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

Studia Regionalne i Lokalne

1 (87) 2022

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 2022

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

Darina Dvornichenko

Assessing the Correlation Between Women's Civic Engagement and Elected Political Participation: A Case Study of Six Polish Cities 7

Borce Trenovski, Gunter Merdzan, Filip Peovski

Municipal Revenue Determinants in the South-Eastern European Economy: Evidence from North Macedonia 22

Abdul Nadjib, Oemar Madri Bafadhal, Anang Dwi Santoso

Social Capital, Bureaucratic Neutrality, and Regional Head Election in Indonesia 37

Marcin Wajda

Alokacja środków na programy regionalne – analiza i ocena propozycji zawartych w projekcie Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce 51

The Allocation for Regional Programmes – Analysis and Assessment of the Proposals Contained in the Draft of Partnership Agreement for the Implementation of the Cohesion Policy 2021–2027 in Poland 51

Maria Bednarek-Szczepańska

Siła protestu w grze o przestrzeń. Wpływ społeczności lokalnej na decyzje środowiskowe dla obiektów hodowli i chowu zwierząt 66

The Power of Protest in the Game for Space: The Impact of a Local Community on Environmental Decisions for Animal Farms 66

Mariusz E. Sokołowicz

Wartościowanie niejednoznacznego dziedzictwa modernizmu w mieście na przykładzie stacji kolejowej Warszawa Ochota 86

Valuating the Ambiguous Heritage of Modernism in Cities Based on the Case of the Warsaw Ochota Train Station 86

RECENZJE

Grzegorz Gorzelak

Marek Szymaniak, *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast* 111

Spis treści numerów 1–4, 2021 113

Informacje dla Autorek i Autorów 115

Information for Authors 116

Artykuły

Assessing the Correlation Between Women's Civic Engagement and Elected Political Participation: A Case Study of Six Polish Cities[1]

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(87)/2022
© Authors 2022
ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499518701

Darina Dvornichenko
Associate Professor, PhD in Political Science; Department of Maritime Law, National University 'Odessa Maritime Academy'; Didrikhsona St, 8, Odesa, Odessa Oblast, Ukraine, 65000;
e-mail: darina.dvornichenko@gmail.com; ORCID: 0000-0002-9357-0226

Abstract

This paper focuses on the link between women's civic engagement and elected political participation. The first part presents the theoretical aspects of both concepts – i.e. civic engagement and political involvement – and combines them with another category, namely the descriptive representation of women. The second part of the paper is devoted to the methodology of the present research, which consists of both quantitative and qualitative methods. The quantitative research examines the composition of six city councils in Poland (Wrocław, Kraków, Gdańsk, Łódź, Lublin, and Poznań) as well as city mayorships after the last elections (2018). The results confirm a positive correlation between women's elected political participation and women's civic engagement. The qualitative research, based on 11 semi-structured interviews, aims at explaining why the civic sector is dominated by women, even though politics still remains men's domain. Another objective is to identify particular obstacles that prevent female civic activists from further engagement in politics. Specific recommendations for mitigating the identified obstacles and increasing the number of women in politics are provided.

Keywords

women's civic engagement, elected women's political participation, descriptive representation, local elections

Introduction

When people work to change conditions without directly pressuring governments, their activities occur in the civil dimension of life, or what is sometimes called civil society – an arena of civic engagement that exists above an individual, but below the state. Civic engagement refers to any activity aimed at changing or influencing collective life. If one looks at the ultimate goal of politics, the same aim may appear – to affect change. Thus, the distinction between the goals that both political activity and civic engagement pursue disappears. However, what remains unclear is whether both activities are aimed at the same goals, and why are these arenas so different in terms of gender balance? Although the political representation gap among women and men in Europe has narrowed during the last 10 years, men are still the dominant actors in political parties and the political arena, while the civic sector is dominated by women. Another concern is related to the possible transition from civic engagement to elected political participation. While various studies have argued that women's engagement in civic activism could have a spillover effect, further strengthening women's political performance and helping them win elected office, currently, this pattern does not seem so visible in practice.

This study aims at examining whether there is a link between women's civic engagement and elected political participation at the local level. Thus, I seek answers to the following questions: to what extent does civic activism, where women are in the majority, serve as a gateway to political representation in elected office, where men comprise the majority? Are there more female politicians with a civic activism background than with any other background? Does civic engagement equip women to contend with the masculinism of formal political arenas? Are there any other obstacles that prevent women from entering and winning local elections?

[1] This article is the result of the Kirkland Research Programme run in the Institute of Political Science at the University of Wrocław, in strong cooperation with Dr. hab. Marzena Cichocz.

People take part in politics in different ways. The modes of political participation – attending demonstrations, signing petitions, joining boycotts, voting, and direct participation in elections – vary significantly and require different levels of engagement as well as competence. For the purpose of this study, the elected political participation variable is understood as winning elected office in city councils. The civic participation variable is understood as volunteering, community activity, protesting, or participating in various associations, foundations, and movements. There is no focus on the specific type of organisation.

There is an abundance of literature examining the link between civic engagement and political participation. However, despite the extensive research conducted thus far, current scholarship on whether or not civic participation transfers to the political sphere is far from reaching a consensus. Some previous research (Pollock 1982; Erickson and Nosanchuk 1990; McClurg 2003; Klofstad 2005) shows that civic engagement, understood in terms of participation in civic associations, increases political participation. The key evidence supporting this conclusion includes the role of activity within network-based groups which give members a sense of 'doing something' and provide personal connections with people who are active politically. In this regard, a positive effect of civic activism is observed from all forms of involvement in political activities, such as voting, volunteering for a political candidate or campaign, contacting government officials, attending meetings of local government boards or councils, signing petitions, or entering and winning elections. In other words, various civic associations serve as schools for democracy that generate broader interest in society among members and volunteers. Civic associations can also become agents of mobilisation, as they disseminate political information and encourage group discussions (Pollock 1982).

Other research (Newton 2001; Norris 2002; Uslaner 2002; Anduiza et al. 2009; Wallman-Lundasen 2015) argues that the influence of civic engagement on political participation is generally very weak or non-existent. Presenting a counterargument to Pollock's research, these scholars note that the dissemination of information does not automatically mean that all citizens can process or take advantage of that information in ways that promote political participation (Anduiza et al. 2009). This group of researchers focus mainly on the increasing erosion of public confidence in institutions of representative democracy, the lack of trust in politicians, and the declining rates of citizen participation in political activities such as voting, party membership, and running for election. The main limitation of the previous scholarship is that it does not focus on any specific form of political participation and thus generalises the positive impact of participating in civil society organisations for all forms of political activity. Further, it does not concretely address whether participation in such social networks has a beneficial impact on further involvement in political activities at the local or national levels. Though Wallman-Lundasen's research (2015) stands out in this regard by means of testing the correlation of community-level involvement in voluntary associations with individual-level political participation, it focuses only on activities such as direct contact with local elites and protests, thus diverting attention from elected political participation.

Given that scholars have not reached an agreement, more research is required. Thus, this study explores the longstanding argument that civic participation translates into elected political participation. I contribute to the literature in three main ways. First, this research focuses on women. Most previous studies had been inattentive to gender and had been built around a neutral actor that is implicitly masculine. The current research addresses gender gaps with the aim of identifying whether women's engagement in civic activism can have a spillover effect on other women's participation in politics so that men and women can have equal voices in future political leadership. Though the present research focuses on women, it is potentially significant for the representation of other traditionally-marginalised political actors.

Second, the present research focuses on Poland, while the majority of related studies have been conducted in the USA and Western European states. According to research by the Klon/Jawor association (Charycka and Gumkowska 2019), the third sector in Poland is the domain of women. Less than every second person affiliated with Polish associations is a woman. Further, on boards of directors for both associations and foundations, women comprise almost half of the members, and women make up the dominant share of employees in civil society organisations. According to the same report, an average civil-society organisation employs three people, i.e. two women and one man. As for politics, the picture differs significantly. Poland ranks 54th, with 29.13% of women in the

Sejm (Skwarek 2019). An analysis of the 2018 local government elections results showed that the share of women in local politics has not even reached 30%. Compared to 2010, when there were no quotas, in 2018, the percentage of women at various levels of local government increased by around six percentage points. This means that although the situation has improved, it has not been a radical change (Druciarek et al. 2019). Therefore, it is necessary to examine the validity of the following statement: If Polish women participate in civic associations more actively, then they also participate more actively in the political process.

Third, this research focuses on the local level, looking particularly at six large cities in Poland. Local government is perhaps the easiest level of government at which women can increase their participation. Decisions made at the local level affect many problems that concern women, such as social services, schools, and childcare. Further, women are less likely to face resistance to their participation in local government than they are at other levels. According to Małgorzata Fuszara (2013, p. 23), at the level of local elections, membership in a particular political party matters less than belonging to a local group or organisation. The present research will contribute to the literature through a thorough analysis of primary data obtained from city council websites as well as through conducted interviews with representatives of the local council in the city of Wrocław.

Theoretical Setting and Literature Review

Any attempt at systematically examining the case of Poland requires a brief overview of theoretical concepts used in the study as well as a description of previous literature on the relationship between civic engagement and elected political participation.

Firstly, a distinction should be made between the terms ‘participation’ and ‘engagement’. Aslin and Brown (2004, p. 5) point out that ‘engagement goes further than participation and involvement’. It involves capturing people’s attention and focusing their efforts on the matter at hand. A subject means something personally to someone who is engaged and is sufficiently important to demand their attention. Engagement implies commitment to a process that includes decisions and the resultant actions. Thus, it is possible that people can be consulted, participate, or even be involved without being engaged. By ‘engagement,’ Barrett (2014) understands a psychological process relating to individuals’ opinions or values about a social issue, while participation is regarded as an activity with a direct impact on governance. It is goal-oriented, rational, observable, and measurable (Emran and Akma 2012, p. 289). With regard to particular forms of engagement, Binder’s research (2018) is the most useful. This research suggests that engagement can be operationalised in terms of an association’s number of members, level of activity or, more concretely, via the regularity of volunteering activities.

In unpacking the meanings of ‘civic engagement’ and ‘political participation’, the idea is to emphasise the differences in the understanding of both categories. Political participation has traditionally been viewed in fairly narrow terms. Teorell et al. (2007, pp. 336–337) highlight that political participation includes actions aimed at influencing political outcomes. The authors developed five categories of political participation: electoral participation; consumer participation (donating money to charity, boycotting, signing petitions); party activity; protest activity; and contacting organisations, politicians, or civil servants. This typology contrasts with Verba and Nie’s (1972, pp. 56–63) categories of political participation, presented half a century ago: voting, campaign activity; contacting public officials; and cooperative or communal activities.

Sener (2013) believes that political participation can take different forms: it can adhere to conventional norms, such as taking part in the electoral processes (voting, election campaigning, and running for election), or it can involve non-conventional practices (e.g. signing petitions, participating in political demonstrations, displaying symbols, supporting a political cause, membership in political campaign organisations, writing letters to politicians and public officials, etc.)

The concept of political participation has been expanded in recent years to reflect tremendous changes in the IT field. Van Deth (2016) suggests that political participation involves e-campaigning, political groups on Facebook, and online petitions, as well as other types of activities that have been deeply incorporated into modern life owing to digital media. This can be described as an ‘expansion of the concept of political participation’ since the Second World War.

Regarding the concept of civic engagement, there is a clear trend among political scientists to define it broadly. Putnam (1995) underlined the importance of 'social capital' for a functioning democracy. When labelling almost all activities as civic engagement (reading newspapers, social networks, trust in associations), he actually did not provide any explicit definition of this phenomenon. Putnam was not the only one who shared a wide view of what constitutes civic engagement. Michael Della Carpini (2000) also defines civic engagement in terms of activities ranging from participation in community organisations and volunteer work to voting and taking an interest in politics beyond voting. Lewicka (2004) distinguishes between organised civic activity (including participation in the activities of associations and NGOs) and spontaneous civic activity (activities for the benefit of the local community or protest activity). Klamut (2013) indicates two main criteria for organising the types and forms of civic activity. The first criterium defines the area of involvement and introduces a distinction between social commitment and political commitment. The second one separates individual actions from community actions. As a result of the combination of both of these criteria, four types of activities can be distinguished: (1) social commitment aimed at improving individuals' quality of life in the sphere of social activities, which can be undertaken individually and independently of others, or carried out as a team; as well as (2) political commitment aimed at improving quality of life. Although these approaches tend to be more specific, they seem similar to Putnam's categories, which blur the line between civic activism and political participation.

Recent studies have introduced new concepts and expanded the terminology for this issue. Koc-Michalska et al. (2014) have suggested that the second digital wave – the so-called Web 2.0 technologies associated with social media platforms – contributed to the development of 'civic political engagement', which includes browsing Facebook newsfeeds for news; clicking 'like', 'share', or retweet buttons; and clicking to sign an online petition or send an email to an elected representative. Ethan Zuckerman (2014, p. 156) is the author of another new concept, namely '*participatory civics*', by which he means 'a need for participants to see their impact on the issues they're trying to influence'.

However, the variety of new terms and attempts at expanding the civic engagement concept does not contribute to clarity. It is hard not to agree with Ekman and Amna, who stated that a term that covers everything and is used by scholars to mean completely different things is basically a useless concept – it confuses more than it illuminates (2012, p. 284).

The present research is partly based on the strategy suggested by Ekman and Amna (2012), which defines what can be regarded as civic activism and what is considered political participation. First, Ekman and Amna claim that civic engagement and political participation refer to specific actions. Manifest political participation refers to the public or political domain, where key political rights (such as voting, engagement with a political party, or running for office) are exercised. Attending demonstrations, protests, or strikes is also regarded as political participation for those who want their voice to be heard outside the formal parliamentary domain. Civic participation, on the other hand, refers to activities within the civil domain. Associational involvement and voluntary work constitute typical examples of such actions, which take place outside of the political domain. Any activity aimed at charity, improving conditions in the local community, or helping others (outside of one's own family and friends) is regarded as civic engagement.

However, it is hard to agree with Ekman and Amna when they say that protest mobilisation should be treated as a form of political participation. Though both of these activities were treated as distinct, especially taking into account the political nature of protest and more apolitical civic engagement, the present research relies on Rafail and Freitas' (2016) conclusions, which were drawn while examining the consistency of the profiles of individuals who become engaged and the institutionalisation of protest, which expanded the participatory base of protest to new groups. Since 'the boundaries between protest participation and civic engagement became more permeable over time' (Rafali and Freitas 2016, p. 557), the dependence of protests on established organisations has significantly increased. In the light of the NGO-isation of civil society actors and activities, Korolczuk and Saxonberg (2015, p. 419) argue that civic engagement in Poland can combine both types of activism – engagement in civil society organisations and participation in protests – with the same people engaged in both activities simultaneously. Street protests do not appear out of nowhere. As a rule, people who stand behind them have prior experience in social organising and are

engaged in various civil society organisations. In fact, one of the key organisers of the All-Poland Women's Strike, Marta Lempart, had been engaged in the local structures of the Committee for the Defence of Democracy in the city of Wrocław prior to the women's mobilisation, and had never been involved in feminist organising (Korolczuk 2017, p. 101). Based on the findings of the studies mentioned above, the present research treats participation in protests not only as a form of civic engagement ,but also as a subcategory of associational activity.

Employing the typology suggested by Ekman and Amna on the one hand, and Rafail and Freitas on the other, the present article focuses on elected political participation as part of a larger category of 'political participation', measured by winning an elected office – in the case of this study, specifically by winning a seat on city council. Civic engagement can be measured by community work, protesting, and associational activity within the civil society field, such as foundations or associations.

The relationship between civic engagement and political involvement can be seen as fragile. Some previous research (Erickson and Nosanchuk 1990; McClurg 2003; Klofstad 2005) shows that participation in civic associations increases political participation, while other research (Newton 2001; Norris 2002; Uslaner 2002) argues that the influence of civic participation on political participation is generally very weak or non-existent. Ekman and Amna (2012) suggest that different forms of civic engagement could be strongly correlated with more specific political activities. However, they also point out that civic engagement can be a necessary but not in itself sufficient condition for political participation. Other factors, such as individual or institutional political opportunity structures, might be required for actual political participation.

Recent research on civic and political participation has also demonstrated certain gender differences. Women in particular participate more at the civic level and are more engaged in community service and local civic organisations (Malin et al. 2015; Portney et al. 2009). Compared to men, women are also more engaged in informal, private, and less conflict-oriented types of participation, often acting individually and in less visible ways (Lister 2003; Schneider et al. 2016). Gender differences also vary significantly within conventional and non-conventional forms of political participation. While men are more likely to engage in conventional forms of participation, such as running for office or joining political parties (Stolle and Hooghe 2011; Coffé and Bolzendahl 2010; Verba et al. 1997), women are more likely to select those forms of political participation which are more connected with their daily lives, such as signing petitions or donating (Gallego 2007; Espinal and Zhao 2015).

The study of the interaction between women's civic engagement and political participation is impossible without incorporating another concept, namely 'representation'. In her classic work titled *The Concept of Representation*, Hanna Pitkin (1967) establishes four aspects of representation: formalistic, substantive, descriptive, and symbolic. The present research focuses on a descriptive representation, which primarily refers to who the representative is. For the present research, gender plays a crucial role, and the emphasis is on the number of elected women who have a specific (civic engagement) background. Research on women's civic engagement and political representation cannot be complete without considering the institutional context. There is a significant amount of research focusing on how institutions are inherently gendered and favour men as key decision-makers, since women were not supposed to be active at the time when institutions were created (Sawer 2012; Hawkesworth 2003; Rosenthal 2000). While exploring how women can affect formal politics without entering it – particularly by impacting political decision-making through women's movements – Young (2000) finds that the institutional context matters. The author argues that some political systems are defined by high levels of party discipline and unity imposed on legislators, while others are 'characterised by the autonomy of individual legislators to pursue their policy interests or agendas with little constraint from party leaders or organisations'. This explains why women's movements direct their efforts towards parties and party leadership in the first case, but target individual representatives in the second.

Research Methodology

The main independent variable in the present research is the background of these women. This variable includes professional activity in the case of being a member of a political party, professional associations, NGO organisations, or human rights groups. This is a preliminary variable for investigating the effect of women's different backgrounds on the results of elections. Based on the theory of descriptive representation and relying on the independent variable, I derive the first hypothesis:

H1: Female politicians with the civic activism background outnumber other women in the context of city council membership.

The data for testing Hypothesis 1 comes from local municipal elections, which took place in Poland in 2018. The biographies of women elected to six city councils as well as women candidates for mayor were examined. The relevant data was collected from the *Państwowa Komisja Wyborcza* (https://pkw.gov.pl/) and from the Internet resource *wyborcza.pl* (https://wyborcza.pl/), as well as from the websites of six city councils in Poland (Wrocław, Kraków, Gdańsk, Łódź, Lublin, Poznań). The sample included six major cities with populations from 400,000 to 800,000. The selected cities are the capitals of six Polish voivodeships.

The key dependent variable for this study is women's motivation to go into politics. This variable includes incentives and challenges which female civic activists experience when entering politics. It examines whether women's civic engagement leads to political participation. My expectations here are largely rooted in the assumption of past literature, which claims that participation in civic associations increases political participation (Erickson and Nosanchuk 1990; McClurg 2003; Klofstad 2005). Based on the dependent variable, the second hypothesis is as follows:

H2: The more actively a woman is engaged in civic activism, the stronger her motivation for going into politics.

The data for testing Hypothesis 2 was gathered via 11 qualitative semi-structured interviews. As Bryman (2004) highlights, semi-structured interviews allow flexibility, the ease of longitudinal research, convenience, and focus on interviewees' attitudes and experiences, which are of primary importance for the current study. The respondents were selected based either on their relation to either political participation at the local level (members of councils), or on their civic engagement (founders or members of civic organisations or movements). All the respondents were women who were based in Wrocław at the time of conducting the interviews. Five of the interviewees are current members of councils, while six are civic activists. Among the six civic activists, a division should be made between those who have already expressed political ambitions by running for the 2018 city elections (three of the interviewees) and those who have not shown any political aspirations so far (the other three of the interviewees). Most of the interviews were carried out online, though two interviews were conducted face-to-face in October and November of 2020. All the interviews were recorded and transcribed. All the respondents were informed about the research purpose of the interview and the anonymisation policy (see the list of interviewees in the Appendix).

Findings and Discussion

In order to test Hypothesis 1 (that most women elected in the local elections will have civic engagement experience), the biographies of female members of six city councils elected in 2018 were examined. Table 1 presents the collected data.

Overall, I find support for Hypothesis 1: women's political participation and women's civic engagement are positively correlated. My results suggest that most women elected to local councils have civic engagement backgrounds in various fields, such as ecology, women's rights, sustainable urban development, culture, assistance for people with disabilities, youth education, and help for senior citizens. However, Gdańsk and Łódź stand out from the data presented above. My research is insufficient for explaining why these two cities demonstrate deviations.

It is worth noting that the civic engagement background – subject to a scrutinised review of biographies of women elected as members of city councils – is considered only when civic engagement precedes political activity. For this reason, elected members of the six city councils who had

become members of political parties and had run for elections long before their engagement in civil society organisations were automatically excluded from the third column. The same logic was demonstrated during the interviews when most respondents drew a clear dividing line between civic engagement and their political careers.

Table 1. City council elections of 2018, Poland

City	Number of elected members of city councils	Number of female members of city councils	Number of female members of city councils with a civic engagement background
Wrocław	37	10	6
Poznań	34	15	9
Kraków	43	11	8
Lublin	31	8	4
Gdańsk	34	11	5
Łódź	40	15	4

Source: own research.

In order to test the validity of Hypothesis 1, the same research was conducted for the city mayor elections of 2018. The biographies of female candidates running for mayor in six selected cities (Wrocław, Kraków, Gdańsk, Łódź, Lublin, Poznań) were examined. Table 2 presents the collected data.

Table 2. City mayoral elections of 2018, Poland

City	Number of candidates	Number of female candidates	Number of female candidates with a civic engagement background
Wrocław	10	4	2
Poznań	7	1	1
Kraków	6	3	2
Lublin	6	2	1
Gdańsk	7	2	2
Łódź	9	3	2

Source: own research.

These results show that men are still members of the local elite, which means that the percentage of women running for the city mayor elections is insignificant. However, even among the modest number of women who took part in the elections for mayor, the majority of women candidates had strong civic activism backgrounds. These results correlate with previous research conducted in Poland on the issue of women's representation. As shown through Anna Pięta-Szawara's study (2019), the percentage of women running for the office of city mayor, as well as those who manage to win these elections, is increasing very slowly compared to the percentage of women at other decision-making levels, such as in municipal council or in auxiliary units of municipalities, which have the highest representation of women.

While testing Hypothesis 1, there appeared a need to include a separate column with data on the number of women who had served on neighbourhood councils. Though there is no common view in the literature on whether activity on neighbourhood councils can be regarded as a true example of civic activism, the collected materials confirm a correlation between elected women politicians who have a civic engagement background and those who have experience on neighbourhood councils (see Tables 3 and 4). Interestingly, the majority of those women elected as members of city councils who were previously engaged in typical civic activities – such as membership in associations or volunteering for the community – were also either members or heads of neighbourhood councils.

The same observation is true for female politicians elected as mayors in the six selected Polish cities. Moreover, while the female city councillors with civic engagement backgrounds had previously been active in different fields as civic activists, those with experience on neighbourhood councils had predominantly been active in urban development or in initiatives for the benefit of children and elderly people.

Table 3. City council elections of 2018, Poland; civic engagement vs. neighbourhood council experience

City	Number of female members of the city council with a civic engagement background	Number of female members of the city council with experience in neighbourhood councils
Wrocław	6	5
Poznań	9	6
Kraków	8	3
Lublin	4	2
Gdańsk	5	3
Łódź	4	3

Source: own research.

Table 4. City mayor elections of 2018, Poland; civic engagement vs. neighbourhood council experience

City	Number of female candidates with a civic engagement background	Number of female candidates with experience as members/heads of neighbourhood councils
Wroclaw	2	0
Poznan	1	1
Krakow	2	0
Lublin	1	1
Gdansk	2	0
Lodz	2	0

Source: own research.

These results are not surprising. Jacob Aars and Audun Offerdal (1998), in the conclusions from their study of municipal policy, emphasise that political recruitment theories attribute excessive importance to the role of political career ambition as motivation for running for local elections. Their research confirmed that membership in local associations and participation in neighbourhood councils precede political motivations, which arise only under the influence of participation in social structures. Other research, one conducted by Paweł Swianiewicz and Karolina Olszowiec (2013), confirms that activity on neighbourhood councils increases the chances of a political career on the scale of the entire city. This dependence applies to all of the considered stages of political recruitment: self-selection, pre-selection (top-down or oligarchic), and bottom-up selection related to decisions made by voters. Neighbourhood councillors can expect more favourable treatment than other candidates in the pre-selection process. The average position of a neighbourhood councillor on election lists for city councils is generally higher than the position of other candidates. Moreover, the same research confirms that citizens more willingly choose candidates coming from neighbourhood councils. This is particularly true about large cities in Poland, where the difference between support for representatives of neighbourhood councils and support for other candidates is greater.

The discussion of whether neighbourhood councillors are civic activists or politicians made it necessary to include this question in the interviews conducted to test Hypothesis 2 (*the more actively a woman is engaged in civic activism, the stronger her motivation for going into politics*). All the interviews began with questions aimed at unpacking the respondents' understanding of the difference between civic activism and politics.

The analysis of the interviews shows that **understandings of civic engagement vary significantly among women politicians and civic activists**. Most of the respondents point to the fact that activism is an activity for the benefit of the community:

> 'Civic activism is the willingness to act for the common good of other people. It is also acting for the benefit of people who are discriminated against in our country, who are not tolerated here. It is also an activity in your neighbourhood as a neighbourhood councillor.' (CA)[2]

> 'The civic activism is pro bono public activity. This kind of activity is aimed at solving small problems on a small scale. In this regard, the engagement in neighbourhood councils can be regarded as civic activism since neighbourhood councillors focus on solving the issues that are relevant to the specific category of people.' (P)

The previous answers demonstrate a prevailing trend to equate engagement in neighbourhood councils with civic activism. This approach is common among those interviewed female politicians who had previously been members of neighbourhood councils. What is interesting is that the same female politicians had also been previously engaged in typical civic activities, such as membership in associations or volunteering:

> 'The idea to run for elections in the neighbourhood councils does not appear out of the blue. There are always some prerequisites, such as limitations women can see acting solely as an NGO worker or volunteer. However, I can see no difference looking back at my goals when I was a civic activist and a member of the neighbourhood council.' (P)

When the interviewees were describing their paths, they pointed to their common disagreement with the ways their cities were managed. This disagreement, in combination with a realisation of the limitations of civic environments, triggered their willingness to follow the path of becoming a civic activist, a member or a head of a neighbourhood council, or a member of the city council.

> 'A long time ago I started volunteering. My civic activism was at the very local level. I could see that there was a lot to be done in my neighbourhood for the sake of the community in general and elderly people in particular. Local authorities did nothing. It seems to me that it is the best example of civic activists, i.e. grouping of people in micro-groups and acting for the best of their neighbourhood. As ordinary citizens, we really were doing our best to achieve something by cooperating or acting together. But at some point I realised that no matter how closely we, 'ordinary citizens', cooperate with each other, the only way to really affect decisions made is to join the neighbourhood council. I believe that neighbourhood councils do have more authority, that their decisions or applications for repairs, access to property, etc. are always taken into account, while the voice of several people united in a local foundation by the same goal – doing something good for their neighbourhood – can be ignored. However, I realised that if I really wanted to change anything in my neighbourhood and city, then it was only at the level of the local council that I could affect the decisions made.' (P)

> 'I disagree on many issues with the city council's policy and with the fact that the current city council does not really fulfil its de facto function, because the city council should not be politicised, but should again serve the interests of the citizens and not the interests of the political parties. So now I consider the option to run in the city council's elections. However, without my experience as a member of an NGO, I have little chance to win. It is not about skills I am lacking, it is about connections and visibility. So the neighbourhood council, I hope, will serve as a bridge to enter formalised politics.' (CA)

> 'Only politics allows a person to shape the better future, while civic activism is more about creating the better present.' (P)

> 'It seems to me a natural process when a person understands the demands of the community and then realises that in order to make real changes for the community, it is necessary to be there where the decisions are made.' (CA)

Several interviewees held the opposite opinion:

[2] '(CA)' means that the author of the quote is a civic activist, '(P)' means that she is a politician.

> ‘The engagement in a neighbourhood council is more politics than civic activism, as this activity is closely linked to the management of the city budget. Moreover, some neighbourhood councils enjoy more support from the city council, as personal connections matter. In this case, projects funded from the city budget are implemented more smoothly thanks to an active support of particular city council members.’ (P)

This was the only respondent acting as a current politician and holding this view.

> ‘Civic activism is not about elections. The last thing a civic activist should think about is the potential voters’ support. The neighbourhood councillors, in contrast, depend largely on the citizens’ vote.’ (CA)

And this was the only respondent acting as a civic activist and holding this view.

Most of the interviewees agreed that mass mobilisation and protest participation should be seen as a type of civic engagement activity:

> ‘When people go out and protest, there is no guarantee that they will be heard by decision-makers. Moreover, when it comes to women’s movements, the likelihood to be neglected by predominantly male political institutions highly increases.’ (P)

> ‘I personally take part in all women’s movements. I organise some of them at the local level and help mobilise others. However, I am not sure that this can be viewed as political activity. My ultimate aim is to raise awareness of a particular issue, make people think about it and understand that if they do not face this issue themselves, it does not mean that it does not exist. At the end of the day, it is about collective mindset and tolerance.’ (CA)

It is worth noting that some female politicians who took part in the research expressed some reluctance to speak about their participation in protests, while others openly criticised such activity, emphasising its radical nature and the threat to the public order. At the same time, all the civic activists who took part in the interviews acknowledged that they had participated in a protest at least once.

The link between civic activism and political engagement is seen differently by the interviewees. Most of the respondents emphasise that this link is visible in cases of female activists who are first engaged in movements, then are elected to neighbourhood councils, and after that run for city council elections. Politicians who have undergone this path tend to believe that political and civic activities overlap and pursue the same goals. They point out that the difference between civic engagement and political activity is blurred, as both activities are aimed at serving people:

> ‘It is not surprising to see in the Wrocław city council women who repeat the same pattern: civic activist – member/head of the neighbourhood council – member of the city council. The second level in their career allows them to acquire more experience and gain enough support to be elected.’ (P)

However, one of the interviewees highlighted the following:

> ‘Only politics allows a person to shape the better future, while civic activism is more about creating the better present.’ (P)

Turning to **the difference between women’s leadership in civic activity and women’s leadership in political activity,** most of the interviewees point to the difference in motives between female civic activists and female politicians:

> ‘It’s easier to work with men in politics and with women in civic activism. Women in politics focus too much on their own reputation, name and authority. In civic activism, I see the opposite trend. Women are extremely goal-oriented. They have no intention of focusing on themselves. They are driven to achieve a common goal.’ (P)

Reflecting on **the reasons why men make up the majority in politics while more women are engaged in civic activism**, most of the respondents referred to statements such as the following:

> ‘Politics is a dirty business full of compromises, which demands sacrificing one’s principles and ideas as well as complying with the party discipline. That is unacceptable for some women.’ (CA)

> 'Women are not so active in formalised institutions and parties. They are more interested in engagement where an aim is specific and can be reached. They are task-oriented. Such issues as raising money for a new playground, taking part in participatory budget processes or protesting in order to change a specific law fully resonate with women. Political parties should offer new forms of engagement for women.' (CA)

Other interviewees point to **the obstacles with regard to entering politics for female civic activists who are not members of a political party:**

> 'Elections demand a lot of financial resources. Political advertising, renting office space for meetings, even printing out a candidate's political programme can be money-consuming for ordinary people. Political parties have more resources and gain more results in the elections.' (P)

As for **ways to increase women's representation,** more realistic gender quotas to ensure a gender balance of 50-50 was mentioned in several of the interviews. As one argument in favour of this measure, several respondents emphasised the need to transform politics into a gender-neutral activity. Since the political parties led by men still control nominations, 50-50 quotas will contribute to a more formalised and transparent process of drafting an electoral list. Another measure mentioned in the interviews with regard to increasing women's representation in politics is education, which should start in school and include both boys and girls.

> 'More men should be engaged in the discussion on how to reach gender equality in politics. When men do not hear about the problem of inequality and low representation of women, they believe that it does not exist.' (CA)

However, the idea of ensuring rotation by limiting the terms that a member of city council can serve is not popular among either female politicians or female civic activists. Most of the interviewees emphasise that such artificial measures can have side effects. For instance, outstanding leaders whose experience is valuable can be excluded from politics. Further, by voting for specific candidates, citizens ensure a natural rotation and political cleansing, since under the conditions of decentralisation, local authorities take on responsibility for the development of their city and have no chance to transfer this responsibility to a central level. This increases their reputational risks if they are unable to manage the local processes. After five to ten years, voters do not expect that failed politicians will change, and thus stop voting for them.

Recommendations

The results of this research demonstrate that the traditional pathways into politics – which exclude women to a large extent – should be reviewed. So far, the traditional incubators of political leaders, such as youth parliaments and political parties, have been fostering styles of politics that can silence women (Cornwall and Goetz 2005, p. 788). Unless political parties are obliged to put women on their lists, they, as a rule, do not give priority to women's promotion for office. There is a clear need to reconfigure the political landscape and foster the growth of civil society spaces for participation in politics. Spaces such as NGOs, foundations, and human rights movements might serve as alternative entry routes into politics, as they offer opportunities for learning and networking, and generating new leadership.

The results also show that women's engagement in the activities of the smallest municipal units – neighbourhood councils – leads to further political participation. Women benefit from working in neighbourhood councils, which enhances their capacity to understand the community they serve, as well as it equips them with unique training. The research findings also imply that the formation of not only neighbourhood councils but also other women's groups that lobby for change and give women more visibility would be beneficial. These groups can serve to develop women's political leadership and organisational skills. They also contribute to networking and creating strong ties among women, which is important for their political careers.

The process of selection on electoral lists still matters. Since leadership in political parties belongs mainly to men, who determine which policies are promoted and how candidates are selected, external (nonconformist) players (especially those who belong to marginalised groups, such as

women) have fewer chances to appear on the electoral lists. The requirement to include women is often met by exploiting kinship connections. One solution to this might be to require the list to be formed not only on the basis of gender, but also on a professional basis, thus ensuring that the electoral lists include not only politicians, but also representatives of civil society and academia, as well as other professions.

Conclusion

A thorough examination of the biographies of the women elected as members of six city councils in Poland (Wrocław, Kraków, Gdańsk, Łódź, Lublin, Poznań) and women candidates for mayor office in the same cities in the latest local elections (2018) allows one to draw conclusions about a clear link between women's elected political participation and women's civic engagement. Civic engagement offers women the possibility to gain necessary experience on the one hand, and to exert influence on the policy process from outside formal political institutions on the other. It teaches them to articulate interests, advance common projects, debate effectively, accept failures, and cooperate and compromise. Moreover, the results of the present research demonstrate the correlation between those elected women politicians who have a civic engagement background and those who have experience on neighbourhood councils. The latter case is seen as 'political training', allowing women to gain visibility and necessary connections with voters. The lessons learnt through women's civic engagement and further activities of neighbourhood councils are of great importance to women who later enter formal political environments.

The semi-structured interviews conducted for the present research provide a clearer idea of how local politicians and civic activists perceive similarities and differences between women's leadership in civic activity and women's leadership in political activity, as well as the link between these activities. While the latter is seen by all of my respondents, the number of obstacles – such as limited financial resources, low motivation to be involved in a 'dirty business' (the way politics is perceived), or the reluctance to fight for unclear ideas – continue to impede women's access to, and participation in, politics. The interviews focus on the ways to increase the number of women in politics, such as parity measures, ensuring more transparent processes of drafting electoral lists, and raising awareness among the broader public as to the need to involve more women in the political environment.

The findings of the present research have potential implications for policymakers and practitioners who engage people in the political process and foster civil society. International donors looking to close the gender gap might also be interested in the presented findings. For instance, various learning programmes implemented in schools and as part of lifelong training can not only raise the awareness among participants as well as encourage greater engagement, but they also can have the added benefit of increasing women's potential for further political participation.

Future research could assess the efficiency of women's political activity. A comparative analysis could be conducted in order to examine whether female politicians who have civic activism backgrounds are more effective in representing the interests of marginalised communities. For this purpose, a number of submitted regulatory drafts and official information requests should be examined as well as content analyses of speeches could be carried out. Future research could also focus on whether an increase in the number of women running for – and elected to – office correlates with periods of social unrest caused by interference with women's rights.

Acknowledgements

This research was conducted within the Kirkland Research Programme in affiliation with the Institute of Political Science at the University of Wrocław. I would like to express my gratitude and appreciation for Dr. hab. Marzena Cichocz, whose guidance, support, and encouragement have been invaluable throughout this study.

References

Aars, J., and Offerdal, A., 1998, "Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway", *Scandinavian Political Studies*, 21, 207–230. 10.1111/j.1467-9477.1998.tb00013.x

Anduiza, E. *et al.*, 2009, "Political participation and the Internet: A field essay", *Information, Communication & Society*, 12(6), 860–878.

Aslin, H., and Brown, V., 2004, *Towards whole of community engagement: A practical toolkit*, Canberra: Murray-Darling Basin Commission.

Barrett, M., 2014, *Predictors of participation and civic engagement among young people from different cultural backgrounds*. Cesme, Turkey: European Association for Research on Adolescence.

Binder, M., 2018, "Enhancing Democracy: Can Civic Engagement Foster Political Participation?" Available at SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2967479.

Bryman, A., 2004, *Social research methods. 2nd Edition*, New York: Oxford University Press.

Charycka, B., and Gumkowska, M., 2019, *Kondycja organizacji pozarządowych*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Coffé, H., and Bolzendahl, C., 2010, "Same game, different rules? Gender differences in political participation", *Sex Roles*, 62(5–6), 318–333.

Cornwall, A., and Goetz, A., 2005, "Democratizing Democracy: Feminist Perspectives", *Democratization*, 12(5), 783–800.

Delli Carpini, M. X., 2000, "Gen.com: Youth, Civic Engagement, and the New Information Environment", P*olitical Communication*, 17(4), 341–349.

Druciarek, M. *et al.*, 2019, "Kobiety w polityce lokalnej. Strategie partii politycznych w wyborach samorządowych 2018 roku", Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Available at: https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/kobiety-w-polityce-lokalnej-strategie-partii-politycznych-w-wyborach-samorzadowych-2018-roku

Ekman, J., and Amna, E., 2012, "Political participation and civic engagement: Towards a new typology", *Human Affairs*, 22(3), 283–300.

Erickson, B., and Nosanchuk, T. A., 1990, "How an apolitical association politicizes", *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 27(2), 206–220.

Espinal, R., and Zhao, S., 2015, "Gender gaps in civic and political participation in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 57(1), 123–138.

Fuszara, M., 2013, "Kobiety w wyborach parlamentarnych i samorządowych – próba podsumowania", in: M. Dajnowicz, (ed.), *Kobiety w politycznej przestrzeni Europy. Uwarunkowania i zróżnicowanie regionalne uczestnictwa w polityce*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersyteckie Trans Humana.

Gallego, A., 2007, "Unequal political participation in Europe", *International Journal of Sociology*, 37(4), 10–25.

Gumkowska, M., 2019, "Ponad 3,5 miliona pozarządowych kobiet", *Publicystyka*, March 6th, 2019. Available at: https://publicystyka.ngo.pl/ponad-3-5-miliona-pozarzadowych-kobiet

Hawkesworth, M., 2003, "Congressional enactments of race–gender: Toward a theory of raced–gendered institutions", *American Political Science Review*, 97(4), 529–550.

Klamut, R., 2013, "Aktywność obywatelska jako rodzaj aktywności społecznej – perspektywa psychologiczna", *Studia Socjologiczne*, 1(208), 187–203.

Klofstad, C. A., 2005, "The art of associating: The causal influence of peers on civic participation", Unpublished paper, Miami: University of Miami.

Koc-Michalska, K. *et al.*, 2014, "Civic political engagement and public spheres in the new digital era", *New Media & Society*, 18(9), 1807–1816.

Korolczuk, E., and Saxonberg, S., 2015, "Strategies of contentious action: A comparative analysis of the women's movements in Poland and the Czech Republic", *European Societies*, 17(4), 404–422.

Korolczuk, E., 2017, "Explaining 'black protests' against abortion ban in Poland: The power of connective action", *Zoon politikon*, 7, 91–113.

Lewicka, M., 2004, "Kup Pan książkę... Mechanizmy aktywności obywatelskiej Polaków", *Studia Psychologiczne*, 42(4), 65–82.

Lister, R., 2003, *Citizenship: Feminist perspectives*, New York, NY, USA: Palgrave Macmillan.

Malin, H. *et al.*, 2015, "Adolescent moral motivations for civic engagement: Clues to the political gender gap?" *Journal of Moral Education*, 44(1), 34–50.

McClurg, S. D., 2003, "The role of social networks in explaining political participation", *Political Research Quarterly*, 56(4), 449–464.

Newton, K., 2001, “Trust, social capital, civil society, and democracy”, *International Political Science Review*, 22(2), 201–214.
Norris, P., 2002, *Democratic phoenix: Reinventing political activism*, New York: Cambridge University Press.
Pięta-Szawara, A., 2019, “Milcząca nieobecność. Uczestnictwo polityczne kobiet na obszarach wiejskich”, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, 68, 17–32.
Pollock, P., 1982, “Organizations as Agents of Mobilization: How Does Group Activity Affect Political Participation?” *American Journal of Political Science*, 26(3), 485–503.
Portney, K. E. *et al.*, 2009, “Gender differences in political and civic engagement among young people”, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada, September 3–6, 2009. Retrieved from: https://as.tufts.edu/politicalscience/sites/all/themes/asbase/assets/documents/eichenberg/ NiemiPortneyEichenbergAug26.pdf.
Putnam, R. D.,1995, “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78.
Rafail, P. I., 2016, “Permeable Participation: Civic Engagement and Protest Mobilization in 20 OECD Countries, 1981–2008”, *Sociological Perspectives*, 60(3), 557–574.
Rosenthal, C. S., 2000, “Gender styles in state legislative committees: Raising their voices in resolving conflict”, *Women & Politics*, 21(2), 21–46.
Sawer, M., 2012, “What makes the substantive representation of women possible in a Westminster parliament? The story of RU486 in Australia”, *International Political Science Review*, 33(3), 320–335.
Schneider, M. C. *et al.*, 2016, “Power, conflict, and community: How gendered views of political power influence women’s political ambition”, *Political Psychology*, 37(4), 515–531.
Sener, T., 2013, “Civic and Political Participation of Women and Youth in Turkey: An Examination of Perspectives of Public Authorities and NGOs”, *Journal of Civil Society*, 10(1), 69–81.
Skwarek, T., 2019, *Kobiety w polityce. Statystyki międzynarodowe*, Warszawa: Kancelaria Senatu. Available at: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/178/plik/ot-676_kobiety_w_polityce.pdf
Stolle, D., and Hooghe, M., 2011, “Shifting inequalities: Patterns of exclusion and inclusion in emerging forms of political participation”, *European Societies*, 13(1), 119–142.
Swianiewicz, P., and Olszowiec, K., 2013, “Samorząd jednostek pomocniczych wielkich miast jako ścieżka kariery politycznej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, 4, 22–43.
Teorell, J. *et al.*, 2007, “Political participation: Mapping the terrain”, in: J. Van Deth *et al.* (eds), *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis*, London: Routledge.
Uslaner, E. M., 2002, *The moral foundations of trust*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
Van Deth, J., 2016, “Political Participation”, in: G. Maxxoleni *et al.* (eds.), *The International Encyclopedia of Political Communication*, Chichester: Wiley Blackwell.
Verba, S., and Nie, N. H., 1972, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper & Row.
Verba, S. *et al.*, 1997, “Knowing and caring about politics: Gender and political engagement”, *The Journal of Politics*, 59(4), 1051–1072.
Wallman-Lundåsen, S., 2015, “Civil Society and Political Participation: What Type of Political Participation Is Influenced by Community Level Involvement in Civil Society?” *Swiss Political Science Review*, 21(1), 140–157.
Young, L., 2000, *Feminists and party politics*, Vancouver, BC: University of British Columbia Press.
Zuckerman, E., 2014, “New Media, New Civics?” *Policy and Internet*, 6(2), 151–168.

Appendix

List of interviewees

Agata Bulicz, representative of the Lower Silesian Federation of NGOs
Izabela Duchnowska, president of the association ‘Nowe Nadodrze’, candidate for councillor of the Wrocław City Council 2018
Renata Granowska, Deputy Mayor of Wrocław, councillor of the Wrocław City Council
Agata Gwadera-Urlep, councillor of the Wrocław City Council
Marlena Joks, president of the Lower Silesian Association of Real Estate Agents and Property Managers, candidate for councillor of the Wrocław City Council 2018

Joanna Klima, councillor of the Szczepin Neighbourhood Council, founder of the association ‘Serce Szczepina’
Natalia Kwaśnicka, civic activist, co-organiser of the National Women’s Strike, candidate for councillor of the Wrocław City Council 2018
Jolanta Niezgodzka, councillor of the Wrocław City Council
Monika Włodarczyk, councillor of the Lower Silesian Parliament
Ewa Wolak, councillor of the Wrocław City Council
Maja Zabokrzycka, member of the Coalition ‘Wrocław Wita Uchodźców’, vice-president of the Foundation ‘Dom Pokoju’

Municipal Revenue Determinants in the South-Eastern European Economy: Evidence from North Macedonia

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(87)/2022
© Authors 2022
ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499518702

Borce Trenovski
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Faculty of Economics – Skopje, Blvd. Goce Delcev 9-v, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia; e-mail: borce.trenovski@eccf.ukim.edu.mk; ORCID: 0000-0002-3630-9486.

