli na danym obszarze nie ma uchwalonych planów miejscowych). Z powyższym wiąże się bowiem drugie analizowane zagadnienie – nieprecyzyjny zakres przedmiotowy studiów, w tym problemy z określeniem ich optymalnej szczegółowości. Niedookreślony zakres studium z jednej strony stanowi poważny problem (i główną przyczynę stwierdzania nieważności studiów), ale z drugiej strony determinuje ograniczoną rolę podmiotów prywatnych przy podważaniu studiów. W tym kontekście Leszek Stanek (2011) stwierdza, że

studium nie jest dobrym narzędziem równoważenia rozwoju, a Łukasz Dubiński (2017), że studium jest zdecydowanie nieskutecznym instrumentem dla realizacji polityki przestrzennej przez gminę.

Głównym „geograficznym” wnioskiem jest wykazanie koincydencji wad studiów z wielkością i charakterem funkcjonalnym i społeczno-gospodarczym gmin. Relatywnie więcej poważnych wad, skutkujących zwłaszcza unieważnieniem tych dokumentów, obserwowano w mniejszych, eksten-sywnie zagospodarowanych gminach o profilu rolniczym i rolniczo-leśnym. Skłania to do wniosku, że gminy te albo nie są świadome ryzyka przygotowania wadliwego aktu, albo że nie stać ich na zatrudnianie profesjonalnych zespołów opracowujących studia. Tego typu hipotezy stawiano wcześniej w przypadku planów miejscowych (Śleszyński 2006, 2007). Generalnie jednak trzeba podkreślić, że odsetek studiów ze stwierdzanymi przez sądy wadami nie jest duży. Łącznie na 531 skarg w 318 gminach tylko w 158 skargach w 140 gminach wykazano wady. Biorąc pod uwagę, że w Polsce niemal wszystkie 2477 gmin posiada studium, stanowi to zaledwie 5,7% dokumen-tów, tymczasem w przypadku planów miejscowych w województwie mazowieckim odsetek ten był znacznie wyższy i wyniósł 39% liczby samorządów oraz 18% liczby planów miejscowych (Nowak i in. 2020).

W dorocznych raportach IGiPZ PAN na temat stanu zaawansowania prac planistycznych plano-wania przestrzennego w gminach stwierdza się (Śleszyński i in. 2018), że stan prac nad studiami gminnymi jest od wielu lat dość zadowalający. Największą zaletą dokumentów jest ich aktualność (w sensie dyskutowania zachodzących zmian w zagospodarowaniu): w skali kraju są one na bieżąco modyfikowane, szczególnie na obszarach najsilniej zurbanizowanych, gdzie tempo zmian sytuacji społeczno-gospodarczej i użytkowania ziemi jest najszybsze. W miastach na prawach po-wiatu w końcu 2017 r. aktualizowanych było 50% dokumentów (w Polsce – 1/3).

Natomiast wadą studiów wciąż pozostaje brak pożądanych prawidłowości w zakresie prze-widywań pokrycia terenów planami miejscowymi (wskazuje się na to konsekwentnie od 2005 r. w kolejnych opracowaniach na temat stanu zaawansowania prac planistycznych) oraz struktury funkcjonalnej terenów. Szczególnie poważnym problemem jest to, że w studiach gminnych prze-widuje się bardzo wysokie docelowe wskaźniki udziału zabudowy, głównie jednorodzinnej (około 12% powierzchni gmin). Grozi to konsekwentnym pogłębianiem się i tak już nadmiernego rozpra-szania osadnictwa, jak też generowaniem rosnących kosztów jego obsługi (Kowalewski i in. 2018; Śleszyński i in. 2020). Jest to problem szczególnie palący w związku z przewidywaną depopulacją peryferyjnych terenów wiejskich oraz wzrostem kosztów usług publicznych przy malejących docho-dach budżetów samorządów na tych terenach.

Literatura

- Asman T., 2010, „Określanie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowa-nia terenów, w tym wyłączonych spod zabudowy w studium zagospodarowania przestrzennego gmi-ny – wybrane zagadnienia prawne”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 245, s. 30–36.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel A., 2004, „Aktualne spory o skargę na uchwałę rady gminy, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, s. 26–33.
- Baran-Zgłobicka B., 2017, *Środowisko przyrodnicze w zarządzaniu przestrzenią i rozwojem lokalnym na obszarach wiejskich*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Brzezińska-Rawa A., 2019, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego. Aspekty prawne*, Toruń: Dom Organizatora.
- Chmielewski J., 2016, *Teoria i praktyka planowania przestrzennego*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Dubiński Ł., 2017, „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – czy skuteczny instrument polityki przestrzennej? (analiza administracyjnoprawna)”, *Prace Naukowe WSZiP*, t. 41(2), s. 21–31.
- Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 250, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Giedych R., 2018, *Ochrona przyrody w polityce przestrzennej miast*, *Studia KPZK PAN*, t. 190, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Górczyńska M., Śleszyński P., Niedzielski M., 2019, „Impact of property rights and ownership on the de-velopment of Warsaw’s contemporary city centre”, *European Planning Studies*, t. 27, nr 1, s. 160–180.

- Izdebski H., Zachariasz I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa: Unia Metropolii Polskich.
- Kijowski D.R., 2013, „Programy, plany i strategie jako podstawa działań organów administracji publicznej”, w: J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 243–265.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia KPZK PAN, t. 182, z. 1–3, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Kyvelou S.S., Gourgiotis A., 2019, „Landscape as connecting link of nature and culture. Spatial planning policy implications in Greece”, *Urban Science*, t. 3, nr 81, doi.org/10.3390/urbansci3030081.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., 2012, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Małyś-Sulińska K., 2017, „Opracowania z zakresu planowania przestrzennego o charakterze normatywnym”, w: W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzennej*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 83–74.
- Niewiadomski Z., 2011, *Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego*, Warszawa: Biuro Orzecznictwa NSA.
- Niewiadomski Z., 2016, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Niewiadomski Z., 2018, „Gmina wobec zjawisk rozpraszania i koncentracji zabudowy (odpowiedzialność prawodawcy miejscowego za stan patologicznej zabudowy)”, w: T. Bąkowski (red.), *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 23–32.
- Nowak M., 2020, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa: C.H. Beck.
- Nowak M., Śleszyński P., Ostrowska A., 2020, „Orzeczenia sądów administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej – perspektywa funkcjonalna i administracyjna. Studium przypadku województwa mazowieckiego”, *Samorząd Terytorialny*, nr 6/7, s. 109–128.
- Noworól A., 2013, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, Warszawa: CeDeWu.
- Noworól A., 2020, „Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym”, w: M. Nowak (red.), *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, Studia KPZK PAN, t. 197, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, s. 9–27.
- Ostrowska A., 2019, „Istota i zakres władztwa planistycznego gminy (miasta na prawach powiatu)”, w: T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, Poznań: Wydawnictwo UAM, s. 8–32.
- Perger E., 2018, „Planning and development activities in functional regions – the Hungarian case”, *Europa XXI*, nr 35, s. 37–56, doi: 10.7163/Eu21.2018.35.3.
- Stanek L., 2011, „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako narzędzie równoważenia rozwoju obszarów wiejskich”, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 1, s. 91–102.
- Szulczewska B., 2012, „Planowanie przestrzenne a ochrona przyrody”, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, z. 10, s. 57–80.
- Szulczewska B., 2018, *Zielona infrastruktura*, Studia KPZK PAN, t. 189, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Śleszyński P., 2006, „Zaawansowanie i uwarunkowania prac planistycznych w gminach: wnioski dla polityki regionalnej”, *Studia Lokalne i Regionalne*, t. 25, nr 3, s. 25–47.
- Śleszyński P., 2007, „Czy istnieją związki aktywności obywatelskiej z realizacją prac planistycznych?”, *Samorząd Terytorialny*, t. 17, nr 5, s. 39–48.
- Śleszyński P., Komornicki T., 2016, „Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego”, *Przegląd Geograficzny*, t. 88, z. 4, s. 469–488.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, maszynopis.

- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M., 2020, „The contemporary economic costs of spatial chaos: Evidence from Poland”, *Land*, t. 9, nr 214, doi: 10.3390/land9070214.
- Tellier L.N., 2019, *Urban World History. An Economic and Geographical Perspective*, wyd. 2, Basel: Springer Nature.
- Virtudes A., 2016, „Good governance principles in spatial planning at local scale”, *Procedia Engineering*, t. 161, s. 1710–1714, doi: 10.1016/j.proeng.2016.08.650.
- Wang L., 2019, *Changing Spatial Elements in Chinese Socioeconomic Fiveyear Plan: from Project Layout to Spatial Planning*, Singapore: Springer, doi: 10.1007/978-981-13-1867-2.
- Whitworth A., 2019, *Towards a Spatial Social Policy. Bridging the Gap Between Geography and Social Policy*, Bristol: Bristol University Press.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A., 2016, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Yamagata Y., Sharifi A., 2018, *Resilience-Oriented Urban Planning*, Lecture Notes in Energy, nr 65, Springer, doi: 10.1007/978-3-319-75798-8.

Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(84)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499528406

Małgorzata Madej

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Politologii, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław;
e-mail: malgorzata.madej@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-5274-8614

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę jednostek sublokalnych w ramach rządzenia metropoliami na przykładzie Wrocławia w kontekście rządzenia wielopoziomowego i *good governance*. W Polsce jednostki takie są umocowane jako jednostki pomocnicze gminy. Artykuł obrazuje ich status prawny i funkcjonowanie w ramach polskiego samorządu, a następnie koncentruje się na sytuacji w wybranym mieście na prawach powiatu. Analiza oparta jest na aktach prawnych oraz wywiadach z osobami zaangażowanymi w samorząd lokalny i sublokalny Wrocławia. Organizacja rządzenia metropolią w oparciu o mniejsze, samodzielne jednostki to efektywne rozwiązanie stosowane w wielu miastach na świecie, jednakże w przypadku Wrocławia model osiedli pozostawia istotne pole do rozwijania tego elementu struktury miejskiego rządzenia. Obecnie brakuje jednoznacznej koncepcji, jaka powinna być ich rola w mieście.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, rządzenie wielopoziomowe, *good governance*, samorząd sublokalny, jednostki pomocnicze, Wrocław

Ancillary Units and Their Role in Cities with District Rights – the Example of Wrocław

Abstract

The paper refers to sublocal units within metropolitan governance, focusing on Wrocław in the context of multi-level governance and good governance. In Poland, such units function as ancillary units of municipalities (*gminy*). The paper describes their legal status and functioning within the Polish territorial government and discusses selected urban districts (*powiaty*). The analysis is based on legal acts and interviews with people involved in the local and sublocal government in Wrocław. The organisation of metropolitan governance based on smaller units is an efficient solution applied in cities worldwide, however, in the case of Wrocław, the borough model leaves a broad potential to develop this element of municipal management structure. Currently, a clear concept of their role in the city is needed.

Keywords

territorial government, multi-level governance, good governance, sublocal government, ancillary units, Wrocław

1. Istota zarządzania sublokalnego

Zarządzanie sublokalne to pojęcie i zjawisko, które zyskuje na znaczeniu ze względu na promocję pomocniczości i decentralizacji na poziomie europejskim (Traktat 2012) i krajowym (Konstytucja 1997), jak również z powodu rozwoju i rozrostu miast, które ograniczają efektywność zarządzania na poziomie gminnym. Rosnąca populacja wraz ze zwiększającym się jej zróżnicowaniem, a jednocześnie rosnąca powierzchnia miast, ich rozrastanie się na przyległe miejscowości jako rozwinięcie procesu suburbanizacji, silna dywersyfikacja potrzeb i interesów między obszarami centralnymi i peryferiami – procesy te wymuszają zmianę sposobu myślenia o zarządzaniu metropoliami. Podział jednostki samorządowej na mniejsze składowe, które wykonują część obowiązków

w zakresie obsługi mieszkańców lub działania na rzecz społeczności, w wielu przypadkach (zwłaszcza największych metropolii) okazuje się skutecznym rozwiązaniem, lecz wymaga dostosowania potrzeb do specyfiki i wielkości miasta.

Ewolucja zarządzania miejskiego może przybierać rozmaite formy (van der Bol 2011). Dotyczy to zarówno struktury: wprowadzane są różne postaci podziału i decentralizacji w obrębie jednostek miejskich, ale także odwrotne inicjatywy mające na celu współdziałanie z jednostkami sąsiadującymi. Zróżnicowanie obejmuje także dobór partnerów spośród jednostek różnych sektorów i różnego charakteru. Ważne strategie dotyczą regionalizacji (np. współpraca 21 gmin, powiatu grodzkiego i powiatu ziemskiego w ramach Metropolii Poznań; Szmytke 2013), kooperacji między samorządem a przedsiębiorstwami, np. partnerstwo publiczno-prywatne (Zawora i Zawora 2014) lub specjalne strefy ekonomiczne (Woźniak 2013), współdziałania z organizacjami pozarządowymi (6% takich organizacji w Polsce jako swoją specjalność podaje rozwój lokalny; *Kondycja sektora...* 2015), ale także podziału metropolii na mniejsze jednostki, które zgodnie z polskim prawem mają status jednostek pomocniczych gminy. Ta ostatnia opcja jest przedmiotem poniższego opracowania.

Zarządzanie sublokalne nie jest fenomenem nowym, skoro tradycje polskich sołectw (samorządu wiejskiego) sięgają feudalizmu (Gołębiewska i Stępień 2017). Samorząd pojedynczych wsi funkcjonował w okresie zaborów, podobną funkcję pełniły również gromady w okresie komunistycznym (Ptak 2016, s. 46). W okresie postkomunistycznej transformacji kluczową rolę w decentralizacji odegrały wzmacniające się władze gminne (i miejskie) jako jednostki koordynujące politykę i działania mniejszych organizacji wewnątrz gminy, również jeśli korzystały z jednostek pomocniczych.

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie zarządzania sublokalnego nie zawsze oznacza samorządowy charakter jednostek wewnątrzgminnych. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (Europejska Karta... 1994) za wyróżniki samorządu można przyjąć: rzeczywistą zdolność działania w interesie lokalnej społeczności na własną odpowiedzialność samorządu, demokratyczne pochodzenie przynajmniej części organów samorządowych, swobodę działania w wyznaczonym zakresie kompetencji. Taki status powinien mieć samorząd miejski, natomiast niższe jednostki mogą mieć zróżnicowany charakter, np. nie posiadać pełni swobody decydowania, pełnić jedynie ograniczony zakres funkcji lub nie pochodzić z wyboru. Powinno to zostać uzależnione od ich zadań w szerszym kontekście miejskim.

2. Zarządzanie wielopoziomowe w kontekście *good governance*

Doskonalenie zarządzania metropoliami poprzez budowanie w ich obrębie systemu zarządzania sublokalnego jest wyrazem implementacji zasad subsydiarności i decentralizacji oraz służą realizacji *good governance* poprzez wdrażanie zarządzania wielopoziomowego.

*Good governance*¹ to określenie często łączone z zagadnieniem demokratyzacji. Choć istnieje wiele jego definicji, punktem wyjścia większości jest określenie Banku Światowego, zgodnie z którym dobre rządzenie jest to taki sposób podejmowania i wdrażania decyzji, który pozwala na wykorzystanie zasobów ekonomicznych i społecznych na rzecz stabilnego rozwoju (World Bank). Jest to zatem zjawisko złożone, wymagające współdziałania różnych aktorów na wielu poziomach, zwłaszcza że – jak wskazują autorzy analizy różnych definicji tego pojęcia – realizuje się na co najmniej trzech płaszczyznach: politycznej, gospodarczej i administracyjnej (Bedawy i Eldahan 2019).

Jednym z mechanizmów dobrego rządzenia jest decentralizacja, stanowiąca „proces, w którym rząd centralny przekazuje władzę, funkcje, odpowiedzialność i środki finansowe lub władzę podejmowania decyzji innym jednostkom z poziomu centralnego na niższe poziomy administracji lub do zdekoncentrowanych agencji państwowych lub do sektora prywatnego” (Olum 2014). Decentralizacja jest też procesem, „który dotyczy kluczowych aspektów legitymizacji systemu (np. form i zasięgu partycypacji lokalnej, odpowiedzialności władz terytorialnych i transparentności procesów decyzyjnych) oraz efektywności świadczenia usług publicznych” (Mueller 2015, s. XXIII). W ten sposób kreowanie bardziej aktywnego samorządu o szerszym zakresie odpowiedzialności może stanowić odpowiedź na współczesne zagrożenia dotyczące postrzegania systemów

¹ Pojęcie czasem używane jest w formie anglojęzycznej, czasem tłumaczone jako „dobre rządzenie”. W niniejszym tekście pojęcia te będą używane zamiennie.

demokratycznych przez społeczeństwa (Valadier 2019, s. 39–40). Decentralizacja może wspomagać rozwiązywanie problemów zarówno praktycznych, jak i dotyczących relacji społecznych, które występują na poziomie społeczeństw globalnych, ale także mniejszych społeczności, na przykład w ramach metropolii.

Poprzez decentralizację kreowane są systemy oparte na rządzeniu wielopoziomowym, *multi-level governance* (MLG):

[...] koncepcja MLG zwykle odnosi się do systemów rządzenia, które charakteryzują się rozproszeniem władzy w górę, w dół i dookoła na wszystkich poziomach administracji – lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadnarodowym – a także w poprzek różnych sfer i sektorów, m.in. z udziałem państwa, rynków i społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże pomimo powszechnej zgody, że efektywne rządzenie coraz bardziej wymaga koordynacji i stałych negocjacji pomiędzy różnymi poziomami i sektorami, nie udało się osiągnąć konsensusu co do modeli dobrych praktyk w zakresie projektowania i efektywnego wdrażania systemów MLG w różnych kontekstach i zagadnieniach (Daniell i Kay 2017, s. 4).

Włączenie bardziej zróżnicowanych aktorów w procesy rządzenia ma przyczyniać się do lepszego identyfikacji wyzwań i problemów, do konstruowania bardziej wieloaspektowych rozwiązań uwzględniających zróżnicowane interesy, a także do wzmocnienia legitymizacji władz i podejmowanych przez nie działań.

Istotne w tym kontekście są indywidualna ocena i analiza przydatności dalszej decentralizacji w przypadku jednostek na poziomie gminnym. Może to być szczególnie pomocne w zarządzaniu metropoliami. Tworzenie jednostek sublokalnych może przyczyniać się do skuteczniejszego zarządzania zasobami i ograniczenia stojących przed wielkimi miastami wyzwań, ale wymaga współdziałania między tymi jednostkami i koordynacji polityki na poziomie gminnym.

Można zatem wskazać, że ujęcie w obrębie zarządzania miejskiego mniejszych, sublokalnych jednostek może przyczynić się do dobrego rządzenia. Jeśli taka decentralizacja wewnątrz samorządu jest prawidłowo zaprojektowana i dostosowana do wielkości jednostki i specyfiki lokalnej społeczności, pozwala na lepszą identyfikację potrzeb mieszkańców poszczególnych części miasta, poprawia komunikację, a tym samym przyczynia się do lepszej alokacji zasobów, a także aktywizacji obywateli w obrębie mechanizmów partycypacji. Jednakże tworzenie jednostek pomocniczych i przydzielanie im kompetencji, w których nie mogą one zagwarantować efektywności działania, może mieć negatywny wpływ na miejski samorząd. Dotyczy to zarówno rozdziału kompetencji, sposobu powoływania osób kierujących takimi jednostkami, jak i struktury formalnej. W odniesieniu do podziału miasta na mniejsze jednostki zwraca się szczególnie uwagę na istnienie dwóch odrębnych modeli: jednolitego samorządu terytorialnego z wyróżnionymi, ale zależnymi od niego jednostkami pomocniczymi z jednej strony albo z drugiej – wyróżnienia w obrębie metropolii samodzielnych, odrębnych jednostek współpracujących w ramach całego obszaru miejskiego, co oznacza *de facto* kreowanie dwupoziomowego samorządu w obrębie samego miasta (Buček 2000).

Współcześnie stosuje się zróżnicowane modele zarządzania metropoliami. Administracyjny podział metropolii na mniejsze jednostki, które zajmują się zaspokajaniem potrzeb sublokalnych społeczności w ciągłej współpracy z administracją ogólnomiejską, jest jednym z często stosowanych rozwiązań. Taka organizacja stosowana jest w Londynie, gdzie zasadnicza odpowiedzialność za realizację funkcji usługowej ponoszą osiedla (*boroughs*), natomiast najważniejsze zadania władz miejskich dotyczą koordynacji działań 32 jednostek sublokalnych oraz zarządzania rozwojem metropolii (London Councils). Również w przypadku Paryża samorząd lokalny jest zorganizowany na dwóch poziomach: miejskim i dzielnicowym (*arrondissements*). Co istotne, oddziaływanie tych dwóch szczebli jest wzajemne i dwustronne, ponieważ członkowie rad dzielnicowych stanowią jedną trzecią radnych miejskich (Stevens 2003, s. 170).

