

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



Studia Regionalne i Lokalne

3 (85) 2021



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

REDAKCJA

dr hab. Agnieszka Olechnicka, prof. UW – 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

Piotr Idczak, Karol Mrozik, Ida Musiałkowska

- Spatial Distribution of JESSICA Funding Across Polish Municipalities. Perspective of Territorial Dimension of EU Cohesion Policy 7
Rozkład przestrzenny pomocy finansowej JESSICA między polskimi miastami. Perspektywa wymiaru terytorialnego polityki spójności UE

Agata Antczak-Stępnia

- Zombie Developments in the Polish Residential Market – Their Causes and Consequences . 21
„Zombie developments” na polskim rynku nieruchomości mieszkaniowych – ich przyczyny i konsekwencje

Bartosz Czepil

- Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku – przegląd literatury 30
The Phenomenon of Corruption in Poland's Local Governments after 1989 – a Literature Review

Mateusz Smolarski

- Reaktywacja pasażerskich linii kolejowych w Polsce w latach 2000–2020 68
Reactivation of Passenger Railway Lines in Poland in 2000–2020

Krzysztof Koliński

- Wykluczenie transportowe uczniów szkół ponadpodstawowych powiatu wągrowieckiego . . 87
Transport Exclusion of Secondary School Students in the Wągrowiec District

Anna Lis, Adrian Lis

- Relationships Between Geographical and Virtual Proximity in Cluster Organisations 102
Relacje między bliskością geograficzną i wirtualną w organizacjach klastrowych

Recenzje

Wojciech Tomasz Modzelewski

- Stanisław Faliński, *Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin* 123
Informacje dla Auterek i Autorów 127

Artykuły

Spatial Distribution of JESSICA Funding Across Polish Municipalities. Perspective of Territorial Dimension of EU Cohesion Policy

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 3(85)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499538501

Piotr Idczak

Poznań University of Economics and Business, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań;
e-mail: piotr.idczak@ue.poznan.pl; ORCID: 0000-0002-3754-8956

Karol Mrozik

Poznań University of Life Sciences, Department of Land Improvement, Environmental Development and Spatial Management, ul. Piątkowska 94, 60-649 Poznań; e-mail: karol.mrozik@up.poznan.pl;
ORCID: 0000-0003-2169-5430

Ida Musiałkowska

Poznań University of Economics and Business, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań;
e-mail: ida.musiałkowska@ue.poznan.pl; ORCID: 0000-0002-7054-7648

Abstract

The JESSICA initiative was set up to provide a more sustainable and efficient response to the needs of urban areas, as compared to non-repayable grants. Anchored in the literature on place-based policy and territorial cohesion, this paper addresses the question how the JESSICA funds were allocated among Polish cities – whether, intuitively, only to key urban centres, or to smaller cities as well. The results illustrate that the repayable assistance of JESSICA was dispersed throughout the regions, although the degree of dispersion remains mixed across them. Almost half of the JESSICA funds was transferred to small and medium-sized cities. It was also found that the bulk of the assistance went to the projects that were implemented in cities situated within metropolitan areas of the regional capital cities.

Keywords

JESSICA initiative, Cohesion Policy, territorial cohesion, cities, standard deviational ellipse, Poland

Rozkład przestrzenny pomocy finansowej JESSICA między polskimi miastami. Perspektywa wymiaru terytorialnego polityki spójności UE

Streszczenie

Inicjatywa JESSICA została ustanowiona w celu zapewnienia bardziej zrównoważonej i efektywnej – w porównaniu do tradycyjnych dotacji bezzwrotnych – odpowiedzi polityki spójności UE na potrzeby obszarów miejskich. Niniejszy artykuł, odwołujący się do literatury poświęconej polityce ukierunkowanej terytorialnie i spójności terytorialnej, odpowiada na pytanie, w jaki sposób wsparcie JESSICA było rozdysponowane wśród polskich miast – czy trafiło tylko do kluczowych ośrodków miejskich, czy skorzystały również mniejsze miasta. Wyniki wskazują, że pomoc zwrotną JESSICA rozdzielano w sposób stosunkowo rozproszony w ramach poszczególnych regionów, chociaż stopień rozproszenia był zróżnicowany. Blisko połowa dostępnej alokacji JESSICA trafiła do małych i średnich miast. Stwierdzono także, że większość pomocy przyznano na realizację projektów zlokalizowanych w miastach położonych w obrębie obszarów metropolitalnych stolic wojewódzkich.

Słowa kluczowe

inicjatywa JESSICA, polityka spójności, spójność terytorialna, miasta, elipsa odchyień standardowych, Polska

Introduction

The essence of the place-based approach implies that the development policy should aim to boost the competitive capacities of regions through development of their cities. In this light, cities are treated as drivers of development and economic growth that will inevitably spread from them through city networks and polycentric structures to small cities and then to surrounding areas (Rauhut and Humer 2020, pp. 2118–2120). Hence, the revision of the Cohesion Policy (CP) model of intervention from cohesion to competition and from weaker regions to cities stressed the greater importance of cities and urban agglomerations in bringing better results to regional development (Hamza et al. 2014). Several studies have shown that not only capital or other larger cities are at the forefront of generating economic growth and creating jobs, even though their role remains constantly significant in the national economy. Camagni and Capello (2015) in their research found that second-rank cities have become the crucial driving forces in national economic performance, and the intervention policies aimed at strengthening them seem to be more expansionary and especially more cohesive than the strategy focused on the concentration of public spending in larger cities.

Although cities and urban agglomerations have often been described as engines of economic growth and development for regions and countries, the same market forces that make them thriving and well performing may also result in the occurrence of intra-urban inequalities and the interlinked deprivations related to spatial variations among urban settlements. It is indeed important to acknowledge that cities also face a serious threat of economic stagnation or even decline (European Commission 2011; OECD 2018). Alongside the unprecedented growth in recent decades, cities are considered as the main locus of acute problems such as ageing, unemployment, exclusion, segregation, etc. A comparison of European cities' situation indicates that they suffer, to a varying degree, from the increasing share of the population at risk of poverty, low work-intensity households and post-industrial areas triggered due to increased global competitiveness challenges (Budde et al. 2010; Colini et al. 2013). Continuous depopulation, coupled with an intense process of suburbanisation, as well as growing social disparities also remain serious concerns for urban development in Poland. The progressive degradation of urban infrastructure and adverse demographic changes not only have a negative impact on the local labour market but also discourage businesses from investing (Jarczewski and Ziobrowski 2010; OECD 2011; Strykiewicz et al. 2012). In fact, these manifold urban changes concern various areas of public life, and their underlying causes are undoubtedly of a structural nature. Most importantly, however, these urban changes reflected in increasing inequalities become primarily very visible at the spatially concentrated levels of cities and their surroundings.

Given the urgent needs for urban regenerative measures aimed at increasing the liveability levels of deprived areas, the European Commission introduced the JESSICA initiative (*Joint European Support for Investments in City Areas*) in the financial perspective 2007–2013, as part of the CP. Since the public possibilities of spending to address the structural needs of cities still remain constrained, JESSICA has provided financial resources available on a repayable and recyclable basis that are complementary to the traditional grant-based funds. The aim was to revolve funds and thereby increase the financing capacity of the CP as well as create a scope for cooperation between various CP stakeholders involved in urban interventions (Musiałkowska and Idczak 2020). The literature review revealed only few studies which explicitly dealt with the importance of JESSICA for the transformation of urban areas, focusing mainly on qualitative research (see e.g. Dąbrowski 2014; Fotino 2014; Musiałkowska and Idczak 2018b), examining its institutional framework (Bode 2015; Nadler and Nadler 2018) or analysing the projects' repayability of JESSICA funding and their abilities to counteract urban decay (Musiałkowska and Idczak 2018a, 2020; Idczak and Musiałkowska 2019; Idczak et al. 2019). So far, however, there has been no discussion about the spatial allocation of JESSICA funding within particular regions. On account of the fact that the decisive criterion to obtain a JESSICA loan was the project's capacity to ensure the repayability of JESSICA funding, it may be assumed as follows: (i) the spatial factor is inadequately or not at all taken into account in the spending of JESSICA funding at regional level, (ii) JESSICA funding is mostly allocated to projects characterised by high financial and/or economic profitability, which may presumably imply that, (iii) the main beneficiaries of this kind of repayable assistance are the

strongest regional growth centres, namely, the largest cities. Such reasoning can be justified in particular in the light of the findings delivered by several studies (Smętkowski 2011; Churski et al. 2015; Murzyn 2018) which have suggested that the financial support from EU funds in Poland is focused on major economic development nodes created by the leading cities. Therefore, by addressing these questions, this paper seeks to broaden the current knowledge of the spatial allocation of EU funds with an emphasis on the repayable financial means provided by the JESSICA initiative.

The primary aims of this study are threefold. First, it explores the spatial allocations of JESSICA funding across cities within particular JESSICA regions. Though there is a “natural” tendency towards the accumulation of the EU funds around key urban centres, we set out to ascertain the extent to which smaller cities may also benefit from this instrument. Secondly, it attempts to determine whether the city size matters in terms of the project's capacity to ensure the repayability of JESSICA funding. In a study investigating JESSICA initiative, Idczak and Musiałkowska (2019) reported that the highest capacities to generate revenues on the basis of their primary business activities, and in such a way to ensure the repayment of the JESSICA loan, have projects of a high value and executed by private entities. Nevertheless, the main limitation in their study is that they did not make an attempt to take the city size into account. Finally, the study's uniqueness lies in applying a methodology that uses a geoprocessing tool to cope with the relatively small number of cases of JESSICA projects at regional level. The advantage of such a solution is that it allows to obtain further in-depth information on the spatial dependencies on the allocation of JESSICA funding, and consequently it complements the gaps identified in previous studies. By doing so, this study bridges a noticeable gap in the available literature and expands the spatial scope of research on financial engineering instruments.

This paper is organised as follows. The next section discusses the background to the debate regarding the urban contribution to growth under the CP and the role of JESSICA in stimulating urban development. The third section introduces the research methods and justifies their implementation. The fourth section analyses the data to examine the spatial dependencies of JESSICA funding. Our conclusions are drawn in the final section.

1. Cohesion policy and cities – towards territorial cohesion

The overarching objective of the European Union's (EU) Cohesion Policy is to promote harmonious development of its regions and cities in order to achieve continuous, coherent and sustainable development throughout the entire Community. More specifically, the EU makes every endeavour to support balanced economic, social and territorial development across all European regions, in particular those “lagging behind”. It must, however, be acknowledged that a change in the CP has been observed in the last decade towards turning into an approach that builds on an territorial context and enhances an endogenous competitive potential of regions (Barca et al. 2012). This signifies a shift from traditional policy focused on reducing the disparities in socio-economic development between the EU's regions through sectoral interventions (subsidies targeted at relevant entities) to a place-based approach in which policy measures and financial resources are tailored to specific places (Szlachta and Zaucha 2010).

The territorial cohesion goal, as such, was introduced to the EU Treaty in 2009 and it was the latest goal to be defined when analysing the CP as a whole. The concept of territorial cohesion referred to the European Commission (EC) “Green Paper on Territorial Cohesion—Turning territorial diversity into strength” published in 2008. The definition of territorial cohesion was rather vague, but three main policy responses towards the above-mentioned balanced and harmonious development were proposed: (1) Concentration: overcoming differences in density; (2) Connecting territories: overcoming distance, and (3) Cooperation: overcoming division (European Commission 2008). One should note that, according to the literature, an accumulation of resources in an area with a high density of different activities may also lead to negative externalities such as e.g. traffic congestion, pollution, price increases and a lack of affordable housing, urban sprawl, rising costs of urban infrastructure, social tensions and higher crime rates, a degraded environment, health problems and as a result a reduced quality of life, that is, phenomena that frequently are related to overcrowding (Castells-Quintana and Royuela 2014; Duranton and Kerr 2018). In this context,

Medeiros (2019) argues that the EC (2008) identified in a non-explicit way several urban problems to be dealt with when implementing territorial cohesive policies, namely: “avoiding diseconomies of very large agglomerations and urban sprawl processes, combating urban decay and social exclusion, avoiding excessive concentrations of growth, promoting access to integrated transport systems and creating metropolitan bodies”. In another study, Medeiros and Rauhut (2020) analyse Iberian and Nordic examples of “territorial cohesion cities” – development hubs – and underline the importance of not only metropolitan areas, but also the role of medium towns as crucial points in achieving territorial cohesion within a country. The second-tier cities should be recipients of investment triggered by wise policy-making that allow for overcoming their “lagging-behind” position. In their study, Bradley and Zaucha (2017) call territorial cohesion a missing link between economic growth and welfare.

Therefore, the recent findings have led the authors to the formulation of one of the aims of the paper on the relation between the size of the city and its ability to implement JESSICA projects and repay loans. The authors are aware of the fact of parallel appearance of possibilities in the use of JESSICA funds and the concepts and definitions of territorial cohesion. However, the findings may fuel the academic debate and the dialogue with policy-makers on the necessity of tailoring policy solutions to particular places.

2. Data and research methods

The data for this study come primarily from the personally compiled database of all JESSICA projects implemented in Poland in 2007–2015. The essential part of data originate from the Marshal Offices (*urzędy marszałkowskie*) of all the regions implementing the JESSICA initiative and institutions acting as managers of the Urban Development Funds. Since the data obtained in this way were of a general nature and did not exhaust the needs of the study, additional records were obtained from other sources. For instance, the data on beneficiary entities were matched with the National Court Register database in order to gain additional information on their legal form. Moreover, the data concerning the location of projects were acquired as a result of a wide-ranging analysis of publicly available information on all JESSICA projects, including information accessed through the internet and based on field studies. This, in turn, made it possible to carry out e.g. geocoding and, consequently, to convert a text-based description of the project locations into geographic coordinates (latitude and longitude). The remaining data come from the examination of other sources (multiple online resources), such as project descriptions, policy reports, but were also obtained by the participatory observation method and interviews. The source material collected in this way was properly edited, processed and entered into the database in the form of statistical variables.

When deciding on which procedure to apply for this analysis, two main aspects are relevant. The methods must be able to properly handle a relatively small population of the JESSICA projects and reveal whether the city size is of significance for the project's capacity to ensure the repayability of JESSICA funding. Therefore, following this paper's line of reasoning, we use two different methods. First, to analyse the spatial relationships of JESSICA projects, we employ the directional distribution method (standard deviational ellipse – SDE). Second, it was decided that the best procedure for the second aspect of the investigation was to show the characteristics of JESSICA projects with regard to the city size by mapping the aesthetics in a certain plot to the specific variables in our dataset. When it comes to the former method, it allows a prior mapping of projects to provide visual insights into the data that due to many reasons may not otherwise be apparent. The SDE is widely employed in many research fields mainly to explore the geographical distribution of some phenomena and thereby to detect a relationship with particular characteristics that are of interest to the investigation. As a spatial statistics method, it can be used to uncover accurately the economic characteristics of spatial distribution. Consequently, it may be conducive to promoting the policy formulation in response to the identified dependencies (Wang et al. 2015).

Overall, the SDE reflects the characteristics of the entirety of the spatial distribution of particular elements under investigation. It shows an average location, dispersion (concentration) and orientation of a specific data set (points) in a relatively simple and clear manner (Yuill 1971). In this case, the SDE was chosen to gain insights into the spatial distribution of JESSICA projects,

using geographic coordinates (the longitude – x_i , and the latitude – y_i) with the weight of the value of JESSICA projects and the value of JESSICA loans. Drawing on Yang and Grigorescu's work (2017), the computation formulas presented below are expressed as follows (separately for each of the regions):

Average location
(Mean Centre)

$$\bar{x}_w = \frac{\sum_{i=1}^n w_i x_i}{\sum_{i=1}^n w_i}, \quad \bar{y}_w = \frac{\sum_{i=1}^n w_i y_i}{\sum_{i=1}^n w_i} \quad (1)$$

Azimuth angle

$$\tan \theta = \frac{\left(\sum_{i=1}^n w_i^2 x_i^2 - \sum_{i=1}^n w_i^2 \tilde{x}_i^2 \right) + \sqrt{\left(\sum_{i=1}^n w_i^2 \tilde{x}_i^2 - \sum_{i=1}^n w_i^2 \tilde{y}_i^2 \right)^2 + 4 \sum_{i=1}^n w_i^2 \tilde{x}_i^2 \tilde{y}_i^2}}{\sum_{i=1}^n w_i^2 \tilde{x}_i^2 \tilde{y}_i^2} \quad (2)$$

Standard deviational
distance of x

$$\sigma_x = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (w_i x_i - w_i \bar{x}_w)^2}{\sum_{i=1}^n w_i x_i}} \quad (3)$$

Standard deviational
distance of y

$$\sigma_y = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (w_i \tilde{x}_i \cos \theta - w_i \tilde{y}_i \sin \theta)^2}{\sum_{i=1}^n w_i^2}} \quad (4)$$

where x_i and y_i are the geographic coordinate data (respectively longitude and latitude), the value w_i refers to the quantity of the phenomenon being measured at the i th point, and here it represents the value of JESSICA projects and the value of JESSICA loans. Finally, i means a given JESSICA project. The study uses the SDE method to carry out a spatial analysis for JESSICA projects in each region separately. The calculation was performed using the *ArcGIS* software.

Turning now to the second method which was applied to reveal the dependence between the city size and the allocation of JESSICA funding as well as the project's capacity to ensure the repayability of JESSICA loans, we constructed a faceted scatterplot with all the variables involved. To this end, we used exploration tools available in the *R* environment. The three variables, namely: (1) value of the JESSICA projects and value of the JESSICA funding (loan), (2) class of the city size¹, (3) the project's capacity to ensure the repayability of JESSICA funding², were mapped to the visual properties (aesthetics) of the geometric objects (geoms) in a five-facet scatterplot. The particular facets display the subset of data for each of the JESSICA regions.

¹ All cities being recipients of JESSICA projects were divided into four classes depending on their populations. The population figures provided by Statistics Poland are based on the data from 2010 because this year can be considered as the starting year for the practical implementation of the JESSICA initiative. The classification of cities was based on the conceptual framework proposed by Runge (2012, p. 84). However, it was slightly modified so as to add one class more suggested in the Concept of the National Spatial Planning 2030 (CNSP 2012). As a result, the city classes are as follows: small cities (I) – less than 20,000 population, medium-size cities (II) – with 20,000 and less than 100,000 population, large cities (III) – with 100,000 and less than 300,000 population, extra-large cities (IV) – over 300,000.

² The term "repayability" refers throughout this study to the term "revenue-generating project" as defined by Musiałkowska and Ildczak (2018a, p. 146). This is predicated upon the assumption that most of projects generating revenues on the basis of their primary business activities are able to ensure the repayment of JESSICA loan, while non-revenue-generating projects are required to guarantee reimbursement in the form of other operating revenue secured directly by investors from other sources. Due to the non-availability of the full projects' financial data, this variable has a form of a binary variable with integer values assigned as follows: 1 means "the project's capacity to ensure the repayability of JESSICA funding", and 0 otherwise.

3. Main results and discussion

This section presents the key empirical findings stemming from the study, consisting of the following: (1) discovering spatial dependencies through the SDE as a GIS technique for delineating the geographical distribution trend of the features of interest under study; (2) examining the spatial allocation of JESSICA funding across Polish cities with a view to investigating whether this kind of funding supported the implementation of the urban projects in cities of differing sizes in the five regions.

As noted, SDEs can be calculated on the basis of the locations of the features or some attribute values associated with the features. To put it simply, by drawing the features on a map one may get orientation, however, by computing SDEs one may receive a clear trend. Figure 1 shows the location of JESSICA projects in Poland as well as the standard deviational ellipse calculated for three aspects, i.e. the location of JESSICA projects, their total value and the value of JESSICA loan granted to particular projects. First, it highlights that JESSICA projects are scattered across the JESSICA regions, that is, are placed in different cities of regions, not only in the capital cities.

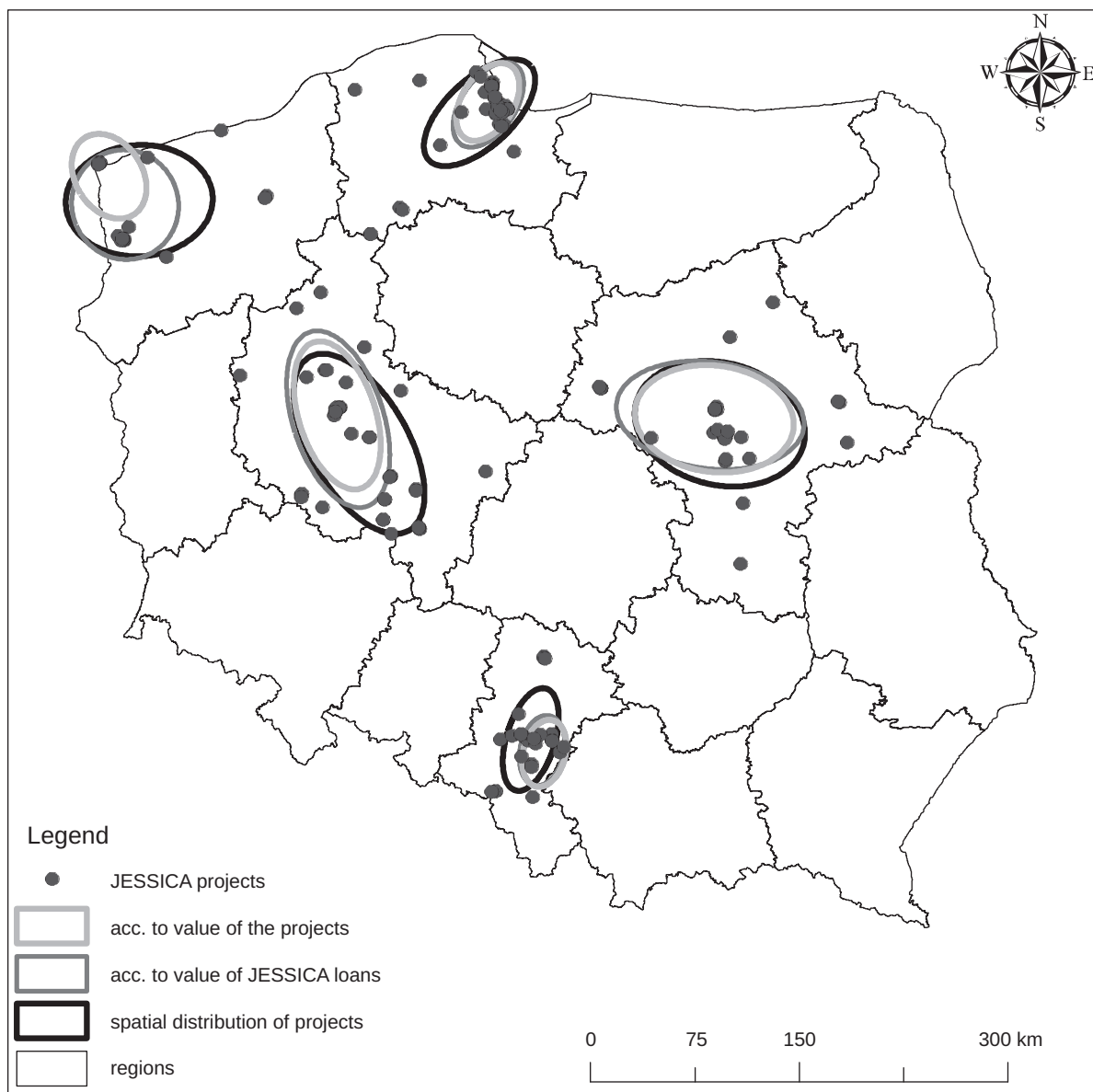


Figure 1. SDEs for the spatial spread of JESSICA projects in Poland

Source: own elaboration.

However, the direction of the project dispersion points to an unequal distribution of them in the regional space – in all cases the ellipses are neither located centrally in the particular regions nor are their shapes circular. Moreover, a similar conclusion is drawn from the analysis of the ellipse's areas. In all cases, the areas enclosed by the ellipses occupy actually smaller areas compared to the total surface of the individual JESSICA regions, indicating that the projects are thinly spread. Notwithstanding the above, the overall spatial patterns of projects revealed that the most uniform distribution of them can be found in the Mazowieckie and Wielkopolskie regions. As can be seen from Table 2, the azimuth (respectively 103.75° and 150.12°) reflects the trend directions, allowing one to see that the distribution of projects to a certain extent mirrors the shape of the regional boundaries, whereas the spatial dispersion of projects is more even in the Wielkopolskie region than in the Mazowieckie region. Furthermore, this spatial pattern is noticeably illustrated by the concentration index whose value at the level of approximately 65% in both regions proves a relatively wide distribution.

Table 1. SDE parameters of the JESSICA projects in five regions

Region	Ellipse	Ellipse centre		Area (km ²)	Azimuth° (orientation)	Eccentricity	Concentration (%)
		Major axis (km)	Minor axis (km)				
Maz	SDEofP	62.01	43.88	8548.46	103.75	0.71	64.52
	SDEofP-JL	67.80	38.29	8154.97	97.42	0.83	64.52
	SDEofP-JV	57.34	38.23	6885.64	97.20	0.75	64.52
Pom	SDEofP	49.83	24.23	3792.39	46.96	0.87	82.22
	SDEofP-JL	34.62	19.25	2093.67	34.89	0.83	80.00
	SDEofP-JV	30.68	18.70	1801.57	31.64	0.79	80.00
Slas	SDEofP	38.20	17.48	2097.26	16.97	0.89	61.54
	SDEofP-JL	25.57	15.73	1263.12	12.16	0.79	53.85
	SDEofP-JV	24.58	15.12	1167.33	14.57	0.79	46.15
Wiel	SDEofP	71.88	35.14	7934.76	150.12	0.87	65.00
	SDEofP-JL	65.89	32.59	6744.92	162.03	0.87	40.00
	SDEofP-JV	55.16	27.58	4779.47	162.22	0.87	40.00
Zach	SDEofP	52.82	39.95	6629.11	86.62	0.65	78.95
	SDEofP-JL	39.61	38.18	4750.43	157.16	0.27	78.95
	SDEofP-JV	32.75	24.01	2470.31	147.28	0.68	31.58

Note: *Maz*, *Pom*, *Slas*, *Wiel* and *Zach* denote the names of the JESSICA regions, respectively: Mazowieckie, Pomorskie, Śląskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie. *SDEofP*, *SDEofP-JL* and *SDEofP-JV* mean respectively the SDE of the JESSICA projects, the SDE of the JESSICA projects weighted by the value of the JESSICA loan, the SDE of the JESSICA projects weighted by their total values. The *concentration* index was calculated as the ratio of points (projects) within the ellipse compared to the entire population of projects expressed in particular regions.

Source: own elaboration.

Conversely, in two other regions, namely Pomorskie and Śląskie, JESSICA projects are more concentrated in one locality than in other regions. The areas enclosed by ellipses in both regions are considerably smaller than their territories, and, if so, the smaller the area of the ellipse, the denser the distribution of JESSICA projects appears. In the case of the Pomorskie region, this fact is further confirmed by the concentration index (82%) showing the overwhelming majority of points occurring within the ellipse. These results may be explained by the fact that those regions are distinguished by special agglomerative linkages which means that one continuous urban area covers more than the only one city, that is, the so called Tricity (*Trójmiasto*) in Pomorskie, and in Śląskie – the cities being part of to the Upper Silesian conurbation. It is also noticeable that a relatively low level of project dispersion was also detected in the Zachodniopomorskie region, which coincides most likely with fact that 14 out of 19 projects were clustered in two cities – Szczecin and Świnoujście.

Furthermore, the most striking results to emerge from the data include the strong relationship between the value of JESSICA projects and the value of JESSICA loans, and the relatively comparable distribution of these two attributes with the locations of JESSICA projects across particular regions. This, on the one hand, indicates a strong correlation between the value of JESSICA projects and the value of JESSICA loans³, but, on the other, shows that there are no significant differences between these two attributes and the locations of JESSICA projects. However, what is also interesting about the data in Figure 1 and Table 1 is the difference in the distribution of projects in terms of their value and the value of JESSICA loans in the Zachodniopomorskie region. The ellipse enclosing the projects in respect of the value of JESSICA loans has the azimuth of 157.16° and

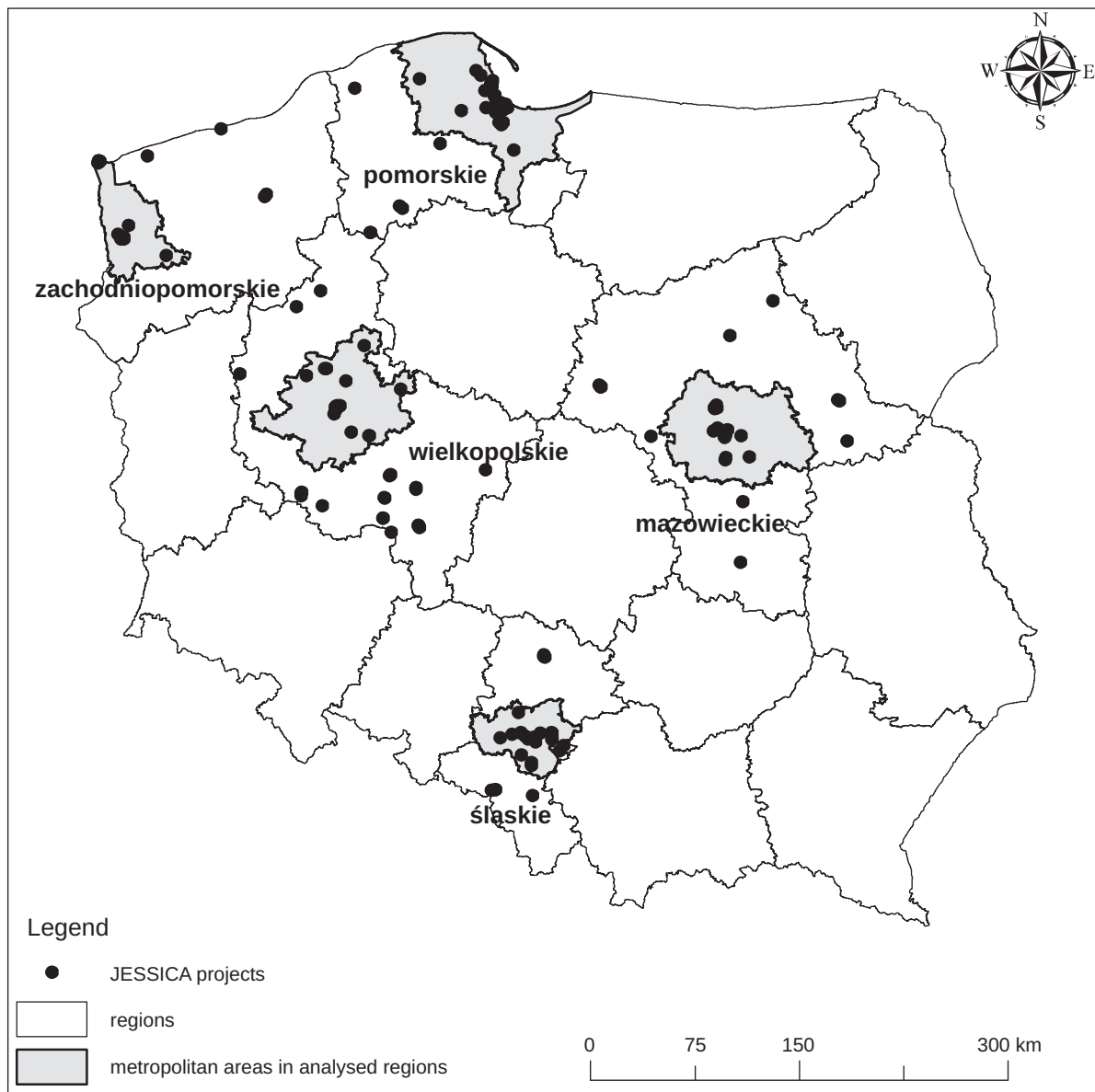


Figure 2. Location of the JESSICA projects in Poland in the context of the MA*

* Metropolitan areas were designated on the basis of the delineation provided for in the regional spatial management plans. They are as follows: Functional Urban Area of the City of Warsaw in the Mazowieckie region (FUAW 2018), Tri-City Metropolitan Area (Gdańsk-Gdynia-Sopot) in the Pomorskie region (TCMA 2016), Metropolis of the Upper Silesian Valley in the Śląskie region (MUSV 2017), Poznań Metropolitan Area in the Wielkopolskie region (PMA 2019), Szczecin Metropolitan Area in the Zachodniopomorskie region (SMA 2020).

Source: own elaboration.

³ The correlation coefficient between those two variables reaches .775, and is significant at $p < .01$.

the eccentricity index of 0.27. The former means that the JESSICA allocation was widely scattered, while the latter indicates a more circular distribution. The projects analysed by the same indices in terms of their values seem to be more linearly distributed. To conclude this part of the analysis, it can be suggested that the allocation of JESSICA funding across particular regions does not significantly differ from the location of JESSICA projects. These findings coincide with those of Idczak et al. (2019, pp. 212–213) which reveal that JESSICA projects in terms of their value and the size of the JESSICA loan do not vary by their location.

For the sake of completeness, the investigation was expanded to gain a deeper insight into the spatial dependencies of the JESSICA funding allocation with regard to the metropolitan areas of the regional capitals (MA). Such a breakdown is justified because, as argued by Smętkowski et al. (2009) and Śleszyński (2013), these areas, on the one hand, consisting of the major city (densely inhabited urban core) and its adjacent lower-density areas, form a spatially and functionally linked zones based on daily people's movements, whilst on the other, their peripheral surroundings often suffer adverse changes by reason of the polycentric development. Thus, cities located within MAs may have higher capacities to absorb funding due to their strong socio-economic ties than those lying outside. Figure 2 indicates that this statement might be reasonable. At first glance, one can observe that the higher number of JESSICA projects were located within MAs than those which are outside them. More detailed information is presented in Table 2. What emerges from the data is that two-thirds of JESSICA projects are situated in the interior of the MA. The only region in which the number of projects located outside the MA (22 out of 40) exceeds the number of projects placed internally is the Wielkopolskie region. Similar, relatively high levels of unequal distribution are shown in terms of the allocation of the JESSICA funding between inside versus outside MA-located projects. Nearly 70% of the total JESSICA funding was earmarked for urban projects implemented in cities covered by the MA. In this context, the Pomorskie region stands out against the other regions as 93% of the JESSICA assistance was allocated there to support the implementation of urban project located within the MA. Overall, urban projects in cities encompassed by the economic and functional extent of MA, as expected, received the greater part of the JESSICA assistance.

Table 2. Distribution of JESSICA projects and funding in five regions

	Mazowieckie	Pomorskie	Śląskie	Wielkopolskie	Zachodnio-Pomorskie	Total
Value of JESSICA funding in million PLN	160.00	236.00	263.00	330.00	149.00	1 138.00
Number of the JESSICA projects:						
– located outside the MA	12	6	9	22	4	53
– located within the MA	19	39	17	18	15	108
Total	31	45	26	40	19	161
The percentage of total JESSICA funding:						
– transferred outside the MA	38.15	7.13	46.43	40.45	10.26	30.42
– transferred within the MA	61.85	92.87	53.57	59.55	89.74	69.58
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Source: own elaboration.

The analytical work carried out so far has provided evidence on the spatial dependencies of the projects and JESSICA funding, but has not shown any information about the distribution of JESSICA funding among Polish cities. Therefore, we move on now to determine whether the size of the city is of significance for the allocation of JESSICA funding, and also for the project's capacity to ensure the repayability of JESSICA loans. Figure 3 shows all the mutual dependencies of the features under investigation. This Figure is quite revealing in several ways. First, it shows that JESSICA projects have been situated in all types of cities regardless of their size. Thus, the recipients of JESSICA funding are large, medium-sized and small cities. Second, the size of the city does not appear to be a relevant factor in examining the value of JESSICA loans. In other words,

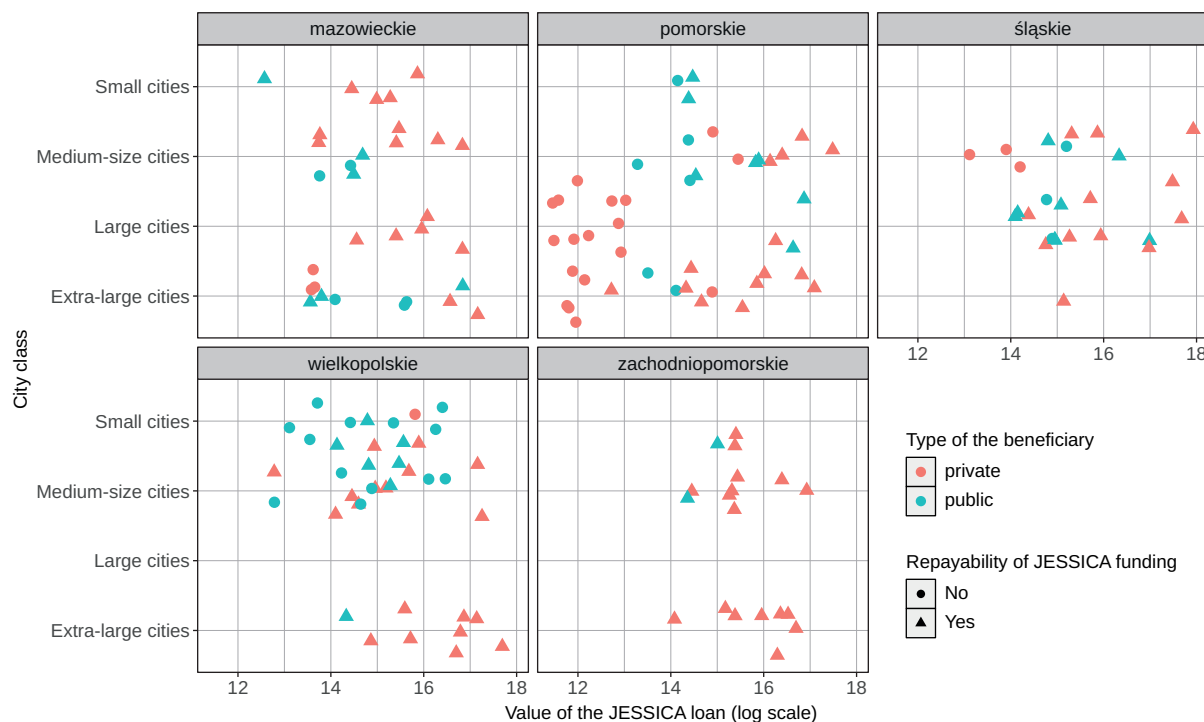


Figure 3. Mutual dependencies of the city's size and the value of a JESSICA loan

Source: own elaboration.

in small cities there were implemented both projects supported by the high and low value of the loans, and vice versa. Third, there is no linear relationship between the city's size and the project's capacity to ensure the repayability of JESSICA loans. This means that the capacity for generating revenues on the basis of the primary business activities, thus ensuring the repayability of JESSICA

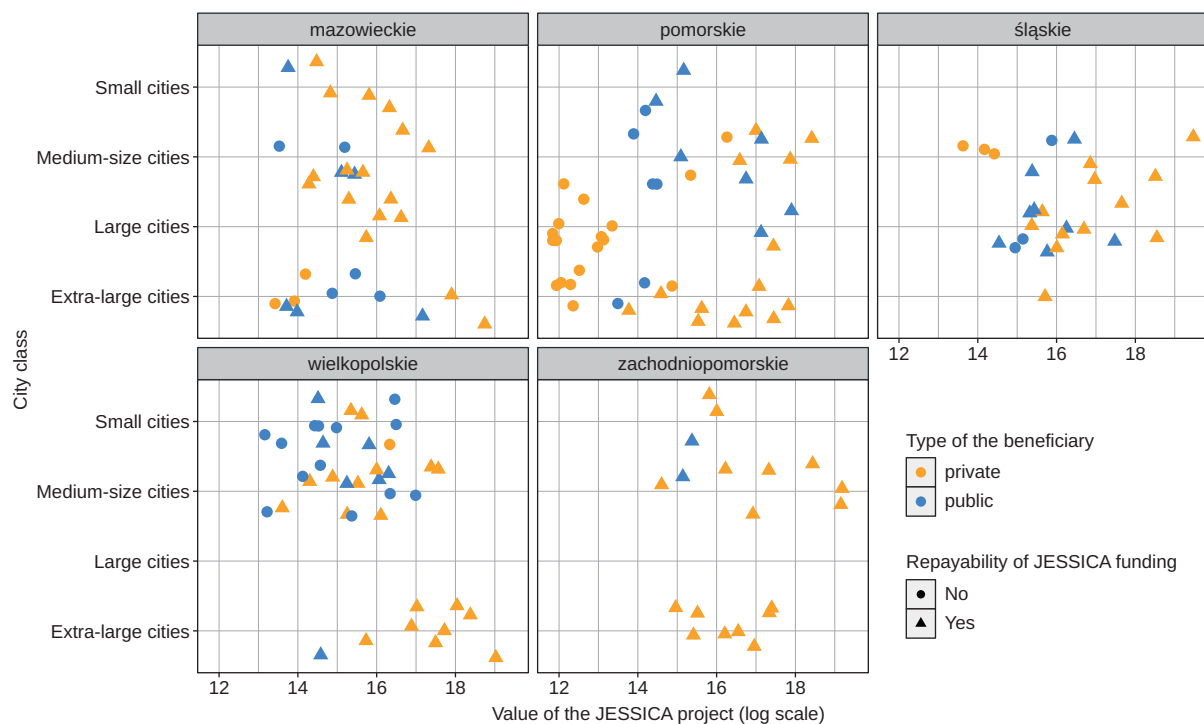


Figure 4. Mutual dependencies of the city's size and the value of a JESSICA project

Source: own elaboration.

loans, occur in all kinds of cities. Likewise, the type of beneficiaries does not show any significant relationships between the variables with the visible exception of the Zachodniopomorskie region, where the majority of projects were implemented by private entities. As shown in Figure 4, similar conclusions can be drawn when comparing the data on the city's size with the data on the value of JESSICA projects.

Table 3. Distribution of JESSICA projects and funding among Polish cities*

City class	Mazowieckie		Pomorskie		Śląskie		Wielkopolskie		Zachodnio-Pomorskie		Total	
	P-JF	N-P	P-JF	N-P	P-JF	N-P	P-JF	N-P	P-JF	N-P	P-JF	N-P
Extra-large cities	43.0	11	28.6	17	1.9	1	48.6	9	53.8	8	33.8	46
Large cities	21.6	5	24.1	12	45.9	15	0.0	0	0.0	0	18.7	32
Medium-sized cities	25.5	10	45.7	13	52.2	10	34.7	18	39.3	8	40.0	59
Small cities	9.9	5	1.6	3	0.0	0	16.7	13	7.0	3	7.5	24
Total	100.0	31	100.0	45	100.0	26	100.0	40	100.0	19	100.0	161

* P-JF means the percentage of total JESSICA allocation; N-P denotes the number of JESSICA projects.

Source: own elaboration.

To provide further insights into the analysis, Table 3 presents the percentage of the value of JESSICA funding granted to projects in particular cities. Closer inspection of the Table shows that almost half (47.5%) of the JESSICA funds was transferred to small and medium-sized cities. Half of the JESSICA funding was granted to support 83 projects (out of 161) implemented in small and medium-sized cities. However, the Figures demonstrate a relatively more diverse picture of these relationships at the regional level. Nonetheless, the findings clearly reveal that JESSICA funding was spread across the cities of different sizes, and not only concentrated in the largest ones.

Overall, the results are somewhat counterintuitive. Although it cannot be said that the projects and JESSICA funds were spread evenly throughout the five regions, it is noteworthy that this type of EU support was not only absorbed into the JESSICA projects implemented in the largest cities. About half of the total JESSICA assistance was passed on to beneficiaries who executed projects in small and medium-sized cities. More generally, it can thus be argued that the allocation of JESSICA funds in the spatial dimension seems to be dispersed and that not only major regional cities were supported by JESSICA funds but also other cities. This outcome, in turn, contrasts with previous results reported by Churski et al. (2015, pp. 188–192) who found that the funds under the CP (grants) are mainly absorbed by the strongest urban centres. Admittedly, the allocation of JESSICA funding was not conditional on any territorialised criteria, and its territorial pattern of distribution follows from an interest expressed by beneficiaries, as confirmed by the interviewees.

Conclusions

There is an abundant body of literature devoted to the issue of the relevant role played by cities in driving economic growth and development for regions and entire countries. More recent studies on this matter highlight the importance of smaller cities as crucial nodes for promoting territorial development of hinterland areas. However, the distribution mainstream of EU funding has rather tended to favour bigger cities as recipients of a larger share of these funds. Following this line of research, the paper provides further evidence by analysing the distribution pattern of the structural funds available under the JESSICA initiative in the form of repayable assistance. To our knowledge, it has been one of the first attempts to thoroughly examine the spatial allocations of JESSICA funding across Polish cities within particular JESSICA regions, having also regard to the size of the cities.

The main results emerging from the analysis are as follows. First and foremost, the analysis showed that JESSICA projects are neither tightly clustered nor widely scattered – they are spaced more or less evenly throughout the regions. A similar spatial pattern is also evident with respect to

the value of JESSICA projects and the value of JESSICA loans which indicates that JESSICA funds were allocated to many different urban settlements. Second, as for the city size, the repayable assistance of JESSICA was transferred to many cities of different sizes, and nearly half of these funds were used to implement projects in small and medium-sized cities. This clearly suggests that, contrary to expectations, smaller cities have also considerably benefited from this instrument. Third, evidence is found that there is no significant difference between projects ensuring the repayment of JESSICA loans on the basis of their primary business activities that were placed in larger cities and those situated in smaller ones. Hence, the spatial factor (understood narrowly here as cities) was not likely to reach a great significance in absorbing JESSICA funds. It therefore appears that projects best matching the assumptions of the JESSICA initiative were implemented in various cities, irrespective of their size and location. Fourth, interesting and original findings come from the analysis carried out in the context of the inside versus outside project location with regard to the MA. The findings show that the bulk of JESSICA funding was addressed to investments undertaken, admittedly, in different cities regardless of their size but most of them were located within the MAs. This may corroborate a more complex nature of the capacities in term of repayable assistance which accrues to project implementers in functionally linked cities. This field of interest for policy-makers turns out to be relevant in order to build a more territorially-targeted framework of EU financial instruments – more funds in the form of repayable aid allocated to MAs, whereas non-repayable grants being channelled to the outlying cities. This is, however, a vital issue for future research.

In conclusion, this study demonstrates the findings which have relevant implications for the CP. First of all, as illustrated, the repayable assistance of the JESSICA initiative provides an important incentive for triggering urban investments in more and less dynamic urban areas alike, so as to contribute to increasing cohesion and growth across the whole regions. The insights gained from this study may help to fill an important gap in developing an understanding the role of cities in promoting territorial cohesion, as proposed e.g. by Medeiros and Rauhut (2020) and Idczak and Mrozik (2021). In addition to that, this paper also adds to the current debate that calls for the use of the revolving instruments under the CP as efficient tools to support sustainable urban development (e.g. Nyikos 2016). Finally, this study provides a non-exhaustive view of some of the reasons for the dispersed distribution of JESSICA funding between cities of different sizes. This needs to be surely reinforced by additional examination, overcoming the limitations of the current work.

Acknowledgements

The study is supported by the National Science Centre, Poland (2015/19/D/HS5/01561).

References

- Barca, F., McCann, P., and Rodríguez-Pose, A., 2012, "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches", *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.
- Bode, M., 2015, "Financial Instruments in Cohesion Policy", *European Structural and Investment Funds Journal*, 3(3), 173–186.
- Bradley, J., and Zaucha, J. (eds.), 2017, *Territorial Cohesion. A missing link between economic growth and welfare. Lessons from the Baltic Tiger*, Gdańsk: Uniwersytet Gdański Katedra Makroekonomii, <https://rcin.org.pl/dlibra/publication/83805/edition/64988>.
- Budde, R. et al. 2010 *Second State of European Cities Report*, Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/stateofcities_2010.pdf.
- Camagni, R., and Capello, R., 2015, "Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis", *Regional Science Policy & Practice*, 7(1), 25–47.
- Castells-Quintana, D., and Royuela, V., 2014, "Agglomeration, inequality and economic growth", *The Annals of Regional Science*, 52(2), 343–366, doi: 10.1007/s00168-014-0589-1.
- Churski, P., Borowczak, A., and Perdał, R., 2015, "Struktura inwestycji finansowanych ze środków unijnych a czynniki rozwoju w obszarach wzrostu w Polsce", in: E. Małuszyńska, G. Mazu, and I. Musiałkowska, I. (eds.), *Polska – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

- CNSP, 2012, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski, 252.
- Colini, L. et al., 2013, *Against Divided Cities in Europe*. Saint-Denis: URBACT, https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/19765_Urbact_WS4_DIVIDED_low_FINAL.pdf.
- Dąbrowski, M., 2014, "Engineering Multilevel Governance? Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) and the Involvement of Private and Financial Actors in Urban Development Policy", *Regional Studies*, 48(12), 2006–2019.
- Duranton, G., and Kerr, W., 2018, "The Logic of Agglomeration", in: G.L. Clark et al. (eds.), *The New Oxford Handbook of Economic Geography*, New York: Oxford University Press.
- European Commission, 2008, *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, Brussels.
- European Commission, 2011, *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fotino, F., 2014, "The JESSICA Action in Italy 2007–2013. Bottlenecks, Opportunities, and Directions for the Future", *European Structural and Investment Funds Journal*, 2(3), 245–255, <https://estif.lexxion.eu/article/ESTIF/2014/3/9>.
- FUAW, 2018, Uchwała nr 22/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie Planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego, <https://www.mazovia.pl/wojewodztwo/plan-zagospodarowania-wojewodztwa-mazowieckiego/>.
- Hamza, C. et al., 2014, *The Role of Cities in Cohesion Policy 2014–2020*, Brussels: European Parliament.
- Idczak, P., and Mroziński, K., 2021, "The territorial impacts of JESSICA projects in municipalities: evidence from the city of Poznań", *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 83(1), 293–307.
- Idczak, P., and Musiałkowska, I., 2019, "The Capacity of JESSICA Projects to Repay Loans Based on Own Revenues", *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 7(2), 141–157.
- Idczak, P., Musiałkowska, I., and Mroziński, K., 2019, "Zdolność projektów JESSICA do oddziaływania na procesy rynkowe w miastach", *Biuletyn KPZK*, 273/274, 202–222.
- Jarczewski, W., and Ziobrowski, Z. (eds.), 2010, *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Medeiros, E., 2019, "Debating the Urban Dimension of Territorial Cohesion", in: E. Medeiros, (ed.), *Territorial Cohesion. The Urban Book Series*, Cham: Springer.
- Medeiros, E., and Rauhut, D., 2020, "Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion?", *Regional Studies*, 54(1), 120–128.
- Murzyn, D., 2018, "Urban development under EU cohesion policy – an example of major cities in Poland", *Urban Development Issues*, 53(1), 27–35.
- Musiałkowska, I., and Idczak, P., 2018a, "Is the JESSICA initiative truly repayable instrument? The Polish case study", *Research Papers of Wrocław University of Economics*, 536, 143–151.
- Musiałkowska, I., and Idczak, P., 2018b, "Ocena dopasowania projektów realizowanych w ramach inicjatywy JESSICA do potrzeb występujących na obszarach miejskich", *Studia KPZK PAN*, 184(2015), 233–246.
- Musiałkowska, I., and Idczak, P., 2020, "JESSICA initiative to support sustainable urban development projects in Poland", in: I. Musiałkowska, P. Idczak and O. Potluka (eds.), *EU Cohesion Policy in Eastern and Southern Europe: Taking Stock and Drawing Lessons for the Future*, Warszawa–Berlin–Boston: De Gruyter.
- MUSV, 2017, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą 'Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia', <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001290/O/D20171290.pdf>.
- Nadler, M., and Nadler, C., 2018, "Promoting investment in sustainable urban development with JESSICA: Outcomes of a new EU policy initiative", *Urban Studies*, 55(9), 1839–1858.
- Nyikos, G., 2016, *Financial Instruments in the 2014–20 Programming Period: First Experiences of Member States*, Brussels: European Parliament.
- OECD, 2011, *OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011*, OECD Publishing.
- OECD, 2018, *Divided Cities. Understanding Intra-urban Inequalities*, Paris: OECD Publishing.
- PMA, 2019, Uchwała Nr V/70/19 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego wraz z Planem zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania, http://www.wbpp.poznan.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=198&Itemid=1%0A.
- Rauhut, D., and Humer, A., 2020, "EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought", *European Planning Studies*, 28(11), 2116–2133.

- Runge, A., 2012, "Metodologiczne problemy badania miast średnich w Polsce", *Prace Geograficzne*, 129, 83–101.
- SMA, 2020, Uchwała nr XVII/214/20 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 24 czerwca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego, <http://rbgp.pl/pzpwz-2020/>.
- Smętkowski, M., 2011, "Wpływ polityki spójności na dyfuzję procesów rozwojowych w otoczeniu dużych polskich miast", *Studia Regionalne i Lokalne*, 5, 123–154.
- Smętkowski, M., Jałowiecki, B., and Gorzelak, G., 2009, "Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje", *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 52–73.
- Stryjakiewicz, T., Ciesiółka, P., and Jaroszewska, E., 2012, "Urban Shrinkage and the Post-Socialist Transformation: The Case of Poland", *Built Environment*, 38(2), 196–213.
- Szlachta, J., and Zaucha, J., 2010, "A new paradigm of the EU regional development in the context of the Poland's National Spatial Development Concept", *Institute for Development Working Papers*, 1/2010, https://instytut-rozwoju.org/WP/IR_WP_1.pdf.
- Śleszyński, P., 2013, "Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw", *Przegląd Geograficzny*, 85(2), 173–197.
- TCMA, 2016, Uchwała Nr 318/XXX/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego oraz stanowiącego jego część planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolii, http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/eli/POL_WOJ_PM/2017/603/ogl/pol/pdf%0A.
- Wang, B., Shi, W., and Miao, Z., 2015, "Confidence Analysis of Standard Deviation Ellipse and Its Extension into Higher Dimensional Euclidean Space", *PLOS ONE*, 10(3), 1–17.
- Yang, X. and Grigorescu, A., 2017, "Measuring economic spatial evolutionary trend of Central and Eastern Europe by SDE method", *Contemporary Economics*, 11(3), 253–266.
- Yuill, R. S., 1971, "The Standard Deviation Ellipse: An Updated Tool for Spatial Description", *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 53(1), 28–39.

Zombie Developments in the Polish Residential Market – Their Causes and Consequences

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 3(85)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499538502

Agata Antczak-Stępniać

University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology, Department of Investment and Real Estate, ul. POW 3/5, 90-255 Łódź;
e-mail: agata.antczak@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0002-5858-2774

Abstract

“Zombie developments”, i.e. the problem of unfinished development projects, is an unrecognised phenomenon in Poland. In the USA, research on the causes, consequences and actions aimed to reduce the nuisance has been conducted for years. Therefore, the aim of this article is to show, through case studies, that the problem of “zombie developments” also occurs in Poland, causing many negative consequences for various entities. At the same time, this study is intended to help identify the causes of this phenomenon in Poland.

Keywords

zombie development, residential market, development activity

„Zombie developments” na polskim rynku nieruchomości mieszkaniowych – ich przyczyny i konsekwencje

Streszczenie

„Zombie developments”, czyli problem nieukończonych przedsięwzięć deweloperskich jest w Polsce zjawiskiem nierozpoznanym. W USA badania nad przyczynami, konsekwencjami i działaniami ograniczającymi uciążliwość ich występowania prowadzi się od lat. Dlatego też celem niniejszego artykułu jest wykazanie, za pomocą studiów przypadku, że problem nieukończonych przedsięwzięć deweloperskich występuje również w Polsce, wywołując powodując wiele negatywnych konsekwencji dla różnych podmiotów. Jednocześnie badanie to ma pomóc w rozpoznaniu przyczyn powstawania tego zjawiska w Polsce.

Słowa kluczowe

zombie developments, rynek mieszkaniowy, działalność deweloperska

1. Introduction

Development activity in Poland has been carried out for thirty years and during this time it has experienced ups and downs. More difficult periods for developers were most often associated with limited access to external financing, a financial crisis or significant changes in the institutional environment. During those years many enterprises were established, but also many of them declared bankruptcies, sometimes leaving behind unfinished development investments. Such projects without adequate protection quickly deteriorate. They start to scare onlookers, as befits real “zombies”. Several such spectacular bankruptcies and examples of abandoned developers’ investments are described in press articles. Most often, these are investments in which there are many aggrieved buyers from the times when the Act of 16 September 2011 on the Protection of the Rights of Buyers of Apartments or Single-family Houses had not yet been in force. The Act introduced escrow accounts to which buyers’ funds are paid today. Therefore, some of these unfinished investments have been empty for more than a decade. Although little is said about it, some of them generate negative consequences not only for buyers but also for owners of neighbouring properties, as well as municipalities in which they are located.

Therefore, the author formulates the hypothesis that although it is difficult to find the subject of zombie developments in the Polish literature, this phenomenon occurs in Poland, causing many negative consequences, and the reasons for it are not only economic, but also largely institutional. The purpose of the article is to verify this research hypothesis based on several selected case studies.