Gunter Merdzan
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Faculty of Economics – Skopje, Blvd. Goce Delcev 9-v, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia; e-mail: gjunter.merdzan@eccf.ukim.edu.mk; ORCID: 0000-0002-1894-9623.

Filip Peovski
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Faculty of Economics – Skopje, Blvd. Goce Delcev 9-v, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia; e-mail: peovski@eccf.ukim.edu.mk; ORCID: 0000-0002-7988-7403.

Abstract

Sustainability of municipal finance implies steady revenue generation. Pinpointing their determinants creates the necessary background in their management and policy creation. Great municipal dependence on central government finance remains a serious challenge in the process of fiscal decentralisation. So far, studies have been focusing on the expenditure side, while revenues were treated mostly marginally. A random-effects Generalized Least Squares (GLS) panel regression for the period of 2015–2019 is estimated for targeting revenue determinants of municipalities in North Macedonia. Own and total tax revenues are modelled separately through the impact of capital expenditures, salary expenditures, active transparency index, municipality type, and local government's ideology. The general results indicate that capital expenditure, municipal transparency, and the level of development are significant determinants of municipal revenues in both estimated models. Using such knowledge on municipal revenue reactions can help governments formulate policies that provide sustainable and effective fiscal decentralisation, lowering the pressure on central governments in developing economies.

Keywords

revenue determinants, local finances, fiscal decentralisation, North Macedonia

1. Introduction

The continuity in the process of fiscal decentralisation throughout the years has set the foundation for a vast number of economic research and debates among academics. Deriving its genesis in the public finance theory and fiscal efficiency, fiscal decentralisation and the respective judiciary process of federalism is not a new concept at all, hence it has already been discussed for at least seven decades (Buchanan 1950; Tiebout 1956; Musgrave 1959; Furniss 1974; Oates 1993, 1999). Viewing fiscal decentralisation as a remedy for chronic governmental inefficiency in providing public goods was probably a turning point in public finance studies. However, its implementation today is more of an art rather than a set of economic and political reforms. With this in mind, the topic quite commonly provides a clash of interests, beliefs, and ideas, which gave the authors enough motivation for conducting the presented research.

There is scarce literature regarding local revenue determinants, which is more than enough of a stimulus for us to explore this topic and estimate the potential factors in the revenue generation process. We firmly believe that sub-central levels of governance can recognise and fulfil the residents' needs for public goods much more effectively than the central government. Since every local jurisdiction has different public goods preferences, it is much easier for local governments to keep in touch with those. Even though the revenue system is the core of public goods availability, much of the present-day local governments do not experience adequate fiscal autonomy. Their chronic

dependence on vertical and horizontal transfers restricts them from complete sovereignty over the usage of these disposable funds in most of the developing economies, resulting in partial inefficiency. As expected, due to the different levels of development, horizontal revenue disparities are always present between local units. This leads the authors to focus on the potential determinants in their revenue generation process, which might help us explain why these differences exist and what are the possible implications. However, it must be noted that depending on the level of local development, as well as the types of function delegations, local governments can be more or less successful in collecting and even generating revenues. If high disparities are present between the number of functions delegated to municipalities and their available revenue sources, their functionality can be severely impaired.

The presented topic of research is particularly important due to the ongoing process of fiscal decentralisation in many South-Eastern European economies. The number of published works for the SEE region is rather scarce, and our aim is to fill that void, particularly by means of studying local revenues and their factors. Similar works and ideas have been found in the case of Serbia when estimating the local economic development determinants (Bartlett et al. 2020). While other SEE economies tend to be of greater interest, the case of the Republic of North Macedonia lacks previous research. Contributing to the regional and global literature, we aim to provide the necessary empirical work in postulating theoretical foundations and governance by policy-creators.

For this research, we use the random-effects panel analysis for the period of 2015–2019. Our disposable data consists of all municipalities in North Macedonia (i.e. 80 municipalities and the city of Skopje) with annual observations. Having a de facto simple model of fiscal federalism with just two levels of governance (central and municipal) makes this research ideal for a much more efficient and informative estimation of local revenue determinants. Data sources as well as their further adjustments before model incorporation are presented in Section 3.2. of this paper. By using panel regressions, municipal revenue indicators (i.e. own revenues and tax revenues) were regressed by key factors, such as capital expenditures, salary expenditures, and active transparency index. Municipality type (urban or rural) and local government's ideology (right- or left-oriented) were included as dummy variables to account for as potentially unobservable, but essential factors in our model, since we firmly believe that these two are an unbreakable component in the big picture. By doing this, we pay specific attention to the longer-term effects on growth through capital expenditures, the household income component through salary expenditures, and fiscal transparency, which is regarded as one of the leading factors in modern local governance. Likewise, the urbanisation and the political orientation of the governing structure are often examined in similar research, which is why we aim at evaluating their importance in North Macedonia.

The main idea behind this research is represented through several research questions, i.e. hypotheses, which we tend to explore. First, we would like to determine whether a positive relationship exists between the level of municipal capital expenditures and revenues. As local governments tend to spend more, the idea is that such activities should naturally spark greater economic and financial activity at the local level. By doing this, the revenue side should be also positively impacted through the now supposedly greater tax base. In line with this notation, we also focus on the never-ending debate over whether greater salary expenditures stimulate an increase in municipal revenues. Consequently, such effects should manifest through higher local revenues at disposal. Nevertheless, we must indicate that the disposable income is influenced by several other unobserved factors, such as the real interest rate in the economy, cultural tendencies towards expenditures, the persistence of wealth among households in a particular municipality, etc. Local governments' transparency has been the prime focus of authorities and the public in the recent years, and we believe this question should be addressed properly. As developing economies evidently lag by far behind the developed ones in terms of public institutions' transparency, noting its importance and influence is of key interest. Our firm belief is that higher transparency of local authorities tends to increase local revenues. Even though the size and development are mainly intuitively influencing the revenue side, our objective is to verify whether the urbanisation of municipalities plays a significant role in the Macedonian case. By the inclusion of a political orientation as a dummy variable, this paper gradually follows up previous studies. The usual theoretical nexus is that left-oriented governments subsidise larger revenues though higher taxes and fees, opposing the right-oriented

authorities. As the Macedonian case perfectly fits in between these two orientations in the proposed sample period (sharp shift from predominantly right- to left-oriented party rule), we can target this question adequately. By influencing own revenues and tax revenues, the proposed variables imply a significant role in maintaining stable local economic development and sustainable finances. Only through greater financial power can true decentralisation be achieved.

The usual interest in the literature presents more general economic variables, such as the size of population and area, economic growth, inflation, unemployment, as well as a particular focus on the decentralisation of expenditures. Consequently, it is understood that a greater focus is put on the relationship between decentralisation and economic growth and development. Contrary to such research, our emphasis is on the revenue side with a set of new potential determinants that we believe are of significance. Setting our model, we ought to uncover any potential relationships already observed in the literature – which can be applied in the Macedonian case – as well as find new ones.

This paper is structured as follows: Section 2 presents the literature overview on some of the key global works in the estimation of local revenue determinants. By presenting some of the most important findings, we make the foundation of our model based on possible theoretical relationships, unobserved factors, popular concepts, as well as previous research practices. Sections 3 and 4 present the research methodology and the data-obtaining process, which is then followed by a brief discussion based on the model's results and possible policy implications. The conclusion is presented at the end of the paper, while all the tables related to the models' output are presented as appendices.

2. Overview of the relevant literature

In this section, we present some of the related and intriguing literature regarding the topic of our research. However, we must note that studies on complete local-level revenue determinants are rare. Most of the authors either focus on a partial sample of municipalities or analyse local determinants across different groups of countries. Given these initial restrictions, we tend to be unbiased in our presentation, as all of the determinants imply significance in creating our research.

Fiscal decentralisation is an expensive and tiresome process. The increase in government activity and the emergence of the social state throughout the years is understood to be the reason why fiscal centralism has gradually decentralised (Buchanan 1950). Moreover, residents who can be classified as consumers or voters focus on their preferences, matching them with a now more efficient local administration (Tiebout 1956). Hence, fiscally-independent local jurisdictions probably generate larger benefits rather than costs to national economies (Bird 1993). Usually, developing countries experience a much more centralised fiscal governance than what is the case in developed countries. One of the side effects is the particularly vast dependency of local jurisdictions on central government transfers, which can seriously restrain their autonomy. In that case, most of the financing activities would become negotiations between central and local authorities, undercutting local fiscal independence (Oates 1993, p. 241). Consequently, the necessity and degree of own sources of revenues for the local government remains a focal point of interest. Bahl (1999) argues that more developed or urban areas can easily rely on local taxation than rural ones, which are deemed to function with a larger proportion of grants and funds from the central government. Since the fundamental idea is about delegating own sources of revenues and expenditure autonomy to provide the optimal level of local public goods, this topic sparks debates regularly. However, our objective is not the particular process of fiscal federalism and its fundaments; rather, we focus only on the complicated foundations of local revenue determinants.

Most of the available research literature focuses on potential determinants on local revenue efforts by local governments (Luo and Douglas 1996), revenue decentralisation (Maličká et al. 2012), revenue fluctuations (Sedmihradská and Čabla 2013), or even revenue elasticity (Overton and Bland 2017). By aiming to determine local government revenue determinants and factors, researchers help in disentangling the rather complex relationship between economic development, demographic characteristics, political orientation, and local revenue generation. By revisiting some

of the scarce literature, we ought to find the key factors in the revenue system of local governments, which helps us build our model on solid and yet previously unestablished relationships.

Previous research suggests that one of the most common factors influencing local revenue is probably the population of the respective sub-central unit. Even though it may look like a straightforward relationship, some findings oppose this presumption. Commonly used as a control variable, population size insignificance is estimated in the works of Blom-Hansen, Monkerud and Sorensen (2006), Hadiyan, Herwanti and Surasni (2017), as well as Santis (2020). Even though the results are different that in other research, the main conclusion with regard to population size insignificance is mostly predominant. Other authors, such as Tran et al. (2018), debate whether the population itself should be used, therefore proposing that full-time employees is probably a more relevant variable in large local units which are characterised by a significant daily fluctuation of population, such as the Tokyo metropolitan area. Santis (2020) even analyses a set of demographic variables as independent variables on their linkage with greater fiscal sustainability in the case of 104 Italian municipalities. However, the author indicates that they should not be the leading variables when establishing models. Sedmihradská and Čabla (2013) try to find the key determinants in the budget inaccuracy of local governments, respective to the revenue fluctuations. Utilising the GMM model, the authors focus on economic variables, such as GDP growth rate, inflation, municipal unemployment, local fiscal situation, and other political variables. In the case of Czech municipalities, higher economic growth and inflation did generate larger revenues, but this leads to frequent budget underestimations.

The revenue generation process at the local level should not be directly linked exclusively to the general economic performance of the national economy. It is fair to say that individual income can also play a significant role. Real income growth per capita is studied for its relationship with the level of decentralisation, measured in revenue percentage of total central government revenue. Hammond and Tosun (2011) focus on the interval between 1970 and 2000 for 48 states in the USA; general results show that a ten-percent increase in revenue centralisation in metropolitan counties generates – in the long run – a decline per capita income growth of 0.28 percent. This relationship is not significant, in turn, with regard to non-metropolitan counties. Similar results can be found in the works of Nelson and Foster (1999). For broader explication on the impact of fiscal decentralisation and its fiscal consequences, work by Martinez-Vazquez et al. (2016) is strongly suggested.

The political climate in local jurisdictions is perceived as one of the most interesting yet impactful factors on local revenues. Usually, the general expectation is that left-oriented governments should generate larger revenues, since it correlates with the high-tax ideology. In the works of Blom-Hansen et al. (2006), the ideology of the ruling party in the municipal council in Norway and Denmark – and even party fragmentation – seem to play a significant role in revenue determination. Leftist ideology has a positive effect on income and property tax in both countries, while no statistically significant effect on user charges is observed in Norway. Similar research was done by Dash and Raja (2014), whose case was 14 Indian sub-central governments. They further extend this topic onto analysing whether the coalition fragmentation, the governing party ideology, and electoral cycles affect local revenue collection. Generally, less fragmented coalitions as well as right-wing ideology governance tend to generate revenues much better, while left-wing governments rely more on internal debt to compensate. Electoral years constitute one of the main determinants for bad revenue performance for sub-central units, since governments are usually not too fond of raising taxes and collecting them in a much more efficient manner in pre-election and election years.

It is safe to say that revenues should depend on municipal welfare. Different economies impose different governance sub-classifications, but general knowledge indicates that urban areas generate a larger proportion of local revenues per capita due to their level of development. Even in our research, we believe that this is an important factor since, it might provide valuable information on revenue divergence across municipalities. Furthermore, this can be applied to a future planning of greater horizontal fiscal equalisation. Unbiased in presenting our beliefs, we suggest work of Moldovan (2016). The author tests whether the type of local administration influences local revenue collection in the specific case of Romania. For the interval between 2008 and 2011, a total of 3,227 territorial administrative units were analysed by the said author. For testing the statistical significance of the targeted variable, variance analysis was conducted through the ANOVA method,

where the level of revenue collection is a dependent variable, while the type of the local unit is an independent variable. Since the Romanian territorial units are segregated into counties, municipalities, cities, communes, and sectors, five hypotheses were tested through the model. The results show that, ultimately, revenue collection is not affected by the type of unit (urban or rural), and thus the mean differences were statistically insignificant for the period of 2008–2011.

As explained, local revenues can be explained by many possible determinants. However, their relationship is not uniform. Our main goal is to present a new way of estimating and revealing the determinants of local revenues in the specific case of North Macedonia. This paper provides clear added value to the literature on the determinants of local revenues as well as it contributes to the debate on fiscal decentralisation in North Macedonia and the broader region of SEE. Furthermore, this can be a clear foundation for further research regarding local revenue determinants.

3. Research

In this section, we present a short summary on the current national fiscal decentralisation level, as well as we demonstrate the used empirical model and the main research findings. Since the research itself is complete only partially, we decided to present the local level development in North Macedonia in order to grasp the idea of using the chosen variables in the research. With this in mind, we have to note that data collection for the sub-central level can be quite a task, considering the level of financial transparency, economic development, and the simplicity in the data collection process in a small post-transitory economy such as the Macedonian one. These problems can be a turning point even when deciding to study this topic, as they can be quite a challenge for extensive, sufficient analyses.

3.1. The structural set-up of the Macedonian sub-central governance

The idea of a decentralisation process in North Macedonia traces back to 2001, even though it did not formally begin until July 2005. It was conceptualised in three phases of a gradual delegation of functions and revenues from the central government to the local level. With this, local governments were set to become fiscally autonomous, reaching the current mild fiscal decentralisation. However, the process of complete decentralisation is far from over. Since the Macedonian economy has a particularly simple structure, its simplicity was retained at the local level, segregating the public governance in two aspects – central and sub-central, i.e. municipal. The local level is divided into 80 municipalities and the city of Skopje acts as a separate unit of local governance (consisting of 10 capital-city municipalities).

Up until 2012, all municipalities except for one (Plasnica) had entered the last phase of fiscal decentralisation. Nevertheless, fiscal disparities are present even today. Each municipality has its own revenues made up of taxes and fees, as well as sets of vertical and horizontal grants and transfers, which create their total revenues. Municipal revenues are structured as follows:

- local taxes (property tax, property transfer tax, inheritance and gift tax, and compensation for regulating construction land);
- shared national taxes (personal income tax (PIT), distributed based on a constant proportion and work categories);
- fees and charges;
- national budget grants (value-added tax-related (VAT), categorical, block, and capital, as well as grants for delegated competencies).

While we will abstract from further explication of the methodologies of distribution, tax rates, and tax bases, we present the structure of local revenues, which are the key objective of our research. Figures 1 and 2 present the structural movements in the different types of local revenues. As can be seen, transfers and donations are accountable for roughly 45-50% of local revenues, signalling their structural dependency on vertical and horizontal transfers. Roughly 6% of total transfers are due to VAT grants, which have a fiscal equalisation role in lowering the disparities between different municipalities. For urban municipalities, the VAT grants are accountable for 7% of total revenues, while for rural ones, this share stands at 12% for 2019 (not presented on the graph). Even greater

fiscal dependency is observed in urban and rural units, except for the city of Skopje. This derives directly from the local capabilities of own revenue collection and administration, especially considering the economic circumstances in each municipality. The city of Skopje generates roughly 37% of total revenues from taxes, as opposed to the especially low levels in other urban and rural municipalities, i.e. 19% and 13%, respectively. Urban and rural areas do not differ too much in their revenue structure. Nevertheless, the total revenues of urban municipalities are roughly four times greater than that of the rural ones. In 2019, the city of Skopje registered almost double the amount of property tax revenues by both urban and rural municipalities independently, and a little less (11%) than all other 80 municipalities combined. Numbers such as these are due to the explicit high concentration of population (between 25-30% of the total, according to the last census from 2002, as well as some forecasts), businesses, investments, etc.

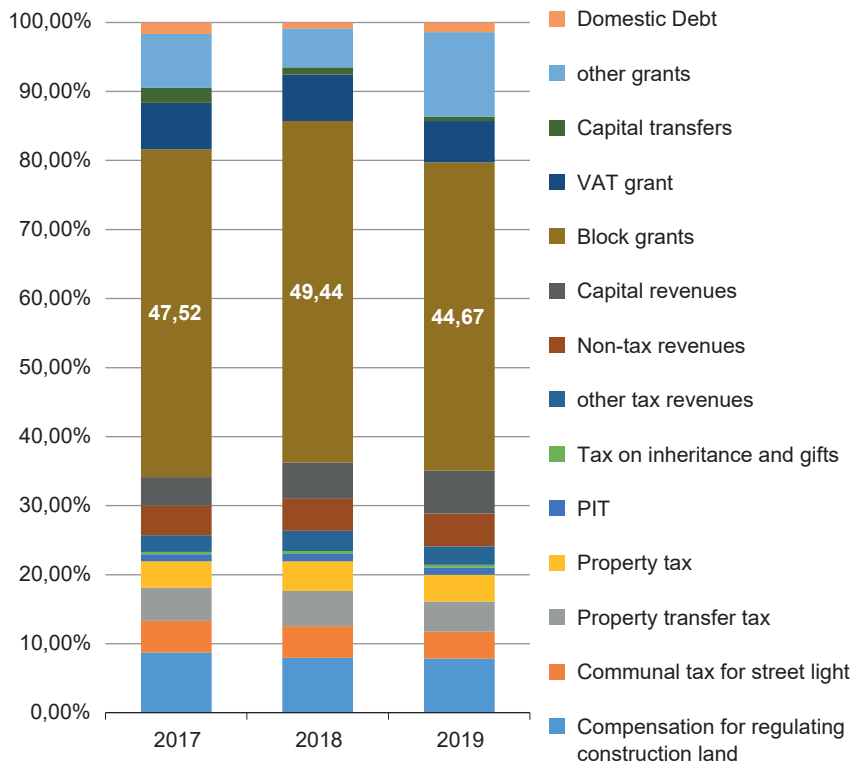


Figure 1. Structural changes in local revenues by type of category, in %, 2017–2019

Source: Ministry of Finance; Authors' depiction.

There are fiscal disparities among municipalities in North Macedonia. Their especially high dependency on transfers and grants initiates the idea of exploring the potential revenue determinants. With this in mind, we ought to estimate the potential factors of influence and, consequently, target any potential loopholes in the revenue generation process by means of specific measures that should be implemented.

In order to better understand the relevance behind testing for political orientation significance, we present the interactive maps of local election results (see Figures 3 and 4). The dramatic shift from the right-oriented government to the left-oriented one is more than evident, and it can be used in attaining important information. A vast number of political parties remain active in the Macedonian case, but even though they originally represent different ideologies in terms of political spectrum, we divide them into left- and right-oriented parties, only to simplify the starting position of research. Nevertheless, three to four major parties govern ~98% of all municipalities in North Macedonia, and none of them tends to be purely centrist, far-left, or far-right. Given such practical circumstances, for the reader's simplicity, left-oriented authorities govern the blue, yellow, and green areas, while the red and purple ones are predominantly right-oriented. The SDSM (Mac. Socijaldemokratski Sojuz na Makedonija) and VMRO-DPMNE (Mac. Vnatresna Makedonska Revolucionerna Organizacija

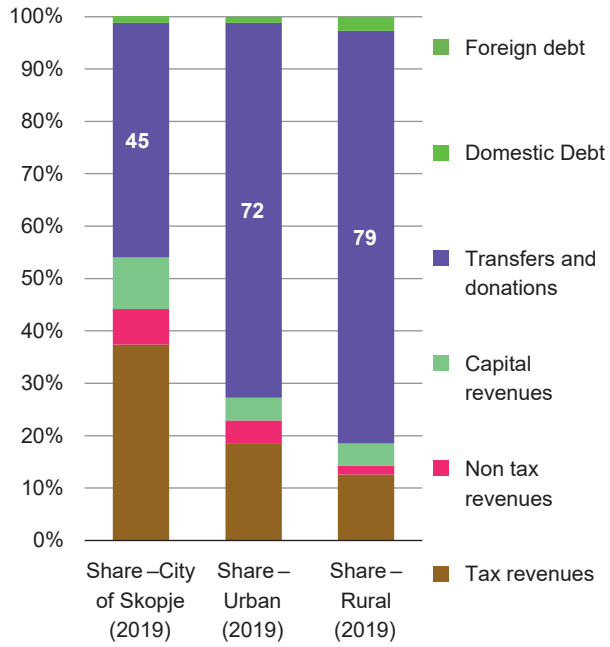
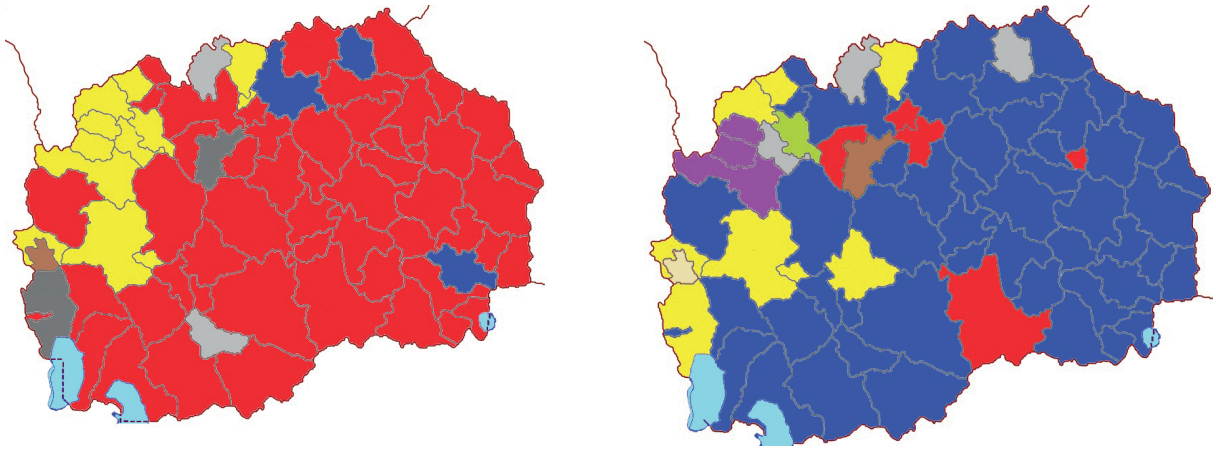


Figure 2. Local revenues by type of municipality, in %, 2019

Source: Ministry of Finance; Authors' depiction.

– Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo) parties represent blue and red, respectively. The yellow, green, and purple colours represent the DUI (Mac. Demokratska Unija za Integracija), BESA, and AA (Mac. Alijansa za Albancite) parties, respectively.



Figures 3 and 4. Local election results, 2013 (left-hand picture) and 2017 (right-hand picture)

Source: State Election Commission; Authors' depiction.

3.2. Data and research methodology

In this section, we will focus on the implemented methodology as well as the usage of available data. For this research, we analysed all municipalities in North Macedonia (80 municipalities and the city of Skopje), with a total of n=405 annual observations, covering the period 2015–2019. The arbitrary selection of the sample was made based on the available annual data for each municipality, which is scarce in some cases. Within this analysed interval on October 15, 2017, local elections were held to elect councillors and Mayors in all municipalities in North Macedonia, resulting in a sharp shift in the political orientation of local authorities. Given that even at present, some local jurisdictions remain underdeveloped, such conditions are common in developing SEE economies.

Even though a possibility of estimating an unbalanced panel model is at our disposal, we chose not to take this path, and we worked with a sample period that enables the use of balanced panel regression, mainly due to greater estimation power. Data on own and tax revenues and their determinants were collected manually from municipal reports and Gazettes available on their websites, as well as from the Ministry of Finance of North Macedonia, all of which was calculated concerning each municipality's population. Municipal revenue indicators (i.e. own revenues and tax revenues) are set independently as a function of key factors, such as capital expenditures, salary expenditures, active transparency index, municipality type (urban or rural), and local government ideology (right- or left-oriented). All the used variables were adjusted according to the number of inhabitants in the respective municipalities in order for us to be able to uncover the impact of the determinants of municipal revenues in a more realistic way. Own revenues and tax revenue are taken as municipal revenue measures. As to our main approach in the econometric analysis, we use the panel regression model which takes the following general form:

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + u_i + \lambda_t + v_{it} \tag{1}$$

Here, the notation accounts for the unobserved individual effects (as all entities are presumed not to be homogenised in reality), with i = 1,2,3, …, N, and the λ_t indicating the unobserved time specific effect, with t = 1,2,3, …, T. These parameters, alongside the random error , can be represented as a composite parameter innovation . As this intercept term is also time-invariant, it accounts for the random effects of each separate entity used in the model. Based on the previously stated, the general random-effects panel regression model can be presented as:

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \varepsilon_{it} \tag{2}$$

The general panel model is represented by the following notations:
Y_{it} represents the dependent variable,
α is the constant intercept,
β is a (k x 1) matrix of coefficients to be estimated,
X_{it} is the time-variant (1 x k) regressor vector (both independent and dummy), and
ε_{it} is the error term where $\varepsilon \sim N(0,\sigma 2)$.
Two separate models were estimated, namely:

$$\Delta OR / Pop_{it} = \alpha + \beta_1 \Delta CAPEX / Pop_{it} + \beta_2 \Delta WEX / Pop_{it} + \beta_3 \Delta T_{it} + \beta_4 U_{it} + \beta_5 POL_{it} + \varepsilon_{it} \tag{3}$$

$$TR / Pop_{it} = \alpha + \beta_1 \Delta CAPEX / Pop_{it} + \beta_2 \Delta WEX / Pop_{it} + \beta_3 \Delta T_{it} + \beta_4 U_{it} + \beta_5 POL_{it} + \varepsilon_{it} \tag{4}$$

Both total and own revenues are observed individually as functions of the indicated independent and dummy variables, i.e.:

$$OR = f(CAPEX, WEX, T, U, POL) \tag{5}$$

$$TR = f(CAPEX, WEX, T, U, POL) \tag{6}$$

The two dummy variables accounting for the urbanisation and political effects take binary values:

$$U = \begin{cases} 1, if the municipality is classified as urban \\ 0, otherwise \end{cases} \tag{7}$$

and

$$POL = \begin{cases} 1, if local government is represented by left-oriented party \\ 0, right-oriented party \end{cases} \tag{8}$$

The explanation of model variables, the measurements, and the theoretically-expected impact on own and total municipal revenues are all presented in Table 1.

Table 1. Model variables

Notation	Variable	Expected sign
OR	Municipal own revenues, per capita, in MKD	/
TR	Municipal total revenues, per capita, in MKD	/
CAPEX	Municipal capital expenditures, per capita, in MKD	+
WEX	Municipal salary expenditures, per capita, in MKD	+
T	Active Transparency Index	+
U	Urban municipality, dummy variable	+
POL	Left-oriented municipal government, dummy variable	+

Source: Authors' depiction.

Capital expenditures (CAPEX) are one way in which funds are spent from municipal budgets. They imply long-term effects on the municipality's growth and development in terms of both increasing resident welfare and generating higher future revenues. The general assumption is that capital expenditures would positively affect revenue generation by local governments. According to the Rulebook on Classification of Expenditures (Ministry of Finance 2009), salary expenditures (WEX) are classified as current expenditures. Given that salary expenditure and expenditures on goods and services have the largest share in the structure of current expenditures in most municipalities, we logically expect that municipalities with a large number of employees spend more on these categories, offer better services, and even collect significantly more revenues. Since part of local individuals work in the municipal administration, they tend to have their disposable income greater as municipal salary expenditures rise. Maintaining a ceteris paribus situation for the individuals working in the private sector, a greater proportion of disposable income naturally should increase the aggregate demand and economic activity. Data on capital expenditures and salary expenditures was collected from the Official Gazettes of the respective municipalities between 2015 and 2019.

Modern-day discussions and policy-shaping inevitably include public information disclosure, i.e. communicating with both the media and the citizens. Such activities are uniform regarding municipal transparency, as they play an active and key role in operating and maintaining their delegated functions. Local transparency is perceived as essential, and, according to Kroth (2012), it entails:

- monitoring local government practices, which are especially important for resource allocation and provision of services;
- revealing gaps in public financial management at the local level, and creating the potential for reduced corruption and management errors;
- monitoring the financial flows from their source to the destination of usage;
- increasing public accountability for issues of public interest;
- stimulating and increasing civil activity and public debate;
- monitoring and assisting in controlling local borrowing;
- making national-level comparisons and encouraging competition at the inter-local level.

These notations mean that the expectation of a positive regression coefficient is justified. In the analysis, we use the municipalities' active transparency (T), which means publishing information on their initiative, i.e. without anyone submitting a request for access to that information. According to the Law on Free Access to Public Information, there is a legal basis for active transparency of institutions. Active Transparency Index data is provided by the Report prepared by the Centre for Civil Communications for the respective years (Centre for Civil Communications 2016, 2017, 2018, 2019).

Below are the descriptive statistics for the data used in the analysis. Our balanced sample contains 405 observations. In own revenues, tax revenues, and capital expenditures per capita, the arithmetic mean and the median differ significantly. Such a difference can be explained by the fact that these series are positively asymmetric (according to the Skewness statistics) and more peaked than normal (according to the Kurtosis statistics), which means that 'outlays' affect the arithmetic mean more than the median, which can be observed through heavier tails of the distribution. The

same parameters differ less for the salary expenditures and the active transparency index, which are moderately negative-asymmetric. The standard deviation of the series is high, indicating the persistence of large discrepancies between municipalities. In addition, the intervals of variation of the data are quite large for each variable. In consequence, the Jarque-Bera statistics as a test of normality shows that the series are not distributed normally.

Table 2. Descriptive statistics

	Own Revenues per capita	Tax Revenues per capita	Capital Expenditures per capita	Salary expenditures per capita	Active Transparency Index
Mean	3,839.525	2,328.34	3,164.559	6,885.615	44.096
Median	3,059.35	1,809.95	2,402.339	6,949.368	46.3
Maximum	18,306.33	9,546.144	19,841.57	12,484.36	88.1
Minimum	386.018	281.277	302.278	1,271.532	0.000
Std. Dev.	2,971.134	1,653.462	2,668.544	1,611.539	22.329
Skewness	2.209	1.842	2.503	–0.195	–0.129
Kurtosis	8.887	6.898	11.431	4.861	1.98
Jarque-Bera	914.156	485.334	1,622.176	60.995	18.67
Probability	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001
Sum	1,555.008	942,977.7	1,281.647	2,788.674	17,859
Sum Sq. Dev.	3.57	1.10	2.88	1.05	201,419.5
Observations	405	405	405	405	405

Source: Authors' calculations.

Finally, the empirical model contains two dummy variables representing the municipality type (urban or rural), and the local government's political orientation (right- or left-oriented). The aim is to determine whether, and to what extent, urban municipalities collect more revenue than rural ones, and whether this difference is significant. Based on the papers mentioned in Section 2, the local government's ideology significantly influences revenue collection from municipalities. In our sample, 51.9% of the municipalities (42 out of 81) are registered as urban, while 48.1% (39 out of 81) are rural municipalities. Before the local elections in 2017, 75.3% of the municipalities had a local government with a right-wing orientation, opposing the 24.7% left-wing local government. The local elections in 2017 proved to be a significant shift in the political structure. At the time of this analysis, as many as 85.2% of the municipalities are run by a local government with left-wing ideology, and only 14.8% by right-wing candidates.

The revenue determinants are analysed using the random effects method, since the number of cross-members in our sample is far greater than the time interval. Given that the random-effects method involves estimating a smaller number of parameters (no dummy variables or within transformation to perform), a degree of freedom is preserved. As a result, the random-effects model should produce a more efficient estimation than the fixed-effects approach (Brooks 2014). Formally, the Hausman test results (Hausman 1978) show just the opposite, but in order to preserve the degrees of freedom and due to the lack of additional data to expand the sample – we decided to preserve the random-effects approach in our modelling.

4. Results and discussions

The results of the random-effects panel model were calculated with the Generalized Least Squares (GLS) method. The first model (presented in Table 3) shows the determinants of the municipalities' own revenues, while in the second model, the calculations are made respective to the municipalities' total tax revenues. After the brief explanation and discussion of the results,

the standard summarising tables show the estimated regression coefficients, standard errors, t-statistics, and p-values.

As can be observed, capital expenditures, active transparency index, and the municipality type all significantly affect municipal own revenues. All statistically significant regressors have the theoretically expected sign. In the analysed period, the increase of capital expenditures by one MKD (Macedonian Denar) on average increased municipal own revenues by 0.39 MKD per capita. This relationship is observed to be statistically significant even at the 1% level. The provision of capital goods, such as infrastructure and public goods, proves to be of great importance. In this particular case, as municipalities tend to spend more, they generate more budget revenues. However, it is evident that such relationship is positive but less than proportional, implying a weaker link. Since the estimated parameter is found in the range of $0 \leq \beta_1 \leq 1$, it restricts own revenues in generating a steady growth. Such circumstances imply that even though a positive relationship is observed, obtaining a larger pool of own revenues based on capital expenditures is financially unsustainable.

The above-mentioned benefits of increased transparency are fully reflected in the results. Improving transparency by one index point increases own revenues by an average of 10.88 MKD per capita. This confirms our thesis that in the municipalities where the citizens are transparently informed about the activities and the results of the work of the local self-government, more local revenues are paid/collected. Such information can be of particular interest to policy-creators and governing structures. Both theoretically and practically, the increase in public institution transparency raises overall trust in that institution. Increased participation at different levels in the community by the stakeholders is observed. This eventually leads to lower levels of corruption and tax evasion. Besides, benefits are clearly visible, such as more efficient local management and macroeconomic stability.

In our sample, the urban municipalities collected on average 1,422.94 MKD per capita more than the rural municipalities. This indicates that the type of municipality has a significant impact on the structure of own revenues throughout different municipalities. This is partly due to the different fiscal capacity and the ability to collect different types of local revenues in urban versus rural municipalities, while on the other hand, it is often due to the modest institutional capacity available primarily to rural municipalities and their lower efficiency in collection of own local revenues (one example is the lack of tax inspectors in more than half of rural municipalities in northern Macedonia). Such findings oppose the research of Moldovan (2016), which showed, e.g., that the Macedonian and the Romanian cases cannot be treated as equal. If we hypothesise that the level of urbanisation and the population size are highly correlated, our findings are also contrary to other empirical results (e.g. Blom-Hansen et al. 2006; Hadiyan et al. 2017; Santis 2020). These premises are maintained even in the second model. As we confirm the theoretical expectation prior to this research, important advice for policy-creators can be drawn. The presence of fiscal disparities among municipalities indicates the importance of horizontal equalisation in the process of decentralisation. Such discrepancies ought to be more evident in SEE economies rather than in Western Europe. Even though the local government has the adequate jurisdictions on their territory, we believe that a sustainable and efficient horizontal equalisation throughout municipalities can be reached only by the central government's intervention. However, potential hazards with regard to the agent problem might arise if central government intervention is regarded as unconditional.

On the other hand, per capita salary spending and the political ideology of the local government are not statistically significant. This clearly shows that it does not mean that those municipalities that have a larger number of employees and pay higher amounts for salaries provide more/better local services and that they collect a larger amount of local revenues. Low political awareness and the culture of various ideologies of the representatives of the central and local governments might also be the reason behind the estimated relationship. The absence of fundamental division of left- and right-oriented governments which will take care of the implementation of the principles of the ideologies themselves (funding most local policies on pragmatism) seems to be one of the core political downsides in the Macedonian political constellation. Although the informal division between right-wing and left-wing parties persists, its formal inclusion in the Macedonian political case generates results that are opposite to Indian (Dash and Raja 2014) as well as Norwegian and Danish cases (Blom-Hansen et al. 2006) in terms of significance.

Table 3. Model 1 – results (own revenues per capita)

Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.
Capital Expenditures per capita	0.387*** (0.034)	11.397	0.0000
Salary Expenditures per capita	0.131 (0.093)	1.403	0.1613
Active Transparency Index	10.880** (5.388)	2.019	0.0441
Municipality Type (Urban = 1)	1,422.940*** (354.975)	4.009	0.0001
Local Government's Political Ideology (Left = 1)	–142.726 (135.789)	–1.051	0.2939
C	581.679 (642.103)	0.906	0.3655
R-squared		0.2635	
F-statistic		28.5437	
Prob. (F-statistic)		0.0000	
	Effects Specification		
	S.D.		Rho
Cross-section random	1,356.825		0.5838
Idiosyncratic random	1,145.542		0.4162

Note: ***/**/* indicates 1%, 5% and 10% statistical significance, respectively.

Source: Authors' calculations.

Regarding the second model of tax revenues per capita within the municipalities, we can say that similar results were obtained as those of the model with own revenues. Capital expenditures, active transparency index, and the type of municipality are statistically significant, while the salary expenditures and the local government's political ideology are statistically insignificant in terms of tax revenue collection. Both statistically significant and non-significant regressors have the expected sign. For the period of interest, we found out that the increase of capital expenditures by 1 MKD per capita on average increases the tax revenues of the municipality by 0.05 MKD per capita, while being statistically significant at the level of 1%. Having in mind that the increased index of active transparency by one index point increases the tax revenues by 7.08 MKD per capita in the examined period, we may conclude that the municipalities in North Macedonia should take care of the transparency process as much as possible, since it plays a vital role in generating municipal revenues.

Regarding the two dummy variables, i.e. the type of municipality and the political ideology of the local government, we may conclude that, firstly, urban municipalities obtain more tax revenues from their residents than rural municipalities do. Rural units, as expected, rely much more on central-government transfers, contrary to areas which are highly urbanised. Furthermore, left-oriented local authorities collect more tax revenue than right-winged ones, but in our case, this is statistically insignificant due to the problems mentioned in the previous section. As observed, expenditures on salaries per capita also do not significantly affect the tax revenues of municipalities in the second estimated model, which is consistent with the previous one. As presented in Tables 1 and 2, both models indicate a significant and positive relationship between the dependent variable (total tax or own revenues) and the variables such as capital expenditures, the level of municipal transparency, as well as their type, i.e. their level of urbanisation. Considering this, own revenues (Model 1) indicate a greater reaction than total tax revenues (Model 2).

Table 4. Model 2 – results (tax revenues per capita)

Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.
Capital Expenditures per capita	0.053*** (0.015)	3.651	0.0003
Salary Expenditures per capita	0.081 (0.063)	1.297	0.1955
Active Transparency Index	7.082*** (2.443)	2.899	0.0039
Municipality Type (Urban = 1)	1,018.125*** (308.129)	3.304	0.001
Local Government's Political Ideology (Left = 1)	27.342 (57.140)	0.479	0.6326
C	743.088* (448.568)	1.657	0.0984
R-squared		0.1018	
F-statistic		9.0489	
Prob. (F-statistic)		0.0000	
	Effects Specification		
	S.D.		Rho
Cross-section random	1,337.11		0.8966
Idiosyncratic random	454.023		0.1034

Note: ***/**/* indicates 1%, 5% and 10% statistical significance, respectively.

Source: Authors' calculations.

5. Summary and concluding remarks

The relatively simple two-level fiscal model makes the Macedonian case of decentralisation especially intuitive and easy to analyse. Since it is a successful decentralisation story in the region, we believe that it deserves more attention in future research. An evident gap is present in modern-day studies in terms of revenue determinants, their impact on own revenues, as well as an analysis of the SEE economies, which can be widely understood as post-transitional or incomplete-transitional economies. Most of the academic literature focuses purely on general economic variables or some reoccurring determinants, which is decisively avoided in our case. The relatively late beginning of the decentralisation process, including its slow catching-up pace, might be one of the reasons for the absence of empirical findings. Nevertheless, with our research, we aim to fill part of this gap and provide concise benefits.

Through our two-model panel regression approach, we obtained some interesting findings in the case of 80 Macedonian municipalities and the capital city of Skopje for the period between 2015 and 2019. We can conclude that variables such as capital expenditures, active transparency index, and the level of urbanisation of each municipality are helpful and significant in determining local revenues, specifically tax and own revenues. Through these results, we point out the major empirical findings. In this context, the greater capital expenditure policy at the municipal level helps promote constant growth and development. Such economic movements help in maintaining stable and growing taxes and own local revenues.

The inclusion of the Active Transparency Index in our models and the obtaining of significant estimates confirms the pre-set theoretical hypothesis as to the importance of municipal fiscal transparency. Notably, transparently disclosing information of public importance to all stakeholders helps general economic transparency, cooperation, as well as lowering tax evasion on the local level. After all, economic agents and residential households do care about their tax spending, and so they respond accordingly.

Even though some of the previous empirical findings oppose this hypothesis, we find a significant and positive relationship between the dependent variables and the type of municipality (based

on its urbanisation). As a consequence, own and tax revenues of Macedonian municipalities depend on the level of urbanisation, which is highly correlated with the scope of the resident population, economic activity, both domestic and foreign investments, as well as fiscal capacity of such urbanised municipalities. Contrary to our theoretical beliefs and expectations, salary expenditures and the political ideology of the governing party in each municipality do not play a significant role in revenue determination.

Finally, we can note that the search for meaningful local revenue determinants is far from over. Of course, this paper can be an important foundation for any future research which might include a greater scope of possible determinants of local revenues. The unobserved factors of influence are deemed to be especially vast, which is why drawing a definite conclusion from a small subset cannot be made. However, it can help us better understand the definite process, which is the key component when incorporating new policies. The presence of limitations in similar research is strongly dependent on the availability of relevant data for the municipalities in developing economies (such as North Macedonia), which could be overcome if municipalities focused on transparency and information disclosure more actively in the years that follow.

References

Bahl, R., 1999, "Implementation Rules for Fiscal Decentralisation", *International Studies Program,* Working Paper 99–1. Available at: https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9901.pdf.

Bartlett, Đ., and Sanja, K., 2020, "The Impact of Fiscal Decentralisation on Local Economic Development in Serbia", *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 18(1), 143–163. doi.org/10.4335/18.1.143-163 (2020).

Bird, R. M., 1993, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues on Fiscal Decentralisation", *National Tax Journal*, 46(2), 207–227. doi: 10.1086/NTJ41789011.

Blom-Hansen, M., and Sorensen, R., 2006, "Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway", *European Journal of Political Research*, 45(3), 445–465. doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00305.x.

Brooks, Ch., 2014, *Introductory Econometrics for Finance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M., 1950, "Federalism and Fiscal Equity", *The American Economic*, 40(4), 583–599. doi: 10.2307/1808426.

Centre for Civil Communications, 2016, *Active Transparency Index*, Skopje: Datapons Skopje. Available at: https://civicamobilitas.mk/wp-content/uploads/2018/03/index_aktivna_2016_final.pdf.

Centre for Civil Communications, 2017, *Active Transparency Index*, Skopje: Datapons Skopje. Available at: https://civicamobilitas.mk/wp-content/uploads/2018/03/ia2017m.pdf.

Centre for Civil Communications, 2018, *Active Transparency Index*, Skopje: Datapons Skopje. Available at: https://www.dropbox.com/s/s9bc17dv3jebr32/Aktivna%202018%20za%20web.pdf?dl=0.

Centre for Civil Communications, 2019, *Active Transparency Index*, Skopje: Datapons Skopje. Availale at: https://www.opendata.mk/Storage/Indeks%20na%20aktivna%20transparentnost%202019.pdf.

Dash, B. B., and Raja, A. V., 2014, "Do political determinants affect revenue collection? Evidence from the Indian states", *International Review of Economics*, 61(3), 253–278. doi.org/10.1007/s12232-014-0210-z.

Furniss, N., 1974, "The Practical Significance of Decentralisation", *The Journal of Politics*, 36(4), 958–982. doi.org/10.2307/2129402.

Hadiyan, H., and Ni K. Surasni. 2017, "Determinants of Local Tax Revenue and its Implication to Local Financial Independence", International Conference and Call for Papers, 'Good Corporate Governance to Face Global Business Competition', Jember. Available at: http://jurnal.stie-mandala.ac.id/index.php/eproceeding/article/view/158.

Hammond, G. W., and Tosun, M. S., 2011, "The Impact of Local Decentralisation on Economic Growth: Evidence from U.S. Counties", *Journal of Regional Science*, 51(1), 47–64. doi.org/10.1111/j.1467-9787.2010.00683.x.

Hausman, J. A., 1978, "Specification Tests in Econometrics", *Econometrica*, 46(6), 1251–1271. doi.org/10.1108/JPBAFM-08-01-1996-B003.