Ważnym przykładem wykorzystania poziomu sublokalnego w administrowaniu metropolią, która ze względu na wielkość i zróżnicowanie wymaga złożonego systemu koordynacji, jest Montreal, gdzie jednocześnie realizowano proces integracji centralnej metropolii z jej przedmieściami i decentralizacji kompetencji do osiedli (*boroughs*) (Collin i Robertson 2005). Jednostki te nie mają charakteru autonomicznego, a jedynie wykonują część obowiązków administracji, aby ułatwić

obywatelom z jednej strony dostęp do świadczonych usług, z drugiej zaś – wpływ na procesy planistyczne i rozstrzygnięcia strategiczne, które dotyczą ich najbliższej okolicy.

Badania nad zarządzaniem metropoliami rozwijają się na całym świecie, a literatura na ten temat istotnie się rozbudowuje (Ball i in. 2000; Collin i Robertson 2005). Warto zwrócić uwagę, że publikacje takie często dotyczą także odmiennego trendu: otwierania się metropolii na otaczające je inne jednostki samorządowe i kooperacji między gminami w obrębie szerszego obszaru metropolitalnego (Yildirim i Onder 2019), jak i współdziałania z jednostkami na innych poziomach lub w innych sektorach (Hurtado-Tarazon 2012).

3. Polska – samorząd lokalny

Polski samorząd lokalny jest dość zaawansowany. Szczególnie najniższy szczebel, gminny, posiada szerokie kompetencje i duży zakres odpowiedzialności, a jednocześnie, dzięki bezpośredniemu, powszechnemu wyborowi przez mieszkańców gminy zarówno organu stanowiącego (rady), jak i wykonawczego (prezydenta/burmistrza/wójta), wyróżnia się znaczącą legitymizacją społeczną i rozpoznawalnością przynajmniej kluczowych postaci na lokalnej scenie politycznej. W badaniu Fundacji Batorego i CBOS odpowiedzi respondentów na pytanie o istotność różnych wyborów wyborów samorządowe uzyskały najwyższy średni wynik, wyprzedzając wybory prezydenckie, parlamentarne i do Parlamentu Europejskiego, a dla 32% respondentów wybory lokalne były ważniejsze od wyborów do Sejmu i Senatu RP (Gendźwił i Żerkowska-Balas 2018, s. 4). O wizerunku władz gminnych dobrze świadczą też inne wyniki tego samego badania, zgodnie z którymi 60% respondentów uważa, że mają wpływ na to, co się dzieje w ich gminie, w porównaniu do zaledwie 40% na poziomie krajowym (tamże). Jednocześnie frekwencja w wyborach samorządowych (tab. 1) nigdy nie osiągnęła 50%, co wskazuje na niewykorzystany potencjał uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych.

Tab. 1. Frekwencja w wyborach samorządowych w latach 2002–2018

Rok wyborów	Frekwencja
2002	44,24%
2006	39,56%
2010	47,32%
2014	47,21%
2018	48,83%

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, pkw.gov.pl.

Problematyka zarządzania metropolitalnego w polskim prawie znalazła wyraz w specyficznym ustroju miasta stołecznego oraz w próbach tworzenia przepisów o obszarach metropolitalnych. Zgodnie ze specjalną ustawą o ustroju miasta stołecznego (Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy 2018) Warszawa jest jedyną gminą w Polsce, w której utworzenie jednostek pomocniczych jest obowiązkowe, choć według obecnych uregulowań nie mają one – jak dawniej – statusu gmin. Ustawodawca narzucił także nazwę tych jednostek – dzielnice, ich organizację wewnętrzną (z radą dzielnicy jako organem stanowiącym i zarządem dzielnicy jako organem wykonawczym), a także obowiązek organizacji wyborów do rad dzielnic jednocześnie z wyborami samorządowymi. Choć w gestii gminy pozostaje ustalenie granic dzielnic oraz nadanie im statutów, ustawa określa zakres podstawowych kompetencji dzielnic oraz źródeł finansowania ich działalności w postaci ustalonego udziału w przychodach z podatków, opłat i majątku. Rada dzielnicy jest także upoważniona do powoływania jednostek pomocniczych niższego rzędu (osiedli) „z inicjatywy własnej lub na wniosek co najmniej 10 procent osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów Miasta, zamieszkałych na terenie projektowanej jednostki” (Statut Miasta Stołecznego Warszawy 2015). Szczególne potraktowanie Warszawy wynika nie tylko z jej stołecznego statusu, ale także z faktu, że jest to największe miasto w Polsce, w którym wielopoziomowe zarządzanie jest szczególnie istotne i uzasadnione. W przypadku mniejszych gmin miejskich, jak i gmin na prawach

powiatu brak narzuconych uregulowań ustawowych umożliwia – ale i wymusza – ocenę przydatności jednostek pomocniczych.

4. Polska – przepisy o samorządzie sublokalnym

Powoływanie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych w polskich gminach jest uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym 2019). Co istotne, większość spraw dotyczących takich jednostek zostało powierzonych decyzji gminy, w której funkcjonuje lub ma funkcjonować dana jednostka sublokalna. Gmina rozstrzyga nie tylko o utworzeniu jednostek i ich granicach, ale także o ich nazewnictwie (wskazując cztery tradycyjne nazwy, ustawa zostawia samorządowi gminnemu swobodę rozstrzygnięcia): „Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto” (tamże, art. 5).

Zgodnie z ustawą utworzenie jednostki pomocniczej wymaga konsultacji z mieszkańcami (choć nie wiążącej), natomiast procedury dotyczące ewentualnych późniejszych zmian (zarówno tych w zakresie podziału administracyjnego gminy, jak i nawet znoszenia jednostek pomocniczych) są regulowane na poziomie statutu gminy. Warto podkreślić, że z przepisów nie wynika obowiązek dzielenia gminy na mniejsze jednostki ani zachowania równomierności w tym podziale: możliwa jest sytuacja, w której na części terytorium gminy funkcjonują jednostki pomocnicze, podczas gdy w innych obszarach w ogóle nie ma powołanego samorządu sublokalnego. W tym kontekście należy podkreślić szczególne znaczenie rady gminy w projektowaniu struktury samorządu sublokalnego.

Również do wyłącznej kompetencji rady gminy należy ustalanie zakresu działania i uprawnień jednostek pomocniczych: „ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki” (tamże, art. 18). Jednostki te nie dysponują zatem budżetem ustalonym ustawowo. Wyjątkiem w tym kontekście jest umocowany ustawowo fundusz sołecki (Ustawa o funduszu sołeckim 2014), który wpływa na pozycję sołectw w społecznościach, jak i w systemie zarządzania gminą. Jest on czasem uznawany za przykład zaawansowanego zastosowania budżetu obywatelskiego (Sintomer i in. 2013, s. 44) – w przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu prowadzenie budżetu obywatelskiego ma charakter obowiązkowy, nie jest jednak związane z wykorzystaniem jednostek pomocniczych.

Jednostki pomocnicze nie mają ustawowo zagwarantowanych zadań – gmina, decydując o utworzeniu jednostki pomocniczej, rozstrzyga również o jej charakterze: czy dzielnica lub osiedle ma zajmować się obsługą mieszkańców gminy na swoim obszarze i odciążać urząd gminy od części zadań czy raczej mieć rolę doradczą i uzupełniającą; czy ma się koncentrować na kwestiach społecznych i budowaniu sublokalnej wspólnoty czy raczej współodpowiadać za infrastrukturę na objętym jednostką terytorium i zajmować się kwestiami zagospodarowania terenu. Taka konstrukcja przepisów pozwala na zachowanie dużej swobody i zróżnicowania reguł funkcjonowania wewnętrznych struktur w różnych gminach, zależnie od ich typu, charakteru i położenia, pozbawia jednak sublokalne społeczności gwarancji znaczenia i roli ich samorządu. Ponieważ ustawy nie przyznają jednostkom pomocniczym osobowości prawnej (Augustyniak 2010, s. 279), pole ich ewentualnej samodzielności jest zdecydowanie ograniczone.

Tradycyjną jednostką pomocniczą na terenach wiejskich jest sołectwo. Nazwa ta czasami bywa stosowana w miastach, np. w Suwałkach w województwie podlaskim (Gmina Suwałki), choć Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął w 2014 r., że takie rozwiązanie musi pozostawać zgodne z wykładnią celowościową, historyczną i systemową, a zatem musi dotyczyć obszaru spełniającego co najmniej jedno z następujących kryteriów: wcześniej funkcjonowało na nim sołectwo, występują na nim obszary rolne lub prowadzi się usługi rolnicze, występuje zabudowa letniskowa i rozwija się turystyka, nie występuje zwarta zabudowa miejska (Wyrok NSA). Ustawa o samorządzie gminnym reguluje, że organem uchwałodawczym w sołectwie powinno być zebranie wiejskie, zaś organem wykonawczym – sołtys, wspierany przez radę sołecką.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba sołtysów w Polsce w okresie 2009–2016 w zasadzie nie ulegała zmianie, mieszcząc się w granicach między 40 300 a 40 600 (Bank

Danych Lokalnych). Świadczy to o dużej żywotności tej instytucji w środowiskach wiejskich. Również badania naukowe wskazują, że sołtys w polskich gminach wiejskich to osoba, która może odgrywać znaczącą rolę lidera społeczności (Mazurkiewicz 2018). Pozycję sołectwa wzmacnia także fundusz sołecki. Z drugiej jednak strony nie można pominąć identyfikowanych przez badaczy słabości tej instytucji, przede wszystkim w kontekście zaangażowania mieszkańców: bardzo niska partycypacja obywateli w zebraniach wiejskich i wyborach sołtysów podważa legitymację osób pełniących tę funkcję (Ptak 2016, s. 224).

Podobne problemy podnoszone są także w kontekście jednostek pomocniczych w miastach, choć warunki ich funkcjonowania są odmienne. W gminach miejskich dostęp do usług na poziomie gminnym jest łatwiejszy, silniejsza jest identyfikacja mieszkańców z miastem jako całością, a mniejsza – z jego częściami. Podobnie jak w przypadku sołectw, ustawodawca zdefiniował, iż w dzielnicy lub osiedlu funkcję wykonawczą ma pełnić zarząd, zaś uchwałodawczą – rada, którą w przypadku osiedla statut nadany przez radę gminy może zastąpić zebraniem mieszkańców. Być może ta różnica wynika z faktu, że dzielnica jest jednostką większą niż osiedle, w której przypadku organizacja zebrania mogłaby być nieefektywna lub wręcz niemożliwa.

Tworzenie jednostek pomocniczych to częste rozwiązanie – takich jednostek nie utworzono jedynie w dwóch spośród osiemnastu miast wojewódzkich, choć nie wszystkie pozostałe są w całości pokryte siecią jednostek pomocniczych, np. w gminie Kielce w ogóle nie powołano jednostek pomocniczych, a na terenie Zielonej Góry utworzono jedną dzielnicę obejmującą znaczną część, ale nie cały obszar miasta. W przeciwieństwie do terenów wiejskich nazewnictwo jednostek pomocniczych na terenie gmin miejskich jest bardziej zróżnicowane: choć najbardziej popularne nazwy to osiedle i dzielnica, stosowane są też inne nazwy, a ponieważ uregulowania ustawowe odnoszą się do osiedli i dzielnic, w innych przypadkach gminy mają także swobodę w kształtowaniu struktury wewnętrznej i np. w toruńskich okręgach nie powołuje się osobnego zarządu, a organem wykonawczym jest przewodniczący rady okręgu.

O słabości sublokalnego samorządu świadczy też fakt, że nie we wszystkich utworzonych jednostkach udaje się powołać organy jednostki, np. w Toruniu powołano 54% rad okręgów, w pozostałych albo nie zgłosiła się wystarczająca liczba kandydatów, albo nie udało się zebrać quorum na zebraniu wyborczym mieszkańców, również w Olsztynie powołano rady w 22 z 23 osiedli. Do pesymistycznych wniosków doszli też autorzy badania jednostek pomocniczych gmin miejskich, którego wyniki zostały opublikowane w 2013 r. (Swianiewicz i in. 2013). W konkluzji publikacji autorzy stwierdzili: „Mieszkańcy nie interesują się działalnością rad osiedli, bo są one pozbawione kompetencji i nie mają wpływu na sprawy życia codziennego. A sugestie zwiększenia uprawnień jednostek pomocniczych zbijane są argumentem o ich słabym zakorzenieniu w społecznościach osiedlowych” (tamże, s. 212). Wniosek ten, oparty na szerokim badaniu empirycznym, wynika z przekonania, iż jednostki pomocnicze w omawianych w tej publikacji miastach nie pełniły żadnej istotnej funkcji jako pośrednicy między miastami a społecznością ani jako organizatorzy sublokalnego życia społecznego.

5. Materiał i metody

Celem niniejszej pracy jest prezentacja aktywności podejmowanej przez istniejące jednostki pomocnicze w jednym z największych miast, we Wrocławiu – osiedla w kontekście założeń statutowych, a przede wszystkim własnego wizerunku przedstawicieli samorządu osiedlowego. Ponieważ w mieście powołano całą sieć jednostek pomocniczych, które mogłyby przyczynić się do dalszej decentralizacji i bardziej efektywnego zarządzania dostarczaniem usług publicznych i innymi zadaniami na poziomie miejskim, podjęto próbę zbadania, jaką realnie pełnią one funkcję i czy faktycznie przyczyniają się do sprawniejszej realizacji zadań samorządu. W szerszym kontekście polskim istotne wydaje się rozważenie przydatności takich jednostek pomocniczych w odniesieniu do różnych typów gmin i różnych rodzajów ich działań. Dlatego celem badania omawianego w artykule było zidentyfikowanie formalnych uprawnień i faktycznych działań jednostek sublokalnych na przykładzie Wrocławia, a także ich postrzeganie przez działaczy. W ten sposób badanie jest przyczynkiem do dalszych rozważań, czy jednostki pomocnicze mogą być faktycznie potrzebne w zarządzaniu miastami wojewódzkimi w Polsce, uwzględniając różne obszary świadczenia usług

publicznych, w kontekście komunikacji między mieszkańcami a władzami miejskimi lub w odniesieniu do budowania wspólnoty.

Artykuł prezentuje częściowe wyniki badań samorządu osiedlowego na terenie gminy miejskiej Wrocław. Badanie, przeprowadzone w okresie od 10.2018 do 10.2019, polegało na wywiadach częściowo ustrukturyzowanych z przedstawicielami osiedli. Wywiady były nagrywane za zgodą rozmówców. Spośród 48 jednostek pomocniczych działających we Wrocławiu badanie objęło 36 osiedli (75%), zróżnicowanych pod względem położenia (zarówno w poszczególnych częściach miasta, jak i w stosunku do centrum miasta), zabudowy (osiedla z zabudową wielorodzinną, willową, mieszaną), populacji (osiedla o starej zabudowie i takie, na których powstają duże, nowe obszary mieszkalne), a także wielkości terytorium i populacji. W większości osiedli rozmówcami byli przewodniczący zarządów osiedli, w części przewodniczący rad osiedli, w niektórych zaś – wspólnie przewodniczący tych dwóch organów jednostki. Jedną radę reprezentował zastępca przewodniczącego. W części przypadków oprócz głównego rozmówcy w wywiadzie wzięli udział także inni radni. Decyzja o wyborze przedstawiciela do wywiadu należała do samego samorządu sublokalnego i zależała przede wszystkim od podziału pracy między członkami rady i zarządu, jak i od możliwości czasowych poszczególnych radnych. Dzięki temu udzielenia wywiadu podejmowały się osoby aktywnie zaangażowane w działalność osiedli, które chciały poświęcić czas na rozmowę na ten temat, a w konsekwencji zorientowane w działalności danej rady. Relacje przedstawicieli samorządu osiedlowego zostały zestawione z obowiązkowymi raportami składanymi przez osiedla w Urzędzie Miasta Wrocławia.

6. Wrocław – statut jednostek sublokalnych

We Wrocławiu powołano 48 osiedli jako jednostki pomocnicze gminy (BIP UM Wrocław). Oznacza to, że średnio na osiedle przypada 13 300 zameldowanych mieszkańców, w praktyce jednak najmniejsze osiedle liczyło w 2017 roku mniej niż 500 zameldowanych mieszkańców, zaś największe – prawie 35 000 (tamże). Ponad połowa osiedli ma mniej niż 10 000 mieszkańców, a trzy osiedla zamieszkuje ponad 30 000 osób. Oznacza to, że osiedla są bardzo zróżnicowane pod względem populacji, a należy zaznaczyć, że statuty osiedli są jednolite dla wszystkich jednostek i nie przewidziano żadnej odmienności w zakresie obowiązków, uprawnień i kompetencji samorządu, a zróżnicowanie znajduje odzwierciedlenie w przyznawanej dotacji na działalność. Ważnym elementem w ocenie ludności osiedli jest także fakt, że dane przedstawiane przez Urząd Miasta Wrocławia to liczby oficjalne, dotyczące sumy osób zameldowanych na pobyt stały i czasowy. Poza tą statystyką znajdują się liczni mieszkańcy niezameldowani, zarówno osoby mieszkające stale we Wrocławiu, które nie dokonują meldunku, jak też studenci i pracownicy sezonowi, którzy mieszkają w mieście jedynie przez część roku. Te grupy nie są rozłożone równomiernie w osiedlach i dlatego w niektórych przypadkach dysproporcja między populacją a przyznanymi na nią środkami jest szczególnie duża (np. w jednym z peryferyjnych osiedli przewodnicząca rady szacuje faktyczną populację jako trzykrotnie większą niż dane oficjalne).

Rada Miasta Wrocławia uchwaliła 48 identycznych statutów osiedli. Organami każdego osiedla są rada wybierana w wyborach powszechnych oraz zarząd powoływany przez radę spośród jej składu. Przewodniczący zarządu posiada wyłączną kompetencję reprezentowania osiedla wobec organów i jednostek organizacyjnych miasta oraz przekazywania podjętych uchwał właściwej jednostce urzędu miasta (obecnie jest to Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego). W konsekwencji rola przewodniczącego rady jest ograniczona do zwoływania i prowadzenia obrad.

Zgodnie ze statutem osiedla „realizują zadania Miasta na swoim obszarze w zakresie określonym niniejszym Statutem oraz przekazane uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Prezydenta”, jednak szczegółowy zakres kompetencji w par. 6 wymienia takie obowiązki, jak: „wspieranie i inspirowanie działania o znaczeniu lokalnym”, „działanie na rzecz rozwoju samorządności lokalnej”, współdziałanie z innymi jednostkami miasta, składanie wniosków w sprawach ważnych dla osiedla, a także wydawanie opinii w szerokim zakresie spraw dotyczących osiedli (m.in. zmiany granic osiedli, placówek edukacyjnych, sportowych, polityki środowiskowej, a także koncesji na sprzedaż alkoholu) (Uchwała Nr XIX/391/15 Rady Miejskiej Wrocławia). W praktyce zatem, choć statut zachęca samorząd osiedlowy do wyrażania stanowisk sublokalnej wspólnoty, nie daje mu żadnych

praktycznych narzędzi wpływania na to, czy podejmowane przez miasto działania są zgodne z tym stanowiskiem. Choć w części przypadków urząd miejski jest zobowiązany zwrócić się o opinię samorządu osiedlowego, nigdy nie jest to opinia wiążąca.

7. Wrocław – działalność jednostek sublokalnych

Wobec znikomych kompetencji statutowych większość respondentów podkreślała, że samorząd osiedlowy nie odgrywa we Wrocławiu istotnej roli, a jego działalność jest ograniczona do inicjowania działań na rzecz budowania wspólnoty osiedlowej oraz do artykułowania interesów mieszkańców, choć bez możliwości wymuszenia określonej polityki na władzach ogólnomiejskich.

Działania o charakterze *community building* przejawiały się przede wszystkim w organizacji festynów lub pikników osiedlowych (w raportach za 2018 r. takie wydarzenia zadeklarowało 38, czyli 79% osiedli). Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że określenie „festyn osiedlowy” było dość jednolicie interpretowane przez przedstawicieli samorządu osiedlowego – wszyscy respondenci opisywali to przedsięwzięcie jako otwarte plenerowe wydarzenie przeprowadzane na publicznie dostępnym terenie w obrębie osiedla (w jednym przypadku – w obrębie sąsiedniego osiedla), obejmujące poczęstunek (czasem dostarczany przez firmy lokalne, czasem przez mieszkańców, a najczęściej jedno i drugie), część kulturalną (z reguły koncert muzyczny) i atrakcje dla różnych grup mieszkańców (choć przede wszystkim dzieci). Wyjątkiem było osiedle, na którym wydarzenie plenerowe miało formę osiedlowej potańcówki, nawiązującej do tradycji tej okolicy sprzed drugiej wojny światowej.