2. The phenomenon of zombie developments in the literature

The “zombie” phenomenon comes from voodoo beliefs that have their origin in the countries of West Africa. Today it is also popular in Haiti and parts of the Caribbean Islands. According to these beliefs, zombification means the separation of the soul from the body by a sorcerer with the purpose of killing, enslaving a person or making him or her sick (Nasiruddin et al. 2013). However, in the current pop culture (movies, literature, music, etc.) a “zombie” means mostly a character who has risen from the grave: it is neither alive nor dead. Such a meaning of the word has been used in economic sciences to describe the phenomenon of “zombie enterprises” or “zombie banks”. “Zombie banks” are institutions that have a negative rate of return and, in market conditions, should already file for bankruptcy, but remain in the economy thanks to government support (see: Nelms 2012; Fiordelisi et al. 2020). According to Okamura (2011), “zombie banks” can lead to the creation of “zombie firms”. These, in turn, should be understood as companies that are unable to cover the costs of debt servicing from their current profits in the long run (Banerjee and Hofmann 2018) – they are financially dead. In order to function, they need constant financial support (Golub and Lane 2015), e.g. from banks. The concept of zombies also occurs in the real estate market and therefore, in the foreign literature, words such as “zombie buildings”, “zombie subdivisions” or “arrested developments” (USA), as well as “ghost estates” (more common in the United Kingdom and Ireland) can be found. In the Polish literature, such terms do not exist. It does not mean, however, that the “zombie” phenomenon do not occur in Poland at all.

The definitions of zombie buildings are quite diverse. Nevertheless, if we combine them into one definition, it can be said that they are built-up land properties, abandoned usually as a result of enforcement proceedings. This term also includes buildings whose owner is unreachable, does not manage the property properly or neglects it. It may also be a property not adapted to market needs (see: Historic Albany Foundation; Caloir 2018; Goulding et al. 2011; Corfman 2009; Clark 2015; Ginsburg 2010; D’Alterio 2012). The definition of the “ghost estate” is similar. This term means abandoned, uninhabited, often unfinished real estate comprising minimum 10 houses, of which at least half are uninhabited or unfinished, not necessarily because of bankruptcy (see: Collins Dictionary; “Ghost Estates” 2012; The National Institute for Regional and Spatial Analysis).

“Zombie subdivisions” or “arrested developments” are started but unfinished investment projects. Laitos and Martin (2015) indicate that the recession of the years 2008–2009 forced some developers to abandon their investments at different stages of completion – from partially constructed, through finished and uninhabited (problems with sale), finally to those existing only on paper. The interruption of an investment may be related not only to the bankruptcy of the developer/investor, but also to unregulated ownership relations or other legal and financial problems of the entity running the given project (Holway et al. 2014). They usually remain unused for a long time and, therefore, are subject to considerable technical and functional wear, which means that they lose their market and aesthetic value. In a word, they are beginning to scare, and can cause many negative consequences for the municipalities in which they are being developed, and for the owners of the neighbouring properties (see: Shane 2012; Klein 2017; National Vacant Properties Campaign 2005). In order to standardise the vocabulary, the author of the article applies the term “zombie developments” to unfinished development projects (not necessarily related to bankruptcies).

Information on the consequences or the negative impact of abandoned properties on the environment can be found in the literature. The consequences of the phenomenon in question can be divided according to the categories of entities which they affect. Therefore, Table 1 presents the most frequently mentioned types of consequences using the above-mentioned division.

Table 1. Consequences of abandoned properties (including zombie developments) by category of entities they affect

For property owners	– decrease in the value of real estate (caused by property devastation: vandalism, theft, illegal seizure of real estate, possible fires, abandoned rubbish)
For owners of neighbouring properties	– decline in property values (due to the vicinity of the zombie development) – higher rates for property insurance (higher risk of burglaries, fires) – lower quality of life (decreased safety in the area, rats, insects, etc.) – decline in the investment attractiveness of the neighbourhood
For local governments	– increase in crime (drugs, prostitution, theft, homicide) – fires (arson, inadvertent fires caused by the homeless) – deterioration of the quality of health and life (abandoned rubbish, stagnant water) – decline in property value – decrease in income from property taxes

Source: own elaboration based on: Shane, 2012, p. 5; Klein, 2017; National Vacant Properties Campaign, 2005.

Many of the consequences presented in Table 1 result from other factors, e.g. a decrease in the value of real estate and the attractiveness of the location is caused by the devastation of real estate referred to as zombie developments and the development of crime in the area. However, what is most important in this regard is the fact that the emergence of one zombie property has negative consequences for many entities. Hence, it is important to counteract this phenomenon.

The causes underlying the emergence of zombie properties, also of zombie developments, seem to be a more difficult issue, as the literature lacks a comprehensive approaches to this problem. These reasons are largely of an economic nature (e.g. bankruptcy, enforcement proceedings related to the insolvency of entities, other financial problems). They are often associated with economic crises (see: Weber 2014; Weiss 2015; McQuade 2016; DiNapoli 2016; Strniste, Baez 2012). However, some publications also mention the socio-demographic (see: Martinez-Fernandez et al. 2012; Pallagst et al. 2009; Neill 2015) or even institutional and legal (see: Chapman Phillips 2014) reasons for the formation of this type of real estate, although it should be emphasised that the socio-demographic reasons apply more to the already existing facilities, i.e. zombie buildings. In some cases unfinished foreclosure proceedings can also be considered as an institutional cause (protracted actions to establish a list of creditors, disagreement between them, etc.).

In many countries around the world, there is a lack of research on the zombie phenomenon in the real estate market, and often, even if it is carried out, it concerns the existing buildings (see: Silverman et al. 2013; Cowan and Aumiller 2014). Public statistics, if any exist, tend to include all abandoned housing. Nevertheless, several U.S. states have also attempted to investigate the scale of zombie developments. For example, in Arizona, Colorado and Idaho, the growing demand during the housing boom was conducive to starting new investments. Unfortunately, the crisis stopped many of them, even at the preliminary stages (some of them exist only on paper). In Teton County (Idaho), where about 8,800 residents lived in 2011, over 7,000 of vacant plots were found (for more see: Laitos and Martin 2015). Similarly, in Ireland, the number of ghost estates with which the state took up the fight was assessed. In 2010, there were nearly 3,000 such properties, which seems to be quite a large number in such a small country. Ten years after the outbreak of the crisis, in 2017, there were still 420 such properties, most of which were located in the southern county of Cork (Carswell 2017).

Although the scale of the discussed phenomenon in the world is not investigated, the Internet sources contain many examples of abandoned development projects located in different countries, especially those that were affected by the economic crises of the 1990s and 2008–2009. Examples of these include: Tundra Village in Texas (USA), Ciudad Jardin Soto Real in Buniel (Spain), “Disney’s estate” in Burj Al Babas (Turkey), or even a whole city of newly built facilities with various functions – Ordos in China. There are also such objects in Poland.

3. Research methods

As the zombie developments phenomenon is not recognised in Poland, statistical data on it are not available. Thus, the opportunities for doing quantitative research on the scale of the phenomenon or developing a comprehensive approach to the consequences of zombie developments are

very limited. It is only possible to study its individual consequences separately, e.g. a decline in the value of specific properties in the vicinity of these developments. In order to recognise the consequences and causes of this phenomenon in Poland, it is necessary to use qualitative methods. In this research, the case study method was used. This method allows to discover the unknown (phenomena, relationships, entities, etc.), while constantly monitoring our own, as well as general, existing knowledge (Starman 2013). The case study uses a variety of techniques and tools for collecting and analysing data, e.g. observations, interviews, surveys, documentation of the examined organisation, press sources, the Internet, available databases, and others (Grzegorzczuk 2015). Therefore, this method will provide detailed information on the studied zombie developments so that their potential causes and possible consequences on the Polish residential real estate market can be identified. This type of research will be the basis for further analysis of this phenomenon.

This article discusses three examples of developers' investments which, according to the author, can be considered zombie developments. The analysed examples include the Nord House investment in Wrocław, the Żubr Housing Estate in Niepołomice and the investment at Twardowski Street in Kraków. A preliminary analysis of press materials about zombie developments in Poland has revealed that many such properties are located in and around Kraków (six out of 15 identified cases). Therefore, the article refers to two properties from this area. The example of Wrocław has been widely discussed in the press from the perspective of its consequences for apartment buyers. Therefore, according to the author, its analysis may also be interesting from the point of view of its impact on the neighbouring properties.

The description of the discussed investments takes into account a similar amount of information, i.e. the location, type of development, size of investment, termination of construction works and possible declaration of the developer's bankruptcy as well as the stage of the investment at which the construction works were suspended. The current conditions of each investment are also described. It may be the basis for theoretical considerations on the consequences that these investments have for the space and the explanation of the reasons for abandoning these investments. The description of the selected properties is based on press materials and other publicly available Internet sources.

This study is limited only to zombie developments implemented by developers' companies, thus excluding unfinished single-family houses built for private use. Although the consequences for both entities may be similar, a clear difference can be observed with regard to the reasons why these entities abandon the property.

4. Research results

4.1. Examples of zombie developments in Poland – case studies

The Żubr Housing Estate investment, consisting of nearly 600 flats and single-family houses, was to be built in 2007–2008. However, after several months, the construction works were suspended (*Kary więzienia dla deweloperów...* 2017). At the end of January 2009, the developer closed all of its offices (Morek 2009). Since then, construction works have not been resumed, which means that the buildings have been abandoned and unsecured for over 10 years. In 2009, the prosecutor's office was notified of the possibility of committing a criminal offence (PAP 2017). Only after two years, i.e. in 2011, the investigators found the developers responsible for abandoning the property. In total, three accused persons "siphoned" more than PLN 13 million out of the company (Banasik 2017). Also, in 2011, the ADMA construction company (the contractor of the investment project) filed for the developer's bankruptcy. It has already been emphasised then that the value of the buildings was falling from month to month and some of them had no roof. At that time, the value of the investment was tentatively estimated at PLN 20–50 million (Paluch and Mazurek 2011). In March 2017, a tender was held for the sale of the land with the buildings. The starting price was PLN 17 million (Ogłoszenie o przetargu na sprzedaż nieruchomości 2017). Nobody decided to make an offer due to the poor technical condition of the abandoned buildings. The described real estate was overgrown with thick brushwood, with a great deal of debris and wires sticking out of the ground, which could have posed a threat to the health or even life of people entering it. In the

buildings, the windows were broken, the walls were shabby, cables, beer cans and broken glass could be found inside the buildings. The investment was completed in one-third, which means that a significant part of the facilities had not reached the closed state. Unsecured, they are exposed to adverse weather conditions such as water, low temperatures and others. In this way, their technical wear progresses much faster (Banasik 2017). In October 2018, another tender for the sale of Żubr took place. This time it was sold – new owners appeared in two land and mortgage register books regulating the legal status of the plot on which the investment is located. The starting price represented 70% of the value of the property, i.e., PLN 12,255,600 (Ogłoszenie o przetargu na sprzedaż nieruchomości 2018). It shows how quickly zombie developments can depreciate.

The second example of zombie development in Poland is the Nord House property located in the northern part of Wrocław, at Czartoryski Street. The investment was to be carried out in two stages: the first one should have consisted of 78 apartments. The construction started in March 2012 (Urbanity Portal) by a subsidiary of Gant Development SA, then a leading Polish developer listed on the Warsaw Stock Exchange. The construction of the Nord House investment was halted after only a few months in 2013. Initially, it was explained that the workforce was temporarily transferred to the Odra Tower investment. After the completion of that investment, works at the Nord House were to be resumed. However, this did not happen (Wilk 2013). In 2012, the company recorded over PLN 412 million in losses, immediately after the issue of corporate bonds worth PLN 250 million. At the end of 2012, Gant's debt in loans and bonds exceeded PLN 570 million. In October 2013, the management board of Gant Development filed for bankruptcy with the possibility of an arrangement (Urbańska 2018). In 2014, when one of the trustees notified the prosecutor's office about the possibility of committing a criminal offence, the court changed the bankruptcy proceedings from an arrangement to liquidation, and immediately discontinued them because there was no chance of satisfying the creditors (PAP 2019). In February 2019, the Gant Development case was still unresolved. A total of 13 people were detained on charges of acting in an organised criminal group and causing material damage to Gant Development in vast proportions. Some also heard charges of money laundering (PAP 2019). To this day, Nord House remains an unfinished investment. According to Google Street View, the investment is partially secured – the window openings were covered, but the entrance remains available to "uninvited guests". Even a fence is missing, which makes the devastation of the object easier. This property still has a chance of being completed by another developer, especially since there are other developers' investments in the immediate vicinity.

The investment at Twardowski Street in Kraków is a classic example of a scary zombie in the vicinity of which people are afraid to live. There are three multi-family buildings in an open shell. This investment was carried out by the developer Leopard, already known in the community of real estate specialists from the housing scandal at Wierzbowa Street and Kijowska Avenue. The construction of apartments at Twardowski Street was started in 2004 – at the beginning of the housing market boom (Sidorowicz and Wantuch 2017). In November 2006, Leopard issued two-year bonds of PLN 60 million with a very high interest rate (25%) which were bought out by the American fund Manchester Securities Corporation, which is part of the closed-ended Elliott Investment Fund based in New York (Łacka 2014). Most of the money was to be spent on buying more land. In the period from 19 January 2007 to 27 February 2007, Leopard established mortgages on the property located at Wierzbowa and Kijowska Streets to secure the redemption of four series of bonds (*Głosy w sprawie Leoparda...* 2009). A mortgage in favour of this fund was also established on the property on Twardowski Street. Unfortunately, when the global financial crisis began at the end of 2007, Leopard also suffered from solvency problems. It declared bankruptcy in 2009 (Paluch 2013). Today, the buildings are deteriorating. The homeless living in these buildings occasionally start fires (Sidorowicz and Wantuch 2017). Residents of the neighbouring properties complain about the unpleasant smell of excrement, decaying garbage, burned waste and stagnant water in the underground parking lots. Rats began to appear in the area. On cold days, the homeless light bonfires using the electrical wiring. The police confirm that there have already been several deaths on the property – none of them has been the result of a crime yet (Sidorowicz and Wantuch 2015). The buildings are mostly unsecured – there are holes in the fence, the window and door openings as well as elevator shafts are unbricked and uncovered. Its legal status is not clear; in February

2014, 100% of shares in Leopard were acquired for PLN 1,000 by the law firm Mikołajczyk Gładki with its registered office in Warsaw (Błaszczuk 2018). However, Leopard's creditors' intervention resulted in the sale being annulled, and a portion of the shares in the property at Twardowski Street was acquired by them (*Czy uda się powtórzyć sukces...* 2017). The investigation into the fall of the developer has already been completed, and six people have been indicted. They are accused of acting to the detriment of the company and causing millions of losses by issuing bonds with an inflated interest rate, concluding an unfavourable and economically unjustified contract for the sale of perpetual usufruct rights, deceiving approximately five hundred people for the amount of approximately PLN 100 million, etc. (Łącka 2012). However, the situation of the property at Twardowski Street is still dramatic. Buildings have been deteriorating for 12 years, therefore, and a decline in the value of this investment should be expected.

4.2. The causes and consequences of zombie developments in Poland – discussion

The consequences of zombie developments in Poland, the existence of which can be ascertained on the basis of the discussed case studies, coincide with those presented in the theoretical part. Undoubtedly, these properties, being unsecured, are subject to faster technical wear. For this reason, their market value also declines faster than in the case of occupied properties that are cared for and managed. These properties have been the subject of theft (construction elements, electric cables, plumbing, etc.). In the autumn and winter periods, they also become a shelter for the homeless, which increases the risk of fires. Unsecured foundation elements, window openings, elevator shafts may pose a threat to the health or even life of people who decide to enter the property. Such cases have already been noted in the case of investments at Twardowski Street in Kraków. Easy access to such buildings may also encourage people associated with the criminal world to use them. Due to the lack of fences or their inadequate condition, rubbish is dumped on such zombie developments, and with it there appear rats and insects, which also threatens the health of people living in the neighbourhood. In the underground parking lots not secured with an entrance gate, sometimes on the very foundations, water accumulates. All this contributes to the decline in the quality of life of the local residents, and in extreme cases may also reduce the investment attractiveness of the area. The latter phenomenon has not been noted on the basis of the examples discussed. New residential and commercial facilities are being built in their vicinity. In the case of Poland, it is quite difficult to say what impact the zombie development phenomenon has on municipal property tax revenues. Abroad, the decrease in income is evident as a result of non-payment of taxes as well as a decline in the value of the property which is the basis for determining taxes. In Poland, due to the fact that the tax is determined in relation to the area of real estate, the lower incomes of municipalities are only the result of non-payment of taxes. However, there is no evidence on the basis of which it is possible to determine how large these losses are.

The causes of zombie developments in Poland are quite a complex issue. Although in two of the discussed cases the direct cause of their emergence was the insolvency of developers and long, complicated foreclosure procedures (one developer “disappeared” and bankruptcy petition was filed two years later), this was not always related to a financial crisis. In all the examples discussed, we dealt with unfair practices. In one of the cases, without the buyers' knowledge, a mortgage was established on the property, bad investment decisions were made, so the problem was in poor management of the enterprise (perhaps as a result of a lack of appropriate knowledge, skills or experience). In the other cases, developers “siphoned” money from the companies. Such a lack of fair play skills should be treated in the category of institutional causes and in countries such as Poland, where the real estate market is still developing, this type of zombie development causes is bigger problem than purely economic causes. Moreover, it should be noted that the investment at Twardowski Street in Kraków is still a zombie development due to the unregulated legal situation – this is also an institutional factor.

Conclusions

Based on the three examples of investments described in the previous paragraph, it can be concluded that the phenomenon of zombie developments exists also in Poland. However, it is not very easy to assess its scale. There are no statistical data on this topic and the press releases are usually limited to large investments where there are many aggrieved buyers. It does not mean, however, that zombie development cases in Poland are sporadic. The cases of zombie developments presented in this publication indicate that the reasons for their emergence are partly similar to those in Western countries. The most common reasons for the emergence of zombie developments in Poland include the bankruptcy of developers due to their insolvency (economic reasons) but also poor management of the enterprise and failure to apply the principles of fair play in running a business (institutional reasons). Bankruptcy proceedings often take several years – then real estate remains unused and deteriorating. It is difficult to sell it then later. Sometimes the problem of zombie developments is related to the unregulated legal situation. Therefore, in Poland, where the real estate market has only been developing for 30 years, institutional reasons can be equally important as the economic ones. This issue requires further research, but the examples discussed in the study support the research hypothesis posed in the introduction.

As the discussed examples show, real estate affected by the described problems stands empty for many years. In such situations, properties depreciate, becoming a dangerous and unfriendly place for neighbours. However, there are many more consequences of this phenomenon which were presented in the previous section. The problem is that they have not been recognised in Poland as yet. Therefore, this article is a significant contribution to the theoretical knowledge of the zombie development concept in Poland, in particular with regard to the causes and consequences of this phenomenon. It should be noted that the economic and social effects of the described zombie developments are so severe that they still fully justify the need for further research into this problem. Without such studies, it will not be possible to take measures to prevent this phenomenon nor minimise the losses resulting from the appearance of such properties in the urban space.

References

- Banasik, M., 2017, "Opuszczone osiedle popada w ruinę. Oszukani wciąż przeżywają horror", <https://dziennikpolski24.pl/opuszczone-osiedle-popada-w-ruine-oszukani-wciaz-przezywaja-horror-wideo/ar/c3-11994285> (accessed: 13.12.2019).
- Banerjee, R., and Hofmann, B., 2018, "The rise of zombie firms: causes and consequences", *BIS Quarterly Review*, September, 67–78.
- Błaszczak, P., 2018, "'W tych pustostanach giną ludzie'. Kto zabezpieczy teren?", <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-w-tych-pustostanach-gina-ludzie-kto-zabezpieczy-teren,nId,2484393> (access: 26.12.2019).
- Caloir, H., 2018, "The 'Zombie' and Vacant Properties Remediation and Prevention Initiative: Emerging Best Practices", LISC, https://www.lisc.org/media/filer_public/5d/b4/5db4c4b5-d311-4b04-99f8-87bd473029ce/042518_housing_zombie_vacant_properties_best_practices.pdf.
- Carswell, S., 2017, "Weekend Read: The ghost estates that still haunt Ireland", *The Irish Times*, <https://www.irishtimes.com/life-and-style/people/weekend-read-the-ghost-estates-that-still-haunt-ireland-1.3181498> (accessed: 21.10.2020).
- Chapman Phillips, G., 2014, "Zombie Cities: Urban Form and Population Loss", *Rutgers Journal of Law & Public Policy*, 11(4), 703–739.
- Clark, A., 2015, "How the Zombie House Crisis Mutated and What Cities Are Doing About It", <https://nextcity.org/daily/entry/zombie-houses-vacant-properties-ownership-solutions> (accessed: 1.01.2020).
- Collins Dictionary, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/ghost-estate> (accessed: 1.01.2020).
- Corfman, T. A., 2009, *Tishman Speyer defaults on big Chicago loan*, <https://www.crainsnewyork.com/article/20091205/FREE/912059998/tishman-speyer-defaults-on-big-chicago-loan> (accessed: 1.01.2020).
- Cowan, S., and Aumiller, M., 2014, *Unresolved Foreclosures: Patterns of Zombie Properties in Cook County*, Woodstock Institute.

- "Czy uda się powtórzyć sukces przy inwestycji na ul. Wierzbowej? Podsumowanie 3 letnich działań spółki Wierzyciele Leopard w sprawie inwestycji przy ul. Twardowskiego", 2017, <https://wierzycieleleopard.wordpress.com> (accessed: 26.12.2019).
- D'Alterio, E., 2012, after: Rutherford, J., 2013, *Zombies*, Abingdon: Routledge.
- DiNapoli, T. P., 2016, *Foreclosure Update From a Local Government Perspective*, Research Brief, Office of the New York State Comptroller.
- Fiordelisi, F., Radic, N., and Weyman-Jones, T. G., 2020, "Detecting Zombie Banks", available at <https://ssrn.com/abstract=3622048> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3622048>.
- "Głosy w sprawie Leoparda", 2009, *Krakowski Rynek Nieruchomości*, 24/2008, <https://www.krn.pl/arttykul/glosy-w-sprawie-leoparda-cd,560> (accessed: 26.12.2019).
- Golub, A., and Lane, C., 2015, "Zombie companies and corporate survivors", *Anthropology Now*, 7(2), 47–54.
- Goulding, Ch., Most, J., and Marr, S., 2011, "The Energy Tax Aspects of Zombie Buildings", *Corporate Business Taxation Monthly*, 12(7), 9–12.
- Grinsburg, S., 2010, "Beware of Zombie Buildings: Danger Can Be Lurking Among the Opportunities", <https://hughesmarino.com/san-diego/blog/2010/06/09/beware-of-zombie-buildings-danger-can-be-lurking-among-the-opportunities/> (accessed: 1.01.2020).
- Grzegorzczak, W., 2015, "Studium przypadku jako metoda badawcza i dydaktyczna w naukach o zarządzaniu", w: W. Grzegorzczak (ed.), *Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, pp. 9–14.
- Hollander, J. B., Pallagst, K. M., Popper, P. J., and Schwartz, T., 2009, "Planning Shrinking Cities", *Progress in Planning*, 72(4): 223–232.
- Holway, J., Elliot, D., and Trentadue, A., 2014, *Arrested Development. Combating Zombie Subdivisions and Other Excess Entitlements*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- "Ghost Estates", 2012, *Irish Environment*, <http://www.irishenvironment.com/iepedia/ghost-estates/> (accessed: 1.01.2020).
- "Kary więzienia dla deweloperów za osiedle Żubr w Niepołomicach", <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,22526998,kary-wiezienia-dla-deweloperow-za-osiedle-zubr-w-niepolomicach.html> (accessed: 13.12.2019).
- Klein, A., 2017, *Understanding the True Costs of Abandoned Properties: How Maintenance Can Make a Difference*, Community Blight Solution.
- Laitos, J. G., and Martin, R., 2015, "Zombie Subdivisions in the United States and Ghost Developments in Europe: Lessons for Local Governments", *Washington Journal of Environmental Law & Policy*, 4(2), 314–357.
- Łącka, M., 2012, "Leopard stanie przed sądem", <https://krakow.gosc.pl/doc/1403846.Leopard-stanie-przed-sadem> (accessed: 26.12.2019).
- Łącka, M., 2014, "Cena jedności", <https://www.gosc.pl/doc/2009857.Cena-jednosci> (accessed: 26.12.2019).
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., and Cunningham-Sabot, E., 2012, "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 213–225.
- McQuade, A., 2016, "The Antidote to Zombie Foreclosures: How Bankruptcy Courts Should Address the Zombie Foreclosure Crisis", *Emory Bankruptcy Developments Journal*, 32(2), 507–535.
- Morek, M., 2009, "Osiedle Żubr – i kto tu jest jeleniem?", <https://biznes.interia.pl/nieruchomosci/news/osiedle-zubr-i-kto-tu-jest-jeleniem,1277704> (accessed: 13.12.2019).
- Nasiruddin, M., Halabi, M., Dao, A., Chen, K., and Brown, B., 2013, "Zombies – A Pop Culture Resource for Public Health Awareness", *Emerging Infectious Diseases*, 19(5), 809–813.
- National Institute for Regional and Spatial Analysis, after: Brouder, S., 2010, "Spectre of bulldozer hangs over 21 Kerry 'ghost' estates", <https://www.independent.ie/regionals/kerryman/news/spectre-of-bulldozer-hangs-over-21-kerry-ghost-estates-27393930.html> (accessed: 1.01.2020).
- National Vacant Properties Campaign, 2005, *Vacant Properties. The True Cost to Communities*, Washington.
- Neill, W. J. V., 2015, "Carry on Shrinking?: The Bankruptcy of Urban Policy in Detroit", *Planning Practice & Research*, 30(1), 1–14, DOI: 10.1080/02697459.2014.997462.
- Nelms, T. C., 2012, "The zombie bank and the magic of finance", *Journal of Cultural Economy*, 5(2), 231–246.
- Ogłoszenie o przetargu na sprzedaż nieruchomości, 2017, <http://infoinwestycje.pl/root/wszystkie-kategorie/2-sprzedaz/111-syndyk-masy-upadlosci-osiedle-mieszkaniowe-zubr-sp-z-o-o-w-upadlosci-likwidacyjnej-w-warszawie> (accessed: 13.12.2019).

- Ogłoszenie o przetargu na sprzedaż nieruchomości, 2018, <http://infopublikator.pl/ogloszenie/ogloszenie-6/> (accessed: 13.12.2019).
- Okamura, K., "'Zombie' Banks Make 'Zombie' Firms", 2011, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1786496> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1786496>
- Paluch, M., and Mazurek, M., 2011, "Osiedle Żubr pod Niepołomicami: ludzie bez szans na mieszkanie", <https://krakow.naszemiasto.pl/osiedle-quotzubrquot-pod-niepolomicami-ludzie-bez-szans-na/ar/c1-802168> (accessed: 13.12.2019).
- Paluch, M., 2013, "Klienci Leoparda odzyskają mieszkania?", <https://krakow.naszemiasto.pl/klienci-leoparda-odzyskaja-mieszkania/ar/c3-1906367> (accessed: 26.12.2019).
- PAP, 2017, "Zapał wyrok w sprawie deweloperów z osiedla Żubr w Niepołomicach", <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/osiedle-zubr-w-niepolomicach-wyrok-ws-dewelopera/chr1156> (accessed: 13.12.2019).
- PAP, 2019, "Kolejne zatrzymania w sprawie Gant Development", <https://www.propertynews.pl/prawo/kolejne-zatrzymania-w-sprawie-gant-development,71122.html> (accessed: 19.12.2019)
- Portal Urbanity, <https://www.urbanity.pl/dolnoslaskie/wroclaw/nord-house,b6445> (accessed: 13.12.2019)
- Shane, J. M., 2012, *Abandoned Building and Lots*, Problem-Specific Guides Series, No. 64, Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.
- Sidorowicz, J., and Wantuch, D., 2015, "Slums w centrum. Bezdumni zasiedlili niedokończone bloki Leoparda", https://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,17907241,Slums_w_centrum_Bezdumni_zasiedlili_niedokonczone.html (accessed: 26.12.2019).
- Sidorowicz, J., and Wantuch, D., 2017, "Klienci Leoparda znowu w sądzie. Walczą o odzyskanie mieszkań", <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,22375332,klienci-leoparda-znowu-w-sadzie-walcza-o-odzyskanie-mieszkan.html> (accessed: 26.12. 2019).
- Silverman, R. M., Yin, L., and Petterson, K. L., 2013, "Dawn of the Dead City: An Exploratory Analysis of Vacant Addresses in Buffalo, NY 2008–2010", *Journal of Urban Affairs*, 35(2), 131–152.
- Starman, A. B., 2013, "The case study as a type of qualitative research", *Journal of Contemporary Educational Studies*, 1, 28–43
- Strniste, P. E. Jr, and Baez, A. E., 2012, "Subdivision and Maintenance Bonds", *For the Defence*, January, pp. 23–27.
- The 2015 Endangered List, Historic Albany Foundation.
- Urbańska, J., 2018, "Cztery osoby zatrzymane za wyprowadzenie 650 mln zł z Gant Development", <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,23996710,cztery-osoby-zatrzymane-za-wyprowadzenie-650-mln-zl-z-gant-development.html> (accessed: 19.12.2019).
- Weber, D. P., 2014, "Zombie Mortgages, Real Estate, and the Fallout for the Survivors", *New Mexico Law Review*, 45, 501–541
- Weiss, M., 2015, "Attack of the Zombie Properties", *The Urban Lawyer*, 47(3), 485–500.
- Wilk, P., 2013, "Porzuceni przez Ganta", <https://wroclaw.tvp.pl/13110273/porzuceni-przez-ganta> (accessed: 19.12.2019).

Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku – przegląd literatury

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 3(85)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499538503

Bartosz Czepil

Uniwersytet Opolski, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Katedra Studiów Regionalnych, ul. Katowicka 89, 45-061 Opole; e-mail: bczepil@uni.opole.pl;
ORCID: 0000-0003-4907-795X

Streszczenie

Artykuł opiera się na systematycznym przeglądzie literatury naukowej dotyczącej zjawiska korupcji w polskim samorządzie po 1989 r. Wyodrębniono w nim główne dyscypliny naukowe zajmujące się tym zagadnieniem, scharakteryzowano źródła danych wykorzystywane przez badaczy, przedstawiono różnorodność problemów badawczych w ramach poszczególnych dyscyplin oraz główne wnioski z tych z badań. Artykuł kończy rekomendacje, w których postuluje się wzmocnienie interdyscyplinarności badań, podjęcie badań nad oddolnymi mechanizmami antykorupcyjnymi oraz politycznymi reperkusjami korupcji samorządowej.

Słowa kluczowe

korupcja, antykorupcja, klientelizm, samorząd lokalny, transformacja ustrojowa

The Phenomenon of Corruption in Poland's Local Governments after 1989 – a Literature Review

Abstract

The article is based on a systematic review of the scientific literature addressing the phenomenon of corruption in Poland's local governments after 1989. It covers the leading scientific disciplines dealing with this issue and discusses the sources of research data, the diversity of research problems within the respective disciplines and their major conclusions. The article concludes with a recommendation of more robust interdisciplinarity and conducting research on both bottom-up anticorruption mechanisms and political repercussions of local government corruption.

Keywords

corruption, anti-corruption, clientelism, local government, systemic transformation

Wprowadzenie

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. problem korupcji staje się coraz ważniejszym obszarem badawczym w naukach społecznych (Klitgaard 1991; Tanzi 1998; Andvig, Fjellstad 2000; Mauro 2005; Sampson 2010). Ta tendencja globalna znajduje również odzwierciedlenie w Polsce, gdzie w ciągu ostatniego trzydziestolecia pojawiła się bogata literatura na temat korupcji (Kurczewski, Łaciak 2000; Kamiński, Kamiński 2004; Jarosz 2004; Makowski 2008; Gadowska 2010, Polak 2011, Szelest-Woźny 2012). Jednocześnie wydaje się, że naukowy dyskurs o korupcji w Polsce jest zdominowany przez koncentrację na poziomie centralnych instytucji politycznych, a korupcja samorządowa jest traktowana jako część szerszego problemu korupcji w administracji publicznej, choć istnieją argumenty na rzecz poświęcenia szczególnej uwagi korupcji w samorządzie.

Raport Komisji Europejskiej dotyczący korupcji w państwach Unii Europejskiej wśród obszarów szczególnie narażonych na korupcję wymienia poziom lokalny i regionalny, który – w przeciwieństwie do centralnego – charakteryzuje się słabszymi mechanizmami rozliczalności (*EU. Anticorruption Report* 2014: 16). Podkreśla się również, że w systemach zdecentralizowanych, w których większość kompetencji administracyjnych przesunięto na poziom samorządowy, należy wyraźnie odróżnić korupcję na szczeblu krajowym od korupcji samorządowej, z którą bezpośrednio stykają

się obywatele (Trutkowski 2006, s. 9). System władzy lokalnej w Polsce wciąż charakteryzuje się wysokim poziomem decentralizacji (Swianiewicz 2014, s. 303–307), choć w ciągu ostatnich lat dostrzegane są tendencje recentralizacyjne (Sześciło 2018). W 2018 r. wśród 428 tysięcy urzędników administracji publicznej 254 tysiące było zatrudnionych w samorządach (PAP 2019). Większość urzędników pracuje na poziomie samorządowym, przede wszystkim w gminach, które ponoszą także 80% publicznych wydatków samorządowych (Gendźwiłł, Żerkowska-Balas 2018). Samorządy są również głównym zamawiającym na polskim rynku zamówień publicznych (Makowski 2017). Poziom lokalny jest więc obszarem zarządzania znacznymi funduszami publicznymi oraz najwyższej częstotliwości bezpośrednich kontaktów między obywatelem a administracją publiczną, co samo w sobie stanowi strukturalny warunek sprzyjający korupcji. Do tego warto zwrócić uwagę, że bezpośrednie doświadczenie aparatu państwa to zazwyczaj doświadczenie administracji samorządowej, nie można więc wykluczyć, że standardy etyczne lokalnej administracji mogą mieć wpływ na obywatelskie wyobrażenia o elitach wyższego szczebla. Jednocześnie socjologiczna specyfika struktur władzy lokalnej i jej ewentualnej podatności na korupcję charakteryzuje się interesującą poznawczo niejednoznacznością. Z jednej strony bliskość obywateli i władz lokalnych powinny sprzyjać wdrażaniu ideału demokracji partycypacyjnej, responsywności władz oraz rozliczności rządzących, co może stanowić barierę dla korupcji (Kula 2013, s. 284; Smoke 2015, s. 220). Z drugiej strony ta sama bliskość może sprzyjać pojawianiu się najróżniejszych form korupcji, od łapówkarstwa po układy nepotystyczne, klientelistyczne i kołesiowskie, których skrajnym przejawem jest zawłaszczenie lokalnych instytucji przez nieformalne grupy interesu (Prud'homme 1995, s. 211–212; Reinikka, Svensson 2004, s. 680). Istnieje zatem wiele argumentów (ekonomicznych, politycznych i socjologicznych) przemawiających za koncentracją badawczą na korupcji w samorządzie.

Artykuł ma charakter przeglądowy i ma być punktem wyjścia przyszłych, bardziej pogłębionych badań. W pierwszej części opisano podstawy metodologiczne przeglądu, opierając się na metodzie przeglądu systematycznego. W drugiej części, odpowiadając na cztery pytania badawcze, przedstawiono syntezę literatury naukowej dotyczącej korupcji w polskim samorządzie. Artykuł kończą konkluzje oraz wynikające z nich rekomendacje badawcze.

Metodologiczne podstawy przeglądu literatury

Celem przeglądu jest uporządkowanie i synteza wiedzy, jaka pojawiła się w polskiej literaturze naukowej podejmującej problem korupcji w polskim samorządzie po 1989 r., a wraz z tym zarysowanie głównych deficytów badawczych i sformułowanie rekomendacji dla przyszłych badań. Wykorzystano metodę przeglądu systematycznego, polegającą na zastosowaniu wyraźnie zdefiniowanych procedur mających pokierować procesem selekcji, oceny i syntezy literatury naukowej na podstawie postawionych pytań badawczych (Czapska, Materska 2014, s. 16). Przegląd systematyczny powinien zawierać kilka podstawowych elementów, takich jak główne pytanie przeglądowe, określenie kryteriów włączenia i wyłączenia literatury do badań, zastosowaną strategię wyszukiwania literatury oraz metodę syntezy danych (tamże). Punktem wyjścia przedstawionej tu analizy jest próba odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: jaki jest stan wiedzy na temat korupcji w polskim samorządzie po 1989 r. w świetle polskojęzycznej literatury przedmiotu? Ponieważ zagadnienie przekracza ramy jednego artykułu, ograniczono zakres analizy do czterech szczegółowych pytań badawczych, zaprezentowanych w poniższej tabeli wraz z pozostałymi komponentami metodologii przeglądu, które dalej zostaną poddane charakterystyce.

Opis metodologicznych podstaw przeglądu literatury

Główne pytanie badawcze	Jaki jest stan wiedzy na temat korupcji w polskim samorządzie po 1989 r. w świetle polskojęzycznej literatury przedmiotu?
Szczegółowe pytania badawcze	1. W jakich perspektywach badawczych, rozumianych jako dyscypliny nauk społecznych, rozpatrywana jest korupcja samorządowa w Polsce? 2. Z jakich danych korzystają badacze tego zagadnienia w Polsce? 3. Jakie główne problemy badawcze dotyczące korupcji w samorządzie są podejmowane przez przedstawicieli poszczególnych perspektyw badawczych? 4. Jakie są główne konkluzje wynikające z badań w ramach poszczególnych perspektyw badawczych?
Kryteria włączenia i wyłączenia literatury do badań	• szerokie rozumienie korupcji jako dysponowanie zasobami publicznymi niezgodnie z ich przeznaczeniem, co oznacza uwzględnienie takich zjawisk jak łapówkarstwo, nepotyzm, klientelizm, kronizm • analiza jest skoncentrowana na samorządzie • istotą problemu badawczego jest zjawisko korupcji
Strategia poszukiwania źródeł	• wykorzystanie internetowych baz danych i użycie słów kluczy (osobne wyszukiwanie dla każdego słowa): korupcja, nepotyzm, klientelizm, kolesiostwo • przegląd ręczny • metoda kuli śnieżnej w celu uzupełnienia warstwy bibliograficznej
Metoda syntezy	metanarracja

W celu zgromadzenia materiału należało również określić kryteria włączenia i wyłączenia literatury do badań. Jednym z ważniejszych elementów tego etapu było przyjęcie określonego sposobu rozumienia korupcji, tak aby ustalić, jakim zjawiskom nadać status zjawisk korupcyjnych i w konsekwencji jakie publikacje uznać za wpisujące się w problematykę tego przeglądu. Pojęcie korupcji dotychczas było definiowane na wiele sposobów. Arnold Heidenheimer wyodrębnił trzy modele definiowania korupcji, które najczęściej pojawiały się w naukach społecznych (Heidenheimer 1978, s. 4–6):

- oparte na urzędzie publicznym (*public-office-centered*),
- oparte na koncepcji rynku (*market-centered*),
- oparte na koncepcji interesu publicznego (*public-interest-centered*).

W definicjach skoncentrowanych na urzędzie publicznym akcent położony jest na reguły prawne określające zakres zadań i kompetencji funkcjonariusza publicznego, a akt korupcji występuje, gdy dochodzi do łamania prawa. Są one zakotwiczone w administracyjno-legalistycznym paradygmacie, ukształtowanym w dużej mierze pod wpływem koncepcji biurokracji Maksa Webera. Koncepcje korupcji oparte na modelu rynkowym służyły przede wszystkim analizowaniu korupcji w tych społeczeństwach, w których nie wykształciła się wyraźnie norma oddzielenia stanowiska publicznego od interesów prywatnych. W takim wymiarze powstaje czarny rynek biurokratycznych decyzji, w ramach którego urzędnicy handlują dobrami publicznymi, a korupcja rozpatrywana jest jako nieformalny, czasem pełniący pozytywne funkcje, mechanizm dystrybucji rzadkich zasobów będących pod kontrolą państwa. Koncepcje korupcji oparte na interesie publicznym za punkt odniesienia w określeniu aktu korupcji przyjmują interes publiczny, który jest pierwotny wobec porządku prawnego. Tu istotą korupcji nie jest złamanie uregulowanych prawem obowiązków wynikających z zajmowania funkcji publicznej, ale przede wszystkim sprzeniewierzenie się zasadzie dobra publicznego (Heidenheimer 1978, s. 4–6).

Ten ostatni model wydaje się dziś zyskiwać coraz większe zainteresowanie wśród badaczy, którzy postulują odejście od wąskiego, legalistycznego pojmowania korupcji jako nadużycia urzędu publicznego dla prywatnych korzyści na rzecz szerszej definicji korupcji, która uwzględnia również działania legalne, będące jednak zaprzeczeniem idei dobra publicznego. Na przykład Michael Johnston, odnosząc się do rosnącego przekonania Amerykanów o zawłaszczeniu Kongresu przez grupy interesu, proponuje wskrzeszenie arystotelesowskiej definicji korupcji jako sytuacji, w której cały porządek polityczny jest moralnie kwestionowany, a państwo traci zdolność generowania lojalności obywateli wobec własnych struktur (Johnston 2006, s. 810). Daniel Kaufman proponuje pojęcie korupcji legalnej w odniesieniu do bogatych państw OECD, którą definiuje jako prywatyzację polityki publicznej polegającą na nadmiernym wpływie grup interesu na politykę państwa (Kaufman 2004, s. 90). Z kolei Alina Mungiu-Pippidi definiuje korupcję, posługując się dychotomią

partykularyzmu – uniwersalizmu, wskazując, że istotą korupcji jest partykularyzm polegający na takiej dystrybucji dóbr publicznych, w której faworyzuje się określone jednostki i grupy ze względu na ich specyficzny status lub koneksje z ośrodkiem władzy (Mungiu-Pippidi 2011, 2018, s. 21, 23). W polskiej literaturze ten sposób rozumienia korupcji jest reprezentowany m.in. przez Andrzeja Kojdera, definiującego korupcję jako „taką wymianę dóbr, usług, świadczeń i innych zasobów, która narusza obowiązujące prawo lub dobro publiczne (materialne lub symboliczne, jak na przykład dobre imię urzędników państwowych)” (Kojder 2001, s. 47). Dalej Kojder wskazuje, że „każde dysponowanie zasobami publicznymi, które jest niezgodne z ich przeznaczeniem, nazywa się działalnością korupcyjną” (tamże). Niniejszy przegląd opiera się na takim właśnie rozumieniu korupcji, które pozwala włączyć nie tylko *stricto* nielegalne praktyki, ale także działania będące naruszeniem zasad gospodarowania zasobami publicznymi, takie jak nepotyzm, klientelizm czy kronizm. Intencją jest włączenie do przeglądu literatury materiałów, które dotyczą szerokiego zakresu zjawisk korupcyjnych na poziomie samorządowym.

Oprócz zakreślenia granic pojęcia korupcji należało również zdecydować, jakie źródła powinny być włączone do przeglądu. Specyfika korupcji jako problemu publicznego powoduje, że jest ona przedmiotem analiz nie tylko w kręgach akademickich, ale także w środowisku pozarządowym. W Polsce jest tylko kilka organizacji podejmujących to zagadnienie i ich zasoby również zostały przeanalizowane pod kątem korupcji samorządowej¹. W przeglądzie uwzględniono polskojęzyczne artykuły z czasopism naukowych, publikacje zwarte (monografie i prace zbiorowe pod redakcją) oraz publikacje organizacji pozarządowych będące rezultatem badań (tzw. szara literatura). Uwzględniono również zasoby Portalu Edukacji Antykorupcyjnej, który jest prowadzony przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i w specjalnej zakładce („Analizy i raporty”) od lat gromadzi publikacje dotyczące korupcji, w tym materiały dotyczące samorządu. Do przeglądu włączono tylko te materiały, których: (a) tytuły pozwalały uznać, że analiza jest skoncentrowana na korupcji w samorządzie (tam, gdzie przeszukiwane bazy danych zawierały streszczenia, to analiza streszczeń pomagała ostatecznie zdecydować o włączeniu do przeglądu), (b) problem badawczy dotyczy głównie zjawisk korupcyjnych (od strony ich przeciwdziałania, uwarunkowań, form czy skutków). Oznacza to również, że jeśli dany materiał dotyczył np. korupcji w administracji publicznej, a z tytułu czy ze streszczenia nie wynikało, że poziom samorządowy jest istotą zagadnienia, takie materiały wyłączano.

W ramach przeglądu uwzględniono najważniejsze repozytoria prac naukowych polskiego środowiska akademickiego: Polską Bibliografię Naukową, repozytorium Centrum Otwartej Nauki (CEON), repozytorium BazHum, Central European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH), Central and Eastern European Online Library (CEOL).

Następnie dokonano również przeglądu trzech czasopism: „Samorząd Terytorialny”, „Studia Regionalne i Lokalne” oraz „Przegląd Antykorupcyjny” (to ostatnie wydawane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne). Uwzględniono również zasoby stron internetowych najważniejszych organizacji pozarządowych zajmujących się korupcją. Jak już wspomniano, wykorzystano ponadto zasoby Portalu Edukacji Antykorupcyjnej.

Strategia przeglądania wymienionych baz danych polegała (tam, gdzie była taka możliwość) na wykorzystaniu wyszukiwarek internetowych i użyciu słów kluczy (osobne wyszukiwanie dla każdego słowa): korupcja, nepotyzm, klientelizm, kolesiostwo. W wypadku stron internetowych organizacji pozarządowych i Portalu Edukacji Antykorupcyjnej przeszukiwano zakładki poświęcone publikacjom. Czasopismo „Samorząd Terytorialny” przeszukiwano ręcznie, korzystając z zasobów bibliotecznych (od pierwszego numeru z 1991 r.), podobnie „Przegląd Antykorupcyjny”, przy czym tu korzystano z jego elektronicznych wydań. W ten sposób wyodrębniono 36 pozycji. Kolejnym etapem przeglądu było zastosowanie metody kuli śnieżnej, która polegała na uwzględnieniu pozycji

¹ Kierowano się przede wszystkim przynależnością do Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, która już nie funkcjonuje, ale może być punktem odniesienia dla wyodrębnienia ogólnopolskich organizacji szczególnie zaangażowanych w problematykę korupcyjną. W skład koalicji wchodziły następujące organizacje: Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Komunikacji Społecznej, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska – Watchdog Polska), Stowarzyszenie Normalne Państwo. Oprócz tego uwzględniono materiały Fundacji Akademickiej Ipsa Ordo, która podejmuje także problematykę korupcji w samorządzie.

pojawiających się w bibliografii literatury wyodrębnionej na pierwszym etapie selekcji (Czakon 2011, s. 58). Zastosowanie tej metody pozwoliło na włączenie do analizy 11 dodatkowych pozycji². Przegląd był uzupełniony wyszukiwaniem materiałów przy użyciu wyszukiwarki Google Scholar oraz kwerendą biblioteczną, co pozwoliło na znalezienie jeszcze 22 pozycji.

Zarówno treść postawionych pytań badawczych, jak i fakt, że większość analiz korupcji w polskim samorządzie ma charakter jakościowy, spowodowały, że zgromadzone materiały zostały poddane metanarracji, która należy do metod syntezy jakościowej. Istotą metanarracji jest identyfikacja „wątków” różnych badań jakościowych (Czapska, Materska 2014, s. 54). Pod pojęciem wątków należy w tym wypadku rozumieć główne problemy badawcze podejmowane przez przedstawicieli poszczególnych dyscyplin naukowych i główne konkluzje w ramach każdej z dyscyplin.

Korupcja w samorządzie – przegląd badań

W wyniku przeprowadzonego przeglądu wyodrębniono 69 pozycji bibliograficznych (zob. tabele 1–2 w *Aneksie*). Aby odpowiedzieć na pierwsze pytanie badawcze, publikacje zaklasyfikowano do określonej dyscypliny na podstawie kryterium dyscypliny naukowej reprezentowanej przez autora lub autorów (określając to na podstawie ogólnodostępnych w Internecie danych dotyczących autora). W nielicznych sytuacjach, gdy trudno było określić wyraźnie afiliacje naukowe, zdecydowano na podstawie treści artykułu. Obraz badań, jaki wyłania się z tej części analizy, to przede wszystkim dominacja zainteresowania badaniami nad korupcją wśród prawników, ponieważ 32 pozycje zaklasyfikowano do tej dyscypliny. Następnie zagadnienie korupcji jest również podejmowane przez socjologów (13 pozycji) oraz przedstawicieli nauk o zarządzaniu i jakości (10 pozycji). Kolejne dwie dyscypliny to nauki o polityce i administracji (7 pozycji) oraz ekonomia i finanse (6 pozycji). Wyodrębniono również jedną pozycję dla nauki o komunikacji społecznej i mediach. Szczególne zainteresowanie nauk prawnych korupcją w samorządzie wydaje się zrozumiałe ze względu na nielegalność zjawiska (z zastrzeżeniami poniżej), lecz jednocześnie skłania do konkluzji o raczej niskim zainteresowaniu w ramach pozostałych dyscyplin. Korupcja samorządowa ma również istotny wymiar społeczno-kulturowy, polityczny i ekonomiczny, ale zgłębianie tych wymiarów przez przedstawicieli pozostałych dyscyplin ma charakter raczej marginalny, biorąc pod uwagę bogactwo literatury poświęconej samorządowi. Ten deficyt nabiera większego znaczenia, gdy uwzględnimy dane sondażowe Centrum Badania Opinii Społecznej, pokazujące, że samorząd jest wciąż postrzegany jako jeden z bardziej skorumpowanych sektorów państwa³, co stwarza potrzebę dysponowania rzetelnymi danymi ułatwiającymi planowanie i wdrażanie polityki antykorupcyjnej. Nie bez znaczenia jest również to, że wiele praktyk postrzeganych jako korupcyjne nie stanowi przejawów łamania prawa, dlatego zgodnie ze wskazanym na początku odejściem od legalistycznie pojmowanej korupcji szczególnie istotne są badania z perspektywy innej niż prawna.

Jeśli chodzi o pytanie dotyczące danych wykorzystywanych przez badaczy korupcji, są to przede wszystkim dane wtórne. Na 69 pozycji 44 opiera się tylko na danych wtórnych, podczas gdy w wypadku 25 pozycji wykorzystano również dane pierwotne, czyli takie, które zostały wygenerowane przez badacza. Do najczęściej wykorzystywanych technik badawczych należą wywiady i ankiety, rzadziej obserwacje. Do danych pierwotnych zaliczono ponadto dane uzyskane w trybie zapytania o informację publiczną, co stanowi narzędzie typowe dla pozarządowych organizacji strażniczych (Batko-Tołuć, Izdebski 2012), ale może być również wykorzystywane w badaniach ukrytych aspektów funkcjonowania instytucji publicznych. Rzadkie wykorzystywanie danych pierwotnych (z wyjątkiem socjologów) jest najprawdopodobniej związane ze specyfiką danej dyscypliny naukowej, trudnościami w zdobywaniu danych wrażliwych oraz kosztami takiego przedsięwzięcia. Przegląd pokazuje jednak, że badacze dysponują dość zróżnicowanym zasobem danych wtórnych. Obok ustawodawstwa wykorzystywana jest również prasa, raporty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, Biuletyn Zamówień Publicznych, oświadczenia majątkowe, dane Centrum Badania

² Z pozycji zgromadzonych podczas tych dwóch etapów wyeliminowano pięć, ponieważ były napisane przez studentów lub trudno było zdefiniować wydawcę.

³ Według ostatniego raportu podejmującego tę problematykę w 2017 r. 30% respondentów wskazało urzędy samorządu terytorialnego jako jeden z trzech najbardziej skorumpowanych sektorów państwa. Wyższe pozycje, jako bardziej skorumpowane, uzyskały sektory polityczno-partijny (48%), służby zdrowia (38%) oraz wymiaru sprawiedliwości (32%) (CBOS 2017).

Opinii Społecznej czy dane Quality of Government Institute w Szwecji. Jednak większość tych danych wykorzystywana jest w analizach jakościowych raczej jako materiał ilustrujący stwierdzane tendencje niż podstawa ich dogłębnej i bardziej systematycznej weryfikacji. Rzadko prowadzono analizy ilościowe przy użyciu danych wtórnych, choć pojawiały się wyjątki, które pozwalały na ogólnopolskie uogólnienia (tak wykorzystano np. oświadczenia majątkowe – zob. Dzieniszewska-Naroska, Makowski 2014).

Kolejne dwa pytania badawcze dotyczą podstawowych problemów badawczych podejmowanych w ramach wyodrębnionych dyscyplin oraz głównych konkluzji z tych badań. Należy zaznaczyć, że odpowiedź na te pytania ma charakter syntezy jakościowej, w której starano się wydobyć i usystematyzować najczęściej pojawiające się problemy i najważniejsze konkluzje, dlatego odpowiedzi nie oddają całej różnorodności zgromadzonego materiału, choć pokazują główne tendencje w badaniach nad korupcją w polskim samorządzie. Metanarrację podzielono według poszczególnych dyscyplin naukowych.

W centrum zainteresowania nauk prawnych jest problem skuteczności regulacji antykorupcyjnych w samorządzie. Dominują tu analizy kilku ustaw, takich jak Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawy ustrojowe regulujące funkcjonowanie gminy (z dnia 8 marca 1990 r.), powiatu i województwa (z dnia 5 czerwca 1998 r.) oraz Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Badacze koncentrują się na prawnej konstrukcji oraz problemach w egzekwowaniu nakazów i ograniczeń nakładanych na radnych czy urzędników w zakresie składania oświadczeń majątkowych, prowadzenia działalności gospodarczej, pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego, wykonywania dodatkowych zajęć czy procedur naboru. Podejmuje się także zagadnienie konkretnych rozwiązań organizacyjnych w zakresie walki z korupcją, w tym powołanie centralnej agencji antykorupcyjnej (zanim jeszcze powstało Centralne Biuro Antykorupcyjne w 2006 r.), wdrażanie kodeksów etycznych i efektywność procedur zamówień publicznych. Nieliczni badacze zajmują się próbą zgłębienia typowych dla samorządu wzorów praktyk korupcyjnych (Hussein 2012).

Do głównych konkluzji tego nurtu należy przekonanie, że istniejące regulacje antykorupcyjne są często trudne do wyegzekwowania ze względu na brak zdefiniowania sankcji za ich łamanie, fikcyjność sankcji związaną z brakiem wskazania podmiotu odpowiedzialnego za ich stosowanie czy braki kadrowe (ten ostatni problem dotyczy szczególnie weryfikacji oświadczeń majątkowych). Dodatkowo istniejące prawo jest skomplikowane, wyrażone zawiłym językiem i mało precyzyjne, co stwarza problemy interpretacyjne i pozwala na uznaniowość decyzji w zakresie jego stosowania. Podkreśla się również, że samorządowcy wypracowali wiele metod omijania narzucanych na nich ograniczeń, np. w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej czy naboru na stanowiska urzędnicze. Same ograniczenia mogą również zniechęcać do angażowania się w działalność samorządową bardziej przedsiębiorcze jednostki, choć wypracowany model regulacji antykorupcyjnych opiera się na założeniu (usankcjonowanym także wyrokami Trybunału Konstytucyjnego), że w imię interesu publicznego można ograniczyć niektóre prawa radnych i urzędników, które przysługują pozostałym obywatelom. W tym kontekście formułowane są również konkluzje o dużym znaczeniu antykorupcyjnej roli czynników pozaprawnych, tzn. odpowiedzią na niedoskonałość prawa, obok nowelizacji, ma być wdrażanie kodeksów etycznych, budowanie etosu urzędniczego i kultury jawności. Choć ta perspektywa jest wyraźnie skoncentrowana na zapobieganiu korupcji, jednym z istotnych wniosków jest zwrócenie uwagi na typowe dla samorządu formy marnotrawstwa środków publicznych (np. udzielanie zamówień publicznych z ominięciem procedur przetargowych) czy istnienie praktyk legalnych, które w swoim partykularyzmie stanowią uszczerbek dla interesu publicznego, czego przykładem jest rozdział środków z drugiej transzy Funduszu Inwestycji Lokalnych (Sześciło i in. 2021).

Nauki socjologiczne podejmują wiele problemów badawczych dotyczących korupcji samorządowej i trudno wyodrębnić tu dominujący wątek. Pierwsze publikacje w tym zakresie dotyczyły postaw wobec korupcji w samorządzie i problemu korupcji w relacjach między samorządem a organizacjami pozarządowymi. Podczas gdy to pierwsze zagadnienie wydaje się naturalną konsekwencją perspektywy socjologicznej, to drugie zasługuje na uwagę, ponieważ organizacje pozarządowe zazwyczaj prezentowane są jako siły antykorupcyjne, tutaj zaś widzimy relacje na linii trzeci sektor – samorząd w kategoriach ryzyka korupcyjnego oraz jakości mechanizmów zapobiegających.

Należy dodać, że w całości wyodrębnionej literatury nie ma ani jednej pozycji, która byłaby poświęcona *stricto* antykorupcyjnej roli organizacji pozarządowych na płaszczyźnie samorządowej. Wątek trzeciego sektora pojawia się zazwyczaj, gdy wymienia się różne metody walki z korupcją, ale wspominany jest na marginesie – jako formuła ogólnikowa i wpisująca się w kanon antykorupcyjnych standardów. Wydaje się, że może to być interpretowane jako efekt słabości strażniczej roli lokalnych organizacji pozarządowych, ale także zagospodarowania tego zagadnienia w ramach publikacji poświęconych antykorupcyjnej roli organizacji pozarządowych jako takich, w których nacisk jest kładziony na nieliczne ogólnopolskie organizacje (Kopińska 2006; Batko-Tołuć, Izdebski 2012; Makowski 2015). Problem postaw wobec korupcji lokalnej był też eksplorowany z punktu widzenia strukturalnego i kulturowego usytuowania respondentów oraz wpływu tego usytuowania na ich wyobrażenia o korupcji. Kolejny istotny problem badawczy dotyczy oceny rozmiaru konfliktu interesów wśród radnych jako osób zajmujących jednocześnie stanowiska w innych sektorach państwa (publicznym, prywatnej gospodarki i organizacji pozarządowych), a oficjalnie reprezentujących interesy wspólnoty samorządowej i kontrolujących organy władzy wykonawczej. Oprócz zainteresowania radnymi badacze koncentrują się również na gminnej władzy wykonawczej jako podmiocie stosującym strategię klientelistyczne, badając to zjawisko z perspektywy jego wpływu na lokalną partycypację oraz szansę reelekcji wśród inkumbentów. W ramach tego nurtu przedstawiono także nowatorską propozycję wykorzystania wiedzy o zamówieniach jednoofertowych jako wskaźnika ryzyka korupcji w samorządowych zamówieniach publicznych (Makowski 2017).