Kroth, V., 2012, "*Subnational budget transparency: An analysis of ten pilot studies*", *International Budget Partnership*. Available at: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf

Luo, H., and Douglas, J. W., 1996, “Revenue effort of local governments: Determinants, impacts, and policy implications”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 8(1), 47–68. doi.org/10.1108/JPBAFM-08-01-1996-B003.

Maličká, H., and Gazda, V., 2012, “Determinants of Local Tax Revenues in EU Countries”, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 52, 120–126.

Martinez-Vazquez, J. *et al.*, 2016, “The Impact of Fiscal Decentralisation: A Survey”, *Journal of Economic Survey*, 31(4), 1095–1112. doi.org/10.1111/joes.12182.

Ministry of Finance of the Republic of North Macedonia, 2009, *Rulebook on Classification of Expenditures*, No. 07-20647/1. Accessed March 31, 2021, at: https://arhiva.finance.gov.mk/files/u6/Pravilnik_za_klasifikacija_na_rashodite.pdf.

Moldovan, O., 2016, “Local revenue mobilization in Romania”, *European Financial and Accounting Journal*, 11(3), 107–124. doi.org/10.18267/j.efaj.166.

Musgrave, R. M., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

Nelson, A. C., and Foster, K. A., 1999, “Metropolitan Governance Structure and Economic Growth”, *Journal of Urban Affairs*, 21, 309–324.

Oates, W. E., 1993, “Fiscal Decentralisation and Economic Development”, *National Tax Journal*, 46(2), 237–243. doi: 10.2307/41789013.

Oates, W. E., 1999, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. doi: 10.2307/2564874.

Overton, M., and Bland, R., 2017, “Exploring the Linkage between Economic Base, Revenue Growth, and Revenue Stability”, *Lincoln Institute of Land Policy*, Working Paper WP17MO1. Available at: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/overton_wp17mo1.pdf.

Santis, S., 2020, “The Demographic and Economic Determinants of Financial Sustainability: An Analysis of Italian Local Governments”, *Sustainability*, 12(18), 7599. doi.org/10.3390/su12187599.

Sedmihradská, L., and Čabla, A., 2013, “Budget accuracy in Czech municipalities and the determinants of tax revenue forecasting errors”, *Ekonomická revue – Central European Review of Economic Issues*, 16(4), 197–206. doi.org/10.7327/cerei.2013.12.01.

Tiebout, Ch. M., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. doi.org/10.1086/257839.

Tran, D., and Masayoshi N., 2018, “The Role of Revenue Volatility in Local Expenditure Volatility: A Comparison of Tokyo Metropolitan Local Governments”, *Economic Papers: A Journal of Applied Economics and Policy*, 9, 1–13. doi.org/10.1111/1759-3441.12228.

Social Capital, Bureaucratic Neutrality, and Regional Head Election in Indonesia

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(87)/2022
© Authors 2022

ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499518703

Abdul Nadjib
Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Sriwijaya, Palembang, Indonesia; Jl. Raya Palembang – Prabumulih Km. 32 Indralaya, OI, Sumatera Selatan 30662; e-mail: abdulnadjib@fisip.unsri.ac.id; ORCID: 0000-0001-5173-597X (corresponding author)

Oemar Madri Bafadhal
Department of Communication Science, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Sriwijaya, Palembang, Indonesia; Jl. Raya Palembang – Prabumulih Km. 32 Indralaya, OI, Sumatera Selatan 30662; e-mail: oemarmadribafadhal@fisip.unsri.ac.id; ORCID: 0000-0002-5790-249X

Anang Dwi Santoso
Department of Public Administration, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Sriwijaya, Palembang, Indonesia; Jl. Raya Palembang – Prabumulih Km. 32 Indralaya, OI, Sumatera Selatan 30662; e-mail: anang.d.santoso@gmail.com; ORCID: 0000-0002-0595-268X

Abstract

Civil servants are frequently described as being separate from politicians in good local governance. Regrettably, civil servants are urged to assist in the maintenance of power through the use of social capital. In Indonesia, decentralisation facilitates the accumulation of social capital. However, a body of literature has established that social capital is a predictor of the bureaucracy's quality. This study delves into something else by examining how social capital fosters a mutually beneficial relationship between the State Civil Apparatus (ASN) and the incumbent, resulting in the ASN's non-neutrality in Regional Head Elections (Pilkada). We used a qualitative case study approach, within which we interviewed members of the civil apparatus about social capital and its relationship to the performance of the State Civil Apparatus. The findings indicated that the ASN's lack of neutrality in the Pilkada occurred as a result of the establishment of social capital relations between superiors and the ASN in the form of information channel relationships (paternalism and/or nepotism culture), obligations and expectations (the ASN's contribution to the incumbent), norms and effective sanctions (superiors' invitation), as well as adjusted community organisations (weak community control).

Keywords

social capital, state civil apparatus, non-neutrality of ASN, Pilkada.

1. Introduction

Globalisation and public demands enforce governments to become more complex (Denhardt and Denhardt 2015; Mergel et al. 2018). This is because the government is required to implement good governance, ensure the fulfilment of sustainable development, and provide quality public services by both public and international organisations (Lawton and Macaulay, 2014). These global trends and public demands form the increasingly complex structures of interaction between politics and administration (Demir and Nyhan 2008; Hildebrand 2008; Frederickson 2009; Demir and Reddick 2012).

The political and administrative dichotomy has long been debated in public administration science. Despite the pros and cons of these notions, the interaction between the two is inseparable in the dynamics of public administration (Dahlström and Niklasson 2013; Ebinger et al. 2019). This concept was proposed by President Woodrow Wilson, who wanted to build an apolitical public administration, because he believed that the mixing of political administrations would spoil the system, as it happened in the United States (Akif Özer 2015). Some of the relations between administration and politics will have a negative impact on policy implementation, Although it has long been

stagnant, this discussion has again attracted the attention of academics in recent years (Hustedt and Salomonsen 2018; Dubey 2020; Johnson et al. 2020). This is due to the fact that political actors in several countries practically take advantage of public administration in order to smooth their way of victory, particularly the incumbents (Berenschot 2018). This led to a practical idea called 'bureaucratic neutrality', which was discussed massively by both academics and practitioners (Krauss and Schurmeyer 1987; Tanwir and Fennell 2010; Hustedt and Salomonsen 2018).

Academics and practitioners who are struggling for bureaucratic neutrality argue that the side of the bureaucracy for power will set aside their main task, which is to provide the quality of public services to the community (Bauer and Ege 2012; Purwaningsih and Widodo 2020). This is due to the fact that bureaucrats will focus on the change of power that can put them into the competition. This condition is considered as bureaucrats' momentum that can bring them financial or career benefits (Berenschot 2018).

Neutrality is a bureaucratic tradition in Western countries (Anderson and Martin 1983; Martin et al. 1998; Kira and Forslin 2008). The concept of neutrality is attached to the merit system in which the purpose of the two is to create a quality bureaucracy by relying on the competence and ability of candidates with regard to recruitment and promotion (Ebinger et al. 2019). In other words, neutrality and merit-based recruitment are often seen as the opposite of the politicisation of public administration. Recruitment which is carried out based on achievement and competence rather than on personal relations or political affiliation is expected to be able to create a neutral bureaucracy (Purwanto et al. 2018).

The idea of bureaucratic neutrality is expected to be able to guarantee competence and protection from opportunist ideas that emerged from temporary and pragmatic political leadership (Martin et al. 1998; Englert and Sondermann 2013; Satkunanandan 2019). Therefore, bureaucracy plays a central role in the support of a modern and democratic government. In responding to an increasingly dynamic public administration environment, the expertise and competence of bureaucrats is required to meet the demands of the community (Serpa and Ferreira 2019). In other words, bureaucracy is expected to make elected politicians able to implement political decisions with the best available knowledge (Levitan 1942; Spicer 2015; Miller 2018). On the other hand, bureaucrats are obedient services and subject themselves to the will of political rulers, which may sometimes differ from law and the common good. The idea of bureaucratic neutrality in the modern public administration system is not as strict as it had been when first introduced (Painter 2004; Purwanto et al. 2018). The idea survives as fiction rather than reality. The idea of bureaucratic neutrality is challenged, because in practice, the bureaucracy is not neutral at all and is involved in many political activities instead (Miller 2018).

In spite of how bureaucratic neutrality is mostly always a myth and fiction, how the government issues various regulations and policies to reduce the political degree of the bureaucracy is significant (Krauss and Schurmeyer 1987; Tanwir and Fennell 2010; Cooper 2018b). Further, although there are many explanations for why bureaucrats are not neutral (Krauss and Schurmeyer 1987; Nicholson 1998; Tanwir and Fennell 2010; Cooper 2018b; Hustedt and Salomonsen 2018), calls for studies related to this theme are still required to emerge, practically in line with the increasing politicisation of contemporary bureaucracies.

This article contributes to adding to the literature on political and administrative relations, particularly by exploring how incumbents build social capital in regional government and how they use it to smooth their way for winning again in the second term. Basically, the 'social capital' phrase refers to the capacity of individuals to obtain valuable material or symbolic goods based on the virtue of social relations and membership in social groups or the capacity of a person to be favoured with the benefits of collective action based on the virtue of social participation, trust in institutions, or commitment to determining the ways in carrying out something (Ritzer 2005). This means that social capital can be converted into social relations which then grow and provide benefits to the interacting parties. As to the government, we argue that the social capital between the regional head and the State Civil Apparatus leads to the growing non-neutrality of the apparatus in regional head elections.

Social capital in relation to non-neutrality of the ASN is interesting to study, because the previous literature had focused more on identifying forms of it and why this phenomenon happens (Anderson

and Martin 1983; Martin et al. 1998; Myers 2004; Zhou 2010), whereas this paper is targeted more deeply by arguing that this non-neutrality occurs due to the reciprocation and the accumulation of social capital by incumbent candidates or political dynasties and the State Civil Apparatus.

2. The political-administrative dichotomy

The idea of a political-administrative dichotomy has been discussed for a long time as well as debated in public administration. This division is interesting to study, but it does not truly exist in practice (Miller 2018). As a consequence, the political and administrative dichotomy is ritualistic and conditional, and is replaced by concepts that emphasise the combination of policy, politics, and administration (Svara 1998, 2001; Yang and Holzer 2005).

In practice, tensions between politics and administration keep happening, because public administrations consider that their intersection is a threat to the neutrality and meritocracy that they are fighting for (Ebinger et al. 2019). Meanwhile, according to political actors, the two must interact and coordinate, considering their intersecting activities and responsibilities (Hustedt and Salomonsen 2018). The tension of the relations occurs mainly due to the fact that the appointment of senior employees is often carried out by neglecting the principles of meritocracy and relying on closeness to political actors (Berenschot 2018).

The practice of political-administrative tension results in the discussion about separating the two totally or, contrary, introducing total assimilation (Overeem 2008). Variations in the degree of political and administrative power occur due to differences in government systems. This is partly because of the lack of a precise definition of public administration. There are two major reasons for the encouragement for public administration to be apolitical (Trondal 2020). First, it is a practical reason to make it easier to explain the division of political and administrative roles in terms of separation rather than a division of functions. Second, it functions to protect administrators from public control, while also enabling politicians to assign administrators responsibility for unpopular decisions.

The relation between politicians and bureaucrats is stated as an effective factor in several studies on the nature of governance and democratic development of a country (Svara 2001; Enroth 2011). This is due to the fact that the legitimacy of the community and the legislature shapes the administrative structure of government both at the central level and the regional level, although in practice, the political process is subject to distinguished individuals and politicians. Nevertheless, it is said in many works of literature that these two groups play a crucial role in the government and development processes (Kirwan 1987; Ngcamu 2013; Banovetz 1994).

These two actors are intimately connected with – and reliant on – each other. The relation between the two is important in terms of building a democratic government (Enroth 2011; Ayee 2013). From this, one can draw a conclusion that the relationship between politicians and bureaucrats is significant in governance. This is due to the fact that the level of success (and/or failure) in governance as well as development depends on the relation between these two (Svara 1998; Dunn and Legge Jr. 2002; Schuh and Miller 2006). Thus, a good relationship between the two will strengthen the legitimacy of the government and vice versa, i.e. a bad and conflictual one will destroy the legitimacy of the government.

The nature of the relationship between politics and the bureaucracy – combined with the precise roles of leaders and politicians in the political and administrative process – has been debated for a long time (Schuh and Miller 2006; Svara 2008; Stocker and Thompson-Fawcett 2014). The relation between the two is a classic problem in modern government. It is inseparable from the options of the government system chosen by a country. This still happens, even though the dominance of the bureaucracy is one of the characteristics of modern government. However, the discussion on political and bureaucratic relations is a consistent phenomenon in both developed and developing countries' governments (Berenschot 2018).

Furthermore, in the last few decades, global phenomena tended to generate horizontal and vertical specialisations, and it caused many public service tasks to be transferred from the central government to local governments (Alford et al. 2017). The existence of these practices in developing countries provides evidence that local governments are subject to substantial interference from

political and bureaucratic relations in the provision of public services (Berenschot 2018). Thereby, one of the next important tasks is to find a balanced symbiosis between politicians and the bureaucracy. This gives momentum to the urge to make the bureaucracy neutral in order to avoid a detrimental relation between politics and bureaucracy. In this light, the next section discusses bureaucratic neutrality (Porter and Rogowski 2018).

3. Bureaucratic neutrality

In several works of literature, the concept of bureaucratic neutrality is also called 'impartiality', which means being free from various kinds of interventions, influences, and making the bureaucracy a fair, objective, and certainly impartial organisation (Faris et al. 2017; Miller 2018; Porter and Rogowski 2018). In practical terms, bureaucratic neutrality is also defined as bureaucracy being free from political intervention, including politicians not taking sides and having an interest in the success of the practical purposes of political parties (Cooper 2018b). A broader definition shows that the concept of neutrality is not only applied to the interaction of politicians and bureaucracy, but also to public services in terms of avoiding discriminatory attitudes in policy formulation by not taking sides with particular groups and bureaucratic management, which is the application of meritocracy in the bureaucracy (Hustedt and Salomonsen 2018).

Impartiality is also defined as a political balance, which is the act of not discriminating when implementing authority based on various kinds of regulations and policies, which needs to be done without considering certain relationships and matters outside the law (Levitan 1942; Miller 2018). Impartiality, then, becomes a guideline for bureaucracy and, thus, bureaucrats should know the various kinds of activities that are allowed or not allowed in making policies or providing public services (Eichbaum and Shaw 2008).

In Indonesia, bureaucratic neutrality is manifested in three schemes, including neutrality in politics, public services, as well as policymaking and human resource management (Perdana 2019; Sutrisno 2019). In connection with politics, neutrality is defined as being impartial and obviously not involved in any political activities that directly or indirectly support a candidate's victory (Berenschot 2018). Neutrality in public services is a form of the application of the principles of impartiality and anonymity in providing public services. Referring to this definition, public services must be impartial and not deliberate on who is provided with services (Levitan 1942). In the case of neutrality in policymaking and bureaucratic management (Portillo et al. 2020), the essence of neutrality includes being committed, having moral integrity, and being responsible in public services, carrying out one's own duties professionally and impartially, avoiding violations of conflicts of interest, and not abusing duties, status, power, and one's own position.

The neutrality of the bureaucracy is significant in many ways, e.g. in creating good governance and bureaucracy that is public-services-oriented (Tanwir and Fennell 2010; Bauer and Ege 2012). As a consequence, various activities have to ensure that the bureaucracy remains on track which is public services-oriented, so that the bureaucracy can still provide high-quality public services to the community regardless of who the leader is (Gusman et al. 2016). The importance of bureaucratic neutrality is also a manifestation of the substance of public services, i.e. the efforts to provide work comfort and professionalism, and fair law enforcement. In particular, by being neutral, the bureaucracy can lead to a more effective implementation of regional autonomy and focus on solving problems of the community (Cooper 2020).

Although it is one of the classic topics in public administration, the neutrality of the bureaucracy in literature still attracts academics who wish to examine this problem. This is due to the fact that the research subjects – namely bureaucracy and politics – are dynamic. There have been two main streams, the first of which includes those who adhere to theoretical idealism and who believe that the bureaucracy must be separated from administration by strict boundaries (Miller 1993; Rosenbloom 2008). The political-administrative dichotomy is an analytical construction, used as an expression of legislative supremacy and institutional violations of particularism (Svara 1999; Rosenbloom 2008; Steinfeld et al. 2017). Meanwhile, the second stream is a group that believes that the interaction between the two cannot be denied in the dynamics of governance. In this kind of situation, the administration lives in a situation where politics is a part of its role.

4. Social capital and how it is used by incumbents

Regional head elections are an arena for political contestation with competition between candidate pairs. The competition is influenced by the capacity of each regional head candidate pair. The competition is not only between political parties; what is more important is also the capacity of the candidate, such as personality, capacity, credibility, popularity, political experience, and educational and employment background, which are all factors in the emergence of social capital in political contestation (Pratikno 2007; Baharuddin and Purwaningsih 2017).

Basically, the term 'social capital' refers to (a) benefits by virtue of social relations; (b) benefits by virtue of one's own acions; (c) benefits by virtue of participation in group success; and (d) the fact that the crucial premise for social activities is trust (Ritzer 2005). Coleman (2011) considered social capital as something that is directed or created to facilitate individual actions in their social structure. Meanwhile, physical capital refers to physical objects, while human capital refers to individual property in which social capital refers to the relationships between individuals, social networks, and the reciprocal norms and beliefs that arise from them (Putnam 2000).

Both Coleman and Putnam recognised that social capital can both increase and decrease over time (Field 2010). Meanwhile, Fukuyama (2002) explained that each group has the potential for social capital to the degree in which it is utilised in terms of the radius of trust. Haridison (2013) concluded that the perspectives of several experts on the conception of social capital refer to: (a) a set of actual and potential resources; (b) entities which consist of particular aspects of the social structure, and these entities facilitate the actions of individuals in that structure; (c) horizontal associations; (d) actor's ability to guarantee benefits; (e) information; (f) norms; (g) values; (h) reciprocity; (i) cooperation; and (j) network.

In the context of the Pilkada, the currently serving regional head generally tries to establish social relations with the ASN and the community components to make beneficial social capital for them later, when the regional head re-runs the Pilkada for the second term. The involvement of social capital that has been established and built from the beginning will be sufficient to determine the success of programmes and activities in the economic, social, cultural, and political sectors. That is the reason why the incumbent generally wins in the second period of the Pilkada in Indonesia.

Social capital in the era of decentralisation provides greater power to regional heads, based on which the can mobilise bureaucrats and the resources attached to them (Boschi 1999; Mahakanjana 2004; Widmalm 2014; Silitonga et al. 2015). The regional head, at a certain point, will make policies that strengthen their relationship with the bureaucrats, in which this action contributes to favouritism for certain groups (Silitonga et al. 2015). Thus, social capital emphasises the existence of individual investment in social relationships with other people, where this social relationship will produce benefits that can be used at any time, one of which is the momentum of regional head elections.

The emergence and development of social capital in public organisations at the local government level is inseparable from the role of decentralisation of power from the central government to the regions (Fisman and Gatti 2002; Joaquin 2004). At the beginning, power is concentrated in the hands of political elites who manipulate economic institutions for personal and group interests. The distribution of functions for the central and regional government and authorities makes local governments more independent in managing resources under their authority, including making policies and budget allocations without the need for central government interference (Asthana 2012).

Incumbents, supported by their economic and political power, have the interests and means to maintain the conditions for a position that gives them benefits (Czap and Czap 2019). This goal is achieved by investing in actors who play a major role in the network, including bureaucrats. This subsequently results in what is called a 'patronage network' or 'patron-client relationship' (Silitonga et al. 2015). In this situation, the patron gives benefits and protection to their clients, the bureaucrats. The clients reciprocate with loyalty and support, which they do primarily in order to maintain a source of income and influence. Incumbents can make use of various resources and manoeuvres as long as there remains the loyalty of the bureaucrats in the network. What is unique is that bureaucrats will be very flexible in regional head elections (Silitonga et al. 2015). Thus, a politician who has no influence during the election period may lead their district in the coming period.

5. Research methods

This study aimed to examine the role of social capital in incumbents' winning in regional head elections by utilising the local bureaucracy as a political power to achieve this goal. Therefore, qualitative research methods were relevant to meet the research objectives, particularly to find the process or context behind the phenomenon being studied in-depth (Creswell 2014). Research with a qualitative design provides an in-depth point of view regarding the meaning, process, and context of the investigated phenomenon.

This study took form of a case study in Muara Enim Regency; the aim was to capture the phenomena related to the mobilisation of the local bureaucracy in incumbents' winning, and this the study covered it using the social capital theory. Muara Enim is a representation of the bureaucracy at the micro-level of bureaucratic politics, with regard to which various studies are currently called for.

The main data source in this study was observation supported by interviews. The observations were made by observing the incumbent regent candidates long before the general election was held. This is due to the fact that one of the authors works as a local bureaucrat; thus, the author witnesses various bureaucratic dynamics, particularly ahead of the regional head elections. This approach was chosen, as it allowed an informal exchange of information. and most of the information was confidential. Practically, we observed the phenomenon for about 3 years. In more detail, the first two years had been before the regional election, while the third year was after the regent was elected.

Then, interviews were conducted with a number of informants consisting of regional head candidates, bureaucrats, political parties' activists, and general election agencies, such as the General Election Commission and the General Election Supervisory Board. Initially, the respondents were selected initially by purposive sampling, which was then continued by using the snowball technique to obtain a complete story about the incumbents' winning process. The interviews were conducted from August to December 2020. These were semi-structured interviews. Basically, we asked questions about the strategy for winning the elction and how the incumbent mobilised civil servants and their resources.

The observations and interview data were recorded (if agreed by the informant; if not, we used field notes as support to sharpen memory during the process of analysis). The interview transcripts and field notes were then presented in a single document containing complete data. The data was then grouped into five major themes for later analysis in more detail (Miles and Huberman 1994).

6. Findings – social capital work and the non-neutrality of ASN in the *Pilkada*

This paper aimed to explore a case of incumbent winning which mobilised bureaucrats by applying social capital theory in regional head elections (Pilkada). In the context of regional head elections (Pilkada), social capital is the establishment of relationships and trust that candidate pairs have with their constituent communities. The size of the establishment of relationships and the trust of the people who choose them constitute social capital which will affect the opportunities of the candidate pairs in winning the local political contestation. Social capital has a very crucial role and is no less important than other capitals. By having high social capital, candidates are recognised by voters. Through these introductions, particularly the introduction through strong social relations, the voters can make an assessment of whether the existing pair is eligible to be elected or not. If a candidate is considered to have social capital, it means that the candidate not only is recognised by the community, but is also provided with the trust to become a leader.

This time, regional head and deputy regional head elections had the following logic: how are the candidates able to influence and win the hearts of the people? On the other hand, the people will give their voting rights to the candidate they have recognised. In other words,the candidate had had social capital in the midst of society long before. If a candidate does not have social capital yet, and only introduces themselves shortly before the Pilkada is held, it is clear that the candidate will find it difficult to obtain support from the majority of the community (Marijan 2010).

Tracing the non-neutrality of the ASN in the Pilkada requires an experience of 'getting in and melting' in the existence and role of the ASN in local government. The ASN's position in the local governance system in Indonesia is both strategic and vulnerable. The closeness, alignments, togetherness, and solidarity have been built up in social capital relations with regional heads during their tenure, and then run for again in the Pilkada (they are called incumbents). This condition will make it difficult for the ASN to not side with the incumbent.

We found that incumbents made use of civil servants, ranging from civil servants to village heads. Although it was not overtly stated, they were part of the campaign team. In fact, bureaucracy must be apolitical. This was what the incumbent manipulated, particularly the officials consisting of the head of the department, head of the section, and the district head, almost all of whom called themselves incumbents. They joined with different motivations, one of which – and that was the most widely mentioned – was the desire to continue the incumbent struggle, including carrying out many programmes for the welfare of the people which were deemed insufficient with regard to implementing the programmes within only one period. However, more than that, it was all a matter of securing their position and interests for at least five years.

Furthermore, if the incumbent loses, all those who are or are not affiliated with the incumbent have a big opportunity of being moved to a more or less strategic position. Financially speaking, even if they retain their base wage rate, they will lose a significant number of benefits and side income. In the bureaucracy in Indonesia, this can only be obtained when they have a strategic position. It is this kind of fear that then makes the bureaucrats participate in supporting the incumbent. This choice is a choice of life and death for them, again, at least for the next five years.

This is a case of the village head, because the regional head has great authority in setting the budget. By not giving a vote to incumbents, they may lose their budget for development and public services. In particular cases, if they are not supportive, the village head is intimidated. This made it difficult for the village head to be neutral. For example, the village head could be followed by intel who would look for mistakes in the implementation of government policies, and this mistake can then become one of the matters in blackmailing the village head into supporting the incumbent.

The involvement of civil servants and village heads in election campaigns also occurs in many places in Indonesia. In fact, many laws and regulations have prohibited this matter. In these regulations, civil servants are strictly prohibited from providing support to regional head candidates during election campaigns.

Civil servants have control over the country's resources and significant influence. It is a bonus from the previous regime that government resources still flow through the bureaucracy. It still persists, even though some of it has been divided. For example, headmasters determine who is acceptable and who is not. Health workers determine who can obtain better treatment. Village heads also have the authority to determine who receives assistance. The district head and the head of the department can still wait for areas where public services should be prioritised.

All of this still happens, even though it has been explained in many kinds of laws and regulations in Indonesia that meritocracy must not be involved in the public service. In practice, favouritism, bribes, and the exchange of goods or services are taken into consideration. Because of the great control over government resources, civil servants have a large capacity not only to vote, but also to influence the community to vote for incumbents.

In a political context, this is part of clientelism and control over government resources and everything else, and this is a significant capital, because civil servants are guided by this. In some cases, for example, the community follows the village head, because they will have many things to carry out with the village head, particularly for administrative matters, e.g. those relating to permits. In other words, if they contradict civil servants, their access to many kinds of public services will be restricted.

However, these behaviours are not only based on compulsion. This is made as if it is part of social responsibility, the responsibility of civil servants to provide public services to the community. Public services are formed as if they are goods and services that must be reciprocated in exchange for particular transactions, in this case – a vote for incumbents. This leads to the conclusion that public services as a product of public organisations have transactional value, because the beneficiaries must exchange them for votes for incumbents.

However, once again, civil servants are only one of the most influential actors in the network, as other studies have found religious or traditional leaders playing the same role. In addition, a voter could ignore these transactions and vote with other considerations. Civil servants are only one of many examples of social networks mobilised by regional head candidates to obtain support. A conclusion can be drawn that civil servants, in the case of incumbent winning, are a fairly powerful instrument for mobilising voters, because they have control over state resources as well as the political power to decide what should and should not be carried out with the authority assigned to them.

Eventually, this is at least a violation of the three principles of bureaucratic neutrality, namely politics, public services and policies, and employment management. A violation of these matters will then definitely undermine the application of the principle of meritocracy, which is currently being carried out in Indonesia. This is because politicians drive bureaucrats and their resources and power to be a means of maintaining political support for the incumbent. The threat to meritocracy in this case is due to a promotion to a higher career path rather than due to achievement and performance achievement, in which closeness to political actors is a more decisive factor.

We also found that, currently, a bureaucrat has an important position in the research location; he supported incumbent opponents and expressed his restlessness that he would end his position immediately if the incumbent lost. Moreover, he emphasised that there was also an opportunity for him to be transferred to a remote location. Later, he was sorry for his colleagues who supported the incumbent simply because they wanted to secure their position for at least the next five years.

In this case, before the incumbent ran for a regional head candidate, he had made large-scale transfers, particularly for strategic positions. Those who are loyal will be rewarded by obtaining a strategic position, and vice versa, i.e. those who are not loyal will be moved to a non-strategic position with a quite remote location. This action is considered as a strategic step to secure the steps to win the regional head elections. This is also a threat to those who have not made a choice; now they will feel pressured by seeing other bureaucrats who were transferred.

This is a consequence of direct regional head elections. Direct elections for governors, mayors, and regents have forced the regional head candidates to pay high costs in funding their campaigns. Moreover, as political parties – which should bear all these costs – do not want to bother with campaign funding, almost all campaign funds are borne by the regional head candidates. The advantage of being an incumbent is that they can use government resources to become a campaign tool.

The bureaucratic practices involved in the campaign involve reducing the campaign budget that must be borne. The transaction between campaign funds and this kind of promotion makes other bureaucrats who do not support the incumbent lose their positions. In the internal bureaucracy of regional government, this kind of regional head election causes great disunity and anxiety.

In the bureaucracy in Indonesia, there is a clear division between structural and non-structural officials. Large allowances and many kinds of office facilities are attached to structural positions, such as official cars, and for this reason, this kind of position is the target of those who aim at a career in the bureaucracy. This has a consequence that instead of showing quality performance, loyalty to regional heads is becoming more important. This kind of regional head elections is the right moment for bureaucrats to move up from non-structural to structural positions. For those who have been in structural positions, regional head elections are a moment to maintain the structural positions that are currently being held, or they may even get higher structural positions.

Verifying the motivations – rather than reading them from the literature – this study found that they did all of this because of their own awareness and willingness to get a moment to have a promotion in their career. They are even willing to spend their own money to be used in the campaigns. When the incumbent won, they then lobbied them for a targeted position.

In carrying out a series of position arrangements, regional heads take great advantage of the Regional Government Law and the ASN Law. In the context of the Regional Government Law, regions are free in regulating budget for policies and programmes, while in the ASN Law, regional heads are employment advisory officers who have the authority to appoint and transfer bureaucrats.

7. Discussion

This paper aimed to explore the use of social capital in the bureaucracy by the incumbent to make it a means to win regional head elections. In the previous sections, we have described research findings that explain the many ways in which incumbents establish relationships in social capital networks. As it was stated, social capital has been confirmed to be the cause of regional head corruption (Pena López and Sánchez Santos 2014; Widmalm 2014; González et al. 2015; Silitonga et al. 2015; Bozovic 2017; Islam et al. 2017; Wachs et al. 2019), while this study found that social capital in the local bureaucracy can also be used to win regional head elections. More specifically, we investigated how bureaucrats and the resources of government organisations attached to them are used for this matter.

We summarised our findings as presented in Figure 1 presented below. In general, the interaction between the ASN and incumbents is a two-way interaction that is covered in four dimensions of social capital, including trust, reciprocity, relationships with groups with the same social identity, and unequal power relations. In its connection to trust, the social capital relationship between the regional head and the ASN can also be established through assigning positions, facilitating career promotion, or delegating duties to strategic places, which then creates a sense of debt of gratitude by the ASN to the regional head. Additionally, if the ASN has a minimum capacity, this sense of debt of gratitude is the success of the work of social capital established by the superior to the civil servants, who are their subordinates. If the superior then runs for a regional head election in the next term as the incumbent, generally, the ASN will automatically support them as a return of gratitude to the superior. This debt of gratitude is a result of social relations of obligations and expectations (Coleman 2011; Haridison 2013). Superiors establish social relations in the form of embedding favour with their subordinates, and subordinates are obliged to return the favour according to their superiors' expectations. This social phenomenon of debt of gratitude can defeat regulations that demand the neutrality of the ASN in the regional head elections.

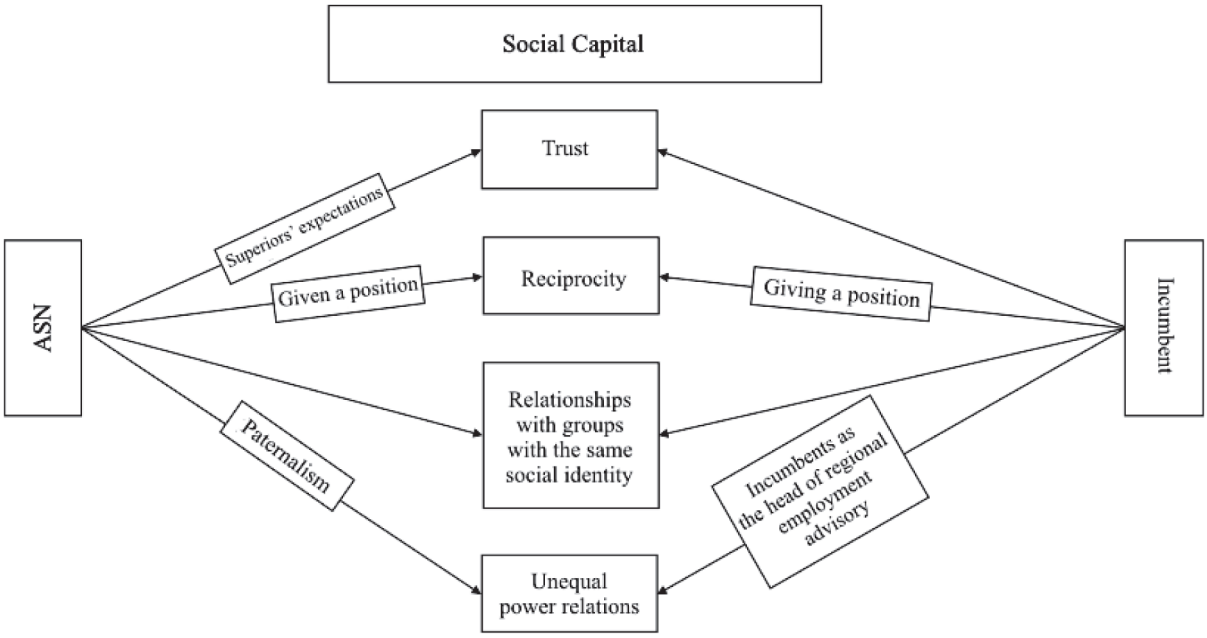


Figure 1. Social Capital and Regional Head Election

Source: researchers' elaboration based on research data.

The culture of paternalism that is still strong drives bureaucratic officials to be more power-oriented than service-oriented, place themselves as rulers, and treat service-users (public) as objects of service who need their assistance (Maani 2005). The culture of paternalism and/or culture of nepotism in regional government is strongly related to the social capital relations that have been

established so far. The paternalistic culture and/or nepotism in the region is powerful; if there are relatives, family, or close friends who run for elections, it is a "taboo" for us not to support them. Even parents, families, and traditional leaders will also ask us to support the candidate. In every campaign in the region, there is, indeed, a phrase (seemed to be related to ethnicity, religion, race, and intergroup or SARA) *"kalo ado wong kito, ngapo milih wong lain"* [En. "if there are our people, why choose others"]. The strong paternalistic and/or nepotism that grows from the social capital relations between regional heads and the ASN and their relatives is the result of intensive or frequent communication or intensive social relations (Coleman 2011; Haridison 2013). The social relations of information channels are continuously fostered and developed in order for the cohesion of social capital to be increased so that it can eventually provide feedback to superiors. This well-established social relationship may neglect regulations that require the ASN to be neutral in the Pilkada.

As a supervisor (regional head) who still carries out duties, they can use their authority and power to carry out "guidance" in any form to the ASN on the pretext of being the Head of the Regional Employment Advisory. This guidance can be carried out in the form of orders, invitations, prohibitions, appeals, requests, etc., directed to the ASN, especially to get support from the ASN (and their families) in the Pilkada, where the person also runs for elections. This superior's invitation will be effective if social capital relations with subordinates have been established. With the reason for "programme sustainability", there is often an unwritten agreement between "Superiors" and "Subordinates" to support each other politically, with an expectation that the ASN's position will be "safe" if the superior is re-elected. The superior's invitation – supported by the social relations of norms and effective sanctions (Coleman 2011; Haridison 2013) – will provide benefits to both parties in the future, and this condition is able to bypass the regulations that have been set and are still in effect.

We found that, at a certain point, decentralisation – particularly in the presence of various allocations for the use of budget resources, and the inherent authority of regional heads and regional officials – is a great asset for incumbents to win (Asthana 2012; Widmalm 2014; Silitonga et al. 2015). This study placed the exchange between bureaucrats and regional heads as a type of interaction that occurred uniquely in the relationship between regional heads and bureaucrats. The study identified discretionary administrative authority in regional heads and local officials being traded in exchange for public services with electoral votes as a new type of resource (Graeff and Svendsen 2013; Silitonga et al. 2015; Banerjee 2016).

This research has also highlighted that bureaucrats are not neutral actors, even though many kinds of regulations with punitive consequences have required them to be impartial. This study provided an overview of the various bureaucratic behaviours that contribute to incumbents' winning, and thus it identifies bureaucratic non-neutrality behaviour. Then, it showed how regional heads and public officials influence voters' behaviour by allocating various resources attached to them (Berenschot 2018; Purwaningsih and Widodo 2020).

This research has determined that this type of exchange is different from the corrupt exchanges made by regional heads with public officials. Exchanges carried out by regional heads, public officials, and the community cannot occur without social capital in the form of accumulated social responsibility and administrative authority attached to them (Cooper 2018a). Further, this study provided an empirical application of social capital as a resource that, when mobilised within bureaucratic networks, provides access to various other resources. Then, according to this study, social capital can help untangle the complex nodes of interaction between incumbents, bureaucrats, and the community. Thereby, with the allocation of social capital, the economic capital – in this case, the budget for campaigns – can be minimised (Ledet 2011; Wachs et al. 2019).

Furthermore, the interconnected personal relationships within and throughout the bureaucratic network function as channels for the exchange of resources with electoral voices, and extend administrative authority as a resource that can be used by making officials socially involved in the network with the community and incumbents (Jae Moon and Gage 2003; Murphy et al. 2016; Kroll and Tantardini 2019). This is an empirical contribution that confirms that social capital can bind actors in networks.

How social capital is converted into economic capital that benefits public officials and incumbents was also explored in this study (Baharuddin and Purwaningsih 2017; Putri and Qodir 2017).

This is carried out by securing the flow of material from the resources of government organisations that are not cut off. At the same time, profit potential depends on the size of administrative authority and the range of resources accessible in incumbent and bureaucratic networks, which, in turn, depend on incumbent ranks.

8. Conclusion

In this article, we discussed how incumbents use social capital as a tool to mobilise bureaucrats in order to increase their opportunities of being re-elected. In relation to social capital, we found that the patterns of behaviour of bureaucrats and their relationship to incumbents are constructed. Meanwhile, decentralisation produces an even more complex relationship, because, in this case, the bureaucrats and their inherent resources make use of such powers to obtain electoral votes. Incumbents who have strong control over state resources use their authority as the ASN's advisory officials to gain campaign support and also establish control over the state resources that they own. Academically, this study provided empirical evidence that social capital in the bureaucracy is formed, maintained, and can be used at any time for particular purposes, such as corruption or incumbents' winning, as evidenced through the research. In practical terms, bureaucratic behaviour that shows its non-neutrality is useful for investigating to what extent meritocracy and neutrality are difficult to enforce. Considering that the analysis in this study is based on a single case of incumbents' winning, we do not claim that similar phenomena have occurred in many other regions in Indonesia. Therefore, other cases in further research are required to be observed more deeply.

References

Akif Özer, M., 2015, "Rethinking the process of change in public administration with dwight waldo | Kamu yönetiminde degisim sürecini dwight waldo ile yeniden düsünmek", *Amme Idaresi Dergisi*, 47(4), pp. 1–30.

Alford, J., Hartley, J., Yates, S., and Hughes, O., 2017, "Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction", *American Review of Public Administration*, 47(7), pp. 752–763.

Anderson, W. A., and Martin, P. Y., 1983, "Bureaucracy and professionalism in the social services: A Multi-Dimensional approach to the analysis of conflict and congruity", *Journal of Social Service Research*, 5(3–4), pp. 33–50.

Asthana, A. N., 2012, "Decentralisation and Corruprion Revisited: Evidence from a Natural Experiment", *Public Administration and Development*, 32(1), pp. 27–37.

Ayee, J., 2013, "Public Administrators Under Democratic Governance in Ghana", *International Journal of Public Administration*, 36(6), pp. 440–452.

Baharuddin, T., and Purwaningsih, T., 2017, "Modalitas Calon Bupati Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015", *Journal of Governance and Public Policy*, 4(1), pp. 205–237.

Banerjee, R., 2016, "Corruption, Norm violation and decay in social capital", *Journal of Public Economics*, 137(C), pp. 14–27.

Banovetz, J. M., 1994, "City managers: Will they reject policy leadership?", *Public Productivity & Management Review*, 17(4), pp. 313–324.

Bauer, M. W., and Ege, J., 2012, "Politicization within the European Commission's bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 78(3), pp. 403–424.

Berenschot, W., 2018, "Incumbent bureaucrats: Why elections undermine civil service reform in Indonesia", *Public Administration and Development*, 38(4), pp. 135–143.

Boschi, R. R., 1999, "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador", *Dados*, 42(4), pp. 655–690.

Bourdieu, P., 1983, "The field of cultural production, or: The economic world reversed", *Poetics*, 12(4–5), pp. 311–356.

Bozovic, I., 2017, "Social Capital and Corruption in Post-Communist Countries", International Studies Association Annual Meeting, Baltimore, MD.

Coleman, A., 2011, "Towards a Blended Model of Leadership for School-based Collaborations", *Educational Management Administration & Leadership*, 39(3), pp. 296–316.

Cooper, C. A., 2018a, "Bureaucratic Identity and the Resistance of Politicization", *Administration and Society*, 50(1), pp. 30–52.

Cooper, C. A., 2018b, “Public servants, anonymity, and political activity online: Bureaucratic neutrality in peril?”, *International Review of Administrative Sciences*, 86(3), pp. 496–512.

Creswell, J. W., 2014, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Thousand Oaks: SAGE Publications.

Czap, H. J., and Czap, N. V., 2019, “‘I Gave You More’: Discretionary Power in a Corruption Experiment”, *Journal of Interdisciplinary Economics*, 32(2), 200–217.

Dahlström, C., and Niklasson, B., 2013, “The politics of politicization in Sweden”, *Public Administration*, 91(4), pp. 891–907.

Demir, T., and Nyhan, R. C., 2008, |The politics-administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice”, *Public Administration Review*, 68(1), pp. 81–96.

Demir, T., and Reddick, C. G., 2012, “Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations”, *Public Administration Review*, 72(4), pp. 526–535.

Denhardt, J. V., and Denhardt, R. B., 2015, “The New Public Service Revisited”, *Public Administration Review*, 75(October), pp. 664–672.

Dubey, I., 2020, “Between ‘Everyday’ and ‘Extraordinary’: Partition, violence and the communal riots of 1946 in Bihar”, *Journal of the Royal Asiatic Society*, 30(2), pp. 283–312.

Dunn, D. D., and Legge Jr., J. S., 2002, “Politics and Administration in U.S. Local Governments”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), pp. 401–422.

Ebinger, F., Veit, S., and Fromm, N., 2019, “The partisan–professional dichotomy revisited: Politicization and decision-making of senior civil servants”, *Public Administration*, 97(4), pp. 861–876.

Eichbaum, C., and Shaw, R., 2008, “Revisiting politicization: Political advisers and public servants in westminster systems”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(3), pp. 337–363.

Englert, K., and Sondermann, A., 2013, “‘I usually try to play down the official character.’ Emotional labor in public administration as a dimension of the transformation of statehood”, *Osterreichische Zeitschrift fur Soziologie*, 38(2), pp. 131–147.

Enroth, H., 2011, “Democratic Governance – By Mark Bevir”, *Governance*, 24(2), pp. 395–398.

Faris, R. M., Roberts, H., Etling, B., Bourassa, N., and Benkler, Y., 2017, *Partisanship, Propaganda, and Disinformation: Online Media and the 2016 U.S. Presidential Election*. Berkman Klein Center for Internet & Society – Research Paper. Available at: https://dash.harvard.edu/handle/1/33759251 (accessed: 03.04.2019).

Field, J., 2010, *Social Capital*, London: Routledge.

Fisman, R., and Gatti, R., 2002, “Decentralization and corruption: Evidence across countries”, *Journal of Public Economics*, 83(3), pp. 325–345.

Frederickson, H. G., 2009, “Whatever Happened to Public Administration?: Governance, Governance Everywhere”, in: E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., and Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.

González, S. L., Valerio, G., and Herrera, D., 2015, “Messages on social networks and its impact on social capital”, *International Journal of Web Based Communities*, 11(2), pp. 118–130.

Graeff, P., and Svendsen, G. T., 2013, “Trust and corruption: The influence of positive and negative social capital on the economic development in the European Union”, *Quality and Quantity*, 47(5), pp. 2829–2846.

Gusman, C. R., Rodrigues, D. A., and Villela, W. V., 2016, “Ethical procedures, ethics, and bureaucracy in a research experience with indigenous population”, *Saude e Sociedade*, 25(4), pp. 930–942.

Haridison, A., 2013, “Modal Sosial Dalam Pembangunan”, *Jispar*, 2(2), pp. 35–43.

Hildebrand, D. L., 2008, “Public administration as pragmatic, democratic, and objective”, *Public Administration Review*, 68(2), pp. 222–229.

Hustedt, T., and Salomonsen, H. H., 2018, “From Neutral Competence to Competent Neutrality? Revisiting Neutral Competence as the Core Normative Foundation of Western Bureaucracy”, *Comparative Social Research*, 27 September, no pages.

Islam, R., Walkerden, G., and Amati, M., 2017, “Households’ experience of local government during recovery from cyclones in coastal Bangladesh: Resilience, equity, and corruption”, *Natural Hazards*, 85(1), pp. 361–378.

Jae Moon, M., and Gage, R. W., 2003, “Hong kong regime transformation at the crossroads: From the politics–administration and social capital perspectives”, *International Journal of Public Administration*, 26(1), pp. 79–95.

Joaquin, E. T., 2004, “Decentralization and Corruption: The Bumpy Road to Public Sector Integrity in Developing Countries”, *Public Integrity*, 6(3), pp. 207–219.