Bardzo często samorząd sublokalny organizował także wydarzenia określane jako osiedlowe mikołajki (37 osiedli, czyli 77%) oraz osiedlowa wigilia (33 osiedla, czyli 69%), one jednak były bardziej zróżnicowane. Pierwszym kryterium był główny cel imprez: w niektórych przypadkach były to wydarzenia o charakterze charytatywnym (np. poczęstunek dla ubogich i samotnych albo paczki dla rodzin w najcięższej sytuacji finansowej, identyfikowanych we współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi i/lub ośrodkiem pomocy społecznej), ale w innych osiedlach celem takich imprez była zdecydowanie integracja sublokalnej społeczności (np. wspólne śpiewanie kołęd). Kolejnym kryterium różnicującym imprezy związane z Bożym Narodzeniem był dobór grup docelowych (część adresowana do dzieci, a część do seniorów). Zwraca uwagę, że tylko dwa osiedla (4%) zgłosiły w raportach organizację działań związanych z Wielkanocą. Pojawiają się także inne „uroczystości”, których obchody osiedla organizują dla mieszkańców: dożynki (1 osiedle, 2%), dzień babci i dziadka (3 osiedla, 6%), dzień dziecka (2 osiedla, 4%). Są też organizowane inne imprezy kulturalne (5 osiedli, 10%), a także sportowe (13 osiedli, 27%).

Community building ma – w przekonaniu respondentów-przedstawicieli zarządów osiedli – tym istotniejsze znaczenie, że w większości wrocławskich osiedli działacze obserwują znaczne zmiany. Pierwsza z nich to budowa nowych budynków wielorodzinnych, często bardzo dużych kompleksów, które istotnie lub nawet całkowicie zmieniają charakter osiedla. Nowi mieszkańcy nie czują się (lub – jeszcze nie czują się) związani z osiedlem, w którym zamieszkują, rzadko nawiązują kontakt z samorządem, a nawet z sąsiadami, zwłaszcza tymi ze starszych zabudowań. Bariera między „starymi” a „nowymi” mieszkańcami była często podnoszona jako wyzwanie, ale także przyczyna, dla której spotkania i festyny są w opinii osiedlowych działaczy bardzo ważne. Szczególnie, że od 2015 r. równolegle pojawiła się druga fala nowych mieszkańców – migrantów z Ukrainy.

Inna sfera działalności obejmuje stałe działania na rzecz społeczności lub wybranych kategorii członków społeczności. Większość z nich adresowana jest do seniorów (przede wszystkim kluby seniora zgłaszane przez 24 osiedla z 48, czyli 50%, także chóry osiedlowe w 9, czyli 19%). Z wywiadów wynika także, że zgłaszane przez 10 osiedli (21%) wycieczki w większości przeznaczone były właśnie dla seniorów. W 8 osiedlach (17%) samorząd sublokalny zgłaszał organizację warsztatów, zaś w 4 (8%) – prowadzenie świetlicy osiedlowej. Tylko jedno osiedle (2%) podało, że zorganizowało warsztaty dla osób bezrobotnych.

Należy podkreślić, że w znacznej mierze możliwości organizacji zajęć dla mieszkańców są warunkowane dostępnością lokalu dla samorządu osiedlowego. Szczególnie te osiedla, na których zlokalizowane są tzw. centra aktywności lokalnej, dysponują przestrzenią, w której mogą organizować spotkania lub regularne zajęcia. Na obszarach, gdzie takiej przestrzeni nie ma, pojawia

się konieczność ograniczania działalności (np. cytowana przez przedstawiciela jednego z osiedli konieczność odmowy przyjmowania nowych członków do klubu seniora ze względu na zachowanie warunków bezpieczeństwa w lokalu, w którym organizowane są spotkania; informacje o ograniczaniu liczebności, zróżnicowania i częstotliwości zajęć) albo potrzeba nawiązania kontaktów i współpracy z innymi instytucjami działającymi na terenie osiedla. Warto zaznaczyć, że w większości przypadków są to instytucje (np. szkoły), dużo rzadziej organizacje pozarządowe. Ponieważ współpraca z NGO ma z reguły charakter wymiany (np. samorząd sublokalny wspiera organizację w pozyskiwaniu sponsorów i darczyńców, a organizacja przygotowuje i prowadzi zajęcia w osiedlowym klubie seniora czy świetlicy), pomieszczenia w CAL umożliwiają szeroko zakrojoną współpracę i pozwalają na rozbudowę aktywności nie tylko samego samorządu osiedlowego, ale także współdziałających z nim formalnych organizacji lub niesformalizowanych grup w obrębie społeczności.

Niewielki odsetek sublokalnych samorządów Wrocławia zgłaszał także działania z zakresu ekologii i ochrony środowiska. Na jednym osiedlu (2%) zorganizowano akcję antysmogową, na dwóch (4%) – akcję sadzenia roślin, a na trzech (6%) – sprzątanie terenu osiedla. Wydaje się, że ten obszar jest w znacznej mierze zaniedbany przez samorząd osiedlowy, choć w wywiadach przewodniczący zarządów sygnalizowali, że jednym z najważniejszych zagadnień w ich aktywności jest lobbowanie we władzach miasta za zwiększeniem terenów zielonych na osiedlu.

Wiąże się to już raczej z drugą sferą aktywności samorządów osiedlowych. Choć nie wskazują tego w oficjalnych sprawozdaniach, w wywiadach wszyscy badani przedstawiciele samorządu sublokalnego we Wrocławiu podkreślali, że poświęcają czas i siły, aby komunikować władzom gminy problemy sygnalizowane przez mieszkańców. Problemy te dotyczą przede wszystkim trzech sfer: terenów zielonych i rekreacyjnych, infrastruktury drogowej i komunikacji zbiorowej oraz placówek oświatowych. Intensywność tych problemów jest zróżnicowana, więcej trudności sygnalizują działacze osiedli peryferyjnych niż centralnych oraz osiedli na północy i zachodzie miasta niż w części wschodniej i południowej, jednakże każdy z respondentów wskazywał na problemy w tych obszarach. Ta działalność ma odmienny charakter niż *community building* – jej zasadniczą treścią jest lobbowanie na rzecz inwestycji niezbędnych na osiedlu wśród przedstawicieli władz miasta, przede wszystkim w bezpośrednim kontakcie z prezydentem miasta, ale także wśród radnych miejskich. Ta sfera aktywności jest jednak często obszarem frustracji działaczy osiedlowych, wskazywana jako „największa porażka” samorządu sublokalnego.

Zarówno charakterystyka podejmowanej działalności, jak i przebieg samych wywiadów uwiarygodniały zaangażowanie członków rad osiedli, ich znajomość sublokalnych realiów i zainteresowanie społecznością. Wskazuje to, że mocną stroną wrocławskiego samorządu osiedlowego są ludzie – sublokalni, zaangażowani działacze i społecznicy. Należy podkreślić, że system opiera się w zasadzie na pracy społecznej. Nieliczne rady zatrudniają pracowników na stałe, a sami członkowie zarządów, rzadziej rad otrzymują jedynie diety, których kwoty, w relacji działaczy, nie zawsze pokrywają koszty poniesione m.in. na przejazdy, rozmowy telefoniczne i podobne niezbędne działania. Mimo to zaangażowanie działaczy, choć nierównomierne w osiedlach, jest bardzo duże. W niektórych przypadkach w radach funkcjonują i działają te same osoby od kilkunastu lub nawet ponad dwudziestu lat, wnosząc doświadczenie i ogromną znajomość sublokalnej specyfiki, ale jednocześnie, zwłaszcza po wyborach w 2017 r., do rad dołączyło wielu młodszych działaczy. Choć odmienne oczekiwania i plany tych dwóch grup bywają źródłem konfliktu w części rad, przedstawiciele osiedli wskazywali też, że wyszukiwanie wspólnych rozwiązań i wypracowywanie kompromisów między różnymi wizjami osiedlowej działalności stają się często źródłem nowych pomysłów i ważnych inspiracji. Radni, którzy zetknęli się z takim konfliktem i zdołali go przezwyciężyć, byli szczególnie zadowoleni z takiej współpracy różnych pokoleń aktywistów.

Z zaangażowaniem społeczników wiąże się znajomość osiedli przez działaczy i ich znaczna świadomość na temat problemów, z którymi borykają się mieszkańcy. Sami członkowie rad osiedli deklarują, że jako mieszkańcy poznają z bliska swoją okolicę i dzięki własnemu doświadczeniu oraz kontaktom z sąsiadami mają możliwość zbierania i przekazywania informacji władzom miejskim, ale także mogą pewne kategorie potrzeb zaspokajać (np. poprzez organizację działań na rzecz osób starszych lub działalności charytatywnej). Znajduje to potwierdzenie w sposobie, w jaki omawiają sprawy osiedla, jakie wskazują osiągnięcia i wyzwania dla swoich jednostek sublokalnych. Ta wiedza daje szansę na bardziej efektywne działanie w skali sublokalnej i lepiej dopasowane

rozwiązania do problemów mieszkańców, ma również duży potencjał przydatności dla władz miejskich w kontekście identyfikowania mapy potrzeb.

Dużą zaletą jest także sieć współpracy rad osiedli z różnorodnymi instytucjami (np. ośrodkami pomocy społecznej, policją, strażą miejską, szkołami, przedszkolami) i organizacjami (zwłaszcza pozarządowymi). Wszyscy respondenci deklarowali taką współpracę, wszyscy także (poza jednym) deklarowali dobrą współpracę z osiedlami ościennymi. Warto podkreślić, że szczególnie te rady, które dysponują lokalami (zwłaszcza centrami aktywności lokalnej), mogą stanowić ośrodki budowania sieci relacji na poziomie niewielkich społeczności, zarówno w kontekście zaspokajania potrzeb, jak i stylu życia. Wskazuje to możliwy kierunek dalszego rozwoju i inwestycji w tym zakresie.

Podsumowując działalność jednostek pomocniczych Wrocławia, można podkreślić wyjątkowo rozbudowaną aktywność rad na rzecz budowania sublokalnych społeczności. Część rad wskazywała właśnie tę dziedzinę jako źródło najważniejszych wyzwań (zwłaszcza odnoszących się do integrowania społeczności zamieszkującej osiedle od wielu lat z nowymi mieszkańcami lub grupami migrantów) bądź też z drugiej strony – obszar kluczowych sukcesów (przedstawicielka jednej z rad peryferyjnych za największy sukces uznała „załagodzenie konfliktu między «starą» a «nową» częścią osiedla”). Większość rad skutecznie kreuje przestrzeń do aktywności dla starszych mieszkańców. Nie można jednakże lekceważyć faktu, że istotnym problemem w aktywności rad osiedli na rzecz budowania sublokalnych społeczności jest słaba współpraca z mieszkańcami. Frekwencja w wyborach do rad osiedli wyniosła w 2017 r. 6%, co stanowiło istotny wzrost w porównaniu z udziałem 3,9% zameldowanych obywateli miasta w wyborach do rad osiedli w 2013 r. (Wyniki wyborów do Rad Osiedli 2017). Warto dodać, że do wzrostu frekwencji przyczyniły się nie tylko działania samych rad, ale także szeroko zakrojona miejska kampania informacyjna zachęcająca do oddania głosów w wyborach (Temat Tygodnia...). Wniosek o bardzo niskiej wiedzy obywateli na temat sublokalnych rad, a często nawet o braku wiedzy o nich, potwierdzili respondenci, z których większość stwierdziła, że zaangażowanie mieszkańców w życie osiedla jest znikome. Mimo sukcesów frekwencyjnych na osiedlowych festynach w czasie dyżurów do radnych zgłaszają się nieliczne osoby, które zgłaszają skargi i wnioski. Mieszkańcy w zasadzie nie występują do rad osiedli z własnymi inicjatywami. Świadczy to o tym, że rady osiedli są bardziej postrzegane jako centra aktywności i działalności społecznej, nie zaś jako jednostki samorządowe, a mieszkańcy w znikomym stopniu sygnalizują zapotrzebowanie na zmianę tej roli.

W przekonaniu respondentów niewiedza mieszkańców na temat systemu osiedli wynika częściowo z bardzo ograniczonych kompetencji przysługujących radom. Jak podkreślali, obywatele zainteresują się radami osiedli, kiedy zobaczą ich praktyczny wpływ na wygląd i infrastrukturę osiedla oraz na jakość życia na nim. Dopóki w świadomości mieszkańców rada funkcjonuje jedynie jako organizator osiedlowego festynu, zainteresowanie mieszkańców tym szczeblem organizacji terytorialnej państwa pozostanie znikome. Z punktu widzenia mieszkańców rada, która nie funkcjonuje jako filia urzędu (nie można załatwić na osiedlu spraw urzędowych, np. odbioru dowodu osobistego), nie ma funkcji decyzyjnej (np. nie odgrywa roli w konkursach na dyrektora miejscowej szkoły, nie ustala planu inwestycyjnego, nie może zatrzymać, przyspieszyć ani spowolnić podjętych już inwestycji) ani nie dysponuje środkami finansowymi (nie może np. podjąć decyzji o remoncie placu zabaw lub rewitalizacji skwerku), nie jest istotnym adresatem dla potrzeb lub problemów sublokalnej społeczności. Respondenci podkreślali, że jedynie po zwiększeniu kompetencji osiedli możliwa będzie zmiana postaw obywateli. Z drugiej strony pojawiały się także obawy, że obecny skład radnych, w zasadzie społecznikowski, nie podoła poszerzonym zadaniom, zwłaszcza np. planowaniu inwestycji, które wymaga specjalistycznych kompetencji. Należy zatem uwzględnić pytanie, czy nadawanie licznym jednostkom pomocniczym szerszych kompetencji nie powodowałoby nadmiernych kosztów w stosunku do korzyści, a jednocześnie czy nie zagrażałoby obecnemu, społecznikowskiemu charakterowi i dorobkowi tych jednostek.

W tym kontekście dla potencjalnych reform systemu zarządzania osiedlami we Wrocławiu kluczowe znaczenie ma formalna pozycja osiedli. Statuty osiedli definiują kompetencje jedynie doradcze i opiniodawcze, uzupełnione inicjowaniem działań na osiedlu. Ponadto w strukturze urzędu miasta rady osiedli są powiązane z Wrocławskim Centrum Rozwoju Społecznego, co także sytuuje je w kontekście wydarzeń i działalności społecznej. Choć rady mają możliwość inicjowania działań

porządkowych (np. informują jednostki gminy o konieczności naprawy oświetlenia dróg lub zabezpieczenia drzew), a nawet inwestycyjnych (inicjują np. zmiany w organizacji ruchu, tworzenie nowych przejść dla pieszych lub ograniczenie prędkości), ale ich faktyczny wpływ na politykę władz miasta jest ograniczony. Jednocześnie wybór rad w postaci powszechnych wyborów, w których uczestniczy znikomym odsetek uprawnionych, powoduje pewną niespójność w postrzeganiu osiedli – choć część działaczy podkreślała swoją przedstawicielską legitymację, wielu wskazywało, że ich mandat jest zbyt słaby, aby mogli odgrywać realną rolę w zarządzaniu miastem.

Podsumowując – za największą wadę wrocławskiego systemu zarządzania sublokalnego należy uznać brak jednoznacznej wizji, jaką rolę powinien odgrywać samorząd osiedlowy, zarówno wobec mieszkańców, jak i władz miejskich. Takiej wizji nie mają rady osiedli, nie prezentuje jej ani nie wdraża również miasto Wrocław. Wybory do rad osiedli nie okazały się w tym kontekście efektywnym mechanizmem konsultacyjnym. Zarówno zgodnie z przepisami, jak i w praktyce rady są aktywne na bardzo wielu i bardzo zróżnicowanych polach, jednak na żadnym z nich nie dysponują efektywnymi narzędziami, które uczyniłyby z nich istotnego aktora w systemie rządzenia miastem i pozwoliłyby miastu wykorzystać rady do sprawniejszego zarządzania Wrocławiem.

8. Wnioski

W marcu 2019 r. Prezydent Miasta Wrocławia Jacek Sutryk powołał specjalny zespół ds. reformy ustroju samorządowych jednostek pomocniczych we Wrocławiu, którego zadania zdefiniowano następująco: „1) opracowanie zasad zdecentralizowanego decydowania o realizacji inwestycji o istotnym znaczeniu dla jednostek pomocniczych; 2) przygotowanie założeń nowego ustroju samorządowych jednostek pomocniczych oraz projektów aktów normatywnych w tym zakresie” (Zarządzenie Prezydenta Wrocławia 2019). W zespole zasiadają przedstawiciele prezydenta, rady miasta oraz rad osiedli. Kolejność wymienienia zadań zespołu w cytowanym zarządzeniu nasuwa pewne wątpliwości, zwłaszcza że również w praktyce pierwszym krokiem w ramach reformy było wypracowanie systemu „funduszu osiedlowego”, który ma umożliwić udział samorządu sublokalnego w planowaniu inwestycji w mieście (oczywiście na poziomie osiedlowym). Być może jednak w toku dalszych prac uda się wypracować odpowiedź także na drugie zagadnienie.

Uważa się, że decentralizacja ma znaczący, pozytywny wpływ na efektywność zarządzania. W Polsce proces ten wdrożono po 1989 r. w istotnym zakresie, nie tylko kreując jednostki samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim oddając im szerokie pole kompetencji. Jednostki pomocnicze samorządu mogą posłużyć do dalszej decentralizacji procesów rządzenia, a jednocześnie ułatwić pewną dywersyfikację – w tej chwili na poziomie gmin nie funkcjonują w Polsce różne typy jednostek (choć takie zróżnicowanie występuje na poziomie powiatów: największe metropolie pełnią funkcję powiatów grodzkich). Samodzielność gmin w ustalaniu kształtu i kompetencji jednostek pomocniczych może okazać się bardzo cennym zasobem, zwłaszcza że zakres kompetencji, których przekazanie na poziom sublokalny może być efektywne, jest istotnie uzależniony od wielkości i charakteru metropolii. W uzasadnionych przypadkach mogą one odgrywać rolę „fili” urzędu miejskiego, czasem natomiast ich potencjalna przydatność ogranicza się do innych obszarów. Jednym z takich obszarów może być komunikacja – zbieranie informacji od mieszkańców i konsultowanie propozycji władz miejskich.

Obecnie we Wrocławiu nie ma koncepcji wykorzystania wszystkich lub części tych możliwości, a rady osiedli traktowane są raczej jako szczególny rodzaj organizacji społecznikowskich. Ich skuteczność w realizacji ich własnych celów w znacznej mierze jest uzależniona od kontaktów z władzami miasta i postawy najważniejszych urzędników, przede wszystkim prezydenta. Wszyscy respondenci zgodnie podkreślali korzystny wpływ prezydenta Jacka Sutryka (który objął urząd po wyborach w 2018 r.) i jego osobiste zainteresowanie współpracą z osiedlami, jednakże takie deklaracje wskazują na istotne uzależnienie możliwości działania samorządu sublokalnego od woli władz ogólnomiejskich z jednej strony, z drugiej zaś od tego, czy przedstawiciele rady i zarządu osiedla będą w stanie nawiązać kontakt z władzami miasta i komunikować im swoje potrzeby. Zarówno wywiady, jak i praktyczne efekty działalności osiedli potwierdzają silną zależność między aktywnością i kompetencjami (m.in. społecznymi lub w zakresie pisania wniosków o dofinansowanie) a skutecznością działalności rady. Pomimo prób wyrównywania nierówności podejmowanych

przez pracowników urzędu miejskiego, np. poprzez kontaktowanie się z mniej skutecznymi radami osiedli i informowanie o możliwości działania lub dofinansowania, widoczne jest, że osiedla, których mieszkańcy dysponują wyższym kapitałem społecznym, potrafią wypracować więcej narzędzi bezpośredniego lub pośredniego dotarcia do władz miejskich i bardziej efektywnego przedstawienia potrzeb swojej społeczności sublokalnej. Inne rady ograniczają swoją działalność do pola samego osiedla, uznając, że nie mają wpływu na politykę władz miejskich, a jeszcze inne podejmują znikomą działalność.

W obecnej formie rady osiedli we Wrocławiu nie pełnią realnie funkcji samorządu na poziomie osiedli, a służą jako ośrodki, które realizują i organizują aktywność społeczną, wspomagają wybrane potrzebujące grupy mieszkańców lub działają na rzecz budowy sublokalnych społeczności. Ze względu na nieznaczące zainteresowanie mieszkańców samorządem osiedlowym do tej pory nie odgrywają także znaczącej roli w procesie komunikacji władz miasta z mieszkańcami. Jednocześnie pochodzenie rad osiedli z wyborów nie odpowiada ani poziomowi uprawnień jednostek pomocniczych, ani ich obecnej działalności.