Konkluzje z badań socjologicznych pokazują złożoność tego fenomenu i jego związki z otoczeniem społeczno-politycznym. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że to raczej „miękkie” formy korupcji, takie jak nepotyzm czy klientelizm, były bardziej rozpowszechnione niż „twarde”, takie jak łapówkarstwo. Raport z ogólnopolskich badań z 2002 r. pokazał, że 45% ankietowanych zetknęło się z nepotyzmem, a 11% – z braniem łapówek wśród radnych, z kolei wśród urzędników było to odpowiednio 35% i 10%. W tym samym czasie 30% ankietowanych urzędników akceptowało sytuacje będące ewidentnym konfliktem interesu (Kubiak 2002). Jako bardziej konkretny przykład „miękkich” praktyk można przywołać konkluzje z badań nad relacjami między samorządem a sektorem pozarządowym, z których wynika, że udzielanie dotacji lokalnym organizacjom pozarządowym opierało się bardziej na kryteriach towarzysko-politycznych niż procedurach zapewniających otwartość i konkurencyjność rozdziału (Frączak, Skrzypiec 2002). Do podobnych konkluzji doszli badacze reprezentujący perspektywę nauk o jakości i zarządzaniu, którzy podjęli ten problem 15 lat później (o czym będzie jeszcze mowa). Uzupełnieniem obrazu „miękkiej” korupcji wśród radnych jest raport z 2014 r., pokazujący, że 36% radnych w Polsce zajmowało jednocześnie stanowiska w sektorze publicznym (najwięcej to pracownicy oświaty): 26% w gminach wiejskich, 34% w gminach miejsko-wiejskich, 57% w powiatach, 54% w województwach (Dzieniszewska-Naroska, Makowski 2014). W raporcie konkludowano, że takie łączenie ról może osłabiać funkcję kontrolną radnych wobec władz wykonawczych i podporządkowuje radnych interesom organów biurokratycznych, w których są zatrudnieni, a nie całej wspólnoty samorządowej. Z kolei studia nad klientelizmem jako instrumentem wykorzystywanym przez władzę wykonawczą w celu zwiększenia szans reelekcji prowadzą do dwóch istotnych wniosków. Badanie ogólnopolskie nad wymianą władz wykonawczych w latach 2006, 2010 i 2014 pokazało (Bartnicki 2019b), że to przede wszystkim tzw. efekt inkumbenta zwiększa szanse reelekcji, a nie strategię klientelistyczne stosowane przez inkumbentów, choć w nielicznych sytuacjach klientelizm może być czynnikiem przesądzającym o wynikach wyborów (takie sytuacje były badane również w ramach perspektywy politologicznej). Następnie studia przypadku dwóch małych miast skłoniły do konkluzji, że klientelizm osłabia partycypację lokalną. Burmistrz, który przyjmuje rolę patrona będącego w stanie wszystko „załatwić” dla gminy, korzystając przy tym ze swoich koneksji na wyższych szczeblach władzy, osłabia partycypację i konkurencję lokalną, ponieważ mieszkańcy uczą się postawy wyczekującej i roszczeniowej, a potencjalni konkurenci, antycypując porażkę, rezygnują ze startu w wyborach (Łukowski 2017). Na koniec warto zwrócić uwagę na wnioski dotyczące problemu pomiaru korupcji samorządowej, z których wynika, że percepcja stopnia korupcji poszczególnych kategorii zawodowych w mieście respondenta może być obciążona błędami, ponieważ jest rezultatem aktualnych doniesień medialnych o korupcji wśród przedstawicieli konkretnych kategorii zawodowych (Bartnicki 2019a). W tym wymiarze wskaźnik jednej oferty w zamówieniach publicznych, jako miara

partykularystycznej redystrybucji dóbr, pozwala ominąć słabości sondażowej metody badania korupcji.

Podstawowe problemy badawcze podejmowane w perspektywie nauk o jakości i zarządzaniu ogniskują się głównie na efektywności rozwiązań i instrumentów organizacyjnych, które mają zapobiegać korupcji. Badacze przedstawiają zasady przygotowania strategii antykorupcyjnej w urzędzie, badają infrastrukturę etyczną urzędu, koncentrując się na roli kodeksów etycznych oraz na nowoczesnych metodach zarządzania jakością czy sygnalistach. Obok tendencji do zainteresowania się standardami antykorupcyjnymi pojawiają się również problemy związane z nieprawidłowościami w funkcjonowaniu organizacji samorządowych, takie jak zjawisko nepotyzmu, omijanie przepisów regulujących zasady naboru, zawłaszczanie spółek komunalnych czy, jak już zaznaczono, nieetyczne zjawiska w relacjach między samorządem a trzecim sektorem.

Konkluzje z tych badań pokazują wewnętrzne sprzeczności funkcjonowania polskiego samorządu. Z jednej strony samorządy są coraz bardziej aktywne w zakresie wdrażania standardów antykorupcyjnych przez takie działania jak przyjmowanie kodeksów etycznych, szkolenia antykorupcyjne czy wprowadzanie systemów zarządzania jakością. Z drugiej strony przyjmowanie tych standardów jest dość powierzchowne i samorządy charakteryzują się tu dużymi różnicami. Badania z 2016 r. z województwa podkarpackiego pokazały, że poziom infrastruktury etycznej w urzędach gminnych jest niski i ogranicza się do tworzenia kodeksów etyki, przy czym tylko połowa badanych gmin przyjęła takie kodeksy (Grzebyk, Pierścieniak 2016). Według badań prowadzonych w 2016 r. w województwie warmińsko-mazurskim 43% urzędników uznało, że nepotyzm występuje w organizacjach sektora publicznego (Nogalski i in. 2016). Ten obraz dopełniają studia przypadku dotyczące polityki personalnej w samorządzie i partykularystycznego wykorzystania zasobów samorządowych. Przepisy prawa określające zasady naboru urzędników są omijane przez zastosowanie różnego rodzaju wybiegów, np. zatrudnienie na zastępstwo, sprofilowanie sylwetki kandydata pod kątem wybranej osoby, reorganizacja urzędu w celu stworzenia nowych stanowisk kierowniczych. Podobnie proces powoływania członków rad nadzorczych spółek komunalnych ma charakter nepotystyczno-kołesiowski, a zasoby tych spółek (posady i zamówienia publiczne) są wykorzystywane do umacniania władzy przez inkumbentów. Podkreśla się również, że społeczeństwo bagatelizuje praktyki polegające na zawłaszczaniu spółek komunalnych i traktuje to jako domenę każdej władzy (Walczak 2013a, 2013b). Władze samorządowe mogą ponadto tworzyć nieformalną sieć powiązań z organizacjami pozarządowymi, której podstawą jest obustronna partykularystyczna wymiana – te pierwsze korzystają z kapitału etycznego i społecznego trzeciego sektora, a te drugie mają niekonkurencyjny dostęp do dotacji publicznych (Bogacz-Wojtanowska, Meisel-Dobrzański, 2017). Warto zwrócić uwagę, że są to konkluzje z badań w dużych ośrodkach miejskich, w których wewnętrzne standardy antykorupcyjne i zewnętrzne mechanizmy kontrolne zazwyczaj są bardziej rozbudowane.

Wśród problemów badawczych podejmowanych przez politologów pojawiają się zarówno zagadnienia nowe, jak i wątki eksplorowane w ramach innych perspektyw. W tym nurcie sporządzono jedną analizę traktującą o zagrożeniach korupcyjnych związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych przez samorząd wojewódzki (Grosse 2006). Badane są również media lokalne i regionalne jako instrumenty ujawniania praktyk korupcyjnych oraz postawy antykorupcyjne wśród urzędników. Pogłębionego obrazu klientelizmu dostarczają studia przypadku, w których relacje patron – klient są rozpatrywane z punktu widzenia wielokadencyjności jako instrument zarządzania stosunkami społeczno-politycznymi w gminie i petryfikacji władzy.

Z badań politologicznych wynika, że na pierwszych etapach wdrażania funduszy strukturalnych przez samorządy wojewódzkie (w ramach tzw. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2006) nie było wystarczających zabezpieczeń antykorupcyjnych ze względu na skomplikowany i wieloetapowy proces zarządzania, niewłaściwy rozkład odpowiedzialności instytucji, brak specjalnych regulacji pozwalających na zgłaszanie korupcji oraz duży wpływ nieformalnych norm kosztem sformalizowanych procedur. Pozostając w obszarze barier dla korupcji, warto zwrócić uwagę na optymistyczne konkluzje dotyczące antykorupcyjnej roli mediów, które uznano nie tylko za skuteczny instrument ujawniania nadużyć władzy, ale także za siłę intensyfikującą aktywność instytucji wymiaru sprawiedliwości, wywierającą presję na zmiany prawa lokalnego, a nawet wymianę osób uwikłanych w korupcję (Drosik 2007; Adamczyk 2019). Jest to istotne,

biorąc pod uwagę konkluzje z badań wśród urzędników województwa śląskiego, którzy charakteryzowali się niską wiedzą na temat prawnego obowiązku informowania organów ścigania o korupcji, choć większość z nich deklarowała gotowość do zgłoszenia przejawów korupcji (Turska-Kawa, Czaja 2015). Pokazuje to, że zarówno media, jak i sami urzędnicy samorządowi, jeśli wyposażyc tych drugich w odpowiednią wiedzę, mogą tworzyć klimat będący barierą dla korupcji. Ten obraz należy uzupełnić jednak o wnioski ze studiów nad klientelizmem lokalnym, według których władza wykonawcza umożliwia monopolizowanie wpływu nie tylko na urząd miasta i spółki komunalne, ale także na lokalne media i środowiska biznesowe, co z kolei zwiększa szanse na reelekcję i wielokadencyjność (Adamowicz 2015; Rutkowski 2008). W tej optyce można dostrzec wzajemnie wzmacniającą się zależność, w której pozycja inkumbenta daje możliwość klientelistycznej redystrybucji zasobów publicznych w celu reelekcji, a następnie kolejne kadencje pozwalają na umocnienie kontroli nad tymi zasobami i ich dalsze wykorzystywanie. W konsekwencji powstaje system, w którym nie ma krytycznych mediów i krytycznej rady gminy, a wyborcy popierają inkumbenta, ponieważ postrzegają go jako gwaranta ciągłości i stabilności oraz dobrego gospodarza. Warto dodać, że rządzący mogą również bronić się przed wyborcami, którzy kartką wyborczą chcieliby ich rozliczyć za korupcję, stosując jedną z trzech strategii: zarządzania informacją o korupcji, zmiany kryteriów oceny rządzących, zmiany reguł gry wyborczej, przy czym pierwsza strategia jest najbardziej efektywna (Wojtasik 2018).

W ramach perspektywy ekonomicznej trudno wyodrębnić dominujący zestaw problemów. Pojawiają się tu zagadnienia nieprawidłowości związanych z polityką personalną w urzędzie gminnym, ale jest także pojedyncza publikacja, w której porównano poziom postrzeganej korupcji w skali międzywojewódzkiej, co jest możliwe dzięki wykorzystaniu danych szwedzkich badaczy, którzy opracowali *European Quality of Government Index* (Miłaszewicz 2018). W ramach perspektywy ekonomicznej podjęto również badania nad kryteriami rozdziału środków z funduszy rządowych wśród samorządów.

Studium przypadku polityki personalnej w dużym urzędzie miejskim (2 tysiące pracowników) pokazało rozdział między oficjalnymi regulacjami w zakresie polityki personalnej, postulującymi otwartość i jawność, a praktyką rekrutacji i systemu awansowania pracowników. Oprócz fasadowości procedury konkursowej stwierdzono, że brakuje spójnego i przejrzystego systemu awansu, istotną rolę odgrywa zaś czynnik polityczny, tzn. wola kierownika jednostki decyduje o pozycji pracownika (Dolewka 2017). Interesującą konkluzję sformułowano na podstawie badań percepcji korupcji w regionach Polski, gdyż wynika z nich, że korupcja jest niższa w regionach biedniejszych, w których sektor publiczny jest bardziej rozbudowany. Nie ma więc dodatniej zależności między wielkością regionalnego sektora publicznego a percepcją korupcji, co sugerowałaby literatura przedmiotu. Do najświeższych konkluzji należą wnioski oparte na badaniach nad rozdziałem środków z Funduszu Dróg Samorządowych i Funduszu Inwestycji Lokalnych (Swianiewicz 2020; Swianiewicz, Flis 2021). Rozdział tych środków jest wyraźnie uwarunkowany afiliacjami politycznymi władarzy gmin, mamy więc do czynienia z partykularyzmem w redystrybucji środków publicznych, polegającym na nagradzaniu gmin sympatyzujących z władzą centralną. Samorządy rządzone przez partie kontrolujące rząd mają dużo większą szansę na uzyskanie dotacji niż opozycja oraz neutralni władarze, np. wśród gmin rządzonych przez opozycję 19% gmin uzyskało dotację, a wśród gmin rządzonych przez partię władzy – 86%. Tu warto dodać, że ta ostatnia konkluzja znalazła również fundamenty empiryczne w podobnych badaniach realizowanych w perspektywie nauk prawnych.

Wnioski i rekomendacje badawcze

Przegląd badań pozwolił na sformułowanie kilku następujących wniosków i wynikających z nich rekomendacji badawczych. Po pierwsze, w badaniach korupcji samorządowej dominuje perspektywa nauk prawnych, a pozostałe dyscypliny rzadko podejmują to zagadnienie, choć przegląd pokazuje bogaty wachlarz problemów badawczych, które można uczynić przedmiotem eksploracji. Obraz korupcji samorządowej, jaki wyłania się z przeglądu, jest złożony, ze względu na różnorodność zarówno form korupcji, jak i ich wykorzystania w samorządowych instytucjach politycznych w celu klientelistycznej mobilizacji, konsolidacji i petryfikacji władzy, aż po jej utratę w wyniku uruchomienia mechanizmów rozliczalności. Specyfika korupcji samorządowej polega na jej

zakotwiczeniu w lokalności, w której granice między prawem, polityką, administracją, gospodarką i systemem więzi społecznych często nie są wyraźnie zarysowane. Wobec tego należy przyjąć bardziej interdyscyplinarną perspektywę badawczą, która jest w stanie uchwycić ten wielowymiarowy obraz i dostarczyć rzetelnej wiedzy dla polityki antykorupcyjnej.

Po drugie, brakuje badań nad mechanizmami kontroli społecznej na szczeblu lokalnym, choć z przeglądu wyłania się wnioski o ich fundamentalnej roli w obliczu dysharmonii między prawem antykorupcyjnym a jego praktyczną implementacją. Dlatego istnieje potrzeba większej koncentracji badawczej na społecznych, oddolnych działaniach wymierzonych w korupcję, przybierających postać aktywności organizacji pozarządowych, dziennikarstwa obywatelskiego czy różnych form protestu. Takie inicjatywy należą do deficytowych, ale zgromadzenie wiedzy na temat ich determinant, przebiegu i warunków skuteczności stanowić będzie cenną informację dla innych środowisk lokalnych oraz podmiotów zainteresowanych przeciwdziałaniem korupcji.

Ostatnia rekomendacja dotyczy potrzeby badań nad politycznymi reperkusjami korupcji w samorządzie, które – mimo ich wagi – należą do rzadkości. Chodzi tu zarówno o wpływ ujawnionej korupcji na losy wyborcze lokalnych elit, jak i o instrumentalne wykorzystanie problemu, polegające na formułowaniu zarzutów korupcyjnych pod adresem przeciwników politycznych, i polityczne konsekwencje tej strategii. Ten pierwszy nurt jest wyraźny w badaniach zagranicznych (Muñoz i in. 2016; Benito i in. 2019; Ferrer 2020), a na tle polskiej debaty nad wielokadencyjnością czy zwycięstw wyborczych władarzy z zarzutami korupcyjnymi jawi się jako interesujący poznawczo, jak i ważny z punktu widzenia eliminacji skorumpowanych polityków z pozycji samorządowych. Instrumentalne wykorzystanie problemu korupcji stanowi z kolei ważny komponent walki wyborczej, na co wskazuje kampania samorządowa z 2018 r., w której formacja rządząca niejednokrotnie przedstawiała samorząd jako siedlisko patologicznych układów (Danek 2018). Taki obraz samorządu może stanowić nie tylko instrument mobilizacji wyborczej, ale także legitymizować centralistyczne tendencje prezentowane jako skuteczny sposób na rozbicie lokalnych układów korupcyjnych. W tym ujęciu kluczowego znaczenia nabiera rzetelna wiedza na temat zarówno skali oraz specyfiki korupcji samorządowej, jak i skuteczności istniejących mechanizmów antykorupcyjnych, gdyż ułatwi ocenę celowości i wiarygodności postulowanych rozwiązań instytucjonalnych.

Aneks

Tab. 1. Synteza literatury na podstawie postawionych pytań badawczych⁴

Dyscyplina naukowa	Liczba publikacji	Źródła danych (pierwotne/wtórne)*	Główne problemy badawcze	Główne konkluzje
nauki prawne	32	6 pierwotne/ 26 wtórne	• stan i skuteczność regulacji prawnych mających ograniczać korupcję wśród radnych i urzędników samorządowych, przede wszystkim nakazy i ograniczenia w zakresie: publikowania oświadczeń majątkowych, prowadzenia działalności gospodarczej, zasiadania w organach spółek prawa handlowego, naboru pracowników • ewolucja regulacji prawnych mających ograniczać korupcję samorządową, z uwzględnieniem roli takich instytucji jak Trybunał Konstytucyjny • dostępne rozwiązania organizacyjne w zakresie przeciwdziałania korupcji w samorządzie, takie jak centralna agencja antykorupcyjna, kodeksy etyki, procedury zamówień publicznych • główne wzorce nieprawidłowości prowadzące do marnotrawstwa środków publicznych, łącznie z praktykami praktyk legalnych, lecz stanowiących uszczerbek dla interesu publicznego	• na początku transformacji ustrojowej pojawił się problem braku kryteriów pozwalających określić, kiedy dochodzi do nadużycia władzy przez funkcjonariuszy samorządowych ze względu na brak zgody co do pojęcia interesu publicznego oraz zmiany w zakresie kompetencji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego • regulacje antykorupcyjne są trudne do wyegzekwowania i wiele z nich ma charakter fasadowy ze względu na brak zdefiniowania sankcji za ich łamanie lub sankcje są fikcyjne ze względu na brak wskazania podmiotu odpowiedzialnego za ich stosowanie • regulacje w zakresie kontroli oświadczeń majątkowych są trudne do wyegzekwowania ze względu na braki kadrowe • regulacje antykorupcyjne są często obchodzone przez samorządowców, np. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej dotyczący funkcji kierowniczych obchodzi się przez przepisanie firmy na członka rodziny, konkurencyjny nabór obchodzi się, zatrudniając doradców i asystentów, dla których nie jest wymagana procedura konkursowa • regulacje antykorupcyjne są skomplikowane, opierają się na kilku ustawach, są wyrażone zawiłym językiem i mało precyzyjne, co stwarza problemy w ich interpretowaniu i daje uznaniową władzę tym, którzy powinni je stosować • brakuje odpowiedniego nadzoru nad samorządem w zakresie egzekwowania prawa antykorupcyjnego (np. regionalne izby obrachunkowe nie są w stanie dotrzeć do wielu nadużyć ze względu na zakres kompetencyjny tej instytucji) • regulacje antykorupcyjne ograniczające możliwość prowadzenia działalności gospodarczej lub podejmowania dodatkowego zatrudnienia zniechęcają do angażowania się w działalność samorządową • orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące regulacji antykorupcyjnych w samorządzie wzmocniają ich wagę, są wyraźnym sygnałem, że w imię ochrony interesu publicznego można ograniczać niektóre prawa radnych i urzędników oraz stanowić wskazówkę dla ustawodawcy w zakresie granic ewentualnych zmian prawa antykorupcyjnego • 56% badanych urzędników samorządowych uważa, że Prawo zamówień publicznych zmniejszyło możliwości korupcyjne, a 33% uważa, że zmniejszyło, ale w niewielkim zakresie, z kolei 90% badanych oferentów uważa, że system zamówień publicznych jest zbyt sformalizowany i preferuje zamawiającego (dane z 1999 r.) • ze względu na niedoskonałość istniejących regulacji prawnych ważnym elementem przeciwdziałania korupcji są czynniki pozaprawne, takie jak kodeksy etyczne i propagowanie kultury organizacyjnej opartej na jawności • główne wzory nieprawidłowości prowadzące do marnotrawstwa środków publicznych to: udzielanie zamówień publicznych z pominięciem Prawa zamówień publicznych, niegospodarna sprzedaż majątku samorządowego, angażowanie majątku samorządowego w spółki przynoszące straty, nierzetelne zarządzanie majątkiem nadzorowanym przez gminę, nabór urzędników po znajomości • procedura konkursowa rozdziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (drugiej tury) została tak skonstruowana, aby dać możliwość uznaniowej i niemerytorycznej dystrybucji tych środków; miasta na prawach powiatu, które są bastionem opozycji, dostały środki nieproporcjonalnie małe w stosunku do liczby ich ludności, np. jedna trzecia wszystkich środków przyznanych miastom na prawach powiatu trafiła do siedmiu miast okręgu wyborczego nr 31, z którego w wyborach parlamentarnych startuje główny decydent funduszu (jest tam 6% ludności miast na prawach powiatu)

⁴ W tabeli nie uwzględniono jednej pozycji, która pojawiła się w ramach nauki o komunikacji społecznej i mediach.

* Do pozycji opartych na danych pierwotnych wliczono również te, w których wykorzystywano zarówno dane pierwotne, jak i dane wtórne. Chodziło przede wszystkim o określenie, w ilu pozycjach wykorzystuje się dane pierwotne.

nauki socjologiczne	13	9 pierwotne/ 4 wtórne	• postawy wobec korupcji w samorządzie oraz doświadczenia korupcyjne w relacjach z funkcjonariuszami samorządowymi • wpływ odgrywanymi przez radnych ról społeczno-zawodowych (w sektorach publicznym, prywatnej gospodarki, organizacji pozarządowych) na ryzyko dominacji partycypacyjnych interesów (brudnych wspólnot czy amoralnego familizmu) w strukturach organów stanowiących samorządu • zjawiska korupcyjne w relacjach między organizacjami pozarządowymi a samorządem oraz mechanizmy zapobiegania im • główne ryzyka korupcji w samorządzie związane z inwestycjami budowlanymi • praktyki klientelistyczne stosowane przez organy władzy wykonawczej i ich wpływ na reelekcję oraz partycypację lokalną • wykorzystanie wskaźnika jednej oferty w zamówieniach publicznych jako miary korupcji w samorządzie • związki między miejscem w strukturze społecznej i cechami kulturowymi respondentów a ich wyobrażeniami o korupcji i doświadczeniami korupcyjnymi na poziomie regionalnym • uwarunkowania korupcji w regionie podlaskim	• korupcja na poziomie centralnym pozwala na racjonalizację praktyk korupcyjnych w środowiskach lokalnych, a negatywne nastawienie badanych do praktyk korupcyjnych nie prowadzi do podejmowania przez nich jakichkolwiek działań przeciwko korupcji • radni są postrzegani przez obywateli jako bardziej skorumpowani niż urzędnicy samorządowi, ponieważ 45% badanych obywateli zetknęło się nepotyzmem wśród radnych, a 35% – z nepotyzmem wśród urzędników, 11% zetknęło się z braniem łapówek przez radnych, a 10% z braniem łapówek przez urzędników (dane z 2002 r.) • 30% badanych urzędników samorządowych akceptuje zachowania ewidentnie będące konfliktem interesu (dane z 2002 r.) • 36% radnych w Polsce zajmuje jednocześnie stanowiska w sektorze publicznym (najwięcej to pracownicy oświaty): 26% w gminach wiejskich, 34% w gminach miejsko-wiejskich, 57% w powiatach, 54% w województwach, co może osłabiać ich funkcję kontrolną wobec władz wykonawczych i podporządkowywać ich interesom organów biurokratycznych, w których są zatrudnieni, a nie całej wspólnotie samorządowej (dane z 2014 r.) • udzielanie dotacji publicznych organizacjom pozarządowym jest narażone na korupcję, ponieważ nie opiera się na transparentnych procedurach i dobrze funkcjonujących mechanizmach kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, ale na utrwalonych lokalnie zwyczajach • lokalni politycy nie są zainteresowani wprowadzeniem bardziej przejrzystych procedur rozdziału środków dla organizacji pozarządowych, ponieważ utrudnia to im rozdział funduszy według kryteriów towarzyszących i politycznych, ale także jest dodatkowym obciążeniem w pracy i ułatwia działanie organom kontroli • koszty korupcji samorządowej w związku z inwestycjami budowlanymi wynoszą od kilku do kilkudziesięciu procent wartości inwestycji budowlanej, a do przejawów korupcji dochodzi najczęściej w związku z wydawaniem pozwolenia na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy • burmistrz przyjmujący rolę patrona, który jest w stanie wszystko „załatwić” dla gminy, korzystając także ze swoich koneksji na wyższych szczeblach władzy, może osłabić partycypację i konkurencję lokalną, ponieważ mieszkańcy uczą się postawy wyczekującej i roszczeniowej (przyjmując rolę klientów), a potencjalni konkurenci, antycypując porażkę, rezygnują ze startu w wyborach • władze wykonawcze gmin stosują wiele strategii klientelistycznych mających zwiększyć ich szanse na reelekcję, ale badania ogólnopolskie nad wymianą władz wykonawczych w latach 2006, 2010 i 2014 pokazały, że to przede wszystkim tzw. efekt inkumbenta zwiększa szanse reelekcji, a nie strategie klientelistyczne stosowane przez inkumbentów • jednostronne postępowanie w procedurze zamówień publicznych mogą być wskaźnikami ryzyka korupcji w gminie i pozwalają na porównania między gminami – według tego wskaźnika urzędy gminne są mniej narażone na korupcję niż jednostki im podległe, takie jak spółki komunalne, szkoły, ośrodki pomocy społecznej • im wyższe wykształcenie, tym większa sprawność w przedstawianiu precyzyjnych definicji korupcji, rozpoznawaniu korupcji oraz większa skłonność do uznawania za korupcję wręczania prezentów urzędnikom • w Białymstoku stwierdzono wyższy poziom percepcji korupcji niż w Białymstoku, co jest najprawdopodobniej efektem większej populacji, która powoduje mniejsze zainteresowanie sprawami lokalnymi, niższą kontrolę społeczną oraz mniejszą częstotliwość bezpośrednich kontaktów z lokalnymi elitami • percepcja stopnia korupcji poszczególnych kategorii zawodowych w Białymstoku i Białymstoku była obarczona błędami, przede wszystkim była efektem aktualnych doniesień medialnych o korupcji wśród przedstawicieli konkretnych kategorii zawodowych • czynniki sprzyjające korupcji w regionie podlaskim to nieufność wobec władz lokalnych i instytucji publicznych, brak poczucia sprawstwa lokalnego, położenie w regionie przygranicznym i peryferyjnym (tzn. na granicy państwowej i z Unią Europejską), dominacja środków z Unii Europejskiej jako środków zewnętrznych przy braku innych ważnych źródeł kapitału, duży poziom zaszkloności i różnice narodowościowo-religijne
--------------------------------	-----------	----------------------------------	---	---

Tab. 1 – cd.

Dyscyplina naukowa	Liczba publikacji	Źródła danych (pierwotne/ wtórne)*	Główne problemy badawcze	Główne konkluzje
nauki o zarządzaniu i jakości	10	5 pierwotne/ 5 wtórne	• zjawisko korupcji samorządowej jako koszt transformacji ustrojowej • przedstawienie strategicznego podejścia do przeciwdziałania korupcji w urzędach administracji lokalnej • efektywność nowoczesnych metod zarządzania jakością w samorządzie pod kątem przeciwdziałania korupcji • uwarunkowania i wzory korupcji w funkcjonowaniu spółek z udziałem kapitału samorządowego • nieprawidłowości w polityce personalnej w urzędach samorządowych • skala zjawiska nepotyzmu w samorządzie gminnym • nieetyczne zjawiska w relacjach między trzecim sektorem a administracją samorządową, takie jak klientelizm i nepotyzm	• korupcja władzy lokalnej jest patologią wzmacnianą przez „wstrząs społeczny” spowodowany transformacją ustroju • konstruowanie strategii antykorupcyjnych powinno opierać się na ogólnie przyjętych i stosowanych zasadach konstruowania dokumentów strategicznych, horyzont czasowy strategii powinien obejmować okres około pięciu lat, a wola polityczna lokalnych władz jest kluczowym warunkiem efektywnego wdrażania takich dokumentów • nawet najlepsze i najsurowsze przepisy prawa nie są w stanie wyeliminować korupcji w Polsce, ponieważ problem tkwi w mentalności, wobec tego należy działać na rzecz zmiany etyki społecznej i wzmacniać społeczeństwo obywatelskie • polskie urzędy samorządowe są coraz bardziej aktywne w zakresie wdrażania standardów antykorupcyjnych przez takie działania jak przyjmowanie kodeksów etycznych, szkolenia etyczne czy wprowadzanie systemów zarządzania jakością ISO 9001 • badania w województwie podkarpackim pokazały, że poziom infrastruktury etycznej w urzędach gminnych jest niski i najwyższym standardem jest przyjęcie kodeksów etyki: 26% gmin osiągnęło 1 na pięciopunktowej skali (nie sformułowało standardów etycznych w organizacji), 10% osiągnęło 2 (sformułowało niektóre standardy etyczne), 50% osiągnęło 3, czyli ma kodeks etyczny (dane z 2016 r.) • należy wzmocnić pozycję demaskatorów jako ważnego instrumentu w walce z korupcją • proces powoływania członków rad nadzorczych spółek komunalnych ma charakter nepotystyczno-kolejowski, czasem z ewidentnymi zjawiskami łamania prawa, a społeczeństwo przyzwyczaiło się do bagatelizowania praktyk polegających na zawłaszczaniu spółek komunalnych i traktuje to jako domenę każdej władzy • studium przypadku urzędu miejskiego Łodzi pokazało, że dochodziło tam do celowego zawłaszczania stanowisk urzędniczych i zarządzanych przez osoby powiązane partyninie i rodzinnie z władzami wykonawczymi, a dzięki temu zasoby spółek komunalnych (np. posesy i zamówienia publiczne w spółkach) były wykorzystywane do umacniania władzy przez inkumbentów • przepisy prawa wymagające otwartego i konkurencyjnego naboru urzędników są omijane przez zastosowanie różnego rodzaju technik, np. zatrudnienie na zastępstwo, sprofilowanie sylwetki kandydata pod kątem wybranej osoby, reorganizacja urzędu w celu stworzenia nowych stanowisk kierowniczych • w 2016 r. 43% ankietowanych urzędników w województwie warmińsko-mazurskim uznało, że nepotyzm występuje w organizacjach sektora publicznego, 40% nie miało zdania w tej sprawie, a 17% uznało, że to zjawisko nie występuje; poziom wskazań na występowanie zjawiska nepotyzmu nie różni się od wcześniejszych badań na ten temat prowadzonych w skali ogólnokrajowej w 2002 r., co ma dowodzić, że poziom nepotyzmu utrzymuje się na niezmiennym poziomie w całym okresie funkcjonowania samorządu gminnego • istnieje obustronna zależność organizacji pozarządowych i władz samorządowych, ponieważ te pierwsze są zależne od dotacji publicznych, a te drugie korzystają z kapitału etycznego sektora, co prowadzi do powstawania nieformalnych powiązań między organizacjami pozarządowymi a przedstawicielami władz samorządowych, w ramach których dotacje publiczne dzielone są partakularystycznie i bez procedury konkurencyjnej

nauki o polityce i administracji	7	3 pierwotne/ 4 wtórne	- diagnoza zagrożeń korupcyjnych towarzyszących wdrażaniu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2006 - stan wiedzy oraz postawy antykorupcyjne wśród urzędników samorządowych - wpływ klientelizmu na funkcjonowanie władz lokalnych z punktu widzenia reelekcji oraz zjawiska wielokadencyjności władz wykonawczych - strategie stosowane przez polityków lokalnych w celu osłabienia mechanizmów rozliczalności wertykalnej (wybory lokalne) w wypadku ujawnienia praktyk korupcyjnych - rola mediów lokalnych i regionalnych jako instrumentu ujawniania praktyk korupcyjnych	- system zarządzania Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na poziomie samorządu wojewódzkiego nie dysponuje wystarczającymi barierami dla korupcji ze względu na skomplikowany i wieloetapowy proces zarządzania, niewłaściwy rozkład odpowiedzialności instytucji, brak specjalnych regulacji pozwalających na zgłaszanie korupcji oraz duży wpływ nieformalnych norm kosztem sformalizowanych procedur - wykształcenie kadry i wielkość samorządu różnicują poziom przekonywania o możliwości przeciwdziałania korupcji, tzn. urzędnicy lepiej wykształceni i z większych samorządów są bardziej skłonni wierzyć, że korupcji „można się pozbyć” z samorządów, wraz ze wzrostem wielkości miast wzrasta także poziom dezaprobaty dla zachowań nepotystycznych w samorządzie - urzędnicy samorządowi wykazują niski poziom wiedzy na temat prawnego obowiązku informowania organów ścigania o korupcji wśród urzędników, choć większość z nich deklaruje gotowość do zgłoszenia zachowań korupcyjnych wśród swoich kolegów - władza wojta, burmistrza, prezydenta umożliwia monopolizowanie wpływu na urząd miasta i spółki komunalne, ale także na lokalne media i środowiska biznesowe – wpływ ten jest wykorzystywany do zapewnienia reelekcji - wielokadencyjność burmistrza może być wynikiem patronacko-klientelistycznych zasad organizacji stosunków lokalnych, którym towarzyszy brak krytycznych mediów oraz krytycznej rady miasta, a wyborcy popierają inkumbenta, ponieważ postrzegają go jako gwaranta ciągłości i stabilności oraz dobrego gospodarza - badanie klientelistycznych układów władzy jest trudne i nie da się w pełni obiektywnie wykazać zależności między partycyparystycznym wykorzystaniem zasobów publicznych przez władze miasta a wsparciem ze strony lokalnych środowisk dla inkumbenta – badacz jest skazany na publicznie dostępne dane, na podstawie których rekonstruuje powiązania między lokalnymi aktorami, ale nie jest w stanie udowodnić, że te powiązania mają wpływ na ich decyzje; jednak nie należy spychać na margines „socjologii układów lokalnych”, gdyż bada ona ważny fragment rzeczywistości - rządzący mogą stosować wśród wyborców trzy strategie osłabiające ich rozliczenie za korupcję: zarządzanie informacją o korupcji, zmiana kryteriów oceny rządzących, zmiana reguł gry wyborczej, przy czym pierwsza strategia jest najbardziej efektywna - lokalne i regionalne media są skutecznym podmiotem ujawniającym nadużycia władz lokalnych, a ich działania uruchamiają i intensyfikują aktywność instytucji wymiaru sprawiedliwości, prowadzą do zmiany prawa lokalnego oraz wymiany osób uwikłanych w korupcyjny skandal - przedmiotem dochodzeń reporterskich są częściej te zjawiska patologiczne, które łatwiej udowodnić i dostrzec (np. nepotyzm czy konflikt interesów przy alokacji środków)
--	---	--------------------------	--	---

Tab. 1 – cd.

Dyscyplina naukowa	Liczba publikacji	Źródła danych (pierwotne/ wtórne)*	Główne problemy badawcze	Główne konkluzje
ekonomia i finanse	6	2 pierwotne/ 4 wtórne	- główne obszary ryzyka korupcji w samorządzie - przyczyny korupcji w polskich samorządach oraz ewolucja praktyk korupcyjnych - podstawowe nieprawidłowości w procesie gospodarowania kapitałem ludzkim w samorządzie - różnice w poziomie przestrzeganej korupcji między województwami - wykorzystanie dotacji celowych w ramach Funduszu Dróg Samorządowych jako partyjny instrument nagradzania „swoich” samorządów przez władzę centralną - kryteria dystrybucji środków finansowych z drugiej tranzytu Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych z uwzględnieniem afiliacji politycznych władzy wykonawczej	- do głównych obszarów ryzyka korupcji w samorządzie należą finansowanie partii politycznych, transakcje dotyczące nieruchomości, tzn. prywatyzacja, dzierżawa, pozwolenia na budowę, gospodarka przestrzenna, zamówienia publiczne, przydział mieszkań, wydawanie dokumentów - dane dotyczące percepcji korupcji za lata 2005–2013 wskazują na spadek liczby zjawisk korupcyjnych, co może być konsekwencją zmian prawnych i innowacyjnych zmian zwiększających przejrzystość funkcjonowania instytucji publicznych (w tym nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych) - istnieje rozróżnienie między oficjalnymi regulacjami w zakresie polityki personalnej w urzędzie, postulującymi otwartość i jawność, a praktyką rekrutacji i systemu awansowania pracowników – w drugim wypadku brakuje spójnego i przejrzystego systemu awansu, a istotną rolę odgrywa czynnik polityczny, tzn. wola kierownika jednostki decyduje o pozycji pracownika - niższa percepcja korupcji występuje w regionach biedniejszych, w których sektor publiczny jest bardziej rozbudowany, wobec tego nie ma dodatniej zależności między wielkością regionalnego sektora publicznego a percepcją korupcji - rozdział środków z Rządowego Funduszu Dróg Samorządowych wykazuje skrzywienie, które może być interpretowane jako wynikające z orientacji politycznej władz samorządowych, a skala tego skrzywienia jest większa w porównaniu z innymi programami dotacyjnymi sprzed lat - rozdział środków z Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych jest wyraźnie uwarunkowany afiliacjami politycznymi władarzy gmin, tzn. samorządy rządzone przez Zjednoczoną Prawicę mają dużo większą szansę na uzyskanie dotacji niż opozycja oraz neutralni włodarze, np. wśród gmin rządzonych przez opozycyjny blok senacki 19% gmin uzyskało dotację, a z tych rządzonych przez Zjednoczoną Prawicę – 86%, w gminach biedniejszych rządzonych przez opozycję i Zjednoczoną Prawicę również istnieją duże różnice w średniej wartości dofinansowania <i>per capita</i>, tzn. w gminach opozycyjnych jest to 35 zł, a w gminach rządzonych przez Zjednoczoną Prawicę – 255 zł, co podważa narrację rządu, że gminy rządzone przez Zjednoczoną Prawicę dostają więcej, bo są zazwyczaj uboższe

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Wykaz publikacji uwzględnionych w przeglądzie i ich szczegółowa charakterystyka pod względem postawionych pytań badawczych⁵

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
1. Kudrycka B., 1991, „Nadużycie funkcji publicznej przez urzędnika”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 5, s. 23–33/ nauki prawne	prawne ograniczenia nadużyć funkcji publicznej przez urzędnika samorządowego	dane wtórne (przepisy prawne)	- dotychczasowy model odpowiedzialności urzędnika jest mało efektywny, gdyż jest zbyt skomplikowany (urzędnik funkcjonuje w trzech reżimach: odpowiedzialności materialnej, karnej i dyscyplinarnej) i nie precyzuje jasno, kiedy nastąpiło nadużycie funkcji publicznej - należy dostosować zmieniające się przepisy do nowych warunków ustrojowych - w warunkach zmian ustrojowych pojawia się problem znalezienia jasnych i obiektywnych kryteriów służących do oceny zachowań urzędnika (brak zgody co do pojęcia interesu publicznego, częste zmiany zakresu zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego) - wiele postępowań administracyjnych wymyka się jakiegokolwiek kontroli - należy zwiększyć jawność postępowania administracyjnego tam, gdzie decyduje się o zaangażowaniu środków publicznych, z sankcją nieważności aktów władczych tam, gdzie naruszono wymóg jawności
2. Jagoda J., 1998, „Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 6, s. 33–41/ nauki prawne	przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych, przy czym autorka analizuje zmiany tych przepisów związane z pojawieniem się nowej ustawy antykorupcyjnej z 1997 r. oraz nowelizacją innych ustaw regulujących status radnego	dane wtórne (przepisy prawne)	w wyniku zmian prawnych (tzn. nowej ustawy antykorupcyjnej z 1997 r.) jedynym aktem prawnym regulującym ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez radnych będzie Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r., ponieważ nowa Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie odnosi się wprost do radnych
3. Suwaj R., 2000, „Analiza stanu prawnego w zakresie problematyki antykorupcyjnej na poziomie gminy”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 4, s. 35–31/ nauki prawne	stan prawny w zakresie rozwiązań antykorupcyjnych wobec radnych oraz osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta	dane wtórne (przepisy prawne)	są dwa podstawowe problemy osłabiające efektywność prawa antykorupcyjnego: - brak zdefiniowania sankcji za naruszenie zakazów i nakazów wobec radnych i zarządów - tzw. fikcyjne sankcje, kiedy sankcje przewidziano, ale nie określono wyrażnie organu, który ma je stosować lub nie określono sposobu stosowania sankcji
4. Dolecki J., 2000, „Etyka w zarządzaniu gminą. Zamówienia publiczne”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 4, s. 88–98/ nauki prawne	analiza funkcjonowania Ustawy o zamówieniach publicznych z 1994 r. z punktu widzenia postaw zamawiających i oferentów (w ramach analizy pojawia się istotny wątek dotyczący postrzeganych barier dla korupcji wprowadzonych przez ustawę)	dane pierwotne, tzn. ogólnopolskie badania ankietowe przeprowadzone w 1999 r. przez miesięcznik „Zamówienia Publiczne. Doradca”	- większość zamawiających uważa, że Ustawa o zamówieniach publicznych zmniejszyła możliwości korupcyjne (46% – tak, 31% – tak, w niewielkim zakresie) - wśród urzędników administracji samorządowej 56% uważa, że Ustawa o zamówieniach publicznych zmniejszyła możliwości korupcyjne, a 33% twierdzi, że zmniejszyła w niewielkim zakresie 90% badanych oferentów uważa, że system zamówień publicznych jest zbyt sformalizowany i preferuje zamawiającego - przepisy regulujące zamówienie publiczne, które mają zapewnić konkurencyjność i równość, nie są w stanie zapewnić realizacji tych zasad

⁵ Publikacje z tabeli 2 nie pojawiają się w bibliografii, z wyjątkiem tych, na które bezpośrednio powoływano się w tekście.

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
5. Kudrycka B., 2000, „Etyczne obowiązki radnych i urzędników w przeciwdziałaniu korupcji”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 4, s. 88–98/ nauki prawne	analiza kosztów korupcji oraz instrumentów organizacyjnych prawnych wspomagających etyczne zarządzanie sprawami publicznymi	dane wtórne (dane Transparency International i przepisy prawne)	- wszystkie najważniejsze akty prawne dotyczące wartości i powinności służby cywilnej dotyczą tylko administracji rządowej, a powinności urzędników samorządowych są mgliście uregulowane w Ustawie o pracownikach samorządowych - mimo wprowadzenia wielu przepisów antykorupcyjnych w samorządzie są one sztuczne, tzn. poziom ich egzekwowania jest niski ze względu na brak lub fikcyjność sankcji oraz wypracowanie metod obchodzenia przepisów (np. pełnienie funkcji zastępcy przez radnych lub przepisywanie działalności gospodarczej na rodzinę) - zmiany w ustawodawstwie nie wystarczą, aby ograniczyć praktyki korupcyjne w samorządzie, jeżeli nie nastąpią zmiany w ramach etyki wewnętrznej – takie zmiany można propagować np. przez konkursy dla samorządów na wdrażanie indywidualnej infrastruktury etycznej, czego przykładem jest konkurs „Wspólnota” na Samorządową Lilię
6. Śmigiejska J., 2000, „Korupcja w małym mieście”, w: J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), <i>Korupcja w życiu społecznym</i> , Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 111–126/ nauki socjologiczne	postawy i doświadczenia korupcyjne w relacjach z samorządem w małym mieście	dane pierwotne, tzn. wywiady swobodne prowadzone w 1999 r. z urzędnikami, mieszkańcami i młodzieżą licealną	- korupcja na poziomie centralnym pozwala na racjonalizację praktyk korupcyjnych w środowiskach lokalnych (stolica rozgryza powszechnością zjawiska) - demokratyzacja nie prowadzi do wygaszania korupcji - negatywne nastawienie badanych do praktyk korupcyjnych nie prowadzi ich do podejmowania jakichkolwiek działań przeciwdziałających korupcji
7. Frączak P., Skrzypiec R., 2002, „Główne mechanizmy korupcyjne występujące w działalności organizacji pozarządowych”, w: P. Frączak, R. Skrzypiec (red.), <i>Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja</i> , Warszawa: Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje, s. 2–10/ nauki socjologiczne	rodzaje mechanizmów korupcyjnych związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych	dane wtórne (materiały zebrane w latach 1999–2001 przez Stowarzyszenie Asocjacje, dotyczące dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym przez samorządy lokalne, materiały prasowe, raporty instytucji publicznych, literatura przedmiotu)	samodzielność finansowa gmin, przy ograniczonych mechanizmach kontroli wewnętrznej i zewnętrznej oraz słabość takich mechanizmów w trzecim sektorze, powoduje, że dużego znaczenia w przeciwdziałaniu korupcji w relacjach na linii samorząd – organizacje pozarządowe nabiera kontrola społeczna
8. Skrzypiec R., 2002, „Mechanizmy zabezpieczające procedury udzielania oraz rozliczania dotacji dla organizacji pozarządowych z budżetów polskich gmin przed zjawiskami korupcyjnymi”, w: P. Frączak, R. Skrzypiec (red.), <i>Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja</i> , Warszawa: Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje, s. 48–62/ nauki socjologiczne	ocena stosowanych przez administrację gminną rozwiązań (również w dostępie do informacji, przejrzystości procedur) mających ograniczyć korupcję przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji dla organizacji pozarządowych	dane wtórne (dokumenty urzędowe, raporty z kontroli NIK, wyniki monitoringów)	- stosowane procedury stanowią pole do nadużyć i nieprawidłowości - lokalni politycy nie są zainteresowani wprowadzeniem bardziej przejrzystych procedur rozdziału środków, bo to utrudnia im rozdział funduszy według kryteriów towarzyszących i politycznych, ale także jest dodatkowym obciążeniem w pracy i ułatwia działanie organom kontroli - przykład Szczecina pokazuje, że choć wprowadzono tam przejrzyste zasady udzielania dotacji, to jednocześnie lokalni politycy i urzędnicy zakładają własne organizacje pozarządowe, które mogą aplikować o środki z tego samego samorządu

9. Frączak P., Skrzypiec R., 2002, „Od usankcjonowanego zwyczajów do modelowych rozwiązań”, w: P. Frączak, R. Skrzypiec (red.), <i>Przejrzysta gmina, organizacja pozarządowe, korupcja</i> , Warszawa: Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje, s. 27–47/ nauki socjologiczne	celem opracowania jest przetestowanie narzędzia społecznej kontroli udzielania dotacji dla organizacji pozarządowych przez gminę, a celem wtórnym – ocena procedur udzielania dotacji publicznych dla trzeciego sektora przez gminę, tak aby zlokalizować ryzyka korupcji (w badaniu wykorzystano model „przejrzystej gminy” wypracowany przez Andrzeja Szeniawskiego w ramach programu „Przeciw Korupcji”)	dane pierwotne (wywiady kwestionariuszowe podczas badań terenowych w 10 gminach) i wtórne (dokumenty urzędowe)	• udzielanie dotacji w badanych gminach istotnie odbiega od modelu „przejrzystej gminy”, a opiera się raczej na „usankcjonowanych zwyczajach” niż zestawie procedur
10. Gałęski R., 2002, „Zjawiska korupcyjne w administracji samorządowej i ograniczenie tych zjawisk”, w: A. Błaś (red.), <i>Studia nad samorządem terytorialnym</i> , Wrocław: Kolonia Limited, s. 307–351/ nauki prawne	ewolucja prawnych narzędzi służących przeciwdziałaniu korupcji w samorządzie	dane wtórne (literatura przedmiotu i przepisy prawne)	• ograniczenia i nakazy antykorupcyjne mają zapobiegać wikłaniu się funkcjonariuszy publicznych w sytuacje dwuznaczne, a jednocześnie, przez zapewnienie odpowiedniego funkcjonowania organów, budują zaufanie do państwa
11. Pitera J., Whuk M., 2002, „Pola korupcji w samorządzie”, w: A. Kojder, A. Sadowski (red.), <i>Klimaty korupcji</i> , Warszawa: Wydawnictwo Semper, s. 27–34/ nauki prawne	obszary zagrożenia korupcją w samorządzie	dane pierwotne (artykuł oparty na doświadczeniach autorów jako radnych i działaczach Transparency International w Polsce – brak odwołań do źródeł)	• korupcja w samorządzie zniechęca drobnych przedsiębiorców i sprzyja bezrobociu • korupcja rodzi frustrację społeczną i tęsknotę za rządami mocnej ręki • brakuje odpowiedniego nadzoru nad władzą samorządową
12. Kubiak A., 2002, <i>Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach – raport z badań</i> , Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego/ nauki socjologiczne	postawy obywateli i urzędników samorządowych wobec korupcji w samorządzie	dane pierwotne (sondaż opinii publicznej na reprezentatywnej próbie oraz ankieta wśród urzędników)	• blisko 45% badanych obywateli zetknęło się z nepotyzmem wśród radnych (35% wśród urzędników), a 11% (10% wśród urzędników) – z braniem łapówek wśród radnych • praca urzędników jest oceniana lepiej niż radnych • urzędnicy postrzegają własną grupę zawodową jako mniej skorumpowaną niż widzi to ogół społeczeństwa • 30% badanych urzędników akceptuje zachowania ewidentnie będące konfliktem interesu • tylko 4% urzędników wskazało, że podczas swojej pracy miało dylematy związane z korupcją

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
13. Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., 2004, „Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 1–2, s. 56–60 (rozdział „Etyczne aspekty wykonywania administracji publicznej”)/ nauki prawne	poziom korupcji w administracji samorządowej oraz ocena prawa antykorupcyjnego	dane wtórne (przepisy prawne oraz wyniki badań na temat percepcji korupcji)	• głównym problemem w eliminowaniu korupcji samorządowej jest stan legislacji antykorupcyjnej, charakteryzującej się fasadowymi zakazami i ograniczeniami, których nie da się wyegzekwować • należy wzmocnić skuteczność prawa antykorupcyjnego przez opatrzenie norm sankcjami za ich naruszenie, wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za ich stosowanie oraz określenie metody kontroli podmiotu egzekwującego • należy wprowadzić rządowy nadzór nad legalnością realizacji prawa antykorupcyjnego w samorządzie • należy jasno określić odpowiedzialność organów administracji publicznej za egzekwowanie prawa antykorupcyjnego • wprowadzenie regulacji etycznych w stosunku do władz samorządowych powinno być poprzedzone wdrożeniem kodeksu etycznego dla funkcjonariuszy poziomu centralnego zgodnie z formułą, że „ryba psuje się od głowy” • zwrócono uwagę, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia obecnych tendencji, że władze centralne nie powinny wysyłać sygnałów wobec władz samorządowych, dyspozycyjność jest głównym kryterium nagradzania i oceny samorządu • należy wprowadzić zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone obywatelom w wyniku korupcji zgodnie z art. 77 konstytucji
14. Sitniewski P., 2004, „Zasada jawności jako element strategii antykorupcyjnej w samorządzie terytorialnym”, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), <i>Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania</i> , Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, s. 477–482/ nauki prawne	prawne gwarancje dla zasady jawności jako bariery dla korupcji w polskim samorządzie po 1990 r. oraz ocena efektywności antykorupcyjnej funkcji prawa do jawności	dane wtórne (przepisy prawne w zakresie gwarancji jawności i wolności słowa)	brak wyraźnych konkluzji
15. Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., 2005, „Bariera prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 1–2, s. 64–76 (rozdział „Instrumenty antykorupcyjne w administracji”)/ nauki prawne	celem opracowania jest przedstawienie sposobów wdrożenia rekomendacji antykorupcyjnych zaproponowanych w diagnozie z 2004 r. (zob. poz. 13 – Kijowski D. i in. 2004)	dane wtórne (przepisy prawne)	• należy eliminować osoby podatne na korupcję, czyli zakazać pełnienia funkcji publicznych przez osoby prawomocnie skazane wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne, niezależnie od wysokości wymierzonej kary • zapewnienie skuteczności regulacji antykorupcyjnych przez opatrzenie każdej normy antykorupcyjnej sankcją za jej naruszenie, zdefiniowanie procedur i organów odpowiedzialnych za jej aplikację, a następnie określenie procedur kontroli wykonania sankcji • uproszczenie regulacji prawnych, szczególnie procedur regulujących kontrolę oświadczeń majątkowych • postuluje się uchwalenie całościowej ustawy antykorupcyjnej, w której ujedynolicono zostanie kategorię „funkcjonariusza publicznego” • administracja rządowa powinna być odpowiedzialna za nadzór przepisów antykorupcyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego • należy wprowadzić odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone przez organy władzy publicznej, przy czym ważną wskazówką jest definicja organu władzy publicznej Trybunału Konstytucyjnego, która pozwala domniemywać, że aby mówić o szkodzie, wystarczy działanie niezgodne z prawem takiego organu, niezależnie od tego, czy było subiektywnie zawinione przez osobę pełniącą funkcję

16. Prutis S., 2006, „Instrumenty organizacyjno-prawne zapobiegania i zwalczania korupcji w samorządzie terytorialnym”, w: B. Cudowski (red.), <i>Odpowiedzialność jako instrument zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego. (O potrzebie badań)</i> , Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, s. 91–116/ nauki prawne	ocena skuteczności rozwiązań organizacyjnych i prawnych mających zapobiegać korupcji oraz propozycja zmian legislacyjnych mających zwiększyć skuteczność barier antykorupcyjnych	dane wtórne (przepisy prawa)	• powołaniu centralnej agencji antykorupcyjnej powinno towarzyszyć przyjęcie specjalnej ustawy, całościowo regulującej walkę z korupcją, ze szczególnym naciskiem na prewencję – ustawa ta powinna być podstawą wdrożenia strategii antykorupcyjnej • działania represyjne powinny być równoważone prewencyjnymi, a nowy organ antykorupcyjny powinien być monitorowany, aby wykorzystać jego doświadczenia przy konstruowaniu strategii antykorupcyjnej • należy znówelizować istniejące regulacje prawne, aby wyeliminować podstawowe mankamenty prawne
17. Borczyk W., Wójcik M., 2006, „Strategiczne podejście do przeciwdziałania korupcji w urzędzie (lokalne strategie antykorupcyjne)”, w: C. Trutkowski (red.), <i>Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk</i> , Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 215–238/ nauki o zarządzaniu i jakości	przedstawienie strategicznego podejścia do przeciwdziałania korupcji w urzędach administracji lokalnej	dane wtórne (literatura przedmiotu i dobre praktyki)	• konstruowanie strategii antykorupcyjnych powinno opierać się na ogólnie przyjętych i stosowanych zasadach konstruowania dokumentów strategicznych • horyzont czasowy lokalnej strategii antykorupcyjnej powinien obejmować okres około pięciu lat • wola polityczna lokalnych władz jest kluczowym warunkiem budowania i wdrażania efektywnej strategii antykorupcyjnej • lokalna strategia antykorupcyjna obejmuje swoim zasięgiem przede wszystkim działania administracji, ale czyni to w powiązaniu z lokalną wspólnotą oraz w odniesieniu do realiów regionalnych, narodowych i europejskich
18. Grosse T., 2006, „Analiza zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania zintegrowanym programem operacyjnym rozwoju regionalnego (2004–2006)”, <i>Studia Regionalne i Lokalne</i> , nr 4, s. 19–41/ nauki o polityce i administracji	diagnoza zagrożeń korupcyjnych towarzyszących wdrażaniu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2006	dane wtórne (dokumenty strategiczne, wytyczne, materiały z prasy)	system zarządzania Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego nie dysponuje wystarczającymi barierami dla korupcji ze względu na następujące cechy: • skomplikowany i wieloetapowy proces zarządzania • niewłaściwy rozkład odpowiedzialności poszczególnych instytucji • źle zaprojektowane instytucje, np. komitety sterujące • brak specjalnych regulacji pozwalających na zgłaszanie korupcji • wpływ nieformalnych norm kultury politycznej sprzyjających tajności oraz niechęci do włączania partnerów społecznych • nieformalne normy administracyjne często wypierają sformalizowane reguły programu
19. Laskowski P., 2005, „Korupcja w samorządzie terytorialnym – patologia władzy czy koszt transformacji”, <i>Państwo i Społeczeństwo</i> , t. V, nr 1, s. 93–101/ nauki o zarządzaniu i jakości	zjawisko korupcji samorządowej jako koszt transformacji ustrojowej	dane wtórne (literatura przedmiotu, dane urzędowe, w tym statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości)	• transformacja społeczno-gospodarcza i polityczna w Polsce stwarza warunki korzystne dla korupcji • jednym z najwyższych kosztów korupcji jest koszt niszczenia kapitału społecznego, którego odbudowanie jest trudne • nawet najlepsze i najsurowsze przepisy prawa nie są w stanie wyeliminować korupcji w Polsce, ponieważ problem tkwi w mentalności, wobec tego należy działać na rzecz zmiany etyki społecznej i wzmacniać społeczeństwo obywatelskie • korupcja władzy lokalnej jest patologią wzmacnianą przez „wstrząs społeczny” spowodowany transformacją ustroju