Johnson, A. F., Pollock, W., and Rauhaus, B., 2020, “Mass casualty event scenarios and political shifts: 2020 election outcomes and the U.S. COVID-19 pandemic”, *Administrative Theory and Praxis*, 42(2), pp. 249–264.
Kira, M., and Forslin, J., 2008, “Seeking regenerative work in the post-bureaucratic transition”, *Journal of Organizational Change Management*, 21(1), pp. 76–91.
Kirwan, K. A., 1987, “Woodrow Wilson and the study of public administration: Response to Van Riper”, *Administration & Society*, 18(4), pp. 389–401.
Krauss, S., and Schurmeyer, B., 1987, “Landscape planning or bureaucratic management of natural resources?”, *Landschaft und Stadt*, 19(4), pp. 145–155.
Kroll, A., and Tantardini, M., 2019, “Motivating and Retaining Government Employees: The Role of Organizational Social Capital”, *International Public Management Journal*, 22(2), pp. 232–253.
Lawton, A., and Macaulay, M., 2014, “Localism in Practice: Investigating Citizen Participation and Good Governance in Local Government Standards of Conduct”, *Public Administration Review*, 74(1), pp. 75–83.
Ledet, R., 2011, “Correlates of Corruption: Rethinking Social Capital’s Relationship with Government in the United States”, *Public Integrity*, 13(2), pp. 149–162.
Levitan, D. M., 1942, “The Neutrality of the Public Service”, *Public Administration Review*, 2(4), pp. 317–323.
Maani, K. D., 2005, “Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah”, *Demokrasi*, IV(2), pp. 25–34.
Mahakanjana, C., 2004, *Municipal Government, Social Capital, and Decentralization in Thailand*, Illinois: Northern Illinois University.
Marijan, K., 2010, *Sistem politik Indonesia: Konsolidasi demokrasi pasca-orde baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
Martin, J., Knopoff, K., and Beckman, C., 1998, “An alternative to bureaucratic impersonality and emotional labor: Bounded emotionality at the body shop”, *Administrative Science Quarterly*, 43(2), pp. 429–469
Mergel, I., Gong, Y., and Bertot, J., 2018, “Agile government: Systematic literature review and future research”, *Government Information Quarterly*, 35(2), pp. 291–298.
Miles, M. B., and Huberman, A. M., 1994, *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*, New York: SAGE.
Miller, H. T., 1993, “Everyday Politics in Public Administration”, *American Review of Public Administration*, 23(2), pp. 99–116.
Miller, H. T., 2018, “Neutrality as it never was: a short treatise on public administration theory”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 21(3), pp. 192–210.
Murphy, L., Huggins, R., and Thompson, P., 2016, “Social capital and innovation: A comparative analysis of regional policies”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(6), pp. 1025–1057.
Myers, B., 2004, “Use Bureacracy to Your Benefit”, found at ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/291647807_Use_Bureacracy_to_Your_Benefit (accessed: 15.10.2021).
Ngcamu, B. S., 2013, “Distorted governance: A case of the municipal unit in South Africa”, *Corporate Board: Role, Duties and Composition*, 9(3), pp. 32–41.
Nicholson, I. A. M., 1998, “‘The approved bureaucratic torpor’: Goodwin Watson, critical psychology, and the dilemmas of expertise, 1930–1945”, *Journal of Social Issues*, 54(1), pp. 29–52.
Overeem, P., 2008, “Beyond heterodoxy: Dwight waldo and the politics-administration dichotomy”, *Public Administration Review*, 68(1), pp. 36–45.
Painter, M., 2004, “The politics of administrative reform in east and southeast Asia: From gridlock to continuous self-improvement?”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(3), pp. 361–386.
Pena López, J. A., and Sánchez Santos, J. M., 2014, “Does corruption have social roots? The role of culture and social capital”, *Journal of Business Ethics*, 122(4), pp. 697–708.
Perdana, G., 2019, “Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi” [“Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization”]”, *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 10(1), pp. 109–128.
Porter, E., and Rogowski, J. C., 2018, “Partisanship, Bureaucratic Responsiveness, and Election Administration: Evidence from a Field Experiment”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), pp. 602–617.
Portillo, S., Bearfield, D., and Humphrey, N., 2020, “The Myth of Bureaucratic Neutrality: Institutionalized Inequity in Local Government Hiring”, *Review of Public Personnel Administration*, 40(3), pp. 516–531.

Pratikno, 2007, “Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 10(3), pp. 415–438.

Purwaningsih, T., and Widodo, B. E. C., 2020, “The interplay of incumbency, political dinasty and corruption in indonesia: Are political dynasties the cause of corruption in Indonesia?”, *Revista UNISCI*, 2020(53), pp. 157–176.

Purwanto, E. A., Pramusinto, A., and Indiahono, D., 2018, “Politics-Administration in the Dynamic Relations of Elected Officials and Bureaucracy in the Recruitment of Local Career Officials in Indonesia”, Proceedings of the 2018 Annual Conference of Asian Association for Public Administration: „Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective, Dordrecht/ Paris: Atlantis Press.

Putnam, R. D., 2000, “Thinking about Social Change in America”, in his own: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster, pp. 15–28.

Putri, M., and Qodir, Z., 2017, “Faktor Kemenangan Koalisi Suharsono-Halim dalam Pemenangan Pemilu Kepala Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2015”, *Journal of Governance and Public Policy*, 4(1), pp. 142–173.

Ritzer, G., 2005, *Encyclopedia of Social Theory*, California: Sage.

Rosenbloom, D., 2008, “The politics-administration dichotomy in U.S. historical context”, *Public Administration Review*, 68(1), pp. 57–60.

Satkunanandan, S., 2019, “Bureaucratic passions”, *Law, Culture and the Humanities*, 15(1), pp. 14–29.

Schuh, A. M., and Miller, G. M., 2006, “Maybe Wilson was right: Espoused values and their relationship to enacted values”, *International Journal of Public Administration*, 29(9), pp. 719–741.

Serpa, S., and Ferreira, C. M., 2019, “The Concept of Bureaucracy by Max Weber”, *International Journal of Social Science Studies*, 7(2), pp. 12–18.

Silitonga, M. S., Anthonio, G., Heyse, L., and Wittek, R., 2015, “Institutional change and corruption of public leaders: A social capital perspective on Indonesia”, in R. L. Holzhacker, R. Wittek, and J. Woltjer (eds.), *Decentralization and Governance in Indonesia*, New York: Springer International Publishing, pp. 233–258.

Spicer, M. W., 2015, “Neutrality, Adversary Argument, and Constitutionalism in Public Administration”, *Administrative Theory & Praxis*, 37(3), pp. 188–202.

Steinfeld, J., McCue, C., and Prier, E., 2017, “Professionalism as social responsibility in procurement and administration”, *European Business Review*, 29(3), pp. 320–343.

Stocker, N., and Thompson-Fawcett, M., 2014, “‘It’s Not Like Never-the-Twain-Shall-Meet’: Politician-Staff Relationship Structures in Local Government”, *Local Government Studies*, 40(5), pp. 791–808.

Sutrisno, S., 2019, “Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(3), pp. 522–544.

Svara, J. H., 1998, “The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration”, *Public Administration Review*, 58(1), pp. 51–58.

Svara, J. H., 1999, “Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model”, *Administration and Society*, 30(6), pp. 676–705.

Svara, J. H., 2001, “The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration”, *Public Administration Review*, 61(2), pp. 176–183.

Svara, J. H., 2008, “Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship”, *Public Administration Review*, 68(1), pp. 46–52.

Tanwir, M., and Fennell, S., 2010, “Pakistani bureaucracy and political neutrality: A mutually exclusive phenomenon?”, *Pakistan Development Review*, 49(3), pp. 239–259.

Trondal, J., 2020, “Public Administration and the Study of Political Order: Towards a Framework for Analysis”, *Politics and Governance*, 8(4), pp. 451–461.

Wachs, J., Yasseri, T., Lengyel, B., and Kertész, J., 2019, “Social capital predicts corruption risk in towns”, *Royal Society Open Science*, 6(4), no pages.

Widmalm, S., 2014, *Decentralisation, Corruption and Social Capital: From India to the West*, *Decentralisation, Corruption and Social Capital: From India to the West*, Delhi: SAGE Publications India.

Yang, K., and Holzer, M., 2005, “Re-Approaching the Politics/ Administration Dichotomy and Its Impact on Administrative Ethics”, *Public Integrity*, 7(2), pp. 110–127.

Zhou, X., 2010, “The institutional logic of collusion among local governments in China”, *Modern China*, 36(1), pp. 47–78.

Alokacja środków na programy regionalne – analiza i ocena propozycji zawartych w projekcie Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(87)/2022
© Authors 2022
ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499518704

Marcin Wajda
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Skarbowości, ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa; e-mail: mwajda@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0002-3933-1371

Streszczenie

Celem artykułu jest dokonanie analizy i oceny alokacji środków z polityki spójności, przeznaczonych na poszczególne programy regionalne w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2021–2027. Poza środkami z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus analizie poddano również środki z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, dystrybuowane w ramach programu Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji, oraz środki z programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej. Przeanalizowano również proponowaną alokację środków finansowych dla poszczególnych regionów w kontekście dotychczasowych doświadczeń zdobytych w trakcie wdrażania programów regionalnych w Polsce. Przeprowadzona analiza potwierdziła zmniejszenie w perspektywie 2021–2027 znaczenia programów regionalnych w kształtowaniu polityki rozwoju regionów ze względu na zmniejszenie puli rozdzielanych środków.

Słowa kluczowe

polityka spójności, fundusze europejskie, rozwój regionalny

The Allocation of Financial Resources to Regional Programmes: The Analysis and Assessment of the Proposals Contained in the Draft of the Partnership Agreement for the Implementation of the Cohesion Policy 2021–2027 in Poland

Abstract

The aim of the paper is to analyse the allocation of resources from the Cohesion Policy provided to individual regional programmes in the European Union's 2021–2027 financial scheme. In addition to the European Regional Development Fund and the European Social Fund Plus funds, funds from the Just Transition Fund distributed under the European Funds for Just Transition programme, as well as funds from the European Funds for the Eastern Poland programme were also analysed. The analysis covers the proposition of allocation of funds to regions in the context of the experience gained so far in Poland in the implementation of regional programmes. The carried out analysis confirmed the decrease in the importance of regional programmes in shaping the Regional Development Policy in the 2021–2027 perspective due to the reduction in allocation.

Keywords

cohesion policy, European funds, regional development

Wprowadzenie

Po przyjęciu przez Radę Europejską i Parlament Europejski pakietu rozporządzeń polityka spójności (PS) na lata 2021–2027 wchodzi w etap programowania i wdrażania. Podstawowym dokumentem obecnie dyskutowanym w poszczególnych państwach oraz na linii Komisja Europejska – rządy państw członkowskich jest Umowa Partnerstwa (UP). W ramach tej dyskusji polskie Ministerstwo

Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: Ministerstwo) ogłosiło architekturę programów i powiązaną z nią alokację, w tym alokację dla 16 programów regionalnych, które będą kontynuowane w nowej unijnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027[1]. Podziału środków na poszczególne programy regionalne dokonano w oparciu o zaproponowane przez Ministerstwo algorytmy, które zostały szczegółowo przeanalizowane (Szlachta i Zaleski 2021a, 2021b, 2021c). Celem tekstu nie jest analiza samych algorytmów, ale skutków, jakie wywołują one w obrębie polskiej polityki regionalnej.

Poza analizą wielkości dostępnych środków istotne jest również ich przeznaczenie i określenie, czy wydatki te mają raczej charakter prorozwojowy (np. inwestycje w B+R), czy też przede wszystkim przyczyniają się do wyrównywania istniejących dysproporcji (np. inwestycje w infrastrukturę podstawową). Należy więc na kwestię alokacji środków spojrzeć szerzej, analizując również inne elementy, które określą kształt programów regionalnych. Do takich elementów zaliczyć można: koncentrację tematyczną, linię demarkacyjną czy markery klimatyczne. Holistyczne spojrzenie na alokację środków europejskich pozwala na uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy zaproponowane rozwiązania wzmacniają, czy osłabiają samorządność w Polsce? Czy programy regionalne mają charakter prorozwojowy, czy raczej prowadzą do niwelowania istniejących nierówności w infrastrukturze podstawowej?

Przeprowadzona analiza wpisuje się w dyskusję naukową na temat wykorzystania środków z polityki spójności Unii Europejskiej. Dyskusja ta skupia się m.in. na takich elementach, jak efektywność wykorzystania dostępnych środków oraz ich alokacja i absorpcja (Bachtler i Mendez 2020; Gorzelak 2014; Zaleski 2019), a także na wnioskach i rekomendacjach dla polityki spójności w perspektywie 2021–2027 (Bachtler i in. 2019; Szlachta 2017; Szlachta i Zaleski 2018). Ponadto tekst obejmuje swoim zakresem tematykę dotyczącą roli samorządów terytorialnych i decentralizacji finansów publicznych (Miszczuk 2019; Swianiewicz 2019) oraz dyskusję na temat optymalnych modeli rozwoju Polski (Churski i in. 2019; Gorzelak 2018).

Polityka spójności w Polsce

Środki z polityki spójności są istotnym źródłem finansowania polityki rozwoju w Polsce. Średnioroczna wielkość wypłat w ramach polityki spójności w stosunku do nominalnego PKB w latach 2004–2018 wyniosła 1,7%. W tym okresie największe wypłaty (w cenach bieżących) trafiły do województw: mazowieckiego (68,8 mld PLN), śląskiego (40,5 mld PLN), dolnośląskiego (33 mld PLN) oraz małopolskiego (30,5 mld PLN), najmniejsze natomiast do województw: opolskiego (9,5 mld PLN) i lubuskiego (11,2 mld PLN). W przeliczeniu na mieszkańca najwięcej środków otrzymało województwo warmińsko-mazurskie (16,0 tys. PLN) i podkarpackie (13,3 tys. PLN). Te dwa województwa otrzymały również najwięcej środków w stosunku do PKB regionu – średnio w latach 2004–2018 było to 3,4% (warmińsko-mazurskie) i 3% (podkarpackie). Dwie trzecie środków z polityki spójności w regionach było dystrybuowane w obszarach: infrastruktura transportowa, energetyka, ochrona środowiska i infrastruktura społeczna. Udział środków unijnych w inwestycjach publicznych, liczony jako stosunek wartości współfinansowania z polityki spójności do nakładów brutto na środki trwałe w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, w 2018 r. wyniósł 40%. Z kolei udział środków z polityki spójności w nakładach inwestycyjnych sektora publicznego wyniósł 43% (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020a). Należy więc uznać, że środki z polityki spójności w dwóch ostatnich perspektywach finansowych stanowią istotne źródło finansowania polityki rozwoju, dlatego dyskusja o ich alokacji jest kluczowa z punktu widzenia rozwoju Polski.

Politykę rozwoju regionalnego w Polsce od wstąpienia do UE można podzielić na dwa okresy. Pierwszy, trwający do 2015 r., zakładał skoncentrowanie zasobów pieniężnych na obszarach generujących największą wartość dodaną z realizowanych projektów. Oznaczało to *de facto* wykorzystanie potencjału metropolii oraz innych dużych miast do stymulowania wzrostu gospodarczego na pozostałych terenach (dyfuzja). Od 2016 r. w polskiej polityce rozwoju obowiązuje nowy paradygmat, zakładający zwiększenie nacisku na bezpośrednie wsparcie obszarów słabszych

[1] Do analizy wykorzystano dane zawarte w projekcie Umowy Partnerstwa z lipca 2021 r. oraz propozycje zaprezentowane 9 września 2021 r. przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na konwencie marszałków (https://www.youtube.com/watch?v=7gB67eFJ460).

ekonomicznie kosztem finansowania rozwoju obszarów o największym znaczeniu dla konkurencyjności gospodarki. W literaturze naukowej te dwa skrajne podejścia nazwano paradygmatem polaryzacyjno-dyfuzyjnym i paradygmatem wyrównawczym.

Naukowe uzasadnienie paradygmatu wyrównawczego stanowi koncepcja rozwoju równomiernego, która wykorzystuje m.in. teorię bazy ekonomicznej i hipotezę konwergencji. W przypadku paradygmatu polaryzacyjno-dyfuzyjnego uzasadnienia szukać można w sektorowych i regionalnych modelach polaryzacyjnych, nowej teorii wzrostu endogenicznego oraz nowej geografii ekonomicznej. W literaturze przedmiotu dostępne są szczegółowe opisy różnic pomiędzy tymi teoriami wraz z konsekwencjami ich stosowania (Churski 2014; Churski i in. 2017; Olechnicka i Herbst 2019; Szlachta i Zaleski 2017). Warto jednak podkreślić, iż celem podejścia wyrównawczego nie jest prosty transfer środków (zbliżony charakterem do pomocy humanitarnej), ale pobudzenie wzrostu na obszarach słabszych gospodarczo w ramach pomocy rozwojowej. Ostateczny cel obydwu paradygmatów jest jednak wspólny – zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego na całej przestrzeni, do której kierowane jest wsparcie. Różnią się one natomiast instrumentami, które do tego celu mają prowadzić.

Programy regionalne ze względu na demarkację, poziom wdrażania, alokację, ograniczoną terytorialnie konkurencję czy względnie łatwy dostęp do informacji są często podstawowym źródłem finansowania inwestycji regionalnych i lokalnych. Ekonomiczna analiza założeń programów regionalnych pozwala więc na określenie *ex ante* efektywności gospodarowania zasobami publicznymi w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów w perspektywie do 2029 r.

Programy regionalne – rozwiązanie szyte na miarę?

Zgodnie z projektem UP (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021c) Polska w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 (WRF 2021–2027) otrzyma ze środków polityki spójności w cenach bieżących, po obligatoryjnych transferach, 71,6 mld EUR[2]. Choć w perspektywie finansowej 2014–2020 Polska otrzymała nominalnie więcej środków (w UP na lata 2014–2020 przewidziano w cenach bieżących kwotę po obligatoryjnych transferach w wysokości 77,5 mld EUR), to jednak w perspektywie 2021–2027 pojawiły się dodatkowe źródła finansowania, takie jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF), w ramach którego Polska ma otrzymać 23,9 mld EUR (część bezzwrotna) oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Just Transition Fund – JTF) – z alokacją po transferach wynoszącą 4,4 mld EUR[3]. Należy podkreślić, że środki z obu tych funduszy są zbieżne z obszarami finansowanymi z polityki spójności. Oznacza to więc, że w ramach wszystkich powyższych instrumentów Polska do 2029 r. może pozyskać ponad 100 mld EUR. Pomimo że nastąpiła redukcja polityki spójności, środki z tych trzech źródeł (PS + RRF + JTF), dostępne dla Polski w perspektywie 2021–2027, będą większe niż w perspektywie 2014–2020.

W nowym okresie programowania zmieniła się również klasyfikacja regionów w ramach polityki spójności. W perspektywie finansowej 2014–2020 w Polsce było 15 regionów słabiej rozwiniętych i jeden lepiej rozwinięty (województwo mazowieckie). W nowym okresie programowania, ze względu na wzrost PKB *per capita* oraz rewizję podziału statystycznego, obowiązującą od 1 stycznia 2018 r., w Polsce jest 14 regionów słabiej rozwiniętych, 2 regiony przejściowe (województwo dolnośląskie i wielkopolskie) oraz jeden region lepiej rozwinięty – region warszawski stołeczny, który składa się z Warszawy i dziewięciu okalających ją powiatów (EUROSTAT 2021a). Niemniej jednak – pomimo zmiany układu NUTS 2 – w Polsce w perspektywie 2021–2027 zostanie uruchomionych 16 programów regionalnych (obejmujących 17 regionów NUTS 2), dla których instytucjami zarządzającymi będą samorządy województw.

Środki z polityki spójności dzielone są w Polsce na programy ogólnokrajowe oraz regionalne. Według danych zawartych w UP w obu perspektywach (2014–2020 i 2021–2027) dzielone są one

[2] Kwota ta została obliczona z uwzględnieniem dostosowania technicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 Rozporządzenia Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027. Nie oznacza to jednak urealnienia kwot, gdyż stały dwuprocentowy deflator nie odzwierciedla rzeczywistej rocznej stopy inflacji.

[3] Wartość programu Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji powiększono o transfer środków z EFRR i EFS+ w wysokości 563,5 mln EUR, w równych proporcjach obciążających te fundusze.

następująco: 60% na programy krajowe i 40% na programy regionalne, zarządzane przez samorządy województw. Oznacza to, że na programy regionalne przeznaczono 28,4 mld EUR (w perspektywie 2014–2020 było to 31,2 mld EUR). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że na kwestie związane ze zmniejszeniem roli samorządów w zarządzaniu środkami unijnymi wskazuje opracowanie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (KPZK PAN) (Komornicki i in. 2021).

Alokację na poszczególne programy regionalne przedstawiono w tabeli 1. Wszystkie programy regionalne w nowej perspektywie finansowej (tak jak w latach 2014–2020) będą pochodziły z dwóch funduszy: z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Proporcje pomiędzy nimi w każdym programie będą następujące: ok. 75% z EFRR do ok. 25% z EFS+.

Tab. 1. Alokacja na programy regionalne w perspektywach finansowych 2014–2020 i 2021–2027 [PLN]

Województwo / region	Alokacja 2021–2027 z UP	Alokacja 2014–2020 z UP	Alokacja 2014–2020 z UP w cenach z 2020 r.	% alokacji 2021–2027 w stosunku do alokacji 2014–2020 (2/4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Dolnośląskie	7 491 217 736	9 405 958 791	10 156 712 581	73,7%
Kujawsko-pomorskie	7 849 377 703	7 948 613 176	8 583 046 262	91,4%
Lubelskie	10 174 919 166	9 315 812 047	10 059 370 609	101,1%
Lubuskie	3 856 448 978	3 787 066 319	4 089 337 937	94,3%
Łódzkie	10 260 184 429	9 420 584 289	10 172 505 440	100,8%
Małopolskie	10 386 967 153	12 018 566 434	12 977 850 277	80,0%
Mazowieckie	8 997 637 014	8 726 545 464	9 423 070 637	95,4%
Opolskie	4 122 946 706	3 945 902 009	4 260 851 388	96,7%
Podkarpackie	9 765 103 138	8 828 447 668	9 533 106 352	102,4%
Podlaskie	5 601 148 390	5 067 612 303	5 472 093 040	102,3%
Pomorskie	7 494 242 888	7 786 894 207	8 408 419 398	89,1%
Śląskie	12 500 189 682	14 518 646 390	15 677 478 684	79,7%
Świętokrzyskie	6 281 301 909	5 697 924 681	6 152 714 952	102,0%
Warmińsko-mazurskie	7 749 428 024	7 216 745 787	7 792 763 540	99,4%
Wielkopolskie	7 479 813 463	10 231 326 935	11 047 958 991	67,7%
Zachodniopomorskie	7 212 739 982	6 686 294 594	7 219 973 416	99,9%

* Województwo mazowieckie od perspektywy 2021–2027 składa się z dwóch NUTS 2 – regionu lepiej rozwiniętego (warszawski stołeczny) oraz regionu słabiej rozwiniętego (mazowiecki regionalny).

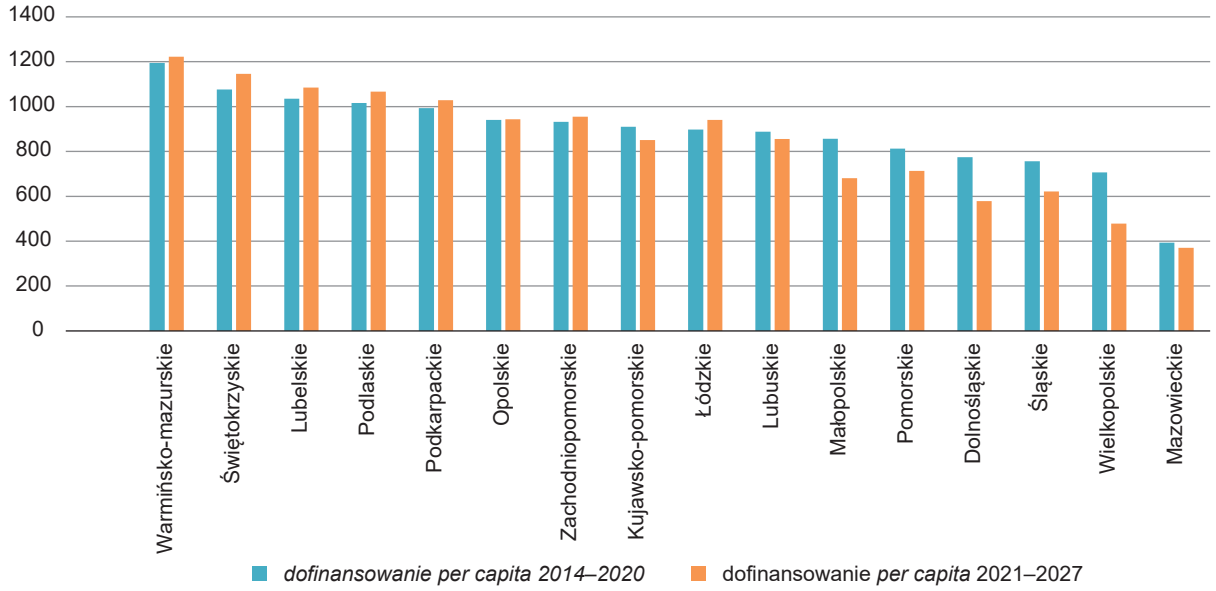
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020b, 2021c.

W całym tekście – jeżeli zachodzi potrzeba porównania wartości z różnych okresów – alokację dla perspektywy 2014–2020 zaprezentowano w cenach z 2020 r., po ich przeliczeniu na złote polskie według średniomiesięcznego kursu EUR/PLN z grudnia 2013 r., a więc z miesiąca, w którym Rada Europejska zatwierdziła WRF 2014–2020. Alokację dla perspektywy 2021–2027 przeliczono natomiast po średniomiesięcznym kursie EUR/PLN z grudnia 2020 r., kiedy to zatwierdzono WRF 2021–2027. Takie rozwiązanie – choć oczywiście niedoskonałe ze względu na zmiany wartości kursu EUR/PLN w ciągu całej perspektywy i zmianę wielkości przewalutowywanych środków – pozwala jednak na porównanie alokacji dla obu perspektyw w momentach zatwierdzania WRF. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że średniomiesięczny kurs EUR/PLN w grudniu 2013 r., a więc w momencie przyjmowania WRF 2014–2020, wynosił 4,17 PLN, natomiast w grudniu 2020 r., kiedy przyjmowany był WRF 2021–2027 – 4,47 PLN (Narodowy Bank Polski 2021). Paradoksalnie więc w momencie zatwierdzania WRF 2021–2027 nominalne kwoty z polityki spójności wyrażone w złotych dla perspektyw 2014–2020 i 2021–2027 były podobne (odpowiednio 323,61 mld PLN i 320,52 mld PLN), choć różnica w euro wynosi prawie 6 mld EUR. W celu urealnienia środków

z 2014 r. i przedstawienia ich w cenach z 2020 r. wykorzystano wskaźnik inflacji cen dóbr konsumpcyjnych dla lat 2015–2020 dostępny na stronie GUS (Główny Urząd Statystyczny 2021).

Jak widać w tabeli 1, alokacja na programy regionalne (w cenach stałych) waha się w przedziale od 102% alokacji z perspektywy 2014–2020 (woj. podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie) do 79% (woj. śląskie). Jeszcze mniejszą alokację będą miały regiony przejściowe: woj. dolnośląskie (73%) i wielkopolskie (67%). Nieco inna sytuacja jest w przypadku programu dla województwa mazowieckiego, który będzie obejmował dwa obszary typu NUTS 2 (słabiej i lepiej rozwinięty), jednak ze względów porównawczych do perspektywy 2014–2020 obszar ten analizowany jest bez rozbicia na wspomniane regiony.

Na rycinie 1 zaprezentowano graficzne porównanie alokacji w euro na poszczególne województwa (programy regionalne) w przeliczeniu na mieszkańca w perspektywie 2014–2020 i 2021–2027. Zaprezentowane wyniki pokazują nominalną alokację w euro w stosunku do liczby ludności w danym województwie (według Banku Danych Lokalnych GUS), odpowiednio w 2013 i 2020 r. Pozwala to na porównanie alokacji *per capita* w poszczególnych województwach w momencie zatwierdzania WRF. Co ciekawe, z ryciny 1 wynika, że województwa, które w perspektywie 2014–2020 miały wyższą niż średnia alokację *per capita*, mają ją obecnie jeszcze większą (wyjątkiem jest województwo kujawsko-pomorskie). Natomiast te województwa, które miały w perspektywie 2014–2020 alokację *per capita* mniejszą niż średnia dla Polski, w perspektywie 2021–2027 mają ją zmniejszoną. Można więc stwierdzić, że podział środków na lata 2021–2027 wzmocnił regiony, które dotychczas były głównymi beneficjentami.



Ryc. 1. Dofinansowanie nominalne na programy regionalne *per capita* w perspektywie 2014–2020 i 2021–2027 [EUR]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020b, 2021c oraz danych z BDL GUS.

Jak wspomniano na wstępie, w WRF 2021–2027 przewidziano również inne instrumenty podobne w zakresie interwencji do polityki spójności. Dlatego część województw będzie miała zagwarantowane środki z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (JTF) w ramach programu Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji[4]. Ponadto sześć regionów będzie mogło korzystać z programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (FEPW). Choć program ten nie ma dedykowanej koperty regionalnej, jednak powinien być analizowany wraz z innymi środkami, gdyż obejmuje sześć województw makroregionu Polski Wschodniej. Łączną alokację środków z tych źródeł

[4] Podziału alokacji z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji na poszczególne regiony dokonano według propozycji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z 23 czerwca 2021 r. Na etapie przygotowywania artykułu propozycja ta nie była jeszcze zaakceptowana przez KE i może ostatecznie ulec zmianie.

(EFRR, EFS+, JTF oraz EFRR w ramach FEPW) w rozbiciu na poszczególne NUTS 2 pokazuje tabela 2. Jak widać, po uwzględnieniu środków z JTF i EFRR w ramach FEPW dofinansowanie na mieszkańca znacząco zwiększa się w kilku regionach: najwięcej w województwie śląskim – o prawie 460 EUR na mieszkańca. Widać również, że sześć ostatnich regionów w tabeli nie jest objętych żadnym dodatkowym wsparciem.

Tab. 2. Alokacja środków na poszczególne regiony w przeliczeniu na mieszkańca w perspektywie 2021–2027 [EUR]

Region	Dofinansowanie na mieszkańca bez uwzględnienia JTF i EFRR w ramach FEPW	Dofinansowanie na mieszkańca z uwzględnieniem JTF i EFRR w ramach FEPW	Różnica 3–2
(1)	(2)	(3)	(4)
Śląskie	621,58	1 081,47	459,89
Podlaskie	1 066,41	1 422,68	356,26
Świętokrzyskie	1 145,77	1 487,10	341,33
Lubelskie	1 084,79	1 402,65	317,86
Warmińsko-mazurskie	1 222,10	1 517,19	295,09
Podkarpackie	1 028,35	1 225,41	197,06
Dolnośląskie	578,77	771,07	192,30
Mazowiecki regionalny	649,38	829,15	179,77
Łódzkie	940,11	1 081,21	141,10
Wielkopolskie	477,88	588,56	110,68
Małopolskie	680,35	752,77	72,42
Kujawsko-pomorskie	850,38	850,38	0
Lubuskie	855,36	855,36	0
Mazowiecki stołeczny	161,30	161,30	0
Opolskie	942,90	942,90	0
Pomorskie	713,39	713,39	0
Zachodniopomorskie	954,48	954,48	0

* Alokacja na FEPW dla poszczególnego regionu ma charakter indykatywny. W przypadku województwa mazowieckiego FEPW obejmować będzie wyłącznie region mazowiecki regionalny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021b oraz BDL GUS.

Widać wyraźnie, że wszystkie trzy źródła finansowania pomocy (EFRR i EFS+, JTF oraz FEPW) zostały podzielone na poszczególne regiony niezależnie, czyli np. otrzymanie środków z JTF nie oznaczało pomniejszenia alokacji z dwóch pozostałych źródeł. Tym samym niektóre województwa otrzymały, poza środkami z polityki spójności, dodatkowe środki, które znacząco zmieniły ich alokację podstawową (alokacja na program regionalny z EFRR i EFS+). Na przykład województwo śląskie ma otrzymać 2 066 mln EUR z JTF, co stanowi 74% środków z podstawowej alokacji (EFRR i EFS+) dla programu regionalnego. Choć środki te nie będą zarządzane bezpośrednio przez władze regionalne, trafią one do beneficjentów z danego województwa. Dane w tabeli 2 pokazują, że dużym wsparciem są także środki z FEPW, który jest programem ponadregionalnym (podobnie jak w przypadku Funduszy Europejskich dla Sprawiedliwej Transformacji instytucją zarządzającą jest Ministerstwo). Alokacja proponowana dla tego programu wynosi 2,5 mld EUR i dla celów porównawczych została w tekście równo podzielona na sześć regionów.

Tab. 3. Udział dodatkowej alokacji dostępnej w perspektywie 2021–2027 dla danego regionu w stosunku do środków z EFRR i EFS+ [EUR]

Region	Alokacja na program regionalny (EFRR i EFS+)	Alokacja na program regionalny + JFT + EFRR w ramach FEPW	W tym środki z JTF + EFRR w ramach FEPW	% środków z JTF i EFRR w ramach FEPW w stosunku do alokacji na program (4/2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Śląskie	2 792 340 098	4 858 340 098	2 066 000 000	74%
Podlaskie	1 251 205 913	1 669 205 913	418 000 000	33%
Dolnośląskie	1 673 416 820	2 229 416 820	556 000 000	33%
Świętokrzyskie	1 403 141 203	1 821 141 203	418 000 000	30%
Lubelskie	2 272 912 292	2 938 912 292	666 000 000	29%
Mazowiecki regionalny	1 509 926 510	1 927 926 510	418 000 000	28%
Warmińsko-mazurskie	1 731 096 820	2 149 096 820	418 000 000	24%
Wielkopolskie	1 670 869 290	2 057 869 290	387 000 000	23%
Podkarpackie	2 181 366 023	2 599 366 023	418 000 000	19%
Łódzkie	2 291 959 172	2 635 959 172	344 000 000	15%
Małopolskie	2 320 280 381	2 567 280 381	247 000 000	11%
Kujawsko-pomorskie	1 753 423 961	1 753 423 961	0	0%
Lubuskie	861 468 297	861 468 297	0	0%
Mazowiecki stołeczny	500 000 000	500 000 000	0	0%
Opolskie	920 999 577	920 999 577	0	0%
Pomorskie	1 674 092 590	1 674 092 590	0	0%
Zachodniopomorskie	1 611 209 396	1 611 209 396	0	0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021b, 2021c.

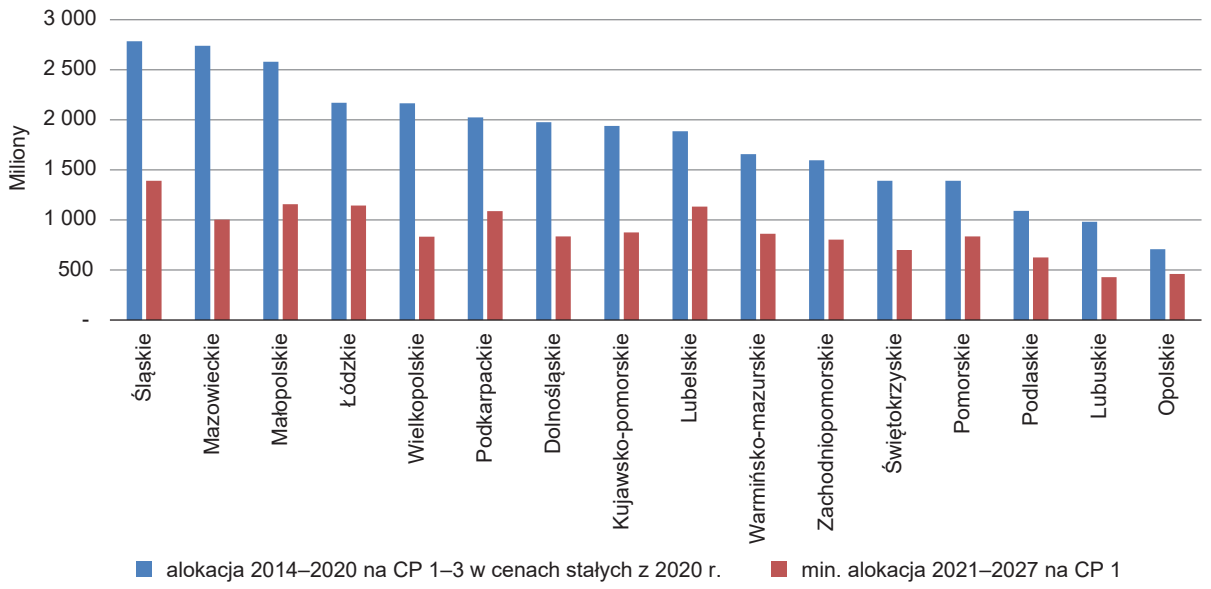
Warunki podziału środków

Alokacja wszystkich środków z polityki spójności i JTF odbywa się w obrębie sześciu celów polityki (CP), które zostały w UP zdefiniowane następująco:

1. Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki promowaniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej.
2. Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa.
3. Lepiej połączona Europa.
4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym.
5. Europa bliższa obywatelom.
6. Umożliwienie regionom i obywatelom łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu.

W ramach poszczególnych funduszy dystrybuowanych m.in. na poziomie regionalnym (EFRR, EFS+) Unia Europejska wymaga, aby dane państwo członkowskie przeznaczyło pewne minimalne środki na cele, które są dla UE priorytetowe (tzw. koncentracja tematyczna wsparcia). W perspektywie finansowej 2014–2020 minimalne wsparcie EFRR było określone w takich obszarach jak: wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, wsparcie MŚP czy wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach. W perspektywie 2021–2027 obszary są podobne i dotyczą CP 1 i 2, na które państwa członkowskie zobowiązane są przeznaczyć co najmniej 25% zasobów EFRR (CP 1) oraz 30% zasobów EFRR (CP 2) (Unia Europejska 2021). Powyższe wymogi nie są jednak nakładane na poszczególne programy, ale na państwo członkowskie. Innymi słowy, nie wszystkie programy muszą w równy sposób osiągać ten wskaźnik. Przedstawione przez Ministerstwo założenia dla programów regionalnych (Związek Województw RP 2021) określają minimalne środki na CP 1 na poziomie 14,84% całkowitej alokacji na EFRR, tj. o 10,1 pp. mniej, niż wymaga art. 4 ust. 6 lit. c Rozporządzenia (Unia Europejska

2021). Oznacza to, że programy ogólnokrajowe zarządzane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej będą musiały przeznaczyć na CP 1 więcej niż 25%. To oznacza również, że środki przeznaczone w programach regionalnych na CP 1 mogą być mniejsze niż te przeznaczone na podobne obszary (CP 1–3) w perspektywie 2014–2020. Rycina 2 przedstawia porównanie alokacji na wspieranie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki w programach regionalnych w perspektywach 2014–2020 i 2021–2027. Na tej podstawie można stwierdzić, że minimalna wartość środków na wsparcie konkurencyjności i innowacyjności w drugiej z perspektyw będzie zdecydowanie mniejsza niż w pierwszej.



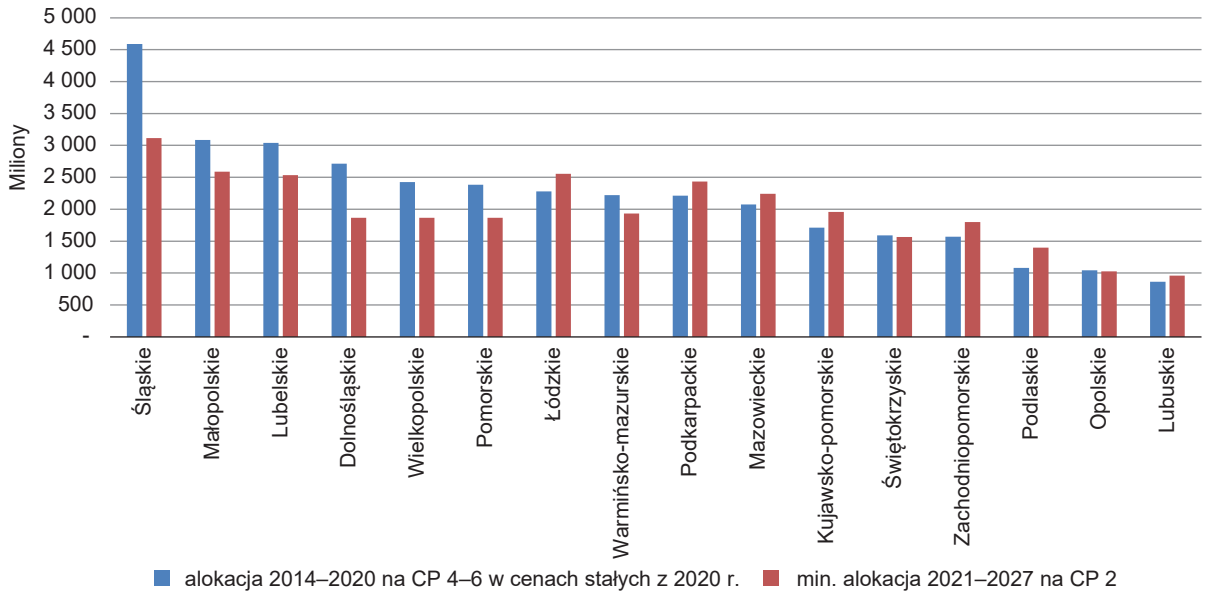
Ryc. 2. Alokacja środków w programach regionalnych na wspieranie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki [PLN]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021b; Komisja Europejska 2021.

Odwrotne założenia Ministerstwo przyjęło, jeżeli chodzi o CP 2. Nałożone na regiony wymagania znacząco przekraczają minimum określone w rozporządzeniu dotyczącym wdrażania EFRR. Według stanowiska Ministerstwa każdy region ma przeznaczyć na CP 2 aż 33,23% dostępnej alokacji z EFRR. W stosunku do wymagań rozporządzenia EFRR jest to więcej o 3,23 pp. Jak widać na rycinie 3, alokacja na ten cel będzie różna w zależności od regionu. W siedmiu regionach będzie ona większa, natomiast w dwóch (opolskim i świętokrzyskim) – zbliżona do alokacji w perspektywie 2014–2020. Oczywiście są to wartości minimalne i zarówno w CP 1, jak i w CP 2 poszczególne instytucje zarządzające mogą zwiększać środki, choć wydaje się, że będzie to trudne ze względu na inne uwarunkowania.

Mając jednak na uwadze to, że zgodnie z art. 4 ust. 7 Rozporządzenia (UE) 2021/1060 nie wszystkie kategorie interwencji w CP 2 wliczają się do wskaźnika koncentracji w 100% (wydatki związane z celem szczegółowym: wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej wliczane są do wskaźnika koncentracji w 50%), kwota przeznaczona na CP 2 będzie musiała być odpowiednio powiększona, aby osiągnąć wskaźnik 33,23%. Tym samym można szacować, że ok. 35% środków pochodzących z EFRR będzie musiało być przeznaczone w programach regionalnych na cele klimatyczne.

Poza wskaźnikami koncentracji obowiązują również tzw. cele klimatyczne, zliczane ze wszystkich celów polityki. Zgodnie z regulacjami państwo członkowskie musi przeznaczyć na nie 30% EFRR (tzw. marker klimatyczny) (Unia Europejska 2021). W tym przypadku marker klimatyczny w programach regionalnych został określony przez Ministerstwo na poziomie 34,51%. Można więc stwierdzić, że polityka klimatyczna nada kształt polityce spójności w latach 2021–2027.



Ryc. 3. Alokacja środków w programach regionalnych na ochronę środowiska [PLN]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021b; Komisja Europejska 2021.

Analiza zaproponowanych alokacji regionalnych

Analizę zaproponowanych alokacji należy rozpocząć od omówienia wielkości środków dostępnych dla województw w ramach alokacji podstawowej (bez programów zarządzanych z poziomu centralnego) w perspektywie 2021–2027. W siedmiu województwach dostępne będą realnie środki większe albo zbliżone do tych, które były dostępne w perspektywie 2014–2020 (tab. 1, wartości od 102,4% do 99,4%). W siedmiu pozostałych województwach udział ten waha się od 96,7% do 79,7%, choć należy zwrócić uwagę na fakt, że dwa ostatnie w tej grupie województwa – małopolskie i śląskie – dysponują w perspektywie 2014–2020 największymi alokacjami. Na końcu tabeli znajdują się województwa z regionów przejściowych, które dysponować będą alokacjami 73,7% (dolnośląskie) i 67,7% (wielkopolskie). Należy podkreślić, iż przedmiotowa analiza została przeprowadzona w oparciu o względnie wysoki kurs EUR/PLN dla perspektywy 2021–2027 i jednocześnie niski dla perspektywy 2014–2020. Dlatego w opinii autora należy uznać, że jest to wariant optymistyczny, w którym tylko dziewięć regionów otrzymuje mniejsze środki niż obecnie. Bardzo prawdopodobne jest, że liczba ta ostatecznie będzie większa.