W tej sytuacji konieczne jest określenie miejsca i roli rad osiedli w strategii miasta, a podstawą strategicznych decyzji powinna być ocena potrzeb i możliwości miasta, jeśli chodzi o wykorzystanie systemu osiedli, aby usprawnić procesy dostarczania usług publicznych i zarządzania miastem. Jednocześnie należy uwzględnić koszty wynikające z ewentualnej profesjonalizacji jednostek pomocniczych – zarówno finansowe, jak i związane ze zmianą wcześniejszego profilu ich działalności, który ilustrują wyniki omówione w artykule. Dotychczasowe działania wielu rad stanowią cenne osiągnięcie, ważne zatem, aby przyjęte rozwiązania sprzyjały promocji osiedlowych ośrodków *community building*, co przyczyniłoby się także do wzmocnienia komunikacyjnej roli rad osiedli. Niezbędne byłoby także wypracowanie systemu wzmocniania samorządu sublokalnego w tych obszarach, w których jest on najsłabszy – są to z jednej strony osiedla zamieszkałe przez osoby i rodziny zagrożone marginalizacją społeczną, z drugiej zaś te, w których bardzo znaczna zmiana składu społeczności, spowodowana wprowadzeniem się wielu nowych mieszkańców, doprowadziła do osłabienia sublokalnych więzi. Kontynuacja dotychczasowej polityki będzie umacniać tendencję do zwiększania aktywności w niektórych częściach miasta i zniechęcania do niej mieszkańców innych obszarów, co nie tylko nie ułatwi rozwiązywania występujących współcześnie problemów, ale może je wzmocnić i wygenerować nowe.

Literatura

- Augustyniak M., 2010, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ball R.W., Linn J.F., Wetzel D.L., 2013, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl [dostęp: 21.09.2019].
- Bedawy R., Eldahan O.H., 2019, „Sustainable development & good governance”, *European Journal of Sustainable Development*, t. 8, nr 2, s. 125–138.
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia, <http://bip.um.wroc.pl/artykuly/6/wroclawskie-osiedla> [dostęp: 29.10.2019].
- Buček J., 2000, „Sublocal decentralisation – the case of Slovak big cities”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, t. 18, s. 57–78.
- Collin J.-P., Robertson M., 2005, „The borough system of consolidated Montreal: Revisiting urban governance in a composite metropolis”, *Journal of Urban Affairs*, t. 27, nr 3, s. 307–330.
- Daniell K., Kay A., 2017, „Multi-level governance: An introduction”, w: K. Daniell, A. Kay (red.), *Multi-level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*, Canberra: ANU Press, s. 3–32.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607.
- Gendźwił A., Żerkowska-Balas M., 2018, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa: Fundacja im. S. Batorego.
- Gmina Suwałki, <http://www.gmina.suwalki.pl/> [dostęp: 10.09.2019].
- Gołębiewska A., Stępień E., 2017, „Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich”, w: A. Gołębiewska, P.B. Zientarski (red.), *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, Warszawa: Kancelaria Senatu.

- Hurtado-Tarazon A., 2012, *The Challenges of Metropolitan Management and Large-scale Urban Projects: Mass Transit Systems in Colombia*, Conference Paper, November 2012.
- Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, 2016, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, z późniejszymi zmianami.
- Krakovsky R., Müller J.-W., Pouthier J.-L., Reynié D., Rioux J.-P., Valadier P., 2019, *L'Europe et ses populisme*, Paris: SER SA.
- London Councils, <https://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/essential-guide-london-local-government> [dostęp: 17.08.2019].
- Mazurkiewicz B., 2018, „Współczesny sołtys w świetle typologii przywództwa. Kontekst teoretyczny i empiryczny”, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, t. 22, s. 25–46.
- Metropolia GZM, <http://metropoliagzm.pl/>.
- Mueller S., 2015, *Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-national Switzerland*, Colchester: ECPR.
- Nelson R.H., 2009, *The Rise of Sublocal Governance*, Lecture presented at the Mercatus Center, November 11, 2009.
- Olum Y., 2014, „Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation”, *Commonwealth Journal of Local Governance*, nr 15, s. 23–38.
- Ptak A., 2016, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegratti G., 2013, *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*, Bonn: Global Civic Engagement, Service for Development Initiatives.
- Statut Miasta Stołecznego Warszawy (tekst jednolity), Uchwała nr XII/223/2015 Rady m.st. Warszawy z 28 maja 2015 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 18 czerwca 2015 r., poz. 5569).
- Stevens A., 2003, *The Government and Politics of France*, Londyn: Macmillan Education.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., 2013, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa: Elipsa.
- Szmytke R., 2013, „W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych”, *Przegląd Administracji Publicznej*, nr 2, s. 35–47.
- Temat Tygodnia: „Jak zwiększyć prestiż wrocławskich rad osiedli?”, <https://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,temat-tygodnia-jak-zwiekszyc-prestiz-wroclawskich-rad-osiedli-opinie,wia5-3266-32282.html> [dostęp: 20.02.2020].
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz., C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.
- Uchwała Nr XIX/391/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. zmieniająca uchwały w sprawie nadania statutów osiedli, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2015 r. Nr 6198.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2018, poz. 1817.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. z 2014, poz. 301.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r. poz. 730.
- Valadier P., 2019, „Les populismes et l'appel au 'peuple'”, w: *L'Europe et ses populismes. Collection Les Essentiels d'Études*, Paris: SER.
- van der Bol N., 2011, *Managing Metropolitan Complexity. Understanding metropolitan management issues from a public managers' perspective*, Rotterdam: Lap Lambert Academic Publishing.
- World Bank, „Governance and development”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468-739447676/pdf/multi-page.pdf> [dostęp: 15.08.2019].
- Woźniak E., 2013, „Rola Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej »Invest-Park« w opinii mieszkańców Wałbrzycha”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 24, s. 147–167.

Polemiki

Szanowni Państwo!

Otwieramy dla Państwa łamy nowej sekcji kwartalnika „Studia Regionalne i Lokalne” – Polemiki. Sekcja powstaje z inicjatywy profesora Grzegorza Gorzelaka, przewodniczącego rady naukowej, jako odpowiedź na zapotrzebowanie środowiska naukowego skupionego wokół problematyki rozwoju regionalnego i lokalnego, a bezpośrednim impulsem do jej utworzenia były publikacje naszych niezawodnych autorów. Proponujemy Państwu zgłaszanie do tej sekcji tekstów naukowych będących odpowiedzią na prace opublikowane w kwartalniku, tekstów polemizujących ze stawianymi w nich tezami, tekstów proponujących nowe spojrzenie na omawiane w nich wyzwania badawcze. Chcielibyśmy, aby Polemiki były forum dyskusji akademickiej wokół ważnych tematów, które przebiegają się w naszych publikacjach, ale także głosem w dyskusji o kształcie polityk rozwojowych. Liczymy na Państwa propozycje.

Deбата, którą dziś otwieramy dwoma tekstami polemicznymi profesora Grzegorza Gorzelaka i profesora Bolesława Domańskiego, została wywołana artykułem Roberta Perdała, Pawła Churskiego, Tomasza Herodowicza i Barbary Koneckiej-Szydłowskiej „Geograficzny wymiar (nie) sprawiedliwości społecznej – wyzwania rozwoju regionalnego i lokalnego”, opublikowanym na łamach numeru 3/2020 kwartalnika. Tematem przewodnim artykułu jest związek między nierównościami w rozwoju społeczno-ekonomicznym układów terytorialnych, a problemem sprawiedliwości społecznej i wyborów politycznych. Jest to temat, który wpisuje się w nurt badań nad związkami między równością a efektywnością rozwoju w układach terytorialnych (por. np. opublikowaną w 2019 r. książkę *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka* pod redakcją Mikołaja Herbsta i Agnieszki Olechnickiej). Zapraszamy do lektury i włączenia się do dyskusji!

Redakcja

Sprawiedliwość społeczna a przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – kilka refleksji dyskusyjnych

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(84)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499528407

Bolesław Domański

Uniwersytet Jagielloński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, ul. Gronostajowa 7,
30-431 Kraków; e-mail: boleslaw.domanski@uj.edu.pl; ORCID: 0000-0002-8108-5821

Streszczenie

Autor wskazuje na różne sposoby definiowania sprawiedliwości społecznej w kategoriach równości wyników lub równości szans, argumentując, że w ujęciu terytorialnym uzasadnione jest dążenie do wyrównywania szans poprzez ograniczenie wykluczenia społecznego, a nie minimalizowanie regionalnych dysproporcji w poziomie życia. Polemizuje z tezą Roberta Perdała i in. (2020), że preferencje polityczne mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych oraz wyborców zamieszkujących Polskę wschodnią i południowo-wschodnią wynikają z różnic w poziomie lub współczesnej dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego i odpowiadają podziałowi na rdzeń i peryferie, wskazując, iż to właśnie regiony północne i zachodnie cechuje najwolniejszy rozwój gospodarczy i nasilenie negatywnych zjawisk społecznych.

Słowa kluczowe

sprawiedliwość społeczna, nierówności, rozwój regionalny, preferencje wyborcze, Polska

Social Justice and Spatial Differentiation of Socio-economic Development of Poland – Some Reflections

Abstract

The author discusses different definitions of social justice related to equality of outcome and equality of opportunity. It is argued that, in the territorial perspective, public policy should aim at improving the equality of opportunity by means of reducing social exclusion rather than at fighting regional disparities in the standards of living. What is challenged is the interpretation of the relationship between political preferences and the core-periphery division of Poland into Northern and Western Territories on the one hand and Eastern and South-Eastern regions on the other, as presented by R. Perdał et al. (2020).

Keywords

social justice, inequalities, regional development, electoral preferences, Poland

Sprawiedliwość społeczna należy do centralnych pojęć w naukach społecznych, niezbyt często dyskutowana jest natomiast na polu studiów regionalnych i lokalnych. W tym kontekście zwraca uwagę artykuł Roberta Perdała, Pawła Churskiego, Tomasza Herodowicza i Barbary Koneckiej-Szydłowskiej pt. *Geograficzny wymiar (nie)sprawiedliwości społecznej – wyzwania rozwoju regionalnego i lokalnego*, który ukazał się w „Studiach Regionalnych i Lokalnych” w 2020 r. Autorzy podejmują w nim analizę zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce, a także formułują tezy o tym, że stanowi ono „geograficzny wymiar niesprawiedliwości społecznej” oraz o „zależności między rozkładem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego a preferencjami politycznymi mieszkańców »Polski liberalnej« oraz »Polski solidarnej«” (Perdał i in. 2020, s. 44). Tezy te stały się bodźcem do podzielenia się poniższymi refleksjami, w niemałym stopniu o charakterze polemicznym.

Autor niniejszych rozważań próbuje odpowiedzieć na następujące dwa główne pytania. Po pierwsze, jak możemy rozumieć sprawiedliwość społeczną w ujęciu terytorialnym? Po drugie,

w jakim stopniu nierówności przestrzenne w poziomie i dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego stanowić mogą podstawę do wyjaśniania przestrzennej polaryzacji preferencji politycznych w Polsce?

1. Sprawiedliwość społeczna a rozwój regionalny i lokalny

Podstawowe znaczenie ma rozróżnienie (nie)równości wyników i (nie)równości szans oraz kwestia ich relacji z (nie)sprawiedliwością społeczną. Propagatorzy równości wyników definiują niesprawiedliwość społeczną na podstawie wielkości nierówności; innymi słowy, uważają, że niesprawiedliwe są duże nierówności. W przeciwieństwie do nich zwolennicy równości szans uznają, że o tym, czy nierówność wyników jest sprawiedliwa czy też nie, decyduje nie ich rozmiar, ale sposób powstania. Niesprawiedliwe w tym ujęciu są nierówności powstające w sposób nieakceptowany społecznie, np. w drodze działań nieetycznych, korupcji lub nierównych warunków startu. Równocześnie niewielkie nierówności (równość wyników) mogą być niesprawiedliwe, jeśli nie odzwierciedlają wysiłku (aktywności) poszczególnych jednostek lub grup; innymi słowy, niesprawiedliwe jest, gdy wszyscy dostają mniej więcej tyle samo niezależnie od tego, czy się starają czy nie.

Jeśli przyjąć drugą zasadę sprawiedliwości Johna Rawlsa (1971), przywoływaną też przez Roberta Perdała i in. (2020), nierówności społeczne i ekonomiczne nie są niesprawiedliwe, jeśli działają na korzyść najmniej uprzywilejowanych. Oznacza to przykładowo, że nawet duże nierówności, będące pochodną szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego jakiegoś terytorium, nie są niesprawiedliwe, jeśli prowadzą do znaczącej poprawy jakości życia grup najsłabszych.

W tym kontekście pojawiają się pojęcia deprywacji społecznej i wykluczenia społecznego (marginalizacji), rozumiane jako ograniczenie lub niemożność uczestniczenia przez jednostki lub grupy społeczne w życiu społecznym, w szczególności ograniczenie lub brak dostępu do istotnych dóbr i pozycji społecznych w stopniu uznawanym za normalny (akceptowalny) w danym społeczeństwie. Wykluczenie społeczne stanowi wyraz nierówności szans.

Pytanie brzmi: jak możemy odnieść te pojęcia do rozwoju regionalnego i lokalnego?

Równość wyników w ujęciu terytorialnym oznacza zbliżony poziom zaspokojenia istotnych społecznie potrzeb przez mieszkańców wszystkich obszarów. Równość szans to sytuacja, w której szanse życiowe jednostek i grup społecznych nie są ograniczane przez miejsce zamieszkania. Szanse życiowe ludzi, np. możliwości uzyskania wykształcenia, opieki zdrowotnej na dobrym poziomie, znalezienia stabilnej pracy, w istotny sposób zależą od miejsca zamieszkania. Inaczej mówiąc, mamy do czynienia ze wzajemnym powiązaniem zjawisk i procesów: społecznych, kulturowych (m.in. wartości i aspiracji), gospodarczych i politycznych, które przyczyniają się do tego, że pewne obszary stają się pułapkami deprywacji, czyli obszarami sprzyjającymi utrzymywaniu się wykluczenia społecznego. Powiązanie sprawiedliwości społecznej z równością szans oznacza przekonanie, że lokalizacja (miejsce) w przestrzeni, podobnie jak rasa czy płeć, nie powinny w znaczący sposób ograniczać szans życiowych, powodując wykluczenie w dostępie do istotnych dóbr społecznych.

W każdym kraju występują większe lub mniejsze nierówności zarówno wyników, jak i szans, a ich całkowite wyeliminowanie nie jest możliwe. Pytanie brzmi, czy władze publiczne powinny dążyć przede wszystkim do ograniczenia nierówności wyników czy nierówności szans. W zależności od tego, czy definiujemy sprawiedliwość społeczną w kategoriach równości wyników czy równości szans, cel polityki rozwoju (polityki regionalnej) będzie inny. W pierwszym przypadku celem będzie redukcja (minimalizacja) dysproporcji w jakości życia mieszkańców regionów i układów lokalnych. W tym drugim natomiast władze publiczne powinny skoncentrować swoje wysiłki na dążeniu do przełamywania barier (ograniczeń), które leżą u podstaw wykluczenia społecznego (marginalizacji) mieszkańców obszarów o najniższym poziomie zaspokojenia potrzeb, zwłaszcza tych stanowiących pułapki deprywacji. Oznaczało to będzie poprawę szans życiowych, czyli dostępu do dóbr społecznych dla najmniej uprzywilejowanych zgodnie z drugą zasadą Rawlsa (zmniejszenie nierówności szans).

Przypomnieć tu można idee społecznego minimum Johna Rawlsa (1971) i Ronalda Dworkina (1981), sprawiedliwości społecznej w ujęciu geograficznym Davida M. Smitha (1994, 2000),

a w warunkach polskich przestrzennego minimum socjalnego Grzegorza Gorzelaka (1985), który pisał o społecznie uznanych za minimalne progach dostępności do urządzeń infrastruktury społecznej.

U podstaw polityki spójności Unii Europejskiej przez długi czas leżała, jak wiadomo, idea niwelowania nierówności między krajami i regionami. Dziś jednym z głównych celów jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (inkluzja społeczna), co widać w dokumentach strategicznych UE, a także w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wskazuje to na reorientację w rozumieniu sprawiedliwości społecznej od myślenia w kategoriach równości wyników w kierunku równości szans.

Zgodne jest to z przekonaniem, że wszystkie obszary, w tym słabo rozwinięte, posiadają swój potencjał rozwojowy, który może być niewykorzystany w wyniku wykluczenia społecznego wielu jego mieszkańców. Celem interwencji publicznej powinno być lepsze wykorzystanie tego potencjału, czyli wyrównywanie szans.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na rozpowszechniony pogląd, że niwelowanie nierówności regionalnych jest z definicji korzystne dla regionów słabiej rozwiniętych. Tymczasem konwergencja międzyregionalna (zmniejszanie nierówności) może zachodzić bez rozwoju regionów słabszych, na przykład w sytuacji kryzysu lub stagnacji całej gospodarki narodowej lub regionów wyżej rozwiniętych. Mniejsze nierówności terytorialne same w sobie nie przynoszą korzyści obszarom słabo rozwiniętym. Co więcej, rozwój tych ostatnich i znacząca poprawa jakości życia ich mieszkańców niekoniecznie prowadzą do konwergencji międzyregionalnej, jeśli regiony wysoko rozwinięte rozwijają się jeszcze szybciej. Jeśli uznamy, że tym, co ma znaczenie, jest poprawa jakości życia mieszkańców obszarów najsłabszych, gdzie ma miejsce koncentracja wykluczenia społecznego, wówczas cele interwencji publicznej powinny być definiowane i mierzone w kategoriach ograniczenia wykluczenia społecznego i wzrostu jakości życia mieszkańców tych obszarów, a nie zmniejszania dysproporcji międzyregionalnych (Domański 2011).

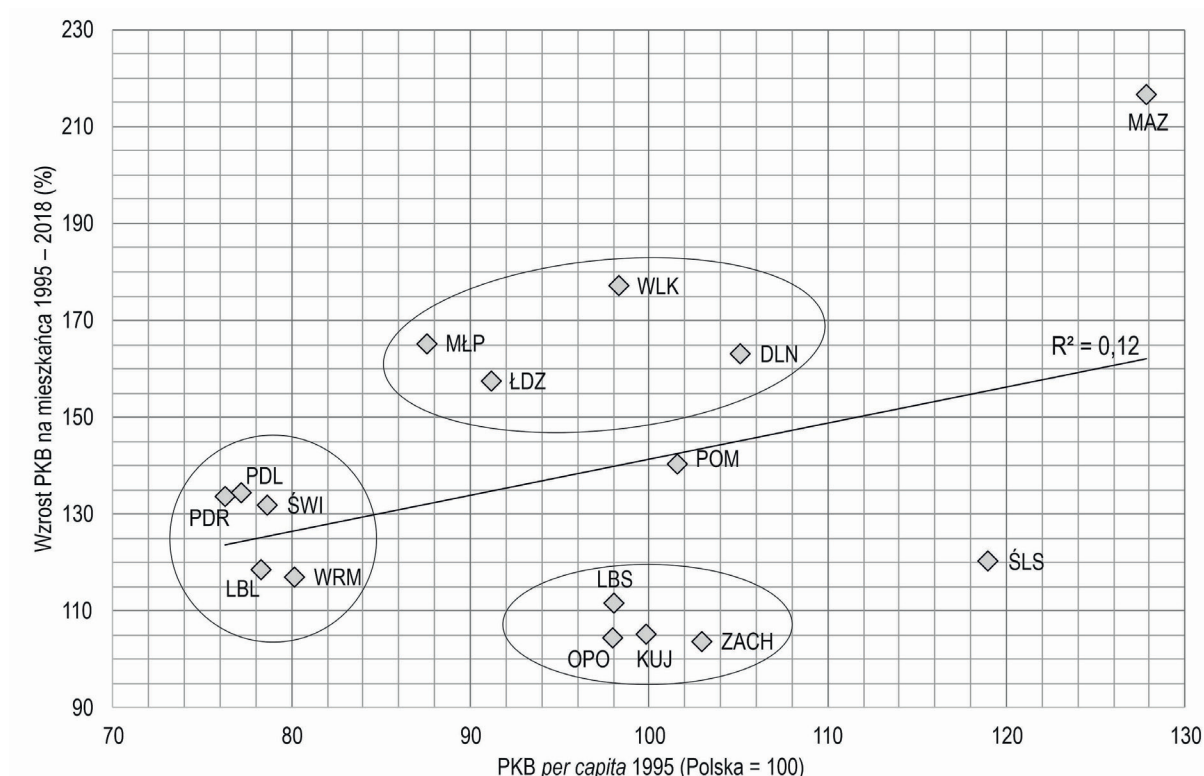
Odrębną kwestią od normatywnego ujęcia (definiowania) sprawiedliwości społecznej i równości oraz analiz obiektywnych nierówności w poziomie rozwoju jest postrzeganie nierówności jako źródło niezadowolenia społecznego, które prowadzić może w pewnych warunkach do niestabilności politycznej (Atkinson 2015). W części wstępnej swojego artykułu Perdał i in. (2020) przedstawiają krótki przegląd poglądów na temat (nie)sprawiedliwości społecznej oraz (nie)równości. Kontrastuje z tym część empiryczna i dyskusja końcowa, gdzie autorzy piszą o poczuciu niesprawiedliwości wyrażonym preferencjami wyborczymi, twierdząc, że nierównomierny poziom rozwoju różnych obszarów (czyli nierówność wyników w wymiarze przestrzennym) stanowi geograficzny wymiar niesprawiedliwości społecznej.

2. Nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym a przestrzenne zróżnicowanie preferencji politycznych w Polsce

Współczesne zróżnicowania społeczno-gospodarcze przestrzeni Polski stanowią odzwierciedlenie historycznie ukształtowanych układów przestrzennych oraz współczesnych procesów rozwojowych. Do najważniejszych zróżnicowań historycznych należą odmiennność terytoriów trzech państw zaborczych sprzed I wojny światowej oraz kontrast między cechami Ziem Zachodnich i Północnych, które znalazły się w granicach państwa polskiego w 1945 r., i pozostałych części kraju.

Dynamika wzrostu gospodarczego w Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX w. jest, jak powszechnie wiadomo, zróżnicowana przede wszystkim między obszarami metropolitalnymi i pozametropolitalnymi. Co ciekawe, zróżnicowanie tej dynamiki na poziomie województw w niewielkim stopniu nawiązuje do historycznego podziału na Polskę wschodnią i zachodnią według granic zaborowych. Regionami o najwolniejszym wzroście gospodarczym od 1995 r. są cztery województwa zachodnie i północne – zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, opolskie i lubuskie. Szybciej od nich rozwijają się wszystkie województwa wschodniej części kraju, a w szczególności podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie. W wyniku tych trendów dystans w poziomie PKB na 1 mieszkańca między średnio rozwiniętymi regionami Polski zachodniej i północnej a regionami wschodnimi uległ

w ostatnich dekadach zmniejszeniu, co ilustruje porównanie relacji między dynamiką PKB w latach 1995–2018 i poziomem PKB w 1995 r. (ryc. 1).



Ryc. 1. Wzrost PKB w latach 1995–2018 (w cenach stałych) a poziom PKB na 1 mieszkańca województw w 1995 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Relatywnie niską dynamiką wzrostu gospodarczego odznaczają się pozametropolitalne obszary Ziemi Zachodnich i Północnych. Znajduje to również odbicie w innych cechach społeczno-gospodarczych. Od początku okresu transformacji regiony północne i zachodnie wyróżniały się najwyższą stopą bezrobocia. Stanowiło to odzwierciedlenie problemów strukturalnych związanych m.in. z upadkiem PGR, względnej młodości demograficznej, jak i cech społeczno-kulturowych określanych mianem syndromu wyuczonej bezradności. W obszarach tych, a zwłaszcza na północy kraju, obserwujemy najniższe osiągnięcia edukacyjne i najwyższy odsetek osób przedwcześnie rezygnujących z edukacji, co przekłada się na niską jakość kapitału ludzkiego. Kontrastuje to z relatywnie wysokimi aspiracjami i osiągnięciami edukacyjnymi młodych ludzi w Polsce wschodniej, przede wszystkim na terenach dawnej Galicji, ale również na znacznych obszarach Kongresówki (Bukowski 2019; Domański 2019). Wyrazem nasilenia się problemów społecznych jest wysoki na tle kraju odsetek osób korzystających z pomocy społecznej. W Polsce wschodniej jest on również znaczący, obejmuje jednak mniejszą liczbę gmin niż na północy i zachodzie. Bardzo duży kontrast między Ziemiami Zachodnimi i Północnymi a Polską wschodnią i południowo-wschodnią występuje w zakresie nasilenia patologii społecznych, w tym przestępczości, co ma związek z większą zasiedziałością i silniejszymi więziami społecznymi w tych drugich regionach. W świetle Diagnozy Społecznej (Czapiński i Panek 2015) dobrostan psychiczny należy do stosunkowo niskich zarówno w województwach wschodnich, jak też na pograniczu niemieckim i w Polsce północnej (poza województwem pomorskim). Ogólna jakość życia w świetle Diagnozy jest w województwach lubuskim i zachodniopomorskim podobna jak w lubelskim i podlaskim, a niższa niż w podkarpackim (Domański 2019). Przemysław Śleszyński i in. (2017) w swojej typologii obszarów problemowych w Polsce klasyfikują znaczne tereny północnej i częściowo zachodniej części kraju jako obszary

szoku transformacyjnego, zaliczając tereny Polski wschodniej do kategorii obszarów opóźnienia urbanizacyjnego.

W przestrzennym zróżnicowaniu preferencji wyborczych w Polsce wyróżnić można trzy główne wymiary: makroregionalny, metropolitalny i dużych miast. Najwyższy odsetek głosujących na Platformę (Koalicję) Obywatelską i Lewicę, a zarazem najniższy na Prawo i Sprawiedliwość obserwujemy w obszarach metropolitalnych i obszarach funkcjonalnych dużych miast. W skali makroregionalnej charakterystyczny i trwały jest gradient z północnego zachodu na południowy wschód.

Perdał i in. (2020, s. 39) piszą, że rozkład przestrzenny obszarów rdzeni i peryferii w Polsce „w dużym stopniu pokrywa się z zasięgami przestrzennej polaryzacji politycznej, sprowadzającej się do generalnego podziału na »Polskę solidarną«, tworzoną przez konserwatystów i zwolenników tradycyjnych wartości, przegranych transformacji, dla których oddziaływanie współczesnych megatrendów stanowi wyzwanie i zagrożenie, oraz »Polskę liberalną«. Tych pierwszych reprezentują mieszkańcy „większości ziem zaboru rosyjskiego (oraz części austriackiego)”.

Zamieszkują oni obszary o relatywnie niższym poziomie rozwoju, których **stan nie ulega poprawie, a wręcz podlega dalszej marginalizacji** zgodnie z Myrdalowską zasadą okrężnej przyczynowości. Jako mieszkańcy terenów, określanych przez Andrésa Rodrígueza-Pose (2017) jako „obszary bez znaczenia”, wyrażają oni swój sprzeciw i niezadowolenie z przedmiotowej sytuacji poprzez radykalizowanie swoich postaw wyborczych. **„Polskę liberalną” budują przede wszystkim mieszkańcy rdzeni wzrostu i rozwoju** (tamże, s. 40, podkreśl. B.D.).

I dalej:

[...] obszary byłego zaboru pruskiego, stanowiące **dzisiejszy obszar Polski Zachodniej i Północnej, charakteryzują się relatywnie lepszą sytuacją ekonomiczną**, cały czas wykorzystującą w pewnym stopniu jej fundament historyczny. [...] **W rezultacie dzisiejsze tereny Polski Zachodniej i Północnej charakteryzują się lepszymi warunkami dla rozwoju** (tamże, s. 41, podkreśl. B.D.).

Autorzy uznają, że „rozkład przestrzenny tych dwóch układów: rdzeni i peryferii rozwoju oraz »Polski solidarnej« i »Polski liberalnej« determinowany jest trzema ważnymi uwarunkowaniami:

- przebiegiem granic reliktowych,
- profilem społeczno-kulturowym mieszkańców,
- układem i strukturą sieci osadniczej określoną przez relację miasto–wieś” (tamże, s. 40).

Z trzech wyżej wymienionych uwarunkowań drugie jest poza dyskusją, trzecie zostało błędnie lub co najmniej nieprecyzyjnie sformułowane, a pierwsze jest nieprawdziwe.

Niewątpliwie jest podstawowe znaczenie cech społeczno-kulturowych leżących u podstaw preferencji politycznych, w tym w układzie makroregionalnym różnicującym wyborców z Ziemi Zachodnich i Północnych oraz Polski wschodniej i południowo-wschodniej o dużej zasiedloności mieszkańców i innych powiązanych z nią cechach (Kowalski 2018).

Niewłaściwe jest pisanie o zróżnicowaniu w relacji miasto–wieś. Jest to być może jedynie skrót myślowy, bo w innym miejscu wspominają autorzy o miastach i ich obszarach funkcjonalnych. Zarówno z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i preferencji wyborczych zaznacza się odrębność z jednej strony miejskich obszarów funkcjonalnych, w skład których wchodzi wiele miejscowości wiejskie, a z drugiej obszarów wiejskich, obejmujących także małe miasta poza obszarami funkcjonalnymi dużych ośrodków miejskich. Najważniejszym wymiarem współczesnych nierówności rozwojowych w Polsce, znajdującym równocześnie odzwierciedlenie w zróżnicowaniu preferencji politycznych, jest podział na obszary metropolitalne i pozametropolitalne (zob. m.in. Gorzelak 2016), któremu Perdał i in. (2020) poświęcają w swoich rozważaniach zadziwiająco niewiele uwagi, wzmiankując jedynie kilka razy największe aglomeracje miejskie.

Nie sposób się natomiast zgodzić z tezą, że podział na rdzeń i peryferie rozwoju w układzie makroregionalnym pokrywa się z historycznym podziałem na ziemie pruskie lub Ziemi Zachodnie i Północne z jednej strony oraz tereny Kongresówki i dawnego zaboru austriackiego z drugiej. W rzeczywistości to właśnie znaczne obszary Ziemi Zachodnich i Północnych zostały najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami transformacji i relatywnie najmniej skorzystały na wzroście gospodarczym Polski od lat dziewięćdziesiątych XX w., co dobitnie ilustruje kumulacja problemów społecznych i niska dynamika wzrostu gospodarczego. Równocześnie to w historycznie najslabiej

rozwiniętych regionach Polski wschodniej miał miejsce szybszy wzrost gospodarczy i nastąpiła istotna poprawa poziomu życia, w wyniku czego dystans między nimi a Polską północną i pograniczem polsko-niemieckim uległ zmniejszeniu zarówno w poziomie rozwoju gospodarczego mierzonego PKB na 1 mieszkańca, jak i różnych składnikach jakości życia¹.

W tej sytuacji nieuprawnione jest wyjaśnianie podstawowego makroregionalnego zróżnicowania preferencji politycznych w Polsce w relacji północny zachód – południowy wschód (podziału na „Polskę liberalną” i „Polskę solidarną”) poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i korzystniejszymi warunkami rozwoju na Ziemiach Zachodnich i Północnych przy „dalszej marginalizacji” Polski wschodniej.

3. Dyskusja końcowa

Co z tego wynika dla oceny procesów rozwoju regionalnego w Polsce w minionych trzech dekadach z perspektywy sprawiedliwości społecznej, wyjaśniania zależności między preferencjami politycznymi a poziomem i dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego regionów oraz polityki rozwoju w Polsce?

Ogólnie rzecz biorąc, Polska w okresie postsocjalistycznym jest przykładem kraju, gdzie ogólnemu szybkiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszył rozwój gospodarczy i wzrost jakości życia regionów historycznie słabiej rozwiniętych, takich jak Polska wschodnia. Niewątpliwie są więc one beneficjentami rozwoju kraju w tym okresie, co widoczne jest dobitnie, jeśli porównamy ich obecną sytuację w relacji do regionów zachodnioeuropejskich z sytuacją trzy dekady wcześniej. Równocześnie dysproporcje (nierówności) przestrzenne, zwłaszcza między obszarami metropolitalnymi a pozametropolitalnymi, wykazywały tendencję wzrostową. Przyjmując więc jako podstawę sprawiedliwości społecznej równość wyników, dokonamy negatywnej oceny rozwoju regionalnego w Polsce. Jeśli jednak oceniali będziemy procesy rozwoju z punktu widzenia korzyści dla regionów historycznie słabszych, to ocena może być pozytywna.

Nie da się obronić tezy, że kontrastujące ze sobą preferencje polityczne mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych oraz wyborców zamieszkujących Polskę wschodnią i południowo-wschodnią wynikają z różnic w poziomie lub dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie po 1990 r., skoro to właśnie regiony północne i zachodnie, zaliczone przez Perdała i in. (2020) do rdzenia rozwojowego kraju i „Polski liberalnej”, cechuje najwolniejszy rozwój gospodarczy i nasilenie negatywnych zjawisk społecznych.

Rzecz nie w tym, że regiony Polski wschodniej (dawnej Kongresówki i Galicji) przestały być obszarami o relatywnie niższym poziomie rozwoju na tle całego kraju, co stanowi wyraz struktur długiego trwania (Gorzelak 2016), ale że ostatnie trzy dekady ujawniły równocześnie słabość znacznych obszarów Ziemi Zachodnich i Północnych włączonych do Polski w 1945 r., na co wskazywali m.in. Gorzelak (2007) i Orłowski (2019). Zmiana granic w 1945 r. i związane z nią masowe przemieszczenia ludności okazują się mieć niezwykle istotny wpływ na współczesne procesy rozwojowe, co jest w znacznym stopniu ignorowane przez Perdała i in. (2020), skupiających uwagę na podziale z okresu zaborów. Nie ma uzasadnienia przeciwstawianie sobie ww. makroregionów i ich mieszkańców jako przegranych transformacji w Polsce wschodniej, a wygranych na północy i zachodzie.

Niezależnie od zróżnicowań społeczno-gospodarczych na poziomie makroregionalnym i regionalnym coraz bardziej widoczne jest w Polsce występowanie obszarów problemowych wymagających interwencji państwa w skali subregionalnej i lokalnej (Smętkowski i in. 2015; Śleszyński i in. 2017; Gorzelak i Smętkowski 2019; Domański 2018, 2019).

Zgadzam się w pełni z tezą Perdała i in. (2020, s. 27), że:

Polityka rozwoju powinna być ukierunkowana na wzmacnianie (poprzez tworzenie odpowiednich warunków) efektów rozprzestrzeniania się rozwoju przy jednoczesnej minimalizacji negatywnego oddziaływania efektów wymywania. Chodzi *de facto* o doprowadzenie do sytuacji, w której obszary peryferyjne będą posiadały minimalny poziom kapitału terytorialnego, z jednej strony

¹ Warto tu zwrócić uwagę na pokazane przez Witolda M. Orłowskiego (2019) zdecydowanie mniejsze różnice między Polską wschodnią i zachodnią w zakresie PKB podzielonego niż PKB wytworzonego.

zapewniający absorpcję pozytywnych efektów mnożnikowych płynących z rdzeni, a z drugiej strony gwarantujący skuteczne ograniczanie negatywnych skutków ich oddziaływania.

Jest to zgodne z wcześniejszą argumentacją między innymi Pawła Churskiego (2019) oraz Grzegorza Gorzelaka i Macieja Smętkowskiego (2019), wskazujących na potrzebę wspierania procesów dyfuzji rozwoju społeczno-gospodarczego z rdzeni na peryferie, a także Iwony Sagan (2019), akcentującej znaczenie rozwijania usług publicznych i podnoszenia ich jakości w obszarach peryferyjnych w tekście zatytułowanym *Efektywnie, ale nie tylko ekonomicznie. Również to nie zawsze sprawiedliwie*.

Jeśli łączymy sprawiedliwość społeczną z wyrównywaniem szans, ograniczaniem wykluczenia społecznego i działaniami na korzyść najmniej uprzywilejowanych zgodnie z drugą zasadą sprawiedliwości Rawlsa, to celem polityki publicznej powinno być przełamywanie barier, które powodują marginalizację społeczną w wymiarze terytorialnym, a nie minimalizowanie nierówności wyników (ujednolicenie poziomu zaspokojenia potrzeb w różnych obszarach). Na nieefektywność i nieskuteczność polityki ukierunkowanej na wyrównywanie nierówności wyników wielokrotnie wskazywał Grzegorz Gorzelak. W mojej opinii w sprzeczności z takim myśleniem stoi dowodzenie, że niesprawiedliwość społeczna w wymiarze terytorialnym w Polsce jest wyrazem nierówności poziomu rozwoju poszczególnych jej części.

Literatura

- Atkinson A., 2015, *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge: Harvard University Press.
- Bukowski P., 2019, „How history matters for student performance. Lessons from the partitions of Poland”, *Journal of Comparative Economics*, t. 47, s. 136–175.
- Churski P., 2019, „Dlaczego efekty aglomeracji i dyfuzji mogą zmniejszać nierówności rozwojowe?”, w: A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 114–133.
- Czapiński J., Panek P. (red.), 2015, „Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków”, *Contemporary Economics*, t. 9, nr 4.
- Domański B., 2011, „Czy regiony słabo rozwinięte potrzebują wyrównywania nierówności regionalnych?”, w: *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 62–70.
- Domański B., 2018, „Zróżnicowanie dynamiki wzrostu gospodarczego polskich regionów w latach 1995–2015”, *Studia KPZK PAN*, t. 183, s. 249–262.
- Domański B., 2019, „Społeczny wymiar rozwoju polskich regionów”, w: A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 152–165.
- Dworkin R., 1981, „What is equality? Part I: Equality of welfare; Part II: Equality of resources”, *Philosophy and Public Affairs*, t. 10, s. 185–246, 283–345.
- Gorzelak G., 1985, „Przestrzenne aspekty jakości życia i sprawiedliwości społecznej”, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro II*, Warszawa: Wydział Pracy Posłów i Radnych Stowarzyszenia PAX, s. 69–83.
- Gorzelak G., 2007, „Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej”, w: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUOREG-u*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 12–34.
- Gorzelak G., 2016, „Czynniki i wymiary regionalnych zróżnicowań Polski”, w: A. Górny, P. Kaczmarczyk, M. Lesińska (red.), *Transformacje. Przewodnik po zmianach społeczno-ekonomicznych w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 202–209.
- Gorzelak G., Smętkowski M., 2019, *Rozwój regionalny i polityka regionalna*, Warszawa: FOR Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Kowalski M. (red.), 2018, *Atlas wyborczy Polski*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Orłowski W., 2019, „Efektywność czy równość: kilka trudnych dylematów”, w: A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 48–60.

- Perdał R., Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., 2020, „Geograficzny wymiar (nie)sprawiedliwości społecznej – wyzwania rozwoju regionalnego i lokalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 81, s. 23–50.
- Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rodríguez-Pose A., 2017, „The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, t. 11, nr 1, s. 189–209.
- Sagan I., 2019, „Efektywnie, ale nie tylko ekonomicznie. Równo to nie zawsze sprawiedliwie”, w: A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 92–101.
- Smętkowski M., Gorzelak G., Płoszaj A., Rok J., 2015, „Powiaty zagrożone depryzacją: stan, trendy i prognoza, *Raporty i Analizy EUROREG*, t. 7.
- Smith D.M., 1994, *Geography and Social Justice*, Oxford: Blackwell.
- Smith D.M., 2000, *Moral Geographies: Ethics in a World of Difference*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, *Prace Geograficzne*, t. 260, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Różnice regionalne – preferencje polityczne – sprawiedliwość społeczna

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(84)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499528408

Grzegorz Gorzelak

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Euroreg,
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: g.gorzelak@uw.edu.pl;
ORCID: 0000-0001-5605-8314

Streszczenie

Niniejszy tekst odnosi się do trzech kluczowych zagadnień omawianych w artykule Roberta Perdała i in. (2020) oraz w polemice Bolesława Domańskiego, publikowanej w niniejszym numerze SRiL. Są to: problemy sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do układów terytorialnych, zagadnienia przestrzennych relacji między kompleksami zjawisk społeczno-gospodarczych a postawami i zachowaniami politycznymi w Polsce oraz problem spełnienia wymogów sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do układów terytorialnych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, wynikającej głównie z depopulacji.

Słowa kluczowe

sprawiedliwość społeczna, kulturowe uwarunkowania rozwoju, różnice regionalne

Regional Disparities – Political Preferences – Social Justice

Abstract

This text addresses three key issues presented in the article by Perdał et al. (2020) and in the polemic by Bolesław Domański, published in this issue of *Studia Regionalne i Lokalne*: territorial aspects of social justice, the relationships between territorial differentiation of socio-economic phenomena and political attitudes and behaviour in Poland, and the problem of meeting the requirements of social justice in relation to territorial systems that are in a particularly difficult situation, mainly due to their depopulation.

Keywords

social justice, cultural underpinnings of development, regional differentiations

Wprowadzenie

Wypowiedź Bolesława Domańskiego¹, nawiązującą do artykułu zespołu Roberta Perdała i in. (2020), należy powitać z zadowoleniem jako zaproszenie do ważnej dyskusji. Mam nadzieję, że moja poniższa na nią reakcja dyskusji tej nie zakończy.