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
20. Kulesza M., 2006, „Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne”, w: A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), <i>Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie</i> , Wrocław: Ossolineum, s. 35–38/ nauki prawne	efektywność standardów antykorupcyjnych w samorządzie	dane pierwotne (artykuł oparty na wieloletnim doświadczeniu autora jako jednego ze współautorów reformy samorządowej – brak odwołań do źródeł)	istniejące przepisy antykorupcyjne stwarzają pozory przeciwdziałania korupcji (np. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia publicznego przez radnych lub zakaz łączenia stanowisk)
21. Adamowicz P., 2006, „Jakość polskich standardów antykorupcyjnych”, w: A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), <i>Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie</i> , Wrocław: Ossolineum, s. 39–43/ nauki prawne	jakość polskich standardów antykorupcyjnych, ze szczególną koncentracją na samorządzie	dane pierwotne (artykuł oparty na doświadczeniach autora jako prezydenta Gdańska – brak odwołań do źródeł)	- obowiązek składania oświadczeń majątkowych nie idzie w parze ze skutecznym mechanizmem ich weryfikacji ze względu na braki kadrowe (na 526 oświadczeń w Gdańsku jest tylko dwóch pracowników, którzy je weryfikują) - ustawodawca nie rozciągnął obowiązku składania oświadczeń majątkowych na pracowników organizujących procedury przetargowe
22. Jasonek R., Braziewicz O., 2007, „Korupcja administracji samorządowej w Polsce – wybrane zagadnienia”, w: J. Sikorski (red.), <i>Sprawność administracji państwowej i samorządowej</i> , Kielce: Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, s. 155–173/ ekonomia i finanse	główne obszary ryzyka korupcji w samorządzie	dane wtórne (literatura przedmiotu i raport Banku Światowego z 1999 r.)	do głównych obszarów ryzyka korupcji w samorządzie należą (enumeracja według raport Banku Światowego): - finansowanie partii politycznych - transakcje dotyczące nieruchomości, tzn. prywatyzacja, dzierżawa, pozwolenia na budowę - gospodarka przestrzenna - zamówienia publiczne - przydział mieszkań - wydawanie dokumentów, np. dowodu osobistego, prawa jazdy
23. Drosik A., 2007, „Media regionalne na straży praworządności. Rola »Nowej Trybuny Opolskiej« w ujawnieniu »Afery Ratuszowej«”, w: A. Kracher, R. Riedel (red.), <i>Demokracja medialna – źródła władzy</i> , Racibórz: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu, s. 153–159/ nauki o polityce i administracji	rola mediów regionalnych jako instrumentu ujawniania praktyk korupcyjnych na przykładzie „Nowej Trybuny Opolskiej” i „afery ratuszowej”	dane wtórne (materiały prasowe)	media regionalne uruchomiły dynamikę, która doprowadziła do intensyfikacji działań prokuratury i ujawnienia kolejnych nieprawidłowości, ale także poważnych reperkusji politycznych, polegających na porażce wyborczej skorumpowanej ekipy i dojścia do władzy nowego środowiska politycznego z zachowawczym prezydentem

24. Rutkowski P., 2008, „Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia »fenomenu reelekcji«, w: J. Raciborski (red.), <i>Studia nad wyborami. Polska 2005–2006</i> , Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar/ nauki o polityce i administracji	wpływ zjawiska klientelizmu na reelekcję prezydenta w wyborach samorządowych z 2006 r. w mieście na prawach powiatu liczącym kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców, na zachodzie Polski	dane pierwotne (własne obserwacje i wywiady z anonimowymi respondentami) oraz wtórne (Biuletyn Informacji Publicznej, media lokalne) – dane wtórne są podstawą analizy biografii 20 osób z otoczenia prezydenta badanego miasta	• analiza pokazuje, że związane z prezydentem osoby zajmujące kierownicze stanowiska w instytucjach władzy samorządowej w 2007 r. już w latach osiemdziesiątych miały z nim związki, gdy był prezydentem miasta z ramienia Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, i stanowiły wówczas lokalną elitę w władzy • elita polityczna PRL lat osiemdziesiątych zachowała swój status przez dwa następne dziesięciolecia • władza wójtów, burmistrzów, prezydenta umożliwiała monopolizowanie wpływu na urząd miasta i spółki komunalne, ale także na lokalne media i środowiska biznesowe – wpływ ten jest wykorzystywany do zapewnienia sobie reelekcji • badanie klientelistycznych układów władzy jest niezwykle trudne i nie da się w pełni, obiektywnie wykonać zależności między polityką personalną władz miasta a wsparciem ze strony lokalnych środowisk dla urzędującego prezydenta – badacz jest skazany na publicznie dostępne dane, na podstawie których rekonstruuje powiązania między lokalnymi aktorami, ale nie jest w stanie udowodnić, że te powiązania mają wpływ na ich decyzje (np. prezydent może zawsze powiedzieć, że nie podejmuje osobiste decyzji personalnych i jego koledzy zostali zatrudnieni w publicznym konkursie) • choć istnieją metodologiczne bariery w badaniu układów lokalnych, nie należy spychać na margines „sociologii układów lokalnych”, gdyż bada ona ważny fragment rzeczywistości
25. Gurdek M., 2008, „Obowiązki wójta, starosty i marszałka województwa w zakresie składania oświadczeń i informacji określonych w tzw. przepisach antykorupcyjnych”, <i>Teoria – Administracja. Praktyka – Dydaktyka</i> – Praktyka, nr 2, s. 21–53/ nauki prawne	ocena efektywności przepisów antykorupcyjnych zobowiązujących wójta, starostę i marszałka w zakresie składania oświadczeń i udzielania innych informacji	dane wtórne (przepisy prawne)	• badane przepisy antykorupcyjne nie pełnią swojej funkcji w pełni efektywnie, gdyż zarówno terminy składania oświadczeń majątkowych, jak i sankcje za ich łamanie nie są precyzyjne, co daje szeroki margines interpretacji
26. Piażek S., 2008, „Ocena funkcjonowania tzw. przepisów antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym – wybrane zagadnienia”, w: M. Stec (red.), <i>Stosunki pracy pracowników samorządowych</i> , Warszawa: Wolters Kluwer Bussines, s. 183–207/ nauki prawne	ocena przepisów antykorupcyjnych, które nakazują zaprzestanie prowadzenia określonych typów aktywności pracownikom samorządowym oraz zobowiązują ich do poinformowania pracodawcy o stanie majątkowym oraz wykonywaniu równoległych zajęć	dane wtórne (przepisy prawne)	• ustawodawstwo antykorupcyjne dotyczące samorządów jest niespójne z prawem gospodarczym (w zakresie ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej) • ustawodawca, przez brak precyzyjnych i konsekwentnych sformułowań, jest winny sporów interpretacyjnych wokół przepisów antykorupcyjnych • wadliwe ustawodawstwo antykorupcyjne powoduje czasem, że nie tylko nie jest chroniony interes publiczny, ale także narusza ono interes prywatny w sytuacji obojętnej dla interesu publicznego

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
27. Wierzbica A., 2008, <i>Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym</i> , Warszawa: Wolters Kluwer/ nauki prawne	przedstawienie całościowego obrazu obowiązujących norm i rozwiązań prawnych mających na celu przeciwdziałanie korupcji w administracji samorządowej (praca ma być poradnikiem dla praktyków samorządu terytorialnego)	dane wtórne (przepisy prawne)	analiza stanu prawnego w zakresie przeciwdziałania korupcji pozwala mówić o niekonsekwencjach ustawodawcy, niejednoznaczności czy niekompletności przepisów – taki stan pozwala na daleko idące rozbieżności w interpretacji tych przepisów przez organy władzy publicznej
28. Dębowski R., Flis M., Kamiński A., Zielińska A., 2008, <i>Czy można budować bez korupcji?</i> , Warszawa: Fundacja Normalne Państwo/ nauki socjologiczne	główne obszary/ryzyka korupcji w samorządzie w związku z prowadzeniem inwestycji budowlanych	dane pierwotne (ankieta) oraz wtórne (literatura przedmiotu, raporty NIK, raporty Ernst&Young)	- korupcja w sektorze budowlanym godzi w zasady wolnej konkurencji i obniża autorytet instytucji publicznych - koszty korupcji w tym sektorze wynoszą od kilku do kilkadziesiąt procent wartości inwestycji budowlanej - połowa respondentów zetknęła się ze zjawiskiem korupcji w sektorze budowlanym, najwięcej takich sytuacji dotyczyło pozwolenia na budowę, następnie decyzji o warunkach zabudowy - według ankietowanych główne uwarunkowania korupcji to niejasne przepisy, wymuszenia urzędnicze i brak restrykcyjnego prawa karzącego za korupcję
29. Cyraniewicz M., 2008, „Przepisy antykorupcyjne wobec radnych, szczególnie regulujące prowadzenie działalności gospodarczej, dodatkowe zatrudnienie i składanie oświadczeń majątkowych	przepisy antykorupcyjne wobec radnych, szczególnie regulujące prowadzenie działalności gospodarczej, dodatkowe zatrudnienie i składanie oświadczeń majątkowych	dane wtórne (przepisy prawa oraz raporty NIK)	- analizowane przepisy antykorupcyjne stwarzają problemy interpretacyjne zarówno radnym, jak i funkcjonariuszom odpowiedzialnym za ich egzekwowanie - istniejące przepisy są niedoskonałe, ale należy je pozostawić, zakładając, że praktyka i orzecznictwo pomogą wypracować ich interpretację - należy wyeliminować najbardziej niejasne przepisy oraz te, których nie da się egzekwować (np. kontrola oświadczeń majątkowych przez przewodniczącego rady i wojewodę)
30. Brzostek A., Bułajewski S., Giżyńska M., 2009, „Uzyskiwanie prywatnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych – ocena działania administracji publicznej na przykładzie wyników badania sondażowego przeprowadzonego w województwach: mazowieckim, podlaskim oraz warmińsko-mazurskim”, w: P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), <i>Patologie w administracji publicznej</i> , Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 791–801/ nauki prawne	poziom korupcji w administracji samorządowej trzech województw: mazowieckiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego	dane pierwotne opierające się na ankiecie przeprowadzonej wśród 100 urzędników wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w każdym z województw (N = 300)	- średnio 33% respondentów (od 30% do 36% w zależności od województwa) było świadkami sytuacji, kiedy urzędnik brał lub sugerował wręczenie łapówki 50% respondentów uważa, że poziom korupcji nie ma związku z rozróżnieniem na rządy prawicowe lub lewicowe 70% respondentów uważa, że poziom korupcji w administracji zwiększył się po 1989 r. 70% respondentów uważa, że dobór kadry kierowniczej w administracji publicznej nie jest właściwy - nowelizacja Ustawy z dnia 1 stycznia 2009 r. o pracownikach samorządowych sprzyja praktykom korupcyjnym, m.in. przewiduje funkcje doradców i asystentów, co pozwala na pominięcie postępowania konkursowego i pozwala na tworzenie partyjnych gabinetów politycznych wokół organu wykonawczego; zlikwidowano pojęcie konkursu na stanowisko urzędnicze i zastąpiono je pojęciem naboru

31. Dolnicki B., 2009, „Prawna regulacja dostępu do informacji i zasady jawności w działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji”, w: M. Stec, K. Bandarzewski (red.), <i>Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej</i> , Warszawa: Wolters Kluwer, s. 57–83/ nauki prawne	prawne uregulowanie zasady jawności jako instrumentu antykorupcyjnego w strukturach władzy samorządowej	dane wtórne (przepisy prawne, szczególnie Ustawa o dostępie do informacji publicznej)	brak wyraźnych konkluzji
32. Sześciło D., 2009, „Uwagi w sprawie jakości samorządowego prawa antykorupcyjnego”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 1–2, s. 63–71/ nauki prawne	ocena skuteczność ustawowych regulacji mających przeciwdziałać korupcji w samorządzie	dane wtórne (przepisy prawne, literatura przedmiotu i badania opinii publicznej)	• w Polsce, pod wpływem nacisku opinii publicznej, istnieje całościowy system przepisów antykorupcyjnych dotyczących samorządów, jednak charakteryzują się one nadmiernym rygorem oraz trudnościami w ich egzekwowaniu (np. oświadczenia majątkowe) • niektóre przepisy antykorupcyjne mogą zniechęcać do angażowania się w działalność samorządową • potrzebny jest przegląd prawa antykorupcyjnego oraz eliminacja najbardziej restrykcyjnych i nieracjonalnych przepisów • należy przesunąć akcent z prawnoadministracyjnych metod walki z korupcją na miękkie środki
33. Jerzmanowski Z., 2009, „Zjawiska korupcyjne w gospodarce komunalnej”, w: M. Stec, K. Bandarzewski (red.), <i>Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej</i> , Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 166–178/ nauki prawne	zachowania korupcyjne w gospodarce komunalnej, bez względu na ich status prawny, tzn. również legalne, choć stanowiące uszczerbek dla interesu publicznego	dane wtórne (przepisy prawne, materiały z prasy oraz raporty Transparency International)	• istniejące przepisy pozwalają na realizację praktyk, które mogą stanowić przykład korupcji niepenalizowanej (ale stanowiącej uszczerbek dla interesów gminy), które rzadko trafiają przed sąd
34. Radwanowicz-Wanczewska J., 2009, „Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi a przeciwdziałanie korupcji”, M. Stec, K. Bodnarzewski (red.), <i>Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej</i> , Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 258–288/ nauki prawne	zjawiska korupcyjne występujące w obszarze relacji między organizacjami pozarządowymi a samorządem	dane wtórne (ustawodawstwo oraz literatura przedmiotu, duża część pracy opiera się na raporcie: Skrzypiec, Frączak 2002)	• autonomia finansowa gmin, ograniczona kontrola zewnętrzna oraz słabość wewnętrznych mechanizmów kontroli w organizacjach pozarządowych i samorządzie wzmacniają rolę kontroli społecznej (część wniosków opiera się na raporcie: Skrzypiec, Frączak 2002)

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
35. Chlipała M., 2009, „Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na kształt regulacji antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym”, w: M. Stec, K. Bodnarzewski (red.), <i>Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej</i> , Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 84–103/ nauki prawne	analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie konstytucyjności przepisów antykorupcyjnych w samorządzie, które miały największy wpływ na kształt ustawodawstwa antykorupcyjnego w samorządzie	dane wtórne (przepisy antykorupcyjne i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego)	- waga orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotycząca regulacji antykorupcyjnych w samorządzie polega na wzmocnieniu tych rozwiązań w porządku prawnym oraz utrwaleniu przekonania, że w imię ochrony interesu publicznego ustawodawca może ograniczać niektóre prawa radnych i urzędników samorządowych - z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ustawodawca może nakładać różnego rodzaju obowiązki i ograniczenia na radnych i urzędników, ale muszą one być proporcjonalne do rangi interesu publicznego, jakemu mają służyć - dorobek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie konstytucyjności przepisów antykorupcyjnych w samorządzie powinien być szczególnie wnikliwie analizowany przez ustawodawcę, ponieważ daje ogólne wskazówki w zakresie granic swobody wprowadzania nowych przepisów lub zmiany istniejących
36. Koniuszewska E., 2009, <i>Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym</i> , Warszawa: Wolters Kluwer Polska/ nauki prawne	skuteczność środków prawnych ustrojowego prawa administracyjnego pod kątem ograniczania nadużyć władzy (w rozumieniu art. 231 Kodeksu karnego), ze szczególnym naciskiem na szeroko pojmowaną korupcję	dane wtórne (przepisy prawne, orzecznictwo sądowe oraz wyniki kontroli NIK)	- przyznanie organom samorządowym dowolności w podejmowaniu decyzji może stanowić źródło nadużywania władzy - kolejne nowelizacje ustaw ustrojowych poszerzyły katalog środków prawnych ograniczających aktywność zawodową i gospodarczą radnych, co z jednej strony ustala pewien standard sprawowania mandatu, a z drugiej wychodzi naprzeciw społecznym oczekiwaniom - istniejące rozwiązania antykorupcyjne nie są wolne od wad, ponieważ ustawodawca formułuje zakazy, jednocześnie nie określając sankcji za ich naruszenie - ustawodawca, ustanawiając przejrzyste i oparte na merytorycznych kryteriach procedury naboru pracowników samorządowych, zapobiegł szerzeniu się nepotyzmu - w funkcjonowaniu administracji samorządowej zachodzą takie zjawiska, które wymagają poddania ich regulacjom pozaprawnym, tzn. odpowiednim kodeksom etycznym, które są ważne z punktu widzenia budowania zaufania społecznego – wobec tego należy opracować kodeks etyki zawodowej dla urzędników samorządowych - regulacje prawne gwarantujące jawność sprzyjają przeciwdziałaniu nadużyciom władzy - wnioski pokontrolne instytucji nadzoru oraz całokształt kontrole tych samych podmiotów ograniczają nadużycia władzy
37. Pytko B., 2010, „Rozwój przedsiębiorczości urzędów samorządowych w procesie kształtowania praktyk antykorupcyjnych”, <i>Przedsiębiorczość – Edukacja</i> , nr 6, s. 280–293/ nauki o zarządzaniu i jakością	ocena efektywności nowoczesnych metod zarządzania jakością w samorządzie pod kątem przeciwdziałania korupcji	dane wtórne (literatura przedmiotu)	- polskie urzędy samorządowe są coraz bardziej aktywne w zakresie wdrażania standardów antykorupcyjnych przez takie działania jak przyjmowanie kodeksów etycznych, szkolenia etyczne czy wprowadzanie systemów zarządzania jakością ISO 9001 - choć wiele samorządów wdraża systemy mające usprawnić jakość zarządzania, to wciąż można usłyszeć o przykładach korupcji w tych urzędach, co pokazuje problem implementacji istniejących rozwiązań proceduralnych

38. Hussein A., 2012, „Czy samorządy wiedzą, gdzie gubią pieniądze?”, <i>Annales UMCS. Sectio H</i> , t. 46, s. 51–59/ nauki prawne	główne wzory nieprawidłowości prowadzące do marnotrawstwa środków publicznych w samorządach	dane wtórne (raporty NIK)	• główne wzory nieprawidłowości prowadzące do marnotrawstwa środków publicznych to: udzielanie zamówień publicznych z pominięciem ustawy Prawo o zamówieniach publicznych, niegospodarna sprzedaż majątku samorządowego, angażowanie majątku samorządowego w spółki przynoszące straty, nierzetelne zarządzanie majątkiem nadzorowanym przez gminę, nabór urzędników po znajomości • należy wyeliminować dowolność w podejmowaniu decyzji • należy wzmocnić kontrolę wewnętrzną i pociągać do odpowiedzialności za marnotrawstwo • należy wzmocnić nadzór zewnętrzny, ponieważ regionalne izby obrachunkowe z uwagi na metodologię i zakres kontroli nie są w stanie dotrzeć do przyczyn wielu nieprawidłowości • należy zorganizować specjalne seminarium poświęcone kontroli w samorządach
39. Szewczyk H., 2012, „Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 11, s. 62–74/ nauki prawne	antykorupcyjne przepisy z Ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r.	dane wtórne (przepisy prawne)	• regulacje antykorupcyjne ograniczają w pewnym stopniu prawo do pracy, ale jednocześnie są konieczne w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji • istniejące rozwiązania prawne dotyczące obowiązków pracowników publicznych nie są wystarczająco precyzyjne, co stwarza problemy interpretacyjne dla podmiotów stosujących prawo samorządowe • w ustawodawstwie powinny pojawić się regulacje dotyczące zasad zatrudniania w sektorze prywatnym byłych pracowników samorządowych • Ustawa o pracownikach samorządowych powinna wprowadzić ograniczenia dotyczące zasiadania pracowników samorządowych w organach przedsiębiorstw i spółek Skarbu Państwa oraz w organizacjach pracodawców • Ustawa o pracownikach samorządowych jest dopełniana przez ustawy ustrojowe oraz tzw. ustawę antykorupcyjną
40. Grochowski L., 2012, „Korupcja a samorząd (wybrane zagadnienia)”, w: J. Bil, A. Wawrzusiszyn (red.), <i>Spoleczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji</i> , Szczecino: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, s. 97–106/ nauki prawne	ogólna analiza zjawiska korupcji w samorządzie	dane wtórne (przepisy prawne, literatura przedmiotu i doniesienia prasowe)	brak wyraźnych konkluzji
41. Dąbrowska-Mikuta I., 2013, „Przyczyny i metody zwalczania zjawiska korupcji w samorządach lokalnych”, <i>Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego</i> , nr 11, s. 71–81/ ekonomia i finanse	przyczyny korupcji w polskich samorządach oraz ewolucja praktyk korupcyjnych	dane wtórne (przepisy prawne oraz badania opinii publicznej)	• dane dotyczące percepcji korupcji za lata 2005–2013 wskazują na spadek poziomu korupcji, co może być skutkiem zmian prawnych i innowacyjnych zmian zwiększających przejrzystość funkcjonowania instytucji publicznych • nowości technologiczne i teleinformatyczne zwiększają możliwość kontroli i monitorowania spraw urzędowych • wykazanie przez administrację publiczną chęci służenia petentowi skutkować może wzrostem świadomości i zaufania społecznego oraz partnerstwem w kształtowaniu rozwoju lokalnego przez wszystkich aktorów danej społeczności

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
42. Walczak W., 2013a, „Dysfunkcje nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem samorządów – studium przypadku”, <i>Przegląd Corporate Governance</i> , t. 1, nr 33, s. 76–93/ nauki o zarządzaniu i jakości	diagnoza i rozpoznanie uwarunkowań dysfunkcji w procesach powoływania członków rad nadzorczych w spółkach z kapitałem samorządowym na przykładzie Gliwic	dane wtórne (przepisy prawne, Biuletyn Informacji Publicznej i materiały z prasy)	• proces powoływania członków rad nadzorczych spółek komunalnych ma charakter nepotyczno-koleśniewski, czasem z ewidentnym łamaniem prawa • społeczeństwo przyzwyczaiło się do bagatelizowania praktyk polegających na zawłaszczaniu spółek komunalnych i traktuje to jako domenę każdej władzy
43. Walczak W., 2013b, „Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy”, <i>Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica</i> , nr 288, s. 67–78/ nauki o zarządzaniu i jakości	diagnoza oraz wyjaśnienie mechanizmów zawłaszczania stanowisk w administracji samorządowej, z koncentracją na pozwalających na to przepisach prawnych	dane pierwotne (wywiady z pracownikami badanej jednostki samorządowej – Urząd Miasta Łodzi) oraz dane wtórne (przepisy prawne, Biuletyn Informacji Publicznej)	• przepisy prawa (np. Ustawa o pracownikach samorządowych) są instrumentalnie wykorzystywane w celu zatrudniania osób powiązanych z władzami urzędu (np. zatrudnienie na zastępstwo pozwalające na pominięcie procedury otwartego naboru) • w ramach ogłoszonego konkursu prezentuje się sylwetkę kandydata sprofilowaną pod kątem już wytypowanej osoby • reorganizacja urzędu w celu stworzenia nowych stanowisk kierowniczych (np. nowego szczebla kierowniczego) • prezydent miasta jednoosobowo decyduje o obsadzie stanowisk zarządczych w spółkach komunalnych na mocy Ustawy o samorządzie gminnym według kryteriów koleśniewsko-klientelistycznych • w badanym urzędzie dochodzi do świadomego i celowego zawłaszczania stanowisk urzędniczych i zarządczych przez osoby związane partyjnie i rodzinnie z władzą, a dzięki temu zasoby spółek komunalnych są wykorzystywane do umacniania władzy przez inkumbentów (np. posady i zamówienia publiczne w spółkach) • pojawia się podział na beneficjentów systemu władzy i wykluczonych członków społeczności lokalnej
44. Bartnicki S., 2013, <i>Uwarunkowania systemowe oraz kulturowe determinanty zachowań korupcyjnych w regionie podlaskim</i> , Teoria, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek/ nauki socjologiczne	ogólna charakterystyka zjawiska korupcji, jej form i uwarunkowań, przy czym autor najpierw koncentruje się na korupcji w poszczególnych epokach państwa polskiego, aby na końcu przejść do regionu podlaskiego, w ostatnim rozdziale podejmuje się wyjaśnienia uwarunkowań korupcji w regionie podlaskim	dane wtórne (literatura przedmiotu, prasa, raporty badawcze)	można wyodrębnić następujące czynniki warunkujące korupcję w województwie podlaskim: • historyczne, związane z przynależnością regionu do Królestwa Kongresowego, co wytworzyło specyficzne wzorce nieufności wobec władz lokalnych i instytucji publicznych, brak poczucia sprawstwa lokalnego oraz silną orientację na wartości materialistyczne • położenie w regionie przygranicznym i peryferyjnym, tzn. na granicy państwowej i z Unią Europejską • makroekonomiczne, związane z dominacją środków unijnych jako środków zewnętrznych, przy braku innych ważnych źródeł kapitału – środki te są wydawane na duże inwestycje infrastrukturalne, w ramach których łatwiej ukryć łapówki i inne „koszty” • kulturowe, związane z dużym poziomem zasiedloności i różnicami narodowościowymi czy religijnym, co sprzyja silnemu kapitałowi społecznemu o charakterze wiążącym oraz amoralnemu familizmowi

45. Janowska Z., 2013, „Patologia w procesie sprawowania władzy na poziomie samorządu terytorialnego”, <i>Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica</i> , nr 288, s. 35–43/ nauki o zarządzaniu i jakości	patologie występujące w samorządzie na przykładzie Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Łodzi	dane pierwotne (wiedza uzyskana od demaskatora) i wtórne (raporty, materiały z prasy)	• należy wzmocnić pozycję demaskatorów jako ważnego instrumentu w walce z korupcją
46. Dzieniszewska-Naroska K., Makowski G., 2014, „Dysfunkcje samorządu a zróżnicowanie ról społeczno-zawodowych radnych”, w: K. Dzieniszewska-Naroska, G. Makowski (red.), <i>Samorządowe unie personalne</i> , Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, s. 55–88/ nauki socjologiczne	wpływ pełnionych przez radnych funkcji społeczno-zawodowych (w sektorach publicznym, prywatnej gospodarki i pozarządowym) na ryzyko dominacji partykularnych interesów (brudnych wspólnot czy amoralnego familizmu) w strukturach organów stanowiących samorządu	dane pierwotne (studia przypadku oparte na wywiadach i obserwacjach) i wtórne (oświadczenia majątkowe, dane Krajowego Rejestru Sądowego, Państwowej Komisji Wyborczej)	• najbardziej dysfunkcyjna z punktu widzenia dobra wspólnego jest sytuacja, gdy radni zajmują jednocześnie stanowiska w sektorze publicznym (tzn. pracują w urzędach różnych szczebli, w oświacie, w ośrodkach polityki społecznej czy kultury), ponieważ: (a) tracą zdolność do pełnienia funkcji kontrolnej oraz (b) służą organom biurokratycznym, w których są zatrudnieni, a nie całej wspólnotie samorządowej, (c) stanowią największe ryzyko tworzenia się brudnych wspólnot • 36% badanych radnych pełni jednocześnie funkcję w sektorze publicznym (najwięcej to pracownicy oświaty): 26% w gminach wiejskich, 34% w gminach miejsko-wiejskich, 57% w powiatach, 54% w województwach • istnieje związek między zajmowaniem stanowisk przez radnych w sektorze publicznym a afiliacjami partyjnymi: w gminach 37% radnych pełniących funkcje w sektorze publicznym jednocześnie reprezentuje partię, w powiatach ten odsetek to 62%, a w sejmikach – 96% • badani radni są związani lojalnością wobec władz wykonawczych czy grup kontrolujących władzę wykonawczą (np. organizacji społecznych lub partii politycznych) za pomocą różnego rodzaju profitów, które oferuje samorząd
47. Turska-Kawa A., Czajka M. (red.), 2015, <i>Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań w województwie śląskim</i> , [Śląskowi:] Fundacja Akademicka Ipsa Ordo/ nauki o polityce i administracji	diagnoza stanu wiedzy, świadomości oraz postaw antykorupcyjnych wśród urzędników samorządowych województwa śląskiego	dane pierwotne (sondaż z życiem kwestionariusza ankiety, przeprowadzony w samorządach województwa śląskiego, N = 911)	• wraz ze wzrostem wielkości miast wzrasta poziom dezaprobaty dla zachowań nepotystycznych w samorządzie • większość badanych jest gotowa zgłosić przestępstwo korupcyjne swoich kolegów, przy czym mężczyźni i osoby lepiej wykształcone wykazują większą determinację w tym zakresie • zdiagnozowano niski poziom wiedzy na temat prawnego obowiązku informowania organów ścigania o korupcji wśród urzędników • większość badanych nie uczestniczyła i nie była świadkiem zachowań korupcyjnych • poziom przyzwolenia na korupcję jest niski wśród badanych urzędników (ankietowani są zgodni, że nic nie usprawiedliwia korupcji) • wykształcenie i wielkość samorządu różnicują poziom przekonania o możliwości przeciwdziałania korupcji, tzn. lepiej wykształceni i z większych samorządów są bardziej skłonni wierzyć, że korupcji „można się pozbyć” z samorządów • badani samorządowcy uznali, że zakres podejmowanych przez instytucje antykorupcyjne działań jest niewystarczający (tu urzędnicy wyrażali większy krytycyzm) • badani zwrócili uwagę na potrzebę wzmocnienia edukacji antykorupcyjnej
48. Suchanek M., 2015, „Przeciwdziałanie korupcji w samorządzie terytorialnym”, <i>Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne</i> , nr 7, s. 233–257/ nauki prawne	ocena funkcjonujących w samorządzie terytorialnym barier antykorupcyjnych	dane wtórne (literatura przedmiotu i przepisy prawa)	• zwalczanie korupcji wymaga dobrze zaprojektowanego prawa, ale to nie wystarczy, ponieważ prawu musi towarzyszyć przyjęcie odpowiednich wzorców etycznych • walka z korupcją w samorządzie powinna polegać na wielowymiarowej zmianie środowiska, w którym funkcjonuje samorząd, przez wzmocnienie oddolnej partycypacji mieszkańców, odpowiednie płace, wzmocnienie jawności, konsekwentne karanie

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
49. Adamowicz A., 2015, <i>Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej</i> , Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN/ nauki o polityce i administracji	badanie wyobrażeń mieszkańców społeczności lokalnej na temat władz lokalnych charakteryzujących się wielokadencyjnością w perspektywie konceptualnej relacji patron – klient	dane pierwotne (wywiady pogłębione z 32 respondentami i obserwacja uczestnicząca) i wtórne (analiza prasy)	- wieloletni burmistrz podporządkował sobie wszystkie sfery życia miejskiego i sprawuje hierarchiczną kontrolę, tworząc klimat strachu przed krytyczną dyskusją - mieszkańcy popierają burmistrza, który jest gwarantem ciągłości i stabilności władzy, jest także postrzegany jako dobry gospodarz - brak efektywnych mechanizmów kontroli nad poczynaniami władz - działalność stowarzyszeń lokalnych zależna jest od wsparcia władz lokalnych, brak niezależnych mediów i krytycznej rady miasta - wielokadencyjność władzy jest tu efektem patronacko-klientelistycznych zasad organizacji stosunków lokalnych
50. Gola J., 2015, „Zapobieganie patologii korupcji w zarządzaniu spółkami Skarbu Państwa oraz spółkami samorządowymi – wybrane zagadnienia”, <i>Przegląd Prawa i Administracji</i> , t. 103, s. 219–232/ nauki prawne	regulacje antykorupcyjne dotyczące funkcjonowania spółek Skarbu Państwa oraz spółek z udziałem kapitału samorządowego	dane wtórne (przepisy prawa)	zespół odpowiednich regulacji prawnych stanowi jedną z głównych barier dla korupcji w samorządzie
51. Nogalski, B., Kozłowski A., Czaplicka-Kozłowska I., 2016, „Zjawisko korupcji w organizacjach sektora publicznego na przykładzie samorządów gminnych Warmii i Mazur”, <i>Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku</i> , nr 44, s. 77–98/ nauki o zarządzaniu i jakości	ocena poziomu korupcji w samorządzie oraz głównych obszarów zagrożenia korupcją w świetle opinii pracowników samorządowych	dane pierwotne (badania ankietowe przeprowadzone na losowo dobranej grupie urzędników gminnych województwa warmińsko-mazurskiego, N = 3738)	brak danych (w abstrakcie brak informacji o wnioskach, a artykuł jest trudno dostępny)
52. Nogalski, B., Kozłowski A., Czaplicka-Kozłowska I., 2016, „Zjawisko nepotyzmu w organizacjach sektora publicznego na przykładzie samorządów gminnych Warmii i Mazur”, w: M. Cisek, R. Korneć (red.), <i>Koncepcje w zarządzaniu organizacją wobec wyzwania współczesnej gospodarki</i> , Siedlce: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, s. 27–50/ nauki o zarządzaniu i jakości	ocena skali zjawiska nepotyzmu w samorządzie gminnym oraz proponowanie rozwiązań w obszarze zarządzania pozwalającym na ograniczenie tego zjawiska	dane pierwotne (badania ankietowe przeprowadzone na losowo dobranej grupie urzędników gminnych województwa warmińsko-mazurskiego, N = 3738)	43% ankietowanych uznało, że nepotyzm występuje w organizacjach sektora publicznego, 40% nie miało zdania w tej sprawie, a 17% uważało, że to zjawisko nie występuje - poziom wskazań występowania zjawiska nepotyzmu nie różni się od wcześniejszych badań na ten temat prowadzonych w skali ogólnokrajowej (Kubiak 2002), co ma dowodzić, że poziom nepotyzmu utrzymuje się na niezmiennym poziomie w całym okresie funkcjonowania samorządu gminnego - najwyższy odsetek wskazyjących, że zjawisko nepotyzmu nie występuje, odnotowano wśród osób na stanowiskach kierowniczych (20% wobec 17% średniej)

53. Szostok P., 2016, „Skuteczna komunikacja samorządowa remedium na kryzys wywołany korupcją”, w: A. Turska-Kawa, M. Myśliwiec (red.), <i>Korupcja w administracji</i> , [Sławków:] Fundacja Akademicka Ipso Ordo, s. 89–102/ nauki o komunikacji społecznej i mediach	celem jest wypracowanie wskazań skutecznej komunikacji z otoczeniem społecznym ze strony samorządu dotkniętego kryzysem wywołanym skandalem korupcyjnym	dane wtórne (literatura przedmiotu)	1. główną konkluzją i zaleceniem wydaje się przekonanie, że sukces komunikowania w kryzysie korupcyjnym zależy również od jakości bieżącej polityki komunikacyjnej samorządu w relacjach z otoczeniem społecznym 2. można wyróżnić kilka strategii komunikacyjnych w reakcji na kryzys wywołany korupcją: • obrona przed atak, czyli kateryczne odparcie wszelkich zarzutów, co stwarza negatywne wrażenie agresywnej narracji • zignorowanie sprawy, czyli bagatelizowanie zarzutów, co tworzy wrażenie arogancji i dystansu do obywateli • milczenie, czyli brak reakcji, z nadzieją, że sprawa przycichnie, co w dobie Internetu jest mało prawdopodobne i zaprzecza prawu do informacji publicznej • wprowadzanie szumu informacyjnego, czyli zalewanie mediów informacjami pobocznymi, co rodzi ryzyko zarzutów o tuszowanie sprawy • wywołanie awantury zastępczej w celu odwrócenia uwagi, np. przez pokazywanie uchybień innych podmiotów • podjęcie współpracy z uczestnikami sytuacji kryzysowej, co w dłuższej perspektywie wydaje się najlepsze • przyznanie się do winy, co może być ryzykowne tak długo, jak długo nie ma wyroku sądu (nie bez znaczenia są tutaj również czasem irracjonalne żądania mediów) 3. można wyodrębnić kilka uniwersalnych zasad komunikacji w kryzysie wywołanym korupcją: • szybkość reagowania ma kluczowe znaczenie dla efektywnego zarządzania kryzysem • należy empatycznie traktować pracowników urzędu, zarówno poszkodowanych, jak i oskarżonych • nazwanie sytuacji kryzysem wymaga komunikacji ze strony najwyższych przedstawicieli urzędu • nie należy oskarżać mediów za sytuację kryzysową • należy wskazać jedną osobę odpowiedzialną za informowanie mediów • informacje powinny być rzeczowe i jednoznaczne • konferencje prasowe należy organizować tylko wtedy, gdy jest się w stanie przekazać rzeczowe informacje • należy na bieżąco monitorować media
54. Fleszer D., 2016, „Wybrane prawne aspekty ograniczeń antykorupcyjnych w samorządzie gminnym”, w: A. Turska-Kawa, M. Myśliwiec (red.), <i>Korupcja w administracji</i> , [Sławków:] Fundacja Akademicka Ipso Ordo, s. 121–134/ nauki prawne	wybrane regulacje antykorupcyjne funkcjonujące na gruncie prawa pracy oraz prawa ustrojowego samorządu gminnego	dane wtórne (przepisy prawne)	brak wyraźnych konkluzji
55. Szewc T., 2016, „Skuteczność samorządowych mechanizmów antykorupcyjnych”, <i>Samorząd Terytorialny</i> , nr 4, s. 45–54/ nauki prawne	ocena skuteczności istniejących przepisów antykorupcyjnych	dane wtórne (przepisy prawne)	• podstawy prawne mechanizmów antykorupcyjnych są bardzo rozbudowane i wyrażone w tym językiem • sankcje za złamanie przepisów antykorupcyjnych są różnorodne, a niektóre zakazy nie są opatrzone sankcją, co stawia pod znakiem zapytania ich sens • stosowanie niektórych sankcji może być ograniczone, ponieważ mają być stosowane przez podmioty wywodzące się z tego samego środowiska co adresat sankcji

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
56. Grzebyk M., Pierścieniak A., 2016, „Etyka i zapobieganie korupcji w administracji lokalnej”, <i>Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa</i> , nr 6, s. 22–30/ nauki o zarządzaniu i jakości	ocena poziomu rozwoju infrastruktury etycznej w obszarze „etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji” w gminach województwa podkarpackiego z zastosowaniem metody analizy instytucjonalnej	dane pierwotne – badania własne (brak dookreślenia techniki badawczej, ale prawdopodobnie ankieta samooceny) w latach 2012–2013 na 30 losowo wybranych gminach województwa podkarpackiego	poziom rozwoju infrastruktury etycznej w gminach na Podkarpaciu jest niski: • 26% gmin osiągnęło 1 na pięciopunktowej skali (nie sformułowało standardów etycznych w organizacji) • 10% osiągnęło 2 (sformułowało niektóre standardy etyczne) • 50% osiągnęło 3 (na kodeks etyczny) • infrastruktura etyczna stosowana przez badane urzędy gmin w większości ogranicza się do przyjęcia kodeksu etyki
57. Dolewka Z., 2017, „Nieprawidłowości w zarządzaniu zasobami ludzkimi w samorządzie na przykładzie urzędu miasta”, <i>Przedsiębiorczość i Zarządzanie</i> , t. XVIII, z. 1, s. 105–122/ ekonomia i finanse	wyodrębnienie podstawowych nieprawidłowości w procesie gospodarowania kapitałem ludzkim na przykładzie urzędu miejskiego	studium przypadku urzędu zatrudniającego 2 tysiące urzędników, opierające się na danych pierwotnych (wywiady z urzędnikami) i wtórnych (przepisy prawne, dane urzędowe)	• istnieje rozróżnienie między rzeczywistą polityką personalną a oficjalnymi rozwiązaniami organizacyjno-proceduralnymi (nabór powinien być otwarty i konkurencyjny zgodnie z art. 11 Ustawy o pracownikach samorządowych) • w badanym urzędzie wystąpiło wiele nieprawidłowości w procesie zarządzania zasobami ludzkimi: ograniczenie konkurencyjności i otwartości naboru, brak spójnego systemu motywacyjnego dla pracowników, któremu towarzyszy silna rola czynnika politycznego, tzn. wola kierownika jednostki decyduje o pozycji pracownika, co sprzyja postawom odczytywania ocena kierownictwa, ocena okresowa pracowników nie przekłada się na decyzje personalne, co czyni ją działaniem fasadowym
58. Bogacz-Wojtanowska E., Meisel-Dobrzański J., 2017, „Między konfliktem interesów a brudnymi sieciami: problemy i patologie współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych”, w: T. Piróg (red.), <i>Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia</i> , Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos, s. 61–79/ nauki o zarządzaniu i jakości	nieetyczne zjawiska w relacjach między trzecim sektorem a administracją samorządową, w ramach których pojawiają się również nieformalne sieci klientelistyczne i nepotystyczne	dane pierwotne (półstrukturyzowane wywiady przeprowadzone wśród menedżerów organizacji pożytku publicznego)	• zależność finansowa organizacji pozarządowych od sektora publicznego powoduje powstanie nieformalnych sieci powiązań wokół tego sektora oraz klik, które mają dostęp do zasobów finansowych bez konkurencyjnej procedury ich rozdysponowania • menedżerowie organizacji pozarządowych wchodzą w bliskie relacje z pracownikami sektora publicznego w celu tworzenia rozwiązań służących nielicznym podmiotom trzeciego sektora, a w ekstremalnych sytuacjach dochodzi do łączenia ról w sektorze organizacji pozarządowych i samorządzie, co stanowi przejaw konfliktu interesu • badania menedżerowie odnoszą się z pobłażliwością do łączenia ról w sektorze pozarządowym i samorządzie, co świadczy o braku świadomości linii demarkacyjnej między tymi dwoma sektorami i lokuje Polskę, w sensie kulturowym, raczej w grupie krajów rozwijających się • podmioty publiczne wykorzystują swoją uprzywilejowaną pozycję finansową do eksploatawania zasobów etycznych sektora pozarządowego

59. Łukowski W., 2017, „O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji”, <i>Studia z Polityki Publicznej</i> , nr 3, s. 65–79/ nauki socjologiczne	stan partycypacji na szczeblu lokalnym w perspektywie hipotezy, według której logika bezpośrednich wyborów organu władzy wykonawczej oraz osłabienia pozycji rad gminnych zmniejsza lokalną partycypację	dane pierwotne pochodzące z rozmów z lokalnymi ekspertami oraz obserwacji uczestniczącej w dwóch małych miastach w północno-wschodniej Polsce	• klientelizm lokalny osłabia lokalną partycypację • aktywny burmistrz przyjmujący rolę patrona, który wszystko „załatwia” (bardzo często na wyższych szczeblach) dla społeczności, sprzyja pasywności mieszkańców, ponieważ uczą się oni postawy wyczekującej i roszczeniowej (oddają pole do działania władzom i przyjmują rolę klientów) • burmistrz, który jest powszechnie uznawany za efektywnego „załatwiacza”, osłabia lokalną konkurencję, ponieważ potencjalni konkurenci z góry biorą pod uwagę swoją porażkę • w badanej gminie zaobserwowano przejście od klientelizmu „dla swoich” • partycypacja lokalna jest uruchamiana przede wszystkim w warunkach pojawienia się konfliktu o zasoby publiczne (np. edukację, krajobraz lokalny, środowisko naturalne) • myślenie w kategoriach współzależności lokalnych zasobów sprzyja aktywizacji społeczności lokalnych, tzn. umiejętność dostrzegania związków między wykorzystaniem jednego lokalnego zasobu (np. atrakcyjnego turystycznie położenia) i wpływie tego wykorzystania na pozostałe zasoby (np. lokalny pejzaż i tkankę społeczną)
60. Makowski G., 2017, „Postępowania jednoosobowe jako wskaźnik korupcji w zamówieniach publicznych”, <i>Zarządzanie Publiczne</i> , nr 4, s. 525–550/ nauki socjologiczne	postępowanie jednoosobowe w procedurze zamówień publicznych jako wskaźnik korupcji	dane wtórne (informacje o przetargach z Biuletynu Zamówień Publicznych i dane GUS)	• wskaźnik jednej oferty może być miarą ryzyka korupcji rozumianej jako partycularystyczna dystrybucja zasobów • wskaźnik ten przedstawia stan faktyczny, w przeciwieństwie do danych sondażowych • według wskaźnika jednej oferty w gminach urzędy gminne są mniej narażone na korupcję niż jednostki im podległe, takie jak spółki komunalne, szkoły, ośrodki pomocy społecznej • większe ryzyko korupcji w zamówieniach publicznych gminy koreluje pozytywnie z wydatkami na materiały i wyposażenie, pozytywnie z wielkością zadłużenia, negatywnie z wydatkami inwestycyjnymi
61. Miłaszewicz D., 2018, „Korupcja jako element oceny samorządów terytorialnych w Polsce”, <i>Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locurum</i> , nr 2, s. 142–155/ ekonomia i finanse	poziom postrzeganej korupcji w poszczególnych województwach, przy czym chodzi o korupcję w służbie zdrowia, sferze edukacji i policji	dane wtórne (wykorzystano dane z sondaży przeprowadzonych w 2010 i 2013 r. przez badaczy z Quality of Government Institute w Göteborgu)	• niższa percepcja korupcji występuje w regionach biedniejszych, gdzie według autorki sektor publiczny jest bardziej rozbudowany, wobec tego nie ma dodatniej zależności między wielkością regionalnego sektora publicznego a percepcją korupcji
62. Wojtasik W., 2018, „Rola korupcji politycznej w procesie rozliczalności wertykalnej na poziomie lokalnym”, <i>Athenaeum. Polskie Studia Polilogiczne</i> , nr 58, s. 114–127/ nauki o polityce i administracji	strategie stosowane przez polityków lokalnych w celu osłabienia mechanizmów rozliczalności wertykalnej (wybory lokalne) w wypadku ujawniania praktyk korupcyjnych	dane wtórne (literatura przedmiotu)	• rządzący mogą stosować wśród wyborców trzy strategie osłabiające ich rozliczenie za korupcję: zarządzanie informacją o korupcji, zmiana kryteriów oceny rządzących, zmiana reguł gry wyborczej, przy czym pierwsza strategia jest najbardziej efektywna

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
63. Bartnicki S., 2019a, <i>Uwarunkowania systemowe oraz kulturowe determinanty zachowań korupcyjnych w regionie podlaskim. Empiria</i> , Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek/ nauki socjologiczne	autor stawia kilka hipotez, które odnoszą się do związków między miejscem w strukturze społecznej oraz cechami kulturowymi respondentów a ich wyobrażeniami o praktykach korupcyjnych i stycnością z korupcją: • osoby o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym będą bardziej precyzyjnie definiować zjawisko korupcji i nie będą przy tym delegitimizować władzy, w przeciwieństwie do osób o niższym statusie • osoby o niższym statusie społeczno-ekonomicznym będą bardziej skłonne do postrzegania wyższego poziomu korupcji na różnych szczeblach władzy • poziom wykształcenia ma wpływ na zdolność do różnicowania zjawisk korupcyjnych, przede wszystkim odróżniania twardej korupcji od jej mniej jednoznacznych przejawów • społeczno-ekonomiczny profil osób mających za sobą doświadczenia korupcyjne będzie zbliżony z profilem typowym dla badań reprezentatywnych w całej Polsce • wiek i poziom wykształcenia mają wpływ na percepcję korupcji różnych grup zawodowych • respondenci z wyższym wykształceniem zadeklarują niższe akceptowane kwoty prezentu, który nie jest postrzegany jako łapówka	dane pierwotne pochodzące z badań z 2009 r.: • badania przy użyciu kwestionariusza wywiadu na reprezentatywnych grupach mieszkańców Białegostoku (N = 556) i Bielska Podlaskiego (N = 623) • wywiady pogłębione w dwóch miastach (N = 43) • wywiad fokusowy Białymstoku, a także analiza danych wtórnych dotyczących statystyk korupcyjnych (źródło: Komenda Główna Policji) i cech demograficzno-ekonomicznych powiatów (źródło: GUS)	• im wyższe wykształcenie, tym większa sprawność w przedstawianiu precyzyjnych definicji korupcji, tzn. uwzględniających jej aktorów, mechanizmy i typy (np. mała i wielka korupcja) • im wyższe wykształcenie, tym większa zdolność do rozpoznawania korupcji oraz skłonność do definiowania wręczania prezentów urzędnikom jako korupcji • społeczno-ekonomiczny profil osób badanych, które deklarowały doświadczenia korupcyjne, jest zbliżony z profilem takich osób zdefiniowanym na podstawie badań ogólnopolskich • percepcja stopnia korupcji poszczególnych kategorii zawodowych we własnym mieście jest obarczona błędami, przede wszystkim jest efektem aktualnych doniesień medialnych o korupcji wśród przedstawicieli konkretnych kategorii zawodowych • osoby poniżej 31. roku życia, na niższych i średnich szczeblach wykształcenia, posiadające pracę i deklarujące niezadowolenie z własnej sytuacji materialnej, są bardziej skłonne wskazywać wyższy poziom korupcji • w Białymstoku stwierdzono wyższy poziom percepcji korupcji niż w Bielsku, co jest najprawdopodobniej efektem większej populacji, która powoduje mniejsze zainteresowanie sprawami lokalnymi, niższą kontrolę społeczną oraz mniejszą częstotliwość bezpośrednich kontaktów z lokalnymi elitami • na podstawie badań reprezentatywnych ustalono, że przeciętna wartość prezentu, powyżej której jest on definiowany jako łapówka, wynosi od 60 do 75 zł (w wywiadzie fokusowym było to 100 zł), osoby lepiej wykształcone wskazują niższe wartości prezentów jako dopuszczalnych „dowodów wdzięczności” • pod względem statystyk przestępczości korupcyjnej (i różnych jej typów określonych w Kodeksie karnym) województwo podlaskie nie różni się na tle Polski

64. Bartnicki S., 2019b, „Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów”, <i>Studia Socjologiczne</i> , nr 1, s. 65–93/ nauki socjologiczne	klientelizm gminny jako instrument wpływania na wynik wyborów organu władzy wykonawczej oraz wyodrębnienie powtarzających się strategii klientalnych	dane pierwotne (100 wywiadów pogłębionych w ponad 20 gminach) i wtórne (Państwowa Komisja Wyborcza i GUS, media lokalne, dokumenty publiczne gmin)	• biorąc pod uwagę dane dotyczące wymiany na stanowiskach władz wykonawczych w latach 2006, 2010 i 2014, uznano, że to przede wszystkim tzw. efekt inkumbenta zwiększa szanse reelekcji, a nie strategię klientelistyczne stosowane przez inkumbentów • jednak w niektórych gminach strategię klientalistyczną stosowane przez inkumbentów mogą zwiększać ich szanse wyborcze • wódatze stosują kilka strategii klientalnych: „skoczek” przemęczający przeciwnika, działania brokerów reprezentujących wójta, zaufana komisja wyborcza manipuluje głosami, kupno czystych kart wyborczych od głosujących, którzy wynoszą je poza lokal do osoby skupiającej, działalność charytatywna przy użyciu zasobów gminnych, wpis do rejestru wyborców swoich zwolenników niemieszkających w gminie
65. Bartnicki S., 2019c, „Czy wpisy na wniosek do rejestru stałego wyborców w gminach wpływają na wyniki wyborów organu wykonawczego gmin?”, <i>Przegląd Socjologiczny</i> t. LXVIII, s. 39–75/ nauki socjologiczne	celem jest zweryfikowanie, czy wpisy do rejestru wyborców, które mogą być wykorzystane przez organ władzy wykonawczej w celu zwiększenia szansy na reelekcję, rzeczywiście mają wpływ na zwycięstwo wyborcze	dane pierwotne (badania terenowe i 150 wywiadów z respondentami) i wtórne (statystyki publiczne, w tym rejestry wyborców)	• analizy danych w skali ogólnokrajowej wskazują, że w wyborach w 2006, 2010 i 2014 r. wpisy do rejestru gmin nie miały wpływu na wynik wyborów inkumbentów, tzn. nie zwiększały szansy ich zwycięstwa (autor dopuszcza możliwość, że w niektórych gminach wpis na listę wyborców mógł przechylić szalę zwycięstwa na korzyść inkumbenta, ale są to sytuacje rzadkie i skrajne)
66. Adamczyk W., 2019, „Patologie instytucji samorządowych jako przedmiot publikacji śledczych i interwencyjnych w niezależnych mediach lokalnych”, w: M. Mazur, M. Kornacka-Grzonka (red.), <i>Komunikowanie lokalno-regionalne w dobie społeczeństwa medialnego</i> , t. 2: <i>Aspekty polityczne, społeczne i technologiczne</i> , Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 30–46/ nauki o polityce i administracji	celem jest wykazanie, że lokalne dziennikarstwo śledcze i interwencyjne, wbrew powszechnemu mniemaniu o jego niskiej skuteczności, przyczynia się do ujawniania patologii instytucji samorządowych oraz zwiększenia ich transparentności – artykuł dotyczy szeroko pojmowanych patologii samorządowych, w których korupcja jest tylko jednym z wielu takich zjawisk	dane wtórne – autor analizuje 227 tekstów prasowych z lat 2012–2013 złożonych w kategorii „dziennikarstwo śledcze i interwencyjne” do konkursu „Local press” Stowarzyszenia Prasy Lokalnej	• lokalne media są skuteczne jako instrument ujawniania patologii władzy lokalnej, a ich działania prowadzą często do zmian w przepisach prawa lokalnego oraz dymisji osób uwikłanych w patologie • przedmiotem dochodzeń reporterskich są częściowo te zjawiska patologiczne, które łatwiej udowodnić i dostrzec (np. nepotyzm czy konflikt interesów przy alokacji środków) • lokalni dziennikarze częściej podejmują te tematy, dla których łatwiej znaleźć dowody w postaci dokumentów czy źródeł informacji, wobec tego korupcja jako „prywatyzacja struktur organów władzy” jest rzadziej podejmowanym tematem • w ramach dziennikarstwa interwencyjnego bardzo często podejmowane jest zagadnienie nadużyć finansowych i niegospodarności (choć autor nie traktuje ich jako przejawów korupcji)
67. Świaniewicz, P., 2020, <i>Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych</i> , Współnota, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/Raport_FDS.pdf [dostęp: 22.02.2021]/ ekonomia i finanse	wykorzystanie dotacji celowych w ramach Funduszu Dróg Samorządowych jako instrument nagradzania „swoich” samorządów tzn. jako instrument patronaży politycznego	dane pierwotne (dokumenty uzyskane po zapytaniu do urzędów wojewódzkich) i wtórne (dokumenty publikowane przez urzędy wojewódzkie: listy dotacji, dane Państwowej Komisji Wyborczej)	• rozdział środków z Funduszu Dróg Samorządowych wykazuje skrzywienie, które może być interpretowane jako wynikające z orientacji politycznej władz samorządowych • skala tego skrzywienia jest większa w porównaniu z innymi programami dotacyjnymi sprzed lat

Tab. 2 – cd.

Publikacja/dyscyplina nauki	Problem badawczy	Wykorzystane źródła danych (pierwotne/wtórne)	Główne konkluzje
68. Swianiewicz P., Flis J., 2021, <i>Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału</i> , Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego/ ekonomia i finanse	kryteria dystrybucji środków finansowych z drugiej transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, z uwzględnieniem afiliacji politycznych władzy wykonawczej	dane wtórne (Państwowa Komisja Wyborcza oraz dane Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych)	- rozdział środków jest wyraźnie uwarunkowany afiliacjami politycznymi władarzy gmin, tzn. środowisko Zjednoczonej Prawicy ma dużo większą szansę na uzyskanie dotacji niż opozycja oraz neutralni władarze - z gmin rządzonych przez opozycyjny blok senacki 19% uzyskało dotację, z gmin rządzonych przez PiS – 86% - w gminach ubogich rządzonych przez opozycję i przez PiS również istnieją znaczne różnice w średniej wartości dofinansowania <i>per capita</i>, tzn. w gminach opozycyjnych jest to 35 zł, a w gminach rządzonych przez PiS – 255 zł, co podważa narrację partii rządzącej, że gminy rządzone przez PiS dostają więcej, bo są zazwyczaj uboższe
69. Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., 2021, <i>Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?</i> , Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego/ nauki prawne	kryteria dystrybucji środków finansowych z drugiej transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych z uwzględnieniem afiliacji politycznych władz gminnych	dane pierwotne (uzyskane w trybie zapytania o informację publiczną) i wtórne (Państwowa Komisja Wyborcza, uchwała Rady Ministrów regulująca zasady podziału środków)	- procedura konkursowa została tak skonstruowana, aby dać możliwość uznaniowej i niemerytorycznej dystrybucji środków funduszu - prawie wszystkie samorządy złożyły wnioski w ramach konkursu (2780, bez 30), co podważa tezę, że gminy związane z władzą częściej aplikowały i dlatego dostały więcej środków - gminy sympatyzujące z opozycją dostały trzy razy mniej środków niż gminy sympatyzujące z obozem rządzącym - miasta na prawach powiatu, które są bastionem opozycji, dostały środki nieproporcjonalnie małe w stosunku do liczby ich ludności - jedna trzecia wszystkich środków przyznanych miastom na prawach powiatu trafiła do siedmiu miast okręgu wyborczego nr 31, z którego startuje w wyborach główny decydujący funduszu (jest tam 6% ludności miast na prawach powiatu) 90% środków przekazanych samorządom wojewódzkim trafiło do ośmiu województw rządzonych przez PiS

Źródło: opracowanie własne.