Ministerstwo nie starało się naprawić tej sytuacji poprzez zwiększenie globalnej alokacji na programy regionalne (zgodnie z UP w perspektywie 2021–2027 utrzymano 40-procentową alokację dla programów regionalnych, która jednak, liczona od niższej podstawy, daje mniejszą kwotę nominalną niż w perspektywie 2014–2020; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021a). Zwiększenie udziału procentowego byłoby uzasadnione, gdyby wziąć pod uwagę dodatkowe środki z Krajowego Planu Odbudowy (KPO), które nie wliczają się do polityki spójności i według zapowiedzi będą zarządzane – w zdecydowanej większości – przez administrację centralną. Warto dodać, iż zakres interwencji polityki spójności i KPO w wielu obszarach będzie zbieżny, co dodatkowo uzasadniałoby decentralizację tych środków. Na zasadność zwiększenia dostępnej alokacji dla programów regionalnych do co najmniej 50% wskazywał również KPZK PAN (Komornicki i in. 2021). Pozwoliłoby to na utrzymanie obecnej roli samorządów województw w kreowaniu polityki regionalnej w Polsce. Niestety w scenariuszu optymistycznym – jak opisano to powyżej – aż dziewięć województw będzie dysponowało znacząco mniejszą alokacją.

W przypadku regionów, które nie będą mogły zrekompensować sobie spadku alokacji z polityki spójności środkami z JTF czy udziałem w programie FEPW, zmniejszenie alokacji podstawowej będzie odczuwalne. Niestety, dotyczy to w szczególności tych województw, które mają najmniejszą alokację w stosunku do perspektywy 2014–2020. Należy podkreślić, że zmniejszenie środków nie

tylko będzie skutkowało mniejszymi środkami zarządzanymi przez samorządy województwa, lecz może także negatywnie odbić się na wielkości środków przekazywanych do samorządów niższych szczebli, jak powiaty i gminy, które są beneficjentami pomocy.

W tym miejscu warto podkreślić, że ok. 30% środków, które w perspektywie 2014–2020 otrzymała Polska, to płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (PROW) (Ministerstwo Finansów 2021). W perspektywie finansowej 2021–2027 Polska ma otrzymać w ramach tej polityki kwotę 30,6 mld EUR (w cenach bieżących). W tabeli 4 zaprezentowano alokację z programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2004–2020 (w trakcie trzech perspektyw finansowych). Jak widać na przykładzie dotychczasowego wdrażania, największą alokację w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2004–2020 otrzymują województwa, które jednocześnie mają otrzymać w perspektywie 2021–2027 największe środki z EFRR, EFS+ i JTF (tab. 2), tj. podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Wyjątkiem jest województwo śląskie, które znajduje się na dwóch przeciwstawnych biegunach (największy beneficjent w polityce spójności i najmniejszy w PROW).

Tab. 4. Suma zobowiązań PROW 2004–2006, 2007–2013 i 2014–2020 [PLN] na dzień 30 czerwca 2021 r.

Województwo	Zobowiązania PROW w latach 2004–2020	Zobowiązanie PROW *per capita**
Podlaskie	2 401 382 002,00	2 046,71
Lubelskie	3 167 672 319,00	1 511,83
Warmińsko-mazurskie	1 906 721 792,00	1 346,08
Świętokrzyskie	1 303 101 582,00	1 064,08
Wielkopolskie	3 276 073 301,00	936,97
Kujawsko-pomorskie	1 918 665 509,00	930,51
Lubuskie	934 429 088,00	927,80
Łódzkie	2 018 863 666,00	828,09
Zachodniopomorskie	1 353 059 846,00	801,55
Opolskie	708 058 044,00	724,89
Podkarpackie	1 476 383 116,00	696,00
Mazowieckie	3 746 392 592,00	690,58
Pomorskie	1 472 933 830,00	627,67
Dolnośląskie	1 260 819 375,00	436,07
Małopolskie	1 448 636 391,00	424,77
Śląskie	789 946 275,00	175,84

* Liczba ludności w poszczególnych województwach z 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Kolejna ważna kwestia to ujmowanie nowych, dodatkowych celów w polityce spójności. Uwidacznia się to bardzo mocno w perspektywie 2021–2027 w wielkości markerów klimatycznych i koncentracji tematycznej – polityka spójności kładzie duży nacisk na cele klimatyczne. Można powiedzieć, że w perspektywie finansowej 2021–2027 polityka spójności otrzymała trzeci główny cel. Poza celem rozwojowym (stymulowania wzrostu i konkurencyjności) i solidarnościowym (wyrównywania dysproporcji) realizuje również cel klimatyczny, na który należy przeznaczyć ok. jednej trzeciej środków z EFRR, a w programach regionalnych ok. 35% (koncentracja na CP 2).

Przeznaczenie 40% środków polityki spójności na programy regionalne oznacza, że pozostałe 60% środków zostanie rozdysponowane w programach ogólnokrajowych. W tym kontekście należy również zastanowić się nad ich przestrzenną alokacją, która nastąpi po przeprowadzeniu naborów. Dotychczasowe wyniki badań absorpcji funduszy strukturalnych pokazują, że środki dystrybuowane w taki sposób trafiają do regionów lepiej rozwiniętych (tutaj nie w rozumieniu kategorii regionu) pod względem społeczno-gospodarczym (Tosun 2014; Hapenciuc i in. 2013; Incaltarau i in. 2020; Kersan-Škabić i Tijanić 2017). Dystrybucja tych środków nie będzie więc przestrzennie równomierna.

W tym kontekście należy podkreślić, że z pewnością nie uda się osiągnąć 25% wydatkowania EFRR na CP 1 bez istotnego zaangażowania przedsiębiorców i jednostek naukowo-badawczych z obszarów metropolitarnych, gdzie skoncentrowane są tego typu jednostki. Wiele regionów miało dotychczas problemy z wydatkowaniem środków z polityki spójności na innowacje. Brak dostatecznej liczby i odpowiedniego potencjału szkół wyższych, instytutów badawczych czy przedsiębiorstw zainteresowanych prowadzeniem prac B+R i wdrożeniem wyników tych prac z pewnością przemawia za zmniejszeniem koncentracji na CP 1 (z 25% do 14,84%) w programach regionalnych. Również dotychczasowe doświadczenia we wspieraniu innowacji w regionach pokazują, że nie spełniły one w pełni oczekiwań (Najwyższa Izba Kontroli 2018). Podobnie wsparcie dla przedsiębiorców w ramach perspektywy 2007–2013, choć przyczyniło się do poprawy zatrudnienia, sprzedaży, wartości dodanej i eksportu, to jednak przeprowadzone badania dowodzą, że pozytywny wpływ udzielonego wsparcia na inwestycje czy zyski jest minimalny (Bank Światowy 2019). Ponadto należy podkreślić, iż środki na innowacje ciągle nie cieszą się w Polsce odpowiednim zainteresowaniem. Jak wskazują badania z lat 2017–2019, tylko 34,7% firm było aktywnych innowacyjnie, z czego fundusze UE finansowały 25% tych działań (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2020).

Jednak obniżenie wymogów koncentracji na CP 1 oznacza, że regiony będą mogły przeznaczyć na ten cel zdecydowanie mniej środków, niż wymaga tego rozporządzenie, choć potrzeby w tym obszarze we wszystkich regionach wydają się oczywiste. Jak wskazuje Główny Urząd Statystyczny, w połowie polskich regionów najistotniejszą determinantą różnic w poziomie WDB jest wydajność pracy (Główny Urząd Statystyczny 2020). Jest to szczególnie istotne w kontekście budowania długookresowego wzrostu gospodarczego w regionach najsłabszych ekonomicznie oraz na obszarach strategicznej interwencji i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (KSRR 2019). W literaturze przedmiotu spotyka się podejście, które może tłumaczyć zmniejszenie koncentracji na CP 1 w programach regionalnych: „wraz z nasyceniem gospodarki infrastrukturą podstawową należy spodziewać się relatywnie silniejszych efektów inwestycji w B+R oraz rozwój zasobów ludzkich" (Mogiła 2019, s. 46). Aby więc stworzyć środowisko sprzyjające powstawaniu innowacji, konieczne jest najpierw zainwestowanie środków w infrastrukturę podstawową. To jednak oznacza, że podejścia wyrównawczego w ramach polityki spójności nie można zrealizować we wszystkich regionach (część słabszych regionów nie ma dostatecznego potencjału do absorpcji środków na B+R) i dodatkowo jest ono realizowane sekwencyjnie (najpierw inwestycje w infrastrukturę podstawową, a dopiero później w innowacje). Podejście wyrównawcze można wdrożyć więc w ramach CP 2–5, a one – choć niewątpliwie istotne – nie przyczyniają się w bezpośredni sposób do wzrostu konkurencyjności regionalnych gospodarek.

Na podobne wnioski wskazują badania wykonane za pomocą modelu HERMIN dla perspektywy 2014–2020: „[…] inwestycje w B+R stymulują pozakosztową konkurencyjność regionu oraz przyczyniają się do wzrostu wytwarzanej na jego obszarze wartości dodanej. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury podstawowej pozwala efektywnie dyskontować dotychczasowe zasoby. Nie generuje zaś, lub czyni to w ograniczonym wymiarze, rezultatów pozwalających zmieniać parametry jakościowe rozwoju regionalnego. Te zależą w dużej mierze od innowacyjności i postępu technicznego" (Mogiła 2019, s. 49–50). Dodatkowo, jak wskazują badania wsparcia innowacyjności gospodarki, jest to proces długookresowy, który powinien mieć charakter kompleksowej interwencji, uwzględniającej inwestycje twarde i miękkie, zaprojektowanej i realizowanej terytorialnie (*place-based policy*) (Churski i in. 2020). Ze względu na demarkację takie podejście jest możliwe tylko przy wykorzystaniu programów regionalnych. Zmniejszenie koncentracji tematycznej na CP 1 w programach regionalnych świadczy więc o braku możliwości zmiany obecnej struktury przestrzennej wspierania innowacyjności w Polsce (koncentracji innowacyjności na dużych ośrodkach miejskich). Potwierdza to również Working Paper przygotowany w ramach KPZK PAN: „Ponieważ obszar regionu Stołecznego Warszawskiego skupia ponad 30% tego potencjału innowacyjnego Polski, sektora B+R itd., osiągnięcie tych wyśrubowanych wskaźników [koncentracji 25% EFRR na CP 1 – przyp. M.W.] wymaga zaangażowania potencjału przede wszystkim Warszawy" (Komornicki i in. 2021, s. 17). Wskazują na to również zalecenia dla Polski z 2019 r., wydane w ramach semestru europejskiego: „W 2017 r. wysokość wydatków krajowych brutto na badania i rozwój nadal odpowiadała około połowie średniej unijnej, przy czym poziom tych wydatków różni się też bardzo

w ujęciu regionalnym" (Unia Europejska 2019, s. 5). Trzeba również pamiętać, że Polska ma jedną z najniższych stóp inwestycji w Unii Europejskiej (w 2020 r. było to 16%, przy średniej dla UE wynoszącej 22%) (EUROSTAT 2021b). Polityka spójności w perspektywie 2021–2027 powinna więc w większym stopniu aktywizować inwestycje we wszystkich regionach. Natomiast zmniejszenie wymogu koncentracji środków na CP 1 w programach regionalnych świadczy o dotychczasowym braku skutecznych działań zmieniających przestrzenną strukturę absorpcji środków na innowacje, pomimo tego, że jest to trzecia pełna perspektywa finansowa, w której Polska uczestniczy. Wniosek ten pokrywa się z podobnymi ustaleniami polskich badaczy, którzy wskazują, że dotychczas wspierane były inwestycje polegające głównie na poprawie stanu infrastruktury aniżeli zmiany mające na celu zwiększenie efektywności i jakości posiadanych zasobów (Gorzelak 2021).

Należy dodatkowo podkreślić, że zmniejszając obciążenie na CP 1, regiony będą mogły zwiększyć wydatkowanie środków na CP 3, CP 4 czy CP 5. Zmniejszenie koncentracji na CP 1 jest więc korzystne przede wszystkim dla regionów najsłabszych – choć jest to korzyść pozorna.

Zmniejszenie ogólnej alokacji na programy regionalne nie oznacza zatem, że zmiany finansowe we wszystkich typach projektów będą proporcjonalne. Ze względu na inne uwarunkowania (koncentrację tematyczną czy markery środowiskowe) zmiany te mogą być różne (wzrosty lub spadki) dla różnych celów polityki.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy możemy wyciągnąć poniższe wnioski.

Gdy weźmiemy średniomiesięczny kurs EUR do PLN z miesiąca zatwierdzenia WRF (grudzień 2020 r.), widzimy, że dziewięć województw w nowym okresie programowania będzie zarządzało mniejszymi – niż w perspektywie 2014–2020 – środkami w ramach programów regionalnych. W przypadku aprecjacji złotego w trakcie trwania perspektywy będzie to jeszcze większa liczba województw, co świadczy o osłabieniu roli samorządów województw w procesie prowadzenia polityki rozwoju. Należy jednak zwrócić uwagę, iż zjawisko to może dotyczyć nie tylko samorządów województw, ale również samorządów innych szczebli, gdyż to do nich skierowane są środki z programów regionalnych.

Duże rozbieżności pomiędzy alokacją na programy regionalne wynikają z dodania do tych programów środków z EFRR w ramach FEPW oraz JTF, które jednak nie będą bezpośrednio zarządzane przez samorządy województw. Dodatkowo należy stwierdzić, że polityka spójności w obecnej perspektywie kładzie ogromny nacisk na kwestie klimatyczne i to one nadają jej kształt w perspektywie 2021–2027. Trend ten na poziomie regionalnym jest z niezrozumiałych powodów dodatkowo wzmocniony – na programy regionalne nałożono wyższy marker klimatyczny, niż wynika to z rozporządzeń unijnych. Dodatkowo osłabia to elastyczność zarządzania środkami w stosunku do potrzeb identyfikowanych przez polskie samorządy (Sierak i in. 2019; UMWM 2018). Polityka spójności – choć ciągle stanowi istotne źródło finansowania inwestycji publicznych – nie może być zatem traktowana jako główne źródło finansowania polityki rozwoju w Polsce. Potrzebna jest reforma finansów publicznych zapewniająca większe wydatki rozwojowe samorządów wszystkich szczebli.

Zmniejszenie wymogu koncentracji środków na CP 1 w programach regionalnych spowodowane jest m.in. problemami po stronie popytowej (brakiem podmiotów, które są w stanie skutecznie aplikować o środki). Takie działanie – w trzeciej pełnej perspektywie finansowej UE – świadczy o niepowodzeniu dotychczasowego podejścia wyrównawczego, które nie dość, że nie doprowadziło do zwiększenia zdolności absorpcyjnych najsłabszych regionów w tym obszarze, to dodatkowo spowodowało konieczność zredukowania intensywności wsparcia na poziomie regionalnym w stosunku do poprzedniej perspektywy. W tym kontekście należy podkreślić, że wyznaczenie w KSRR obszarów szczególnie ważnych dla polityki rozwoju (jak miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary strategicznej interwencji) bez kompleksowego wsparcia – w tym z CP 1 – nie przyczyni się rozwiązania problemów tych obszarów. Przeprowadzone w innych państwach badania wskazują, że w takich przypadkach decyzja o alokacji środków może mieć uzasadnienie raczej polityczne niż merytoryczne (Rodríguez-Pose i in. 2015). Tak prowadzona polityka rozwoju nie może również być uznana za realizację paradygmatu wyrównawczego, gdyż nie wpisuje się

w zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego na obszarach słabiej rozwiniętych.

Literatura

Bachtler J., Mendez C., 2020, „Cohesion policy: doing more with less", w: H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning, A. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, s. 232–253.

Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., 2019, *Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: Pragmatic Drift or Paradigmatic Shift?*, https://strathprints.strath.ac.uk/69563/ (dostęp: 05.12.2021).

Bank Światowy, 2019, *Zwrot z publicznych inwestycji wsparcia MSP i innowacji w Polsce*, https://documents1.worldbank.org/curated/en/525531585582620323/pdf/Return-on-Investment-of-Public-Support-to-SMEs-and-Innovation-in-Poland-Summary-Report.pdf (dostęp: 10.10.2021).

Churski P., 2014, „Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju", *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 25, s. 13–27.

Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2017, *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych – dyskurs teoretyczny*, http://forsed.amu.edu.pl/admin/uploads/file/forsed_working_paper_no_01.pdf (dostęp: 14.11.2021)

Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2020, Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

Churski P., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., Herodowicz T., 2019, „Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie", w: J. Danielewicz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 141–164.

EUROSTAT, 2021a, *NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background (dostęp: 21.07.2021).

EUROSTAT, 2021b, *Investment share of GDP by institutional sectors* (online data code: SDG_08_11), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_11/default/table (dostęp: 20.11.2021).

Główny Urząd Statystyczny, 2020, *Sytuacja makroekonomiczna w Polsce na tle procesów w gospodarce światowej w 2019 r.*, https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/gospodarka-przedsiebiorczosc-finanse-publiczne/sytuacja-makroekonomiczna-w-polsce-na-tle-procesow-w-gospodarce-swiatowej-w-2019-r-,3,9.html (dostęp: 28.09.2021).

Główny Urząd Statystyczny, 2021, *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/ (dostęp: 28.09.2021).

Gorzelak G., 2014, „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–25.

Gorzelak G., 2018, „Terytorialna organizacja kraju – czy już czas na dyskusję?", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 48–55.

Gorzelak G., 2021, „Pieniądze z UE całego szczęścia nie dają… (uwagi o wpływie transferów na rozwój Polski)", w: W. Orłowski (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 124–135.

Hapenciuc C., Moroşan A., Arionesei G., 2013, „Absorption of Structural Funds – International comparisons and correlations", *Procedia Economics and Finance*, t. 6, s. 259–272.

Incaltarau C., Pascariu G.C., Surubaru N.C., 2020, „Evaluating the determinants of EU funds absorption across old and new member states", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, t. 58, nr 4, s. 941–961.

Kersan-Škabić I., Tijanić L., 2017, „Regional absorption capacity of EU funds. Economic research", *Ekonomska Istraživanja*, t. 30, nr 1, s. 1191–1208.

Komisja Europejska, 2021, *ESIF 2014–2020 Finances Planned Details*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq (dostęp: 14.07.2021).

Komornicki T., Szlachta J., Zaleski J., 2021, *Refleksje na temat roli samorządów wojewódzkich i lokalnych we wdrażaniu środków strukturalnych UE na lata 2021–2027*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

KSRR, 2019, Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030".

Ministerstwo Finansów, 2021, *Transfery finansowe Polska – budżet UE. Zestawienie transferów finansowych pomiędzy Polską a budżetem UE (dane z września 2021 r.)*, https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska (dostęp: 18.11.2021).
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020a, *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2018*, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA_PL_web_v2.pdf (dostęp: 28.09.2021).
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020b, Umowa Partnerstwa 2014–2020.
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021a, Fundusze unijne dla regionów – rezerwa podzielona po rozmowach z marszałkami województw, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/aktualnosci/fundusze-unijne-dla-regionow-rezerwa-podzielona-po-rozmowach-z-marszalkami-wojewodztw/ (dostęp: 29.07.2021).
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021b, Prezentacja pt. „Podział alokacji na programy regionalne 2021-2027" z dn. 23 czerwca 2021 r.
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021c, Projekt Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/konsultacje-up/o-funduszach/ (dostęp: 28.09.2021).
Miszczuk A., 2019, „Czy Polska będzie państwem regionalnym? Refleksje w 20 lat po reformie administracji publicznej", w: A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Mogiła Z., 2019, „Rozwój modeli HERMIN w Polsce w kontekście badań ewaluacyjnych", w: J. Pokorski i in. (red.), *Wykorzystanie modelowania ekonometrycznego w ewaluacji wpływu polityk publicznych i programów*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 37–60.
Najwyższa Izba Kontroli, 2018, *Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/016/ (dostęp: 28.09.2021).
Narodowy Bank Polski, 2021, *Kursy średnioważone walut obcych w złotych (Tabela A)*, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch_a.html (dostęp: 28.09.2021).
Olechnicka A., Herbst M. (red.), 2019, *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2020, *Monitoring innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wyniki III edycji badania 2020*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport_Monitoring-innowacyjnoci-polskich-przedsibiorstw-III-edycja-2020.pdf (dostęp: 28.09.2021).
Rodríguez-Pose A., Psycharis Y., Tselios V., 2015, *Politics and investment: examining the territorial allocation of public investment in Greece*, https://repec.cepr.org/repec/cpr/ceprdp/DP10422.pdf (dostęp: 20.11.2021).
Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Brdulak J., Florczak E., Grzymała Z., Dziczek M., Krysiuk C., 2019, *Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 r. w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi*, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/media/70869/potrzeby.pdf (dostęp: 14.11.2021).
Swianiewicz P., 2019, „Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku", *Studia Politologiczne*, t. 53, s. 11–27.
Szlachta J., 2017, „Polityka spójności Unii Europejskiej po roku 2020", *Studia KPZK*, nr 178, s. 19–31.
Szlachta J., Zaleski J., 2017, „Wyzwania polskiej polityki regionalnej w kontekście polityki spójności UE po roku 2020", *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 498, s. 336–350.
Szlachta J., Zaleski J., 2018, „Strategiczne wybory polityki spójności UE po roku 2020 w świetle dokumentów programowych Komisji Europejskiej", *Studia KPZK*, nr 183, s. 213–224.
Szlachta J., Zaleski J., 2021a, *Komisja Budżetu i Finansów Publicznych (76.) oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (93.), Senat RP, Warszawa*, https://av8.senat.pl/10KBFP76KSTAP931 (dostęp: 28.09.2021).
Szlachta J., Zaleski J., 2021b, *Podział alokacji na programy regionalne – analiza metody ministerialnej*, marzec 2021, Wrocław – Warszawa, Prezentacja dla regionów.
Szlachta J., Zaleski J., 2021c, *Analiza metody alokacji na programy regionalne/województwa w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 – przedstawionej przez MFiPR, ekspertyza dla Związku Województw RP*, Wrocław – Warszawa, maj 2021.
Tosun J., 2014, „Absorption of Regional Funds: A comparative analysis: Absorption of Regional Funds", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, t. 52, nr 2, s. 371–387.
UMWM, 2018, *Określenie potrzeb interesariuszy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego post 2020*, https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewa-

luacyjnych/badania-ewaluacyjne/okreslenie-potrzeb-interesariuszy-regionalnego-programu-operacyjnego-wojewodztwa-mazowieckiego-post-2020/ (dostęp: 20.11.2021).

Unia Europejska, 2019, Zalecenia Rady: w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r., Bruksela: COM(2019) 521 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2019-european--semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-poland_pl.pdf (dostęp: 26.10.2021).

Unia Europejska, 2021, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Zaleski J., 2019, „Makroekonomiczne oddziaływanie programów wsparcia UE na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów", w: *Ewaluacja – perspektywa regionalna, doświadczenia i inspiracje*, Toruń: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Związek Województw RP, 2021, *Posiedzenie Konwentu Marszałków z dn. 09.09.2021 r.*, https://www.youtube.com/watch?v=7gB67eFJ460 (dostęp: 28.09.2021).

Siła protestu w grze o przestrzeń. Wpływ społeczności lokalnej na decyzje środowiskowe dla obiektów hodowli i chowu zwierząt

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(87)/2022
© Authors 2022
ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499518705

Maria Bednarek-Szczepańska
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. S. Leszczyckiego
Ul. Twarda 51/55; 00-818 Warszawa
bednarek@twarda.pan.pl; ORCID: 0000-0002-4986-2854

Streszczenie

Planowane wielkoskalowe obiekty hodowli/chowu zwierząt (tzw. fermy) są często przedmiotem protestów społeczności lokalnych ze względu na uciążliwości, które generują. Do aktywnego udziału mieszkańców dochodzi na wczesnym etapie procesu inwestycyjnego, jakim jest postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej, gdy określa się lokalizację i cechy fermy. W artykule poddano analizie 52 przypadki postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji takich obiektów, w których miały miejsce udokumentowane protesty mieszkańców. Celem artykułu jest ustalenie jak – pod wpływem protestujących mieszkańców – przebiegają postępowania środowiskowe w sprawie obiektów hodowli/chowu zwierząt i czy ostatecznie zostają ustalone środowiskowe uwarunkowania realizacji niechcianych inwestycji. Przedstawiono wypowiedzi protestujących mieszkańców, odwołując się do kategorii wiedzy w procesie decyzyjnym (Glicken 1999, 2000; Edelenbos 2011). Badanie pokazało, że pomimo obowiązującej zasady mówiącej o tym, że sprzeciw społeczny nie może być podstawą odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań, protestujący mieszkańcy pośrednio wpływają na ostateczny, najczęściej negatywny wynik oceny środowiskowej. Blokując realizację niechcianych inwestycji, mają rzeczywisty wpływ na kształtowanie przestrzeni lokalnej.

Słowa kluczowe

decyzja środowiskowa, obiekt hodowli/chowu zwierząt, społeczność lokalna, partycypacja społeczna, wiedza lokalna, Polska

The Power of Protest in the Game for Space: The Impact of a Local Community on Environmental Decisions for Animal Farms

Abstract

Planned large-scale animal farms are often the subject of protests by local communities due to the nuisance they generate. The active participation of local residents occurs at an early stage of the investment process, namely the proceedings for issuing an environmental decision, because it is at this stage that location and characteristics of the facility are determined. The article analyses 52 cases of proceedings to set the environmental conditions for the construction of animal farms in which there were documented protests of local residents. The aim of the paper is to determine the course of environmental proceedings for animal farms under the influence of residents' protests, as well as to determine whether environmental conditions are eventually established. The statements of protesting residents are presented by means of references to the category of knowledge in decision-making (Glicken 1999, 2000; Edelenbos 2011). The study showed that despite the binding rule that public opposition cannot be the basis for refusing to set environmental conditions, the protesting residents indirectly influence the final, usually negative, result of the environmental impact assessment. By blocking the realisation of unwanted investments, they have a real impact on the shaping of the local space.

Keywords

environmental decision, animal farm, local community, social participation, local knowledge, Poland

Wstęp

Planowane obiekty przemysłowej hodowli i chowu zwierząt są przedmiotem protestów społeczności lokalnych z uwagi na różne rodzaje uciążliwości generowanych przez te obiekty. Inwestycje o określonych parametrach (zwłaszcza obsady zwierząt) uznawane są za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. W takich wypadkach oddziaływanie takie podlega ocenie, która poprzedza wydanie decyzji. Choć ocena dokonywana jest na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego, to określenie warunków środowiskowych ma wiążący i bezpośredni wpływ na dalsze decyzje (warunki zabudowy, pozwolenie na budowę). Na tym etapie określone są już cechy i lokalizacja planowanego obiektu. Dlatego wtedy dochodzi do aktywnego angażowania się mieszkańców.

Procedura oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć i problematyka decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach była opisywana i komentowana w wielu pracach (np. Nowak, 2012; Kreja i Nowak 2012; Gładkowska-Chocian 2016, Trzcińska 2017), dlatego nie będzie tu szczegółowo omawiana. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka elementów najistotniejszych z punktu widzenia tego opracowania. Z przepisów tzw. ustawy środowiskowej[1] wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie ma charakteru uznaniowego, lecz związany. Oznacza to, że tylko w czterech ściśle określonych przypadkach (m.in. niezgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz brak uzgodnień z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – RDOŚ) nastąpić może odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań. Jeśli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy, organ jest zobligowany do wydania pozytywnej decyzji.

Istotnym elementem postępowania środowiskowego jest partycypacja społeczna. Każdy może składać w nim uwagi i wnioski. Wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa są zgodnie z przepisami ustawy brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji środowiskowej przez odpowiedni organ. W orzecznictwie i w literaturze (Goździewicz-Biechońska 2019) przyjęty jest pogląd, że sprzeciw społeczności lokalnej w postaci uwag, wniosków czy w jakiejkolwiek innej formie nie może być przyczyną odmowy ustalenia uwarunkowań środowiskowych. Decyzja środowiskowa nie jest uzależniona od społecznej akceptacji planowanego przedsięwzięcia. Mieszkańcy nie mają prawa odwołać się od decyzji, jeśli nie mają statusu strony postępowania, np. nie utworzyli organizacji pozarządowej lub nie są sąsiadami inwestycji. Nie ma takiego prawa sołtys ani zebranie wiejskie. W przypadku przedsięwzięć, dla których organ nie stwierdził konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, konsultacje społeczne nie są w ogóle prowadzone. Świadczy to o raczej słabej pozycji mieszkańców[2]. Zaskakiwani planowanymi inwestycjami, czują się niedoinformowani i pominięci (Michałowska 2008a, 2008b; Iwińska i Troszyński 2014; Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2016). Tym niemniej pozycja organizacji społecznych, zwłaszcza z perspektywy inwestora, wydaje się silna: udział organizacji społecznych w ocenach oddziaływania na środowisko jest czynnikiem utrudniającym realizację inwestycji, przedłużającym postępowania i podnoszącym koszty inwestycyjne (Gładkowska-Chocian 2016).

Na tym tle podjęto w artykule problem postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji obiektów chowu/hodowli zwierząt, którym towarzyszyły protesty społeczności lokalnych. Celem artykułu jest ustalenie, jak – pod wpływem protestujących mieszkańców – przebiegają postępowania środowiskowe w sprawie omawianych obiektów i czy ostatecznie środowiskowe uwarunkowania realizacji niechcianych inwestycji zostają ustalone.

[1] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2021, poz. 247).

[2] W marcu 2021 r. weszła w życie Ustawa o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. Wprowadziła ona zmiany, które wzmacniają pozycję mieszkańców w zakresie lepszego dostępu do informacji, możliwości wstrzymania wykonania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji środowiskowej czy poszerzenia kręgu stron mogących zaskarżać niektóre decyzje na dalszych etapach procesu inwestycyjnego, np. pozwolenia na budowę.

Podstawy teoretyczne i przegląd literatury

Prawo społeczności lokalnych do zabierania głosu w sprawach przestrzeni, w której funkcjonują, jest powszechnie uznawane. W Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej kwestie te zaczęły być rozwijane już w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. Współcześnie, zarówno w dyskursie politycznym, jak i w literaturze naukowej, temat ten jest bardzo popularny. W ostatniej dekadzie publikuje się liczne prace naukowe o partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji dotyczących przestrzeni. Autorzy odwołują się do różnorodnych koncepcji i wzorców teoretycznych, od drabiny Arnstein począwszy (np. Baker i in. 2010; Bailey i Grossardt 2010; Warren-Kretzschmar i Von Haaren 2014; Eiter i Vik 2015), poprzez koncepcje bazujące na deliberacji i działaniu komunikacyjnym (np. Elbakidze 2015, Eiter i Vik 2015; Gustavsson i Elander 2016; Mostegl i in. 2017), governance (Damurski 2012; Soomro i in. 2017; Sarkki i in. 2019), koncepcje władzy (Aitken 2010), sprawiedliwości przestrzennej (Bailey i Grossardt 2010), proceduralnej (Walker i Baxter 2017) czy środowiskowej (Moran i in. 2019), wreszcie koncepcje uczenia społeczno-przestrzennego (Natarajan 2017) i kolaboracyjnego (Elbakidze 2015), po koncepcje związane z psychospołecznym podejściem do miejsca (Gustavsson i Elander 2016; Verbrugge 2019) i wiele innych. Choć w literaturze akcentuje się konieczność uwzględnienia głosu społeczności lokalnej w planowaniu przestrzeni[3], co uzasadniają koncepcje teoretyczne i co pokazują różne eksperymenty partycypacyjne, mało uwagi poświęca się wykorzystaniu tego głosu w podejmowaniu konkretnych decyzji dotyczących przestrzeni, także przestrzeni wiejskiej (Bednarek-Szczepańska 2020).

Partycypacja społeczna uznawana jest za jeden z najważniejszych komponentów oceny oddziaływania na środowisko już od początków jej funkcjonowania (Glucker i in. 2013). Uczestnictwo społeczeństwa w dokonywaniu tej oceny pełni ważną rolę w ochronie interesu publicznego (Salomons i Hoberg 2014). Tym niemniej niezwykle złożonym problemem, zarówno w teorii, jak i w praktyce, jest to, jak ta partycypacja powinna być realizowana (Brombal i in. 2017). Mieszkańcy chcą angażować się postępowanie środowiskowe wtedy, kiedy planowana inwestycja będzie miała na nich bezpośredni wpływ. Najczęstszą treścią aktów partycypacji jest zatem sprzeciw, brak zgody na inwestycję, którą społeczność lokalna uzna za zagrażającą jakości jej życia.

Jak przyjmuje się we współczesnej literaturze, jedną z najważniejszych korzyści, jaką przynosi włączenie społeczności lokalnej w procesy decyzyjne dotyczące przestrzeni, jest dostarczenie wartościowej wiedzy (Frieling i in. 2014, Maynard 2015, Natarajan 2017). Lucy Natarajan (2017) wprowadza pojęcie społeczno-przestrzennego uczenia się – planowanie przestrzeni z uczestnictwem społeczności lokalnej określa jako arenę uczenia się poprzez współpracę. W wyniku zaangażowania społecznego zasoby wiedzy zostają zmodyfikowane. Społeczność lokalna jest szczególnym typem podmiotów współpracujących w procesie kształtowania przestrzeni. Jest interesariuszem o charakterze rozproszonym – składa się z jednostek o zróżnicowanych doświadczeniach przestrzennych. Podejmowane decyzje będą na nią w największym stopniu oddziaływać. Mieszkańcy nie posiadają najczęściej wiedzy profesjonalnej. Posiadają natomiast wiedzę bardzo szczegółową i lokalną, przestrzennie zróżnicowaną, a także wiedzę uzyskiwaną z wielu perspektyw, dotyczącą różnych dziedzin polityki, integrujących się w przestrzeni. Możliwość dostarczenia tej wiedzy wynika z praktyk przestrzennych (lived space) w rozumieniu Henriego Lefebvre'a, czyli z tego, w jaki sposób przestrzeń jest użytkowana, wykorzystywana. Mieszkańcy dostarczają wiedzy nie tylko o pojedynczych punktach w przestrzeni, lecz pokazują także wielorakie relacje pomiędzy miejscami (Natarajan 2017).

Jessica Glicken (1999, 2000) wyróżnia trzy rodzaje wiedzy w procesie decyzyjnym. Wiedza kognitywna – obiektywna, profesjonalna, techniczna – jest dostarczana przez naukowców, specjalistów. Bazuje na faktach i danych ilościowych. Wiedza doświadczalna (experiential knowledge) jest oparta na zdrowym rozsądku i osobistym doświadczeniu. Jest ona zazwyczaj wnoszona przez indywidualnych mieszkańców i zawiera element emocjonalny, przez co sprzyja konfliktom. Trzecim rodzajem wiedzy jest wiedza społeczna lub polityczna, którą można również nazwać wiedzą opartą na wartościach. Wynika z interesów społecznych i odwołuje się do wartości danej społeczności.

[3] Planowanie przestrzeni rozumiane jest w tym artykule nie tylko jako sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego, ale szeroko, jako obejmujące różne formy i etapy. Elementem planowania przestrzeni jest również planowanie inwestycji, które zaczyna się od oceny środowiskowej.

Ten rodzaj wiedzy jest wysoce emocjonalny i postrzegany jako najmniej racjonalny. Wiedza oparta na wartościach jest atrybutem grup i stymuluje zwykle największą liczbę konfliktów. Drugi i trzeci rodzaj wiedzy w praktyce się na siebie nakładają i trudno je jednoznacznie oddzielić.

Inny podział wiedzy w procesie decyzyjnym dotyczącym przestrzeni proponują Jurian Edelenbos i in. (2011). Wyróżniają oni, podobnie jak Glicken, wiedzę naukową (ekspercką, bazująca na metodach naukowych), a poza tym wiedzę biurokratyczną (administracyjną, przynależną decydentom i urzędnikom) oraz wiedzę interesariuszy (lokalną, nieprofesjonalną, bazującą na doświadczeniu, odnoszącą się do konkretnego kontekstu i miejsca). W teoretycznie idealnym modelu te trzy rodzaje wiedzy powinny się uzupełniać i tworzyć zasób umożliwiający podejmowanie właściwych decyzji. Pisze o tym Carly M. Maynard (2015), stosując pojęcie koprodukcji wiedzy, polegającej na integracji różnych jej rodzajów, tak aby planowanie przestrzeni było jak najlepiej dopasowane do potrzeb społecznych, środowiskowych, gospodarczych itd.

Jak zauważają m.in. Maija Faehnle i in. (2014), w praktyce planistycznej panuje pogląd, że przede wszystkim wiedza kognitywna (naukowa, obiektywna i precyzyjna) jest uprawniona w procesach decyzyjnych dotyczących przestrzeni. Do takich procesów należy również ocena oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, której wyniki mają decydujący wpływ na sposób zagospodarowania wycinka przestrzeni. Funkcjonująca w polskim systemie prawnym koncepcja oceny oddziaływania na środowisko, jak zauważa Goździewicz-Biechońska (2019), również reprezentuje model racjonalistyczny, charakteryzujący się profesjonalizacją, technicyzacją, obiektywizmem i neutralnością. Zgodnie z przepisami prawa ocena oddziaływania na środowisko powinna bazować tylko na wiedzy kognitywnej, w rozumieniu Glicken (1999, 2000).

Tematyka społecznych aspektów lokalizacji obiektów przemysłowej hodowli/chowu zwierząt jest wąskim wycinkiem zagadnienia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzeni wiejskiej i podejmuje się ją sporadycznie zarówno w literaturze zagranicznej (Mann i Koegl 2003; Mackenzie i Krogman 2006; Kirby 2010; Breeman i in. 2013; Caffyn 2021a i b), jak i krajowej (Hejbudzki 2018; Goździewicz-Biechońska 2019). Warto przy tej okazji wspomnieć o pracach poświęconych oddziaływaniu ferm hodowlanych na środowisko (Kapusta 2007; Augustyńska-Prejsnar i in. 2018).

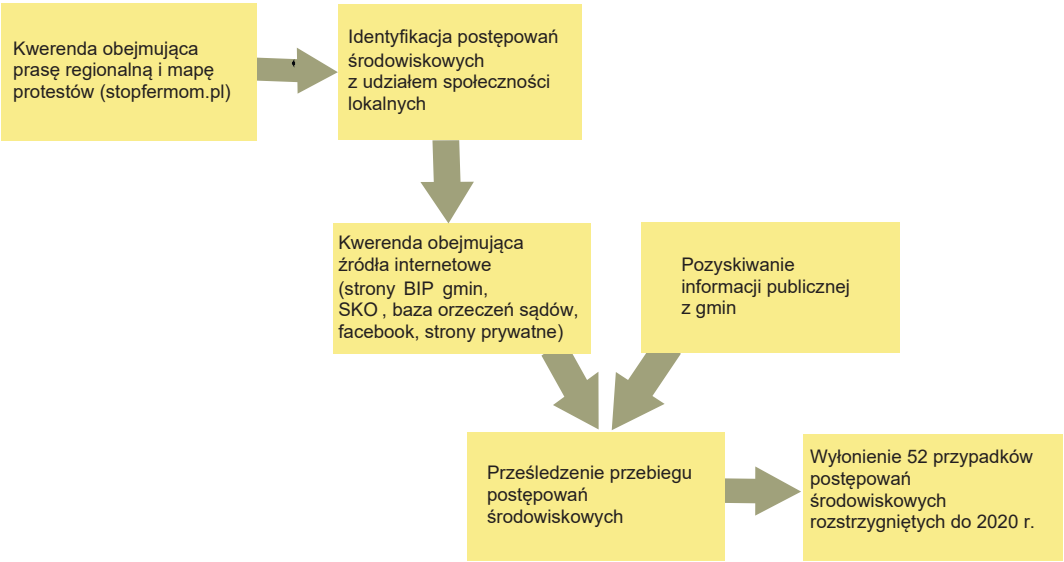
Metody badań. Charakterystyka próby badawczej

Badanie objęło 52 przypadki postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji polegających na budowie lub rozbudowie obiektów hodowli/chowu zwierząt (drobiu, trzody chlewnej, bydła i norek), które miały miejsce w latach 2014–2020. Warunkiem koniecznym włączenia danego przypadku do próby badawczej było występowanie udokumentowanych protestów społeczności lokalnych przeciwko inwestycji. Informacje o protestach społecznych pozyskiwano z różnych źródeł internetowych, w tym głównie z internetowych wydań prasy regionalnej. Podobną metodykę zastosowano w badaniach konfliktów lokalizacyjnych dotyczących różnych rodzajów inwestycji w Polsce w latach 2007–2014 (Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2015; Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2016). W celu identyfikacji przypadków korzystano również z mapy protestów społecznych publikowanej przez Koalicję Społeczną „Stop Fermom Przemysłowym”[4]. Niestety o większości protestów społecznych zaznaczonych na tej mapie trudno znaleźć jakiekolwiek informacje, co ograniczało możliwości stworzenia bazy danych o postępowaniach. Pozyskiwanie informacji publicznej z gmin drogą mailową również nie przynosiło oczekiwanych rezultatów. Stąd niewielka próba badawcza – 52 przypadki (ryc. 1).

Warunkiem koniecznym włączenia przypadku do próby było ostateczne rozstrzygnięcie sprawy. Dla każdego przypadku inwestycji sprawdzono, czy środowiskowe uwarunkowania ostatecznie zostały ustalone: prześledzono przebieg każdej sprawy od momentu złożenia przez inwestora wniosku o wydanie decyzji środowiskowej po rozstrzygnięcie tej sprawy (poprzez uzgodnienia i opinie, decyzję organu pierwszej instancji, odwołania od decyzji i kolejne decyzje w następstwie tych odwołań, a także ewentualne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego – WSA – i ich następstwa). Zbadanie przebiegu każdej sprawy wymagało gromadzenia dokumentów, w tym

[4] W 2012 r. zinstytucjonalizował się ruch społeczny o tej nazwie, zrzeszający głównie lokalne organizacje przeciwstawiające się wielkoprzemysłowej hodowli zwierząt.

obwieszczeń wójtów/burmistrzów oraz samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO), protokołów z rozpraw administracyjnych, decyzji itd. Dużą część dokumentów niedostępnych online pozyskano od gmin drogą udostępniania informacji publicznej. Nie dla wszystkich decyzji udało się pozyskać treść uzasadnień. Łącznie na potrzeby analiz zgromadzono 41 uzasadnień decyzji organów pierwszej instancji, 18 uzasadnień decyzji SKO, 12 orzeczeń WSA, 17 pisemnych sprzeciwów (w tym petycji) mieszkańców, 14 protokołów z rozpraw administracyjnych i konsultacji społecznych w sprawie inwestycji oraz inne dokumenty (w tym uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, same miejscowe plany).



Ryc. 1. Metoda doboru próby badawczej

Źródło: opracowanie własne.

Następnie stworzono w arkuszu kalkulacyjnym tabelę, zawierającą w wierszach badane przypadki postępowań środowiskowych, a w kolumnach wszystkie dane: lokalizację, przedmiot planowanej inwestycji, planowaną obsadę, czas, który upłynął do ostatecznego rozstrzygnięcia, uzgodnienie i opinię państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (PPIS), decyzję organu I instancji, ewentualne odwołania i ich wynik, ponowne decyzje organu I instancji, skargi do sądu administracyjnego i ich wynik, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ostateczny wynik sprawy. Korzystając z narzędzia sortowania, grupowano przypadki postępowań, co pozwoliło na zaprezentowanie wyników w formie syntetycznej (ryc. 2–5).

Protokoły z rozpraw administracyjnych, pisemne protesty i petycje, wywiady dla mediów oraz cytaty z pisemnych protestów zawarte w uzasadnieniach decyzji organów I instancji poddane zostały analizie. Na podstawie wypowiedzi mieszkańców tworzono kody, które następnie łączono w kategorie w celu identyfikacji argumentów, jakimi posługiwali się mieszkańcy sprzeciwiający się powstaniu ferm. Podobnie dokonano kategoryzacji wiedzy wnoszonej do postępowań przez mieszkańców. Analizie poddano również uzasadnienia decyzji organów I instancji, decyzji SKO i wyroków sądów administracyjnych. Stworzono na jej podstawie kategorie argumentów stosowanych przez poszczególne organy w uzasadnieniach ich decyzji/wyroków.

Badane przypadki pochodziły z jedenastu województw, najwięcej z wielkopolskiego, mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, każdy z innej gminy. W analizowanej próbie nie było gmin z województw: podkarpackiego, małopolskiego, świętokrzyskiego, śląskiego i dolnośląskiego. Jak wynika z bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko (http://bazaoos.gdos.gov.pl), w tych regionach w latach 2014–2020 było najmniej przypadków ocen ferm hodowlanych, należących do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Jak podają Anna Augustyńska-Prejsnar i in. (2018), województwa: wielkopolskie, mazowieckie, zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie i łódzkie są obszarami największej koncentracji

ferm wielkotowarowych w Polsce. Zdaniem Jarosława Urbańskiego (2019), w latach 2008–2017 wydano łącznie 933 pozwolenia na budowę dla ferm mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, z czego 593 w okresie 2015–2017. W literaturze trudno znaleźć dane dotyczące liczby wszczętych postępowań środowiskowych. Podjęto zatem próbę oszacowania jej na podstawie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko. Okazało się jednak, że baza nie zawiera pełnych danych. Obejmuje ok. 900 rekordów dla postępowań w sprawie obiektów hodowli/chowu zwierząt mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, wszczętych w latach 2014–2020. Kiedy zestawi się tę liczbę ze skalą wydawanych pozwoleń na budowę, wygląda ona na znacznie zaniżoną.