Widzę w poruszanej problematyce trzy przenikające się wątki:

- aksjologiczny: jak należy rozumieć pojęcie sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do uwarunkowań (podziałów, różnic...) przestrzennych. Jest to nawiązanie to pytania Domańskiego brzmiącego: „jak możemy rozumieć sprawiedliwość społeczną w ujęciu terytorialnym?”;
- empiryczny: jak należy badać zróżnicowania terytorialne zjawisk składających się na „sprawiedliwość społeczną”, jakie wyniki uzyskuje się w tych badaniach i jakie związki zachodzą między różnymi wymiarami zróżnicowań terytorialnych. W szczególności w kontekście omawianych dwóch tekstów należy odnieść się do pytania, które Domański sformułował następująco: „w jakim stopniu nierówności przestrzenne w poziomie i dynamice rozwoju

¹ Sprawiedliwość społeczna a przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – kilka refleksji dyskusyjnych.

społeczno-gospodarczego stanowić mogą podstawę do wyjaśniania przestrzennej polaryzacji preferencji politycznych w Polsce?”;

- praktyczny: jakie zalecenia należy formułować pod adresem działań praktycznych, wykraczających poza wąskie rozumienie polityki regionalnej, a odnoszących się do szeroko rozumianych polityk publicznych (edukacyjnej, zdrowotnej, fiskalnej, inwestycyjnej itd.). Domański pyta to formułując następująco: „czy władze publiczne powinny dążyć przede wszystkim do ograniczenia nierówności wyników czy nierówności szans?”.

1. Aksjologia

1.1. Jaka zasada sprawiedliwości społecznej?

Zarówno autorzy (Perdał i in. 2020), jak i Bolesław Domański odwołują się do dwóch ujęć sprawiedliwości społecznej: do równości wyników (poziomów dochodów, konsumpcji, zamożności, dostępu do urządzeń infrastruktury społecznej – można wymienić tu wiele wymiarów, co wymaga większej precyzji w definicji tego rozumienia sprawiedliwości) oraz do równości szans w uzyskaniu owej równości poziomów. W obydwu przywołanych tu opracowaniach wspomniana jest koncepcja Johna Rawlsa, zgodnie z którą – jak pisze Domański – „nawet duże nierówności, będące pochodną szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego jakiegoś terytorium, nie są niesprawiedliwe, jeśli prowadzą do znaczącej poprawy jakości życia grup najsłabszych”. W języku doktryny neoliberalnej określa się to metaforą „przypływu podnoszącego wszystkie łódzie”.

Koncepcja Rawlsa nie jest jedyną, którą można stosować do określania sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do układów terytorialnych. Alternatywnym ujęciem – mającym także właściwości analityczne – jest koncepcja merytokratyczna, wskazująca, że „nagroda” (nie rozstrzygamy, czy jest nią równość wyników, czy równość szans) jest pochodną „zasługi”, a więc wielkości i jakości wysiłku włożonego w jej uzyskanie. Piotr Sztompka (2012) określa tę koncepcję sprawiedliwości jako „sprawiedliwość dystrybutywną”². Autor ten słusznie wskazuje na konieczność dokonywania korekt w rozdziale dóbr (w domyśle także i usług). Interesujące w tej koncepcji jest połączenie strony podażowej (wkład w dobro wspólne), jak i popytowej (zaspokojenie potrzeb w skali masowej – tzw. efekt Ronaldo).

Czy ujęcie Rawlsa może być użyteczne w określaniu sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do zbiorowości terytorialnych? Byłoby to możliwe, gdybyśmy uznali, że rzeczywiście „przypływ podnosi wszystkie łódzie”. Tak się – jak można sądzić – jednak nie dzieje. Jak wskazują badania zróżnicowań dochodów do dyspozycji (w wyrażeniu PPS), w Polsce i na Węgrzech w okresie 2014–2018 miało miejsce niekorzystne różnicowanie się dochodów najbogatszych i najuboższych gospodarstw domowych³ w stopniu większym niż w innych krajach UE. Mimo to w 2018 r. zróżnicowanie dochodów w Polsce, mierzone relacją wartości pierwszego do piątego kwintyla, jest w Polsce mniejsze niż średnie w UE i wynosi ok. 4:1 (w UE średnio 5:1). Podobnie, zróżnicowanie to według poziomu wykształcenia jest zbliżone do tego, jakie występuje w większości krajów UE (Luksemburg ma największe, Słowacja najmniejsze)⁴. W zróżnicowaniu dochodów w Polsce duże znaczenie mają transfery socjalne, zmniejszające to zróżnicowanie w stopniu większym niż średnio w UE. Jest to wskaźnikiem dużego znaczenia wyrównawczej roli państwa w dokonywaniu wspomnianych przez Sztompkę korekt (co oczywiście nie znaczy, że te transfery nie powinny być konstruowane w bardziej racjonalny sposób).

Sądzę, że koncepcja merytokratyczna – z założeniem „korekt”, a także z uwzględnieniem poziomu minimum (o czym piszę dalej) – oddaje lepiej niż ujęcie Rawlsa istotę pojęcia sprawiedliwości

² Sztompka wymienia także inne ujęcia sprawiedliwości społecznej: komunitarywną, retributywną, transakcyjną oraz atrybutywną. Mają one znaczenie głównie pozamaterialne, dlatego pomijam je w dalszych rozważaniach.

³ „Among the EU Member States, more than one fifth of the population in Poland (22.2 %) and Hungary (20.7 %) was more than one income decile higher in 2018 than three years earlier. Equally, at least one fifth of the population in these same Member States experienced a downward transition of more than one income decile, 22.3 % in Hungary and 20.7 % in Poland” (EUROSTAT 2021, s. 10).

⁴ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Median_equivalised_disposable_income_of_the_population_aged_18-64_years,_analysed_by_educational_level,_2018_\(PPS_per_inhabitant\)_LCIE20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Median_equivalised_disposable_income_of_the_population_aged_18-64_years,_analysed_by_educational_level,_2018_(PPS_per_inhabitant)_LCIE20.png)

społecznej w odniesieniu do ujęć przestrzennych, choć doprecyzowania wymaga określenie, czy mówimy o jej ujęciu według „wyników” czy też „szans”.

Konieczna tu jest jednak pewna uwaga dodatkowa. Jak wskazuje Sztompka (2012), „przestrzeń międzyludzka jest ukonstytuowana przez rozmaite relacje, odniesienia jednych ludzi do drugich”. Nawet merytokratycznie uzasadnione różnice mogą być uznane za niedopuszczalne, powszechnie występuje bowiem tzw. efekt demonstracji, czyli porównywania się z tymi, którzy osiągają wyższe poziomy „wyników” i „szans”. Uznanie swojej pozycji za mniej korzystną – nawet w sytuacji, gdy obiektywnie jest ona akceptowalna – z reguły prowadzi do niezadowolenia.

1.2. Ekonomiczne różnice strukturalne a zróżnicowanie zamożności

Wydajność pracy jest silnie zróżnicowana między branżami gospodarki (tab. 1). W 2018 r.⁵ jeden pracujący w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (tzw. sektor I) wytwarzał jedynie 22,5 tys. wartości dodanej, co stanowiło nieco ponad 18% wartości średniej dla całej gospodarki, a ok. 8% tego, co wytwarzał jeden pracujący w sektorze finansowym. Co więcej, różnice są także znaczące między poszczególnymi regionami – największe w przypadku sektora I i wynoszą ok. 7:1 (najwyższa wartość dla woj. zachodniopomorskiego, najniższa dla woj. podkarpackiego i niewiele wyższa od tego ostatniego w woj. lubelskim).

Tab. 1. Wartość dodana brutto na 1 pracującego według rodzajów działalności w 2018 r. (ceny bieżące)

Kategorie	Polska	Wartość największa		Wartość najmniejsza		Max/Min
		województwo	wartość	województwo	wartość	
Ogółem	123 451	mazowieckie	159 749	lubelskie	88 072	1,8
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo	22 598	zachodniopomorskie	38 316	podkarpackie	6 099	6,3
Przemysł	155 138	mazowieckie	213 458	warmińsko-mazurskie	118 145	1,8
Handel, transport, komunikacja	144 291	mazowieckie	186 268	lubuskie	119 488	1,6
Finanse, ubezpieczenia, nieruchomości	276 418	podkarpackie	319 867	kujawsko-pomorskie	219 829	1,5
Pozostałe usługi	104 951	mazowieckie	124 307	podkarpackie	89 551	1,4

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2020, tab. 3 (141).

Struktura ludności zawodowo czynnej według działów gospodarki jest silnie zróżnicowana terytorialnie. Niestety, nie znamy dokładnych danych – będą one dostępne dopiero po zakończeniu spisu 2021⁶. Pewnym przybliżeniem są informacje zawarte w Roczniku statystycznym województw 2020 nt. wielkości zatrudnienia w sektorze I w ogóle pracujących. Województwa o najwyższych udziałach to: lubelskie (35%), świętokrzyskie (31%), podkarpackie (30%), podlaskie (28%), przy średniej krajowej równej ok. 15%. Są to regiony o najniższych wartościach wydajności pracy w rolnictwie, a więc także o najniższych wartościach PKB na mieszkańca. Jest więc oczywiste, że różnice w PKB na mieszkańca wynikają z nałożenia się na siebie udziałów w strukturze pracujących w poszczególnych sektorach o różnej wydajności pracy.

Strukturalne uwarunkowanie różnic przestrzennych jest powszechne⁷. Wystarczy przytoczyć wyliczenia Enrica Morettiego (2012), wskazujące, iż w obszarach koncentrujących działalność innowacyjną płace są wyższe niż na terenach o tradycyjnych strukturach społeczno-ekonomicznych. W krajach relatywnie słabiej rozwiniętych (szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej, ale także Południowej) zagrożenie biedą jest większe na obszarach wiejskich, najmniejsze zaś w dużych

⁵ Nie ma nowszych danych w układzie regionalnym.

⁶ RSW 2020 tab. 2 (34). Dane w odniesieniu do rolnictwa indywidualnego są szacunkowe, dokładniejsze będą pochodziły z NSP 2021. Być może są to wartości zawyżone z uwagi na formalne tylko zatrudnienie części osób w rolnictwie z powodu uzyskiwania w ten sposób dopłat bezpośrednich i innych pozaprodukcyjnych świadczeń – skala tego zjawiska nie jest jednak znana.

⁷ Warto w tym miejscu zasygnalizować problem relacji poziomu zróżnicowań i możliwości rozwoju. Jak wskazuje Michał Brzeziński (2017), badania OECD i MFW sugerują, że wpływ nierówności na wzrost jest ujemny. Jest to jednak odrębny problem, w którym kierunek zależności przyczynowo-skutkowej nie jest oczywisty.

miastach – odwrotnie niż w wyżej rozwiniętych krajach Europy Zachodniej (Kastrop i in. 2019). Przykłady na potwierdzenie tej tezy można mnożyć.

Odnosząc te różnice strukturalne do merytokratycznej zasady sprawiedliwości społecznej w ujęciach terytorialnych, staje się oczywiste, że różnice w wynagradzaniu pracy (a więc „zasług”) w poszczególnych regionach (zakładamy tu, że relacje cen produktów i usług oddają proporcje tych zasług zarówno w ujęciu popytowym, jak i podaźowym) są uzasadnione różnicami w strukturach społeczno-gospodarczych tych regionów. Nie wnikam w tym miejscu w możliwość zmian owych struktur – w wielu wcześniejszych wypowiedziach zajmowałem w tej mierze stanowisko bardzo sceptyczne, wskazując zarówno na procesy „długiego trwania”, jak i na współcześnie ograniczoną rolę państwa we wpływaniu na lokalizację działalności gospodarczej, bowiem decyzje lokalizacyjne są podejmowane przez samodzielne podmioty ekonomiczne, a władze publiczne mogą na nie wpływać jedynie w sposób pośredni (i z reguły mało skuteczny).

Bezwzględne stosowanie merytokratycznej zasady sprawiedliwości społecznej w układach terytorialnych – odniesionej do rozumienia tej sprawiedliwości jako „równość wyników” i „równość szans” – prowadziłoby do ogromnych i trwałych różnic w poziomie życia zarówno w wymiarze dochodowym, jak i w dostępie do urządzeń infrastruktury społecznej (należy pamiętać, że system finansowy budżetów samorządowych jest pochodną terytorialnych struktur gospodarczych)⁸. Różnice te łagodzą dwa procesy: wyrównawcza rola państwa oraz migracje. Ten pierwszy czynnik uwidocznia się w zasileniach budżetów samorządów terytorialnych (gmin, powiatów, województw) dotacjami i subwencjami, a także funduszami europejskimi, co jest dość oczywiste⁹. Z aksjologicznego punktu widzenia istotny jest natomiast czynnik migracji.

1.3. Migracje a sprawiedliwość społeczna

Zarówno w rozważaniach zespołu autorów Perdała i in. (2020), jak i Domańskiego migracje zostały zupełnie pominięte. Jednak pytanie, czy każdemu należy starać się zapewnić określony poziom dochodów i dostępu do urządzeń infrastruktury społecznej niezależnie od miejsca zamieszkania, jest pytaniem istotnym. Pytanie to można zaostriżyć: czy każdy obywatel Polski ma prawo do domagania się określonego standardu dochodowego i dostępu do usług podstawowych (tu warto zastanowić się nad ich zakresem) niezależnie od tego, gdzie mieszka (z wyboru lub konieczności)?

Na pytanie to w wielu przypadkach ludzie odpowiadają, poszukując lepszych (czyli stwarzających większe szanse na lepszą edukację, oferujących wyższe zarobki, bogatsze wyposażenie w infrastrukturę itp.) miejsc do życia¹⁰. Po 1945 r. cały przyrost ludności w Polsce ułożył się w miastach, mimo większego przyrostu naturalnego na obszarach wiejskich, co było wynikiem właśnie migracji ze wsi do miast¹¹. Przez większość okresu powojennego ludzie migrowali także z miast mniejszych do większych, co w ostatnich latach prowadziło do demograficznego rozwoju obszarów metropolitalnych, przy jednoczesnym odpływie mieszkańców z niektórych metropolii do terenów je otaczających. Równocześnie w ludnościowej wymianie z zagranicą Polska miała stały bilans ujemny, który nasilił się szczególnie po 2004 r. – ostatnio nieco łagodzony napływem z Ukrainy (ponad 1,2 mln) i pojawiającymi się powrotami z Wielkiej Brytanii¹². Emigracja w większości przypadków prowadziła do poprawy warunków życia osób opuszczających Polskę.

⁸ Najwyższe wpływy podatkowe na jednego mieszkańca (tzw. wskaźnik G) ma gmina Kleszczów (w 2020 r. – 31 028,40 zł), najniższe gmina Potok Górny (454,97 zł). W najgorszej sytuacji są gminy rolnicze o niskiej bazie podatkowej (na co ma wpływ także obecny system podatkowy) – muszą być hojnie zasilane przez środki pochodzące z budżetu państwa.

⁹ Współczynnik zmienności dochodów własnych gmin na jednego mieszkańca w 2019 r. wynosił 0,61, natomiast współczynnik ten dla wydatków z budżetów gmin na jednego mieszkańca – 0,23 (co jest wartością bardzo małą dla tak dużego zbioru jednostek).

¹⁰ Polska nie jest jedynym krajem o szybko wyludniających się obszarach wiejskich: „For nations like Latvia, where the depopulation crisis is particularly pressing, the prevalence of migration for better economic conditions is not just international, but internal. Rural areas in the country are being deserted for Riga, with promises of better job opportunities and connectivity”, <https://emerging-europe.com/news/emerging-europes-attempts-to-counter-depopulation-are-failing/>.

¹¹ Niezwykle interesujący materiał obrazujący przepływy ludności między gminami (co prawda mierzone meldunkami, co zaniża te wartości) można znaleźć pod adresem: <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,22109887,polska-mapa-prze-prowadzek-skad-jest-twoj-nowy-sasiad-i-dokad.html>.

¹² Problem otwartości na napływ migracyjny jest złożony: „[...] many other countries facing demographic decline have not adopted immigration as a strategy. Japan, Hungary, Slovakia, the Baltic states, and others are facing substantial declines

W tym kontekście należy przypomnieć raport Banku Światowego z 2009 r. (World Bank 2009) wskazujący, iż koncentracja działalności gospodarczej jest jednym z najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego – a koncentrację tę wspomagają migracje¹³ z miejsc niżej do wyżej rozwiniętych, charakteryzujących się wyższą produktywnością pracy, a więc wyższymi z niej dochodami. Raport ten wzbudził wiele kontrowersji, co w pewnym stopniu było uzasadnione, bowiem sugestie koncentracji terytorialnej formułowano w sposób zbyt jednostronny i nadmiernie uniwersalny. Wiele z zarzutów było jednak chybionych, w tym najważniejszy z nich, wskazujący na domniemaną „aprzeszrenność” tego raportu. Owa „aprzeszrenność” odnosiła się bowiem jedynie do postulatu „ślepych przestrzennie” (*spatially blind*) instytucji, co jest w absolutnej zgodzie z postulowaną m.in. przez Sztompkę metazasadą mówiącą o „równym traktowaniu i stosowaniu zasad, tych samych i tak samo, w odniesieniu do wszystkich” (Sztompka 2012, s. 254). Postulowanie migracji z ośrodków mniejszych do większych miało w założeniach raportu wzmacniać równość i inkluzywność.

Pytanie o to, czy migracje mogą być uznane za dopuszczalne, a nawet zalecane sposoby na zwiększanie zakresu dystrybtywnej sprawiedliwości społecznej, jest pytaniem otwartym. Należy przy tym pamiętać, że o ile ludność napływająca do miejsc o wyższym poziomie rozwoju z reguły poprawia swoje położenie¹⁴, to warunki życia ludności pozostającej na obszarach tracących mieszkańców z reguły ulegają pogorszeniu (wróć do tej kwestii w dalszej części tekstu). Zagadnienia te były przedmiotem ogólnoeuropejskich studiów nad obszarami wyludniającymi się w ramach programu ESPON (ESCAPE 2020).

2. Empiria. Zróznicowania terytorialne a postawy i zachowania polityczne

Polska jest krajem o przeciętnym – w skali europejskiej – poziomie zróżnicowań regionalnych, są one przy tym dość stabilne w czasie. Po okresie silnego wzrostu tych zróżnicowań, będącego wynikiem przyspieszonej metropolizacji, po 2012 r. obserwuje się w Polsce zahamowanie procesów dywergencji regionalnej. Jest ono w znacznym stopniu wynikiem „wzmocnienia procesów dyfuzji rozwoju z niektórych obszarów metropolitalnych na tereny bardziej od nich oddalone. Ponadto, wiele nawet peryferyjnie położonych układów lokalnych odnosi sukcesy w wyniku sprawnej polityki rozwoju, co przyczynia się do spadku zróżnicowań terytorialnych” (Gorzela i Smętkowski 2019, s. 3).

Jest to w znacznym stopniu ciągle jeszcze hipoteza, którą należy potwierdzać w dalszych badaniach, bowiem badania nad zmianami terytorialnych zróżnicowań w Polsce nie prowadzą, niestety, do jednoznacznych wniosków. Jest kilka powodów takiego stanu rzeczy: opóźnienia w danych nt. PKB w przekrojach NUTS 3; częste zmiany granic polskich NUTS 3 (prawdopodobnie z tego powodu wiele polskich NUTS 3 zostało wyłączonych z niezwykle ciekawych analiz prezentowanych w pracy: Kilroy i Granau 2020); różne wyniki w zależności od przyjętej skali porównań (województwa – NUTS 3 – powiaty – gminy) i/lub różne kategorie stosowane w porównaniach (PKB dla województw i NUTS 3, dochodów własnych budżetów lokalnych dla powiatów i gmin). Wpływ pandemii COVID-19 na zróżnicowania regionalne Polski jest jeszcze oczywiście nieznanym.

Niezależnie od istniejących zróżnicowań wiele obszarów – szczególnie układów lokalnych – znajduje się w trudnej i pogarszającej się sytuacji społecznej i gospodarczej. Są one dość dobrze identyfikowane zarówno w badaniach naukowych (np. Rosner i Stanny 2016; Wilczyński 2017; Śleszyński 2018), jak i dokumentach oficjalnych (Koncepcja 2011; Strategia 2017). Depopulacja pogłębia ich syndrom niedorozwoju i, jak wskazuje Ryszard Wilczyński, pojawiają się sytuacje „bez odwrótu”, czyli takie, w których nie można liczyć na odwrócenie niekorzystnych trendów

in population but have not adopted immigration as a compensating strategy. In these societies, so far, the desire to maintain a linguistic and culturally homogeneous society has outweighed the economic, fiscal, and geopolitical risks of declining populations. If pronatalist policies do not yield sufficient increases in birth rates, these choices will probably have to be revisited” (Vollset i in. 2020, s. 1303).

¹³ „And the market forces of agglomeration, migration, and specialization can, if combined with progressive policies, yield both a concentration of economic production and a convergence of living standards” (World Bank 2009, s. 2).

¹⁴ Napływ migracyjny przyczynia się do dynamizacji rozwoju obszarów przyjmujących migrantów – regionalne różnice w PKB na mieszkańca są wyższe niż różnice w PKB na osobę pracującą (EUROSTAT 2020).

demograficznych, społecznych i gospodarczych, nawet za cenę bardzo intensywnej interwencji zewnętrznej. Do zagadnienia tego powrócę w następnym punkcie niniejszego tekstu.