Literatura

- Adamczyk W., 2019, „Patologie instytucji samorządowych jako przedmiot publikacji śledczych i interwencyjnych w niezależnych mediach lokalnych”, w: M. Mazur, M. Kornacka-Grzonka (red.), *Komunikowanie lokalno-regionalne w dobie społeczeństwa medialnego*, t. 2: *Aspekty polityczne, społeczne i technologiczne*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 30–46.
- Adamowicz A., 2015, *Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Andvig Ch.J., Fjellstad O.-H., 2000, *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*, Bergen: Ch. Michelsen Institute & Norwegian Institute of International Affairs, t. 12, http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf [dostęp: 14.09.2020].
- Batko-Tołuć K., Izdebski K., 2012, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania i perspektywy*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Bartnicki S., 2019a, *Uwarunkowania systemowe oraz kulturowe determinanty zachowań korupcyjnych w regionie podlaskim. Empiria*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Bartnicki S., 2019b, „Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów”, *Studia Socjologiczne*, nr 1, s. 65–93.
- Benito B., Guillaumon D.M., Ríos M.A., Bastida F., 2019, „Do the illegal and legal rents of politicians affect municipal election outcomes? Empirical evidence”, *Local Government Studies*, t. 45, nr 4, s. 546–568, DOI: 10.1080/03003930.2019.1585816.
- Bogacz-Wojtanowska E., Meisel-Dobrzański J., 2017, „Między konfliktem interesów a brudnymi sieciami: problemy i patologie współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych”, w: T. Piróg (red.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- CBOS, 2017, *Opinie na temat korupcji w Polsce. Komunikat z badań nr 63*, Warszawa: Centrum Badań Opinii Społecznej.
- Czakon W., 2011, „Metodyka systematycznego przeglądu literatury”, *Przegląd Organizacji*, nr 3, s. 57–61.
- Danek M., 2018, „Więcej samorządu czy państwa? Analiza programów wyborczych polskich partii politycznych”, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*, t. XXI, nr 282, s. 83–94.
- Dolewka Z., 2017, „Nieprawidłowości w zarządzaniu zasobami ludzkimi w samorządzie na przykładzie urzędu miasta”, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XVIII, z. 1, s. 105–122.
- Drosik A., 2007, „Media regionalne na straży praworządności. Rola »Nowej Trybuny Opolskiej« w ujawnieniu »Afer Ratuszowej«”, w: A. Kracher, R. Riedel (red.), *Demokracja medialna – źródła władzy*, Racibórz: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu, s. 153–159.
- Dzieniszewska-Naroska K., Makowski G., 2014, „Dysfunkcje samorządu a różnicowanie ról społeczno-zawodowych radnych”, w: K. Dzieniszewska-Naroska, G. Makowski (red.), *Samorządowe Unie Personalne*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, s. 55–88.
- EU Anticorruption Report, 2014, Brussels: European Commission, COM (2014) 38.
- Ferrer S., 2020, „Responsibility Attribution for Corruption Scandals”, *Local Government Studies*, t. 46, nr 1, s. 22–43.
- Frączak P., Skrzypiec R. (red.), 2002, *Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja*, Warszawa: Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje.
- Gadowska K., 2010, „National and international anti-corruption efforts: the case of Poland”, *Global Crime*, t. 11, nr 2, s. 178–209.
- Gendźwił A., Żerkowska-Balas M., 2018, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grosse T., 2006, „Analiza zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania zintegrowanym programem operacyjnym rozwoju regionalnego (2004–2006)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 19–41.
- Grzebyk M., Pierścieniak A., 2016, „Etyka i zapobieganie korupcji w administracji lokalnej”, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 6, s. 22–30.
- Heidenheimer J.A. (red.), 1978, *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick: Holt Rinehart and Winston.
- Jarosz M., 2004, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Johnston M., 2006, „From Thucydides to Mayor Daley: Bad Politics and Culture of Corruption”, *Political Science & Politics*, nr 37, s. 809–812.
- Kamiński A., Kamiński B., 2004, *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Trio.

- Kaufmann D., 2004, „Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World”, w: M.E. Porter, K. Schwab, X. Sala-i-Martin, A. Lopez-Claros (red.), *Global Competitiveness Report 2004/2005*, Geneva: Palgrave MacMillan, s. 83–102.
- Klitgaard R., 1991, *Controlling Corruption*, Berkley: University of California Press.
- Kojder A., 2001, „Strategie przeciwdziałania korupcji – doświadczenia polskie”, w: A. Kojder, A. Sadowski (red.), *Klimaty korupcji*, Warszawa: Centrum im. Adama Smitha, Wydawnictwo Naukowe Semper.
- Kopińska G., 2006, „Doświadczenia Programu przeciw korupcji Fundacji im. Stefana Batorego”, w: A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Wrocław: Ossolineum.
- Kula G., 2013, „Mierniki jakości rządzenia na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym”, w: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kurczewski J., Łaciak B. (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kubiak A., 2002, *Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach – raport z badań*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Łukowski W., 2017, „O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji”, *Studia z Polityki Publicznej*, nr 3, s. 65–79.
- Makowski G., 2008, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Makowski G., 2015, „Działalność strażnicza – zadanie dla watahy, samotnych wilków czy może dla sfory psów?”, *Animacja Życia Publicznego*, nr 3, s. 34–38.
- Makowski G., 2017, „Postępowania jednoofertowe jako wskaźnik korupcji w zamówieniach publicznych”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 40, nr 4, s. 525–550.
- Materska J., Czapska J., 2014, *Zarys metody przeglądu systematycznego w naukach społecznych*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Mauro P., 2005, „Corruption and Growth”, w: A. Mishra (red.), *The Economics of Corruption*, Oxford: Oxford University Press.
- Mungiu-Pippidi A. (red.), 2011, *Chasing Moby Dick Across Every Sea and Ocean? Contextual Choices in Fighting Corruption*, Berlin: NORAD.
- Mungiu-Pippidi A., 2018, „Seven Steps to Control of Corruption: The Road Map”, *Dædalus*, t. 147, s. 20–34.
- Muñoz J., Anduiza E., Gallego A., 2016, „Why do Voters Forgive Corrupt Mayors? Implicit Exchange, Credibility of Information and Clean Alternatives”, *Local Government Studies*, t. 42, nr 4, s. 598–615.
- Nogalski B., Kozłowski A., Czaplicka-Kozłowska I., 2016, „Zjawisko nepotyzmu w organizacjach sektora publicznego na przykładzie samorządów gminnych Warmii i Mazur”, w: M. Cisek, R. Korneć (red.), *Koncepcje w zarządzaniu organizacją wobec wyzwań współczesnej gospodarki*, Siedlce: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, s. 27–50.
- PAP, 2019, Ubywa urzędników. GUS: zatrudnienie w administracji samorządowej zmniejszyło się w 2018 r. o ponad 2 tys. etatów, Serwis Samorządowy PAP, 6 czerwca, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/praca/ubywa-urzednikow-gus-zatrudnienie-w-administracji-samorzadowej-zmniejszylo-sie-w> [dostęp: 28.02.2020].
- Polak P., 2011, *Nowe formy korupcji. Analiza socjologiczna sektora farmaceutycznego w Polsce*, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Prud'homme R., 1995, „The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, t. 10, nr 2, s. 201–220, <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/The-dangers-of-decentralization> [dostęp: 22.02.2020].
- Reinikka R., Svensson J., 2004, „Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 119, nr 2, s. 679–706.
- Rutkowski P., 2008, „Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia »fenomenu reelekcji«”, w: J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sampson S., 2010, „The anti-corruption industry: from movement to institution”, *Global Crime*, t. 11, nr 2, s. 261–278.
- Smoke P., 2015, „Accountability and Service Delivery in Decentralising Environments: Understanding Context and Strategically Advancing Reform”, w: A. Whaites, E. Gonzales, S. Fyson, G. Teskey (red.), *A Governance Practitioner's Notebook: Alternative Ideas and Approaches*, Paris: OECD.
- Swianiewicz P., 2014, „An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe”, *Local Government Studies*, t. 40, nr 2, s. 292–311.

- Swianiewicz P., 2020, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, Wspólnota, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/Raport_FDS.pdf [dostęp: 22.02.2021].
- Swianiewicz P., Flis J., 2021, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf> [dostęp: 20.03.2021].
- Szelest-Woźny A., 2012, *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń: Wydawnictwo Mado.
- Sześciło D., 2018, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczymski S., 2021, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych-kazdemu-wedlug-potrzeb-czy-wedlug-barw-politycznych [dostęp: 20.03.2021].
- Tanzi V., 1998, „Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope and Cures”, *International Monetary Fund Working Papers*, t. 45, nr 4, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf> [dostęp: 14.09.2020].
- Trutkowski C., 2016, *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, http://obserwatorium.miaasta.pl/wp-content/uploads/2016/07/SKUTECZNY-URZAD_raport_internet.pdf [dostęp: 2.11.2018].
- Turska-Kawa A., Czaja M. (red.), 2015, *Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań w województwie śląskim*, [Ślawków:] Fundacja Akademicka Ipso Ordo.

Reaktywacje pasażerskich linii kolejowych w Polsce w latach 2000–2020

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 3(85)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499538504

Mateusz Smolarski

Uniwersytet Opolski, Wydział Ekonomiczny, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. Ozimska 46a, 45-058 Opole;
e-mail: mateusz.smolarski@uni.opole.pl; ORCID: 0000-0003-0363-5039

Streszczenie

Badanie dotyczyło procesów reaktywacji pasażerskiego regionalnego ruchu kolejowego w Polsce w latach 2000–2020. Po przeprowadzonej przed 2000 r. redukcji sieci kolejowej zidentyfikowana została faza renesansu przewozów pasażerskich. W badanym okresie odtworzono przewozy na 63 odcinkach linii. Łączna długość reaktywowanych tras wynosiła 1992 km, z tego odcinki zelektryfikowane objęły 549 km sieci. Największe obszary koncentracji działań reaktywacyjnych zidentyfikowano w południowo-wschodniej oraz północnej Polsce. Na większości tras średnia prędkość wynosiła 65 km/h. Oferta przewozowa na 55% linii oparta była na więcej niż sześciu połączeniach dziennie. Rozpoznano również zjawisko niekonsekwencji – na 20 odcinkach spośród 63 tras zawieszony został ponownie ruch pasażerski. Wyznaczyć można trzy typy reaktywowanych tras, z których największy odsetek mają trasy ślepo zakończone. Zidentyfikowane procesy rekonstrukcji układów komunikacyjnych po 2000 r. stanowią kolejną fazę funkcjonowania przewozów kolejowych w Polsce, po ostatnim etapie intensywnego regresu i niedofinansowania.

Słowa kluczowe

pasażerski transport kolejowy, Polska, analiza przestrzenna, transport publiczny, system transportowy

Reactivation of Passenger Railway Lines in Poland in 2000–2020

Abstract

The study discusses the processes of reactivation of passenger rail traffic in Poland in the years 2000–2020. After the reductions of the railroad network carried out before 2000, a renaissance of passenger transport could be observed. In the period under study, 63 sections of the railway lines were reconstructed. The total length of the reactivated routes was 1992 km, of which the electrified sections covered 549 km of the network. The largest areas of the concentration of reactivation activities were identified in south-eastern and northern Poland. The average speed on most routes was 65 km/h. The transport offer for 55% of the lines was based on more than six connections per day. Inconsistencies were also identified: out of 63 routes, passenger traffic was suspended again in 20 sections. Three types of reactivated routes can be identified, most of which are blindly terminated routes. The identified processes of reconstruction of traffic systems after 2000 represent yet another phase of railroad operations in Poland, after the previous phase of intensive regression and underfunding.

Keywords

passenger rail transport, Poland, spatial analysis, public transport, transport system

Wprowadzenie

Transport lądowy (w tym kolejowy) uznaje się za jedną z podstawowych gałęzi transportu wykorzystywanych do przemieszczeń osobowych i towarowych (Berezowski 1975). W wymiarze pełnienia funkcji w ramach krajowej gospodarki rolę transportu można rozpatrywać jako: konsumpcyjną, gospodarczą i integracyjną (Rydzikowski 2005). Jest również jednym z ważniejszych czynników rozwoju regionalnego (Jażdżewska 2012) oraz może stanowić podstawę rozwoju gospodarczego regionu (Chojnicki 1970).

Zależność między siecią transportową a układami przestrzennymi i rozwojem regionalnym ma charakter obustronny. Dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa wpływa na rozwój poszczególnych regionów (Wegener, Komornicki, Korcelli 2005; Blumenfeld-Lieberthal 2009). Z jednej strony wysoki stopień rozwinięcia infrastruktury transportowej oddziałuje na rozbudowę układów osadniczych. Z drugiej strony układy osadnicze mogą implikować rozwój nowej infrastruktury transportowej (Rosik 2006).

Wpływ dostępności transportowej na poziom rozwoju ekonomicznego nie może jednak być uznany *a priori* za wyłącznie pozytywny. Polepszenie powiązań komunikacyjnych może w regionach peryferyjnych prowadzić do polaryzacji wewnątrzregionalnej. W konsekwencji następuje wzrost znaczenia ośrodków centralnych wraz z „wysysaniem” peryferii i spadkiem ich rangi (Rosik 2006).

Funkcjonowanie i rozwój sieci transportu kolejowego to zjawisko silnie zróżnicowane w ujęciu czasowym oraz przestrzennym (Lijewski 1959, 1995; Taylor 2007; Smolarski, Raczyk 2017). Orientacja „czasowa” związana jest z nierównomiernymi okresami powstawania kolejowych układów komunikacyjnych¹. Ogólny schemat rozwoju linii kolejowych jest uniwersalny dla poszczególnych państw. Czynniki różnicujące poszczególne systemy sieci kolejowych to m.in. intensywność rozwoju i okres maksymalnego rozwoju systemu transportowego² (Lijewski 1959; Taylor 2007). W Polsce największy rozwój kolei nastąpił po 1870 r., był więc o blisko dekadę opóźniony w porównaniu z zamożniejszymi państwami zachodniej Europy. Z kolei aspekt zróżnicowania przestrzennego dotyczy rodzaju powstających linii kolejowych. W pierwszym etapie powstają główne linie magistralne, do których w późniejszych etapach doprowadzane są połączenia o niższej randze (regionalne). Liniami o najniższej randze były tzw. linie trzeciorzędne i kolejki³ (*Kleinbahn* – normalno- i wąskotorowe) (Jerczyński, Koziarski 1992; Koziarski 1993; Taylor 2007; Dominas, Przerwa 2017).

Problematyka rozwoju linii kolejowych stanowiła podstawę wielu badań i analiz. Ważną rolę odgrywają badania monograficzne oparte na charakterystyce rozwoju sieci transportowej w skali kraju (Lijewski 1959; Taylor 1981; Jerczyński, Koziarski 1992; Koziarski 1993, 1995; Lijewski, Koziarski 1995; Taylor 2007). Dodatkowo część opracowań dotyczy linii wąskotorowych (Soida 1996) bądź przemysłowych (Ciechański 2014). W większości badań ostatni intensywny etap powstawania tras kolejowych jest związany z okresem przed II wojną światową (Koziarski 1993; Taylor 2007). Lata powojenne upłynęły głównie na odbudowie zniszczonej infrastruktury kolejowej. Do powstałych po 1945 r. tras kolejowych o dużym znaczeniu należy zaliczyć: Centralną Magistralę Kolejową (budowa w latach 1971–1977), Skierniewice–Łuków (budowa w 1954 r.), Sokółka–Kamienna Nowa (1963), obwodnicę Poznania (1970).

Po początkowej fazie rozwoju kolei stosunkowo szybko pojawiło się zjawisko likwidacji⁴ linii kolejowych. W Polsce nastąpił spadek liczby przewożonych pasażerów transportem kolejowym o 72% w latach 1989–2000 wraz z jednoczesnym obniżeniem pracy eksploatacyjnej pociągów (Zajfert 2013). Dodatkowym (równolegle trwającym) negatywnym zjawiskiem był spadek długości sieci kolejowej z około 26 tysięcy km w 1990 r. do 20 665 km w 2003 r. (Dyr, Wełnic 2006). Po 1990 r. proces wymiany torów i rozjazdów w Polsce uległ znacznemu spowolnieniu (Massel 2014).

Definicje zjawiska regresu nie są jednoznaczne. Jakub Majewski (2002) zaproponował pojęcie „degradacji połączeń kolejowych”, uznając to za istotne ograniczenie przewozów pasażerskich. Oznacza to, że do regresu transportu kolejowego nie jest potrzebne całkowite zawieszenie połączeń. W praktyce wystarcza ograniczenie poziomu obsługi komunikacyjnej na tyle mocno, żeby transport kolejowy stał się nieatrakcyjny. Szczegółowo problem ten analizowali Teofil Lijewski i Ewa Sujko (2001). Wyznaczyli oni trzy elementy zaniku przewozów kolejowych:

¹ Kolejowe układy komunikacyjne są tu rozumiane jako zbiór linii kolejowych wraz z poszczególnymi stacjami na trasie ich przebiegu. Jednocześnie bardzo istotna w tym wypadku jest rola węzłów kolejowych, stanowiących powiązanie między poszczególnymi trasami. Liczba i charakter węzłów wpływa na stopień złożoności poszczególnych układów komunikacyjnych.

² Jest to „poziom nasycenia” (Taylor 2007, s. 22).

³ Stanowiły one ostatni proces dopełniania ostatecznego układu sieci kolejowej w państwie. Oprócz przewozów pasażerskich związane były m.in. z transportem płodów rolnych i materiałów budowlanych (Jerczyński, Koziarski 1992).

⁴ Poza terminem „likwidacja” będą wykorzystywane określenia: „regres”, „wygaszanie”, „ograniczenia ruchu i przewozów”. Mimo niewielkich różnic znaczeniowych istota problemu jest podobna i dotyczy spadku poziomu obsługi komunikacyjnej regionu.

- regres sieci (zamknięcie całych tras kolejowych oraz zawieszenie przewozów pasażerskich),
- regres stacji (spadek liczby stacji kolejowych dostępnych dla pasażerów⁵),
- ograniczenie ruchu (spadek oferty przewozowej).

Regres przewozów kolejowych przyjmuje dwa podstawowe warianty – liniowy i punktowy. Dodatkowo w każdym z nich może pojawić się spadek jakościowy związany z coraz mniejszą liczbą kursów. Podobna jest definicja zaproponowana przez Zbigniewa Taylora (2007), dla którego regres może oznaczać: zaprzestanie jednego z rodzajów przewozów (osobowych albo towarowych), fizyczną likwidację linii, zaprzestanie obsługi jednej lub więcej stacji.

Główne czynniki wpływające na ograniczenie przewozów mogą być zewnętrzne lub wewnętrzne. Pierwsze z nich związane są z aspektami niezależnymi bezpośrednio od przedsiębiorstw kolejowych (np. wzrost konkurencji autobusowej), drugie obejmują przyczyny związane ze sposobem i jakością działania przedsiębiorstw kolejowych.

Wśród przyczyn regresu transportu kolejowego można wyznaczyć pięć podstawowych grup czynników (tab. 1).

Tab. 1. Wybrane czynniki wpływające na regres transportu kolejowego w Polsce po 1989 r.

Grupa czynników	Charakterystyka
ekonomiczne	• wzrost roli transportu samochodowego oraz autobusowego • spadek liczby przewozów towarowych realizowanych z lokalnych zakładów produkcyjnych, przedsiębiorstw przetwórstwa rolnego itp. • rosnące koszty utrzymania taboru kolejowego • spadek jakości usług transportowych (m.in. spadek liczby połączeń, wykorzystywanie taboru o niskim stanie technicznym) • zawyżone koszty prowadzenia przewozów kolejowych • brak prowadzenia audytów i działań zwiększających efektywność przedsiębiorstw kolejowych (PKP)
społeczne	• rosnąca mobilność społeczeństwa (skłonność do przemieszczania się w różnych porach dnia oraz tygodnia, dążenie do bycia niezależnym) i preferowanie jako środka transportu samochodu prywatnego • spadek zaufania do transportu publicznego w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych
techniczne	• spadek prędkości drogowej pociągów • brak bieżącego utrzymania torowisk • likwidacja bocznic, torów ładunkowych, ramp załadunkowych • ograniczenie liczby torów dodatkowych i odstawczych • spadek liczby stacji przystosowanych do mijanek pociągów
organizacyjne	• wzrost cen funkcjonowania przewozów jako skutek wykorzystywania ciężkich składów wagonowych prowadzonych lokomotywami spalinowymi (wysokie spalanie paliwa opałowego) • niski stopień przygotowania organizacyjnego i menedżerskiego kadr zarządzających przedsiębiorstwami kolejowymi (PKP) • brak działalności marketingowej oraz postawy nastawionej na klienta • brak kontroli kosztów, nadmiar taboru • przerost zatrudnienia i niska efektywność pracy kadry
polityczne	• zmiana przebiegu granic państwowych (m.in. Nysa–Kańków Łąka, Otmuchów–Dziewiętilice, Kudowa-Zdrój–Nachod, Mirsk–Pobiedna) doprowadziła do spadku znaczenia linii kolejowej (linia prowadziła „donikąd”) • demontaż infrastruktury kolejowej w okresie wojennym i powojennym • utrudnienia w prowadzeniu ruchu na liniach międzywojewódzkich

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Jerczyński, Koziarski 1992; Koziarski 1993; Taylor 2007; Dominas, Przerwa 2017.

Biorąc pod uwagę typy linii dotknięte procesami likwidacji i ograniczeniami przewozów kolejowych, można wyznaczyć sześć typów tras (Komusiński 2010):

- nieobsługujące dużych ośrodków miejskich,
- o bardzo złym stanie infrastruktury torowej,
- międzywojewódzkie,
- będące „ślepy” odgałęzieniem od głównej linii,

⁵ Może to wystąpić w wypadku pomijania przez niektóre pociągi osobowe stacji kolejowych, np. Starej Wsi koło Kutna, Okrąglicy, Goliszowa, Mokrzyca, Brzeźna, Dębskiej Kuźni, Górzynia. Za inną formę tego rodzaju regresu można uznać fizyczną likwidację przystanków kolejowych, np. Lipniak, Garczegorze, Łędziechowo, Marszów, Słone.

- przebiegające przez obszar o niskiej atrakcyjności turystycznej,
- nieobsługujące ruchu tranzytowego między największymi ośrodkami miejskimi.

Szczególnie mocno narażone na spadek znaczenia i postępującą degradację są trasy lokalne (Domański 1963), będące często krótkimi niezelektryfikowanymi odcinkami, na których dominującą rolę odgrywają przewozy regionalne. Nie są obsługiwane przez pociągi pospieszne oraz stały ruch towarowy. Jakub Taczanowski (2015) stwierdził wysoki udział (36%) tego typu tras w procesie ograniczania zasięgu sieci kolejowej w Polsce w latach 1989–2011.

Problematyka organizacji ruchu na trasach lokalnych stanowiła również przedmiot uwagi przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (PKP)⁶. Były to najczęściej linie kolejowe boczne i ślepe. Zwracano uwagę na zły stan techniczny torowiska, niski ruch pasażerski i towarowy wraz ze spadającą rolą w systemie transportowym⁷ (*Informacje dotyczące programu zawieszenia...* 1969). Jednym z pomysłów było przeniesienie przewozów na transport samochodowy i autobusowy.

Oprócz kwestii związanych ze złym stanem technicznym infrastruktury istotnym czynnikiem był wysoki poziom nierównomierności rozkładu pracy przewozowej. W latach 1960–1970 średniorocznie 70% przewozów skoncentrowanych było na 30% sieci kolejowej. Świadczyć to może o niskiej efektywności funkcjonowania systemu przewozów kolejowych.

Periodyzacja etapów regresu linii kolejowych różni się w zależności od przyjętego podejścia badawczego. Pierwszy okres odnosi się do lat 1944–1950 (Taylor 2007; Koziarski 2009). Kolejne natężenie procesów redukcji sieci kolejowej przypada na lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte XX w. Był to okres, w którym pojawiła się silna konkurencja transportu autobusowego i samochodowego. Następnym punktem zwrotnym były lata dziewięćdziesiąte i czas transformacji ustrojowej (Koziarski 1993; Taylor 2007), gdy transport kolejowy był jedną z najgorzej zorganizowanych gałęzi transportu, a ówczesne przekształcenia miały „negatywny charakter” (Komusiński 2010). Należy również podkreślić specyfikę ówczesnego regresu – skala zjawiska była nieporównywalna z żadnym wcześniejszym etapem (Taylor 2003).

Z punktu widzenia obecnej polityki transportowej należy podkreślić, że wzrasta nacisk na odtworzenie kolejowych przewozów pasażerskich. Widoczne jest to szczególnie w zakresie działań poszczególnych województw, z których część opiera prowadzenie przewozów na własnych spółkach przewozowych (np. Koleje Dolnośląskie, Koleje Małopolskie). Ponadto niektóre samorządy planują przejęcie lokalnych tras z zamiarem prowadzenia przewozów pasażerskich (np. do Świeradowa-Zdroju, do Nowego Dworu Gdańskiego). Organizatorzy transportu publicznego mają coraz większą świadomość, że transport kolejowy może stanowić oś rozwoju systemu transportu publicznego w regionie.

Do działań na poziomie wojewódzkim dochodzą kolejne programy modernizacji i rozwoju kolei opracowywane na poziomie krajowym (m.in. Krajowy Program Kolejowy oraz projekt Kolej+). Przewozy kolejowe przez wiele lat były niedofinansowane i zarządzane nieefektywnie. Po długim okresie sytuacja ta ulega zmianie wraz z ponownie otwieranymi liniami kolejowymi. Część nowych inwestycji realizowanych w ramach infrastruktury kolejowej była prowadzona z udziałem funduszy unijnych (Kowalczyk 2019). Proces wzrostu liczby nowych linii kolejowych i przystanków osobowych może wpływać na wzrost liczby pasażerów oraz możliwość stworzenia efektywnego układu komunikacyjnego.

Głównym celem niniejszej analizy była ocena skali reaktywacji pasażerskich tras kolejowych w Polsce w latach 2000–2020.

⁶ W 1969 r. za „linie słabo wykorzystywane” uznano 18% ogółu sieci kolejowej w Polsce. Największy odsetek tego typu tras zidentyfikowano w województwach: wrocławskim, poznańskim, bydgoskim, szczecińskim, zielonogórskim, gdańskim (*Informacje dotyczące programu zawieszenia...* 1969). W latach 1971–1975 planowano zamknąć około 225 km tras kolejowych w obrębie DOKP Wrocław (*Studium likwidacji...* 1969).

⁷ Do tras o najgorszych parametrach technicznych i niskim stopniu rentowności należały (na terenie Dolnego Śląska): Wrocław–Trzebnica, Ząbkowice Śląskie–Bielawa, Malczyce–Jawor, Ścinawka Średnia–Radków, Kamienna Góra–Chełmsko, Jelenia Góra–Karpacz. Czynniki wpływającymi na niskie potoki pasażerskie, oprócz niewielkiej prędkości, były: nieodpowiedni rozkład jazdy (niedostosowany do potrzeb społeczeństwa) i mała liczba połączeń. Powszechnym zjawiskiem było kursowanie dwóch, trzech par pociągów dziennie (*Studium likwidacji...* 1969).

Problematyka funkcjonowania kolejowych systemów transportowych w Polsce – wybrane zagadnienia

Polskie Koleje Państwowe przez wiele lat były monopolistą na rynku przewozów kolejowych (Taylor, Ciechański 2017). Jednocześnie były one podmiotem prowadzącym przewozy i zarządzającym infrastrukturą kolejową. Przeprowadzone po 1989 r. liczne zmiany organizacyjne prowadziły do procesów restrukturyzacji przedsiębiorstwa. Jedną z pierwszych zmian było oddzielenie od siebie podmiotów prowadzących przewozy oraz administrujących siecią kolejową. Do kolejnych zmian należało (Taylor, Ciechański 2017): przekształcenie PKP w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, przekazanie odpowiedzialności za przewozy regionalne samorządom wojewódzkim, podzielenie udziałów spółki PKP Przewozy Regionalne na poszczególne województwa. Mimo prowadzonych działań nie zanotowano wzrostu efektywności działania spółek przewozowych PKP z sektora pasażerskiego. Głównymi barierami w tym wypadku były m.in.: przerost administracji, nieatrakcyjna oferta przewozowa, niedopasowana oferta przewozowa. Wszystkie te czynniki wpływały na ogólnie negatywną ocenę funkcjonowania spółki PKP Przewozy Regionalne.

W latach 2001–2020 nastąpiły dalsze zmiany w strukturze organizacyjnej rynku kolejowego. Od układu opartego na jednym przedsiębiorstwie doszło do przekształcenia w bardzo rozbudowaną formę organizacyjną. W 2019 r. w Polsce funkcjonowało 13 pasażerskich przewoźników kolejowych (Raport UTK 2020). Biorąc pod uwagę przewozy realizowane na poziomie lokalnym i wojewódzkim, największa liczba pasażerów została przewieziona przez PKP Przewozy Regionalne (26% ogółu przewiezionych podróży w 2019 r.), Koleje Mazowieckie (18%) oraz PKP SKM (12%). Kolejne przedsiębiorstwa to: SKM Warszawa (6%), Koleje Śląskie (6%), Koleje Wielkopolskie (4%), Koleje Dolnośląskie (4%). Pozostałe udziały wynoszą mniej niż 2% w skali całego rynku (m.in. Arriva RP, Koleje Małopolskie).

Następnym etapem przekształcenia systemu transportowego w Polsce było pojawienie się wojewódzkich spółek samorządowych⁸ (Kołós, Król, Taczanowski 2017). Samorządy wojewódzkie stały się jednocześnie właścicielami spółek transportowych (funkcja administracyjna) i podmiotami odpowiedzialnymi za organizację regionalnego systemu transportowego w województwie (funkcja organizacyjna). Proces ten związany był z regionalizacją oraz usamorzadkowaniem transportu kolejowego w Polsce (Górny 2016). Oba te zjawiska stanowiły jedno z bardziej istotnych elementów zmian w funkcjonowaniu systemów transportowych w Europie (Dyr 2005). Jedną z pierwszych powstałych firm były Koleje Mazowieckie w 2004 r. Samorząd wojewódzki był większościowym udziałowcem w spółce. Z czasem (w 2008 r.) jedynym właścicielem stały się władze wojewódzkie. Był to właściwie jedyny przykład zakupu całego oddziału Przewozów Regionalnych przez samorząd wojewódzki.

Inną formą powstawania spółek kolejowych było ich powoływanie od podstaw. Do tego rodzaju przedsiębiorstw można zaliczyć m.in.: Koleje Dolnośląskie (rozpoczęcie przewozów w 2008 r.), Koleje Śląskie (2012), Koleje Małopolskie (2014), Łódzką Kolej Aglomeracyjną (2014).

Forma przekazywania poszczególnych tras i ich obsługi mogła przybierać dwie podstawowe formy: stopniowe obejmowanie przez spółki wojewódzkie kolejnych tras (np. Koleje Dolnośląskie⁹, Koleje Małopolskie¹⁰) lub – zastosowane w wypadku Kolei Śląskich – przejęcie (w grudniu 2012 r.) odpowiedzialności za połączenia w całym województwie śląskim („z dnia na dzień”). Z powodu problemów organizacyjnych wiele kursów nie zostało wykonanych. Z tego powodu 13 grudnia część połączeń przekazano z powrotem Przewozom Regionalnym.

Wejście nowych przewoźników na rynek przewozów kolejowych może wpływać na rozwój konkurencji między poszczególnymi podmiotami, a w konsekwencji stymulować jakość oferowanych

⁸ W ujęciu historycznym pierwszą funkcjonującą pasażerską spółką kolejową niepowiązaną z grupą PKP była powstała w 1992 r. Lubuska Kolej Regionalna. Prowadziła ona kursy m.in. do Wolsztyna i Sulechowa. Z powodu wykorzystywania bardzo energochłonnego taboru oraz braku odpowiedniej współpracy z PKP przewozy były wykonywane tylko w latach 1993–1994.

⁹ W 2008 r. obsługiwały trasę Legnica–Jaworzyna Śląska–Kłodzko–Międzyzlesie, a kolejnych latach podejmowały kursy na kolejnych liniach, m.in.: Wałbrzych–Kłodzko (2009), Legnica–Wrocław–Trzebnica (2009), Legnica–Zgorzelec/Żary (2010), Wrocław–Jelenia Góra–Szklarska Poręba (2014), Wrocław–Międzyzlesie (2017), Wrocław–Lubin (2019).

¹⁰ W 2014 r. Koleje Małopolskie uruchomiły połączenie aglomeracyjne z Krakowa do Wieliczki. Następnie podjęły kursy na trasach: Kraków–Krynica (2016), Skawina–Kraków–Sędziszów (2017).

przewozów i spadek cen. Do pozostałych pozytywnych zmian należy zaliczyć: odnowę albo wymianę taboru na nowe jednostki, spadek kosztów wykonywania przewozów, reaktywację nieczynnych tras, lepsze postrzeganie przez pasażerów (potencjalnych i rzeczywistych) systemu transportowego w regionie, przyspieszenie wprowadzania zmian oraz innowacji, szybsze przystosowanie się przewoźników do zmieniającej się sytuacji na rynku przewozów.

Przykładami wzrostu konkurencji mogą być doświadczenia niemieckich przewoźników regionalnych (Guihéry 2014), szwedzkiego systemu kolejowego (Vigren 2017) albo połączeń dalekobieżnych na trasie Praga–Ostrawa (Tomeš i in. 2014). Arkadiusz Kołoś, Michał Król i Jakub Taczanowski (2017), badając rynek kolejowy w Polsce, zauważyli, że wprowadzenie kolei samorządowych w różnych regionach przyniosło zróżnicowane skutki. W rezultacie dochodzi do zjawiska polaryzacji kierunków rozwoju systemu kolejowego. W niektórych regionach (np. województwo dolnośląskie) można zidentyfikować cechy poprawy systemu transportowego (m.in. otwieranie kolejnych tras i zakup nowego taboru). Na innych obszarach (np. województwo podkarpackie, województwo podlaskie) nie zauważa się wzrostu znaczenia transportu kolejowego. Jedną z przyczyn może być niewystarczający i niejednorodny potencjał społeczno-ekonomiczny poszczególnych regionów (Kowalczyk 2019; Rosik 2019).

Działanie w obrębie jednego województwa dwóch rodzajów spółek (Przewozy Regionalne oraz spółki własnej – wojewódzkiej) może być uznane za niemające uzasadnienia organizacyjnego i finansowego (Ciechański, Taylor 2017). Taka sytuacja występuje w województwach: dolnośląskim, wielkopolskim, pomorskim, łódzkim, małopolskim, śląskim, kujawsko-pomorskim. Prawdopodobnie kolejnym etapem w kształtowaniu się charakteru przewoźników samorządowych będzie powierzenie im funkcji jedyne przedsiębiorstwa świadczącego usługi przewozowe. Warto zaznaczyć, że zgodnie z IV Pakietem Kolejowym forma powierzenia przewozów wojewódzkich od 2023 r. zostanie zmieniona z „bezprzetargowej”¹¹ na formę klasycznych przetargów. Teoretycznie będzie to kolejna szansa na podjęcie przewozów przez podmioty zewnętrzne, a nawet zagraniczne.

Materiały i metody badawcze

W analizie przyjęto za obszar badań teren całego kraju. Przedmiotem badań były linie kolejowe, na których w latach 2000–2020 reaktywowano przewozy pasażerskie na liniach normalnotorowych, z wyłączeniem międzynarodowych linii kolejowych. Dodatkowo wzięto pod uwagę trasy wybudowane od zera. Uwzględniono tylko przewozy regularne¹² (z analizy wyłączono kursy okazjonalne, turystyczne czy specjalne). Badanie opiera się na stanie funkcjonowania kolei na dzień 31 sierpnia 2020 r., koncentrując się jedynie na tych działaniach rewitalizacyjnych, które były skutkiem przeprowadzanych wcześniej procesów redukcji sieci kolejowej oraz zawieszenia przewozów osobowych. Trasy, na których prowadzono wieloletnie prace modernizacyjne, nie były kwalifikowane jako reaktywowane. Do tego typu tras zalicza się m.in.: Warszawa–Kutno–Poznań, Warszawa–Lublin, Wrocław–Poznań, Warszawa–Białystok, Kraków–Katowice, Poznań–Krzyż–Szczecin.

Analiza dotyczy reaktywacji całych linii kolejowych. Oznacza to, że pod uwagę nie były brane reaktywację poszczególnych stacji, łącznic, bocznic, stacji technicznych linii towarowych. Niemniej należy podkreślić, że działania oparte na otwieraniu nowych przystanków kolejowych (tzw. dogęszczanie sieci) stają się w ostatnich latach coraz powszechniejszym zjawiskiem. Tego typu rozwiązania są jednym z elementów zacierania historycznych zaszłości i dostosowywania dostępu do kolei do obecnego zagospodarowania przestrzennego. Jednym z przejawów takich działań może być powstawanie nowych przystanków kolejowych w obrębie aglomeracji miejskich, w pobliżu nowo powstałych osiedli mieszkaniowych. Często w okolicy od razu powstaje system *park and ride*: stoki na rowery, miejsca parkingowe, biletomaty, przystanki komunikacji miejskiej.

Za podstawowe źródła informacji uznano Sieciowe Rozkłady Jazdy Pociągów (SRJP), publikowane na stronach internetowych PKP Polskich Linii Kolejowych, i rozkłady jazdy poszczególnych

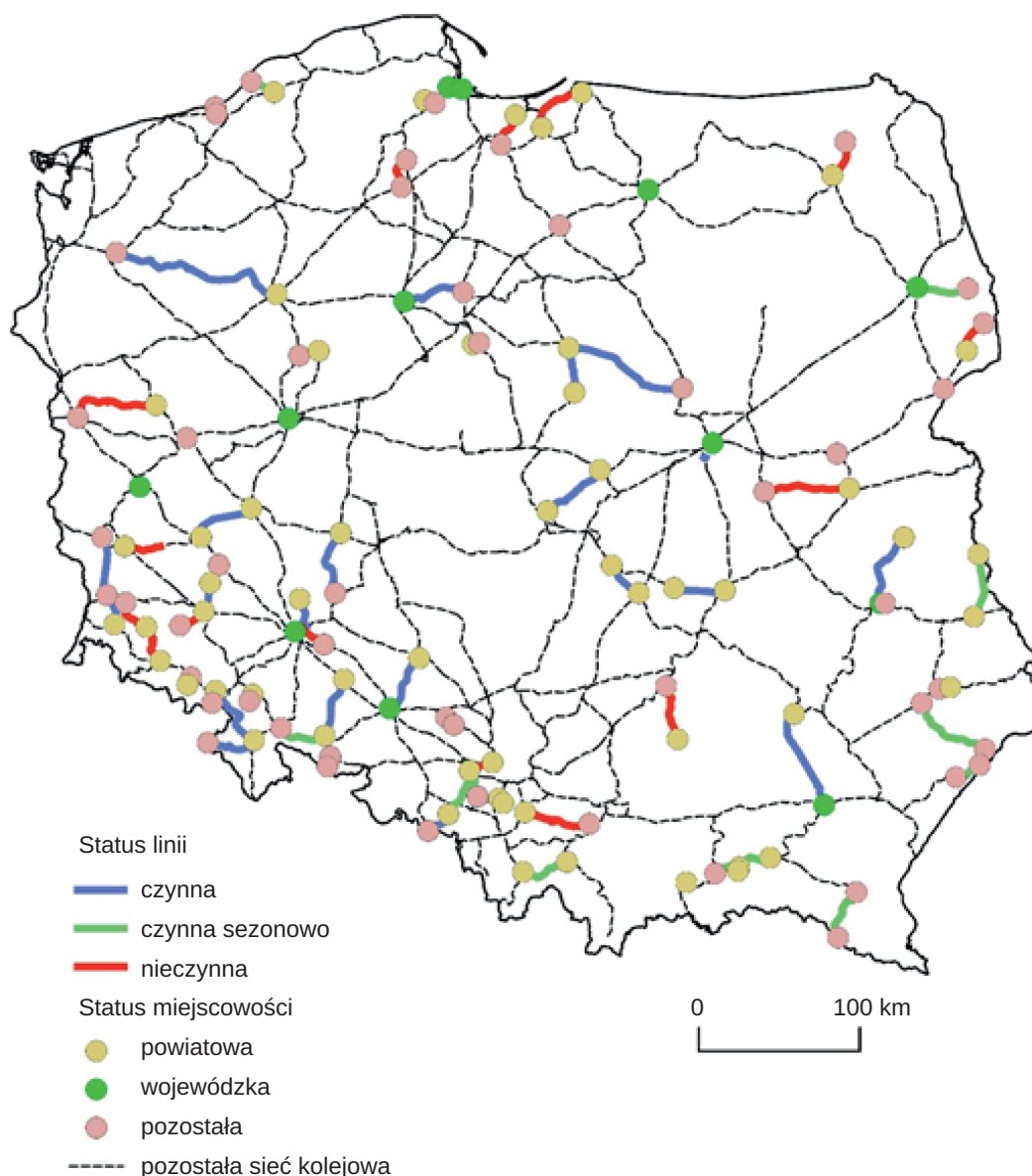
¹¹ Jedyne województwem korzystającym z systemu przetargowego było kujawsko-pomorskie, które w 2007 i 2013 r. powierzyło prowadzenie ruchu pociągów na liniach niezelektryfikowanych spółce Arriva RP (Beim 2014).

¹² Typologia rodzaju pociągów kursujących jako pasażerskie w Polsce (Zajfert 2013) opiera się na trzech kategoriach: regionalne, aglomeracyjne, dalekobieżne.

przewoźników kolejowych. Jako źródło uzupełniające posłużyły rozkłady jazdy publikowane w formie skanów oraz dostępne *online*¹³. Dokładne informacje dotyczące dat otwierania i zamykania tras kolejowych pozyskiwano z publikacji Michała Jerczyńskiego i Stanisław Koziarskiego (1993), Zbigniewa Taylora (2007), Szymona Komusińskiego (2010) oraz Ryszarda Stankiewicza i Marcina Stiasnego (2010).

Rezultaty

Podstawowa część badania wykazała, że w latach 2000–2020 na 63 trasach wprowadzony został ruch pasażerski (ryc. 1). Łączna długość tych tras wynosiła 1992 km. W tej grupie tylko



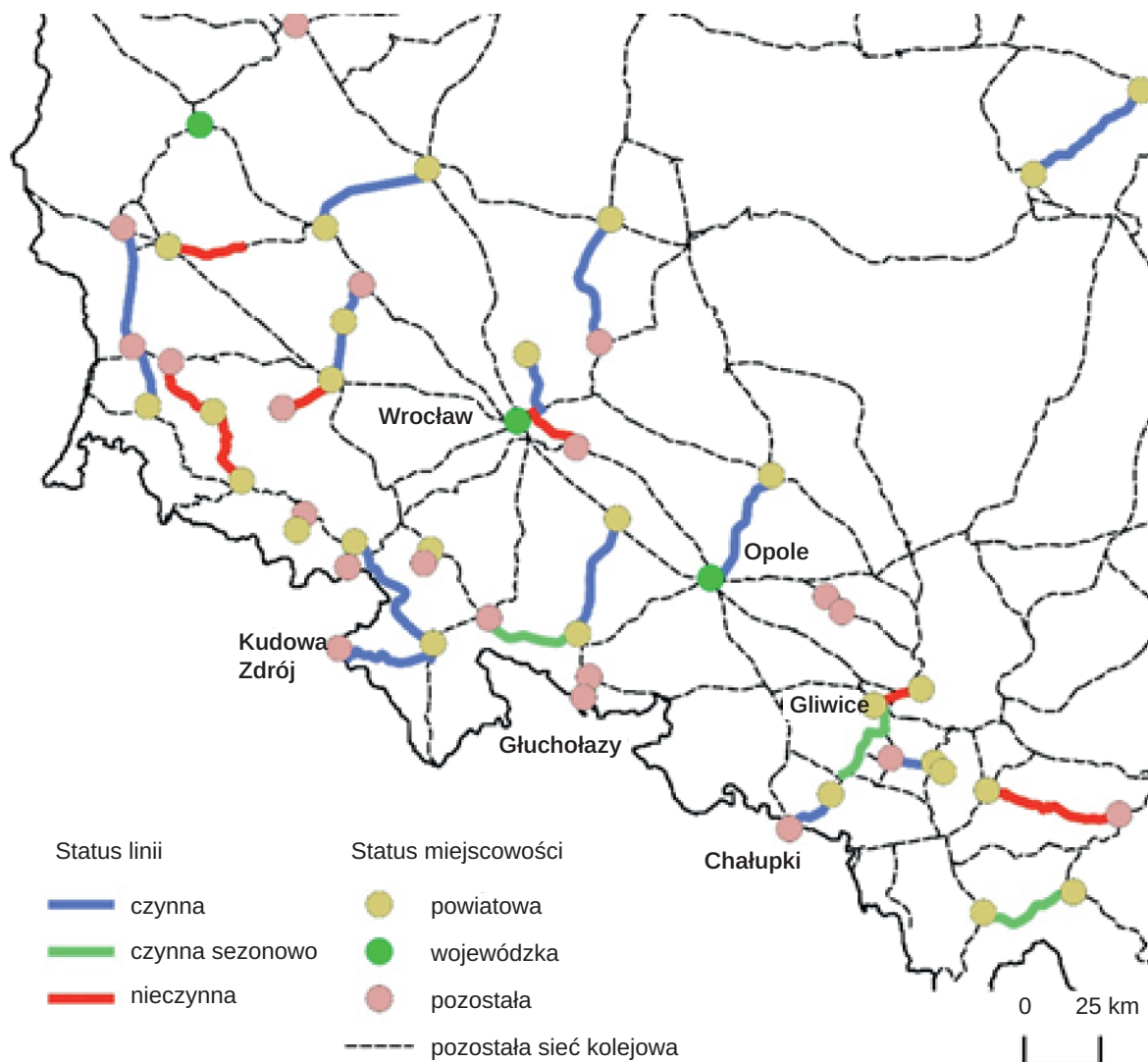
Ryc. 1. Linie kolejowe, na których w latach 2000–2020 wprowadzono kolejowy ruch pasażerski (stan na 31 VIII 2020 r.)

Źródło: opracowanie własne.

¹³ Zazwyczaj na oficjalnych stronach przewoźników nie istnieje dostęp do archiwalnych rozkładów jazdy. Jedynym rozwiązaniem jest pobieranie ich i zapisywanie we własnych zbiorach. Inną możliwością jest korzystanie ze stron publikujących różne informacje oraz ciekawostki na temat funkcjonowania przewoźników kolejowych. Często są to strony prowadzone i uzupełniane przez pasjonatów historii czy kolejnictwa, np. Ogólnopolska Baza Kolejowa (www.bazakolejowa.pl), Atlas Kolejowy (www.atlaskolejowy.net).

dwie linie kolejowe zostały wybudowane od zera (były to odcinki prowadzące do portów lotniczych¹⁴ w Warszawie oraz Lublinie: Warszawa Służewiec–Warszawa Lotnisko Chopina oraz Świdnik–Lublin Lotnisko¹⁵). Według stanu na dzień 31 sierpnia 2020 r. 43 trasy są nadal czynne, a na 20 trasach ruch został ponownie zawieszony.

Obszary największej koncentracji nowo otwartych tras kolejowych to Dolny Śląsk, Górny Śląsk i Pomorze. Zachodzi tam zjawisko ponownego zagęszczania sieci kolejowej w ramach wcześniejszych powiązań komunikacyjnych. Rekonstrukcja układu linii kolejowych jest szczególnie mocno zauważalna w południowo-zachodniej Polsce (ryc. 2) oraz na obszarze województw pomorskiego i zachodniopomorskiego (ryc. 3). Do odcinków linii kolejowych otwartych na Dolnym Śląsku zaliczają się m.in.: Węglińiec–Żary, Grabowno Wielkie–Krotoszyn, Legnica–Głogów.



Ryc. 2. Linie kolejowe z reaktywowanym ruchem pasażerskim na obszarze południowo-zachodniej Polski (stan na 31 VIII 2020 r.)

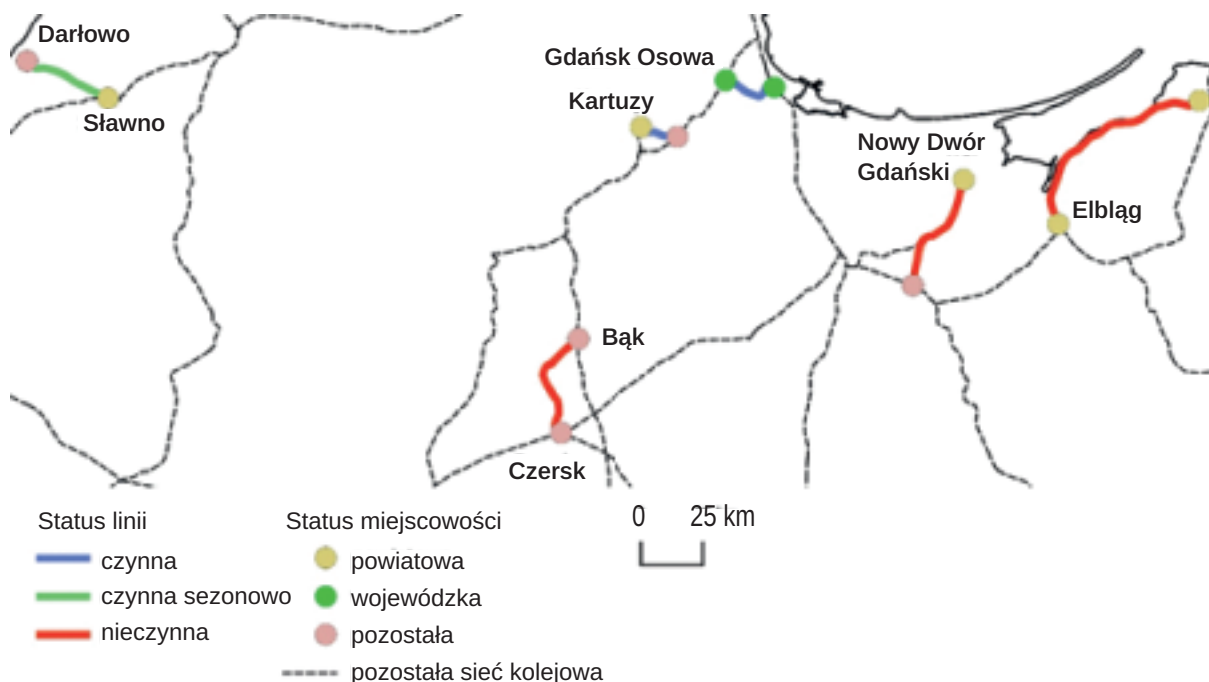
Źródło: opracowanie własne.

Na Pomorzu koncentracja reaktywowanych tras kolejowych objęła okolice Trójmiasta (m.in. Pomorska Kolej Metropolitalna oraz trasa do Nowego Dworu Gdańskiego). Zidentyfikowano również dwie trasy prowadzące do nadmorskich miejscowości (do Darłowa i Mielna). W południowej

¹⁴ Obie trasy zostały otwarte w 2012 r., a ich powstanie związane było z przeprowadzanymi w Polsce i na Ukrainie mistrzostwami Europy w piłce nożnej.

¹⁵ Pierwsze kilometry tej trasy stanowiły dawną bocznice do elektrociepłowni.

części regionu odtworzono ruch na krótkiej trasie o charakterze łącznikowym między Bąkiem a Czerskiem. Umożliwiło to wprowadzenie pociągów obsługujących Czersk, które pierwotnie kursowały z jego pominięciem.



Ryc. 3. Linie kolejowe z reaktywowanym ruchem pasażerskim na obszarze północnej Polski (stan na 31 VIII 2020 r.)

Źródło: opracowanie własne.

Średnia długość reaktywowanej trasy wynosiła 27 km. Do najdłuższych reaktywowanych odcinków należy zaliczyć: Kalisz Pomorski–Ulikowo (57 km), Pilawa–Łuków (60 km), Krotoszyn–Gniezno (66 km), Tarnobrzeg–Rzeszów (70 km), Nasielsk–Sierpc (87 km). Na 20 trasach objętych analizą zidentyfikowano całkowity brak ruchu pasażerskiego (np.: Jelenia Góra–Lwówek Śląski, Legnica–Jerzmanice-Zdrój, Wrocław–Chrzastawa Wielka–Jelcz Laskowice, Aleksandrów Kujawski–Ciechocinek, Pilawa–Łuków, Żary–Głogów, Skawina–Oświęcim). Oznacza to, że na 41 odcinkach ruch nadal jest prowadzony. Zidentyfikowano zjawisko sezonowości, tzn. prowadzenia przewozów tylko w określonym okresie. Tego typu rozwiązanie zastosowano na 14 odcinkach tras: Wałbrzych–Mieroszów (cztery pary połączeń), Sędziszów–Kamienna Góra (pięć par), Białystok–Waliły (dwie pary), Mścisze–Mielno Koszalińskie (dziesięć par), Sławno–Darłowo (siedem par), Chełm–Włodawa (dwie pary), Zwierzyniec–Hrebenne (trzy pary), Horyniec-Zdrój–Werchrata (trzy pary), Zabrze–Leszczyny (cztery pary), Zagórz–Łupków (trzy pary), Sucha Beskidzka–Żywiec (trzy pary), Nysa–Kamieniec Żąbkowski (dwie pary), Jasło–Stróże (dwie pary), Nowy Świętów–Głucholazy (dwie pary). Linie te prowadzą w zdecydowanej większości przez tereny atrakcyjne krajoznawczo, gdzie ruch turystyczny ulega wahaniom w zależności od okresu. Przyjęte rozwiązania najczęściej oparte są na prowadzeniu przewozów w sezonie wakacyjnym¹⁶ i w dni wolne od pracy w pozostałej części roku¹⁷. Podkreślenia wymaga fakt, że na trasach sezonowych oferta przewozowa jest na bardzo niskim poziomie. Średnio na każdej z 14 tras kursują jedynie cztery pary połączeń dziennie. Do linii z najlepszą ofertą należą: Sławno–Darłowo (siedem połączeń) oraz Mścisze–Mielno (dziesięć połączeń).

¹⁶ M.in.: Białystok–Waliły, Sławno–Darłowo, Nysa–Kamieniec Żąbkowski.

¹⁷ M.in.: Jasło–Stróże, Sucha Beskidzka–Żywiec. Przewoźnicy stosują również rozwiązania skierowane na obsługę weekendowych szczytów przewozowych. Najczęściej oznacza to jeden pociąg w piątek oraz relację powrotną w niedzielę. Tak m.in. działały Koleje Małopolskie na trasie Kraków–Stróże–Jasło (przejazd w piątek po południu) i z powrotem (w niedzielę).

Na wszystkich trasach, na których w latach 2000–2020 otwarto kolejowy ruch pasażerski, widoczne są różnice w zakresie roku zamknięcia (zawieszenia ruchu) i ponownego otwarcia. Na odcinkach z zawieszonym ruchem kolejowym największy odsetek linii kolejowych z zamkniętym ruchem pasażerskim zidentyfikowano w latach 1996–2005 (tab. 2). Do tej grupy należały m.in.: Lwówek Śląski–Zebrzydowa (1996), Sędziszów–Kamienna Góra (2004), Legnica–Rudna (2004), Wrocław–Jelcz Laskowice przez Chrzastawę (2000), Hajnówka–Siemianówka (2004), Sitkówka Nowiny–Busko-Zdrój (2004), Zagórz–Łupków (2004), Tychy–Orzesze Jaśkowice (2004), Chełm–Włodawa (2000). Był to okres największego jednoczesnego wycofywania ruchu osobowego w historii polskiej kolei. Trzeciego kwietnia 2000 r. zawieszono ruch na 1028 km linii, a 24 czerwca na kolejnych 678 km. Łącznie przewozy pasażerskie zostały wycofane z 1706 km sieci kolejowej. Po 2011 r. zamknięcia tras pasażerskich przebiegały zdecydowanie mniej intensywnie, a po 2016 r. nie wycofano pociągów osobowych z żadnej z tras. W wypadku procesów reaktywacji w latach 2000–2020 widoczna jest silna periodyzacja (tab. 2). Do 2006 r. odtworzono przewozy pasażerskie na dziewięciu trasach: Wałbrzych–Mieroszów (2004), Kłodzko–Kudowa-Zdrój (2000), Olecko–Ełk (2004), Sławno–Darłowo (2005), Kalisz–Ulikowo (2001), Opole–Kluczbork (2005), Zagórz–Łupków (2005), Węglińiec–Żary (2006), Głogów–Leszno (2005). W latach 2006–2010 jest widoczny wyraźny wzrost działań odtworzeniowych, które zostały przeprowadzone na 24 liniach. W latach 2011–2020 przewozy pasażerskie wróciły na 30 tras. Były to m.in.: Jasło–Stróże (2017), Zabrze–Leszczyny (2018), Parczew–Lublin (2014).

Tab. 2. Liczba linii kolejowych z zawieszonym i z reaktywowanym ruchem pasażerskim

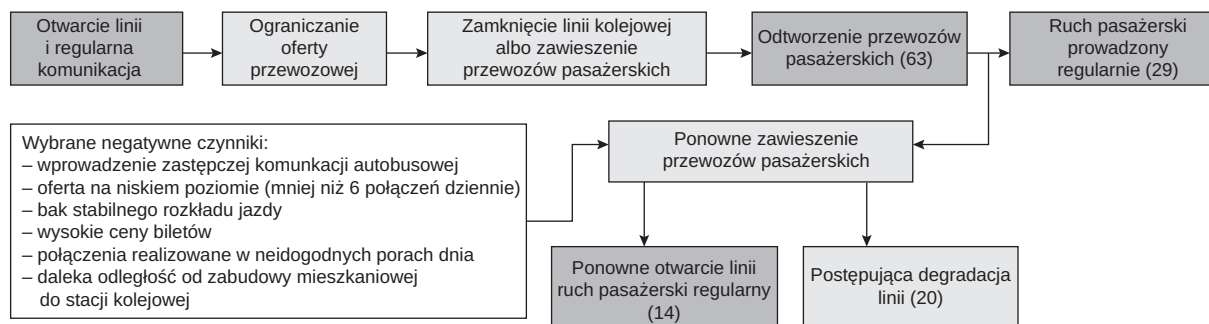
Okres	Liczba odcinków z zawieszonym ruchem pasażerskim	Liczba odcinków z reaktywowanym ruchem pasażerskim
Przed 1990	3	brak
1991–1995	6	brak
1996–2000	16	1
2001–2005	21	8
2006–2010	9	24
2011–2015	5	15
2016–2020	brak	15
Ogółem	60	63

Źródło: opracowanie własne.