Koalicja Społeczna „Stop fermom przemysłowym" prowadzi m.in. inwentaryzację protestów społecznych. Opublikowano dane mówiące o łącznej liczbie 540 takich protestów, odnotowanych w przeciągu 6–9 lat (przeciwko fermom norek w latach 2011–2019 oraz przeciwko fermom innych zwierząt w latach 2014–2019) (Raport… 2021). Można więc oszacować, że przeprowadzona w tym artykule analiza objęła ok. 10% protestów. Należy jednak przypomnieć, że analiza ta dotyczy tylko protestów, które rozpoczęły się już na etapie postępowania środowiskowego oraz że postępowania te zostały rozstrzygnięte w omawianym okresie. W badanej próbie najwięcej przypadków dotyczyło obiektów hodowli/chowu drobiu oraz trzody chlewnej, sporadycznie bydła lub norek. Oprotestowywane projektowane inwestycje miały bardzo zróżnicowaną obsadę – od 48 do 6640 DJP (duża jednostka przeliczeniowa inwentarza, odpowiadająca według polskich norm jednej krowie o masie 500 kg). W zdecydowanej większości (46 przypadków) były to przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a więc o obsadzie powyżej 210 DJP. Okres od złożenia wniosku przez inwestora do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy (ostateczna decyzja, wycofanie wniosku przez inwestora lub wyrok sądu) trwał od 2 do 60 miesięcy, średnio 24 miesiące.

Społeczności lokalne wobec planowanych ferm

Na podstawie analizy protokołów z rozpraw administracyjnych oraz pisemnych protestów można stwierdzić, że mieszkańcy obszarów położonych w sąsiedztwie planowanych ferm obawiają się podobnych uciążliwości, znacząco obniżających jakość życia, bez względu na rodzaj fermy czy obsadę. Odór zawsze postrzegany jest przez społeczności lokalne jako największa uciążliwość. Zanieczyszczenie powietrza, wód powierzchniowych i gruntowych to najczęściej wskazywane zagrożenie dla zdrowia. Mieszkańcy obawiają się ponadto plag owadów i gryzoni, rozprzestrzeniania się chorób zwierząt, hałasu, uszkodzenia dróg oraz zmniejszenia zasobów wód. Bardzo często zwracają uwagę na obniżenie wartości gruntów i spadek atrakcyjności miejscowości dla osiedlania się, turystyki i rozwoju gospodarczego. Rzadziej w wypowiedziach mieszkańców pojawiają się inne potencjalne konsekwencje, jak negatywny wpływ na zdrowie psychiczne, wykluczenie społeczne mieszkańców, wyludnienie wsi, zaburzenie szlaków migracji zwierząt, obniżenie wartości kulturowo-historycznych miejsc, negatywny wpływ na pasiekę czy hodowlę indyków.

Wypowiedzi mieszkańców, zanotowane w protokołach lub ujęte w formie pisemnych protestów, dostarczają przede wszystkim wiedzy opartej na wartościach, a więc trzeciego rodzaju wiedzy wyróżnionego przez Glicken (1999, 2000). Dotyczą one wspólnych wartości mieszkańców sprzeciwiających się budowie ferm takich jak: zdrowe, bezpieczne środowisko życia, tradycyjna, „sielankowa" wiejskość. Protestujący tworzą swego rodzaju wspólnotę miejsca, podkreślają swoją podmiotowość, uważają się za gospodarzy wsi i przypisują sobie prawo do decydowania o kierunkach jej rozwoju. Protestujący najczęściej widzą swoją wieś jako miejsce rozwoju turystyki, zwłaszcza agroturystyki, rodzinnych oraz ekologicznych gospodarstw rolnych, a przede wszystkim miejsce o funkcji mieszkaniowej, gdzie będą się osiedlać kolejne pokolenia obecnych mieszkańców. Ziemia rolna traktowana jest też jako potencjalny zasób działek na sprzedaż pod budownictwo mieszkaniowe.

> My się tu urodziliśmy, my tu żyjemy. Nasze dzieci będą tu żyły, wnuki i dlaczego mamy się godzić na taką fermę norek, dlaczego my mamy się z tym godzić? (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Dobrzany).

> Jako obywatele mamy prawo domagać się, aby nasz głos nie został zignorowany w procesach decyzyjnych, które będą stanowić o jakości naszego życia i środowiska (…). To mieszkańcy będą decydować, co ma tu powstać, nikt nie będzie manipulować zdrowiem mieszkańców. Zgody na powstanie tej inwestycji nie ma i nie będzie, żadne argumenty inwestora nie będą brane pod uwagę (pismo do inwestora, protokół z konsultacji społecznych, Duszniki, 2019).

> Kupując grunty na naszym terenie, należy zapytać mieszkańców, czy wyrażają zgodę na powstanie fermy w ich okolicy (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Ceków-Kolonia).

> Nikt nie będzie chciał kupić naszych działek ze względu na bliskość fermy, a jeśli już, to za śmieszne pieniądze (mieszkaniec, pismo protestacyjne, Komarów-Osada).

W obronie swojego miejsca zamieszkania protestujący podkreślają jego wartości ponadlokalne, w tym historyczne i przyrodnicze.

> Nasza miejscowość jest bardzo ważna pod względem historycznym. Na polach, gdzie planowania jest inwestycja, poległo wielu rannych. Jako mieszkaniec jestem zaniepokojony budową chlewni na polu bitwy, gdzie co roku czcimy pamięć tam poległych osób (mieszkaniec, pismo protestacyjne, Komarów-Osada).

> Powstanie przemysłowej chlewni byłoby w całkowitej sprzeczności z założeniami ochrony tego cennego przyrodniczo obszaru. Jako Mieszkańcy Gminy czujemy się odpowiedzialni za ochronę tego obszaru, którego znaczenie ma charakter nie tylko lokalny, ale stanowi światowe dziedzictwo przyrodnicze. Naszym zadaniem jest utrzymanie i przekazanie tego dziedzictwa przyszłym pokoleniom (mieszkańcy, pismo protestacyjne, Jeżewo).

Mieszkańcy nie oczekują przedstawienia innego wariantu czy zastosowania rozwiązań redukujących uciążliwości. Inwestorzy proponują czasem zmniejszenie obsady lub niewielką zmianę lokalizacji w obrębie terenu inwestycji. Mieszkańcy odrzucają takie propozycje i dążą do zablokowania przedsięwzięcia. Ich radykalna postawa to efekt braku zaufania do inwestora oraz konsekwencja przekonania o nieskuteczności prawa w ochronie jakości życia wokół uciążliwych inwestycji. Ten brak zaufania wynika z bezpośredniej obserwacji otaczającej rzeczywistości, co ilustrują wypowiedzi:

> Nam mówiono, jak w Wawrzynku wysypisko śmieci robiono, będzie wszystko pięknie, elegancko. A jak zaczęły folie fruwać, to dzisiaj, gdy wiatr zawieje albo ogień, bo tam się pali co jakiś czas. Wie Pan, to wszystko jest pięknie, tak jak Wy teraz chcecie zrobić, na papierze pięknie, a życie zrobi swoje. I wysypisko, mówili, nie będzie śmierdzieć, a śmierdzi czasami, że nie idzie [wytrzymać – przyp. red.] (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Łabiszyn).

> Ferma trzody w Pólkach również jest sprawdzana, są przeprowadzane kontrole, a padłe prosiaki i tak są wyrzucane do lasu. Są tu na sali ludzie, którzy to widzieli (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Jeżewo).

> Inwestorzy teraz pięknie mówią, a w rzeczywistości będzie smród, hałas, ścieki do rowu, obornik pod dom (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Ceków-Kolonia).

Społeczności lokalne nie mają zaufania do procedury prowadzącej do decyzji środowiskowej. Dokumenty urzędowe – tak jak raporty oddziaływania inwestycji, postanowienia RDOŚ czy opinie państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (PPIS) – są tworzone według uniwersalnego schematu i cechują się powtarzalnością formuł. We wszystkich raportach znaleźć można zapis o tym, że oddziaływanie inwestycji nie będzie wykraczało poza obszar działki inwestora. Jest to zapis wymagany do uzyskania aprobaty instytucji opiniujących i uzgadniających inwestycję, ale w opinii społecznej oderwany od rzeczywistości. Dobrze ilustruje to wypowiedź jednego z mieszkańców[5]: „Zna Pani bramę, która smród zastawi?" Dlatego raporty oddziaływania na środowisko są krytykowane przez społeczności lokalne. Powstają one najczęściej w momencie, kiedy mieszkańcy nie wiedzą jeszcze o planowanej inwestycji, stąd ich autorzy nie uwzględniają konfliktów społecznych, do których dochodzi w trakcie jej realizacji. Z kolei inwestorzy, w dyskusjach z mieszkańcami, posługują się argumentami bazującymi na wiedzy biurokratycznej, odnosząc się do prawa i norm:

[5] Wypowiedź zaczerpnięta z wywiadu z mieszkańcem gminy Zielona, przeprowadzonego w ramach poprzednich badań (Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2016).

Raport oddziaływania przedsięwzięcia zakłada takie rozwiązania w zakresie ochrony środowiska, aby ferma spełniała wszelkie normy wymagane prawem (…). Wybuduję fermę według obowiązujących standardów i zgodnie z obowiązującymi przepisami i nie będzie uciążliwa dla mieszkańców (Inwestor, protokół z rozprawy administracyjnej, Ceków-Kolonia).

Tab. 1. Przykłady wypowiedzi protestujących mieszkańców ilustrujące wiedzę z doświadczenia

Tematyka wypowiedzi	Wiedza z doświadczenia (experiential knowledge)
Uciążliwości	W ubiegłym roku wywiózł Pan [inwestor – przyp. red.] dwie pryzmy obornika na działkę, z którą ja sąsiaduję. Mamy teraz taką zimę, gdzie są dodatnie temperatury, nie mogliśmy otworzyć okna, bo wydzielał się taki smród z tego, nie mówiąc już o wywieszeniu prania czy pościeli (mieszkaniec, protokół*, Ceków-Kolonia).
	Państwa kurniki były niedawno rozbudowane, a smród jest bardzo uciążliwy, mimo że jest to nowa technologia. Czasami latem wieczorem przychodzi taki moment, że nie można wyjść na powietrze, nie można oddychać (mieszkaniec, protokół, Ceków-Kolonia).
	Na spotkaniu mieszkańcy Woroszył i Sochoń zarzucili inwestorowi niedopełnienie wymogów właściwego, zgodnego z prawem zagospodarowania padłych kurczaków. Potwierdzono znajdowanie martwych sztuk kurczaków na polach i drogach wokół planowanej i już istniejącej inwestycji oraz żerowanie na uwidocznionej na fotografii pryzmie nawozu m.in. bobrów, dzikich ptaków czy bezpańskich psów (Stowarzyszenie Dolina Czarnej, list protestacyjny, Wasilków).
	Ja mieszkam blisko i Pan opowiada takie głupoty. Te wentylatory tak głośno działają, że jak usiądę na ławce przed domem, to jest taki odgłos, jakby nie wiadomo ile samolotów leciało (mieszkaniec, protokół, Susz).
	Wierzchowiska leżą w kotlinie i klimat jest tu zupełnie inny. Cyrkulacja powietrza jest tu nieznaczna i ewentualne odory oraz związki chemiczne będą się tu kumulować (mieszkaniec, protokół, Stare Wierzchowiska, 2015).
Wpływ inwestycji na wody, drogi	Co Pan [pytanie do inwestora – przyp. red.] myśli z tą wodą z dachów, jak będzie miał Pan teren utwardzony, gdzie to odpłynie? Rowu nie ma. Rów jest przeze mnie wykopany i jest na moim gruncie prywatnym. Tak jak dzisiaj w nocy popadało, to się wypełni i odpłynie, ale jak taka powierzchnia będzie wybetonowana i z dachów, będzie ogromna ilość wody i gdzie to pójdzie? Bo jak 2–3 dni pada, już mi się posadzka naciąga. Tu jest na spodzie kurzawka i woda nawet z dołu najdzie, ona nie wchłonie. Grunt jest ruchomy (mieszkaniec, protokół, Łabiszyn).
	Planowana inwestycja będzie korzystać z ujęcia wody, które zasila całą gminę i w porze letniej będzie skutkować zanikiem ciśnienia i brakiem wody. W ubiegłych latach był niedobór wody (pismo protestacyjne mieszkańców, Pokrzywnica).
	Od chwili funkcjonowania gospodarstwa Pana (…) stan drogi gminnej pogarsza się (mieszkaniec, protokół, Pieniężno).
Kumulacja wpływu kilku obiektów	My mieszkamy w samym centrum Cekowa, mamy już kurnik i wiemy, co to znaczy. Naprawdę jesteśmy zbulwersowani, mamy już na terenie gminy wysypisko śmieci i kurniki (mieszkaniec, protokół, Ceków-Kolonia).
	W Brzeźnie istnieje już oczyszczalnia ścieków i będzie budowana sortownia. Jeżeli w dwóch miejscach będą wielkie kurniki, to będzie śmierdziało z każdej strony (mieszkaniec, protokół, Czarnków).
Konflikt funkcji	Przed laty pozwolono nam na budowę domów, na wybudowanie osiedla. Drogą dojazdową do rzekomej fermy ma być ulica Szkolna, którą dzieci docierają do szkoły i jest chodnik tylko po jednej stronie (mieszkaniec, wypowiedź dla prasy lokalnej, Czarnków).
	Tereny, na których planowana jest wskazana inwestycja, to tereny rekreacyjne, gdzie część mieszkańców miasta Kalisza osiedliła się. Budowa tak dużej fermy w tym miejscu, uczyni te tereny mniej atrakcyjne, a mieszkańcom utrudni życie (mieszkaniec, protokół, Ceków-Kolonia).
	W tej okolicy wybudowałem nowy obiekt, dostałem zgodę gminy (…). Nikt nie będzie chciał korzystać z mojego obiektu, gdzie wokół będą unosiły się nieprzyjemne zapachy. W tym miejscu są gospodarstwa agroturystyczne, które stracą swoich klientów (mieszkaniec, protokół, Ceków-Kolonia).

* Protokół z rozprawy administracyjnej w ramach postępowania środowiskowego lub z konsultacji społecznych.

Źródło: opracowanie własne.

Codzienne doświadczanie otaczającej rzeczywistości pozwala mieszkańcom gromadzić wiedzę doświadczalną w rozumieniu Glicken (1999, 2000), a więc potoczną, nietechniczną, ale zdrowo-rozsądkową (tab. 1). Jest to wiedza detaliczna i lokalnie specyficzna, której nie posiadają eksperci opisujący w raporcie oddziaływanie inwestycji na środowisko, realizujący standardowy, ustawowy

schemat badania. W analizowanych dokumentach, zawierających wypowiedzi mieszkańców, zidentyfikowano elementy wiedzy na temat mikroklimatu miejscowości, stosunków wodnych, rzeczywistego wpływu istniejących już ferm na warunki życia i środowisko. Mieszkańcy dostrzegają problem kumulacji oddziaływania kilku obiektów uciążliwych czy konflikt funkcji. Nawiązując do Natarajan (2017), można powiedzieć, że mieszkańcy dostarczają wiedzy nie tylko o pojedynczych punktach w przestrzeni, ale pokazują relacje między miejscami. Podczas rozpraw administracyjnych wnoszą wiedzę na temat rzeczywistego, łącznego oddziaływania istniejących już obiektów. Natomiast według procedury rządzącej tymi rozprawami, wiedza ta nie powinna być uwzględniana, gdyż nie dotyczy planowanej inwestycji. Mieszkańcy traktują swoje miejsce zamieszkania całościowo, jako system składający się z powiązanych ze sobą elementów, co nie mieści się w biurokratycznym szablonie oceny środowiskowej konkretnego przedsięwzięcia, który kwestię kumulacji oddziaływań traktuje schematycznie. Widać tu rozdźwięk pomiędzy wiedzą biurokratyczną i wiedzą lokalną.

Przebieg postępowań środowiskowych w sprawie ferm hodowlanych

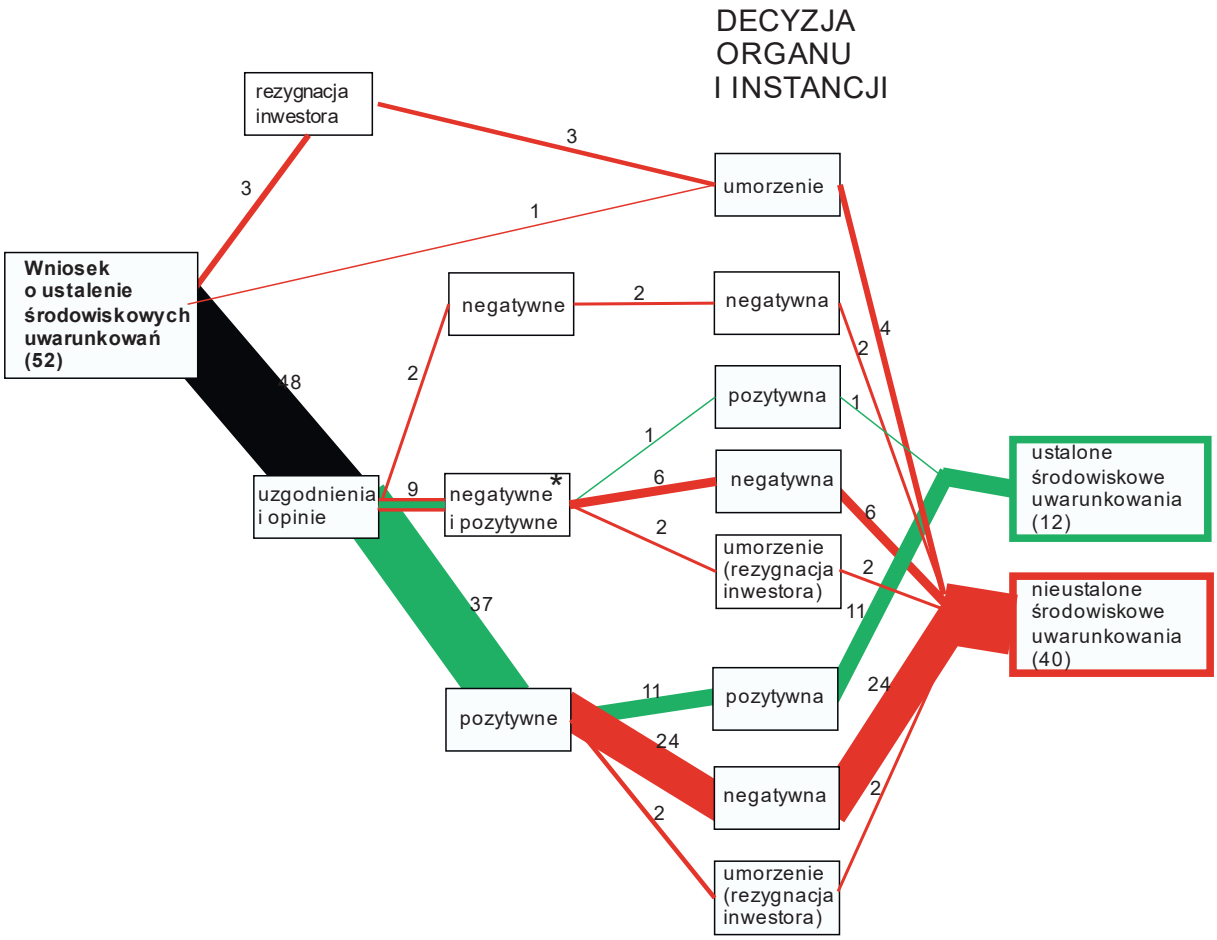
Na 52 przypadki rozpoczętych postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ferm zwierząt, w trzech inwestor zrezygnował z inwestycji w wyniku aktywnego sprzeciwu społeczności lokalnej już na początku postępowania, jedno zostało umorzone z innych względów. W pozostałych 48 przypadkach warunki realizacji planowanych inwestycji zostały poddane opiniowaniu i uzgodnieniom. Zdecydowana większość (37) tych inwestycji uzyskała pozytywne opinie i uzgodnienia (ryc. 2). Organy PPIS oraz RDOŚ stwierdzały, że przy zachowaniu określonych warunków planowane inwestycje nie będą znacząco oddziaływać na środowisko i społeczeństwo. Tylko w dwóch przypadkach oba organy jednocześnie wypowiedziały się negatywnie na temat planowanych inwestycji (w pozostałych – opinie i uzgodnienia były różne). Okazuje się więc, że wiedza oparta na wartościach i wiedza z doświadczenia, wnoszona przez protestujące społeczności lokalne, najczęściej nie znajduje aprobaty w stanowisku profesjonalnych instytucji. Sporadycznie, po etapie uzgodnień i opinii (nawet wtedy, gdy były one pozytywne), zdarzało się, że inwestor rezygnował (tj. wnosił o umorzenie postępowania).

Wójt lub burmistrz zobligowany był, zgodnie z przepisami prawa, do wydania inwestorom decyzji odmownej wtedy, gdy RDOŚ nie uzgodnił warunków realizacji inwestycji. Było sześć takich przypadków na 48 planowanych przedsięwzięć poddanych opiniowaniu i uzgadnianiu. W sytuacji pozytywnych uzgodnień i jednocześnie pozytywnych lub negatywnych opinii władze lokalne najczęściej odmawiały inwestorom ustalenia środowiskowych warunków realizacji inwestycji. Na 48 przypadków, z których tylko sześć nie zostało uzgodnionych przez RDOŚ, organ pierwszej instancji wydał aż 32 decyzje odmowne. Świadczy to o tym, że wójtowie/burmistrzowie uwzględniali w swoich decyzjach głos mieszkańców, ich wiedzę nieprofesjonalną. Warto zatem przeanalizować, jaką argumentację stosuje się w uzasadnieniach decyzji odmownych.

Uzasadniając swe decyzje, organy odnoszą się do zasady przezorności i powołują się na dokumenty Unii Europejskiej, nakazującej traktować prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków jak pewność ich wystąpienia (decyzja burmistrza Kcyni, 2020; decyzja wójta gminy Kawęczyn, 2016). W decyzjach można też znaleźć odwołania do ustawy o samorządzie gminnym, nakładającej na władze gminy obowiązek dbania o zaspokojenie potrzeb mieszkańców, w tym w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia, czemu projektowane fermy mają zagrażać (decyzja wójta gminy Namysłów, 2018).

Pod wpływem protestów mieszkańców wójtowie i burmistrzowie powołują zewnętrznych ekspertów do sporządzenia opinii do raportu oddziaływania na środowisko inwestycji, w tym w zakresie uciążliwości zapachowych. Opinie te stają się dowodami w sprawie (np. decyzja wójta gminy Kawęczyn, 2016; decyzja wójta gminy Sławno, 2017; decyzja wójta gminy Rozprza, 2015, decyzja wójta gminy Sońsk, 2017; decyzja wójta gminy Skoki, 2019). Te opinie stanowią kluczowe argumenty uzasadniające odmowę ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji w przypadku pozytywnych uzgodnień RDOŚ. Są one zamawiane przy pierwszym lub przy ponownym rozpatrywaniu sprawy w wyniku odwołania inwestora od niekorzystnej dla niego decyzji. Kontrraporty i zewnętrzne ekspertyzy zamawiane przez władze lokalne są sposobem

uwiarygodnienia głosu protestujących, a więc nadania wiedzy lokalnej, doświadczalnej, profesjonalnego charakteru. Dokumenty te najczęściej potwierdzają możliwe negatywne oddziaływania inwestycji. W badanych postępowaniach trudno zatem mówić o koprodukcji wiedzy w rozumieniu Maynard (2015). Dochodzi raczej do konfrontacji różnych odmian wiedzy: tej reprezentowanej przez inwestora i autorów raportu oraz tej włączanej przez władze pod wpływem głosu społecznego.



Ryc. 2. Schemat przebiegu postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla analizowanych obiektów hodowli/chowu zwierząt, oprotestowywanych przez mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Władze gmin, które zgodnie z oczekiwaniem społeczności lokalnej dążą do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań mimo pozytywnych uzgodnień i opinii organów współpracujących, starają się czasem – bez udziału dodatkowych podmiotów – wyszukać słabości raportu oddziaływania inwestycji na środowisko. Jedną z tych słabości jest opis alternatywnego wariantu przedsięwzięcia. Raport, aby odpowiadał prawu, musi zawierać przedstawienie takiego wariantu. Inwestorzy, kierując się efektywnością ekonomiczną, na ogół nie rozważają innych wariantów przedsięwzięcia, zwłaszcza lokalizacyjnych czy mniejszej obsady. Dlatego sporządzający raporty traktują tę kwestię zdawkowo, proponując jako wariant alternatywny np. zmianę konstrukcji budynków czy zmianę sposobu ogrzewania obiektów. Władze gmin wykorzystują tę cechę raportu do uzasadnienia odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań inwestycji. „Wskazany przez inwestora wariant alternatywny jest w istocie inną wersją wariantu inwestorskiego, zaproponowany w tym samym miejscu oraz praktycznie nieróżniący się pod względem technologicznym" (decyzja wójta gminy Strzegowo, 2016). W orzecznictwie ustalony jest pogląd, że bezsprzecznie wariant

racjonalny nie może mieć charakteru pozornego, tj. nie może się sprowadzać do zaproponowania realizacji przedsięwzięcia w tej samej lokalizacji przy niewielkich różnicach technologicznych (II OSK 1871/17). Czasem organy stawiają inwestorowi konkretne wymagania dotyczące oczekiwanego wariantu alternatywnego, a nieuwzględnienie ich w raporcie staje się podstawą odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań (decyzja wójta gminy Przelewice, 2019, decyzja wójta gminy Potęgowo, 2019).

Innym sposobem uwzględnienia żądań protestujących jest zgłoszenie wymagania uzupełnienia raportu w zakresie, który stanowi dla inwestora problem lub wręcz uniemożliwia spełnienie tego wymagania. Na przykład w pomorskiej gminie Trąbki Wielkie jako stronę postępowania uznano organizację ekologiczną z Gdańska, która wystąpiła z wnioskiem o przeprowadzenie dowodu w sprawie. Na podstawie tego wniosku wójt wezwał inwestora do przeprowadzenia dodatkowego modelowania rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń i odorów, obszernej inwentaryzacji przyrodniczej roślin, grzybów i zwierząt oraz analiz wyników tej inwentaryzacji, szczegółowej analizy innych wariantów przedsięwzięcia itd. Było to trzecie z kolei wezwanie do uzupełnień (poprzednie były również wynikiem udziału społecznego). Inwestor nie uzyskał wówczas odpowiedniego czasu na dokonanie uzupełnień (wójt nie zawiesił postępowania zgodnie z wnioskiem inwestora, uzasadniając to brakiem zgody stron). Nieuzupełnienie raportu skutkowało odmowną decyzją środowiskową. Potrzeba drobiazgowych uzupełnień raportu jest w decyzji odmownej uzasadniana wymogami prawa administracyjnego, które nakazują podejmować wszelkie czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a zwłaszcza zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (decyzja wójta gminy Trąbki Wielkie, 2018). Przykład ten pokazuje sygnalizowany przez Beatę Gładkowską-Chocian (2016) potencjał organizacji pozarządowych w blokowaniu inwestycji. Poszukiwanie sojuszników wśród organizacji pozarządowych jest sposobem protestujących mieszkańców na wywarcie skutecznego wpływu na proces decyzyjny.

Odmowne decyzje gmin nie zawsze były uzasadniane dowodami (wiedzą ekspercką) czy nieuzupełnionymi brakami raportów. Niekiedy w uzasadnieniach opisywano potencjalne uciążliwości: problem hałasu, fetor, inne zagrożenia zdrowotne i ekologiczne, obniżenie atrakcyjności terenu oraz wszelkie inne obawy mieszkańców (decyzja wójta gminy Komarówka Podlaska, 2017; decyzja burmistrza Orzysza, 2019; decyzja wójta gminy Radzanów 2019). Są to zatem decyzje bazujące głównie na wiedzy lokalnej – doświadczalnej i opartej na wartościach. Odwołując się, inwestorzy zarzucają potem wójtom i burmistrzom niezgodne z prawem opieranie swoich decyzji na sprzeciwie społecznym. W uzasadnieniach decyzji znajdują się najczęściej obszerne fragmenty opisujące aktywność mieszkańców oraz ich opinie. Poniżej zacytowano fragmenty uzasadnień negatywnych decyzji środowiskowych.

> Okoliczni mieszkańcy (…) aktywnie uczestniczą w prowadzonym postępowaniu, są bardzo negatywnie nastawieni do planowanego przedsięwzięcia, gdyż obawiają się uciążliwości zapachowych, których przy tego typu inwestycji nie da się uniknąć, a [które – przyp. red.] pociągają za sobą dodatkowe skutki zdrowotne oraz zmniejszenie atrakcyjności terenów pod zabudowę. Okoliczni mieszkańcy podnoszą uzasadnione obawy o pogorszenie warunków środowiskowych oraz konieczność znoszenia przykrych emisji zapachowych ze strony chlewni w stopniu nawet większym niż inwestor. Mieszkańcy opowiadający się przeciw realizacji wnioskowanej inwestycji są właścicielami sąsiednich posesji, mieszkają w miejscowości Woroniec i Romaszki, gm. Rossosz od wielu już lat i stanowi ona centrum życia ich rodzin (decyzja wójta gminy Komarówka Podlaska, 2017).

> Należy mieć na uwadze fakt, że realizacja przedsięwzięcia na tym terenie budzi sprzeciw lokalnej społeczności. Mieszkańcy po zapoznaniu się z przedłożonym w sprawie raportem oddziaływania na środowisko wnieśli sprzeciw wobec planowanej inwestycji, powołując się na skalę przedsięwzięcia, a także umiejscowienie kurników w pobliżu zabudowań, co rodzi obawy związane przede wszystkim z oddziaływaniem odorowym na okoliczne zamieszkane tereny (…). Osoby podpisane pod protestem są przekonane, że negatywne oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia będzie dotyczyło nie tylko osób z najbliższego otoczenia, ale całej społeczności okolicznych wiosek oraz miasta Orzysz. Zdecydowana większość społeczności opowiedziała się przeciwko planom realizacyjnym inwestora (decyzja burmistrza Orzysza, 2019).

Wskazując na „zdecydowaną większość mieszkańców", burmistrz odwołuje się do demokracji bezpośredniej – głosu większości. Innym przejawem swego rodzaju demokracji bezpośredniej było przeprowadzanie konsultacji społecznych w formie sondażu. W gminie Przelewice w 2018 r. urząd gminy skierował do mieszkańców ankietę z pytaniem:

> Czy wyrażasz zgodę na wydanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie fermy hodowli i chowu trzody chlewnej na działce nr 4/22 obręb Myśliborki? Zaznacz wybrany kwadrat.

Sondaże takie mają tylko znaczenie wizerunkowe, pokazują, że władze gminy liczą się z opinią mieszkańców. Nie mogą być podstawą odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla inwestycji. Podobnie uchwały rad gmin sprzeciwiające się realizacji inwestycji, podejmowane pod wpływem protestów społecznych, nie mogą odgrywać istotnej roli w postępowaniach środowiskowych i są jedynie głosem poparcia dla protestujących.

Efektywnym sposobem niedopuszczenia do budowy ferm hodowlanych jest natomiast sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Aż w 21 przypadkach władze lokalne pod wpływem protestujących mieszkańców przystąpiły do sporządzenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wsi lub fragmentów wsi, gdzie inwestor planował budowę fermy, lub (rzadziej) studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Miało to miejsce w trakcie postępowania środowiskowego, odwoławczego lub po kilku miesiącach od zakończenia postępowań. W dwóch przypadkach uchwalenie planu zagospodarowania nastąpiło po uzyskaniu przez inwestora pozytywnej decyzji środowiskowej, uniemożliwiając kontynuację procesu inwestycyjnego.

Organy I instancji przedłużały postępowania środowiskowe, domagając się od inwestorów wielokrotnych uzupełnień dokumentacji, z czym wiązało się powtarzanie etapu uzgodnień i opinii. Zyskany w ten sposób czas wykorzystywały na procedurę sporządzenia planów zagospodarowania zawierających zakaz lokalizacji ferm powyżej określonej obsady albo ogólnie – inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Tego rodzaju działanie władz gminy wiąże się jednak z ryzykiem unieważnienia planu w przypadku jego zaskarżenia. Taka sytuacja miała miejsce np. w gminie Resko, gdzie po złożeniu przez inwestora wniosku o ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji fermy norek władze przystąpiły do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania dla terenów rolnych o powierzchni 80 ha (w tym 25 ha zakupionych przez inwestora w celu hodowli norek). Plan wprowadził zakaz zabudowy oraz hodowli zwierząt futerkowych na tym terenie. Plan został unieważniony, gdyż sąd uznał za nieracjonalne wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych (która jest działalnością rolniczą) na terenie rolnym. Za zasadnością wprowadzenia zakazu przemawiałby ważny interes publiczny, np. dotyczący ochrony środowiska, lecz w tym przypadku planowana hodowla norek uzyskała aprobatę RDOŚ. Jak podano w uzasadnieniu wyroku sądu, „wprowadzenie zakazów na danym terenie musi być uzasadnione regulacjami wynikającymi z przepisów szczególnych, ochrony dóbr kultury bądź innym ważnym i wyważonym interesem publicznym racjonalnie i konkretnie uzasadnionym przez gminę. Nie mogą tych zakazów uzasadniać protesty społeczne". W opinii Sądu zakaz zabudowy ogranicza, bez „należytego uzasadnienia prawo własności oraz możliwość prowadzenia szeroko pojętej działalności rolniczej na gruntach do tego celu przeznaczonych".

W innym przypadku zaskarżenia przez inwestora planu zagospodarowania uniemożliwiającego lokalizację dużych ferm wyrok sądu był korzystny dla gminy. Inwestor, który nabył grunty w celu lokalizacji takich obiektów i uzyskał już decyzję środowiskową, zaskarżył plan zagospodarowania gminy Lipowiec Kościelny, który wprowadzał maksymalną dopuszczalną obsadę zwierząt dla nowo budowanych ferm (210 DJP) i ustalał ich minimalne odległości od innych obiektów hodowlanych i zabudowań mieszkalnych. Sąd uznał, że nie zostało w tym przypadku przekroczone władztwo planistyczne, plan zagospodarowania ma charakter kompromisowy, gdyż nie zakazuje prowadzenia hodowli w ogóle, tylko ogranicza jej skalę.

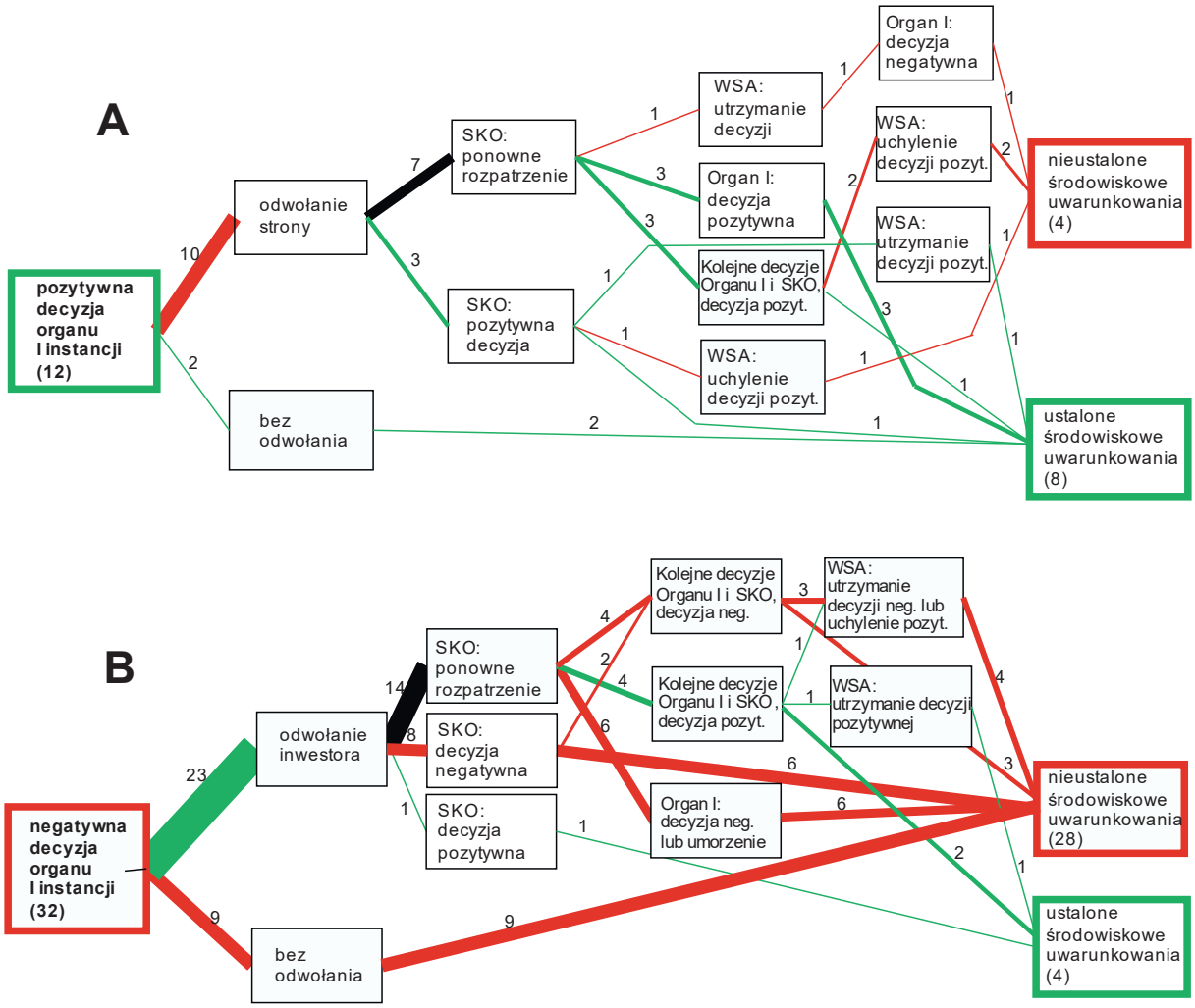
> Wprowadzone do planu ograniczenia i wyłączenia podyktowane były konkretnym interesem wspólnoty oraz znajdują oparcie w pozytywnym wyniku tzw. testu proporcjonalności. Główną przyczyną wprowadzenia ograniczeń są uciążliwości powodowane przez obiekty produkcji zwierzęcej, które jakkolwiek nie są standaryzowane w obowiązującym prawie, tym niemniej są

odbierane jako pogarszające warunki życia mieszkańców, o czym świadczą m.in. protesty społeczne (IV SA/Wa 1324/19).

Na zakończenie tego punktu warto pochylić się nad specyfiką podejścia władz lokalnych do tego typu inwestycji. Wielkotowarowe fermy zwierząt często nie są pożądanym przez wójtów i burmistrzów typem inwestycji. Zaliczają się one do działów specjalnych produkcji rolnej, dlatego budynki przeznaczone do prowadzenia takiej działalności są zwolnione z podatku od nieruchomości, zaś stawki podatku rolnego są bardzo niskie. Ponadto fermy hodowlane obniżają atrakcyjność gminy dla mieszkalnictwa i wielu rodzajów inwestycji, wpływają na pogorszenie stanu środowiska i infrastruktury. Dlatego w przypadku tego typu inwestycji władze lokalne sprzyjają protestującym. Takie postawy władz lokalnych zidentyfikowano również w studiach przypadków lokalizacji innych inwestycji prywatnych, np. biogazowni czy elektrowni wiatrowych (Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek, 2016).

Następstwa decyzji podjętych przez wójtów i burmistrzów

Jak pokazano na rycinie 2, analizowane postępowania środowiskowe dla ferm hodowlanych, przeciwko którym protestowali mieszkańcy, w zdecydowanej większości przypadków kończyły



Liczby w nawiasach oraz nad łącznikami oznaczają liczbę przypadków

Ryc. 3. Następstwa pozytywnych (A) oraz negatywnych (B) decyzji środowiskowych wydanych dla oprotestowywanych obiektów hodowli/chowu zwierząt przez organ I instancji

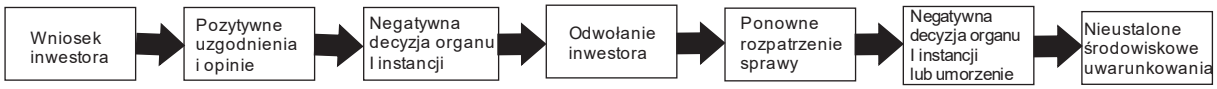
Źródło: opracowanie własne.

się nieustaleniem środowiskowych uwarunkowań przez wójta lub burmistrza gminy (odmowa lub umorzenie). Warto zatem poddać analizie, jakie były dalsze losy tych planów inwestycyjnych. W 25 spośród 32 przypadków odmownych decyzji środowiskowych inwestor złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W wyniku ponownego (czasem dwu- lub trzykrotnego) rozpatrzenia sprawy lub rozstrzygnięcia SKO co do jej istoty (i ewentualnych skarg do WSA) w 19 przypadkach (z 23) środowiskowych uwarunkowań dla inwestycji ostatecznie nie ustalono. Najczęściej odmowna decyzja organu I instancji została zatem utrzymana – w aż 28 spośród 32 przypadków negatywnych decyzji organu pierwszej instancji środowiskowe uwarunkowania nie zostały finalnie ustalone (ryc. 3B). Gdy potraktujemy łącznie wszystkie 40 przypadków nieustalenia środowiskowych uwarunkowań przez organ I instancji (umorzenia i decyzje negatywne), okazuje się, że po wszelkich odwołaniach w 36 przypadkach (niemal 90%) środowiskowe uwarunkowania nie zostały ostatecznie ustalone.

Z kolei w 10 na 12 przypadków pozytywnych decyzji środowiskowych, wydanych przez wójtów lub burmistrzów, doszło do złożenia odwołania przez stronę (sąsiada planowanej inwestycji lub lokalnej organizacji). Ostatecznie w ośmiu przypadkach (z 12) utrzymana została pozytywna decyzja środowiskowa, w czterech zaś, w wyniku odwołań i skarg, środowiskowe uwarunkowania dla inwestycji nie zostały ostatecznie ustalone (ryc. 3A).

Najczęściej w wyniku odwołań od decyzji organu pierwszej instancji (pozytywnej lub negatywnej) samorządowe kolegia odwoławcze przekazywały sprawę do ponownego rozpatrzenia. Znacznie mniej było przypadków utrzymania decyzji w mocy w wyniku pierwszego odwołania. Ryciny 2 i 3 pokazują, jak różnorodny jest przebieg postępowań środowiskowych w sprawie oprotestowywanych ferm hodowlanych, zaś na rycinie 4 zobrazowano najczęściej występujący schemat, który w badanej grupie 52 przypadków powtórzył się sześć razy.

Łącznie w 10 przypadkach (około jednej trzeciej tych, w których miało miejsce odwołanie) decyzja SKO była rozpatrywana przez sąd administracyjny. Były to w równym stopniu skargi inwestora i strony. Co ciekawe, aż w ośmiu przypadkach rozstrzygnięcie sądu administracyjnego było niekorzystne dla inwestora, tzn. utrzymywało w mocy decyzję odmawiającą ustalenia środowiskowych uwarunkowań lub uchylało decyzję ustalającą środowiskowe uwarunkowania.



Ryc. 4. Najczęściej występujący schemat przebiegu postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla obiektów hodowli i chowu zwierząt

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie 18 pozyskanych uzasadnień decyzji SKO wskazać można, jak do wydanych przez władze lokalne decyzji odnosiły się kolegia, sprawdzając ich zgodność z przepisami prawa. Utrzymanie w mocy decyzji negatywnej miało miejsce wtedy, gdy dla obszaru, na którym planowana była inwestycja, uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jak wyżej wspomniano, po wszczęciu postępowania środowiskowego, a więc w sytuacji zagrożenia lokalizacją niechcianej inwestycji władze gmin pod wpływem presji społecznej często przystępują do sporządzenia planu, mającego tę lokalizację uniemożliwić. Temu zabiegowi towarzyszy przesuwanie terminu wydania decyzji środowiskowej, np. poprzez żądania uzupełnienia raportu, dzięki czemu organy gminy zyskują czas na przeprowadzenie procedury planistycznej. W takich sytuacjach inwestorzy czują się niejako pokrzywdzeni, odwołują się zatem od decyzji, zarzucając władzom gminy przewlekłe postępowanie i odwlekanie terminu wydania decyzji do momentu uchwalenia planu. Jednakże samorządowe kolegia odwoławcze utrzymują takie decyzje w mocy, gdyż nie leży w ich kompetencji badanie ewentualnej wadliwości planu miejscowego i procesu jego sporządzania i uchwalania, a jedynie zgodność planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami planu, zaś przewlekłość postępowania nie ma wpływu na wynik sprawy (SKO-4220/21/2018 Bydgoszcz, SKO-OŚ.405.246.2016 Poznań, SKO.460.17.2020 Słupsk). Zatem uchwalenie „blokującego” planu zagospodarowania w następstwie złożonego przez inwestora wniosku o decyzję środowiskową

dla niechcianej inwestycji okazuje się skutecznym sposobem niedopuszczenia do jej realizacji. Jednakże gdy inwestor zaskarży uchwałę rady gminy w sprawie planu miejscowego, rozstrzygnięcia mogą być różne, jak wskazano w poprzedniej części artykułu.

Przekazywanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez SKO w przypadkach negatywnych decyzji organu pierwszej instancji najczęściej uzasadniane jest brakiem dowodów na domniemaną nadmierną uciążliwość planowanej inwestycji. Dostarczana przez mieszkańców wiedza oparta na wartościach i wiedza doświadczalna, która znajduje wyraz w uzasadnieniach negatywnych decyzji władz lokalnych, nie jest dla instytucji odwoławczych wystarczająca. Jeśli wydający decyzję wójt lub burmistrz nie udowodni (wykorzystując wiedzę ekspercką) wad raportu i nie podważy jego treści (oraz jeśli nie zachodzą ustawowe przesłanki odmowy), odmowa jest traktowana jako bezzasadna. W jednym przypadku SKO zauważyło, że wójt gminy, po złożeniu przez inwestora wniosku o ustalenie środowiskowych uwarunkowań, uznał raport za kompletny i przekazał go organom uzgadniającym i opiniującym; potem zaś, odmawiając ustalenia środowiskowych uwarunkowań, uzasadniał to niekompletnymi i niewystarczającymi danymi w raporcie, mimo iż raport ten był uzupełniany zgodnie z wymogami instytucji współdziałających (SKO.60.8.2019 Olsztyn). Świadczy to o kierowaniu się głosem protestujących przy wydawaniu decyzji środowiskowej.