Niejaką obok głównego nurtu niniejszego wywodu, dotyczącego zagadnień sprawiedliwości w ujęciach terytorialnych, warto odnieść się do drugiego wątku artykułu Perdała i in. (2020) oraz polemicznego względem niego tekstu Domańskiego, czyli do związków między zróżnicowaniami społeczno-gospodarczymi a postawami i zachowaniami politycznymi w układach przestrzennych.

Jak wielokrotnie pisałem (zob. np. Gorzelak 2016a), w Polsce można wskazać na czterokładnikowy syndrom kształtowania różnic terytorialnych:

1. Historycznie wykształcone różnice, sięgające późnego średniowiecza, kiedy Wisła stała się barierą procesów modernizacji technologicznych i instytucjonalnych płynących z Zachodu, zmodyfikowane przez granice zaborów 1815–1918.
2. Procesy transformacji postsocjalistycznej, przebiegające najlepiej w wielkich miastach i w silniej zurbanizowanych regionach.
3. Czynniki kulturowo-historyczne, na które składają się takie postawy, jak religijność, rodzinność (np. urodzenia nieślubnych dzieci, częstotliwość rozwodów¹⁵), przywiązanie do tradycji, wybory polityczne, a także „zasiedzialość” ludności (zob. np. doskonałe zestawienie Mariusza Kowalskiego [2016]¹⁶).
4. Sprawność samorządów lokalnych (Gorzelak 2016b).

Czynniki te w najbardziej syntetycznym ujęciu (zob. Zagórski i in. 2009) można obrazować na osiach:

- południowy zachód (wyżej rozwinięty, lepiej przechodzący przez transformację) – północny wschód (wartości niższe),
- północny zachód (postawy bardziej promodernizacyjne, wyższa sprawność samorządów) – południowy wschód (postawy bardziej tradycyjne).

Podobne spostrzeżenia co do wymiarów przestrzennych zróżnicowań w Polsce były poczynione także kilkadziesiąt lat temu (Gorzelak 1977). Wskazałem wtedy, iż poziom rozwoju (ujmowany wtedy jako syndrom urbanizacja–uprzemysłowienie–wysoki poziom życia) zmienia się od wysokiego na południowo-zachodnim krańcu Polski do niskiego na krańcu północno-wschodnim, natomiast czynnik strukturalno-historyczny ma gradient „prostopadły” do poprzedniego (północny zachód – południowy wschód). W latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku nie można było oczywiście badać ani postaw politycznych, ani też funkcjonowania nieistniejącego wtedy samorządu terytorialnego. Ponadto, po 1990 r. pojawiły się wcześniej nieznane zmiany strukturalne – szybki rozwój układów metropolitalnych oparty na dezindustrializacji i rozwoju usług wiedzy. Jednak porównanie obydwu analiz (z lat siedemdziesiątych i z okresu obecnego) wskazuje na dużą stabilność owych wymiarów (podział na miasto–wieś został zastąpiony przez podział na obszary metropolitalne i pozametropolitalne, natomiast czynnik strukturalno-kulturowy w zasadzie się nie zmienił). Wymiarów tych nie należy łączyć, są to bowiem zespoły zjawisk o odmiennej zmienności przestrzennej.

Powyższe tezy podają w wątpliwość słuszność założeń, na których oparte są analizy prezentowane w artykule Perdała i in. (2020), zgodnie z którymi podział na „Polskę solidarną” i „Polskę liberalną” ma swoje źródła głównie w zróżnicowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a ten z kolei jest pochodną granic reliktowych (czyli zaborczych). Autorzy dokonali jednoczynnikowej interpretacji różnic w zachowaniach politycznych, podczas gdy w tym wypadku należy zastosować interpretację dwuczynnikową: owszem, zróżnicowanie poziomu rozwoju (zarówno w ujęciu historycznym, jak i w wyniku transformacji postsocjalistycznej) ma swoje istotne źródła w granicach reliktowych (wyższy poziom rozwoju w Wielkopolsce, na Dolnym Śląsku, a także w znacznych częściach tzw. Ziem Odzyskanych, niższy w tzw. Galicji i najniższy w tzw. Kongresówce). Jednak owe granice uwidoczniają się także w przestrzennym zróżnicowaniu wymiaru kulturowo-politycznego. Preferencje polityczne są wynikiem nałożenia się tych dwóch zespołów czynników.

O nieadekwatności tezy o wpływie procesów transformacji na zachowania polityczne powinien przesądzić jeden argument. Oto w I turze wyborów prezydenckich (25 listopada 1990 r.) przestrzenny

¹⁵ Zob. np. <https://wbdata.pl/mapa-rozwodow-w-polsce-2016/>.

¹⁶ W zestawieniu tym uderza stabilność terytorialnych różnic w głosowaniu na „prawicę” i „lewicę”, sięgająca lat trzydziestych XX w.

rozkład głosów na Tadeusza Mazowieckiego był bardzo zbliżony z rozkładami w kolejnych wyborach – kandydat ten uzyskał więcej głosów na Ziemiach Zachodnich i Północnych, w Wielkopolsce i w wielkich miastach niż w byłym zaborze rosyjskim i austriackim¹⁷. Na Mazowieckiego głosowali ci, którzy wierzyli w powodzenie „programu Balcerowicza”, który do momentu tych wyborów przyniósł znacznie więcej społecznych problemów niż korzyści – programu firmowanego przez rząd, którego premierem był Mazowiecki.

Porównajmy np. byłe zabory: rosyjski („Kongresówkę”) i austriacki („Galicję”). Zarówno wyjściowy (po 1990 r.) poziom rozwoju, jak i przebieg transformacji w Galicji kształtowały się korzystniej niż w Kongresówce – a jednak poparcie dla PiS jest wyższe w Polsce południowo-wschodniej niż w centralnej, tak samo jak poparcie dla „prawicy” było tam wyższe w latach trzydziestych XX w. niż w większej części byłego zaboru rosyjskiego (Kowalski 2016). Podobnie brak poparcia dla PiS, a także postawy proeuropejskie wyrażone w referendum 2003 r. na Ziemiach Zachodnich i Północnych są silniejsze niż w Wielkopolsce (były zabór pruski) mimo niższego wyjściowego poziomu rozwoju oraz trudniejszej transformacji.

Bardzo ciekawe są zależności między postawami religijnymi a zachowaniami wyborczymi. Jak wskazuje statystyka Kościoła katolickiego (Annuarium 2020, mapy 1–4), udział w praktykach religijnych jest znacznie intensywniejszy w byłym zaborze austriackim, wschodniej Polsce oraz w byłym zaborze pruskim niż na Ziemiach Zachodnich i w zachodniej części byłej Kongresówki. Jednak mieszkańcy Wielkopolski i Górnego Śląska głosują odmiennie niż mieszkańcy Polski Wschodniej i południowo-wschodniej. Te różnice są więc pochodną utrwalonych różnic kulturowych i ekonomicznych.

Zwróćmy także uwagę na polityczne zachowania mieszkańców obszarów, w których występuje relatywnie większe nasilenie mniejszości narodowych (powiat hajnowski, wschodnia część powiatu białostockiego, także Opolszczyzna). Prawie we wszystkich aktach wyborczych mieszkańcy tych obszarów głosowali przeciw PiS, choć – według Kowalskiego (2016) – z odmiennych pozycji ideologicznych: na Podlasiu lewicowych, na Opolszczyźnie liberalnych. W obydwu tych regionach poparcie dla integracji europejskiej było szczególnie wysokie. Czyli nie tylko „reliktowość” regionalna ma wpływ na zachowania wyborcze, ale także uwarunkowania kulturowe i etniczne oraz fakt przynależności do określonego wyznania, odrębnego od powszechnie występującego w Polsce katolicyzmu (prawosławie na Podlasiu i protestantyzm na Opolszczyźnie¹⁸).

W świetle powyższego nie należy więc rozważać czynników kształtujących postawy polityczne w Polsce opierać na tezie Andrésa Rodrígueza-Pose (2017), według której są one pochodnymi reakcji na trudności rozwojowe „miejsc, które nie mają znaczenia” (*places that do not matter*). Pomijając już to, że Rodríguez-Pose koncentruje się na miastach upadającego przemysłu, a w Polsce miejsca takie to głównie peryferyjne obszary wiejskie, postawy polityczne są kształtowane także – a być może głównie – przez czynniki kulturowe, czasem etniczne i religijne, których przestrzenne zróżnicowania tylko w pewnym stopniu, ale nie dokładnie, są zbliżone ze zróżnicowaniami poziomu i dynamiki rozwoju gospodarczego. W tej mierze zgodzić się trzeba z Domańskim, który kwestionuje zależność terytorialnego zróżnicowania zachowań politycznych od czynników gospodarczych.

Tak więc to nie rozróżnienie między „Polską solidarną” i „Polską liberalną”, tylko tradycyjne podziały kulturowe były i są głównym czynnikiem kształtowania postaw ideologicznych i wyborów politycznych. Podobnie ujmuje to Kowalski (2016): „Rolnictwo indywidualne sprzyja opcji ludowej, urbanizacja – opcji liberalnej. Czynniki kulturowe na niektórych obszarach modyfikuje oddziaływanie czynnika strukturalnego”.

3. Działania praktyczne

W kontekście niniejszych rozważań istotne są dwa pytania:

- jak należy dążyć do spełnienia zasady sprawiedliwości społecznej w perspektywie terytorialnej?

¹⁷ <http://www.mapki.ga/prez1990/mazowiecki>

¹⁸ <https://i2.wp.com/detektywprawdy.pl/wp-content/uploads/2016/05/mapareligi.jpg>

- w szczególności jakie działania należy podejmować w tej mierze w sytuacjach szczególnie niekorzystnych, wynikających z trwałej depopulacji i osiągnięcia przez niektóre układy lokalne „punktów bez powrotu”?

3.1. Rozwój a sprawiedliwość społeczna

W dotychczasowych podejściach do polityki regionalnej dominuje teza, iż sprawiedliwość społeczną w układach terytorialnych można starać się zapewnić przez stymulowanie rozwoju gospodarczego tych układów, tak w skali regionalnej, jak i lokalnej, który to rozwój ma prowadzić do podniesienia poziomu życia ich mieszkańców, a więc do zmniejszenia różnic w tym zakresie względem obszarów wyżej rozwiniętych. Dodatkowe założenie mówi, że można to osiągnąć przez zewnętrzne wspomaganie tych układów zasileniami finansowymi¹⁹. Na tych przesłankach jest oparta zarówno polityka regionalna (obecnie polityka spójności) UE, jak i krajowe polityki regionalne prowadzone na szczeblu krajowym²⁰.

Niestety, bogate i wieloletnie już doświadczenie wskazuje, że założenia te nie są spełniane w rzeczywistości. W wielu (o ile nie w większości) krajów różnice w poziomie rozwoju utrzymują się przez dekady, jeżeli nie przez stulecia, mimo intensywnych działań podejmowanych – z reguły przez podmioty zewnętrzne względem tych układów terytorialnych – zmierzających do przyspieszenia ich rozwoju gospodarczego. Jak starałem się wykazać kilkanaście lat temu (Gorzelak 2003), zewnętrzna interwencja może okazać się skuteczna, jeżeli prowadzi do przyspieszenia zmian strukturalnych w układach nią objętych. Tak się jednak z reguły nie dzieje, interwencja ta często jest bowiem wykorzystywana do spowolnienia tych zmian albo zmiany te, jeżeli nawet zachodzą, są wolniejsze względem tych, jakie mają miejsce w znacznie wyżej rozwiniętych układach terytorialnych. Występuje tu także problem „niewypracowanego dochodu”, często zmniejszającego motywację dokonywania tych zmian – z reguły bolesnych społecznie, a więc niepopularnych politycznie (Wojtowicz 2019). Jest to szczególnie istotne obecnie, kiedy rozwój jest napędzany innowacjami i postępem technologicznym, czemu układy relatywnie słabiej rozwinięte w żaden sposób nie mogą sprostać. W konsekwencji różnice w poziomie i strukturze rozwoju rosną, podobnie jak różnice w poziomie życia, bowiem w regionach i układach lokalnych słabiej rozwiniętych ciągle produktywność czynników produkcji jest relatywnie niska. Różnice te – tak w wymiarze wyników, jak i szans – muszą więc się utrzymywać, choć zgodnie z hipotezą Jeffreya G. Williamsona (1965)²¹ od pewnego poziomu rozwoju powinny ulegać stałemu zmniejszaniu, co jest jednak możliwe – i co zachodzi w skali regionalnej, choć nie zawsze w skalach lokalnych – w krajach wysoko rozwiniętych.

Znaczące różnice są przedmiotem wyrównawczej aktywności państwa, kierowanej zarówno do układów terytorialnych, jak i do poszczególnych osób czy gospodarstw domowych. Występują jednak sytuacje skrajne, których taka ogólna, systemowa interwencja nie jest w stanie wyeliminować. W przypadku gospodarstw domowych stosowana jest pomoc socjalna, kierowana bezpośrednio do określonych rodzin i osób. Wykorzystywana jest w tym celu kategoria „minimum socjalnego”, określającego pewien poziom dochodów niezbędnych dla poszczególnych kategorii gospodarstw. W przypadku układów terytorialnych sytuacja jest bardziej skomplikowana, bowiem wiele jest układów terytorialnych znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach. Warto w tym kontekście bliżej rozpatrzeć ideę przestrzennego minimum socjalnego (Gorzelak 1985), przywołaną już przez Domańskiego. Pisałem wtedy:

¹⁹ Dotykamy tu problemu większej efektywności zainwestowanych środków na obszarach wyżej rozwiniętych niż na obszarach rozwiniętych niżej. „Badania IMF [...] pokazują, że w gospodarkach rozwiniętych wzrost inwestycji publicznych podnosi poziom produkcji o 0,4% w roku poniesienia i o 1,5% po czterech latach. Z kolei w krajach rozwijających się wpływ ten jest mniejszy i wynosi około 0,25% w pierwszym roku i 0,5% po czterech latach” (IMF 2015). Zależność ta występuje także w przypadku regionów.

²⁰ Poglądy te są ostatnio słusznie kwestionowane: „Local and regional stakeholders were critical of the economic growth orientated focus of EU policies arguing that a narrow focus on economic development did not solve many of the underlying causes of rural shrinkage and masked fine-scaled geographical differences within regions” (ESCAPE 2020, s. 40).

²¹ Jak wiadomo, badanie Williamsona było metodologicznie niepoprawne (różne skale jednostek przestrzennych, różne kategorie porównywanych dochodów), lecz, paradoksalnie, późniejsze analizy zdają się potwierdzać jego hipotezy.

Badaniom przestrzennych zróżnicowań warunków i jakości życia w skali indywidualnej należy stworzyć pewną absolutną bazę odniesienia, analogiczną do tej, jaką minimum socjalne stanowi dla badań zróżnicowań dochodów. Bazą taką jest przestrzenne minimum socjalne. Powinno ono zostać utworzone jako zespół społecznie uznanych za minimalne progów dostępności do poszczególnych urządzeń szeroko rozumianej infrastruktury społecznej, obejmującej także mieszkania i handel detaliczny oraz krytycznych wartości określających jakość środowiska, w którym ludzie żyją na co dzień. [...] Połączone z dochodowym minimum, przestrzenne minimum socjalne pozwala[łoby] na objęcie polityką społeczną [...] całą sferę życia człowieka, nie tylko zaś jego pieniężnego wyrazu.

Opracowanie takiego minimum jest oczywiście trudne, trudniejsze niż minimum dochodowego. Należy jednak postulować pogłębienie refleksji na ten temat. Istotny dorobek został już zebrany nt. dostępności komunikacyjnej pewnych urządzeń infrastruktury społecznej (szkół, ośrodków zdrowia, zob. Komornicki 2019). Obecnie należy dążyć do integracji poszczególnych ujęć, w tym także przestrzennego minimum socjalnego z przestrzennymi ujęciami minimum dochodowego, wyznaczając obszary niespełniające założonych standardów²².

3.2. Szanse obszarów zmarginalizowanych – mit polityki regionalnej?

Do listy mitów, które swego czasu wymieniałem w odniesieniu do polityki regionalnej (Gorzalak 2009), należy dopisać kolejny: możliwość zahamowania depopulacji obszarów wyludniających się i przywrócenie zdolności ich endogennego rozwoju. Mit ten pokutuje w Polsce jeszcze dziś (Strategia 2017), choć np. w Niemczech możliwość ta jest jednoznacznie kwestionowana (Wilczyński 2017; por. także Halamska 2018).

W „politycznie poprawnej” literaturze nt. rozwoju regionalnego i lokalnego istotne miejsce zajmuje teza o „wykorzystywaniu endogennych potencjałów”, które miałyby istnieć w każdym układzie terytorialnym i które mogą być wykorzystane dla przyspieszenia (a czasem wręcz zapoczątkowania) ich rozwoju. Stawiam dość mocną tezę: w wielu przypadkach potencjałów tych brak. Co może zaoferować peryferyjna miejscowość zamieszkiwana głównie przez osoby w wieku poprodukcyjnym, cierpiąca na stały odpływ osób młodych, pozbawiona infrastruktury, połączeń transportowych, atrakcyjnego krajobrazu i walorów przyrodniczych? Przypadków takich, nawet w większej skali przestrzennej, jest w Polsce wiele. Jak twierdzi Wilczyński (2017), są to często sytuacje „bez powrotu”. Nawet jeżeli uznamy, że mogą one być atrakcyjne dla turystów poszukujących spokoju, to albo rzeczywiście będą mieli ten spokój – lecz wtedy musi ich być niewielu, a więc baza ekonomiczna oparta na turystyce takiego układu będzie niewielka – albo napłynie ich zbyt wielu i walor „spokoju” bezpowrotnie zaniknie. Wątpliwa jest w tym kontekście teza Marii Halamskiej (2018, s. 83), iż „niedorozwój może się stać czynnikiem rozwoju w sytuacji, gdy zostanie zdefiniowany jako zasób (np. dla wiejskiej turystyki) i wykorzystany w strategii rozwoju”²³.

Wracamy w ten sposób do zagadnienia sprawiedliwości społecznej, bowiem w takich – nie bójmy się jasno powiedzieć – skazanych na upadek miejscach, czy nawet większych układach lokalnych, mieszkają przecież ludzie, którzy nie mogą mieć nadziei na gospodarcze odrodzenie tych układów, nawet przy znaczących zasileniach zewnętrznych. W dodatku są to w znacznej części osoby starsze, mniej mobilne, często wymagające pomocy i opieki, której pozostali mieszkańcy nie mogą w pełni zapewnić, bowiem już ich tam niewielu pozostało. Jak tę sprawiedliwość – polegającą na dostarczeniu im niezbędnych dóbr i usług, spełniających wymogi minimum socjalnego w wymiarze przestrzennym – zapewnić?

Pewne sugestie na ten temat znajdujemy we wspomnianym już artykule Halamskiej, w którym wskazano, że należy dopuścić do „zwijania się” niektórych układów lokalnych (miejscowości, zespołu wsi, gminy, nawet zespołu gmin) i nie marnotrawić środków na przeciwdziałanie odpływowi migracyjnemu i nieskutecznemu stymulowaniu niemożliwego do przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Konieczne jest proaktywne zarządzanie często niekorzystną – lecz nieuchronną – zmianą,

²² Wagę tego problemu podkreśla m.in. RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-5-wykluczenie-transportowe-mieszka%C5%84%C3%B3w-mniejszych-miejscowo%C5%9Bci-blok-c>.

²³ Kilkadziesiąt lat temu znany felietonista Hamilton (Jan Z. Słojewski) przewrotnie sugerował, by wykorzystując nasze zacofanie, Polska przyjęła strategię bycia „hippisek narodów”. Nie była to strategia obiecująca, niestety.

które powinno zastąpić reaktywne (i w związku z tym mało skuteczne) działanie już po tym, jak zmiana ta zaszła. Wymaga to przedsięwzięć nieszablonowych, do tej pory w Polsce w systematyczny, zorganizowany sposób niepodjęmowanych, takich np. jak:

- zastępowanie rozkładowego transportu publicznego transportem uruchamianym *ad hoc* (np. taksówkowym), w miarę (racjonalnych) potrzeb, współfinansowanym ze środków publicznych²⁴;
- wspieranie handlu obwoźnego i usług mobilnych;
- zorganizowanie systematycznie działających ruchomych punktów opieki zdrowotnej, badań diagnostycznych itp.;
- racjonalizowanie sieci szkół ze sprawnym dowozem uczniów;
- zapewnienie łączny internetowych nawet w oddalonych, małych miejscowościach i/lub wspieranie łączny mobilnych.

Propozycje powyższe nie wyczerpują listy możliwych rozwiązań, które powinny być uruchomione w formie programu współfinansowanego ze środków rządowych przez właściwe samorządy lokalne. Interwencja państwa (rządu i samorządu) jest konieczna, bowiem „siły rynkowe” nie zapewnią wystarczającego poziomu obsługi w sytuacjach szczególnie niekorzystnych. Powołanie takiego programu może się dokonać jedynie po przeprowadzeniu precyzyjnego zdiagnozowania miejsc i terenów, w których przestrzenne minimum socjalne nie jest osiągnięte – które to minimum oczywiście musi uprzednio zostać zdefiniowane i zdiagnozowane.