W aspekcie czasu funkcjonowania i okresu rewitalizacji linii kolejowych warto zwrócić uwagę na fakt, że spośród wszystkich 63 badanych tras wyróżnić można różne modele rozwoju (ryc. 4). Po przeprowadzonym w latach dziewięćdziesiątych procesie restrukturyzacji kolejnictwa w Polsce i związanej z tym likwidacji dużego odsetka linii kolejowych pojawiły się tendencje odwrotne – prowadzące do odtworzenia przewozów pasażerskich na części tras. Spośród wszystkich 63 tras, na których zawieszono ruch pasażerski, na 29 ponownie uruchomiono przewozy pasażerskie.

Po początkowej fazie odtwarzania połączeń pasażerskich na 34 liniach kolejowych doszło do ponownego zawieszenia przewozów, głównie ze względu na wprowadzenie organizacji ruchu nieatrakcyjnej dla podróżnego (m.in. z powodu rozkładu jazdy niebędącego odpowiedzią na potrzeby mieszkańców). Dodatkowo niska atrakcyjność transportu kolejowego skłania ludzi do korzystania z alternatywnych środków transportu (rower, podróż piesza), a przede wszystkim z komunikacji indywidualnej. W grupie omawianych tras na 20 liniach po zawieszeniu przewozów zidentyfikowano fazę dewastacji infrastruktury kolejowej i jej dalszej degradacji (Jelenia Góra–Zebrzydowa, Szymankowo–Nowy Dwór Gdański, Elbląg–Braniewo, Sitkówka Nowiny–Busko-Zdrój, Nowy Sącz–Nowy Sącz Chelmiec, Gorlice–Gorlice Zagórzany, Rzepin–Międzyrzecz, Aleksandrów Kujawski–Ciechocinek, Wągrowiec–Rogoźno Wielkopolskie). W innym wypadku jedynym rodzajem przewozów stały się transporty towarowe. Do takich tras zalicza się: Żary–Głogów, Piława–Łuków, Legnica–Jerzmanice-Zdrój, Hajnówka–Siemianówka, Zawadzkie–Kielcza, Gliwice–Bytom, Skawina–Oświęcim, Czersk–Bąk, Olecko–Ełk, Wrocław–Jelcz Laskowice, Legnica–Jerzmanice-Zdrój.

Na 14 trasach (spośród wspomnianych wyżej 34 odcinków) został ponownie reaktywowany transport pasażerski (np. Glinch–Kartuzy, Opole–Kluczbork, Łowicz–Zgierz, Parczew–Lublin, Nysa–Brzeg, Chełmża–Bydgoszcz, Tychy–Tychy Lodowisko, Płock–Sierpc).

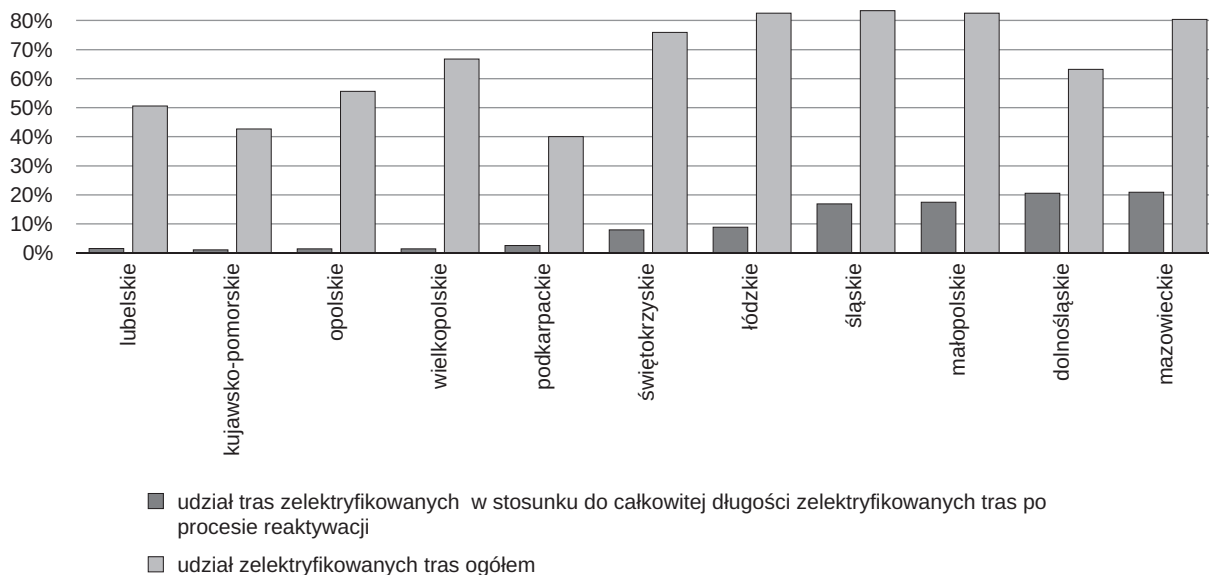


Ryc. 4. Uproszczony schemat funkcjonowania linii kolejowej i procesu reaktywacji. Kolor ciemnoszary oznacza fazę powstawania oraz odtwarzania, kolor jasnoszary fazę regresu (w nawiasach podano liczbę tras)

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzone badanie wykazało, że łącznie 549 km reaktywowanych tras było zelektryfikowanych. Stanowi to około 29% wszystkich odcinków linii kolejowych objętych analizą. W Polsce w 2019 r. elektryfikacją objęte było 12 018 km sieci kolejowej.

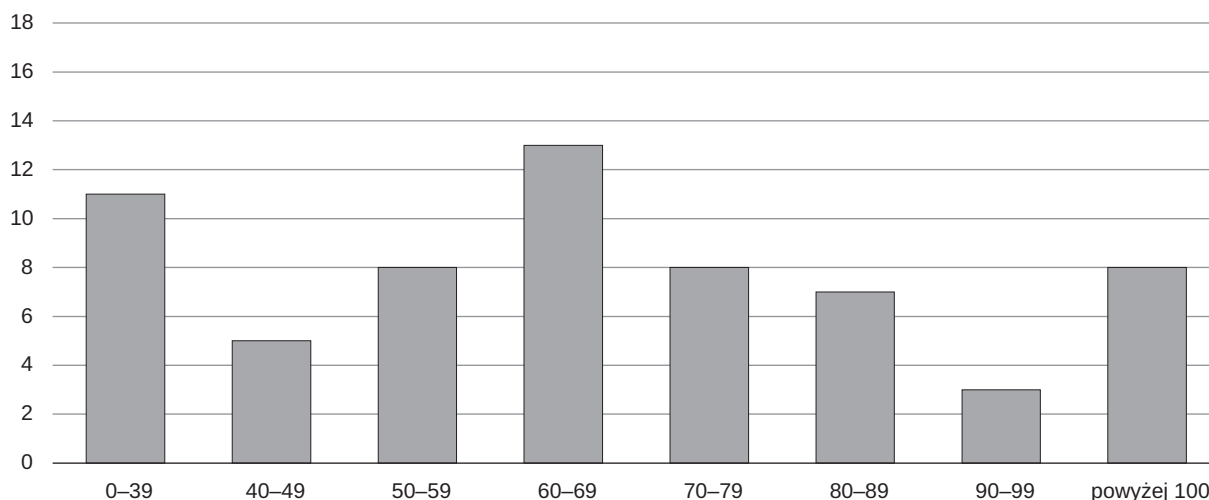
Największy udział reaktywowanych linii zelektryfikowanych zidentyfikowano w województwach: mazowieckim, dolnośląskim, małopolskim i śląskim (ryc. 5). W każdym z nich udział wynosił co najmniej 15%, a maksymalnie 22% (województwo dolnośląskie). W województwach: lubuskim, zachodniopomorskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i podlaskim reaktywacji nie podlegały żadne trasy zelektryfikowane.



Ryc. 5. Udział odcinków zelektryfikowanych w stosunku do ogółu reaktywowanych tras kolejowych w latach 2000–2020 oraz udział zelektryfikowanych tras ogółem – według wybranych województw

Źródło: opracowanie własne.

Analiza reaktywowanych tras¹⁸ wykazała, że średnia prędkość¹⁹ pociągu regionalnego na reaktywowanej linii kolejowej wynosiła 65 km/h (ryc. 6). Na zdecydowanej większości linii kolejowych prędkość wynosiła 50–60 km/h (m.in.: Rzepin–Międzyrzecz, Horyniec-Zdrój–Werchrata, Zagórz–Łupków, Pilawa–Łuków). Do trzech tras, na których prędkość była bardzo niska (20–30 km/h), zaliczono m.in. linie: Jelenia Góra–Lwówek Śląski–Zebrzydowa oraz Legnica–Jerzmanice-Zdrój. Na ośmiu liniach prędkość drogowa pociągu wynosi powyżej 100 km/h (m.in.: Legnica–Rudna Gwizdanów, Parczew–Lublin, Drzewica–Radom, Grabowno Wielkie–Krotoszyn).



Ryc. 6. Liczba odcinków reaktywowanych linii kolejowych – według średniej prędkości drogowej pociągu (km/h)

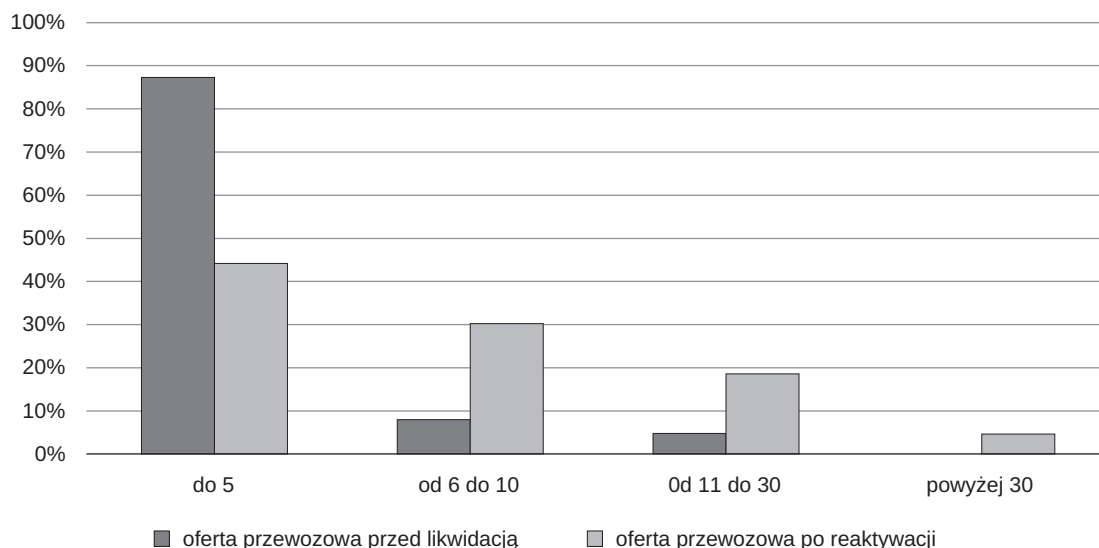
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKP Polskie Linie Kolejowe.

Przeprowadzona analiza dotyczyła również zagadnienia oferty przewozowej na reaktywowanych trasach kolejowych. Interesującą kwestią była weryfikacja tego, czy liczba połączeń przed zamknięciem linii była większa, czy mniejsza niż po reaktywacji (ryc. 7). Na 31 odcinkach liczba połączeń kolejowych realizowanych średnio w ciągu jednego dnia roboczego była większa albo taka sama jak przed momentem zamknięcia. Do tras kolejowych, na których zidentyfikowano największy wzrost, należą: Łowicz–Zgierz (z trzech do 13 połączeń), Tychy–Tychy Lodowisko (z 14 do 33), Wodzisław Śląski–Chałupki (z sześciu do 17), Dzierżoniów–Bielawa (z jednego do 11), Wrocław–Trzebnica (z dwóch do 15), Sławno–Darłowo (z trzech do siedmiu). Średni wzrost ogólnej liczby połączeń na trasach z polepszoną ofertą wyniósł 230%. Oznacza to ponaddwukrotnie większą liczbę kursów dostępną dla pasażerów. W okresie funkcjonowania tras kolejowych przed ich zamknięciem widoczna jest wyraźna dominacja obsługi komunikacyjnej na poziomie niższym niż pięć połączeń dziennie (ryc. 7). Tego typu oferta realizowana była na blisko 90% wszystkich tras. Należy jasno podkreślić, że atrakcyjność przewozów kolejowych w takim wypadku jest właściwie żadna. W wypadku 8% tras oferta była na poziomie 6–10 połączeń dziennie, a łącznie jedynie na 13% badanych linii kursowało więcej niż sześć pociągów dziennie. Do skrajnie źle zorganizowanych linii kolejowych należały: Dzierżoniów–Bielawa (jeden pociąg dziennie), Jelenia Góra–Lwówek Śląski–Zebrzydowa, Elbląg–Braniewo, Rzepin–Międzyrzecz, Gliwice–Bytom, Zawadzkie–Kielcza, Białystok–Waliły, Horyniec-Zdrój–Werchrata (po dwa pociągi dziennie), Czersk–Bąk, Opole–Kluczbork, Łowicz–Zgierz, Zagórz–Łupków (po trzy pociągi dziennie). Biorąc pod uwagę funkcjonowanie linii kolejowych po reaktywacji, liczba tras z ofertą przewozową na niskim poziomie (poniżej pięciu pociągów dziennie) znacznie spadła. Linie te stanowiły 44% ogółu (m.in. Tychy–Orzesze Jaśkowice, Sucha Beskidzka–Żywiec, Wałbrzych–Mieroszów,

¹⁸ W 2019 r. 46% ogółu torów w Polsce było dostosowane do prowadzenia ruchu pociągów z prędkością 80–120 km/h (od 2017 r. wzrost o trzy punkty procentowe). Blisko 25% to odcinki dostosowane do prowadzenia ruchu poniżej 60 km/h. Linie szybkie (więcej niż 160 km/h) stanowią tylko 1% całości sieci.

¹⁹ W niniejszej analizie wyniki oparto na danych PKP Polskie Linie Kolejowe dotyczących prędkości drogowej na danej trasie kolejowej. Jest to maksymalna prędkość, z jaką pociąg może poruszać się linią kolejową. Jej wartość odnosi się do charakterystyki infrastruktury torowej, a nie taboru kolejowego.

Parczew–Lublin). Nastąpił znaczny wzrost liczby odcinków kolejowych, na których realizowano więcej niż sześć połączeń dziennie. Łącznie linie te stanowiły około 50% wszystkich tras. Do linii kolejowych z największą liczbą połączeń należały głównie trasy obsługujące największe ośrodki miejskie (Łowicz–Zgierz, Gdańsk–Kartuzy, Wodzisław Śląski–Chałupki, Tychy–Tychy Lodowisko).



Ryc. 7. Udział liczby połączeń przed likwidacją ruchu pasażerskiego i po reaktywacji przewozów

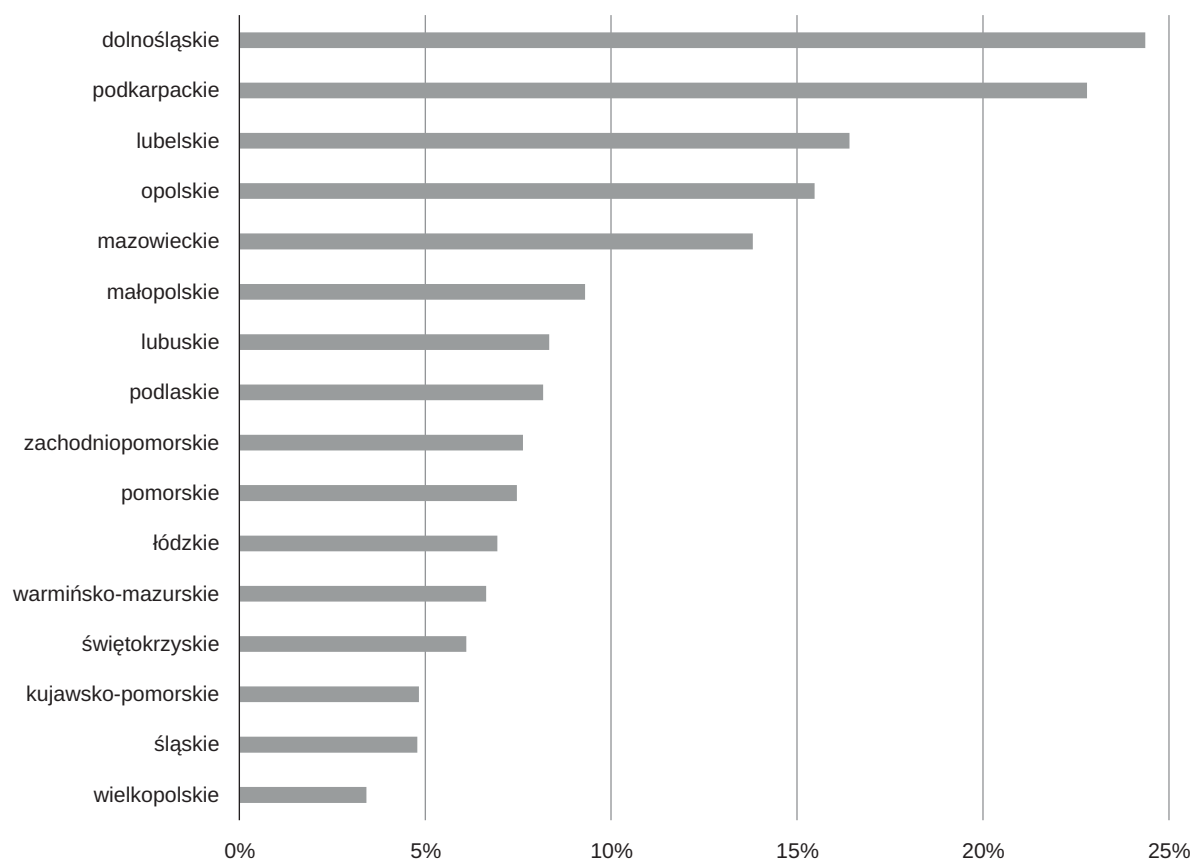
Źródło: opracowanie własne.

Z 63 linii, na których w latach 2000–2020 reaktywowano ruch pasażerski, jedynie osiem tras ma charakter międzywojewódzki (Węglińiec–Żary, Grabowo Wielkie–Krotoszyn, Piła–Wałcz, Sucha Beskidzka–Żywiec, Nysa–Kamieniec Ząbkowicki, Jasło–Stróże, Głogów–Leszno²⁰, Żary–Głogów). W podziale na poszczególne województwa największy udział tras reaktywowanych zidentyfikowano w województwie dolnośląskim (24%), gdzie reaktywowano 413 km sieci kolejowej (ryc. 8). Do kolejnych województw, w których odnotowano wysoki odsetek reaktywowanych tras, należy zaliczyć: podkarpackie (23%), lubelskie (16%) i opolskie (15%). W województwach śląskim i wielkopolskim omawiany udział wynosi odpowiednio 5% i 3%. Tak niskie wartości wynikają z rozbudowanej sieci kolejowej i jej znacznej długości (województwo wielkopolskie – 1872 km, województwo śląskie – 1943 km).

W grupie 63 reaktywowanych tras można wyszczególnić trzy rodzaje układów systemu kolejowego (ryc. 9). Pierwszy z nich (typ 1) istnieje, kiedy badany odcinek linii kolejowej łączy funkcjonującą sieć transportową ze stacją stanowiącą punkt końcowy trasy. Są to tzw. linie ślepe (*dead-end lines*). Kolejny rodzaj reaktywacji dotyczy tras (typ 2), które prowadzą dalej w kierunku istniejącej sieci kolejowej, ale bez możliwości kontynuowania podróży. Jest to sytuacja, gdy w układzie infrastrukturalnym istnieje dalsze połączenie, ale brak jest realizowanych przewozów pasażerskich albo linia jest nieczynna. Tego typu sytuacja występuje np. na linii Zawadzkie–Kielcza, Zagórz–Łupków, Hajnówka–Siemianówka, Białystok–Waliły. Trzeci z omawianych rodzajów układu komunikacyjnego (typ 3) jest najbardziej optymalny i prowadzi do tworzenia bardziej rozbudowanych systemów transportu publicznego. W tym wypadku reaktywowana trasa łączy dwie czynne (z ruchem pasażerskim) linie kolejowe.

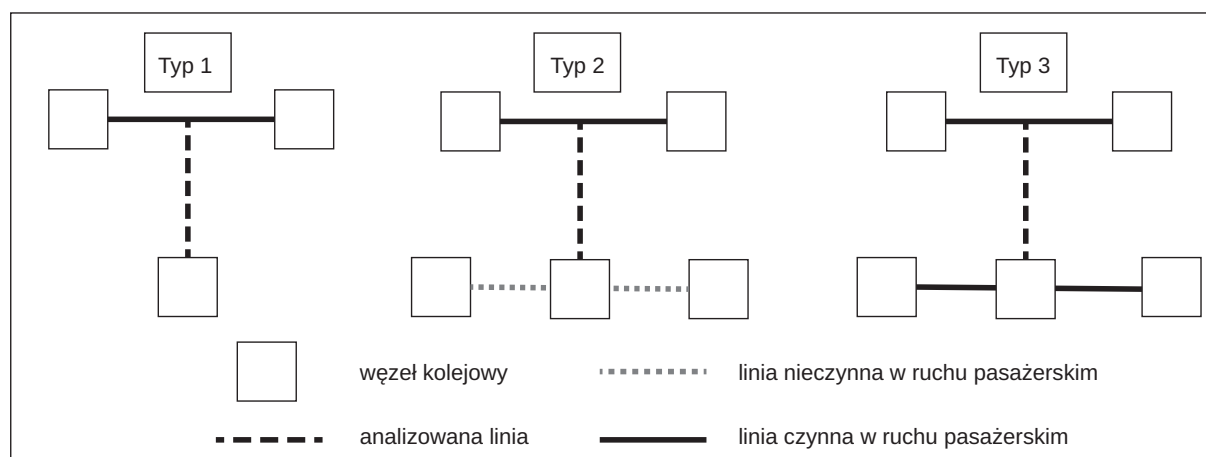
Spośród wszystkich badanych tras kolejowych największy udział ma typ 3 (67%). Oznacza to, że linie te mogą stanowić kolejne elementy zagęszczające regionalny system komunikacyjny. Ich działanie umożliwia skrócenie czasu jazdy albo tworzenie większej liczby bezpośrednich relacji pociągów. Systemy typu 2 oraz typu 1 stanowią odpowiednio 19% i 14% ogólnej liczby badanych tras.

²⁰ Jest to jedyna badana trasa, która przebiega przez obszar trzech województw: lubuskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego.



Ryc. 8. Udział linii kolejowych reaktywowanych w latach 2000–2020 w stosunku do całkowitej długości sieci kolejowej w województwie

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 9. Reaktywowane linie kolejowe – według typu organizacji przewozów

Źródło: opracowanie własne.

Dyskusja i podsumowanie

W latach 2000–2020 doszło do licznych zmian w zakresie funkcjonowania linii kolejowych w Polsce. Prowadzone działania rewitalizacyjne doprowadziły do powrotu przewozów pasażerskich na wiele tras. Należy jednak na omawiany problem spojrzeć szerzej – jako kolejny etap kształtowania się kolejowego układu komunikacyjnego.

Zaproponowane w literaturze przedmiotu fazy funkcjonowania transportu kolejowego (Taylor 2007; Koziarski 2009) wymagają uzupełnienia o postępującą w Polsce tendencję do „powrotu do kolei”. Zjawisko to należy rozumieć jako dążenie do odtwarzania ruchu kolejowego na wcześniej zamkniętych liniach kolejowych, ewentualnie jako dążenie do budowy nowych tras. Badanie wykazało jednak, że zdecydowana większość prowadzonych działań opiera się na odbudowie, a nie na budowie nowych połączeń komunikacyjnych.

Należy jasno podkreślić, że jedną z ważniejszych cech działania systemu kolejowego w Polsce jest czasowa bliskość (wręcz równoległość) okresów powstawania i degradacji sieci kolejowej (Taylor 2007; Dominas, Przerwa 2017). Proces regresu kolejowego zaczyna się w zdecydowanej większości od tras lokalnych i regionalnych. Wymiar sentymalny i historyczny w dążeniu do odtwarzania pierwotnego systemu linii kolejowych nie może przysłonić rachunku ekonomicznego. Negatywna ocena działalności tras najniższego szczebla, opierająca się na rosnącym deficycie ich finansowania, została wystawiona już w latach sześćdziesiątych XX w. (Domański 1963). Funkcja tych linii mogłaby być przejęta przez transport samochodowy. Blisko 40 lat później zwracano uwagę na fakt zbytniego preferowania przez władze państwowe przewozów samochodowych (Lijewski 2000) i braku odpowiedniego finansowania transportu kolejowego (Taczanowski 2012).

Jednym z państw, w których po 1989 r. utrzymał się wysoki poziom obsługi w ramach transportu kolejowego, są Czechy²¹. Proces likwidacji przewozów kolejowych nie miał tam intensywnego przebiegu. W latach 1989–2011 w Czechach zlikwidowano 6,5% lokalnych tras, w tym samym okresie w Polsce odsetek ten wyniósł 36% (Taczanowski 2012). Doprowadzało to do tworzenia się odrębnych fragmentów sieci niemogących tworzyć jednego spójnego systemu komunikacyjnego. Jak zwracają uwagę Piotr Rosik i Karol Kowalczyk (2015), w Polsce okres lat dziewięćdziesiątych oraz przełomu XX i XXI w. z punktu widzenia rozwoju infrastruktury kolejowej można uznać za czas „marazmu inwestycyjnego”. Prowadzone prace dotyczyły w zasadzie tylko głównych magistrali kolejowych, z pominięciem infrastruktury lokalnej. Dodatkowo istniała wysoka dysproporcja między środkami przeznaczanymi na infrastrukturę kolejową i na infrastrukturę drogową²² (Taylor, Ciechański 2017). Bezpośrednio przekładało to się na kolejne linie kolejowe przewidziane do zamknięcia, a w najlepszym razie do wprowadzenia licznych cięć w rozkładzie jazdy. Dopiero w następnych latach, wraz ze wzrostem kwoty unijnych środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne, pojawiły się przesłanki do odtworzenia ruchu osobowego na niektórych trasach. Przeprowadzone prace rewitalizacyjne pozwoliły na dalsze wykorzystywanie infrastruktury kolejowej.

W wypadku transportu publicznego zamknięcie danej linii komunikacyjnej nie powinno następować bez analizy zasadności takiego działania. Dodatkowo usuwanie połączeń kolejowych może prowadzić do fizycznej likwidacji infrastruktury kolejowej, a co za tym idzie – do niemożności odtworzenia przebiegu trasy w przyszłości (Taylor 2007). Niskie potoki pasażerskie (tym samym wysokie koszty funkcjonowania linii kolejowej) stanowiły główny powód ograniczania liczby połączeń pasażerskich. A to właśnie od dopasowanej oferty należy rozpocząć tworzenie odpowiedniego popytu pasażerskiego²³. Liczba połączeń powinna być nie mniejsza niż sześć, siedem par pociągów dziennie (Majewski 2002). Jeśli jednak oferta jest (w sensie ilościowym) na wysokim poziomie, ale brakuje korzystających z niej pasażerów, należałoby przeprowadzić badania ankietowe lokalnej społeczności. Takie rozeznanie pozwoliłoby uzyskać informacje na temat przyczyn braku zainteresowania danej społeczności przewozami kolejowymi. Należy zwrócić uwagę, że transport kolejowy w wielu regionach Polski ma silną konkurencję (firmy autobusowe oraz mikrobusowe). Sam fakt prowadzenia przewozów autobusowych w pobliżu linii kolejowej nie powinien być oceniany negatywnie. Niemniej komunikacja autobusowa powinna pełnić funkcję dowozową do linii kolejowej (Domański 1963).

²¹ Należy mieć na uwadze, że w Czechach jest inna struktura osadnicza niż w Polsce. Ponadto w wielu małych miastach funkcjonują zakłady przemysłowe i produkcyjne.

²² W latach 2000–2010 odnotowano stałą (nawet siedmiokrotną) nadwyżkę środków finansowych przeznaczonych na infrastrukturę drogową w porównaniu z funduszami na transport kolejowy.

²³ Badania wskazują, że podstawowym elementem wpływającym na wielkość popytu pasażerskiego jest odpowiednio skonstruowana oferta przewozowa (Abenoza, Cats, Susilo 2017). Powinna ona opierać się nie tylko na dużej liczbie kursów (aspekt ilościowy), ale także na ich odpowiednim rozkładzie w ciągu dnia (brak tzw. luk w rozkładzie jazdy).

Procesy redukcji systemu kolejowego w Polsce charakteryzowały się niekorzystnymi uwarunkowaniami (Taylor 2006). Likwidację tras kolejowych przeprowadzano bez pogłębionej analizy ekonomicznej, a często dotyczyła ona tras, na których zauważalne były wysokie potoki pasażerów (Trammer 2019). Były to działania nieskoordynowane, obarczone dużą dozą przypadkowości, co w konsekwencji prowadziło do spadku zaufania pasażerów do tego środka transportu. Przemysław Dominas i Tomasz Przerwa (2017) określili regres kolei mianem gwałtownego i chaotycznego. Należy podkreślić fakt, że zawieszenie ruchu kolejowego wpływało bezpośrednio na społeczeństwo mieszkające wzdłuż trasy kolejowej. Ograniczało m.in. możliwość podjęcia wybranej pracy albo swobodnego wyboru szkoły (Taylor 2003, 2006).

Jedną z cech polskiego systemu transportu kolejowego była pochoptność w zakresie likwidacji ruchu kolejowego. Ograniczenie oferty przewozowej nie powinno być rozpatrywane jako prosta kalkulacja oszczędności (brak konieczności utrzymania infrastruktury oraz ograniczenie punktów obsługi) (Zajfert 2015). Jak pokazały doświadczenia z 2000 r., wygaszanie przewozów albo ograniczenie oferty²⁴ może nastąpić z dnia na dzień. W związku z tym zjawisko „odwrotu od kolei” przebiega szybko. Jednocześnie po reaktywacji przewozów podróżni są skłonni do ponownego korzystania z kolei dopiero po około roku. Zjawisko to przyjmuje nazwę asymetrii dostosowania się popytu do podaży (Zajfert 2015). Okres ten jest fazą ponownej adaptacji i przyzwyczajania się. Dlatego jakakolwiek forma reaktywacji przewozów kolejowych powinna cechować się: dużą liczbą połączeń, promocjami zachęcającymi do korzystania, atrakcyjnymi cenami biletów, a przede wszystkim stabilnością oferty przez co najmniej rok do dwóch lat. Podkreślenia wymaga fakt, że wysoki poziom pracy eksploatacyjnej jest bezpośrednio związany z rosnącym produktem regionalnym brutto w danym województwie. Jeżeli dany region jest silnie rozwinięty pod względem ekonomicznym oraz charakteryzuje się dużą liczbą ludności, to pasażerski transport kolejowy ma większe szanse na rozwój (Rosik 2009).

Bardzo istotnym zagadnieniem jest uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy warto dążyć za wszelką ceną do reaktywacji wszystkich nieczynnych tras kolejowych?
- Czy obecne potrzeby przewozowe są tożsame z pierwotnym układem komunikacyjnym, na którego funkcjonowanie miały wpływ złożone czynniki historyczne?
- Czy planowane działania odtworzeniowe nie są prowadzone na wyrost?

Jednym z regionów, gdzie trwają prace rewitalizacyjne oraz reaktywacyjne na wielu trasach kolejowych, jest województwo dolnośląskie (Koziański 2017; Smolarski 2018). Według informacji zawartych w najważniejszych dokumentach planistycznych i strategicznych planowane są wznowienia przewozów pasażerskich m.in. na trasach: Ścinawka Średnia–Otovice, Koberzyce–Piława Górna, Bielawa–Srebrna Góra, Oleśnica–Kępno, Zawidów–Frýdlant. Są to linie kolejowe, których rola w systemie komunikacyjnym regionu prawdopodobnie spadła do bardzo niskich wartości (m.in. przez wysoki stopień dekapitalizacji infrastruktury). Jakakolwiek odbudowa tych tras powinna być poprzedzona pogłębionymi badaniami terenowymi skierowanymi do lokalnej społeczności. Jeżeli potrzeby przewozowe okolicznej ludności nie byłyby na odpowiednio wysokim poziomie, przewozy można by zrealizować za pomocą autobusowej komunikacji dowozowej do linii kolejowych. Rozwiązanie oparte na przewozach autobusowych mogłoby pozwolić na bardziej elastyczną ofertę, a jednocześnie zasilaloby główne trasy kolejowe²⁵. Jak zauważa Andrzej Żurkowski (2000), należy mieć na uwadze racjonalność podziału środków na odtwarzanie ruchu kolejowego i uniknięcie sytuacji, kiedy jedne linie kolejowe są ponownie otwierane, ale kosztem ograniczenia przewozów na pozostałych trasach.

Organizacja regionalnych przewozów kolejowych w Polsce oparta jest na odpowiedzialności samorządów wojewódzkich (Zajfert 2015; Górny 2016; Kołoś, Król, Taczanowski 2017). Jednym z mankamentów takiej regionalizacji kompetencji jest problematyka funkcjonowania

²⁴ W Polsce dochodzi do wielokrotnych w ciągu roku zmian w rozkładzie jazdy. Wpływa to na brak postrzegania przewozów kolejowych jako stabilnego środka transportu (np. w celu wahałowych dojazdów do pracy czy szkoły). Według badań Urzędu Transportu Kolejowego 49% pasażerów deklaruje brak akceptacji częstych zmian w rozkładzie jazdy (UTK 2020).

²⁵ Byłaby to forma komplementarności dwóch środków transportu: pociągu i autobusu. Rola autobusu oparta byłaby na kursach o wysokiej częstotliwości w kierunku stacji kolejowej. Stamtąd na zasadzie skoordynowanej przesiadki podróżni mogliby się przesiadać na komunikację kolejową. Tego typu rozwiązanie w małej skali stosowane jest w Wieliczce, Ząbkowicach Śląskich, Strzelinie, Obornikach Wielkopolskich.

międzywojewódzkich połączeń regionalnych. Powszechną praktyką jest tworzenie porozumień między poszczególnymi województwami i partycypacja w kosztach przewozów. Niestety, w polskich warunkach istnieją granice województw, na których brak jest prowadzonych przewozów albo są kursy jedynie do najbliższej stacji. Takie nieracjonalne rozwiązania funkcjonowały np. na trasie z Tarnowskich Gór do Kluczborka (pociągi kończyły bieg na ostatniej stacji w województwie śląskim – w Krzepicach), z Białegostoku do Warszawy (kończenie biegu w Szepietowie w województwie podlaskim), z Opola do Tarnowskich Gór (pociągi kursujące jedynie do Kielczy w województwie opolskim), z Tomaszowa Mazowieckiego do Radomia (pociągi tylko do Drzewicy w województwie łódzkim). W skrajnych sytuacjach ustalenia między województwami trwają długi czas, przez który na trasie nie jest realizowana żadna usługa transportowa (np. Olsztyn–Ostrołęka, Pilawa–Łuków). Regionalizacja transportu kolejowego w pewien sposób wpłynęła na powstawanie gorzej dostępnych obszarów wewnątrz poszczególnych województw (Kołoś, Król, Taczanowski 2017; Trammer 2019).

Procesy reaktywacji tras kolejowych są jednym z ważniejszych aspektów funkcjonowania kolejowego systemu transportowego w Polsce. Pierwotny układ sieci kolejowej uległ redukcji w poprzednich latach i obecnie następuje faza odbudowy powiązań komunikacyjnych. Nacisk na polepszenie stanu infrastruktury oraz powiązań komunikacyjnych powinien być skierowany na regiony, w których przewiduje się znaczny wzrost produktu regionalnego brutto. Dopiero kolejne etapy powinny dotyczyć planu zrównoważonego rozwoju w pozostałych częściach kraju (Rosik 2009). Wydaje się, że bardzo rozsądnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie regionalnego systemu transportowego, polegającego na współdziałaniu przewoźników kolejowych oraz autobusowych. Szkielet komunikacji publicznej w głównej mierze oparty byłby na powiązaniach kolejowych z rozchodzącymi się promieniście liniami autobusowymi.

Literatura

- Abenoza R.F., Cats O., Susilo O.Y., 2017, „Travel Satisfaction with Public Transport: Determinants, User Classes, Regional Disparities and their Evolution”, *Transportation Research Part A*, t. 95, s. 64–84.
- Berezowski S., 1975, *Zarys geografii komunikacji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Beim M., 2014, „Badania satysfakcji pasażerów spółki Arriva Rail Polska”, *Transport Miejski i Regionalny*, nr 5, s. 11–17.
- Blumenfeld-Lieberthal E., 2009, „The Topology of Transportation Networks: A Comparison Between Different Economies”, *Networks and Spatial Economics*, t. 9, nr 3, s. 427–458.
- Chojnicki Z., 1970, „Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii”, *Przegląd Geograficzny*, z. 2, s. 199–214.
- Ciechański A., 2014, *Rozwój i regres sieci kolei przemysłowych w Polsce w latach 1881–2010*, Warszawa: Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania („Prace Geograficzne”, t. 243).
- Domański R., 1963, *Zespoły sieci komunikacyjnych*, Warszawa: Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania („Prace Geograficzne”, t. 41).
- Dominas P., 2013, *Kolej Wałbrzych–Kłodzko*, Łódź: Księży Młyn.
- Dominas P., Przerwa T., 2017, *Od kolei na Dolnym Śląsku po Koleje Dolnośląskie*, Łódź: Księży Młyn.
- Dyr T., Wełnic P., 2006, „Infrastruktura transportu kolejowego w Unii Europejskiej i Polsce”, *Technika Transportu Szynowego*, nr 7/8, s. 23–28.
- Dyr T., 2005, „Uwarunkowania konkurencji na rynku transportowym Unii Europejskiej”, *Transport Miejski i Regionalny*, nr 2, s. 6–14.
- Górny J., 2016, „Samorząd wojewódzki jako organizator kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 19, 4, s. 72–81.
- Guihéry T., 2014, „Competition in Regional Passenger Rail Transport in Germany (Leipzig) and Lessons to be Drawn for France”, *Research in Transportation Economics*, t. 48, s. 298–304.
- Informacje dotyczące programu zawieszenia przewozów na słabo wykorzystanych odcinkach linii kolejowych i przekazania tych zadań na transport samochodowy w okresie do 1975, 1969, DOKP Wrocław: Biuro Ekonomiczno-Finansowe.
- Jażdżewska I., 2012, „Sieć i system osadniczy miast”, w: S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jerczyński M., Koziarski S., 1992, *150 lat kolei na Śląsku*, Opole–Wrocław: Instytut Śląski.

- Kołoś A., Król M., Taczanowski J., 2017, „Regionalizacja jako czynnik zmian w ofercie przewozowej kolei na przykładzie czterech województw”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, t. 20, nr 4, s. 37–50.
- Komusiński S., 2010, *Przekształcenia przestrzenne sieci pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce w latach 1988–2008*, Kraków: Uniwersytet Jagielloński [mps rozprawy doktorskie].
- Kowalczyk K., 2019, *Pasażerski transport kolejowy na obszarach aglomeracyjnych w Polsce a rozwiązania multimodalne w codziennych dojazdach do pracy*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Koziarski S., 1993, *Sieć kolejowa Polski w latach 1842–1918*, Opole: Instytut Śląski.
- Koziarski S., 1995, *Przekształcenia struktury przestrzennej sieci kolejowej w Polsce i na świecie*, Opole: Instytut Śląski.
- Koziarski S., 2017, „Kierunki modernizacji sieci kolejowej w Polsce”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, t. 20, nr 2, s. 157–185.
- Koziarski S., 2009, *Transport na Śląsku*, Opole: Instytut Śląski.
- Lijewski T., 1959, „Rozwój sieci kolejowej Polski”, *Dokumentacja Geograficzna*, nr 5.
- Lijewski T., 1995, „Ekspansja i rozwój przestrzenny kolei w Polsce w okresie 150 lat jej istnienia”, *Problemy Ekonomiki Transportu*, t. 90, nr 2, s. 37–45.
- Lijewski T., Koziarski S., 1995, *Rozwój sieci kolejowej w Polsce*, Warszawa: Kolejowa Oficyna Wydawnicza.
- Lijewski T., Sujko E.S., 2001, „Regres przestrzenny sieci kolejowej w Polsce”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, t. 7, s. 133–148.
- Majewski J., 2002, „Współczesna sieć połączeń kolejowych w przestrzeni Polski”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, t. 8, s. 181–198.
- Massel A., 2014, „Ewolucja stanu infrastruktury kolejowej w Polsce w latach 1990–2014”, *Logistyka*, t. 4, s. 2182–2190.
- Rok 2019 w przewozach pasażerskich i towarowych*, 2020, Warszawa: Urząd Transportu Kolejowego.
- Rosik P., 2006, „Efekty redystrybucyjne zmian regionalnej dostępności transportowej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 23, s. 65–82.
- Rosik P., 2009, „Syntetyczna ocena drogowego i kolejowego wyposażenia infrastrukturalnego województw”, *Przegląd Geograficzny*, t. 81, z. 4, s. 507–526.
- Rosik P., Kowalczyk K., 2015, *Rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej a przesunięcie modalne w Polsce w latach 2000–2010*, Warszawa: Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania („Prace Geograficzne”, t. 248).
- Rydzikowski W., 2005, „Transport w gospodarce narodowej”, w: W. Rydzikowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Smolarski M., 2018, „Transport kolejowy w planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz planach transportowych (województwa: dolnośląskie, opolskie, śląskie)”, *Rozwój Regionalny i Polityka Lokalna*, t. 42, s. 23–38.
- Smolarski M., Raczyk A., 2017, „Przestrzenne zróżnicowanie wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym na przykładzie województwa dolnośląskiego”, *Studia Miejskie*, t. 27, s. 9–25.
- Soida K., 1996, *Koleje wąskotorowe na Górnym Śląsku od czasów najdawniejszych do 1990*, Łódź: Emi-Press.
- Staniewicz R., Stiasny M., 2010, *Atlas linii kolejowych w Polsce*. Rybnik: Eurosprinter.
- Studium likwidacji nieekonomicznych przewozów towarowych i osobowych na liniach PKP w województwie wrocławskim z 1969 roku*, 1969 Wrocław: DOKP Wrocław, Biuro Ekonomiczno-Finansowe.
- Taylor Z., 1981, „Dyfuzja sieci kolejowej w Polsce jako proces czasoprzestrzenny”, *Przegląd Geograficzny*, t. 53, z. 3, s. 475–492.
- Taylor Z., 2003, „Zamknięcia dla ruchu pasażerskiego linii kolejowych w Polsce i ich społeczne konsekwencje”, *Przegląd Geograficzny*, t. 75, z. 3, s. 351–383.
- Taylor Z., 2006, „Railway Closures to Passenger Traffic in Poland and their Social Consequences”, *Journal of Transport Geography*, t. 13, nr 2, s. 135–151.
- Taylor Z., 2007, *Rozwój i regres sieci kolejowej w Polsce*. Warszawa: Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania.
- Taylor Z., Ciechański A., 2017, *Deregulacja i przekształcenia przedsiębiorstw transportu lądowego w Polsce na tle polityki spójności UE*, Warszawa: Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania („Prace Geograficzne”, t. 257).
- Tomeš Z., Kvizda T., Nigrin T., Seidenglanz T. 2014, „Competition in the Railway Passenger Market in the Czech Republic”, *Research in Transportation Economics*, t. 48, s. 270–276.
- Trammer K., 2019, *Ostre cięcia. Jak niszczone polską kolej*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

- UTK 2020, *Badanie satysfakcji pasażerów kolei*, Warszawa: Urząd Transportu Kolejowego.
- Vigren A., 2017, „Competition in Swedish Passenger Railway: Entry in an Open Access Market and its Effect on Prices”, *Economics of Transportation*, t. 11–12, s. 49–59.
- Wegener M., Komornicki T., Korcelli P., 2005, „Spatial Impacts of the Trans-European Networks for the New UE Member States”, *Europa XXI*, t. 13, s. 27–43.
- Zajfert M., 2013, „Kolejowe przewozy pasażerskie o charakterze użytku publicznego – doświadczenia ostatnich 20 lat transformacji kolei w Polsce”, *Studia Ekonomiczne*, t. LXXVIII, nr 3, s. 456–481.
- Żurkowski A., 2000, „Kolejowe przewozy regionalne w nowych warunkach funkcjonowania”, *Technika Transportu Szynowego*, nr 11, s. 47–50.

Wykluczenie transportowe uczniów szkół ponadpodstawowych powiatu wągrowieckiego

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 3(85)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499538505

Krystian Koliński

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; kolin@amu.edu.pl; ORCID: 0000-0003-1547-0147

Streszczenie

Polityka transportowa wymaga większego zróżnicowania terytorialnego – na poziomie lokalnym powinna być ściśle zintegrowana z polityką edukacyjną, zdrowotną i społeczną. Takie podejście do polityki transportowej stanowiło przyczynek do badań oraz wyznaczyło ich obszar: badania przeprowadzono wśród młodzieży szkolnej, a ich celem, podobnie jak celem niniejszego artykułu, było określenie poziomu dostępności szkół ponadpodstawowych w powiecie wągrowieckim za pomocą publicznego transportu zbiorowego. Wielu mieszkańców wsi i małych miast jest zmuszonych do korzystania z samochodu, w przeciwnym razie czekają ich utrudnienia w dostępie do edukacji, opieki zdrowotnej czy lepiej płatnej pracy.

Słowa kluczowe

wykluczenie społeczne, wykluczenie transportowe, publiczny transport, dostęp do szkół

Transport Exclusion of Secondary School Students in the Wągrowiec District

Abstract

Transport policy requires greater territorial differentiation; at the local level, it should be closely integrated with education, health and social policies. This approach to transport policy contributed to the research and determined its area – the research was carried out among school students, and its aim (and that of this article) was to determine the accessibility of secondary schools in the Wągrowiec district via public transport. Many inhabitants of villages and small towns are forced to have a car or else face a whole host of difficulties. The most common difficulties include access to education, health care or better paid work.

Keywords

social exclusion, transport exclusion, public transport, access to schools

Wprowadzenie

Istnieją dziedziny życia, które są niezwykle ważne dla każdego człowieka. Jedną z nich, która okazuje się kluczowym aspektem codzienności – obok dostępu do bieżącej wody, pracy (i godnego wynagrodzenia) oraz opieki zdrowotnej – jest transport. To właśnie on stanowi istotny element egzystencji każdego człowieka, ponieważ umożliwia przemieszczanie się między miejscami wykonywania różnego rodzaju aktywności – może to być praca, edukacja, działalność społeczna, kulturalna, a także uczestniczenie w życiu kulturalnym i społecznym miasta czy gminy. Zauważa to również Tomasz Komornicki (2019), który podkreśla, że korzystanie z intensywnie rozwijających się: rynku pracy, placówek edukacyjnych, które pozwalają zdobyć odpowiednie kwalifikacje zawodowe, a także instytucji opieki zdrowotnej, wymaga przede wszystkim odpowiedniej dostępności transportowej. Jednocześnie – dodaje – bez łatwo dostępnego transportu dobrej jakości nie ma jak skorzystać z usług publicznych gwarantujących właściwy poziom życia, a nawet pozwalających wydobyć się z biedy lub choroby.

Jedną z najważniejszych aktywności podejmowanych przez każdego młodego obywatela w Polsce jest edukacja. Reguluje to art. 35 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, który mówi, że nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia. W ramach obecnego systemu oświaty szkoły podstawowe uczniowie kończą, mając 15 lat, później czeka ich nauka w szkołach ponadpodstawowych, które podlegają pod starostwa powiatowe. W wielu gminach, które prowadzą szkoły podstawowe, zorganizowany jest transport mający na celu przewozy dzieci do szkół oraz ze szkół (na podstawie art. 32 Prawa oświatowego – jeżeli droga do szkoły przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami transportu publicznego, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice). Z kolei gdy dziecko rozpoczyna naukę w szkole ponadpodstawowej, ale nie ma zorganizowanego transportu *stricte* do szkoły, najczęściej musi korzystać z usług publicznych przewoźników. W realiach polskich wsi i małych miast do wyboru zazwyczaj pozostaje autobus lub pociąg.

Celem niniejszego artykułu jest określenie poziomu dostępności szkół ponadpodstawowych w powiecie wągrowieckim za pomocą publicznego transportu zbiorowego. Na potrzeby osiągnięcia tego celu przeprowadzono analizę i interpretację wyników badań dotyczących wykluczenia transportowego młodzieży uczęszczającej do szkół ponadpodstawowych na terenie powiatu wągrowieckiego. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o to, czy młodzież uczęszczająca do szkół ponadpodstawowych ma dobrze dostosowane połączenia transportu publicznego, a także czy uczniowie są skazani na motoryzację wymuszoną. Karen Lucas, Bert van Wee i Kees Maat (2016) zwrócili uwagę, że pojęcie dostępności nie powinno być rozumiane jedynie jako fizyczny dostęp do dóbr i usług, ale także jako dostęp do samego systemu transportowego – dostępność czasowo-przestrzenna (czas przejazdu, rozmieszczenie przystanków), finansowa (cena biletów), niezawodnościowa (punktualności przyjazdów), informacyjna (rozkłady jazdy) oraz związana z bezpieczeństwem.

Tomasz Komornicki (2019) uważa, że polityka transportowa wymaga większego zróżnicowania terytorialnego, podkreślając, że na poziomie lokalnym powinna być ściśle zintegrowana z polityką edukacyjną, zdrowotną i społeczną. Takie podejście do polityki transportowej stanowiło przyczynek do badań oraz wyznaczyło ich obszar – badania przeprowadzono wśród młodzieży szkolnej. Umożliwiło to zbadanie dostępności szkół ponadpodstawowych.

Zakres przestrzenny badań obejmował powiat wągrowiecki, zakres czasowy przypadł zaś na październik 2020 r. Należy podkreślić, że był to okres stacjonarnej nauki w szkołach ponadpodstawowych (jest to o tyle istotne, że młodzież wróciła do szkół po długiej przerwie spowodowanej epidemią COVID-19).

Przeprowadzone przez Michała Beima, Angelikę Błazeczek, Agnieszkę Dąbrowską, Paulinę Dębiak i Annę Olczyk (2019) szerokie badania na temat dostępności publicznego transportu zbiorowego w podregionie pilskim, w którego skład wchodzi także powiat wągrowiecki, pokazały, że w transporcie autobusowym można zaobserwować nastawienie na przewóz uczniów. Liczba kursów jest zdecydowanie niższa poza dniami nauki szkolnej. Dotyczy to zarówno dni roboczych podczas wakacji, jak i weekendów. W skali całego podregionu pilskiego pozbawionych autobusowego transportu publicznego było 22% mieszkańców w dni powszednie w roku szkolnym, 44% w dni powszednie podczas wakacji szkolnych, 60% w soboty i 63% w niedziele. Jak podkreślają autorzy przywoływanego badania, najniższym poziomem dostępności do autobusów regionalnych charakteryzował się powiat wągrowiecki – 34% mieszkańców nie miało w swojej miejscowości połączeń autobusowych. Taka sytuacja może doprowadzić do zjawiska scharakteryzowanego w literaturze jako motoryzacja wymuszona. Pierwszy zastosował ten termin David Banister (1994) w odniesieniu do terenów wiejskich i sytuacji, gdy rodziny o niskich dochodach zostają niejako zmuszone do zakupu i użytkowania samochodu, ponieważ nie są dla nich dostępne inne możliwości transportu, a potrzebują one dostępności, którą zapewnia samochód. Przez taką sytuację gospodarstwo domowe ponosi większe koszty transportu, szczególnie dotyczy to kosztów wynikających z posiadania i eksploatacji samochodu. Według Grahama Currie, Tony'ego Richardсона, Paula Smytha, Dianne Velli-Brodrick, Juliana Hine'a, Karen Lucas, Janet Stanley, Jenny Morris, Raya Kinneara i Johna Stanleya (2009) głównymi elementami motoryzacji wymuszonej są niskie dochody, brak alternatywnego transportu, wysoki wskaźnik motoryzacji, a tym samym i koszty transportu.

Powiat wągrowiecki leży w zachodniej części województwa wielkopolskiego (ryc. 1), zajmując powierzchnię 1041 km². Zamieszkuje go nieco ponad 70 tysięcy osób¹, z czego 3688 osób w wieku 15–19 lat, czyli potencjalnych odbiorców usług edukacyjnych na poziomie ponadpodstawowym. W tego typu szkołach naukę pobiera obecnie 2590 osób², z kolei (jak twierdzi starostwo) około 200 osób to uczniowie, którzy nie są mieszkańcami powiatu wągrowieckiego. Na terenie powiatu znajduje się pięć szkół ponadpodstawowych (wraz z ostatnimi klasami w szkołach ponadgimnazjalnych)³. Są to: I Liceum Ogólnokształcące im. Powstańców Wielkopolskich w Wągrowcu, Zespół Szkół nr 1 w Wągrowcu, Zespół Szkół nr 2 im. ppłk. dr. Stanisława Kulińskiego w Wągrowcu, Zespół Szkół im. Karola Libelta w Gołańczy, Zespół Szkół Powszechnych im. Pierwszych Piastów w Damasławku.



Ryc. 1. Położenie powiatu wągrowieckiego na tle województwa wielkopolskiego

Źródło: opracowanie własne.

Koncepcje związane z wykluczeniem społecznym oraz jego teoriami i metodologią jego badań wyłoniły się z dyscypliny polityki społecznej w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., a następnie zostały przejęte i zbadane jako obszar pokrewnych zainteresowań badaczy transportu (Lucas 2012). W Polsce trwa coraz żywsza dyskusja na temat wykluczenia transportowego. Podobną

¹ Dane według Banku Danych Lokalnych GUS, stan na 18 listopada 2020 r.

² Starostwo Powiatowe w Wągrowcu, stan na 30 września 2020 r.

³ W celu ułatwienia przekazywania informacji posłużono się sformułowaniem „szkoły ponadpodstawowe”, które oznacza jednocześnie szkoły ponadpodstawowe, jak i ponadgimnazjalne (dokładniej ostatnie roczniki uczęszczające do nich).

sytuację od wielu lat można zaobserwować w innych krajach Europy. John Preston i Fiona Rajé (2007) omawiają podobne działania podejmowane w Wielkiej Brytanii. Już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia Malcolm J. Moseley (1979) zauważył, że obszary peryferyjne, położone poza aglomeracjami, stwarzają wielkie wyzwanie w obsłudze transportowej. Liczne problemy podejmowane w innych państwach przypominają elementy rzeczywistości transportowej polskich prowincji (Beim i in. 2019). Wielu mieszkańców wsi i małych miast jest zmuszonych do korzystania z samochodu, w przeciwnym razie czeka ich bowiem sporo utrudnień w dostępie do edukacji, opieki zdrowotnej czy do lepiej płatnej pracy. O wykluczeniu społecznym jako koncepcji teoretycznej, rozwijanej głównie w ramach badań nad polityką społeczną, napisano już dużo, stąd istnieje wiele jego definicji (Hillset i in. 2002). Na przykład Ruth Levitas, Christina Pantazis, Eldin Fahmy, David Gordon, Eva Lloyd i Demi Patsios zidentyfikowali wykluczenie społeczne jako brak lub niedostatek zasobów, praw, towarów i usług, a także niezdolność do uczestniczenia w normalnych interakcjach i działaniach dostępnych dla większości osób w społeczeństwie. Ich zdaniem, dotyczy to wymiarów: ekonomicznego, społecznego, kulturalnego oraz politycznego. Wykluczenie wpływa zarówno na jakość życia jednostek, jak i na sprawiedliwość i spójność społeczeństwa jako całości (Levitas i in. 2007). Z kolei Susan Kenyon, Glenn Lyons i Jackie Rafferty zaproponowali następującą szeroko cytowaną definicję wykluczenia społecznego związanego z transportem, podkreślając jego dostępność i wymiary mobilności: jest to proces, w wyniku którego ludzie nie mogą uczestniczyć w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym z powodu ograniczonej dostępności możliwości, usług i sieci społecznych w całości lub w części z powodu niewystarczającej mobilności w społeczeństwie i środowisku zbudowanym wokół założenia wysokiej mobilności. Definicja ta jest szczególnie trafna z punktu widzenia transportu, ponieważ identyfikuje relacyjny charakter problemu oraz rosnący poziom mobilności w populacji jako całości, co jest kluczowym czynnikiem powodującym ograniczoną dostępność, a ostatecznie wykluczenie mniej mobilnych sektorów populacji (Kenyon i in. 2003).

Na gruncie polskiej nauki zjawisko wykluczenia transportowego opisały m.in. Marta Kawa i Wiesława Kuźniar (2017). Ich zdaniem, wykluczenie transportowe jest rodzajem wykluczenia społecznego, czyli ograniczenia aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym. Należy zwrócić uwagę na mocne oddziaływanie wykluczenia transportowego na pozostałe rodzaje wykluczenia społecznego, co nabiera szczególnego znaczenia właśnie w Polsce, gdzie wykluczenie transportowe dotyczy znacznej liczby osób (Błazewski 2019). Jak podkreślają Maciej Dulak i Bartosz Jakubowski (2018), gminy, w których nie ma zorganizowanego publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej, zamieszkuje obecnie 13,8 miliona osób. Wykluczenie transportowe skutkuje powstaniem lub ugruntowaniem innych rodzajów wykluczenia społecznego. W literaturze wskazuje się na wielowymiarowy charakter wykluczenia społecznego, obejmujący m.in. ograniczony dostęp do instytucji, edukacji i pracy zawodowej (Sobczak 2016).

O wykluczeniu transportowym wspomina także Tomasz Komornicki (2019), który twierdzi, że o wykluczeniu decyduje w dużej mierze dostęp do transportu publicznego, ale nie są tu bez znaczenia także układ i jakość infrastruktury drogowej dla podróży indywidualnych.