Samorządowe kolegia odwoławcze podkreślają, że sprzeciw mieszkańców, których interes faktyczny przemawia za innym sposobem zagospodarowania, nie może być samoistną przesłanką decyzji odmownej. Wnioski i uwagi wnoszone przez mieszkańców mają służyć określeniu warunków realizacji przedsięwzięcia, tak aby inwestycja w minimalnym stopniu oddziaływała na ich warunki życia (SKO.60.8.2019 Olsztyn; SKO.60.78.2019 Olsztyn). Negatywna opinia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego również nie jest uznawana za wystarczającą przesłankę wydania decyzji odmownej (SKO/I/V/572/2019 Ciechanów).

Jak wyżej wspomniano, pozytywnych decyzji środowiskowych organów pierwszej instancji było znacznie mniej. W przypadku pozytywnych decyzji kolegia odwoławcze przekazywały sprawy do ponownego rozpatrzenia z powodu niedostatecznego rozpoznania uciążliwości odorowych, oddziaływania skumulowanego czy niedostatecznego przedstawienia wariantów inwestycji. Kolegia dostrzegały też braki w przedstawieniu zagospodarowania obornika i ochrony wód podziemnych.

Uciążliwość odorowa jest głównym argumentem mieszkańców sprzeciwiających się lokalizacji ferm hodowlanych. W Polsce od lat zwiększa się liczba skarg mieszkańców na oddziaływanie odorów (Kapusta 2007). Natomiast w polskim prawie nie funkcjonują przepisy regulujące ochronę powietrza przed zapachami. Organy odwoławcze w różny sposób interpretują te zagadnienia. Jedno z podejść bazuje na braku norm odorowych i braku możliwości oceny uciążliwości w tym zakresie. Jak wskazano w uzasadnieniu decyzji SKO w Olsztynie (SKO.60.78.2019), wpływ inwestycji na zapachową jakość powietrza można ocenić tylko na podstawie spełnienia norm emisji siarkowodoru i amoniaku (zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska). Jest to podejście korzystne dla inwestora, gdyż normy emisji amoniaku i siarkowodoru według raportów oceny oddziaływania na środowisko są zawsze dotrzymywane. Jednakże normy emisji tych gazów ustalone są ze względu na potrzebę ochrony zdrowia, natomiast nie uwzględniają uciążliwości złowonnych. By zapewnić ochronę przed uciążliwością zapachową, wartości te powinny być zasadniczo niższe (Hejbudzki 2018). Istnieją też odmienne opinie kolegiów odwoławczych, zakładające, że „brak normatywnych podstaw określających parametry stężeń substancji zapachowych w powietrzu nie zwalnia organów z obowiązku analizy w tym zakresie" (SKO.60.91.2016, Olsztyn) czy „nie zwalnia inwestora z przeprowadzenia stosownych symulacji" (SKO-4220A/99/14, Kalisz).

Zróżnicowane jest też podejście sądów administracyjnych do tego zagadnienia. Z niektórych orzeczeń (II SA/Bk 431/19, II SA/Kr 652/18) wynika, że ograniczanie analizy uciążliwości odorowej do norm stężenia siarkowodoru i amoniaku jest podejściem słusznym. Jednak coraz bardziej powszechna jest linia orzecznictwa uznająca, że odory, mimo braku ustalonych norm, powinny być uwzględnianie w ocenie oddziaływania na środowisko.

> Obowiązkiem organów orzekających w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko jest poczynienie wszechstronnych ustaleń na temat spodziewanego oddziaływania przedsięwzięcia na szeroko rozumiane środowisko, w tym na ludzi (art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy ocenowej). Oczywistym jest, iż przy inwestycjach z zakresu ferm hodowlanych (kurników, chlewni itd.) istotne znaczenie ma kwestia

ewentualnej uciążliwości odorowej tych obiektów. Zasięg takiej uciążliwości musi być zatem zbadany w każdej takiej sprawie (IV SA/Wa 2720/19).

Choć brak w systemie prawa norm dotyczących odorów, organy mają obowiązek wyjaśnić, czy wystąpi ryzyko uciążliwości odorowej, a wiedza na temat stopni tej uciążliwości jest dostępna. Zbliżony pogląd prezentowany jest w wielu orzeczeniach (por. np. II SA/Ol 997/19, IV SA/Wa 3234/18, IV SA/Wa 1196/17, II OSK 1238/11).

W uzasadnieniach odmownych decyzji organów pierwszej instancji zwraca się uwagę na potencjalny spadek wartości gruntów w sąsiedztwie ferm i utrudnienia dla budownictwa mieszkaniowego czy rozwoju funkcji rekreacyjnych obszarów. Nawiązując do ustawy, kolegia wskazują (SKO 60.8.2019, Olsztyn; Rep.921.OŚiP/18, Elbląg), że potencjalne zmiany cen nieruchomości w pobliżu inwestycji ani plany i zamiary sąsiadów inwestycji nie są przedmiotem postępowania środowiskowego. Ale zdarzają się też przypadki uwzględniania tych kwestii w uzasadnieniach decyzji SKO utrzymujących w mocy odmowną decyzję organu pierwszej instancji.

Mieszkańcy obawiają się, że budowa tak dużej fermy w niewielkiej odległości od budynków mieszkalnych oraz w pobliżu terenów rekreacyjnych i gospodarstw agroturystycznych utrudni życie mieszkańców i turystów. Ponadto w ocenie mieszkańców w związku z realizacją inwestycji nastąpi spadek wartości gruntów, a co więcej, niemożliwe będzie w przyszłości wydzielenie działek budowlanych, gdyż nikt nie będzie chciał mieszkać w pobliżu fermy. Przytoczone zarzuty potwierdzają, że inwestor nie przeanalizował należycie źródeł konfliktów ze społecznością lokalną oraz nie przedstawił żadnych sposobów ich rozwiązania (SKO-4220A.99.14, Kalisz).

Choć decyzji odmownej nie można opierać na proteście społecznym, to w tym przypadku niedostateczna analiza lokalnych konfliktów stała się jednym z argumentów podtrzymania przez SKO negatywnej decyzji wójta.

Podsumowanie

Inwestorzy ponoszą koszty nabycia gruntów pod planowaną fermę, sporządzenia raportu środowiskowego i – przekonani o spełnianiu wymogów prawa – ubiegają się o decyzję środowiskową. Raporty oddziaływania inwestycji na środowisko są skonstruowane tak, aby planowana inwestycja dotrzymywała wszelkich norm. Z punktu widzenia inwestora celem raportu jest przedstawienie oddziaływań w taki sposób, aby ułatwić uzyskanie uzgodnienia. Raport zawiera tylko to, co zawierać musi, a pomija zagadnienia, które nie są obligatoryjne, a mogą być istotne dla mieszkańców. Rolą instytucji współpracujących jest sprawdzenie tego raportu według standardowej procedury. Instytucje te, posługując się swoją wiedzą biurokratyczną i profesjonalną wiedzą z raportów, najczęściej uzgadniają środowiskowe uwarunkowania, dając zielone światło inwestycji. Np. w związku z brakiem unormowań prawnych dotyczących odorów instytucje te zasadniczo nie „pochylają się" nad tą kwestią.

Mieszkańcy wnoszą do procedury wiedzę odzwierciedlającą lokalny kontekst i lokalne wartości. Ich obawy, które w świetle prawa nie mają istotnego znaczenia, nie są bezpodstawne. Opierają się na doświadczeniu, które trudno zakwestionować. Mieszkańcy znają uciążliwości mieszkania w sąsiedztwie ferm, które też przecież przechodziły procedurę oceny środowiskowej i miały nie generować oddziaływań. We wszystkich analizowanych przypadkach protestujący oczekiwali zablokowania procesu inwestycyjnego w swoim sąsiedztwie. Taką postawę określa się mianem NIMBY (not in my backyard). Tzw. „nimbyści" nie cieszą się dobrą sławą w dyskursie publicznym i częściowo w literaturze naukowej. Jak zauważają McClymont i O'Hare (2008), w klasycznym rozumieniu postawy NIMBY cechuje egoizm, kierowanie się tylko własnym interesem, a ich efektem jest blokowanie rozwoju infrastruktury itd. Jednakże takie rozumienie, w duchu modernizmu, jest w literaturze coraz rzadsze. NIMBY analizuje się zaś np. w kategoriach sprawiedliwości społecznej (Burningham 2000), relacji społeczności lokalnej z miejscem (Devine-Wright 2009), aktywności i partycypacji społecznej (McClymont i O'Hare 2008; Hager 2015). Kiedy przeanalizuje się w sposób pogłębiony problematykę lokalizacji ferm hodowlanych, postawa NIMBY, którą przejawiają mieszkańcy, staje się zrozumiała. Mieszkańcy bronią przed dewastacją swoje miejsce zamieszkania i walczą o utrzymanie jakości życia. Nie mają podstaw do tego, aby wierzyć hipotetycznym zapisom raportów,

zapewniającym o zamknięciu się oddziaływania obiektu w obrębie działki inwestora. Mamy też do czynienia z brakiem zaufania do instytucji, które w sposób niezrozumiały dla mieszkańców opiniują i uzgadniają projektowane inwestycje.

Pod wpływem protestów mieszkańców wójtowie i burmistrzowie w większości badanych przypadków odmówili ustalenia środowiskowych uwarunkowań pomimo braku prawnych przesłanek odmowy. Władze gmin, które przecież wiedzą o związanym charakterze decyzji środowiskowej, odmawiając inwestorowi, chcą sprostać oczekiwaniom społecznym. Zidentyfikowano trzy podstawowe strategie działania władz lokalnych, służące zatrzymaniu procesu inwestycyjnego na tym wczesnym etapie, zgodnie z wolą protestujących mieszkańców:

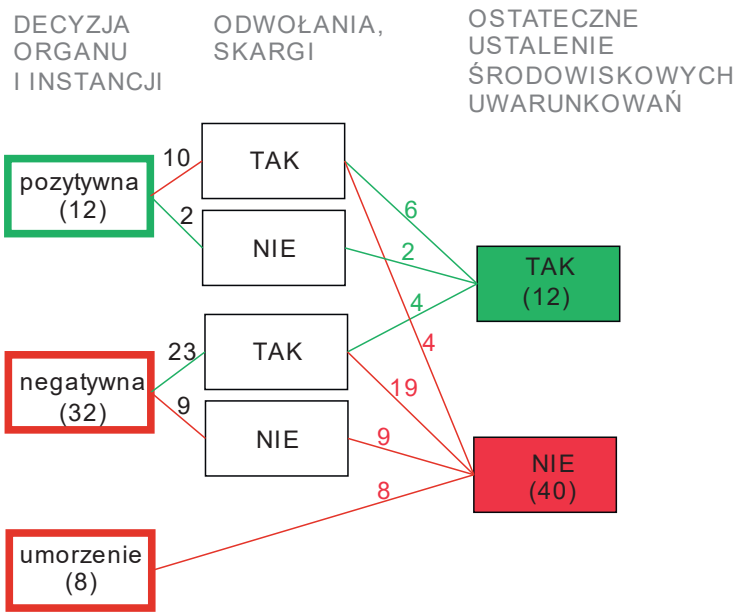
– zniechęcanie inwestora koniecznością wielokrotnego uzupełniania raportu, stawianie mu wymogów (np. dodatkowych analiz) trudnych do spełnienia, przedłużanie postępowania;
– angażowanie zewnętrznych ekspertów w celu udowodnienia negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko i społeczeństwo;
– pośpieszne sporządzanie planu zagospodarowania przestrzennego z zapisami uniemożliwiającymi lokalizację niechcianego obiektu.

Strategie te stosowane są czasem łącznie. Sama odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań przy pozytywnych uzgodnieniach jest metodą grania na zwłokę. Dochodzi do odwołania inwestora, a następnie ponownego, czasem kilkukrotnego rozpatrywania sprawy, a nawet do skarg składanych w sądzie. Wśród badanych przypadków postępowań były nawet takie, które trwały pięć lat, licząc od złożenia przez inwestora wniosku o wydanie decyzji środowiskowej do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Przedłużanie sprawy daje czas na sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na 52 analizowane przypadki tylko w 12 organ wydał decyzję pozytywną i ostatecznie 12 przypadków zakończyło się ustaleniem środowiskowych uwarunkowań (ryc. 5). W dwóch z tych 12 przypadków, mimo finalnej decyzji pozytywnej, proces inwestycyjny nie mógł być kontynuowany w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem niemal 80% przypadków rozpoczętych procesów inwestycyjnych zostało finalnie zablokowanych. Okazuje się, że pomimo obowiązującej zasady, że protesty społeczne nie mogą być przyczyną odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań, w praktyce często mają one duży, choć pośredni wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy. Mieszkańcy są więc w tym przypadku rzeczywistymi współdecydującymi o zagospodarowaniu przestrzeni. Doświadczenie uczestnictwa w postępowaniu środowiskowym sprzyja podnoszeniu ich świadomości w zakresie planowania przestrzeni. Sprawy planowanych lokalizacji ferm stają się katalizatorem planowania przestrzennego – w 40% badanych przypadków gmin doszło do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które zmniejszą prawdopodobieństwo konfliktów tego typu w przyszłości. Jednakże nie jest dobrze, gdy są to plany przygotowane tylko dla małych obszarów. Warto by było podjąć badania nad przebiegiem i wynikiem postępowań środowiskowych dla innych rodzajów oprotestowywanych inwestycji, co pozwoliłoby wnioskować szerzej na temat siły protestu społecznego w grze o przestrzeń.

W przypadku ferm władze lokalne sprzyjają mieszkańcom, bo same często też nie są zainteresowane tego typu inwestycjami, zwolnionymi z podatku od nieruchomości i obniżającymi atrakcyjność gminy. Oczywiście zupełnie inaczej kształtuje się wpływ mieszkańców na przebieg postępowania środowiskowego, gdy to gmina jest inwestorem lub gdy władzom gminy zależy na realizacji inwestycji.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, że podejmowanie przez mieszkańców działań przeciwko planowanym fermom, nagłaśnianie problemu często przynosi oczekiwany przez nich skutek. Nie oznacza to jednak, że protesty społeczne znacząco wpływają na zahamowanie ekspansji ferm. Mieszkańcy często nie wiedzą o planowanych inwestycjach, nie podejmują więc działań w odpowiednim momencie lub nie wiedzą, w jaki sposób mogą interweniować. Zapewne też duża część obiektów planowana jest w miejscach, które nie generują konfliktów. Dostępne dane nie pozwalają na stwierdzenie, jak istotnym czynnikiem wpływającym na dynamikę rozwoju tych inwestycji w skali kraju są protesty społeczne.



Ryc. 5. Ostateczny wynik oceny środowiskowej obiektów hodowli/chowu zwierząt oprotestowywanych przez mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Artykuł nie podejmuje szczegółowej analizy prawniczej opisywanych procesów. Wskazuje na argumenty, którymi posługują się protestujący, a także organy w uzasadnieniach swoich decyzji. Pogłębienie analizy prawniczej mogłoby służyć wypracowaniu lepszych rozwiązań prawnych. Zwłaszcza że badanie pokazało różne podejścia samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów administracyjnych do oceny oddziaływań planowanych ferm na społeczności lokalne. Na pewno brak unormowania uciążliwości odorowych komplikuje i przedłuża postępowania środowiskowe oraz sprzyja poczuciu niesprawiedliwości i fasadowości oceny środowiskowej wśród mieszkańców. Ale trudno też kategorycznie stwierdzić, że określenie kolejnych norm uchroni mieszkańców przed takimi uciążliwościami. Inwestorzy w raportach środowiskowych dostosują zapewne parametry inwestycji tak, aby nie przekraczały wskazanych norm. Nie jest to bynajmniej polska specyfika. Badania prowadzone na przykład w Wielkiej Brytanii potwierdzają podobne praktyki inwestorów (Caffyn 2021b). Procedura administracyjna, bazująca na technokratycznej racjonalności, dyskryminuje wiedzę lokalną, nieprofesjonalną, płynącą z doświadczenia. Wskazana byłaby zmiana w tym zakresie. Ani w tzw. ustawie ocenowej, ani w innych aktach prawnych w Polsce nie funkcjonuje pojęcie oceny oddziaływania inwestycji na społeczeństwo, które w branżowej literaturze światowej jest rozwijane już od kilku dekad i doczekało się solidnego opracowania koncepcyjnego i metodycznego (Wolf 1982; Guidelines and Principles… 1994; Lockie 2001; Vanclay 2002 i in.). Zapewne także w Polsce warto byłoby się pochylić nad tym zagadnieniem.

Literatura

Aitken M., 2010, „A three-dimensional view of public participation in Scottish land-use planning: Empowerment or social control?", *Planning Theory*, t. 9, nr 3, s. 248–264.

Augustyńska-Prejsnar A., Ormian M., Sokołowicz Z., Topczewska J., Lechowska J., 2018, „Oddziaływanie ferm trzody chlewnej i drobiu na środowisko", *Proceedings of ECOpole*, t. 12, nr 1, s. 117–129.

Bailey K., Grossardt T., 2010, „Toward structured public involvement: Justice, geography and collaborative geospatial/geovisual decision support systems", *Annals of the Association of American Geographers*, t. 100, nr 1, s. 57–86.

Baker M., Hincks S., Sheriff G., 2010, „Revisiting… Getting involved in plan making: Participation and stakeholder involvement in local and regional spatial strategies in England", *Environment and Planning C, Government and Policy*, t. 28, nr 4, s. 574–594.

Bednarek-Szczepańska M., 2020, „Współczesne podejścia do uczestnictwa społeczności lokalnej w planowaniu przestrzeni w literaturze naukowej", *Przegląd Geograficzny*, t. 92, nr 4, s. 543–567.
Bednarek-Szczepańska M., Dmochowska-Dudek K., 2015, „Przestrzenny wymiar syndromu NIMBY na wsi i w małych miastach w Polsce", *Przegląd Geograficzny*, t. 87, nr 4, s. 683–703.
Bednarek-Szczepańska M., Dmochowska-Dudek K., 2016, *Syndrom NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce. Uwarunkowania i specyfika konfliktów wokół lokalizacji niechcianych inwestycji*, Warszawa: IGiPZ PAN.
Breeman K., Termeer C., van Lieshout M., 2013, „Decision making on mega stables: Understanding and preventing citizens' distrust", *Wageningen Journal of Life Sciences*, t. 66, s. 39–47.
Brombal D., Moriggi A., Marcomini A., 2017, „Evaluating public participation in Chinese EIA. An integrated Public Participation Index and its application to the case of the New Beijing Airport", *Environmental Impact Assessment Review*, t. 62, s. 49–60.
Burningham K., 2000, „Using the language of NIMBY. A topic for research not an activity for researchers", *Local Environment*, t. 5, nr 1, s. 55–67.
Caffyn A., 2021a, „Broiler battles: Contested intensive poultry unit developments in a policy void", *Land Use Policy*, t. 105, 105415.
Caffyn A., 2021b, „Contesting countryside smells: The power of intensive livestock odours", *Journal of Rural Studies*, t. 86, s. 554–565.
Damurski Ł., 2012, „Polish planners' attitudes towards citizen participation", *Problemy Ekorozwoju*, t. 7, nr 2, s. 87–96.
Devine-Wright P., 2009, „Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place-protective action", *Journal of Community & Applied Social Psychology*, t. 19, s. 426–441.
Edelenbos J., van Buuren A., van Schie N., 2011, „Co-producing knowledge: Joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects", *Environmental Science and Policy*, t. 14, nr 6, s. 675–684.
Elbakidze M. i in., 2015, „Is spatial planning a collaborative learning process? A case study from a rural-urban gradient in Sweden", *Land Use Policy*, t. 48, s. 270–285.
Eiter S., Vik M.L., 2015, „Public participation in landscape planning: Effective methods for implementing the European Landscape Convention in Norway", *Land Use Policy*, t. 44, s. 44–53.
Faehnle M., Bäcklund P., Tyrväinen L., Niemelä J., Yli-Pelkonen V., 2014, „How can residents' experiences inform planning of urban green infrastructure? Case Finland", *Landscape and Urban Planning*, t. 130, s. 171–183.
Frieling M., Lindenberg S., Stokman F., 2014, „Collaborative communities through coproduction: Two case studies", *American Review of Public Administration*, t. 44, nr 1, s. 35–58.
Glicken J., 1999, „Effective public involvement in public decisions", *Science Communication*, t. 23, nr 3, s. 298–327.
Glicken J., 2000, „Getting stakeholder participation 'right': A discussion of participatory processes and possible pitfalls", *Environmental Science and Policy*, t. 3, nr 6, s. 305–310.
Glucker A., Driessen P., Kolhoff A., Runhaar H., 2013, „Public participation in environmental impact assessment: Why, who and how?" *Environmental Impact Assessment Review*, t. 43, s. 104–111.
Gładkowska-Chocian B., 2016, „Wpływ udziału społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko na rozwój inwestycji infrastrukturalnych", *Ekonomia i Środowisko*, nr 3(58), s. 295–312.
Goździewicz-Biechońska J., 2019, „Wpływ protestu społeczności lokalnej na rozstrzygnięcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach", *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 1(24), s. 11–24.
Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, 1994, Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment. Department of Commerce, USA, repository.library.noaa.gov (dostęp: 08.12.2021).
Gustavsson E., Elander I., 2016, „Sustainability potential of a redevelopment initiative in Swedish public housing: The ambiguous role of residents' participation and place identity", *Progress in Planning*, t. 103, s. 1–25.
Hager C., 2015, „Introduction. The New Look at NIMBY", w: C. Hager, M. Haddad (red.), *NIMBY is Beautiful. Cases of Local Activism and Environmental Innovation Around the World*, New York–Oxford: Berghahn Books, s. 1–14.
Hejbudzki M., 2018, „Publicznoprawne formy przeciwdziałania zjawisku tzw. uciążliwości odorowej wynikającej z działalności rolniczej opartej na produkcji trzody chlewnej w fermach wielkotowarowych", *Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum*, t. 17, nr 4, s. 347–362.
Iwińska K., Troszyński M., 2014, „*Podejmowanie decyzji infrastrukturalnych w demokracji środowiskowej", Transformacje*, nr 1–2(80–81), s. 333–348.

Kapusta K., 2007, „Ochrona zapachowej jakości powietrza. Doświadczenia światowe w świetle potrzeby unormowań prawnych w Polsce", *Prace Naukowe GIG. Górnictwo i Środowisko*, nr 4, s. 31–50.
Kreja P., Nowak M., 2012, „Decyzje o środowiskowych uwarunkowania w rozwoju lokalnym gmin województwa zachodniopomorskiego położonych w strefie oddziaływania dużego miasta", *Problemy Rozwoju Miast*, nr 1, s. 53–61.
Lefebvre H., 1991, *The Production of Space*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
Lockie S., 2001, „SIA in review: Setting the agenda for impact assessment in the 21st century", *Impact Assessment and Project Appraisal*, t. 19, nr 4, s. 277–287.
Mackenzie J., Krogman N., 2006, „Public involvement processes, conflict, and challenges for rural residents near intensive hog farms", *Local Environment*, t. 10, nr 5, s. 513–524.
Mann S., Koegl H., 2003, „On the acceptance on animal production in rural communities", *Land Use Policy*, t. 20, s. 243–252.
Maynard C.M., 2015, „Accessing the environment: Delivering ecological and societal benefits through knowledge integration. The case of water management", *Applied Geography*, t. 58, s. 94–104.
McClymont K., O'Hare P., 2008, „We're not NIMBYs! Contrasting local protest groups with idealised conceptions of sustainable communities", *Local Environment*, t. 13, nr 4, s. 321–335.
Michałowska E., 2008a, „Wiejskie społeczności lokalne wobec konfliktów typu NIMBY", *Wieś i Rolnictwo*, nr 1(138), s. 140–155.
Michałowska E., 2008b, „Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 60–80.
Moran S., Perreault M., Smardon R., 2019, „Finding our way: A case study of urban waterway restoration and participatory process", *Landscape and Urban Planning*, t. 191, 102982.
Mostegl N., Pröbstl-Haider U., Haider W., 2017, „Spatial energy planning in Germany: Between high ambitions and communal hesitations", *Landscape and Urban Planning*, t. 167, s. 451–462.
Natarajan L., 2017, „Socio-spatial learning: A case study of community knowledge in participatory spatial planning", *Progress in Planning*, t. 111, s. 1–23.
Nowak M., 2012, „Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jako element zarządzania zrównoważonym rozwojem w skali lokalnej w Polsce", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 111–125.
Raport. Sprzeciw społeczny wobec ferm przemysłowych, 2021, Koalicja Społeczna Stop Fermom Przemysłowym, https://stopfermom.panel-wp.ok.k8s.dance/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/raport_Stop-Fermom_fin.pdf (dostęp: 08.12.2021).
Salomons G., Hoberg G., 2014, „Setting boundaries of participation in environmental impact assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, t. 45, s. 69–75.
Sarkki S., Parpan T., Melnykovych M., Zahvoyska L., Derbal J., Voloshyna N., Nijnik M., 2019, „Beyond participation! Social innovations facilitating movement from authoritative state to participatory forest governance in Ukraine", *Landscape Ecology*, t. 34, nr 7, s. 1601–1618.
Soomro K., Khan Z., Ludlov D., 2017, „Participatory governance in smart cities: The urbanAPI case study", *International Journal of Services, Technology and Management*, t. 23, nr 5–6, s. 419–444.
Taylor E., Butt A., Amati M., 2017, „Making the blood broil: Conflicts over imagined rurality in peri-urban Australia", *Planning Practice & Research*, t. 32, s. 85–102.
Trzcińska D., 2017, „Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia", *Studia Prawnoustrojowe*, nr 37, s. 69–84.
Urbański J., 2019, *Stosunek mieszkańców Polski do ferm przemysłowych*, Gorzów Wielkopolski: Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych, http://www.zobsie.pl/images/raport_przemysowe_6.pdf (dostęp: 5.10.2021).
Vanclay F., 2002, „Conceptualising social impacts", *Environmental Impact Assessment Review*, t. 22, nr 3, s. 183–211.
Verbrugge L., Buchecker M., Garcia X., Gottwald S., Müller S., Præstholm S., Olafsson A.S., 2019, „Integrating sense of place in planning and management of multifunctional river landscapes: Experiences from five European case studies", *Sustainability Science*, t. 14, nr 3, s. 669–680.
Walker C., Baxter J., 2017, „Procedural justice in Canadian wind energy development: A comparison of community-based and technocratic siting processes". *Energy Research and Social Science*, t. 29, 160–169.
Warren-Kretzschmar B., Von Haaren C., 2014, „Communicating spatial planning decisions at the landscape and farm level with landscape visualization". *iForest – Biogeosciences and Forestry*, t. 7, nr 6, s. 434–442.
Wolf C.P., 1982, „Social impact assessment", *Impact Assessment*, t. 1, nr 1, s. 9–19.

Wartościowanie niejednoznacznego dziedzictwa modernizmu w mieście na przykładzie stacji kolejowej Warszawa Ochota

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(87)/2022
© Authors 2022
ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499518706

Mariusz E. Sokołowicz
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 3/5, 90-255 Łódź; e-mail: mariusz.sokolowicz@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0002-0716-4345

Streszczenie

Jeśli dziedzictwo architektoniczne w miastach jest rozpoznawalne dla szerokiej rzeszy odbiorców, nie budzi zastrzeżeń co do swojej wartości. Jeśli jednak architektura wzbudza kontrowersje, jest relatywnie młoda lub kojarzy się z trudną przeszłością, jej wartościowanie bywa niejednoznaczne. W rozstrzyganiu kontrowersji mogą pomóc niekonwencjonalne metody wartościowania, ułatwiające decydentom podejmowanie trafniejszych decyzji. Artykuł prezentuje propozycję wartościowania modernistycznej warszawskiej stacji kolejowej WKD Ochota. Łączy analizę kosztów i korzyści z tzw. panelem delfickim. Przeprowadzone na potrzeby artykułu badanie ujawniło, że tego rodzaju architektura, choć niejednoznaczna, przez społeczność lokalną traktowana jest jako wartościowa nie tylko w wymiarze ekonomicznym, lecz też społecznym i kulturowym.

Słowa kluczowe

niejednoznaczne dziedzictwo, wartość, modernizm, WKD Ochota.

Valuating the Ambiguous Heritage of Modernism in Cities Based on the Case of the Warsaw Ochota Train Station

Abstract

If architectural heritage in cities is recognisable for the masses, it does not raise doubts as to its value. However, if the architecture is controversial, relatively young, or can be associated with a problematic legacy and difficult past, its valuation raises ambiguities. Unconventional valuation methods can help resolve these uncertainties, making it easier for local decision-makers to make sounder decisions. This paper presents a proposal for valuing Warsaw's modernist WKD Ochota train station, using a combination of cost-benefit analysis and a Delphi panel. The study carried out for the purposes of this article revealed that such architecture, although ambiguous, is treated by the local community as valuable not only in economic terms, but also in social and cultural terms.

Keywords

ambiguous heritage, value, modernism, WKD Ochota

Wprowadzenie

Pojęcie „wartości" jest wieloznaczne, jego interpretacja prowadzi do sporów semantycznych, ideologicznych czy politycznych. Mówiąc o wartości przyjaźni, miłości czy życia rodzinnego, mamy na myśli coś zupełnie innego niż wtedy, gdy mówimy o wartości firmy, majątku czy pracy. To, jak rozumiana jest wartość, zależy od wielu czynników obiektywnych i subiektywnych. Dylematy te nie są też obce gospodarce przestrzennej i urbanistyce. W ich kontekście zagadnienie wartości i różnorodność podejść ujawnia się szczególnie w odniesieniu do dziedzictwa kulturowego – zarówno materialnego, jak i niematerialnego. W wymiarze regionalnym i lokalnym dziedzictwo decyduje o wyjątkowości poszczególnych wsi, miasteczek, miast i regionów oraz pozwala budować tożsamości zakorzenione terytorialnie, a więc zróżnicowane przestrzennie.

Wartość zabytków liczących kilkaset lat, takich jak historyczne centra miast, zamki, pałace czy zespoły urbanistyczne odwiedzane przez setki tysięcy turystów rzadko bywa kwestionowana. Natomiast w przypadku obiektów powstałych stosunkowo niedawno, często w kontrowersyjnych okolicznościach i czasach (np. w dobie faszyzmu czy komunizmu), pojawiają się niejednoznaczności, a na pierwszy plan wysuwa się pytanie, czy obiekt w ogóle należy traktować jako element dziedzictwa. Zadawane jest ono w dyskusji publicznej nawet wówczas, gdy na skutek działań środowiska eksperckiego obiekt jest już objęty ochroną konserwatorską. Przykładem takiej kontrowersyjnej spuścizny jest betonowa architektura socmodernistyczna – zarówno ze względu na czas, w którym powstała, jak i materiał użyty do jej stworzenia. Zwrócił na to uwagę Adrian Forty (2012), analizując rolę, jaką beton odgrywał w polityce, sztuce czy stosunkach pracy w XX w., kiedy zdominował budownictwo na wszystkich kontynentach. Także J.E. Tunbridge i G.J. Ashworth (1996) wskazywali, że dysonans rodzący się wokół niejednoznacznego dziedzictwa jest często nacechowany konfliktami, a jednocześnie podlega ciągłym zmianom (zob. też Smith 2008; Ingerpuu 2018). Dysonans taki przyjmuje przy tym różne formy: utowarowienia (gdy pamięć o trudnej przeszłości skłania do jej utrwalenia w formie np. udostępnianych do zwiedzania miejsc pamięci), budowania „produktu miejsca" (gdy w kontekście trudnego dziedzictwa wyłania się wizerunek całej miejscowości lub regionu), niejednoznaczności przekazów informacyjnych na temat trudnej przeszłości oraz dyskusji o możliwych kierunkach zagospodarowania dziedzictwa w przyszłości, łącznie z opcją zapominania o nim z czasem (*disinheritance*) (Tunbridge i Ashworth 1996, s. 21–29).

Także w stosunku do niejednoznacznego dziedzictwa epoki przemysłowej władze lokalne przyjmują zgoła odmienne strategie promocyjne – próbują albo je eksponować jako ważne dziedzictwo kulturowe, albo wręcz o nim zapomnieć z powodu skojarzeń z nieatrakcyjną przeszłością (por. Richter 2017). W polskim kontekście dotyczy to m.in. architektury socrealistycznej i socmodernistycznej, narzuconej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Wiele obiektów modernistycznych, przez specjalistów uznanych już za unikatowe i znaczące, nadal pełni funkcje użytkowe (mieszkalne, komunikacyjne, rekreacyjne, ochrony zdrowia, kultury czy komunikacji publicznej) i „zwyczajność" ich użytkowania w oczach masowego odbiorcy przesłania ich wyjątkowość.

Obiekty takie jak Hala Stulecia we Wrocławiu, Spodek w Katowicach, Hale A1 i A2 Centrum Wystawienniczego w Brnie, Hotel Ještěd w Libercu (Czechy), Muzeum Słowackiego Powstania Narodowego w Bańskiej Bystrzycy, Hala Sportowa w Bacau (Rumunia), Dom-Pomnik Komunistycznej Partii Bułgarii na Buzłudży czy Archiwum Bauhausu (Muzeum Designu) w Berlinie (Niemcy) – są rozpoznawalne i często przywoływane jako wartościowe zabytki socmodernizmu. Dużo trudniej natomiast zidentyfikować wartość obiektów mniej znaczących, stanowiących przestrzenie codziennego użytku. Dlatego choć kryteria wartościowania dziedzictwa kultury współczesnej, w tym zabytków epoki modernizmu, doczekały się już klasyfikacji teoretycznych (Lewicki 2016, 2017a, 2017b), nie podejmuje się raczej prób oszacowania wartości pieniężnej takich obiektów, również na etapie procedur wpisywania ich w coraz większej liczbie do rejestru zabytków (Czarnecki 2017).

Badania nad „niechcianym dziedzictwem" dotyczą zwykle społeczeństw powojennych i odnoszą się do ideologicznego kontekstu architektury wzniesionej pod dyktaturą nazistów, komunistów (Light 2000; Logan i Reeves 2009) czy faszystów (Ciarkowski 2017a). Kontrowersyjne lub ambiwalentne dziedzictwo obejmuje także spuściznę pozostawioną w danym miejscu przez najeźdźców (Ingerpuu 2018, s. 960). Podobnie jest w przypadku narzuconej architektury socmodernistycznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, zdominowanych w XX w. politycznie i gospodarczo przez ZSRR. W postrzeganiu obiektów takiej architektury jako wartościowych nie pomaga również to, że bardzo często były one budowane w warunkach znacznego cięcia kosztów i z substandardowych materiałów, a dziś funkcjonują w bardzo złym stanie technicznym i estetycznym (Silverman 2011; Rampley 2012).

Pomimo rosnącej liczby badań nad wartością niejednoznacznego dziedzictwa, wciąż odczuwany jest niedosyt w tej dziedzinie, w szczególności poza Europą Zachodnią i USA. Nadal niewiele jest opracowań odnoszących się wprost do wartości architektury modernistycznej w krajach postkomunistycznych, szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej (CEE) (Sokołowicz i Przygodzki 2020). Badania nad architekturą modernistyczną i jej wartością prowadzono dotychczas przede wszystkim w USA (Dwyer 2002; Benton-Short 2006), Wielkiej Brytanii i Francji (While 2006; Fée,

Colenutt i Schäbitz 2020). Próbę teoretycznej analizy wpływu dziedzictwa kulturowego na procesy rozwoju lokalnego i regionalnego podjęli Patrizia Riganti i Peter Nijkamp (2004).

W Polsce dyskusja nad dziedzictwem nie tyle niechcianym czy trudnym, ale godnym zapamiętania (bo np. związanym z historią zagłady), ile nad dziedzictwem niejednoznacznym (gdzie na plan pierwszy wysuwa się pytanie o jego zachowanie), trwa od stosunkowo niedawna. Przykładem kompleksowego opracowania poświęconego kontrowersyjnej spuściźnie „poniemieckiej" na ziemiach Dolnego Śląska jest książka Adriany Merty-Staszczak (2018). O narracji historycznej na temat Litzmannstadt Ghetto w Łodzi pisał Błażej Ciarkowski (2016). Ten sam autor zasygnalizował rosnącą świadomość potencjału modernistycznej architektury PRL jako dziedzictwa kulturowego (Ciarkowski 2017c) oraz przybliżył w podobnym kontekście architekturę uzdrowiskową z tego okresu (Ciarkowski 2017b). Marina Ochkovskaya i Valentina Gerasimenko (2018) zrealizowały badania sondażowe postrzegania wybranych znaczących obiektów architektury socrealistycznej i modernistycznej w Warszawie, odkrywając, że budynki związane z epoką PRL zaczynają przyciągać różne grupy zainteresowane tym okresem historycznym i architekturą. Odbiorcy architektury wciąż jednak deklarują raczej pragmatyczny stosunek do tych budynków i przestrzeni, ceniąc głównie ich wartość użytkową. W przytoczonych badaniach nie podjęto jednak próby uchwycenia materialnej wartości tych obiektów.

W celu rozwinięcia nurtu badań nad wartością dziedzictwa, postawiono pytanie badawcze: czy wartość dziedzictwa kulturowego architektury modernizmu w sytuacji jego niejednoznaczności można uchwycić w ujęciu obiektywnym (pieniężnym)? Aby na nie odpowiedzieć, odwołując się do poruszonych w kolejnej sekcji rozważań teoretycznych na temat wartości, jej zróżnicowania oraz sposobów jej szacowania, zaproponowano autorską metodę wartościowania, będąca kombinacją podejścia ilościowego i jakościowego. Metoda ta odwołuje się do dorobku pierwszych podobnych badań, bazujących na tzw. metodach wyceny warunkowanej. W Polsce metody te stosowano dotychczas w odniesieniu do niektórych atrakcji turystycznych Wielkopolski i Kujaw (Nowacki 2009) i piwnic warszawskiego Pałacu Saskiego (Śleszyński i Wiewiórski 2011). Przedmiotem badania jest stacja kolejowa Warszawa Ochota, wybudowana w roku 1963. Stacja ta stanowi jeden z przystanków większego założenia modernistycznego – kolejowej linii średnicowej, projektowanej w latach 50. i 60. XX w. przez Arseniusza Romanowicza i Piotra Szymaniaka (Skalimowski i Tucholski 2010; Springer 2011; Ciarkowski 2019). Socmodernistyczna geneza obiektu, jego skala oraz funkcja (obiekt wciąż służy celom kolejowym jako element jednego z największych węzłów przesiadkowych w Polsce) wydają się spełniać warunki architektury niejednoznacznej, tj. takiej, w której dostrzec można elementy dziedzictwa godne zachowania dla przyszłych pokoleń, ale dyskusja nad ich ochroną wciąż wzbudza kontrowersje w opinii publicznej.

Podstawy teoretyczne

Źródeł rozważań o wartości należy upatrywać w aksjologii. Za przełomowe dzieło aksjologicznej dyskusji nad wartością uznaje się Ogólną teorię wartości Ralpha Bartona (Perry 1926), w której wartość interpretowana jest z ośmiu perspektyw: moralnej, religijnej, w sztuce, nauce, gospodarce, polityce, prawie i obyczajowości (Encyclopaedia Britannica 2015). Ważny wkład do teorii wartości wniósł John Dewey (1922, 1939), dokonując podziału na wartości bezwzględne oraz instrumentalne. Pierwszy typ odnosi się do wartości jako celu samego w sobie, drugi zaś traktuje je jako środek do osiągania celów. Podział ten, choć modyfikowany i rozwijany przez kolejnych myślicieli, wciąż stanowi punkt odniesienia dla późniejszych klasyfikacji wartości.

Wartość i jej postrzeganie zależą również od cech indywidualnych człowieka. Z tego powodu pojęcie wartości jest dyskutowane również w psychologii. Z tej perspektywy najważniejszą kwestią wydaje się być to, jakie wartości są dla różnych jednostek wspólne, a jakie odmienne. W ostatnich latach na te pytania odpowiada teoria wartości Shaloma H. Schwartza (1992). Zakłada ona, że pomimo różnic w indywidualnych systemach wartości, wartości mają cechy wspólne, umożliwiające pewien stopień ich obiektywizacji. Do cech tych należą: afektywne źródło podstawowych wartości, wpływanie wartości na cele, do jakich dążą jednostki, niezależność wartości od konkretnych działań i sytuacji (w przeciwieństwie do zmiennych postaw), wykorzystywanie wartości jako kryteriów oceny działań, polityki, ludzi i wydarzeń czy hierarchizacja wartości (Schwartz 2015, s. 64).

W ekonomii rozważania nad pojęciem wartości zapoczątkował Adam Smith, dzieląc je na użytkowe (wartościowe jest coś, co zaspokaja potrzeby) oraz wymienne (Smith 1776, s. 48). Inny klasyczny ekonomista David Ricardo zakładał, że wartość zależy od nakładów pracy poniesionych w celu wytworzenia dobra (inne czynniki produkcji wpływają jedynie na proporcje tych nakładów) oraz od powszechności lub rzadkości dóbr, warunkujących ich ceny (Ricardo 2001 [1817]). Jeszcze silniejsze powiązanie wartości rzeczy z pracą poświęconą na ich wytworzenie zaproponował Karol Marks, twierdzący, że pieniądz jest tylko miernikiem wartości, ale nie jej nośnikiem. Jedynym źródłem wartości jest praca, która zależy od konkretnej przestrzeni i czasu, i jest osadzona społecznie (Marx 1906, s. 86 [1867]). Ważny wkład w ekonomiczne rozważania nad pojęciem wartości mieli też William Jevons (1871) i Carl Menger (1871). Zapoczątkowali oni rozumienie wartości dóbr przez pryzmat percepcji subiektywnej. W tym ujęciu ceny dóbr są pochodną różnych indywidualnych ocen wartości dokonywanych przez kupujących i sprzedających. To subiektywistyczne postrzeganie wartości w myśli ekonomicznej doprowadziło do upowszechnienia ważnego pojęcia kosztu alternatywnego (Buchanan 1991). Opiera się ono na założeniu, że wykorzystanie posiadanych środków w jednym celu powoduje ograniczenie możliwości ich wykorzystania na zaspokojenie innych potrzeb. Kategoria kosztów alternatywnych otworzyła drogę do wypracowania metod wyceny, których celem nie jest precyzyjne kalkulowanie jednej wartości, ale porównywanie wartości w zależności od różnych sposobów wykorzystania dostępnych zasobów. Na początku XX w. próbę połączenia obiektywnego i subiektywnego rozumienia wartości podjął Alfred Marshall (2013 [1890]), twierdząc, że na wartość dóbr składa się zarówno koszt wytworzenia, jak i użyteczność dla konsumenta. Głównym podmiotem decydującym o wartości rzeczy są zatem ludzie – ich potrzeby, aspiracje, preferencje, zachowania oraz wzajemne relacje. Ekonomia jest bowiem nauką o człowieku w jego społecznym otoczeniu, a zatem i wartość jest zakorzeniona społecznie (Granovetter 2017, s. 14). Dlatego aby mieć pełen obraz wartości ekonomicznej, należy w jej szacowaniu brać pod uwagę czynniki aksjologiczne i zakorzenienie w moralności (Boltanski i Thevenot 2006).

Podobne dylematy dotyczą wartościowania dziedzictwa kulturowego. Początki teorii wartości dziedzictwa sięgają prac Aloisa Riegla, który postulował odwołanie się zarówno do obiektywnych kryteriów zewnętrznych, jak i do wewnętrznej percepcji obserwatora (Riegl 1903, s. 420; Lamprakos 2014). Podejście Riegla uwzględnia zatem cechy samego zabytku (wartości przeszłe), jak i jego społeczny odbiór (wartości teraźniejsze). Ne bazie tej klasyfikacji powstawały kolejne teorie, wyróżniające wartość historyczną, artystyczną i użytkową (Frodl 1963), a z czasem także kulturową i społeczno-ekonomiczną, z coraz częstszym podkreśleniem konieczności holistycznego podejścia do wartościowania (Affelt 2009). Wartość, także subiektywna, staje się więc ważnym czynnikiem uznawania czegoś za dziedzictwo, ale też istotnym elementem interpretacji (Murzyn 2016, s. 209). Zależy przy tym od kontekstu osadzonego w określonym miejscu i czasie (McDowell 2008, s. 38). Fragmenty miasta istotne z perspektywy dziedzictwa są bowiem publiczne w tym sensie, że stanowią dla mieszkańców istotne wartości przestrzenne (Wallis 1990; Bierwiaczonek 2018). Wartości te osadzone są w różnorodnych znaczeniach: użytkowych, interakcyjnych, obywatelskich, politycznych, aksjologicznych, symbolicznych i tożsamościowych. Punkty ciężkości zmieniają się przy tym w zależności od epoki, a zatem społecznie postrzegana wartość jest zmienna w czasie (Bierwiaczonek 2018). Z drugiej strony, jak zauważa Florian Znaniecki, dla humanisty lepszym niż wyraz „przestrzeń" jest termin „wartość przestrzenna", rozumiana przez pryzmat systemów społecznych interpretowanych w kategoriach konkretnych miejsc. Tym samym wartość jest także zależna od miejsca (Znaniecki 1938). Z tej perspektywy wartościowanie przestrzeni wynika z jej postrzegania przez konkretnych mieszkańców (Lisiecki 2015, s. 20), których warunkują ich potrzeby, aspiracje i systemy wartości. Można zatem zauważyć ewolucję postrzegania wartości dziedzictwa od spojrzenia skupiającego się na aspektach materialnych, w kierunku włączenia aspektów niematerialnych (Guzmán, Pereira-Roders i Colenbrander 2017, s. 193) oraz interpretacji wartości dziedzictwa w kontekście społecznym, ekonomicznym, politycznym i kulturalnym (Throsby 2001, s. 84–85). Jak zauważyła Sylwia Kaczmarek (2012, s. 12), „miasto, a zwłaszcza jego przestrzeń, jest kształtowane zbiorowo, przez wielu twórców jednocześnie. Inspiratorzy i uczestnicy życia miejskiego mają różne potrzeby i interesy, które zazwyczaj są odmienne, bywają sprzeczne, a nawet wykluczają się wzajemnie".