Podsumowanie

Niniejszy tekst jest głosem w dyskusji nad problemem sprawiedliwości społecznej w ujęciu terytorialnym oraz nad uwarunkowaniami przestrzennych różnicowań postaw i zachowań politycznych. Zagadnienia te wiążą się bowiem z depryzacją społeczną, spowodowaną splotem niekorzystnych procesów zachodzących w danym układzie terytorialnym, co może prowadzić do podatności na propozycje populistyczne, które sprawiają wrażenie rozwiązywania istniejących problemów, a w rzeczywistości odsuwają te rozwiązania na czasy późniejsze, co będzie trudniejsze, bowiem problem pozostaje i się pogłębia. Należy wyrazić uznanie dla zespołu poznańskiego, jak i dla Bolesława Domańskiego za wywołanie interesującej dyskusji z jednoczesną nadzieją, że będzie ona kontynuowana.

Literatura

- Annuario, 2020, *Annuario Statisticum Ecclesiae In Polonia AD 2020*, Warszawa: ISKK.
- Brzeziński M., 2017, „Nierówności dochodowe i majątkowe w Europie – fakty, przyczyny, konsekwencje”, https://www.researchgate.net/publication/320386095_Nierownosci_dochodowe_i_majatkowe_w_Europie_-_fakty_przyczyny_konsekwencje.
- ESCAPE, 2020, *European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance*, Luxemburg: ESPON, <https://www.espon.eu/escape>.
- EUROSTAT, 2020, *GDP per capita in EU Regions*, Newsrelease 38, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/1-05032020-AP-EN.pdf/81807e19-e4c8-2e53-c98a-933f5bf30f58.
- EUROSTAT, 2021, *Living Conditions in Europe – Income Distribution and Income Inequality*, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/67011.pdf>
- Gorzelak G., 1977, „Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województw a kierunki ich specjalizacji gospodarczej”, *Wiadomości Statystyczne*, nr 7.
- Gorzelak G., 1985, „Przestrzenne aspekty jakości życia i sprawiedliwości społecznej”, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro II*, Warszawa: Wydział Pracy Posłów i Radnych Stowarzyszenia PAX, s. 69–83.
- Gorzelak G., 2003, Bieda i zamożność regionów (założenia, hipotezy, przykłady), *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(11), s. 37–59.
- Gorzelak G., 2009, „Fakty i mity rozwoju regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(36), s. 5–27.

²⁴ W Finlandii dowozi się osoby starsze do ośrodka zdrowia taksówką, co jest bardziej opłacalne niż trzymanie stałego sanitarnego taboru transportowego na obszarach słabo zaludnionych.

- Gorzela G., 2016a, „Czynniki i wymiary regionalnych różnicowań Polski”, w: A. Górny, P. Kaczmarczyk, M. Lesińska (red.), *Transformacje. Przewodnik po zmianach społeczno-ekonomicznych w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 202–209.
- Gorzela G., 2016b, „Koniunktura w Polsce lokalnej”, w: G. Gorzela (red.), *Polska gmina 2015*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 47–80.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2019, *Rozwój regionalny, polityka regionalna*, Warszawa: FOR.
- Halamska M., 2018, „Wspierać czy zalesiać? Dylematy rozwoju wiejskich obszarów problemowych”, *Wież i Rolnictwo*, nr 3(180), s. 69–91.
- IMF, 2015, *Making Public Investment More Efficient*, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061-115.pdf>.
- Kastrop C., Ponattu B., Schmid J., Schmidt S., 2019, *The Urban-Rural Divide and Regionally Inclusive Growth in the Digital Age*, G20 Insights, https://www.g20-insights.org/policy_briefs/the-urban-rural-divide-and-regionally-inclusive-growth-in-the-digital-age/.
- Kilroy A., Granau R., 2020, *Economic Growth in European Union NUTS-3 Regions*, Policy Research Working Paper 9494, Washington D.C.: World Bank.
- Komornicki T., 2019, *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Warszawa: forumIdei, Fundacja Batorego.
- Koncepcja, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MliR, Warszawa.
- Kowalski M., 2016, *Trwałość geograficzna wyników wyborów w Polsce*, IGiPZ PAN, https://www.igipz.pan.pl/tl_files/igipz/ZGMiL/osoby/sleszynski/JOW_seminarium_Prezentacja_MKowalski.pdf.
- Moretti E., 2013, *The New Geography of Jobs*, Boston–New York: Mariner Book.
- Perdał R., Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., 2020, „Geograficzny wymiar (nie)sprawiedliwości społecznej – wyzwania rozwoju regionalnego i lokalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr (3)81, s. 23–50.
- Rosner A., Stanny M., 2016, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II*, Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej i Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Rodríguez-Pose A., 2017, „The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, t. 11, nr 1, s. 189–209.
- Strategia, 2017, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa.
- Sztompka P., 2012, „Paradoks sprawiedliwości społecznej: równość zasad nierówności”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. 74, nr 4, s. 239–255.
- Śleszyński P., 2018, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deklomracji w Polsce*, Kraków: Klub Jagielloński, http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2018/07/profesor_%C5%9Ale-szy%C5%84ski-polska-%C5%9Brednich-miast.-za%C5%82o%C5%BCenia-i-koncepcja-deklomracji-w-polsce_KLUB-JAGIELLO%C5%83SKI_publicacja.pdf.
- Vollset S., Goren E., Yuan C.-V., Cao J., Smith A., Hsiao T., Bisignano C., Azhar G., Castro E., Chalek J., Dolgert A., Frank T., Fukutaki K., Hay S., Lozano R., Mokdad A., Nandakumar V., Pierce M., Pletcher M., Robalik T., Steuben K., Wunrow H.Y., Zlavog B., Murray C., 2020, „Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study”, *Global Health Metrics, The Lancet*, t. 396, DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30677-2.
- Wilczyński R., 2017, *Odnowa wsi a paradygmat dopasowania – czyli co robić, gdy wsie zanikają*. Referat na XXXIII Seminarium Geografii Wsi, Kraków, 1–2.06.2017.
- Williamson J.G., 1965, „Regional inequalities and the process of national development”, *Economic Development and Cultural Change*, t. 13, nr 4, s. 3–84.
- Wojtowicz D., 2019, *Pomoc rozwojowa. Sukces czy porażka*, Warszawa: Poltext.
- World Bank, 2009, *Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.
- Zagórski K., Gorzela G., Jałowiecki B., 2009, *Zróźnicowania warunków życia. Polskie rodziny i społeczności lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Recenzje



Książka Katarzyny Szmigiel-Rawskiej pt. *Teorie współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans* jest bardzo ciekawą pozycją nie tylko dla politologów i geografów społeczno-ekonomicznych, ale także dla ekonomistów. Szczególnie dla tych, którzy – tak jak recenzentka – podejmują badania z zakresu nowej ekonomii instytucjonalnej i teorii wyboru publicznego. Także inni naukowcy zajmujący się tematyką samorządu terytorialnego z pewnością znajdą w tej pracy inspiracje teoretyczne dla swoich badań. Celem pracy jest bowiem przedstawienie koncepcji teoretycznych pozwalających wyjaśnić, jak współpraca organizacji (w tym szczególnym przypadku samorządów lokalnych) zależy od uwarunkowań wynikających z miejsca, w którym one funkcjonują. Uwzględniając przypadek Polski, Autorka pyta także o czynniki wpływające na działanie zbiorowe gmin.

W pierwszej części książki Autorka dokonuje dogłębnego przeglądu literatury dotyczącej współpracy, działań zbiorowych i relacji międzyorganizacyjnych. Wychodząc od ogólnej koncepcji współpracy, definiuje współpracę terytorialną. Podkreśla, że jednostkę terytorialną należy rozumieć jako wspólnotę i terytorium, a pośrednio także jako zbiór organizacji zlokalizowanych na danym terytorium. Wówczas współpracę terytorialną definiuje jako współpracę międzyorganizacyjną pomiędzy organizacjami zlokalizowanymi w co najmniej dwóch jednostkach samorządu terytorialnego, która jest legitymizowana przez samorząd terytorialny.

Druga część pracy pt. „Skala makrogeograficzna” poświęcona jest czynnikom, które mają znaczenie dla działania zbiorowego w kontekście wspólnot terytorialnych. Autorka przedstawia szerokie spektrum podejść teoretycznych do badania roli miejsca we współpracy międzyorganizacyjnej. Wyznacza ramy teoretyczne analizy, biorąc pod uwagę charakter relacji (władzy, rynkowy, sfery prywatnej), perspektywę czasową, tworzone instytucje oraz koszty współpracy i korzyści z niej. Próbuje także znaleźć odpowiedź na pytanie, które czynniki mają dominujący wpływ na kierunek rozwoju jednostek terytorialnych. Zdaniem Autorki do takich czynników trzeba zaliczyć szeroko rozumiane zasoby. Należy do nich między innymi kapitał relacyjny, którego wartość i typ wpływają na przyjmowane metody działania, angażowanie innych zasobów oraz oczekiwane cele. Innym ważnym zasobem jest kapitał organizacyjny lokalnego lidera. Dlatego, jak wskazuje Autorka, w badaniu rozwoju lokalnego przydatne jest podejście oparte zarówno na ocenie działań organizacji, jak i działań lidera.

W trzeciej części Autorka proponuje czytelnikom zejście na niższy – „mikrogeograficzny” – poziom analizy. Bada znaczenie wielkości grupy, bodźców selektywnych, zasobów (szczególnie zasobów wspólnych) i usług zarządzanych na poziomie lokalnym oraz kosztów transakcyjnych. Autorka prowadzi nas przez najważniejsze podejścia w badaniach dotyczących determinant działania zbiorowego: od teorii działania zbiorowego Olsona i koncepcji masy krytycznej do zjawiska efektów sieciowych. W tej części szeroko omawiane są także tytułowe koncepcje *homo oeconomicus* i *homo reciprocans*. Autorka przedstawia dyskusję dotyczącą założenia, iż postawa przyjmowana przez *homo reciprocans* jest bardziej efektywna dla rozwoju społecznego niż postawa *homo oeconomicus*. Autorka pisze także, iż „postawa oparta na wzajemności sprzyja współpracy wtedy, gdy możliwe jest wzajemne oddziaływanie członków grupy podejmujących działanie zbiorowe” (Szmigiel-Rawska 2017, s. 81).

I choć praca ma głównie charakter teoretyczny, to w ostatniej części książki Autorka podejmuje próbę przedstawienia sytuacji w Polsce. Do oceny współpracy międzygminnej Autorka wykorzystuje przedstawione wcześniej koncepcje współdziałania zbiorowego. Bada potencjał działania zbiorowego polskich gmin w obecnym układzie instytucjonalnym oraz zakres i znaczenie dotychczasowych działań. Pokazuje również najważniejsze korzyści, koszty i bariery działania zbiorowego polskich gmin. Wykorzystując wyniki badań własnych i innych badaczy, Autorka stwierdza między

innymi, że barierą dla współpracy gminnej w Polsce nie jest wielkość grup formowanych przez współpracujące strony ani rozwiązania ustrojowe. Píše, że „hamujący wpływ na współpracę mają szczegółowe rozwiązania odnoszące się do wzajemnego wpływu samorządów oraz do przepływu informacji, mającego znaczenie dla budowania wizerunku” (tamże, s. 164).

W recenzji chciałabym skupić się jednak na kwestiach teoretycznych i podejściach wykorzystywanych w książce do badania współpracy terytorialnej. Tym, co może szczególnie zainteresować innych naukowców zajmujących się badaniem samorządów terytorialnych, jest dyskusja dotycząca koncepcji człowieka i współpracy, roli miejsca i przestrzeni oraz instytucji w procesach społecznych i gospodarczych. To zagadnienia bardzo ważne, ale w różnych naukach społecznych często inaczej definiowane i badane, a czasem wręcz pomijane. Prace dotyczące współpracy terytorialnej wymagają natomiast – co Autorka podkreśla w wielu miejscach książki – szerszego spojrzenia, gdyż jest to obszar badawczy leżący na styku kilku nauk społecznych: geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej, nauki o zarządzaniu, socjologii, politologii, ekonomii i innych. Największą zaletą książki jest więc próba wykorzystania koncepcji teoretycznych wywodzących się z różnych nauk społecznych. Można by powiedzieć, że geografowie „mają to we krwi”, gdyż – jak zauważa Autorka – łączenie koncepcji socjologicznych, politologicznych i ekonomicznych w opisie terytoriów skali regionalnej i lokalnej jest tradycyjnym sposobem opisu rzeczywistości przez geografów.

Natomiast ekonomiści dopiero od końca ubiegłego wieku zaczęli szerzej uwzględniać dorobek innych nauk, takich jak psychologia eksperymentalna, zarządzanie i socjologia. Wpłynęło to na rozwój choćby nowej ekonomii instytucjonalnej, ekonomii eksperymentalnej czy ekonomii behawioralnej (Brzeziński i in. 2008). Poszerzyło też zakres badań ekonomistów. Na przykład wzrost popularności ekonomii behawioralnej pozwolił na ponowne zwrócenie uwagi na ograniczenia ludzkiej racjonalności i na zaproponowanie alternatywnych wobec *homo oeconomicus* modeli ludzkiego zachowania (Dzionek-Kozłowska 2016). Natomiast nowa ekonomia instytucjonalna pokazała człowieka zakorzenionego społecznie, czyli takiego, którego zachowania są wyznaczane przez instytucje (rozumiane jako zasady i normy) będące najważniejszymi wytworami życia społecznego (Wilkin 2016).

Katarzyna Szmigiel-Rawska dużo miejsca poświęca właśnie instytucjom i odmiennym koncepcjom człowieka w badaniach społecznych. Buduje swoją pracę wokół przeciwstawienia dwóch koncepcji człowieka: odwzajemniającego (*homo reciprocans*) i gospodarującego (*homo oeconomicus*). Autorka przedstawia bardzo ciekawe rozważania nad tym, jakie warunki wpływają na powstawanie takiego systemu lokalnych wspólnot, który buduje otwartość tych organizacji na współpracę, czyli skłania przedstawicieli gmin do przyjmowania postawy *homo reciprocans* w imieniu reprezentowanych organizacji. Nie można bowiem takiej postawy założyć *ex ante*. Jak pisze Autorka, w przypadku takich organizacji politycznych, jak samorządy terytorialne, to właśnie postawa *homo oeconomicus*, przeciwstawiana postawie *homo reciprocans*, zdaje się lepiej odzwierciedlać zachowanie członków tej organizacji. Środowisko współpracy terytorialnej sprzyja zachowaniom egoistycznym, szczególnie jeśli system terytorialny, w tym prawny, pozbawiony jest stabilności. Władze gminy są bowiem zmuszone maksymalizować użyteczność miejsca, którym zarządzają, oraz wykorzystywać pojawiające się w otoczeniu szanse. Jeśli jednak postawa wzajemności przynosi więcej korzyści niż zachowanie egoistyczne – jak pisze Autorka – to racjonalnym zachowaniem władz gminy jest podjęcie ryzyka wynikającego ze współpracy z innymi organizacjami. To ryzyko jest związane m.in. z niepewnością dotyczącą przyszłych efektów współpracy. Z kolei koszty współpracy – wynikające zarówno z pomniejszania własnych zasobów na rzecz innych aktorów we współdziałającej grupie, jak i z wzajemnego monitorowania i karania – mogą być znaczne. Powyższe rozważania teoretyczne Autorka wykorzystuje do opisu sytuacji w Polsce i pokazuje, że ze względu na obecne rozwiązania prawne gminy decydują się na tworzenie związków i spółek komunalnych, aby zinternalizować koszty „infrastruktury współpracy” oraz aby możliwe było monitorowanie i ewentualne karanie organizacji biorących udział w transakcjach w ramach obowiązującego prawa. Jak pisze Autorka: „gminy mają też w ten sposób narzędzie kontroli nad partnerami w postaci bariery wejścia do organizacji oraz groźby usunięcia z organizacji czy likwidacji organizacji w sytuacji konfliktu” (Szmigiel-Rawska 2017, s. 164). Konkluzje z badań empirycznych przedstawionych przez Autorkę

wskazują, iż w relacjach między gminami w Polsce mamy raczej do czynienia z *municipium oeconomicus* aniżeli *municipium reciprocans*.

Taki sposób opisu relacji między różnymi podmiotami jest oczywiście bliski ekonomistom, szczególnie tym, którzy zwracają uwagę na znaczenie współpracy i szerzej kapitału społecznego. Uważam jednak, że obecnie ekonomiści, m.in. dzięki badaniom nad kapitałem społecznym czy zwróceniu uwagi na instytucjonalne podstawy gospodarowania, nie potrzebują tak mocnego przeciwstawienia sobie koncepcji człowieka gospodarującego (*homo oeconomicus*) i odwzajemniającego (*homo reciprocans*). Na przykład w badaniach kapitału społecznego na poziomie mikro podkreśla się często, że konkurujące ze sobą i kierujące się własnym interesem jednostki w rzeczywistości gospodarczej muszą uczestniczyć w transakcjach, które – aby doszły do skutku – wymagają uzgodnień, przygotowania „umowy”, uwzględnienia wcześniejszego zachowania drugiej strony transakcji itd. Ze względu na asymetrię informacji podczas zawierania transakcji pojawia się ważne pytanie, skąd czerpać informacje i na jakiej podstawie można im wierzyć. A tworzenie wiedzy i innowacji jest rezultatem wysiłku zbiorowego, a nie indywidualnego¹. Dodatkowo transakcje dotyczą dóbr różnego rodzaju, w tym dóbr publicznych i wspólnych. To powoduje, że „egoistyczne” jednostki muszą ze sobą współpracować, choć ze względu na koszty monitoringu i problem agencji jest to utrudnione. A ponieważ transakcje odbywają się w specyficznym środowisku instytucjonalnym i kulturowym, jednostki w swoich działaniach muszą uwzględniać też inne – poza własnym interesem – aspekty.

Z punktu widzenia ekonomistów ciekawe są również zawarte w książce rozważania dotyczące instytucji oraz przestrzeni i miejsca. Autorka podkreśla, że powstawanie instytucji współpracy jest efektem „procesu uwarunkowanego terytorialnie (ang. *place based*)” (tamże, s. 16). Myślę, że warto przypominać – nie tylko ekonomistom – że przestrzeń zależy od kontekstu społecznego i działalności człowieka oraz że równocześnie warunkuje procesy gospodarcze i społeczne.

Mnogość przedstawionych koncepcji i teorii powoduje jednak, że lektura książki nie jest łatwa. Nie udało się, moim zdaniem, zrealizować w pełni bardzo ambitnego celu, jakim była próba uporządkowania twierdzeń dotyczących działania zbiorowego i odniesienia ich do współpracy jednostek terytorialnych. Ale z pewnością – tak jak zamierzała Autorka – książka „stanowi podstawę do sformułowania rozbudowanego programu badawczego na przyszłość” (tamże, s. 14). Książka jest bardzo inspirująca. Dzięki niej sięgnęłam ponownie m.in. do prac z zakresu metodologii ekonomii i historii myśli ekonomicznej, w których dyskutowana jest koncepcja człowieka w ekonomii. Z pewnością naukowcy z innych dyscyplin również znajdą w książce Katarzyny Szmigieli-Rawskiej inspiracje do badań nad bardzo złożonymi problemami współpracy terytorialnej.

Literatura

- Brzeziński M., Gorynia M., Hockuba Z., 2008, „Ekonomia a inne nauki społeczne na początku XXI w. Między imperializmem a kooperacją”, *Ekonomista*, nr 2, s. 201–232.
- Dzionek-Kozłowska J., 2016, „Homo oeconomicus w XXI wieku. Imperializm ekonomii a ekonomia behawioralna”, w: M. Gorazda, Ł. Hardt, T. Kwarciniński (red.), *Metaekonomia. Zagadnienia z filozofii ekonomii*, Kraków: Copernicus Center Press, s. 105–130.
- Łopaciuk-Goncaryk B., 2009, „Więzi społeczne, zaufanie i kapitał społeczny”, w: S. Golinowska, J. Wilkin, M. Bednarski, U. Sztanderska, M. Socha, B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 33–49.
- Łopaciuk-Goncaryk B., 2012, „Measuring Social Capital”, *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics*, t. 253, nr 1–2, s. 1–24, <https://doi.org/10.33119/GN/100999>.
- Wilkin J., 2016, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Dominika Milczarek-Andrzejewska
Uniwersytet Warszawski
Wydział Nauk Ekonomicznych

¹ Szerzej na ten temat m.in. Łopaciuk-Goncaryk 2009, 2012.

Informacje dla Auterek i 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.

Autorka/Autor jest zobowiązana/-y 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 Auterek i Autorów dostępne są na stronie:
www.studreg.uw.edu.pl.