Andrew Church, Martin Frost i Karen Sullivan wyodrębniają siedem specyficznych cech systemu transportowego, które przyczyniają się do wykluczenia pewnych grup ludności i (lub) są z nim związane, co zgodnie z teorią wykluczenia społecznego wydaje się potwierdzać wielowymiarowy charakter problemu. Siedem zidentyfikowanych kategorii to:

- wykluczenie fizyczne: bariery fizyczne, takie jak konstrukcja pojazdu, brak udogodnień dla niepełnosprawnych lub brak informacji o rozkładzie jazdy, utrudniają dostępność usług transportowych;
- wykluczenie geograficzne: miejsce życia/zamieszkania może uniemożliwić dostęp do usług transportowych, np. na obszarach wiejskich lub peryferyjnych osiedlach miejskich;
- wykluczenie z obiektów: dotyczy odległości od kluczowych obiektów, takich jak sklepy, szkoły, służba zdrowia lub usługi rekreacyjne;
- wykluczenie ekonomiczne: wysokie koszty podróży mogą uniemożliwić lub ograniczyć dostęp do obiektów albo zatrudnienia, wpływając tym samym na dochody;

- wykluczenie czasowe: dotyczy zagadnień związanych z czasem, takie jak praca łączona, obowiązki domowe i opieka nad dziećmi, które skracają czas dostępny na podróż (często określany w literaturze jako ubóstwo czasowe);
- wykluczenie oparte na strachu: gdy obawy o bezpieczeństwo osobiste wykluczają korzystanie z przestrzeni publicznej i (lub) usług transportowych;
- wykluczenie przestrzeni: zarządzanie przestrzenią, dostosowywanie i bezpieczeństwo przestrzeni wyklucza dostęp niektórych grup do przestrzeni publicznych (Church i in. 2000).

Spośród wymienionych wyżej grup wykluczeń w omawianych badaniach skupiono się na wykluczeniu z obiektów, ponieważ znaczna część uczniów dojeżdżających na zajęcia zamieszkuje obszary wiejskie, a także na wykluczeniu czasowym, gdyż osoby biorące udział w badaniach wskazywały na długi i wczesny czas dojazdu.

Metody

Karen Lucas (2012) zauważa, że w badaniach wykluczenia związanego z transportem konieczne jest uznanie, że koncepcja wykluczenia społecznego kładzie nacisk na interakcje między czynnikami sprawczymi, które dotyczą danej osoby, takimi jak wiek, niepełnosprawność, płeć i rasa, i czynnikami związanymi ze strukturą obszaru lokalnego, takimi jak brak dostępnych lub istnienie nieodpowiednich usług transportu publicznego, niewydolność usług lokalnych.

Metodą, jaką wykorzystano, aby osiągnąć cel badań, a także odpowiedzieć na pytania badawcze, był sondaż diagnostyczny. Pozwala on na zgromadzenie danych ilościowych i jakościowych, których nie można pozyskać z żadnych innych publikowanych źródeł (Piróg 2010). Sondaż diagnostyczny polegał na przeprowadzeniu ankiety zawierającej pytania zarówno zamknięte, jak i otwarte. Kwestionariusz ankiety został rozesłany w formie elektronicznej do szkół ponadpodstawowych działających na terenie powiatu wągrowieckiego i skierowany był do ich uczniów. Ankieta została przygotowana w narzędziu FORMS udostępnianym przez firmę Microsoft.

Aby prawidłowo przeprowadzić badania metodą sondażu diagnostycznego, na początku kwestionariusza zostały zawarte informacje o adresatach i celu badań oraz o sposobie wykorzystania informacji.

Tab. 1. Analiza porównawcza uczestników badania

Jednostka	Liczba osób w wieku 15–19 lat	Liczba respondentów	Odsetek respondentów w ogólnej liczbie (w %)	Odsetek osób korzystających z PKP i PKS (w %)	Odsetek osób, których czas przejazdu trwa powyżej 30 minut (w %)	Odsetek osób, których pora przyjazdu przypada na więcej niż 30 minut przed rozpoczęciem lekcji (w %)
Wągrowiec (1)	1200	88	7,33	17	27	47
Damasławek (2)	314	25	7,96	80	75	100
Gołańcz – miasto (4)	204	27	13,24	70	21	89
Gołańcz – obszar wiejski (5)	279	38	13,62	74	39	85
Mieścisko (2)	351	35	9,97	63	23	50
Skoki – miasto (4)	211	11	5,21	100	55	63
Skoki – obszar wiejski (5)	290	9	3,10	89	25	75
Wapno (2)	149	29	19,46	97	75	100
Wągrowiec (2)	690	59	8,55	56	27	61

Objaśnienia: (1) – gmina miejska, (2) – gmina wiejska, (4) – miasto w gminie miejsko-wiejskiej, (5) – obszar wiejski w gminie miejsko-wiejskiej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS (liczba osób w wieku 15–19 lat) oraz przeprowadzonego badania.

Badanie zawierało łącznie 28 pytań, były to pytania zarówno zamknięte (z jedną lub większą liczbą możliwych odpowiedzi), jak i otwarte. Zapytano uczniów o miejsce zamieszkania (rozdzielenie na miasto i wieś), posiadanie prawa jazdy i samochodu. W następnej kolejności zapytano o sposób dojazdu do szkoły, czas, jaki zajmuje dojazd, i godzinę przyjazdu do szkoły. Poproszono również o wyrażenie opinii na temat pory przyjazdu i przedstawienie dogodniejszej godziny przybycia. W końcowych pytaniach poproszono ankietowanych o wyrażenie opinii na temat cen biletów oraz własnych zachowań transportowych w związku z sytuacją epidemiczną w kraju.

W konstrukcji kwestionariusza zastosowano format pytania warunkowego (Babbie 2005), tak aby osoby biorące udział w badaniu nie odpowiadały na pytania ich niedotyczące, co zwiększyło przejrzystość kwestionariusza dla tych osób.

Udział w badaniu był dobrowolny, w związku z tym zachodzi obawa, że pewna grupa osób mogła chętniej uczestniczyć w badaniu (osoby z obszarów gorzej skomunikowanych chętniej odpowiadałyby na pytania kwestionariusza). Przeanalizowano stosunek liczby respondentów do liczby mieszkańców w wieku 15–19 lat danej jednostki (tab. 1). Ponadto pod uwagę wzięto odsetek odpowiedzi wskazujących na korzystanie z transportu publicznego (PKP i PKS), a także czas jazdy powyżej 30 minut oraz czas przyjazdu wcześniej niż 30 minut przed rozpoczęciem zajęć. Takie wskaźniki zostały arbitralnie wybrane jako te, które wpływają na gorsze skomunikowanie i mogłyby sprawić, że dane osoby chętniej uczestniczyłyby w badaniach.

W celu uniknięcia sytuacji, w której okazałoby się, że wyniki badania są zaburzone przez udział tylko grupy osób z obszarów defaworyzowanych, postanowiono przeprowadzić analizę korelacji za pomocą współczynnika korelacji Pearsona (Ostasiewicz, Rusnak, Siedlecka 2001). Charakterystyczny dla zależności korelacyjnej jest fakt, że określonym wartościom jednej zmiennej są przyporządkowane ściśle określone wartości drugiej zmiennej. Współczynnik korelacji Pearsona przyjmuje wartości z przedziału $[-1;1]$ i jest miarą siły związku liniowego między cechami. W analizach statystycznych zwykle się zakłada, że jeśli współczynnik korelacji wynosi:

- mniej niż 0,2 – brak związku liniowego między badanymi cechami;
- 0,2–0,4 – zależność liniowa jest wyraźna, lecz niska;
- 0,4–0,7 – zależność umiarkowana;
- 0,7–0,9 – zależność znaczna;
- powyżej 0,9 – zależność bardzo silna (Ostasiewicz, Rusnak, Siedlecka 2001).

Współczynnik korelacji Pearsona został obliczony za pomocą oprogramowania Statistica 13.

Analiza została przeprowadzona między:

- A) odsetkiem respondentów a odsetkiem osób korzystających z PKP i PKS;
- B) odsetkiem respondentów a odsetkiem osób, których czas przejazdu trwa powyżej 30 minut;
- C) odsetkiem respondentów a odsetkiem osób, których pora przyjazdu przypada na więcej niż 30 minut przed rozpoczęciem lekcji.

Zastosowano współczynnik korelacji Pearsona, który dał następujące wyniki:

- A) 0,139 – zależność liniowa wyraźna, lecz niska;
- B) 0,322 – zależność liniowa wyraźna, lecz niska;
- C) 0,521 – zależność umiarkowana.

Taki rozkład współczynnika korelacji pozwala odnieść wyniki badania ankietowego do całego powiatu. Ponadto wynik nie jest zaburzony przez odpowiedzi z pewnego kręgu osób (szczególnie tych z gorzej skomunikowanych obszarów), co zwiększa wiarygodność uzyskanych rezultatów.

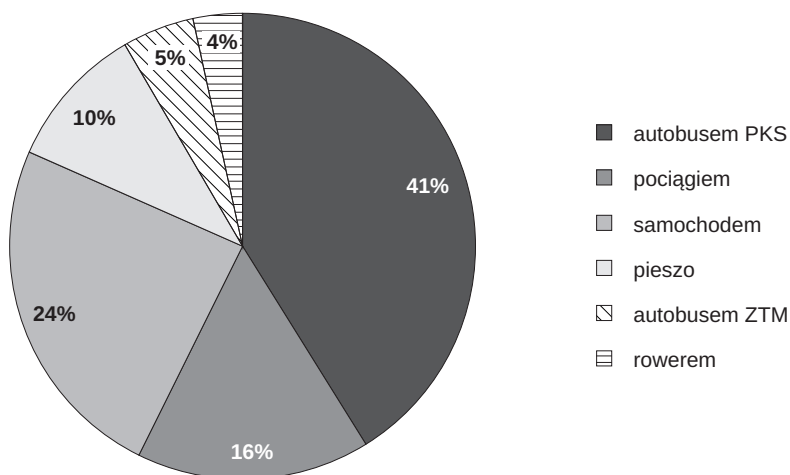
Rezultaty

W badaniu wzięło udział 321 osób (co stanowi 8% ogólnej liczby uczniów) – wszyscy respondenci uczęszczają do szkół ponadpodstawowych na terenie powiatu wągrowieckiego.

Na pytanie dotyczące miejsca zamieszkania, które miało przynieść informację o typie jednostki osadniczej, 189 osób odpowiedziało, że mieszka na wsi, a 132 osoby jako miejsce zamieszkania wskazały miasto. Uzyskano również odpowiedź na pytanie, czy miejsce zamieszkania respondentów jest miejscem pobierania przez nich nauki. W wypadku młodzieży zamieszkującej obszary wiejskie wszystkie osoby odpowiedziały, że dojeżdżają do szkoły do miasta, z kolei wśród osób

mieszkających w mieście 93 osoby wskazały, że zamieszkują to miasto, w którym pobierają naukę, a 39 osób – inne miasto.

W kolejnej części badania zapytano o środek transportu wybierany przez uczniów w celu dotarcia do szkoły (ryc. 2). Najczęściej wybieranym środkiem transportu był autobus (41%). Przewozy autobusowe na terenie powiatu wągrowieckiego są zorganizowane przez PKS Piła, z kolei w mieście Wągrowiec funkcjonuje komunikacja miejska. Z odpowiedzi uczniów wynika, że duży odsetek osób korzysta z indywidualnych środków transportu. Samochodem dojeżdża co czwarty ankietowany. Kolejnym środkiem transportu pod względem liczby osób z niego korzystających okazał się pociąg (16%). Na terenie powiatu wągrowieckiego kolejowe przewozy pasażerskie obsługują Koleje Wielkopolskie. Pieszko na zajęcia uczęszcza 10% osób. Kategorię „autobusem ZTM” zazna- czyło 5% respondentów, a kategorię „rowerem” – nieco ponad 4% badanych uczniów.

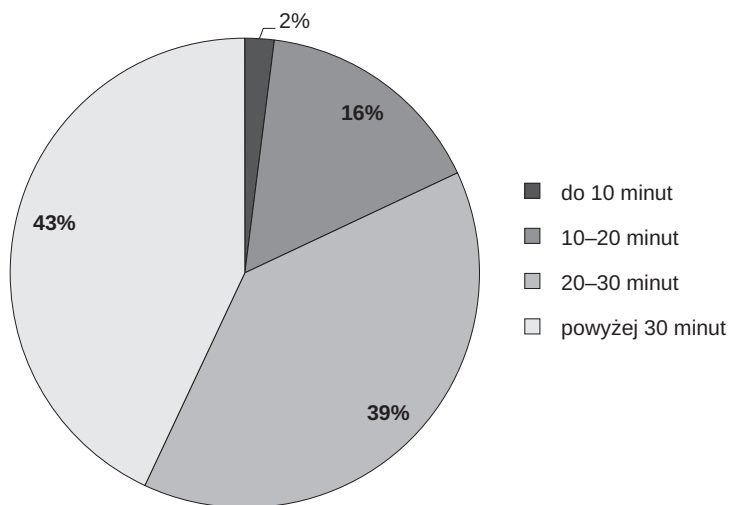


Ryc. 2. Udział środków transportu wybieranych przez młodzież

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Po zidentyfikowaniu środków transportu, jakimi uczniowie dojeżdżają do szkół, respondentów zapytano o samą podróż. W tym wypadku podzielono odpowiedzi dotyczące podróży ze względu na środek transportu, jakim się one odbywają.

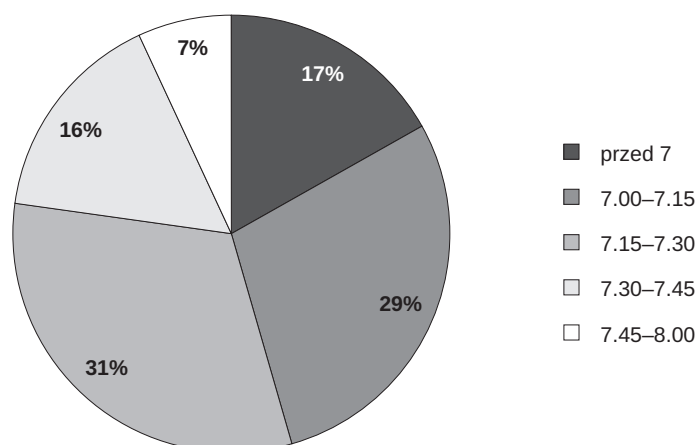
Autobusem dojeżdżają 132 osoby. W pierwszej kolejności zapytano o czas przejazdu (ryc. 3). Najwięcej osób odpowiedziało, że spędza w autobusie więcej niż 30 minut. Sumując odpowiedzi „20–30 minut” i „powyżej 30 minut”, można wskazać, że ponad 80% respondentów podróż do szkoły zajmuje około pół godziny.



Ryc. 3. Czas przejazdu uczniów do szkół

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Następnie zapytano o godzinę, o której przyjeżdża autobus do miejscowości, w której znajduje się szkoła (w szkołach zajęcia zaczynają się zwykle o 8.00) (ryc. 4).

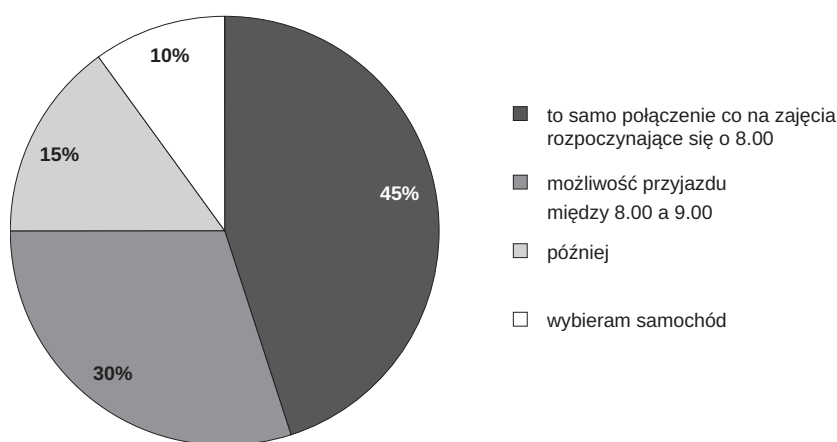


Ryc. 4. Czas przyjazdu autobusu

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Osoby te zapytano, czy to dobra pora przyjazdu. Spośród osób, które twierdziły, że nie jest to dobra godzina przyjazdu, 45% wskazało, że wolałoby, żeby autobus przyjeżdżał między 7.30 a 7.45, z kolei 41% – między 7.15 a 7.30, a tylko 14% jako dogodną godzinę przyjazdów wybrało czas między 7.45 a 8.00.

W kolejnej części ankiety zapytano dojeżdżających autobusem, jak wygląda ich sytuacja związana z dojazdami, gdy lekcje zaczynają później (ryc. 5).

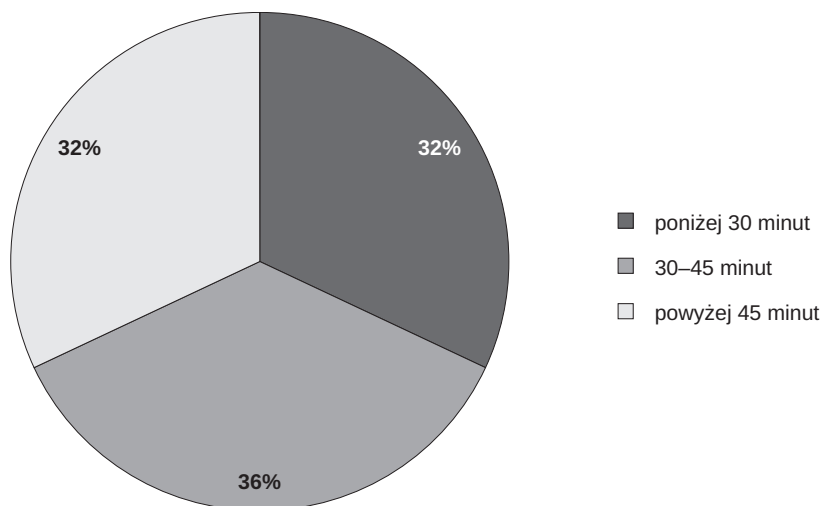


Ryc. 5. Możliwość wyboru połączeń w wypadku konieczności dojazdu na późniejszą godzinę niż 8.00

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na podstawie uzyskanych danych można stwierdzić, że połączenia transportu publicznego są dostosowane do dowozu *stricto* do szkół. Warto zaznaczyć, że 10% osób w wypadku rozpoczęcia się zajęć w szkole później niż o godzinie 8.00 wybiera samochód, żadna z tych osób nie korzysta z pociągu.

Następne pytanie dotyczyło powrotu ze szkoły (ryc. 6). Wszystkie osoby dojeżdżające autobusami również tym środkiem transportu wracają do domu. Wśród tych osób żadna nie wybiera pociągu jako środka transportu, którym można byłoby powrócić do domu.

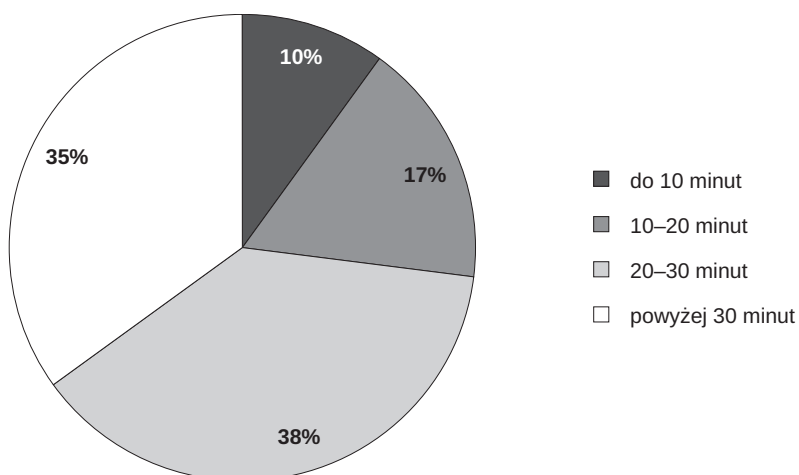


Ryc. 6. Czas oczekiwania na połączenie autobusowe po lekcjach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na końcu tej części kwestionariusza zapytano podróżujących o ceny biletów, które – zdaniem 85 badanych osób – są za drogie (47 osób stwierdziło, że cena jest korzystna).

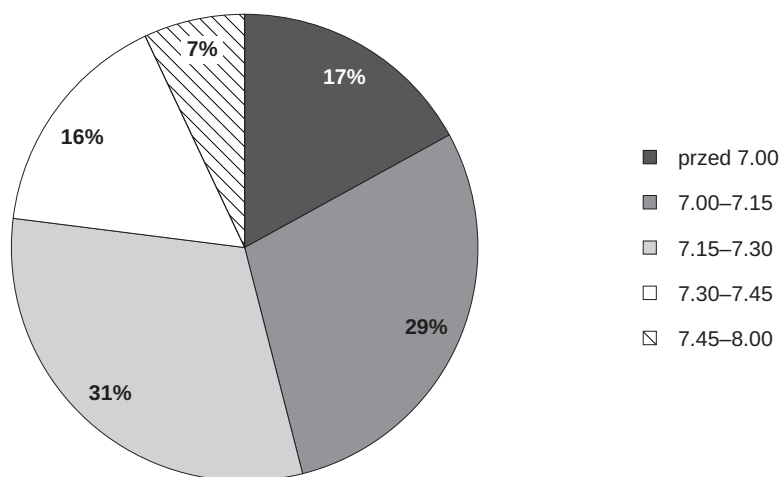
Drugim rodzajem publicznego środka transportu, z którego mogli korzystać ankietowani, jest pociąg. Dojeżdżają nim 52 badane osoby. W pierwszej kolejności zapytano o czas przejazdu.



Ryc. 7. Czas przejazdu do szkół uczniów korzystających z pociągu

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podobnie jak w wypadku dojazdów autobusowych, większość (73%) osób w pociągu spędza ponad 20 minut. W następnej kolejności zapytano o godzinę, o której pociąg przyjeżdża przed rozpoczęciem zajęć (w szkołach zajęcia zaczynają się o 8.00) (ryc. 8).



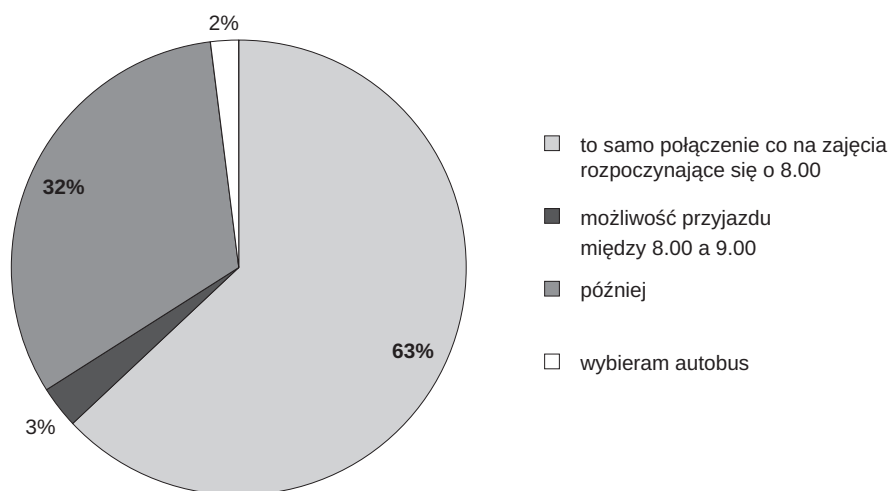
Ryc. 8. Czas przyjazdu pociągu

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Należy podkreślić, że 77% osób jest w miejscowości, w której odbywają się zajęcia szkolne, ponad 30 minut przed ich rozpoczęciem.

Trzy czwarte ankietowanych podkreśla, że ich pociąg przyjeżdża o dobrej porze, 15% osób uważa, że za wcześnie, a pozostałe 10% badanych twierdzi, że pociągi przyjeżdżają za późno. Spośród osób, według których pociągi przyjeżdżają za wcześnie bądź za późno, 62% twierdzi, że pociągi powinny przyjeżdżać między 7.30 a 7.45, z kolei pozostałe 38% respondentów uważa, że przyjazd powinien następować między 7.15 a 7.30. Możliwości przyjazdu po godzinie 7.45 nie wybrała żadna osoba.

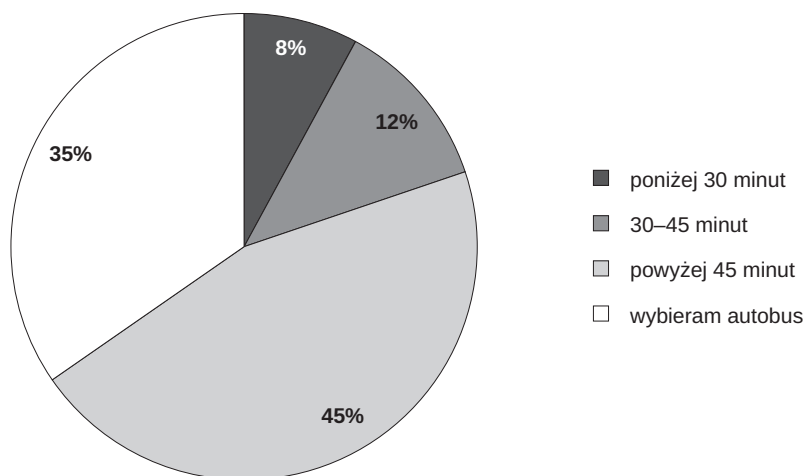
Podobnie jak w wypadku dojazdów autobusowych, uczniowie korzystający z pociągów w wypadku rozpoczynania zajęć na późniejszą godzinę niż 8.00 w zdecydowanej większości (63%) nie mają innej możliwości dojazdu na zajęcia niż to samo połączenie, które wybierają, żeby dotrzeć na zajęcia rozpoczynające się o 8.00 (ryc. 9).



Ryc. 9. Możliwość wyboru połączeń w wypadku konieczności dojazdu na późniejszą godzinę niż 8.00

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Warto podkreślić, że żadna z tych osób nie wybiera jako alternatywy samochodu. Powrót ze szkoły wygląda zdecydowanie inaczej niż u uczniów korzystających z komunikacji autobusowej (ryc. 10). Sytuacja ta jest odmienna zwłaszcza dlatego, że jedna trzecia osób dojeżdżających do szkoły pociągiem, żeby nie czekać na połączenie powrotne, wybiera powrót autobusem.

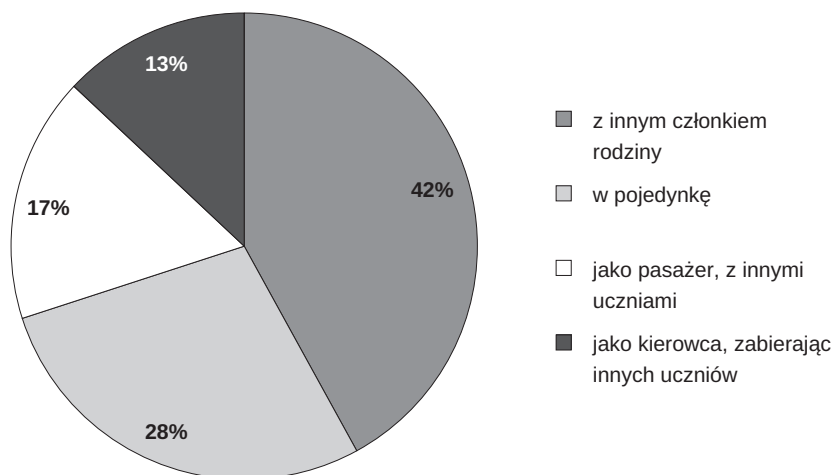


Ryc. 10. Czas oczekiwania na połączenie kolejowe po lekcjach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W ostatnim pytaniu dotyczącym podróży pociągiem ankietowani wypowiedzieli się co do cen biletów: 29 badanych uczniów uznało, że ceny biletów są za wysokie, pozostali (23 osoby) zaś stwierdzili, że cena jest korzystna.

Po charakterystyce publicznych środków transportu należy zwrócić uwagę, że dojazdy samochodem stanowią bardzo duży odsetek odpowiedzi. Łącznie samochód jako środek transportu do szkoły wskazało 78 ankietowanych (ryc. 11).



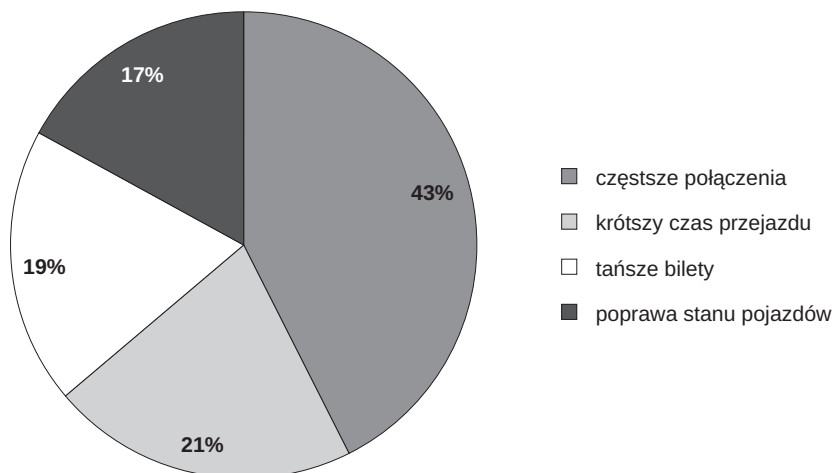
Ryc. 11. Dojazdy samochodem do szkół

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Warto pokreślić, że uczniowie najczęściej (42%) dojeżdżają samochodami wraz z innym członkiem rodziny.

Jako atut dojeżdżania samochodem do szkoły najczęściej (36%) wskazywano możliwość bezpośredniego dojazdu i powrotu, krótszy czas dojazdu (26%) i większą wygodę (26%). Na fakt, że dojazdy samochodem są tańsze, wskazało 9% badanych. Inne argumenty przemawiające na korzyść samochodu wybrało 3% badanych. Osoby dojeżdżające samochodami zostały zapytane, czy jest coś, co mogłoby sprawić, że przesiadłyby się na transport publiczny: 45 osób wskazało, że

nie ma takiej możliwości, pozostałe 33 osoby widzą takie rozwiązanie. Osoby, które byłyby skłonne zamienić samochód na publiczny środek transportu, zostały zapytane o to, co mogłoby je przekonać (ryc. 12).



Ryc. 12. Odpowiedzi na pytanie o to, co przekonałoby osoby dojeżdżające do szkoły samochodem do zmiany na środek transportu publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Pieszo na zajęcia do szkoły uczęszcza 10% respondentów. Najczęstszym (80%) tego powodem jest bliskość miejsca zamieszkania, mniejsza liczba badanych wskazywała brak dogodnych połączeń (9%), brak samochodu (6%) oraz inne przyczyny (6%).

Rower wybrało niecałe 3,5% badanych. Najczęstszym (30%) tego powodem jest bliskość miejsca zamieszkania, na kolejnych miejscach znalazły się: brak samochodu (23%), brak dogodnych połączeń (17%), inne przyczyny (30%).

Uczniów zapytano także o posiadanie prawa jazdy – 22% badanych ma już takie uprawnienia. Kolejne pytanie, jakie zadano wszystkim respondentom, dotyczyło posiadania samochodu. Twierdząco na to pytanie odpowiedziało 18% ankietowanych. Uczniów zapytano również o to, czy gdyby posiadali samochód, to dojeżdżaliby nim do szkoły. Na to pytanie odpowiedź twierdzącą dało 55% osób, tylko 15% osób stwierdziło, że nie jeździłoby w takim wypadku samochodem do szkoły, a 30% nie było zdecydowanych.

Na zakończenie kwestionariusza, w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju, zapytano respondentów, czy zmienili środek transportu. Większość (68%) badanych nie zmieniła sposobu dojazdu do szkoły, 13% respondentów zauważyło, że połączenia autobusowe są rzadsze, a 8% osób miało takie spostrzeżenie dotyczące połączeń kolejowych. W związku z pandemią 9% osób przesiadło się na samochód, a 2% zmieniło sposób podróżowania.

Dyskusja

Karen Lucas (2004) zauważyła, że osoby zajmujące się badaniami nad wykluczeniem społecznym są mniej zainteresowane faktem, że nie ma transportu dostępnego dla ludzi, a bardziej konsekwencjami wynikającymi z braku możliwości dostępu do kluczowych kwestii poprawiających jakość życia, takich jak zatrudnienie, edukacja, opieka zdrowotna. W ten sposób następuje oddalenie się od tradycyjnego podejścia systemowego do świadczenia usług transportowych w kierunku perspektywy polityki społecznej bardziej zorientowanej na ludzi i opartej na ich potrzebach. Badaczka podkreśla, że warto dbać o równość szans w dostępie do kluczowych usług. Podobne podejście jak Karen Lucas (2004) ma również Tomasz Komornicki (2019), który twierdzi, że wykluczenie transportowe skutkuje ograniczoną dostępnością do placówek szkolnych oraz placówek służby zdrowia. Z punktu widzenia społeczeństwa kluczowa jest jednak dostępność w wymiarze regionalnym i lokalnym, szczególnie do rynku pracy, oraz dostęp do większości usług podstawowych.

Warto podkreślić, że problem wykluczenia transportowego jest:

- wielowymiarowy, tj. można go umiejscowić zarówno w sytuacji jednostki, której dotyczy, jak i w procesach, instytucjach i strukturach w społeczeństwie;
- ma charakter relacyjny, tj. niekorzystna sytuacja jest postrzegana w bezpośrednim porównaniu z normalnymi stosunkami i działalnością pozostałej części populacji;
- ma charakter dynamiczny, tj. zmienia się w czasie i przestrzeni, a także w ciągu życia osoby, której to dotyczy (Lucas 2012).

Podobnie do wielowymiarowości zagadnienia podchodzą Jędrzej Gadziński i Michał Beim (2009), którzy twierdzą, że dostępność transportu publicznego determinowana jest przez kilka wymiarów, m.in. czasowy, ekonomiczny, administracyjny, przestrzenny, informacyjny czy techniczny.

Ważnym atutem powiatu wągrowieckiego jest atrakcyjna oferta kolejowa dzięki Poznańskiej Kolei Metropolitalnej, lecz dotyczy to tylko kilku miejscowości, które leżą przy linii kolejowej. Brak połączeń autobusowych nie wynika jedynie z pomijania miejscowości mających dostęp do stacji kolejowych, ale przede wszystkim z ograniczonej oferty w pozostałych miejscowościach. Co więcej, w weekendy nie jeździ w powiecie żaden autobus regionalny. W dni robocze w czasie wakacji aż 60% mieszkańców powiatu pozbawionych było połączeń autobusowych. Przeprowadzone badania pokazały, że istnieje duży problem z dostępnością transportu publicznego. Wynika on przede wszystkim z nieatrakcyjnej oferty autobusowej, nastawionej na obsługę dowozu uczniów do szkół. Poza okresem zajęć szkolnych większość kursów się nie odbywa, przez co transport autobusowy nie jest atrakcyjny dla osób dojeżdżających regularnie do pracy (Beim i in. 2019). Długi czas dojazdów oraz przedwczesne przybywanie do miejscowości, w której uczniowie pobierają naukę, zostały zidentyfikowane w badaniu. Sprawiają one, że transport publiczny nie jest w stanie podołać konkurencji ze strony innych sposobów podróżowania, zwłaszcza samochodem osobowym. Zakup jednego lub kilku samochodów przez gospodarstwo domowe wydaje się racjonalnym zachowaniem, szczególnie w wypadku występowania niesatysfakcjonującej podaży usług transportu zbiorowego. Dotyczy to także gospodarstw ubogich, gdyż brak możliwości przemieszczania się w znacznym stopniu ogranicza dostępność do różnych aktywności, w tym pracy i edukacji. Stąd taki zakup powinien być traktowany bardziej w kategoriach inwestycji niż aktu konsumpcji dobra luksusowego. Takie zachowania mieszkańców są podobne do opisanego wcześniej zjawiska motoryzacji wymuszonej. Warto jednak podkreślić, że zakup samochodu nie jest rozwiązaniem dla osób, które nie mogą z niego korzystać z innych względów (np. bardzo młodego lub podeszłego wieku). Dodatkowy problem stanowią również stosunkowo wysokie koszty tej formy transportu: zakupu i użytkowania oraz zewnętrzne – społeczne i środowiskowe (Żmuda-Trzebiatowski 2016).

Młodzież uczęszczająca do szkół ma nie najlepiej przystosowany transport autobusowy. Potwierdzają to odpowiedzi na pytania dotyczące czasu przejazdu, czasu przyjazdu i czasu odjazdu z miejscowości, w której mieści się szkoła. Prawie połowa ankietowanych przyjeżdża na zajęcia 45 minut (lub wcześniej) przed ich rozpoczęciem, a ponad trzy czwarte badanych czeka dłużej niż 30 minut na zajęcia. Warto podkreślić także czas przejazdu, który dla prawie połowy uczniów trwa powyżej 30 minut. Kolejnym aspektem wskazującym na wykluczenie transportowe jest możliwość przyjazdu na późniejszą lekcję (na inną godzinę niż 8.00). W tym wypadku 45% osób nie ma innej możliwości niż przyjazd tym samym autobusem, który wybraliby na dojazd na godzinę 8.00 (10% osób w takiej sytuacji wybiera dojazd samochodem). Ważnym elementem wskazującym na wykluczenie transportowe młodzieży szkolnej jest czas oczekiwania na połączenie powrotne. Tylko 32% osób ma autobus powrotny w czasie do 30 minut po zakończeniu zajęć, pozostałe osoby muszą czekać dłużej – nawet powyżej 45 minut (32%).

Trochę inaczej kształtuje się sytuacja w wypadku dojazdów pociągami. W odpowiedzi na pytanie o czas oczekiwania na zajęcia trzy czwarte badanych uczniów twierdzi, że czeka krócej niż 30 minut na zajęcia. Jeśli chodzi o czas trwania podróży, to 35% respondentów wskazuje, że jest to ponad 30 minut, dla pozostałych osób jest to czas krótszy niż pół godziny. Kolejnym aspektem wskazującym na wykluczenie transportowe także w wypadku dojazdów pociągami jest możliwość przyjazdu na późniejszą lekcję (na inną godzinę niż 8.00). W tym wypadku 63% osób nie ma innej możliwości niż przyjazd pociągiem tej samej relacji, który wybraliby na dojazd na godzinę 8.00. Należy wspomnieć o czasie oczekiwania po skończonych zajęciach na powrotny pociąg: 46% osób

musi na takie połączenie czekać dłużej niż 45 minut, a 35% osób jako środek transportu wybiera autobus.

Warto podkreślić, że ponad połowa (55%) badanych stwierdziła, że gdyby miała samochód, dojeżdżałaby nim do szkoły, 15% respondentów zadeklarowało zaś, że nie korzystałoby z tego środka transportu. Pozostali ankietowani nie mieli zdania na ten temat.

Duży odsetek ankietowanych (30%) wybiera samochód jako środek transportu do i ze szkoły. Jest to spowodowane bezpośrednio dojazdem, krótszym jego czasem oraz większą wygodą. Nieco ponad 40% osób twierdzi, że mogłoby się przesiąść z samochodu na transport publiczny, ale pod warunkiem zapewnienia częstszych połączeń, tańszych biletów i krótszego czasu przejazdu.

W celu poprawy atrakcyjności transportu publicznego należy zmierzać do lepszego skomunikowania obszarów, które są istotnymi celami podróży, i do poprawy integralności istniejącej sieci transportowej (Gadziński, Beim, 2010). Z kolei Paweł Żmuda-Trzebiatowski (2016) uważa, że jednym ze sposobów przeciwdziałania wykluczeniu może być wprowadzenie przez samorządy darmowego lokalnego transportu publicznego. Jak zauważają Michał Wolański, Wiktor Mrozowski i Mateusz Pieróg, transport zbiorowy na obszarach pozamiejskich nie był zadaniem chętnie podejmowanym przez samorządy lokalne – w zakresie zarówno przygotowywania się do aktywnego kształtowania sieci komunikacyjnej, jak i zaangażowania finansowego (ograniczonego do wywiązywania się z obowiązków nałożonych przez Prawo oświatowe). Zdaniem autorów, luka, jaka powstała przez niską częstotliwość kursowania autobusów, jest doskonałym miejscem na stworzenie alternatywnej dla PKS spółki przewozowej, którą mogłaby stworzyć jedna z gmin lub związek międzygminny. Pod uwagę można wziąć także uruchomienie przewozów przez osobę prywatną. Taka sytuacja nie wymaga w początkowej fazie posiadania autobusów, lecz kilku busów, które na regularnych często obsługiwanych liniach byłyby rozwiązaniem alternatywnym dla PKS Piła. Kolejną możliwością jest stworzenie lokalnego portalu podróżnego, na którym osoby jadące w danym kierunku mogłyby „ogłaszać się” i zabierać osoby potrzebujące w tym czasie transportu (Wolański i in. 2016).

Literatura

- Banister D., 1994, „Equity and Acceptability in Internalising the Social Costs of Transport”, w: *Internalising the Social Costs of Transport*, Paris: European Conference of Ministers of Transport, OECD, s. 153–175.
- Barry B., 2002, „Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income”, w: J. Hills, J. Le Grand, D. Piachaud (red.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Beim M., Błazczek A., Dąbrowska A., Dębiak P., Olczyk A., 2019, „Badania dostępności publicznego transportu zbiorowego w podregionie piłskim”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, t. 22, nr 4, s. 95–118.
- Błazewski M., 2019, „Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego”, w: J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki (red.), *Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 11–20.
- Church A., Frost M., Sullivan K., 2000, „Transport and Social Exclusion in London”, *Transport Policy*, nr 7, s. 195–205.
- Currie G., Richardson T., Smyth P., Vella-Brodrick D., Hine J., Lucas K., Morris J., Kinnear R., Stanley J., 2009, „Investigating Links Between Transport Disadvantage, Social Exclusion and Well-Being in Melbourne – Preliminary Results”, *Transport Policy*, nr 16, s. 97–105.
- Dulak M., Jakubowski B., 2018, *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku> [dostęp: 5.09.2021].
- Gadziński J., Beim M., 2009, „Dostępność przestrzenna lokalnego transportu publicznego w Poznaniu”, *Transport Miejski i Regionalny*, nr 5, s. 10–16.
- Gadziński J., Beim M., 2010, „Dostępność czasowa celów podróży przy dojazdach lokalnym transportem publicznym w Poznaniu”, *Transport Miejski i Regionalny*, nr 3, s. 9–13.
- Kawa M., Kuźniar W., 2017, „Skala zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym”, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 3, s. 329.
- Kenyon K., Lyons G., Rafferty J., 2003, „Transport and Social Exclusion: Investigating the Possibility of Promoting Social Exclusion Through Virtual Mobility”, *Journal of Transport Geography*, nr 10, s. 207–219.

- Komornicki T., 2019, *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, s. 11–12.
- Levitas R., Pantazis C., Fahmy E., Gordon D., Lloyd E., Patsios D., 2007, *The Multi-Dimensional Analysis of Social Exclusion*, Bristol: Department of Sociology and School for Social Policy, Townsend Centre for the International Study of Poverty, Bristol Institute for Public Affairs, University of Bristol.
- Lucas K., van Wee B., Maat K., 2016, „A Method to Evaluate Equitable Accessibility: Combining Ethical Theories and Accessibility-Based Approaches”, *Transportation*, t. 43, s. 473–490.
- Lucas K., 2012, „Transport and Social Exclusion: Where are We Now?”, *Transport Policy*, nr 20, s. 105–113.
- Lucas K., 2004, *Running on Empty: Transport Social Exclusion and Environmental Justice*, Bristol: Policy Press.
- Moseley M.J., 1979, *Accessibility: The Rural Challenge*, London: Methuen.
- Ostasiewicz S., Rusnak Z., Siedlecka U., 2001, *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Piróg D., 2010, „Sondaż diagnostyczny w badaniach z zakresu dydaktyki geografii – wybrane determinanty responsywności”, w: S. Liszewski (red.), *Obszary metropolitarne we współczesnym środowisku geograficznym*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 415–425.
- Preston J., Rajé F., 2007, „Accessibility, Mobility and Transport-Related Social Exclusion”, *Journal of Transport Geography*, nr 15, s. 151–160.
- Sobczak M.J., 2016, „Wstęp”, w: M.J. Sobczak (red.), *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 9.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082).
- Wolański M., Mrozowski W., Pieróg M., 2016, „Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4.
- Żmuda-Trzebiatowski P., 2016, „Dostępność transportowa, a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym”, *Autobusy: Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe*, nr 17, s. 754–759.

Relationships Between Geographical and Virtual Proximity in Cluster Organisations

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 3(85)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499538506

Anna Lis

Gdansk University of Technology, Faculty of Management and Economics,
ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk; e-mail anna.lis@pg.edu.pl;
ORCID: 0000-0002-1527-7796

Adrian Lis

Collegium Civitas, plac Defilad 1, XII piętro, 00-901 Warszawa; e-mail: adrian.lis@civitas.edu.pl;
ORCID 0000-0003-4801-704X

Abstract

The purpose of the paper is to explore the relationships between geographical and virtual proximity in cluster organisations (COs). The authors report the findings from a qualitative study conducted in four COs in Poland. The basic technique for collecting and analysing data was an in-depth individual interview and qualitative content analysis. The research has shown that the relationships between geographical and virtual proximity depend on the cooperation level and the role of the CO. The findings presents a broader view on cluster cooperation as a phenomenon based on geographical proximity which facilitates personal interactions, but needs to be supported by various ICT tools.

Keywords

cluster, cluster organisation, proximity, geographical proximity, virtual proximity, cooperation

Relacje między bliskością geograficzną i wirtualną w organizacjach klastrowych

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie relacji między bliskością geograficzną i wirtualną w organizacjach klastrowych. Autorzy przedstawiają wyniki badań jakościowych przeprowadzonych w czterech organizacjach klastrowych działających w Polsce. Podstawowymi technikami zbierania i analizowania danych był pogłębiony wywiad indywidualny oraz jakościowa analiza treści. Badania pokazały, że relacje między bliskością geograficzną i wirtualną zależą od poziomu zaawansowania współpracy i roli organizacji klastrowej. Badania prezentują szersze spojrzenie na współpracę klastrową jako zjawisko bazujące na bliskości geograficznej, ułatwiającej osobiste interakcje, wspierane przez różne narzędzia ICT.

Słowa kluczowe

klastery, organizacja klastrowa, bliskość, bliskość geograficzna, bliskość wirtualna, współpraca

1. Introduction

For years, there has been a discussion in the literature about the role of common location for the development of cooperation among business entities. On the one hand, the role of geographical proximity in the development of interactions among enterprises is emphasised, the more so as geographical proximity can – based on the overlap mechanism – support the development of other, non-spatial dimensions of proximity. This applies especially to social (e.g. Malmberg and Maskell 2006; Hansen 2015) and cognitive proximity (Boschma 2005; Guerini et al. 2013; Paci et al. 2014). There is ample evidence that geographical proximity supports the establishment and development of relationships based on trust, especially on individual level (social proximity), and also promotes

collective learning and the flow of tacit knowledge (cognitive proximity) which is difficult to transfer over greater distances. On the other hand, more and more authors begin to de-emphasise the role of geographical proximity, all the more so since geographical proximity can be partially or even completely replaced by other dimensions of proximity based on the substitution mechanism. In the era of ICT technologies, this dimension of proximity is becoming increasingly marginalised, while communicative proximity (with particular emphasis on virtual and temporary geographical proximity), which can bring cooperating entities similar benefits as geographical proximity, is gaining importance.

However, there is no convincing evidence of “distance death” in the literature. Representatives of the trend emphasising the importance of geographical proximity for the development of cooperation point out that, despite the ubiquitous globalisation processes, most contacts still involve direct interactions between entities in geographical proximity (Weterings 2006; Boschma and Wal 2007; Suire and Vicente 2009; Hoekman et al. 2010; Boschma et al. 2014). Equally importantly, despite the fact that new communication technologies enable and facilitate building and developing contacts “at a distance”, they have not managed to eliminate (at least so far) the need to strengthen and consolidate relationships through face-to-face meetings, at least temporarily placing two or more entities in geographical proximity (Rallet and Torre 1999). Also, the sharing of tacit knowledge (difficult to achieve based on virtual proximity) can take place thanks to geographical proximity, i.e. during periodic face-to-face meetings of people involved in specific activities.

Due to the lack of clear findings regarding the role of geographical proximity in the development of inter-organisational cooperation, there is still a cognitive gap in this area. This problem is all the more important due to changes in companies caused by the SARS-CoV-2 pandemic. In the current pandemic conditions, the marginalisation of geographical proximity in favour of virtual proximity and the increasing use of ICT is clearly visible.

Taking the above into account, the purpose of this paper is to explore the relationships between geographical and communicative proximity occurring in the form of virtual proximity based on the use of ICTs. These relationships are discussed in terms of three mechanisms of interaction between geographical and communicative proximity, described in the literature: complementarity, substitution and overlap. These three types of relationships are explored in the study within a framework provided by the previously developed original concept of the trajectory of development of cooperative relationships in cluster organisations (COs), which distinguishes four levels of cluster cooperation advancement, as well as three main roles and 12 specific roles cluster organisations can fulfill (Lis 2018; Lis and Lis 2021). The adopted optics of qualitative research (relatively rare in research on geographical proximity) allowed for an in-depth exploration of the analysed area, which in turn translated into a better understanding of the phenomenon of cluster cooperation, especially in the context of selected dimensions of proximity.

The research goes beyond the state-of-the-art knowledge in relation to the concept of industrial clusters and the concept of proximity by exposing a broader view on cluster cooperation based on a common location and network of direct personal contacts, but increasingly supported by a variety of ICT tools. The conducted study indicates that geographical proximity still remains a factor of much greater importance than virtual proximity for fulfilling the roles COs play, and thus for the development of cooperation relationships in the COs. It is worth adding here that the authors were interested in all relatively permanent acts of cooperation taking place among cluster entities (from simple information exchange to advanced business cooperation).

Additionally, the paper focuses on COs, i.e. entities which in the literature are often referred to as bottom-up clusters or cluster initiatives (Sölvell et al. 2003; Lindqvist et al. 2013). Despite the popularity of COs (especially in the EU countries), this is a mostly unexplored area. The vast majority of papers in the literature refer to clusters in geographical or economic terms, and only a few of them address clusters as organisations, presenting experiences especially from countries from Central and Eastern Europe (CEE) (e.g. Pavelkova et al. 2015; Balog 2016; Lis 2019; 2019; Žižka et al. 2018). However, this type of formalised clusters is worth exploring as it is particularly well suited to analysing the relationships occurring between geographical and virtual proximity and the impact of these two types of proximity on the development of inter-organisational cooperation.

The discourse is organised in the following manner. The first section presents a literature review on the role of proximity in the development of cooperation in industrial clusters, with particular emphasis on geographical and communicative proximity, taking into account virtual proximity. The second section provides a detailed methodology description, while the third reports the empirical results. Finally, discussion and conclusions are provided in the final sections.

2. Literature review

Cluster is a concept introduced into the literature by Porter (1998; 2008), although this is not the only concept emphasising the importance of a shared location for the development of cooperation networks. There are many other older and contemporary theories on the links between economic entities operating in geographical proximity and the consequences of these links for economic growth and development (such as industrial district, innovative milieu, regional innovation system or innovation ecosystem). All these theories emphasise the significance of trust as an important determinant of cooperation, and geographical proximity, facilitating the development of relationships.

However, geographical proximity is only one of the dimensions of proximity described in the current literature. Proximity is a complex and multidimensional concept (Boschma 2004; 2005; Jakobsen and Steinmo 2016; Torre 2014). In this paper, the concept of proximity should be understood as the similarity of a specific set of features that two or more organisations have in a specific context (e.g. organisational, cognitive, social, etc.).

The term “proximity” is merely a commonly used term that refers to a set of specific aspects; however, the list of these aspects is not complete or unambiguous. As reported by Klimas (2011), more than 30 different dimensions of proximity can be found to be discussed in the literature. Researchers most often refer to the five dimensions of proximity proposed by Boschma: geographical, cognitive, social, organisational and institutional proximity (Boschma 2004; 2005; Boschma and Frenken 2010; Boschma et al. 2014; Balland et al. 2015).

Nevertheless, a systematic review of the literature shows that geographical proximity is the most frequently studied dimension of proximity; it is also the most difficult to modify, the most basic and the earliest-noticed dimension. It is worth adding that the domination of research on geographical proximity results, *inter alia*, from the fact that research in this area is conducted mainly within economic geography. In turn, in the case of management sciences, cognitive proximity and social proximity arouse much more interest.

The term “geographical proximity” should be understood as the relation of a given entity being located in a specific point of physical space within a small distance (physical or temporal) to other entities significant from a given point of view (Boschma et al., 2014; Boschma 2005; Torre and Rallet 2005; Gilly and Torre 2000). As far as geographical proximity is concerned, relatively to specific assumptions, the physical, spatial, locational, co-locational or functional proximity could be referenced (Klimas 2020). The concept of a cluster strongly reflects the important consequences sharing one place in the physical space has for business entities embedded in a specific area. The topic of geographical proximity is already emphasised in the definition of a cluster – a cluster is defined as a geographical concentration of entities (Porter 1998; 2008). The small distance between the enterprises (but also other common location factors: a cultural community, a common language and a common system of values) fosters informal relationships. In turn, numerous and repeated interactions between cluster partners can turn into lasting, trust-based business relationships. Strongly localised processes create and maintain the competitive advantage of a region and entities operating in this region.

Geographical proximity is also indicated as the source of the privileged position of local enterprises in accessing, creating and disseminating knowledge (Jaffe et al. 1993; Audretsch and Feldman 2004). This issue was also discussed by Boschma who noted that enterprises located near sources of knowledge benefit more than those more distant. The more of these potential sources of knowledge in a given area, the greater the benefits local entities would expect (Boschma 2005). In turn, the shorter the distance between the partners, the lower the cost of sharing knowledge and information, and the more efficient the communication between individual entities (Doloreux 2002). Besides, strengthening the trust between partners of a particular cooperative relationship requires

frequent interactions, and this condition is much easier to meet in a situation of physical proximity. Such interactions located in one area may be additionally reinforced by being anchored in a uniform system of socio-cultural values and norms, known to all participants in the cooperative relationship (Simmie 2003).

An analysis of the most recent literature devoted to geographical proximity indicates, however, that although in most cases of contemporary research and analysis the coexistence of entities in one area was at least one of the factors positively influencing the development of cooperation, geographical proximity was rarely a sufficient condition for the establishment of effective cooperative relationships. For a positive effect of co-localisation, a simultaneous co-occurrence of other factors was necessary, including proximity in dimensions other than just geographical (i.a. Geerts et al. 2018; Davids and Frenken 2018; Boschma et al. 2017; Crescenzi et al. 2017; Drejer and Østergaard 2017; Korbi and Chouki 2017; Mascia et al. 2017; Kuttim 2016). Also the research conducted by Lis (2018) shows that “proximity”, i.e. the factor that has proved to be a noticeable one in the development of cooperation in COs, should not be considered only in its geographical dimension.

This reinforces the argument about the multidimensional nature of proximity and at the same time about the interdependence of all dimensions (Boschma 2005; D'Este et al. 2013) within their mutual interaction (Letaifa and Rabeau 2013). A review of the literature shows that geographical proximity can stimulate other dimensions of proximity, and is often replaced by them (Boschma 2005). According to Cooke (2006), the most important feature of geographical proximity is that it is a means to achieve many, if not all, other types of proximity. Therefore, the process of constructing and strengthening social, organisational, cognitive and institutional proximity that can arise between entities will be significantly complemented by those entities remaining in a spatially close relationship (Boschma 2005). Geographical proximity, although it is not a prerequisite for the establishment of cooperative relationships among economic entities, may support the creation of such relationships in other aspects of proximity – the effect of physical “neighbourhood” will always contribute to the formation of a specific “overlay” between the spatial dimension of proximity and its other dimensions (Malmberg and Maskell 2006). This particular link between geographical proximity and its non-spatial dimensions is very important for the reflections on the role of geographical proximity in the functioning of enterprises.

Hansen distinguished two mechanisms (Hansen 2015) that govern the relationships between the physical dimension of proximity and its other dimensions. The first is substitution (where one dimension substitutes another or others), when non-spatial forms of proximity can replace spatial proximity without losing the quality of an existing cooperative relationship or without reducing the chances of developing relationships that are in the process of forming. Strong links based on the substitution mechanism occur especially between geographical and social proximity. Social proximity established among partners can act as a neutraliser for the negative factor of physical distance (Guerini et al. 2013). The second mechanism is the overlap mechanism (where one dimension facilitates another or others), when geographical proximity facilitates the emergence and development of non-spatial forms of proximity. The third mechanism, which was not identified by Hansen but occurs even more often than the two mechanisms he lists, is complementarity. It consists in complementing geographical proximity with other dimensions of proximity that occur regardless of geographical proximity, or result from it, based on the overlap mechanism.

There are also approaches to geographical proximity that relegate it into the background or almost completely deprive it of importance in the process of creating and developing inter-organisational cooperation. More recently, there have been studies indicating that a small physical distance between entities may not affect their cooperation (Fontes and Sousa 2016; Guan and Yan 2016; Scherrer and Deflorin 2017; Ayoubi et al. 2017) or may even inhibit it (Fitjar 2016). The merit of this argument is growing stronger especially in the context of the development of ICT technologies, which partially remove the physical distance barrier.

This point of view reflects the shift of the focus of research interest towards communicative proximity, a concept that does not even appear amongst the identified types of proximity by Boschma, but is increasingly emphasised in the literature, due to the perceived relationship between proximity and inter-organisational communication (Romijn and Albu 2002; Torre 2014; Klimas 2020). Communicative proximity encompasses three main components of communication. The first

component – relational proximity referring to both indirect and direct communication (Eklinder-Frick et al. 2011) – relates to inter-organisational (organisation-organisation) relationships dedicated to meeting business targets, compliance with procedures and executing operations fundamental for those collaboration-oriented interactions. It is important to emphasise that the strength of inter-organisational contacts does not include informal and interpersonal contacts classified as social proximity (Eklinder-Frick et al. 2011). The second component includes virtual proximity (electronic proximity) consisting in indirect communication at distance facilitated by ICT (Zeller 2004). Virtual proximity is determined by the frequency and intensity of communication, the involvement of communicating parties as well as Internet access (Klimas 2020). The third component is temporary geographical proximity consisting in direct, face-to-face but time-bound contact (Torre 2008; 2014; Boschma et al. 2014; Knoben and Oerlemans 2006).

The need to acknowledge the communicative dimension of proximity stems also from the fact that it could be perceived as complementary to, substitutional for (Morgan 2004) or moderating (D'Este et al. 2013) geographical proximity (Klimas 2020). This applies especially to virtual proximity, which is becoming equivalent to or even more significant than geographical proximity due to the growing mobility, development of ICT technologies, accelerating Internet speed and other effects of the global digital revolution.

3. Research methods

The paper reports the results of an explorative, qualitative study aimed at analysing the relationships between geographical and virtual proximity, which can be understood as one form of communicative proximity. This is a part of a larger research project whose goal was to identify the levels of advancement in the cooperation among enterprises in selected COs in Poland (Lis 2018). The questions the current study attempted to answer were as follows:

- What is the significance of geographical proximity (based on face-to-face contacts) and virtual proximity (based on the use of ICTs) in fulfilling the roles by COs?
- What are the relationships between geographical and virtual proximity in fulfilling the COs' roles? Which mechanisms (i.e. complementarity, substitution and overlap) govern these relationships?

In our study, we were based on the abduction approach (Peirce 1931–1958), which refers to the study of facts and the development of theories which explain these facts (Cunningham 1998), but these explanations are only hypothetical. We discovered the relationships between geographical and virtual proximity as a result of the analysis and interpretation of the collected data, and we used abduction to create the best explanations for our observations. The research process began with empirical research, which allowed first to identify the relevant categories, and then the relationships between them. Finally, our discoveries prompted us to conduct the literature review to use state-of-the-art knowledge as a theoretical background for our findings.

The research was carried out in the first half of 2016 in four purposefully selected cluster organisations in Poland. In the selection of Cos, the extreme cases logic was used to ensure maximum variability and diversity within the research field. The basic factors for the selection of COs for the study were location and industry, size of the CO and its organisational maturity (duration, scope of activity, etc.). Some of these factors were the differentiating criteria (e.g. sector, size), the remainder were the criteria based on similarity (such as location, duration, scope of activity). With the economic sector as the main differentiating criterion, the research was conducted in two COs representing the ICT industry (the Mazovia Cluster ICT, Interizon: the Pomeranian Region ICT Cluster) and two from the metal industry (Metal Cluster of the Lubuskie Province, Metal Working Eastern Cluster). In addition to the economic sector, another important differentiating criterion was the size of the organisation – the studied ICT clusters were much larger (with 200 and 130 members, respectively), while the metal clusters should be assessed as medium-sized (35 and 78 members). All four COs were established at a similar time (in the 2007–2009 periods) and have a regional range.

Table 1. The axial coding

No.	Category	Peculiarities
1	Levels of cooperation	Level I "Integration at the unit level" Level II "Allocation and integration at the process level" Level III "Impact on the environment" Level IV "Creation and integration at the organisational level"
2	General roles	Direct resource supplier (DRS) Broker (BR) Integrator (INT)
3	Specific roles	I.1. Informer I.2. Information exchange platform I.3. Social integrator II.1. Donor II.2. Resource exchange platform II.3. Process integrator III.1. Information tube III.2. Connector with the environment III.3. Lobbyist-visionary IV.1. Mentor IV.2. Common resource creation platform IV.3. Organisation integrator
4	Benefits	Access to information Access to knowledge Networking Development of relationship Increase the quality / reduce costs Impact on the external environment Development of cooperation
5	Dimensions of proximity	Geographical proximity Virtual proximity
6	Mechanisms	Complementarity Substitution Overlap

Source: own elaboration.

The basic techniques of data collection were in-depth individual interviews and document analyses (cluster documents and web resources), which ensured methodological and data triangulations (Maxwell 2005). In total, 35 interviews were conducted (17 in the ICT COs and 18 in the metal COs) with the cluster coordinators and members. The sample was composed of the company owners or top managers as well as individuals chosen to represent the organisation in the CO. The interview questions were divided into the following sections: forms of cooperation in the COs, involvement of the coordinator and members in the COs, creating opportunities and achieving benefits in the COs, and flows of knowledge and information in the COs. The selection of the above thematic blocks resulted from the objectives set out within the larger study.

The data analysis and interpretation were based on content analysis and coding. We used qualitative content analysis (Hsieh and Shannon 2005; Glaser and Strauss 1999) as the main procedure to analyse the interviews. As far as the coding schemes are concerned, each statement was assessed with reference to previously identified themes to arrive at inductively delimited codes from the collected data (Glaser and Strauss 1999). The analysis included three steps, i.e. open, axial and selective coding. At the open coding stage some common themes emerging from the interviews in each CO were identified (for instance, these were: "broker", "access to information", etc.). In the second stage – axial coding – we classified each theme with respect to the six distinguished categories and their characteristics: levels of cooperation, general roles, specific roles, benefits, dimension of proximity and mechanisms (Tab. 1). At the final, selective coding stage, the categories and their characteristics were horizontally grouped to define the mechanisms that occur between geographical and virtual proximity, with reference to the obtained benefits and roles (specific and general) fulfilled by COs at each of the four distinguished levels of cooperation (Tab. 2).

Table 2. The selective coding

Cat. 1. Levels of cooperation	Cat. 2. General roles	Cat. 3. Specific roles	Cat. 4. Benefits	Cat. 5. Dimensions of proximity	Cat. 6. Mechanisms
Level I "Integration at the unit level"	Direct resource supplier (DRS)	I.1. Informer	Access to information	Geographical Virtual	Complementarity Substitution
	Broker (BR)	I.2. Information exchange platform	Access to information Networking	Geographical Virtual	Complementarity Substitution
	Integrator (INT)	I.3. Social integrator	Access to information Development of relationship	Geographical Virtual	
Level II "Allocation and integration at the process level"	Direct resource supplier (DRS)	II.1. Donor	Access to information	Geographical Virtual	Complementarity Substitution
	Broker (BR)	II.2. Resource exchange platform	Access to knowledge Networking	Geographical Virtual	Complementarity Substitution
	Integrator (INT)	II.3. Process integrator	Increase the quality / reduce costs	Geographical Virtual	Complementarity Substitution
Level III "Impact on the environment"	Direct resource supplier (DRS)	III.1. Information tube	Access to information	Geographical Virtual	Complementarity Substitution
	Broker (BR)	III.2. Connector with the environment	Access to knowledge Networking	Geographical Virtual	Complementarity Substitution
	Integrator (INT)	III.3. Lobbyist-visionary	Impact on the external environment	Geographical Virtual	Complementarity
Level IV "Creation and integration at the organisational level"	Direct resource supplier (DRS)	IV.1. Mentor	Access to knowledge	Geographical Virtual	Complementarity
	Broker (BR)	IV.2. Common resource creation platform	Access to knowledge Networking	Geographical Virtual	Complementarity
	Integrator (INT)	IV.3. Organisation integrator	Development of cooperation	Geographical Virtual	Complementarity

Source: own elaboration.

4. Results

4.1. The roles of cluster organisations at different levels of cooperation

Previous research (Lis 2018; Lis and Lis 2021) established that cooperation in COs takes different forms, which can form a hierarchical system consisting of four levels of cooperation (Tab. 2, cat. 1). The defined levels of cooperation determine the trajectory of the development of cooperative relationships in COs. These levels, identified with regard to the main objectives indicating the key type of activity in COs, were subsequently ranked according to the cooperation markers that reflected the approach of cluster entities to the activities, goals and interests set within a cluster (individual approach – collective approach). At level I, the main objective is to create a base network of relationships among cluster partners. At level II, two objectives are defined: facilitating the access to the increased pool of resources and improving the quality of products and services or reducing costs. At level III, the primary objective is to achieve an impact on the external

environment of the CO, while level IV cooperation aims to create shared added value by pooling resources of the cluster members. As research shows, regardless of the differences between the four levels of cluster cooperation, at each of these levels COs may play three main roles: a Direct Resource Supplier, a Broker and an Integrator. Despite the fact that COs play those roles at all levels of cooperation, each role is affected by the specific nature of a particular level. This interaction of role and level allowed to distinguish 12 specific roles – three on each level of cooperation (Tab. 2, cat. 1-3).

The first two identified roles (DRS and BR) fit within the resource theory approach – they relate to supplementing own resources with resources at the disposal of other cluster entities. Thus they are focused either on ensuring access to a certain set of resources in the CO (DRS) or on facilitating resource exchanges and creating a platform for such exchanges co-managed by constituent entities of the cluster organisation (BR). Entities associated in COs can gain access to a wide range of resources: financial, human, material, information, knowledge, etc. However, as virtual proximity and its relationship with geographical proximity are the main areas of interest in this study, the focus of the inquiry has been shifted towards resources specific to virtual proximity – information and knowledge.

As previous research indicates, the pool of resources obtained in COs depends on both the level of cooperation and the role played by the given CO at this level. At each level of cluster cooperation there are relational resources that determine the development of cooperative relationships among the members. With the transition to higher levels of cooperation, the availability of this type of resources may increase (which means strengthening the relationships among selected cluster partners), facilitating access to other types of resources. In addition to relational resources, cluster members receive access to information, except that at each level of cooperation the pool of information is different. At level I, cluster entities gain access to general information, first of all about other members, and secondly – about the immediate environment of the CO (I.1 & I.2). At level II, information is more detailed – suitably selected and personalised, and therefore better suited to the profile and needs of the cluster entities (II.1 & II.2). At level III, the cluster members have priority in obtaining significant information about the socio-economic environment (III.1. & III.2), while at level IV they also gain access to confidential information (IV.1 & IV.2). At this highest level of cooperation, new knowledge is also generated between the cooperating entities, through the cooperation relationships. However, it is reserved only for a limited group of trusted partners.

The third of the identified roles of COs (INT) refers to various dimensions of integration occurring among cluster entities. Integration within COs can be considered as a complex process, which consists – in the first place – of social integration (I.3), i.e. integration at the individual level, including persons representing enterprises associated in the CO. This type of integration leads to the development of relationships within a given CO and is typical of level I. Integration at higher levels of cooperation in COs is the result of social integration, and its specific characteristics result from the level of advancement of partner cooperation. At level II, integration of selected processes in cluster enterprises takes place (II.3), which may lead to an improvement in the quality of their products (or services) or a reduction in the costs of their business activity. In a broader perspective, process integration is to facilitate undertaking the most advanced forms of cluster cooperation (at level IV). The integration occurring at the last two levels of cluster cooperation aims to unite entrepreneurs around common goals (level III and IV) or common interests (level IV). At level III, there is broadly understood industry integration (III.3); common goals are primarily the result of industry affiliation and colocation (e.g. functioning in the same industry, in the same region). At level IV, there is gradual organisational integration among selected cluster enterprises (IV.3), which begins to combine common interest. This type of integration occurs as a result of cooperation in the implementation of joint projects, development of joint products (or services) or launching joint economic activity.

4.2. The importance of geographical and virtual proximity in fulfilling the roles by cluster organisations

Direct Resource Supplier

The research findings demonstrate that the COs operated in the role of Informer (level I) in both the physical and virtual proximity of the cluster members (Tab. 3). The main activities of the COs in this role included the acquisition and distribution of information relevant to the cluster members. The information was primarily of a general nature and was provided both in person, during meetings, and via electronic media (websites, mailings). In the role of Donor (level II), the COs still provided information using both face-to-face contacts and ICT, but it was now information carefully selected by the coordinators or other persons delegated to do so as part of COs (in terms of the criterion of greatest suitability for cluster entities) – in the electronic version it most often took the form of a newsletter for members. Being an Information Tube (level III) meant the distribution of information from the outside to the inside of the CO, as well as the dissemination of information on the CO's activities outside the CO. This was done both in person and via ICT – such as rapid publication of relevant information on the Internet via Twitter. The last role – Mentor (level IV) – was associated with knowledge rather than information. In the context of face-to-face meetings, it meant the opportunity for transferring both codified and non-codified (tacit) knowledge. On the other hand, virtual proximity created through the use of ICT enabled mainly (if not only) transfer of codified knowledge.

Table 3. Geographical and virtual proximity in the COs acting as a Direct Resource Supplier

Specific roles	Benefits	Selected quotations	
		Geographical proximity	Virtual proximity
I.1.	• Access to information	• “Despite the fact that the information is on our website, it is better to get information directly.” (A5)	• “Mailings usually concern one issue, for example today it will be sent regarding a project that can be joined.” (D2)
II.1.		• “The information I share in the cluster is filtered by me [as a coordinator]. I want less information, but more valuable, because [otherwise] it will become spam.” (D2)	• “In general, I don't like having a cluttered mailbox, but I think that a newsletter is a sensible solution in a cluster. [...] The newsletter contains selected information, the life of the cluster looking a little back and a little forward.” (D6)
III.1.		• “If I get an invitation to a meeting from any institutions, I don't go there, because this knowledge will be unstructured. I get a lot of knowledge from the cluster coordinator who analyses and knows which projects are worth participating in.” (D5)	• “We've had a Twitter account for about two months, it's cool because we send various information immediately, for example about our meeting at the ministry.” (D2)
IV.1.	• Access to knowledge	• “Codified knowledge ‘for everyone’ is in practice ‘for no one’ [...] And the worst thing we can do is put everything in one place and say: you have everything there. No one will enter such an encyclopaedia of knowledge. You need a man who will adapt it.” (D3)	• “If we would like to collect and codify knowledge from various thematic areas, this would be knowledge at the Internet level.” (D8)

Source: own elaboration.

Broker

Considering the functioning of the surveyed COs in the role of Broker slightly changes the perspective – the COs are now observed not as information and knowledge providers but as intermediaries, facilitating access to various types of resources for their members.

The research findings show that the COs in the role of Information Exchange Platform (level I) were focused on creating for their members cooperation conditions in which the exchange and flow of information was as fast and simple as possible (Tab. 4). The activities of COs in the role of Resource Exchange Platform (level II) included being a platform, but not only for sharing of general information by cluster members, but primarily for sharing specific information that was of particular importance to them. As the study demonstrates, valuable activity in this area was the creation of an information database on the cluster members, with ICT playing an important role in this process. The collection of data on the cluster companies had to take place in the form of in-person meetings, because only in face-to-face relationships it was possible to flexibly take into account additional factors (whose significance was revealed during meetings). The role of Connector with the environment (level III) emphasises the visibility of the COs "outside" and their relationships with the environment. In the case of the surveyed COs, being a Broker in the specific role of the Connector with the environment manifested itself primarily in creating conditions conducive to establishing new, and developing the existing relationships with entities outside the COs. To achieve this goal, both geographical proximity (cluster members' meetings with representatives of institutions and organisations outside the COs) and virtual proximity (mailings tailored to the specific industry, properly developed COs' websites, etc.) were used. In the role of Common Resource Creation Platform (level IV), the tasks related to knowledge sharing among the cluster members and networking for the purpose of acquiring valuable members for teams (task and project) created within the COs came to the fore. Stimulating face-to-face contact was an important element of the activities undertaken

Table 4. Geographical and virtual proximity in the COs acting as a Broker

Specific roles	Benefits	Selected quotations	
		Geographical proximity	Virtual proximity
I.2.	• Access to information • Networking	• "Direct contacts cannot be replaced. The written word does not convey the intention of the interlocutor and it is difficult to ask for details that can be a sensitive element of the contract. If you tell me that you deal with employee outsourcing and I grow strawberries, maybe I can find you an employee. It is difficult to convey otherwise." (C5)	• "We had an interactive meeting room once a month, such a virtual room that gathers people with whom we want to talk, allows us to exchange information. I was waiting for these meetings, it is a substitute for face to face contact." (C5)
II.2.		• "We even wanted to make a database of companies [...] about what equipment the company has, what its capacity is. But the companies did not want to share it [...] It is easier for them to share it in person." (A5)	• "I convinced the coordinator to make such a knowledge base [...] To describe companies well, that if I search for a specific tag, then companies that know something in a given area will be shown." (C2)
III.2.		• "The deputy minister comes to the cluster and says what the competitions will look like in six months. This is important information for them." (D1)	• "The cluster is such an information tube. If some government agencies were to send some information to all of us, it would not go in the same way as a personalised, intelligent email." (C5)
IV.2.	• Access to knowledge • Networking	• "In the Internet age, if I'm looking for a partner for a project, I shouldn't have any problems with that. Only that companies do not know what to write on websites, so that it is clear. [...] I am a bit of a translator. I have several meetings a week and I always remember important issues. And then when I get an important project, I have several potential entities that may be interested in it." (C2)	• "There is less ICT in our ICT cluster than you might think. I am very sceptical about ideas such as the portal for technological knowledge exchange. Informal exchanges of knowledge are crucial, not formal." (D1)

Source: own elaboration.

by the studied COs playing this role. The previously established personal relationships between individual members played an important role here, while the role of ICT was very limited.

Integrator

As our findings show, when examined in the Integrator roles, the COs showed noticeable differences in the importance of proximity dimensions depending on the cooperation level reached by the cluster. Probably the most noticeable difference in comparison with the perspectives discussed earlier (DRS and Br) is the extremely strong link between the role of Integrator on the first level of cooperation (Social Integrator) and geographical proximity (Tab. 5).

Table 5. Geographical and virtual proximity in the COs acting as an Integrator

Specific roles	Benefits	Selected quotations	
		Geographical proximity	Virtual proximity
I.3.	• Access to information • Development of relationship	• "Information ... I think it's not in the newsletter. I think it is passed on in informal conversations. You can meet and talk on various topics, and after repeated meetings to share knowledge on various topics – certainly the cluster helps in this." (D7)	• "IT tools do not completely replace face-to-face contact, because business is made up of people, not some records with data." (A7)
II.3.	• Increase the quality / reduce costs	• "We wanted to create conditions in the cluster for creating and testing prototypes. Companies would use prototypes for their own purposes. The basic barrier would probably be location." (A7)	• "In a cluster, it would be easier to adopt certain standards and implement them for similar companies [...] This can also be done remotely using the Internet." (B4)
III.3.	• Impact on the external environment	• "Companies meet and try to stimulate regional policy in the context of, for example, supporting the space sector." (D1)	• "We have fought for the metal industry's inclusion in smart specialisation. [...] Without our meetings in the cluster, I think that this would not have been possible." (B2)
IV.3.	• Development of cooperation	• "From the cluster's point of view, it's important that you can do something in one place, even software products. A lot of scripting teams work together in the same place, because sometimes one word can inspire." (C3)	• "The tool is able to help in the design of technology, but you need someone who will develop relationships in the team." (A7)

Source: own elaboration.

The role of Social Integrator requires the COs playing this role to undertake highly specific actions. Social integration, i.e. the development of multilateral personal relationships connecting individual cluster members, took place in conditions of geographical proximity, i.e. physical co-existence. The results show that there was no possibility of engaging ICT in the process of social integration. The research findings demonstrate that virtual proximity played a greater role when COs acted as Process Integrators (level II). The main goal of COs in this role was to improve the quality of offered products (or services) or to reduce the costs of functioning as a result of cluster cooperation. It was possible to use ICT to support improving the quality (in the form of creating shared standards of operation), while cost-oriented activities had to be largely carried out in person (e.g. negotiations with suppliers, service providers, etc.). Being a Lobbyist-visionary (level III), and thus exerting influence on the external environment, required the COs to operate primarily via face-to-face communications. Virtual proximity played a secondary role here. It was similar in the case of the role of Organisation Integrator (level IV) – as our results show; it was not possible to carry out this type of integration "at a distance". However, it should be emphasised that this type

of integration was the most difficult and rarely implemented by the studied COs, even in the conditions of geographical proximity of the cluster partners. It required developed personal relationships (based on previous cooperation and trust built in this way), exchange of tacit knowledge (without the use of any medium) and being in the same place. Virtual proximity turned out to be of a minor importance also in this case.

4.3. Relationships between geographical and virtual proximity in fulfilling the roles by cluster organisations

Direct Resource Supplier

Considering the relations between geographical and virtual proximity in the role of the DRS, it can be seen that in the case of Informer and Donor roles, virtual proximity can perform both the function of complementarity and substitution with respect to geographical proximity (Tab. 6).

The complementarity mechanism consisted in supplementing the information obtained in COs in the form of face-to-face contacts with the information published or sent by COs using ICT. The study also revealed a substitution mechanism, where no additional context was needed for the proper understanding of messages consistent with the role of Informer and Donor – the content of the message was enough. An important feature of ICT mediated activities carried out by COs in the first two identified roles was the time-independence of the published message (it appears immediately after publication and remains available until further notice).

COs acting as an Information Tube involved a narrower use of virtual proximity. While virtual proximity could complement the activities undertaken personally by cluster members (facilitating agreeing the meeting dates or setting their details), their complete effective replacement was simply impossible. This was even more evident in the role of Mentor – transmission of codified knowledge only (which the use of ICT enabled) was severely limiting, as for effective and full transfer of knowledge its additional non-codified, informal context (tacit knowledge) must be taken into account, and this is, according to the interviewed COs, possible only through face-to-face contacts. However, no overlap mechanism was observed in any of the four roles assigned to DRS between the two analysed types of proximity: geographical and virtual.

Table 6. Relationships between geographical and virtual proximity in the COs acting as a Direct Resource Supplier

Specific roles	Benefits	Mechanisms		
		Complementarity	Substitution	Overlap
I.1.	- Access to information: - Flow and selection of general information	- Flow of general information - Removing time restrictions - Removing distance restrictions	Flow of general information	–
II.1.				
III.1.				
IV.1.	- Access to knowledge: - Knowledge flow and codification	- Removing time restrictions - Transfer of codified knowledge	–	

Source: own elaboration.

Broker

The research findings demonstrate that the issues of complementarity and substitutions of geographical proximity by virtual proximity in the context of cluster activities in the Broker's role are quite similar to the role of DRS. Similarly to the previously described role, no overlap mechanism was found here, either.

As the study revealed, for Information Exchange Platform and Resource Exchange Platform roles, virtual proximity acted both as an element complementing relationships based on geographical proximity, where COs acted as a platform for the exchange of general and detailed information

(complementarity), and to a limited extent replacing it (some substitution) (Tab. 7). The substitutability referred only to some specific types of activities undertaken by the members of the studied COs, primarily meetings that could be carried out easier and faster by means of ICT (when relevant key participants were not available in person). It is therefore not an unconditional replacement, but, in principle, a “temporary” replacement. In no case, however, did virtual proximity completely replace geographical proximity. Both the simple sharing of information about resources and the priority in accessing such information favoured relationships formed and maintained face-to-face.

Table 7. Relations between geographical and virtual proximity in the COs acting as a Broker

Specific roles	Benefits	Mechanisms		
		Complementarity	Substitution	Overlap
I.2.	• Access to information: – Exchange of information (detailed) – Priority in accessing relevant information	• Flow of short and simple messages • Presentation of the business profile of cluster companies	• Removing distance restrictions (for certain activities)	–
II.2.	• Networking: – Contact interactivity – Cooperation animation, motivation – Lifting the barrier of distrust	• Removing distance restrictions		
III.2.				
IV.2.	• Access to knowledge: – Exchange of knowledge • Networking: – Creating teams (task and project)	• If (and only if) trust has already developed among cluster partners • If (and only if) temporary geographical proximity is maintained	–	

Source: own elaboration.

The functioning of the COs in the role of Connector with the environment meant focusing on networking and shaping cooperation with entities outside the COs. In these activities, ICT played supporting (complementary) roles, while it was impossible for virtual proximity to replace geographical proximity. The last of the identified Broker roles – Common Resource Creation Platform – was not only the most difficult to achieve by the surveyed COs and their members, but also the most demanding in terms of in-person contact. The study has shown that, in this role, geographical proximity could not be replaced with virtual proximity (no substitution mechanism existed). However, it was possible for a mechanism of complementarity to occur, but this depended on the existence of previously developed personal relationships between the cluster partners, based on established trust.

Integrator

Following the path of Integration strongly influenced the importance and the function of virtual proximity in the surveyed COs. Virtual proximity was typically only marginally useful on this path, which was reflected in a significantly lower use of ICT in joint activities undertaken by the members of the studied COs (Tab. 8).

This particularly applied to the mechanism of substituting virtual proximity for geographical proximity, as in most of the identified Integrator roles (with the exception of Process Integrator) virtual proximity could not be regarded as a substitute for geographical proximity and face-to-face relationships. In addition, where COs acted as a Social Integrator, virtual proximity could not be used even to complement face-to-face communication. Sharing of relevant information, overcoming anonymity and establishing and developing relationships required the parties to establish and maintain face-to-face communication.

In the other three Integrator roles, COs made some, if limited, use of virtual proximity (in the context of complementarity mechanism). In the role of Process Integrator – virtual proximity supported tasks that do not require partner collocation (marketing, quality, sales, etc.); in the role of Lobbyist-visionary, it facilitated communicating selected plans and activities of the COs and their

members to the general public, and, in the role of Organisation Integrator, virtual proximity complemented activities supporting project teams and cooperation within the value chain (subject to the cluster members establishing at least a temporary geographical proximity). It is worth noting that no overlap mechanism was observed in the Integration path (just as in the previous two roles).

Table 8. Relationships between geographical and virtual proximity in the COs acting as an Integrator

Specific roles	Benefits	Mechanisms		
		Complementarity	Substitution	Overlap
I.3.	• Access to information: – Exchange of information (informal, confidential) • Development of relationship: – Making contacts – Breaking the barrier of distrust	–	–	–
II.3.	• Increase the quality / reduce costs	• Implementation of processes that do not require partner colocation (quality, marketing, group purchases, etc.)		
III.3.	• Impact on the external environment	• Achieving common goals	–	
IV.3.	• Access to knowledge: – Exchange of knowledge • Development of relationships: – Trust development and verification • Development of cooperation – Cooperation in task and project groups – Cooperation in the value chain	• Achieving common interests • Provided that trust develops among cluster partners • Provided temporary geographical proximity is established	–	

Source: own elaboration.

5. Discussion

Our research shows that sharing the same location seems to be a prerequisite for cooperation at each of the four identified levels of intra-cluster cooperation and in relation to each of the 12 roles assumed by COs. In order to effectively meet the objectives set for COs, it is necessary to transform the impersonal relationships between relatively anonymous “generic” cluster members and develop personal relationships based on trust, as well as to continuously verify the level of this trust by assessing the attitudes of the cluster partners. These require face-to-face communications, which affects the development of social proximity. This determines the extent to which virtual proximity is used as a replacement or supplement for physically staying in the same location (geographical proximity). In the DRS and BR roles, virtual proximity is complementary to geographical proximity – it is a tool enabling the development of relationships initiated during face-to-face meetings of people involved in the activities of a given CO (Tab. 9).

Virtual proximity contributes to improving virtual processes (primarily because virtual acts are instantaneous and to some extent distance-independent) and creating and maintaining the public image of both the CO and its members (via websites and social media). The substitutability of geographical proximity by virtual proximity can be observed in the DRS and BR paths, but not at the highest level of cluster cooperation (level IV) in the two roles identified at that level: IV.1 and IV.2. The specificity of both of the abovementioned roles requires the physical presence of partners so that the activities envisaged under these roles can be carried out effectively. These are based primarily on personal relationships (built on trust), reducing the risks inherent in cooperation and enabling the flow of tacit knowledge.

We observed an even more limited use of virtual proximity to support activities anchored in geographical proximity when we analysed the Integrator role. Cluster organisations acting as an INT at various levels of their functioning cannot treat virtual proximity as a replacement for geographical proximity (except for one role, II.3). Integration was clearly associated with the presence of the cluster members in the same or very close locations. The hardware infrastructure and software that

Table 9. Relations between geographical and virtual proximity in the cluster organisations

Levels of cooperation	Roles		Mechanisms		
	General	Specific	Complementarity	Substitution	Overlap
I	DRS	I.1.	+	+	–
	BR	I.2.	+	+	–
	INT	I.3.	–	–	–
II	DRS	II.1.	+	+	–
	BR	II.2.	+	+	–
	INT	II.3.	+	+	–
III	DRS	III.1.	+	+	–
	BR	III.2.	+	+	–
	INT	III.3.	+	–	–
IV	DRS	IV.1.	+	–	–
	BR	IV.2.	+	–	–
	INT	IV.3.	+	–	–

Source: own elaboration.

together make up the ICT tools used in COs turned out to be only an add-on that facilitates the process of integration of individual aspects of the cluster entities' operations – thus, they performed, at most, a complementary function in relation to geographical proximity. Their use, however, was strongly contingent on whether it was possible to develop relationships based on trust among the cluster entities (for this, prior in-person contact and sharing of positive experiences by persons involved in cluster activities were necessary).

At the end of the discussion, it is worth emphasising that our interest in virtual proximity found quite unexpected consequences in the form of addressing the currently most popular topic – the coexistence and cooperation of various entities (both individual and collective) in the conditions of limited possibility of using direct contacts (due to the SARS-CoV-2 pandemic). The publications cited in the literature part, although considering the role of geographical proximity and other types of proximity (as a supplement to or replacement of geographical proximity), for obvious reasons (no epidemics with global consequences such as the SARS-CoV-2 epidemic) did not take into account the importance of virtual proximity as currently one of the key dimensions of proximity. Therefore, the results of the research discussed in this paper, quite unexpectedly, gain significance in comparison with previous publications on the concept of proximity and its dimensions.

6. Conclusions

6.1. Contribution and practical implications

The findings add to the state-of-the-art knowledge related both to the concept of industrial clusters and the concept of proximity by presenting a new light on cluster cooperation as a phenomenon based in geographical proximity which facilitates personal interactions, but supported by virtual proximity and various ICT tools. Additionally, the study extended the reach of prior research as it has focused on clusters considered in organisational terms (COs, so far rarely a subject of research) and their role in achieving higher levels of cooperation and associated benefits for cluster entities.

Our study supports the notion, derived from the theoretical underpinnings, that geographical proximity is still important for the development of inter-organisational cooperation. In the light of our results, the “death of distance” announcement, repeated since the mid-1990s, seems to be very premature and much exaggerated. Despite the growing number of publications proposing arguments in favour of a marginalised role of geographical proximity in the process of establishing and strengthening cooperative relationships, this dimension of proximity should still be recognised as

a key one for stimulating and coordinating cooperation within COs. The fact that people and their aggregates (e.g. enterprises) exist, physically occupying a specific place in geographical space, is the obvious argument supporting this thesis. The need to pay continuous attention to the location and the closer and further geographical environment is one of the consequences of this physical and localised existence. A completely new perspective for research on geographical and virtual proximity is opening up in the era of the SARS-CoV-2 pandemic and the associated, forced and widespread online work. However, a longer period of time is needed to carry out in-depth analyses in this regard.

The empirical findings also offer some practical implications for COs' coordinators. The obtained results suggest that the knowledge about the links between geographical and virtual proximity and their influence on cluster cooperation can help COs achieve higher levels of development and fulfil their assigned roles at each level. This, in turn, may increase the pool of benefits that COs can offer their members.

6.2. Limitations and further research

The study has two main limitations. The first limitation is the relatively small sample that does not meet the criteria of representativeness, which limits the possibility of generalising the conclusions. Nevertheless, the assumptions made at the sampling stage (the logic of selecting the sample according to the extreme-cases rule in order to ensure maximum variability and diversity) allow for putting forward the thesis about a wider universality of the discovered patterns. The second limitation is subjectivity inherent to any study conducted in the field of social sciences, especially qualitative research. The qualitative interviews enabled the respondents to express their opinions freely, thus creating a broad field for mutual subjectivity. However, it was limited due to the methodological regime applied. Moreover, a specific limitation of the described study was also the time when it was conducted (just before the outbreak of the COVID-19 pandemic). Re-conducting this study in the near future could shed new light on the issue of virtual proximity and its role in the development of cluster cooperation.

Based on the study results, a conceptual on the study results the conceptual model taking into account the analysed relationships between geographical and virtual proximity should be developed for further investigation to verify its conceptual validity. As our study has implemented the abductive approach, which is logical but conjectural (Peirce 1931–1958), the only possibility of confirming the model inferred from our data is to validate it in subsequent empirical studies. Quantitative research on a large sample covering COs operating in various sectors of the economy would enable testing the patterns observed in the current study. The analysis of data collected in this way should include structural equation modelling, which allows for determining the directions of the analysed relationships.

References

- Audretsch, D. B., and Feldman, M. P., 2004, "Knowledge spillovers and the geography of innovation", in: J. V. Henderson, J.-F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, Amsterdam: Elsevier, 2713-2739.
- Ayoubi, C., Pezzoni, M., and Visentin, F., 2017, "At the origins of learning: Absorbing knowledge flows from within the team", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 134, 374-387.
- Balland, P.A., Boschma, R., and Frenken, K., 2015, "Proximity and innovation: From statics to dynamics", *Regional Studies*, 49(6), 907-920.
- Balog, M., 2016, "Development Factors of Cluster Organizations in the Slovak Republic", *Ekonomický Časopis*, 64(2), 149-168.
- Boschma, R., 2004, "Proximité et innovation", *Économie rurale*, 280(1), 8-24.
- Boschma, R., 2005, "Proximity and innovation: A critical assessment", *Regional Studies*, 39(1), 61-74.
- Boschma, R. A., and ter Wal, A. L., 2007, "Knowledge networks and innovative performance in an industrial district: The case of a footwear district in the South of Italy", *Industry and Innovation*, 14(2), 177-199.
- Boschma, R., Balland, P.-A., de Vaan, M., 2014, "The formation of economic networks: A proximity approach", in: A. Torre, and F. Wallet (eds.), *Regional Development and Proximity Relations*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 243-267.
- Boschma, R., Martín, V., and Minondo, A., 2017, "Neighbour regions as the source of new industries", *Papers in Regional Science*, 96(2), 227-245.
- Boschma, R.A., and Frenken, K., 2010, "The spatial evolution of innovation networks. A proximity perspective", in: R. A. Boschma, and R. Martin (eds.), *Handbook on Evolutionary Economic Geography*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 120-135.
- Cooke, P., 2006, "Bliskość, wiedza i powstawanie innowacji", *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, 21-47.
- Crescenzi, R., Filippetti, A., and Iammarino, S., 2017, "Academic inventors: collaboration and proximity with industry", *The Journal of Technology Transfer*, 42(4), 730-762.
- Cunningham, D. J., 1998, "Cognition as semiosis: The role of inference", *Theory & Psychology*, 8(6), 827-840.
- Dauids, M., and Frenken, K., 2018, "Proximity, knowledge base and the innovation process: Towards an integrated framework", *Regional Studies*, 52(1), 23-34.
- D'Este, P., Guy, F., and Iammarino, S., 2013, "Shaping the formation of university-industry research collaborations: what type of proximity does really matter?", *Journal of Economic Geography*, 13(4), 537-558.
- Doloreux, D., 2002, "What we should know about regional systems of innovation", *Technology in Society*, 24(3), 243-263.
- Drejer, I., and Østergaard, C. R., 2017, "Exploring determinants of firms' collaboration with specific universities: Employee-driven relations and geographical proximity", *Regional Studies*, 51(8), 1192-1205.
- Eklinder-Frick, J., Eriksson, L. T., and Hallén, L., 2011, "Bridging and bonding forms of social capital in a regional strategic network", *Industrial Marketing Management*, 40(6), 994-1003.
- Feser, E. J., 1998, "Old and new theories of industry clusters", in: M. Steiner (ed.), *Clusters and Regional Specialisation: On Geography, Technology, and Networks*, London: Pion, pp. 18-40.
- Fitjar, R. D., Huber, F., and Rodríguez-Pose, A., 2016, "Not too close, not too far: Testing the Goldilocks principle of 'optimal' distance in innovation networks", *Industry and Innovation*, 23(6), 465-487.
- Fontes, M., and Sousa, C., 2016, "Types of proximity in knowledge access by science-based start-ups", *European Journal of Innovation Management*, 19(3), 298-316.
- Geerts, A., Leten, B., Belderbos, R., and Van Looy, B., 2018, "Does spatial ambidexterity pay off? On the benefits of geographic proximity between technology exploitation and exploration", *Journal of Product Innovation Management*, 35(2), 151-163.
- Gilly, J. P., and Torre, A., 2000, "Proximity relations. Elements for an analytical framework", in: M. B. Green, and R. B. McNaughton (eds.), *Industrial Networks and Proximity*, Ashgate Publishing, Aldershot, pp. 1-16.
- Glaser, B. G., and Strauss, A. L., 1999, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Hawthorne, NY: Aldine De Gruyter.
- Guan, J. C., and Yan, Y., 2016, "Technological proximity and recombinative innovation in the alternative energy field", *Research Policy*, 45(7), 1460-1473.

- Guerini, M., Bonaccorsi, A., Colombo, M. G., and Rossi-Lamastra, C., 2013, The role of geographical, social and cognitive proximity in collaborations between high-tech entrepreneurial ventures and universities, 35th DRUID Celebration Conference, Barcelona, Spain, June 17–19.
- Hansen, T., 2015, "Substitution or overlap? The relations between geographical and non-spatial proximity dimensions in collaborative innovation projects", *Regional Studies*, 49(10), 1672–1684.
- Hoekman, J., Frenken, K., and Tijssen, R. J., 2010, "Research collaboration at a distance: Changing spatial patterns of scientific collaboration within Europe", *Research Policy*, 39(5), 662–673.
- Hsieh, H.-F., and Shannon, S. E., 2005, "Three approaches to qualitative content analysis", *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288.
- Jaffe, A. B., Trajtenberg, M., and Henderson, R., 1993, "Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations", *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 577–598.
- Jakobsen, S., Steinmo, M., 2016, "The role of proximity dimensions in the development of innovations in coepetition: a longitudinal case study", *International Journal of Technology Management*, 71(1–2), 100–122.
- Klimas, P., 2011, "Wymiary bliskości w sieciach innowacji", *Przegląd Organizacji*, 4, 16–20.
- Klimas, P., 2020, "Proximity: Synthesis, Six-Dimensional Typology, and Significance for Cooperation Performance", in: A. Zakrzewska-Bielawska, I. Staniec (eds.), *Contemporary Challenges in Cooperation and Coepetition in the Age of Industry 4.0*, Cham: Springer, pp. 243–272.
- Knoben, J., and Oerlemans, L. A., 2006, "Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review", *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 71–89.
- Korbi, F. B., Chouki, M., 2017, "Knowledge transfer in international asymmetric alliances: The key role of translation, artifacts, and proximity", *Journal of Knowledge Management*, 21(5), 1272–1291.
- Kuttim, M., 2016, "The role of spatial and non-spatial forms of proximity in knowledge transfer", *European Journal of Innovation Management*, 19(4), 468–491.
- Letaifa, S.B., and Rabeau, Y., 2013, "Too close to collaborate? How geographic proximity could impede entrepreneurship and innovation", *Journal of Business Research*, 66(10), 2071–2078.
- Lindqvist, G., Ketels, C., and Sölvell, Ö., 2013, *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm: Ivory Tower Publishers.
- Lis, A.M., 2018, *Współpraca w inicjatywach klastrowych. Rola bliskości w rozwoju powiązań kooperacyjnych*, Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej.
- Lis, A.M., 2019, "The significance of proximity in cluster initiatives", *Competitiveness Review: An International Business Journal*, 29(3), 287–310.
- Lis, A.M., and Lis, A., 2021, *The Cluster Organization: Analyzing the Development of Cooperative Relationships*, New York: Routledge.
- Malmberg, A., and Maskell, P., 2006, "Localized learning revisited", *Growth and Change*, 37(1), 1–18.
- Mascia, D., Pallotti, F., and Angeli, F., 2017, "Don't stand so close to me: competitive pressures, proximity and inter-organizational collaboration", *Regional Studies*, 51(9), 1348–1361.
- Maxwell, J. A., 2005, *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Morgan, K., 2004, "The exaggerated death of geography: learning, proximity and territorial innovation systems", *Journal of Economic Geography*, 4(1), 3–21.
- Pavelkova, D., Bednar, P., and Bialic-Davendra, M., 2015, "Internationalisation activities of the cluster organisations: Factors which influence them", *Transformations in Business & Economics*, 14(3C), 316–332.
- Paci, R., Marrocu, E., and Usai, S., 2014, "The complementary effects of proximity dimensions on knowledge spillovers", *Spatial Economic Analysis*, 9(1), 9–30.
- Peirce, C. S., 1931–1958, *Collected Papers*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Porter, M. E., 1998, "Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, 76(6), 77–90.
- Porter, M. E., 2008, *On Competition*, Boston: Harvard Business Press.
- Rallet, A., and Torre, A., 1999, "Is geographical proximity necessary in the innovation networks in the era of global economy?", *GeoJournal*, 49(4), 373–380.
- Romijn, H., and Albu, M., 2002, "Innovation, networking and proximity: Lessons from small high technology firms in the UK", *Regional Studies*, 36(1), 81–86.
- Scherrer, M., and Deflorin, P., 2017, "Prerequisite for lateral knowledge flow in manufacturing networks", *Journal of Manufacturing Technology Management*, 28(3), 394–419.
- Simmie, J., 2003, "Innovation and urban regions as national and international nodes for the transfer and sharing of knowledge", *Regional Studies*, 37(6–7), 607–620.

- Sölvell, Ö., Lindqvist, G., and Ketels, C., 2003, *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm: Ivory Tower.
- Suire, R., and Vicente, J., 2009, "Why do some places succeed when others decline? A social interaction model of cluster viability", *Journal of Economic Geography*, 9(3), 381–404.
- Torre, A., 2008, "On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transmission", *Regional Studies*, 42(6), 869–889.
- Torre, A., 2014, "Proximity relationships and entrepreneurship: Some reflections based on an applied case study", *Journal of Innovation Economics Management*, 2, 83–104.
- Torre, A., and Rallet, A., 2005, "Proximity and localization", *Regional Studies*, 39(1), 47–59.
- Weterings, A. B. R., 2006, *Do Firms Benefit from Spatial Proximity? Testing the relation between spatial proximity and the performance of small software firms in the Netherlands* (PhD thesis), Utrecht: Utrecht University.
- Zeller, C., 2004, "North Atlantic innovative relations of Swiss pharmaceuticals and the proximities with regional biotech arenas", *Economic Geography*, 80(1), 83–111.
- Žižka, M., Valentová, V. H., Pelloneová, N., and Štichhauerová, E., 2018, "The effect of clusters on the innovation performance of enterprises: traditional vs new industries", *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 5(4), 780–794.

Recenzje



Książka *Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin* składa się z dwóch części. W pierwszej Stanisław Faliński prezentuje genezę, ewolucję i kształt współpracy międzynarodowej wspólnot terytorialnych, pisząc m.in. o kooperacji greckich miast-państw (np. o Związku Morskim), o późniejszych hanzach, miastach siostrzanych w Stanach Zjednoczonych (*sister cities*) i europejskim ruchu miast bliźniaczych (*twinning*). Słusznie zauważa, że współpraca samorządów stała się jedną z form odbudowywania pozytywnych powiązań i związków między zwaśnionymi narodami i społecznościami, np. na pograniczu niemiecko-francuskim. Jest traktowana jako sposób nawiązywania przyjacielskich relacji, zapewnienia pokoju, będąc elementem składowym europejskich procesów integracyjnych. Autor prezentuje także skrótowo przykłady europejskich organizacji zrzeszających samorządy terytorialne (Radę Gmin i Regionów Europy, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych), rolę Rady Europy i Unii Europejskiej we współpracy samorządów oraz europejskie nagrody przyznawane za tę współpracę.

Również w części pierwszej pisze o uwarunkowaniach prawnych, ewolucji, kierunkach geograficznych oraz skali współpracy międzynarodowej polskich samorządów terytorialnych. Korzysta z wyników wybranych badań ogólnopolskich: Związku Miast Polskich z 2009 r., Instytutu Spraw Publicznych z 2012 r. oraz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) z 2014 r. Porusza ponadto problem współpracy transgranicznej, utożsamiając ją jedynie ze związkami transgranicznymi: euroregionami i Europejskimi Ugrupowaniami Współpracy Terytorialnej. Jest to zbyt daleko idące uproszczenie, poza bowiem zinstytucjonalizowaną współpracą wielostronną można przecież prowadzić np. współpracę dwustronną w wymiarze transgranicznym, czyli współpracę sąsiedzką między podmiotami ulokowanymi po obu stronach państwowej granicy. Jej przykładem jest choćby kooperacja miast podzielonych (np. Gubin – Guben, Zgorzelec – Görlitz) oraz regionów przygranicznych (np. województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej).

W drugiej części książki dokonano analizy wyników badań własnych losowo wybranych samorządów terytorialnych, będących przykładowymi reprezentantami poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego: gmin wiejskich, gmin miejsko-wiejskich, gmin miejskich na prawach powiatu i największych miast polskich. Podstawą źródłową tej części są zatem: dokumenty wytworzone przez badane samorządy, wywiady przeprowadzone z przedstawicielami omawianych wspólnot terytorialnych (wójtami, burmistrzami, prezydentem miasta, urzędnikami samorządowymi i radnymi) oraz źródła internetowe, tj. analiza stron internetowych samorządów. Pogłębione badania dotyczą pięciu jednostek samorządowych: Gizalek (gminy wiejskiej), Olecka (gminy miejsko-wiejskiej), Węgrowa (gminy miejskiej), Płocka (miasta na prawach powiatu) oraz Warszawy (stolicy i największego miasta w Polsce). Ukazano zatem, osadzone w specyfice konkretnej gminy czy konkretnego miasta, przyczyny i mechanizmy nawiązywania współpracy między samorządami terytorialnymi, jej genezę (często sięgającą okresu sprzed 1989 r.), przejawy współpracy partnerskiej oraz działań zagranicznych różnych podmiotów, np. szkół czy instytucji kultury. Poddano analizie zapisy poszczególnych porozumień partnerskich, a w sytuacji zakończenia współpracy – wskazano tego przyczyny.

Na przykład dowiadujemy się, że gmina Gizalki (województwo wielkopolskie) ma podpisanych 12 umów partnerskich z samorządami z Austrii, Belgii, Chorwacji, Francji, Niemiec, ze Słowacji, z Węgier i Ukrainy. Część z nich jest nadal aktywna, część martwa – i tak jednak liczba partnerstw jest zaskakująco duża jak na gminę wiejską. W świetle badań ogólnopolskich tego typu gminy, m.in. ze względu na ograniczone środki, z reguły prowadzą szczątkową współpracę zagraniczną lub nie realizują jej wcale (Skorupska 2005). Swoisty „międzynarodowy fenomen” Gizalek

potwierdza uzyskanie prestiżowych wyróżnień Rady Europy: Dyplomu Europy i Flagi Honorowej Europy. Miasto Olecko (województwo warmińsko-mazurskie) podpisało osiem umów partnerskich, gmina Węgrów (województwo mazowieckie) podpisała sześć umów, Płock (województwo mazowieckie) zawarł 14 umów, z kolei Warszawa ma podpisanych aż 35 umów i pod tym względem jest to jeden z liderów w Polsce. Umowy partnerskie mają charakter umów ramowych – określających ogólny charakter współpracy, rzadziej umów celowych – skupiających się na realizacji ściśle określonego zadania. Konkretyzacją woli nawiązania współpracy jest wyszczególnienie w umowie pożądanych dziedzin współdziałania.

Autor dokonuje trafnej i popartej przykładami konstatacji, że podstawowe znaczenie we współpracy zagranicznej samorządów i wspólnot lokalnych ma czynnik ludzki. Kontakty osobiste, indywidualne nastawienie i zaangażowanie oraz często osobiste ambicje władarzy danej gminy owocują szeroką współpracą realizowaną przez samorząd. Jednocześnie zauważa, że w zdecydowanej większości wypadków jest ona realizowana doraźnie i spontanicznie, a nie wypływa z uporządkowanej polityki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Doraźność współpracy wynika m.in. z realizacji wspólnych projektów (tzw. współpraca projektowa) współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, czego przykładem jest kooperacja Olecka i Kozłowej Rudy (Kozłu Ruda) w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska. Dokonując uogólnienia, autor podkreśla, że polskie samorządy terytorialne odniosły „ogromny sukces na arenie międzynarodowej” i dzięki nim „obecność i znaczenie Polski na arenie międzynarodowej ma charakter nie tylko instytucjonalny i rządowy, ale także społeczny i obywatelski” (s. 46), z czym należy się zgodzić.

Odnosząc się do całości recenzowanej publikacji, warto sformułować kilka uwag natury ogólnej. Jak czytamy we wstępie, „ambicją autora jest zwrócenie uwagi Czytelników na znaczenie aktywności międzynarodowej samorządów terytorialnych dla współczesnego środowiska międzynarodowego” (s. 10). Cel ten został osiągnięty jedynie w niewielkim stopniu. Nie dokonano np. głębszej analizy (z wykorzystaniem współczesnego dorobku z zakresu teorii stosunków międzynarodowych) roli samorządów terytorialnych jako pozapaństwowych aktorów stosunków międzynarodowych w grupie uczestników subpaństwowych. We wstępie założono, że „praca ta ukazać ma aktualny stan współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych na świecie, dokładnie prezentując tę współpracę w Europie, a najdokładniej w Polsce” (s. 9). Niestety, tak ujętego – swoją drogą bardzo ambitnego – zamierzenia nie udało się zrealizować. Autor nie przywołuje bowiem żadnych aktualnych badań dotyczących skali paradyplomacji na świecie czy w Europie, a w odniesieniu do Polski posługuje się głównie badaniami z 2009 r., więc trudno mówić o ukazaniu najnowszego stanu współpracy. Należy dodać, że brakuje całościowych badań dotyczących analizowanego zjawiska w Polsce, a ostatnie przeprowadzone przez PISM w 2014 r. dotyczyły jedynie próby badawczej obejmującej wszystkie szczeble samorządu (Skorupska 2015). Zostały one pogłębione w 2016 r. jedynie wobec samorządów regionalnych (Skorupska 2016, s. 130–147). Również we wstępie określono, że „współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych jak dotąd nie poświęcono żadnej naukowej monografii” (s. 8). W nauce należy unikać tak jednoznacznych stwierdzeń, sięgając bowiem jedynie do polskiego piśmiennictwa, można podać przykłady co najmniej kilku monografii w całości poświęconych tej problematyce. Kilka z nich autor przywołuje (np. Adriany Skorupskiej, Hanny Dumały, Marka Perkowskiego), ale nie wspomina o monografiach innych badaczy, np. Katarzyny Szmigiel-Rawskiej (Szmigiel 2009), Sylwii Dołzbłasz (Dołzbłasz 2017; Dołzbłasz, Raczyk 2010; Dołzbłasz, Szmigiel-Rawska 2012), Renaty Kusiak-Winter (Kusiak-Winter 2011) czy autora niniejszej recenzji (Modzelewski 2016). Trudno więc zgodzić się z opinią prezentowaną w książce o istniejącym deficycie publikacji naukowych w tym obszarze badawczym, ponieważ wydano co najmniej kilkadziesiąt książek i artykułów na ten temat w Polsce i znacznie więcej na świecie.

Wraz z rozwojem badanej aktywności samorządów rosło zainteresowanie analizą naukową tego procesu. Jednak mimo rozwijających się badań nie wypracowano wspólnych dla tego obszaru badawczego terminów, a dodatkowo niektóre stosowane są niejednolicie. Można stwierdzić, że w literaturze przedmiotu występuje w tym zakresie nieład terminologiczny, który jest także widoczny w recenzowanej publikacji. Dyskusyjne i nie przez wszystkich akceptowane jest stosowane w książce określenie współpraca „międzynarodowa” samorządów. Na przykład Hanna Dumała dowodzi, że skoro samorządy nie mają podmiotowości w świetle prawa międzynarodowego publicznego, ich

działania w otoczeniu międzynarodowym nie są traktowane jako współpraca międzynarodowa *sensu stricto* (Dumała 2012, s. 58). Z kolei Irena Pietrzyk zauważa, że „ze względów semantycznych i doktrynalnych wykraczająca poza granice państwowe współpraca samorządów określana jest w krajach zachodnich mianem współpracy zewnętrznej lub międzyterytorialnej a nie międzynarodowej. Samorządy terytorialne nie są podmiotami prawa międzynarodowego i ich współpraca zagraniczna nie powinna być postrzegana jako alternatywa dla działalności państwowych podmiotów polityki zagranicznej” (Pietrzyk 2006, s. 287). Można przyjąć, że działania samorządów terytorialnych to przejaw współpracy międzynarodowej jedynie w szerokim znaczeniu (*sensu largo*), realizowanej przez pozapaństwowych aktorów stosunków międzynarodowych. Należy jednak podkreślić, że nie jest to równoznaczne z uznaniem samorządów terytorialnych za podmioty prawnomiędzynarodowe¹, uprawnione do samodzielnego prowadzenia polityki międzynarodowej. Wydaje się, że zdecydowanie lepszymi terminami na określenie ich aktywności są: „współpraca zagraniczna” lub „paradyplomacja” (zob. Modzelewski 2019, s. 15–29).

Pozostając w sferze terminologii, jako błędne należy ocenić posługiwanie się przez autora określeniem „umowa międzynarodowa” w odniesieniu do porozumień/umów podpisywanych przez samorządy, np. „porozumienia międzynarodowe Olecka” (s. 73), „umowa międzynarodowa Węgrowa” (s. 92, 93), „umowy międzynarodowe Warszawy” (s. 123). Należy jeszcze raz podkreślić, że polskie samorządy nie są podmiotami prawa międzynarodowego, a ich aktywność zagraniczna nie podlega bezpośrednio temu prawu. Zawierane przez samorządy umowy z podmiotami z innych państw nie mają charakteru prawnomiędzynarodowego i nie są umowami międzynarodowymi (Kusiak-Winter 2008, s. 327–334). W rozumieniu art. 2 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443) umowa taka oznacza „porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”. Należałoby w tych sytuacjach użyć trafniejszych określeń, np. umowy międzygminne/międzyregionalne lub międzyterytorialne.

Wreszcie nie do końca trafne jest stosowanie wobec samorządów określenia „polityka zagraniczna”, np. „samorządy terytorialne prowadzą swoją politykę zagraniczną” (s. 29), „gizałkowska polityka zagraniczna” (s. 69). Uwzględniając paradygmat, że polityka zagraniczna jest działalnością najwyżej zorganizowanego podmiotu politycznego, jakim jest państwo, i należy do zewnętrznego kręgu działań państwa (Kukułka 1992, s. 19), określenie to zarezerwowane jest dla aktywności centralnych organów państwa i nie powinno być stosowane wobec samorządów terytorialnych². Odwołując się do podziału spraw zagranicznych państwa (*foreign affairs*) na dwa obszary: politykę zagraniczną (*foreign policy*) oraz stosunki zagraniczne (*foreign relations*) (Warning 2009, s. 23), trzeba przyjąć, że współpraca zagraniczna samorządów mieści się w drugim obszarze. Potwierdza to stanowisko polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, że prowadzenie polityki zagranicznej państwa należy do kompetencji rządu, a minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje m.in. współpracę zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego, sprawując tym samym kontrolę nad realizacją zadań z zakresu polityki zagranicznej powierzonych władzom samorządowym (*Odpowiedź na interpelację*).

Podsumowując, zaprezentowana praca Stanisława Falińskiego to kolejna publikacja będąca rezultatem coraz większego zainteresowania ze strony nauki aktywnością zagraniczną samorządów terytorialnych. Stanowi ona oryginalne źródło informacji dla wszystkich zainteresowanych, szczególnie jej druga część, oparta na badaniach własnych autora.

¹ Marek Perkowski pisze jednak, że polskie województwa rozpoczęły upodmiotowienie prawnomiędzynarodowe, budując swój status międzynarodowy, a ich podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest *in statu nascendi* (Perkowski 2013, s. 308).

² Niekiedy autorzy „osłabiają” jego znaczenie, stosując cudzysłów (np. Lackowska 2015).

Literatura

- Dolzbłasz S., 2017, *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dolzbłasz S., Raczyk A., 2010, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dolzbłasz S., Szmigiel-Rawska K., 2012, *Trwałość współpracy przygranicznej*, Warszawa: CeDeWu.
- Dumała H., 2012, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kukułka J., 1992, „Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna”, w: J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 13–33.
- Kusiak-Winter R., 2008, „Umowy miast partnerskich”, w: J. Boć, L. Dziewiecka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław: Kolonia Limited, s. 327–334.
- Kusiak-Winter R., 2011, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjno-prawne*, Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Lackowska M., 2015, *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Modzelewski W.T., 2016, *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Olsztyn: Wydawnictwo INP UWM.
- Modzelewski W.T., 2019, „Dylematy w określaniu aktywności zagranicznej samorządów terytorialnych – kategoria paradyplomacji”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3, s. 15–29.
- Odpowiedź na interpelację nr 1772 w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego, Odpowiadający: sekretarz stanu w MSZ Jan Dziedziczak, Warszawa, 6.04.2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502> [dostęp: 29.03.2021].
- Perkowski M., 2013, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok: Temida 2.
- Pietrzyk I., 2006, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Skorupska A. (red.), 2005, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skorupska A., 2015, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skorupska A., 2016, „Geograficzne kierunki międzynarodowej aktywności polskich województw”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 3, s. 130–147.
- Szmigiel K., 2009, *Regionalne, po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa: Wydawnictwo Geoprofit.
- Warning M.J., 2009, *Transnational Public Governance. Networks, Law and Legitimacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.

Wojciech Tomasz Modzelewski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Instytut Nauk Politycznych

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 i recenzentek.

Redakcja nie przewiduje honorariów za opublikowane artykuły. Publikacja artykułów jest bezpłatna.

Szczegółowe informacje dla Auterek i Autorów dostępne są na stronie:
www.studreg.uw.edu.pl.