Wyzwaniem czy wręcz przyczyną niemożności przyjęcia jednej definicji wartości jest ich duża różnorodność i wielość dyscyplin zajmujących się tym zagadnieniem. Z tego powodu na użytek badań podejmuje się próby uproszczenia istniejących klasyfikacji, wprowadzając podział na wartość użytkową i nieużytkową dziedzictwa. Pierwsza z nich odnosi się do możliwości generowania dochodu tu i teraz (bezpośrednia wartość użytkowa) lub wiąże się z wpływem estetyki lub samej obecności dziedzictwa kulturowego na jakość zamieszkania, pracy czy spędzania czasu wolnego na dochodowość (pośrednia wartość użytkowa). Drugi rodzaj wartości odnosi się natomiast do aspektów symbolicznych (tzw. wartość egzystencjalna), do chęci czy poczucia konieczności zachowania obiektów dla przyszłych pokoleń (wartość spuścizny) oraz do przewidywanych możliwości czerpania wartości użytkowych w przyszłości (wartość opcyjna) (The Allen Consulting Group 2005, s. 5; Murzyn-Kupisz 2015, s. 157). Choć w dyskusji nad istotą wartości podział ten wydaje się upraszczający, znajduje on swoje podstawy we wspomnianych pracach Deweya (1939), a jego pragmatyzm pozwala odpowiedzieć na trudne wyzwanie operacjonalizacji wartości w badaniach. Umożliwia też uchwycenie problematyki wartościowania niejednoznacznego dziedzictwa z perspektywy odbiorców. Istotne jest to o tyle, że identyfikacja wartości dziedzictwa z dwóch różnych perspektyw – ocen mieszkańców oraz ocen profesjonalnych – wymaga negocjacji i budowania wspólnej hierarchii ważności, co stanowi niejednokrotnie warunek konieczny skuteczności działań ochronnych (Kłosek-Kozłowska 2017, s. 147).

Gdy wartość użytkowa dziedzictwa przewyższa jego wartość nieużytkową, generowane są środki finansowe na jego utrzymanie, choć często kosztem nadmiernej eksploatacji. Natomiast gdy wartość użytkowa jest postrzegana przez współczesnych jako niższa niż nieużytkowa, dziedzictwo kulturowe jest postrzegane jako dobro publiczne lub wspólne, a jego wartość jest postrzegana głównie w kategoriach spuścizny czy egzystencjalnych i zwiększa chęć zachowania go dla przyszłych pokoleń. Dylemat pojawia się wówczas, gdy różnica między wartością użytkową i nieużytkową dziedzictwa jest niejednoznaczna lub niewielka. Pojawiają się wątpliwości, czy należy dziedzictwo chronić, czy też można je przekształcać dla współczesnych potrzeb (por. ryc. 1).

Ryc. 1. Wartość użytkowa a wartość nieużytkowa – próba operacjonalizacji

Wartość użytkowa > wartość nieużytkowa	→	− presja ekonomiczna na dziedzictwo − dziedzictwo samo generuje środki na jego ochronę
Wartość użytkowa < wartość nieużytkowa	→	− dziedzictwo traktowane jest jako dobro publiczne/wspólne − społeczeństwo stosunkowo łatwo identyfikuje dany obiekt jako dziedzictwo wymagające ochrony − ochrona dziedzictwa jako „oczywisty wybór”
Wartość użytkowa ≅ wartość nieużytkowa	→	− dylemat „chronić czy eksploatować”? − dostrzeganie wartości dziedzictwa przez społeczeństwo nie jest oczywiste − pokusa „zmierzenia niemierzalnego” na potrzeby decyzji odnoszących się do dziedzictwa

Źródło: Sokołowicz i Przygodzki 2020, s. 4.

W sytuacji niejednoznaczności pojawia się chęć „zmierzenia niemierzalnego”, czyli podjęcia próby możliwie precyzyjnego szacowania wartości dziedzictwa – zarówno użytkowej, jak i nieużytkowej – dla potrzeb lokalnych decydentów lub w celu przekonania opinii publicznej do określonych działań. To z kolei wymaga interdyscyplinarności i kombinacji różnych podejść. W szczególności wartościowe jest łączenie w tym celu dorobku nauk ekonomicznych i badań nad dziedzictwem (Fredheim i Khalaf 2016, s. 470). Istotne jest to także z tego powodu, że zarówno podmiotom odpowiedzialnym za ochronę dziedzictwa, jak i władzom lokalnym i regionalnym trudno jest podejmować jednoznaczne decyzje w zakresie tego, co chronić w pierwszej kolejności i jaki powinien być właściwy poziom wydatków ponoszonych na dziedzictwo kulturowe (Ready i Navrud 2002). Dlatego dyskusja nad przyszłością współczesnych miast i ich części składowych powinna uwzględniać

możliwie szeroką analizę wartości dziedzictwa kulturowego, dokonywaną z perspektywy różnych użytkowników przestrzeni. Stanowi to istotny warunek budowania w skali lokalnej i regionalnej „przestrzeni kulturowych", których wartość jest efektem zespołowego dialogu w konkretnym, lokalnie zakorzenionym otoczeniu materialnym i duchowym (Lipiński i Lorens 2016, s. 292). Nie zwalnia to jednak od świadomości, że z aksjologicznego punktu widzenia wartości mają swoją hierarchię – od najniżej usytuowanych wartości hedonicznych, poprzez utylitarne, witalne, po wartości kulturowe czy duchowe i religijne (Gadacz 2010, s. 21). Proponowany podział wartości dziedzictwa kulturowego na użytkowe i nieużytkowe jest więc przydatny na potrzeby badań, ale na etapie interpretacji uzyskanych wyników ważna pozostaje świadomość jego upraszczającego charakteru.

Z perspektywy chęci uchwycenia wartości dziedzictwa kulturowego w ujęciu pieniężnym użyteczna jest propozycja Christopha Breiderta i in. (2006), która odwołując się do dorobku ekonomii środowiska w tym zakresie (Wright i Eppink 2016), adaptuje na potrzeby wyceny dziedzictwa podejście oparte na pytaniu respondentów o ich gotowość do zapłaty (WTP – willingness to pay) za określone scenariusze zagospodarowania wybranych obiektów w przyszłości. Gotowość taką można badać odpowiednio metodami preferencji ujawnionych lub deklarowanych (Breidert, Hahsler i Reutterer 2006, s. 10). Pierwsze podejście ma zastosowanie, gdy istnieją dane o cenach rynkowych umożliwiających wycenę (np. informacje o cenach wstępu do atrakcji turystycznych lub cenach na rynku nieruchomości, których wielkość można powiązać z atrakcyjnością zlokalizowanych w ich otoczeniu obiektów zabytkowych). Drugie podejście stosuje się, gdy nie ma możliwości zbadania preferencji ujawnionych na rynku albo w eksperymentach (Choi i in. 2010). W takich sytuacjach w kwestionariuszach ankiet lub wywiadów pyta się respondentów, ile skłonili byliby zapłacić (w formie podatku, dobrowolnych zarzutek lub innych opłat) za scenariusze hipotetyczne, np. nieburzenie danego obiektu, poprawę jego stanu technicznego lub gruntowną przebudowę i zmianę funkcji.

We wszystkich przedstawionych powyżej podejściach można dodatkowo wyróżnić techniki pieniężne i niepieniężne. Te pierwsze wiążą się z próbą ustalenia kosztów w ujęciu finansowym, w przypadku drugich ustala się czas i wysiłek poświęcony na ochronę dziedzictwa lub tworzy się rankingi preferencji dla różnych hipotecznych scenariuszy zagospodarowania dziedzictwa kulturowego w przyszłości.

Metody zmierzające do uchwycenia wartości dziedzictwa bazują coraz częściej na kombinacji powyższych podejść. Obserwuje się tendencję łączenia podejść ilościowych i jakościowych, metod pieniężnych i niepieniężnych oraz kombinacji różnych źródeł danych, co lepiej pozwala uchwycić wieloaspektowość problemu wartościowania dziedzictwa. Ma to na celu zapewnienie holistycznej i zintegrowanej oceny dziedzictwa kulturowego, opartej na opiniach i preferencjach różnych grup interesariuszy (Ferretti, Bottero i Mondini 2014, s. 654).

Metody i procedura badawcza

Procedura określania wartości architektury betonowej warszawskiej stacji kolejowej składała się z trzech etapów. Pierwszy z nich przyjął formę badania ankietowego z zastosowaniem technik ukierunkowanych na identyfikację gotowości do zapłaty za realizację przedstawionych scenariuszy zagospodarowania stacji[1]. Jego wyniki dostarczyły danych na potrzeby kolejnych dwóch etapów badania: samodzielnie przeprowadzonej analizy kosztów i korzyści (AKK) oraz panelu eksperckiego Delphi (ryc. 2). AKK została przeprowadzona w roku 2020, natomiast dwurundowe badanie Delphi zrealizowano odpowiednio w styczniu oraz marcu 2021.

[1] Pierwszy etap badania polegał na realizacji ankiety internetowej wśród 222 respondentów, rekrutowanych za pośrednictwem instytucji kultury i uczelni, a także organizacji pozarządowych i środowisk zorientowanych na promocję architektury modernistycznej w Polsce. Wyniki tego badania zostały opublikowane w artykule Sokołowicza i Przygodzkiego (2020).

Ryc. 2. Procedura wartościowania dwudziestowiecznych postsocjalistycznych dworców kolejowych

	Etap	Uczestniczki i uczestnicy	Typ uzyskiwanych informacji
1.	Kwestionariusz łączący metody wyceny warunkowej z elementami wieloatrybutowej teorii użyteczności (Multi-Attribute Value Theory)	Ankietowani zdalnie, do których dotarto poprzez szkoły wyższe, stowarzyszenia branżowe związane z architekturą i dziedzictwem kulturowym oraz środowiska promujące dziedzictwo modernistyczne	Skłonność do zapłaty Wartość użytkowa i nieużytkowa obiektu Kolejność preferencji dla różnych scenariuszy przyszłego użytkowania
	↓ Kwantyfikacja – dane w wyrażeniu pieniężnym ↓		
2.	Analiza kosztów i korzyści (AKK)	Eksperci – autorzy badania	Wybór dominujących scenariuszy przyszłego wykorzystania obiektu
	↓ Analiza scenariuszy najbardziej preferowanych ↓		
3.	Panel ekspercki Delphi	Eksperci i ekspertki – 21 przedstawicieli środowisk zajmujących się dziedzictwem modernistycznym oraz inwestycjami w tego rodzaju obiekty	Wartość obiektu, oszacowana dla scenariuszy dominujących we wcześniejszym etapie badania Jakościowe uzasadnienie wyborów

Źródło: opracowanie własne.

Analiza kosztów i korzyści miała pomóc w uchwyceniu szerokiego kontekstu realizacji możliwych scenariuszy zagospodarowania stacji (por. Mind Tools Content Team 2021) i w ich porównaniu (Niżankowski i in. 2002, s. 20). W analizie tej uwzględnia się zarówno nakłady bezpośrednie na projekt, jak i koszty zewnętrzne (środowiskowe, zdrowotne, społeczne etc.) oraz alternatywne. AKK pozwoliła ująć wszystkie korzyści i koszty w kategoriach pieniężnych, a w efekcie oszacować wartość bieżącą netto (NPV) oraz wewnętrzną stopę zwrotu (IRR) dla każdego analizowanego scenariusza, a następnie porównać je między sobą (Báez i Herrero 2012, s. 241).

Analizę kosztów i korzyści można potraktować jako rozwiązanie pośrednie między „rynkowym" a konserwatorskim podejściem do dziedzictwa. Pierwsze koncentruje się na obiektywizacji wartości, ale jest krytykowane jako zbyt upraszczające. Drugie eksponuje niepieniężne aspekty wartości (Throsby 2001; Murzyn-Kupisz 2010, 2015), godząc się na oparcie argumentacji na czynnikach subiektywnych. AKK odwołuje się do specjalistycznej terminologii i pozwala na uniwersalizację języka osób o różnych doświadczeniach i wiedzy (Costa i in. 2014; Hayakawa i in. 2016; Sunstein 2019). Nastręcza jednak trudności w określeniu wszystkich korzyści i kosztów oraz w wyrażeniu ich w kategoriach pieniężnych. Ponadto metoda ta jest czasochłonna, kosztowna i wymaga zaangażowania wiedzy eksperckiej (Trocki i Grucza 2007, s. 199).

W przeprowadzonej AKK przyjęto perspektywę sektora publicznego, tj. w pierwszej kolejności analizowano koszty i korzyści ponoszone bezpośrednio przez publicznego właściciela stacji (spółkę kolejową). Przykładowo, jeśli w danym scenariuszu założono dzierżawę fragmentu stacji na cele komercyjne, po stronie korzyści uwzględniano wpływy z czynszu dzierżawnego, natomiast pominięto potencjalne przychody dzierżawcy z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Z kolei po stronie kosztów bezpośrednich wzięto pod uwagę te, które ponosi sektor publiczny, a nie uwzględniono kosztów ponoszonych przez dzierżawców (np. uwzględniano koszty zużycia energii elektrycznej na potrzeby części wspólnych obiektu, natomiast pomijano opłaty za energię elektryczną ponoszone przez dzierżawców). W drugiej kolejności analizowano koszty i korzyści z perspektywy podmiotów publicznych innych niż podmiot bezpośrednio władający obiektem. Przykładowo, w scenariuszu zakładającym przekształcenie stacji w muzeum założono, że jego operatorem będzie podmiot publiczny (spółka muzealna) i dla takiego podmiotu jako publicznego uwzględniono spieniężone koszty i korzyści funkcjonowania obiektu (inaczej niż np. w scenariuszu klubokawiarni, gdzie założono, że bezpośrednią działalność prowadzić będzie przedsiębiorstwo prywatne).

Uwzględniono ponadto wartość obiektu jako dobra wspólnego, wykorzystując metody aproksymacji wartości nieużytkowej stacji jako obiektu zabytkowego. Szacunki te oparto na założeniu, że im bardziej w danym scenariuszu eksponowana jest wartość kulturowa obiektu, tym większa jego rozpoznawalność, pociągająca za sobą gotowość do zapłaty za artefakty kojarzące się z wizerunkiem obiektu (np. plakaty i gadżety reklamowe) oraz uczestnictwa w realizowanych w nim wydarzeniach (wystawy, wycieczki, spotkania ze znanymi ludźmi etc.). Rozpoznawalność aproksymowano także w oparciu o tzw. ekwiwalent reklamowy (wskaźnik wyrażający ilość środków finansowych, jakie należałoby wydać na publikację przekazu, gdyby był on reklamą). Szczegółową specyfikację kosztów i korzyści dla wszystkich pięciu scenariuszy przedstawia załącznik 1.

Tab. 1. Scenariusze zagospodarowania stacji kolejowej Warszawa Ochota wybrane do analizy kosztów i korzyści (drugi etap badania) jako rezultat wyników badania ankietowego (pierwszy etap badania)

Ranking scenariuszy odpowiedzi w pierwszym etapie badania	Scenariusze przedstawione respondentkom w ankiecie (pierwszy etap badania)		Scenariusze poddane AKK (drugi etap badania) i przedstawione respondentkom w trakcie panelu delfickiego (trzeci etap badania)
S1	Stacja zostaje gruntownie wyremontowana		Status quo – remont
S2	Na stacji powstaje klubokawiarnia i klub dyskusyjny		„Club Café Ochota” – klubokawiarnia
S3	Teren dworca ulega generalnej przebudowie na muzeum interaktywne		„Muzeum WKD Ochota” – muzeum interaktywne
S4	W budynku stacji otwiera się mała galeria sztuki	→	„Art Ochota” – mała galeria sztuki
S8	Nic się nie zmienia		–
S5	Stacja kolejowa ulega likwidacji, a jej teren przeznaczony zostaje pod nową zabudowę		–
S6	Stacja ulega generalnej przebudowie i na jej miejscu powstaje centrum handlowe		–
S7	W budynku stacji zlokalizowany zostaje sklep		„Ochota Market” – sklep

Źródło: opracowanie własne.

W AKK ocenie poddano pięć scenariuszy zagospodarowania stacji. Cztery z nich to te, które ankietowani w pierwszym etapie badania wskazali jako pierwszy lub drugi najbardziej preferowany wybór, natomiast scenariusz piąty był wskazywany jako najmniej popularny (por. tab. 1). Dla każdego z pięciu scenariuszy przyjęto pięcioletni okres analizy i każda z pozycji po stronie kosztów i korzyści uległa spieniężeniu. Ponadto zastosowano triangulację źródeł danych o cenach i kosztach, korzystając z ich szerokiej palety (tab. 2).

W pierwszym roku analizy uwzględniono nakłady początkowe oraz koszty bieżącej eksploatacji, natomiast w przypadku pozostałych czterech lat wzięto pod uwagę dyskontowane koszty eksploatacji. Dla uwzględnienia spadku wartości w czasie przyjęto wartość społecznej stopy dyskontowej na poziomie:

– 2,8% (średnia z proponowanych obecnie rekomendacji dla oceny projektów publicznych – Fields i in. 2020; Hultkrantz 2021) dla scenariuszy zakładających brak lub niski poziom komercjalizacji działań, tj. „remont”, „galeria” i „muzeum” (S1, S3 i S4),
– 5% dla scenariuszy zakładających osiąganie zysków – „klubokawiarnia” i „sklep” (S2 i S7),
– 0% – dla celów porównawczych dokonano też oszacowania wartości NPV dla zerowej stopy dyskontowej[2].

Wyniki AKK zostały skonfrontowane w etapie trzecim z opiniami ekspertów i ekspertek w panelu delfickim. Metodę tę wykorzystuje się zarówno do przewidywania przyszłości, jak i do oceny

[2] Propozycja zerowej stopy dyskontowej padła m.in. w raporcie Nicholasa Sterna (2007), który postulował myślenie o zmianach klimatycznych w kategoriach ekonomicznej konieczności oraz traktowania przyszłości „na równi z teraźniejszością” (Bendyk, 2020, s. 226). Podejście takie upowszechnia się w kontekście dyskusji o konieczności zmiany paradygmatu w kierunku tzw. wzrostu zerowego lub postwzrostu.

Tab. 2. Źródła danych wykorzystanych w AKK

Korzyści / koszty	Źródła danych
Koszty prac budowlanych i remontów	Baza cenowa do kosztorysowania inwestycji Sekocenbud (w przeliczeniu na 1 m^2 powierzchni)
Koszty energii	Cena 1 KWh energii elektrycznej w budynkach użyteczności publicznej jako średnia kosztów ponoszonych w latach 2018–2020 w podobnych budynkach użyteczności publicznej w Warszawie i Łodzi
Koszty wynagrodzeń	Koszty zatrudnienia personelu utrzymującego budynki użyteczności publicznej jako średnia kosztów ponoszonych w latach 2018–2020 w warszawskich instytucjach publicznych (urzędach) i szkołach wyższych (w przeliczeniu na 1 m^2 powierzchni)
Koszty ubezpieczenia	Przegląd ofert ubezpieczenia budynków użyteczności publicznej w Warszawie – średnia stawka ubezpieczenia (w przeliczeniu na 1 m2 powierzchni)
Koszty zużycia technicznego	Wartość rocznego odpisu amortyzacyjnego obiektu na potrzeby podatkowe zgodnie z przepisami o rachunkowości
Koszty osobowe organizacji imprez	Przegląd informacji o stawkach i dietach dla artystów w latach 2018–2020, jako przeciętne wynagrodzenie (w przeliczeniu na jedno wydarzenie)
Koszty obsługi technicznej imprez	Przegląd stawek cen za tego rodzaju usługi w Warszawie – średni koszt (w przeliczeniu na jedno wydarzenie)
Koszty promocji	Przegląd rozstrzygnięć przetargów publicznych w latach 2018–2020 na usługi promocji – średni roczny koszt tego rodzaju działań
Przychody z dzierżawy powierzchni	Średnia rynkowa stawka czynszu dzierżawnego w podobnych obiektach w warszawskiej dzielnicy Ochota w latach 2018–2020
Przychody niekomercyjne (wartość nieużytkowa)	– dane o rocznej liczbie pasażerów stacji Warszawa Ochota – dane o średniej liczbie odwiedzających muzea w roku 2018, pochodzące z badań Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów
Aproksymacja wartości nieużytkowej	– średnie ceny rynkowe gadżetów reklamowych, plakatów oraz literatury i albumów tematycznych – średnie ceny wycieczek z przewodnikiem po Warszawie – ceny reklam w mediach społecznościowych – ceny reklam w prasie ogólnopolskiej

Źródło: opracowanie własne.

alternatywnych kierunków działania (Reilly 1973, s. 188; Williamson 2002, s. 213). Jej istotą jest z jednej strony uzyskanie opinii eksperckiej (respondentami są specjaliści z określonej dziedziny), a z drugiej strony przeprowadzenie co najmniej dwóch rund ankiet lub wywiadów (Sproull 1988, s. 240). Rozwiązanie to zapewnia uzgodnienie odpowiedzi pomiędzy ekspertami (w kolejnych rundach podejmują oni decyzję, czy zgadzają się z większością, czy też zostają przy swoim zdaniu, jeśli było odmienne), jednak przy zapewnieniu ich anonimowości (Linstone i Turoff 1975, s. 3). Metoda delficka zapewnia zatem eksperckość badanych opinii, niezależność i anonimowość wypowiadanych sądów oraz wieloetapowość, mającą na celu uzgodnienie ostatecznych opinii uczestników (Krupowicz 2005, s. 207).

W etapie Delphi wzięło udział trzynastu ekspertów i osiem ekspertek (łącznie 21 osób), rekrutowanych do badania w okresie od kwietnia 2019 do końca 2020 r. z następujących środowisk:
– architektów i urbanistów (9[3]),
– urzędników miejskich i regionalnych, specjalizujących się planowaniu przestrzennym, i rewitalizacji miast (4),
– ekonomistów – specjalistów w zakresie ekonomii miejskiej oraz rynków nieruchomości (3),
– pracowników uczelni z Warszawy, Łodzi, Wrocławia i Śląska specjalizujących się planowaniu przestrzennym, geografii urbanistycznej, rewitalizacji miast, ekonomii i socjologii miejskiej, architekturze i kulturoznawstwie (11),
– pracowników instytucji kultury (warszawskie muzea, Narodowy Instytut Dziedzictwa) (5),
– dziennikarzy zajmujących się krytyką architektury (3),
– działaczy ruchów miejskich w Warszawie (5).

[3] Liczby w nawiasach nie sumują się do 21, część ekspertek i ekspertów deklarowało bowiem reprezentowanie różnych środowisk (np. architektka i pracownik akademicki, przedsiębiorca i działacz ruchu miejskiego itp.)

W pierwszej rundzie Delphi, po przedstawieniu informacji zawartych na kartach opisu scenariuszy (załącznik 2), paneliści zostali poproszeni o uporządkowanie scenariuszy od najbardziej do najmniej preferowanego. Zestawienie tych scenariuszy z uzyskanymi w AKK wartościami pieniężnymi (NPV) dało możliwość oparcia rozumowania i osądu nie tylko na własnym doświadczeniu i wiedzy, ale także na szacunkach pieniężnych. W rundzie drugiej paneliści zostali zapoznani z graficznym rozkładem własnych odpowiedzi na tle odpowiedzi udzielonych przez pozostałe 20 osób w trakcie rundy pierwszej (załącznik 3). Po zapoznaniu się z wynikami uczestnicy mieli możliwość pozostania przy swoim zdaniu lub też jego zmiany i ponownego ułożenia kolejności scenariuszy. Obie odpowiedzi (pozostanie przy własnym zdaniu lub jego zmianę) można było w drugiej rundzie uzasadnić wypowiedzią pisemną. W rundzie tej wzięło udział 18 osób (trzy osoby zrezygnowały z udzielenia ponownej odpowiedzi).

Wyniki

Na etapie AKK wyrażenie kosztów i korzyści w wartościach pieniężnych pozwoliło na klarowne przedstawienie wszystkich scenariuszy uczestniczkom i uczestnikom panelu eksperckiego Delphi, a poprzez oszacowanie wartości bieżącej netto (NPV) – stworzyło możliwość porównań (por. tab. 3).

Tab. 3. Wyniki analizy kosztów i korzyści dla scenariuszy zagospodarowania stacji Warszawa Ochota

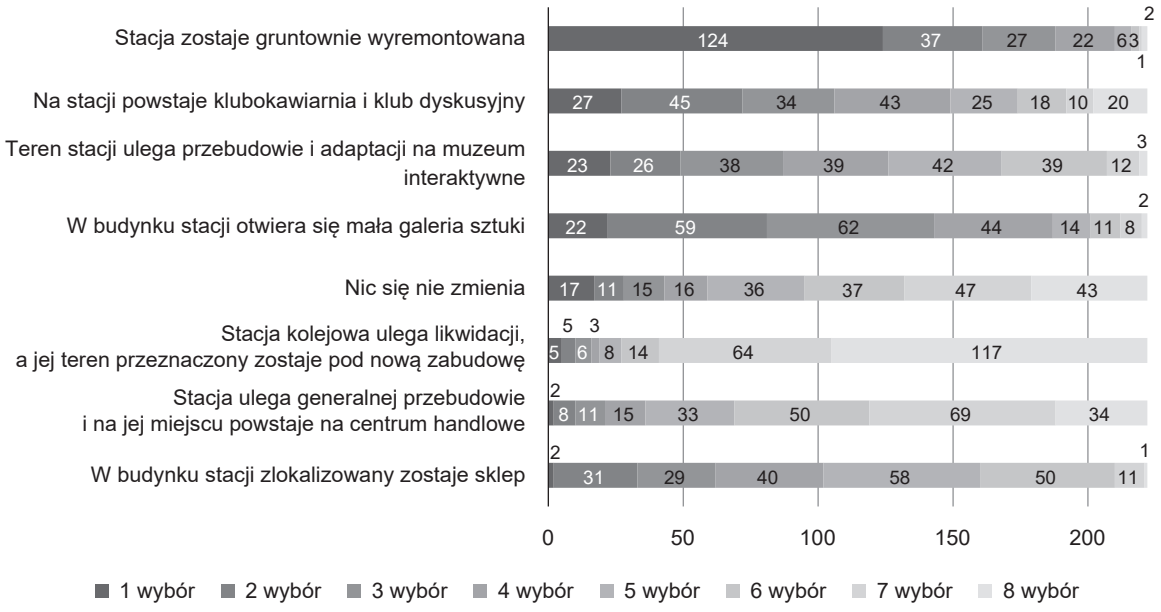
Scenariusz	Wartość bieżąca netto NPV dla stopy dyskontowej 0%	Wartość bieżąca netto NPV dla stopy dyskontowej 2,8%	Wartość bieżąca netto NPV dla stopy dyskontowej 5%	Wewnętrzna stopa zwrotu IRR (poziom ryzyka)
S1: Status quo – remont	–1 077 250,4	–354 250,5	–	18%
S2: „Club Café Ochota” – klubokawiarnia	–37 115,3	–	2 867 270,0	18%
S3: „Muzeum WKD Ochota” – muzeum interaktywne	–5 595 622,9	2 571 875,0	–	5%
S4: „Art Ochota” – mała galeria sztuki	4 088 452,5	13 437 003,9	–	63%
S7: „Ochota Market” – sklep	–493 087,6	–	840 968,09	22%

Źródło: opracowanie własne.

Scenariuszem najmniej opłacalnym z perspektywy finansowej okazał się zwykły remont stacji (S1), natomiast scenariuszem mogącym przynieść najwięcej korzyści – otwarcie w obiekcie małej galerii sztuki (S4). Scenariusz S4 jest jednak obarczony najwyższym poziomem ryzyka inwestycyjnego, co odzwierciedla bardzo wysoka (63%) wartość wewnętrznej stopy zwrotu (tab. 3). Scenariuszami „pośrednimi” są natomiast otwarcie klubokawiarni (S2) oraz budowa muzeum (S3). Interesujących wyników dostarczyło też obliczenie wartości bieżącej netto (NPV) przy założeniu zerowej stopy dyskontowej. W tej sytuacji jedynym „dodatnim” scenariuszem okazała się mała galeria sztuki (S4). Pozostałe scenariusze nie spełniły warunku zgodności z koncepcją wzrostu „zerowego”, czyli jeśli nawet zakładają korzyści „dziś”, to czynią to kosztem przyszłych pokoleń.

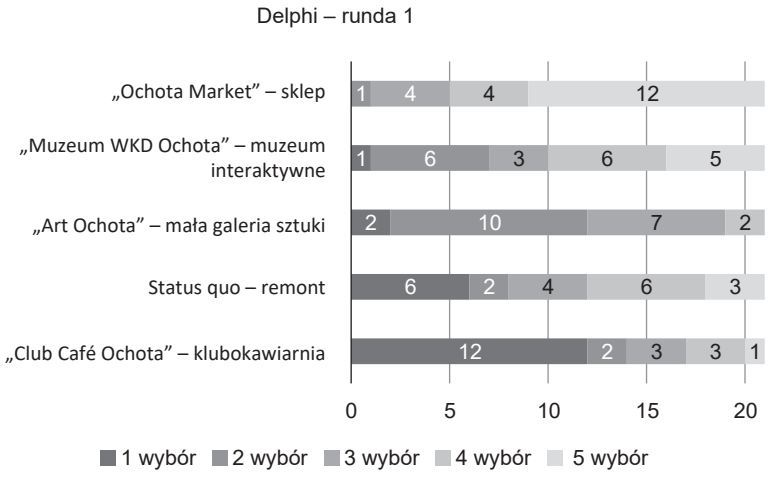
Warto też zwrócić uwagę na różnice w rozkładzie odpowiedzi respondentek i respondentów w ankiecie (pierwszy etap badania) a preferencjami ekspertów i ekspertek panelu Delphi. W pierwszym przypadku odpowiadający jako najbardziej pożądany scenariusz wskazali remont obiektu – ponad 55% ankietowanych (ryc. 3). Do scenariuszy najmniej preferowanych wśród uczestniczek i uczestników badania ankietowego należały natomiast: lokalizacja w nim sklepu, przekształcenie w duże centrum handlowe oraz wyburzenie. W pierwszej rundzie badania Delphi w pierwszym wyborze zdecydowanie dominował scenariusz „klubokawiarnia”. Jako najbardziej preferowany wskazało go 12 z 21 ekspertek i ekspertów (ryc. 4). Najmniej preferowana była – analogicznie do rozkładu odpowiedzi w ankiecie – lokalizacja w nim sklepu. Do scenariuszy „przeciętnych” w tym sensie, że wskazywano je wprawdzie nie jako pierwszy, ale relatywnie często jako drugi i trzeci wybór, należały: klubokawiarnia, muzeum oraz galeria sztuki. W przypadku tych scenariuszy rozkład

preferencji w ankiecie był podobny do rozkładu preferencji deklarowanych w obu rundach badania eksperckiego Delphi.



Ryc. 3. Struktura preferencji scenariuszy zagospodarowania stacji kolejowej Warszawa Ochota w badaniu ankietowym (pierwszy etap badania)

Źródło: opracowanie własne, na podstawie Sokołowicz i Przygodzki 2020.

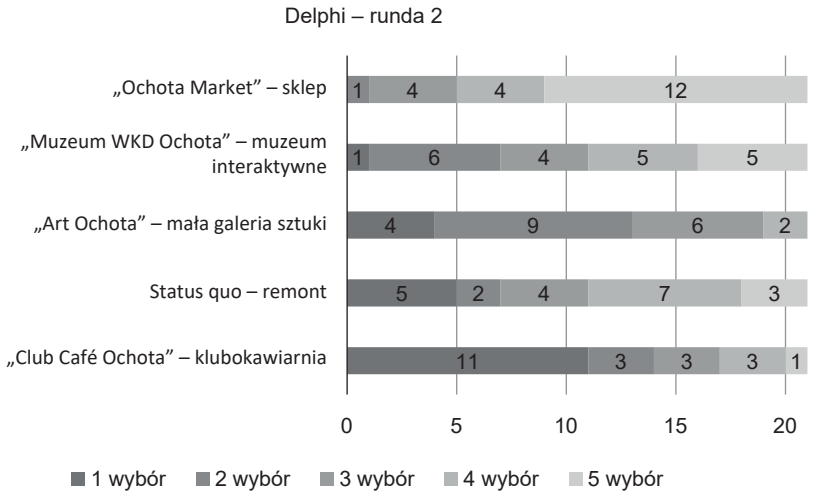


Ryc. 4. Struktura preferencji scenariuszy zagospodarowania stacji kolejowej Warszawa Ochota w pierwszej rundzie badania Delphi (trzeci etap badania)

Źródło: opracowanie własne.

Nieużytkowy aspekt wartości nabierał większego znaczenia w przypadku uczestniczek i uczestników badania Delphi niż w przypadku ankietowanych na pierwszym etapie badania. Wyrazem tego jest relatywnie wysoka wśród ekspertów popularność scenariuszy zagospodarowania stacji na cele kulturalne. Jednak i oni stosunkowo często wskazywali scenariusz „status quo" oraz scenariusz „klubokawiarnia", który przewidywał także funkcje komercyjne. Co istotne, w przeciwieństwie do środowiska ekspertów, ankietowani w pierwszej rundzie badania, skonfrontowani z precyzyjną kalkulacją kosztów i korzyści, byli bardziej podatni na aspekt finansowy konsekwencji swych wyborów i z tego powodu silniej „ulegali" chęci pozostawienia stacji w stanie niezmienionym. Ta przewaga wartości użytkowej nad nieużytkową nie była jednak wystarczająco silna, by jako preferowane scenariusze wskazywali oni te najbardziej komercyjne (sklep, galeria handlowa). Nawet wskazując

jako preferowany scenariusz „status quo", ankietowani zakładali jego remont celem zachowania dla przyszłych pokoleń. Zatem i eksperci w swych hipotetycznych decyzjach poszukiwali złotego środka w zagospodarowaniu stacji.



Ryc. 5. Struktura preferencji scenariuszy zagospodarowania stacji kolejowej Warszawa Ochota w drugiej rundzie badania Delphi (trzeci etap badania)

Źródło: opracowanie własne.

Uczestnicy badania Delphi, skonfrontowani ze średnimi wynikami z pierwszej jego rundy, w drugiej rundzie w większości podtrzymali swoje pierwotne wybory (aż 16 badanych), za każdym razem krótko uzasadniając odpowiedź. Zgodnie z uzasadnieniami, jednym z najważniejszych czynników wpływających na wybór scenariusza była trwałość określonej funkcji i sposobu zagospodarowania stacji w długim okresie. To przede wszystkim z tego powodu część ekspertów i ekspertek, pomimo otrzymania informacji zwrotnej po pierwszej rundzie, że większość osób jako pierwszy scenariusz zagospodarowania wybierała klubokawiarnię, nie zmieniała swych preferencji w rundzie drugiej, akcentując niepewność tego rodzaju strategii:

> Chętnie zobaczyła(by)m kolejną ciekawą klubokawiarnię. Ale obserwując, jak szybko ciekawe miejsca upadają lub zmieniają się, dostosowując do rynku, wolałabym, by powstało coś bardziej trwałego jakościowo i rentownego. [Ekspertka 4]

> Wskazana kolejność nowych funkcji stacji wynika z własnej oceny szansy ich realizacji, pozytywnego odbioru przez klientów, **utrzymania tej funkcji w długim okresie**, możliwości ożywienia przedmiotowego obiektu. [Ekspert 5]

Część osób trwałość kojarzyła wprost z aspektem ekonomicznym, wskazując, że nawet w sytuacji wyboru niekomercyjnych scenariuszy zagospodarowania zapewnienie wpływów finansowych pozwalających na utrzymanie obiektu ma znaczenie:

> Wydaje mi się, że ten wybór przynosi najwięcej korzyści dla mieszkańców – zaspokaja potrzeby codzienne oraz tworzy wartość dodaną (miejsce spotkań, wzmacnianie kultury) oraz **ma dobre prognozy ekonomiczne**. Uważam, że ma większe szanse powodzenia ekonomicznego, choćby **samofinansowania się**. [Ekspertka 18]

Z drugiej strony istotnym, powtarzającym się uzasadnieniem wyboru była chęć zaproponowania w przestrzeni „czegoś nowego", ale pod wyraźnym warunkiem nieingerowania w obecny kształt obiektu, jak również niedezawuowania jego wartości nieużytkowej:

> Konserwatorski remont pozwala na rozsądne gospodarowanie kategorią autentyczności: **nie dezawuuje** osiągnięć artystów, **nie deprecjonuje dawnych doświadczeń**. [Ekspertka 4]

> Wybór większości – klubokawiarnia – w warunkach polskich stanowi **promocję konsumpcyjnego stylu życia przy pozorach działalności kulturalnej**. Przyczynia się ponadto w większym stopniu do gentryfikacji otoczenia stacji. [Ekspert 6]

> Kierowałem się proponowanym natężeniem zmian skierowanym na wnętrza i bryłę zewnętrzną. Mój wybór podyktowany był pozostawieniem jak najwięcej z oryginalnej formy i kształtu, wykluczając przede wszystkim przebudowę i nadbudowę. [Ekspert 15]

> Obiekt typu mała galeria sztuki mógłby być ciekawym miejscem, ale nie powiązanym bezpośrednio z dotychczasowym charakterem dworca WKD. [Ekspertka 19]

Wyniki AKK jako metody szacowania „opłacalności" realizacji poszczególnych scenariuszy nie były rozstrzygające. Dały one raczej możliwość wstępnych porównań i były punktem wyjścia dla dalszych rozważań, a nie argumentem przekonującym do zmiany decyzji. Eksperci i ekspertki do kategorii opłacalności raczej po to, aby uzasadnić pierwotny wybór, a nie zmianę zdania:

> Moje wybory **były podyktowane analizą** przedstawionych wariantów. Sam fakt, że ktoś dokonał innego wyboru, nie może mnie skłonić do zmiany zdania. Gdyby respondenci uzasadniali swoje wybory, być może mógłbym spojrzeć na zagadnienie z innej perspektywy i zmienić swój wybór. [Ekspert 8]

> Wydaje mi się, że ten wybór przynosi najwięcej korzyści dla mieszkańców – zaspokaja potrzeby codzienne oraz tworzy wartość dodaną (miejsce spotkań, wzmacnianie kultury) oraz ma **dobre prognozy ekonomiczne**. Uważam, że ma większe szanse powodzenia ekonomicznego, choćby samofinansowania się. [Ekspertka 18]

> W dalszym ciągu moje poprzednie wybory wydają mi się najbardziej trafne. **Bardziej patrzyłam na ideę niż na koszty**. [Ekspertka 21]

Analiza sposobu uzasadniania wyboru scenariuszy pozwala też zauważyć, że badani poszukiwali w swych decyzjach rozwiązań pośrednich, godzących użytkowy i nieużytkowy aspekt wartości zabytku. Z jednej strony bronili scenariuszy związanych z jego zagospodarowaniem na cele kulturalne (podkreślając wspomnianą konieczność nieingerowania w jego wygląd), z drugiej dostrzegali korzyści z zapewnienia funkcji generujących dochody bieżące. Jednocześnie, odnosząc się do „sklepu" jako scenariusza zagospodarowania, zwracali uwagę, że można rozważyć i jego „ukulturalnienie" relatywnie niewielkim wysiłkiem:

> Sklep – wyjście radykalne, niekompromisowe, bezpieczne ekonomicznie. Ale **można je też wyposażyć np. w galerię** refotografii *i próbować zachować pamięć o sensie tej architektury. Generalnie, przynajmniej partiami wielofunkcyjne przestrzenie są tu jakimś rozwiązaniem. [*Ekspertka 4]

> Na pierwszym miejscu wymieniłem propozycję stworzenia muzeum interaktywnego „Muzeum WKD Ochota" (…). W takim Muzeum powinno być również miejsce na klubokawiarnię oraz być może małą galerię sztuki, dlatego w dalszej kolejności zaznaczyłem te propozycje. **Wszystkie trzy funkcje tworzyłyby spójną całość** i wychodziły z szeroką ofertą dla różnych użytkowników. [Ekspert 7]

> Moje wybory stanowią **kompromis między racjami** praktycznymi a wartościami kulturowymi adaptacji z uznaniem za główne małe preliminowane koszty adaptacji. [Ekspert 16]

Wnioski

Wyniki badania wskazują, że wartościowanie niejednoznacznego dziedzictwa kulturowego za pomocą kombinacji metody analizy kosztów i korzyści oraz panelu delfickiego pozwala na uzyskanie pełniejszego obrazu postrzegania wartości. Kombinacja ta pozwoliła zarówno na uchwycenie różnic w postrzeganiu i wartościowaniu dziedzictwa, jak i identyfikację podobieństw między różnymi grupami badanych. Elementem istotnie wzmacniającym aspekt wartości nieużytkowej tego rodzaju obiektów, niezależnie od podmiotu badania, było zaproponowanie w nim funkcji kulturalnych. Ale dzieje się tak pod warunkiem, że funkcje takie nie zastępują funkcji użytkowych (w tym przypadku komunikacyjnych), ale je uzupełniają. Scenariusze zagospodarowania stacji w sposób

wprowadzający do obiektu kulturę w różnych jej odsłonach (kawiarnia i klub dyskusyjny, muzeum kolejnictwa czy galeria sztuki) były przez badanych oceniane jako wyraźnie atrakcyjniejsze niż scenariusze „status quo" czy „sklep". Popularność „ukulturowienia" obiektu była duża zarówno wśród uczestników badania eksperckiego, jak i ankietowanych mieszkanek i mieszkańców Warszawy. Wśród ekspertów była ona wprawdzie większa, jednak obie grupy dostrzegają wartość nieużytkową obiektu, mimo że nie jest to miejsce jednoznacznie kojarzące się z dziedzictwem. Z perspektywy rozwoju lokalnego pozwala to zauważyć, że dyskusja nad przyszłością dziedzictwa powinna być poprzedzana przedstawieniem obywatelom potencjalnych wizji jego zagospodarowania. Skonfrontowani z paletą nawet bardzo hipotetycznych scenariuszy wykorzystania dziedzictwa, jego odbiorcy wyraźniej dostrzegają jego wartość w różnych wymiarach.

Niematerialny i nieużytkowy aspekt wartości stacji WKD Ochota jako spuścizny dwudziestowiecznego modernizmu pozostaje nieobojętny dla większości badanych nawet wówczas, gdy nie jest dominujący. Porównanie ze sobą wyników badań realizowanych metodą ankietową z wynikami panelu Delphi wskazuje na konwergencję odpowiedzi pomimo różnic w postrzeganiu dziedzictwa modernizmu między ekspertami a nieekspertami. Obie grupy balansują między koniecznością zachowania stacji Ochota jako dziedzictwa na przyszłość, a koniecznością zastosowania rozwiązań pozwalających na generowanie z niego dochodów. Respondenci w badaniu ankietowym, po zaprezentowaniu im alternatywnych scenariuszy zagospodarowania obiektu, zaczynali postrzegać go nie tylko jako użyteczny, ale i zabytkowy. Z kolei w badaniu Delphi eksperci korzystali z tego, co dała im „obiektywna" AKK, i prawidłowo interpretowali wskaźniki finansowe (NPV i IRR), nie absolutyzowali. Innymi słowy, liczbowe ujęcie scenariuszy służy nie tyle obiektywizacji, ile pozwala na ich porównywanie w szerszym kontekście. Wartości pieniężne jako wyniki AKK nie były czynnikiem, który przekonywał konkretne osoby do konkretnych wyborów. Były raczej czynnikiem wspierającym wybór, a nie rozstrzygającym o nim. Argument ten uwidacznia w szczególności analiza wypowiedzi z panelu Delphi, które w każdym przypadku były spójne logicznie i przekonujące (Lyons 1989, s. 382). Stopień przekonania do wyrażanych sądów (por. Jędrzejko 1987, s. 19) można jednak uznać za umiarkowany, nawet w przypadku niechęci do zmiany stanowiska w drugiej rundzie badania. W wypowiedziach dominował aspekt deontyczny i aksjologiczny (Wright 1951; Jędrzejko 1987), tj. pomimo dostrzegania korzyści użytkowych w prezentowanych scenariuszach zagospodarowania stacji, odwoływano się przede wszystkim do norm i wartości. W tym kontekście można uznać, że dziedzictwo architektury modernizmu z czasów realnego socjalizmu coraz częściej i przez coraz większą liczbę odbiorców traktowane jest jako wartościowe także w sensie pozaekonomicznym.

Podsumowując, analiza kosztów i korzyści wydaje się użytecznym narzędziem badania wartości wzbudzających kontrowersje obiektów architektury betonowej XX wieku. Z jednej strony nosi ona cechy badania jakościowego i wszechstronnego, z drugiej ma też cechy badania ilościowego, kwantyfikuje bowiem wartość wszystkich możliwych konsekwencji każdego scenariusza w kategoriach pieniężnych (Vickerman 2007; Boardman i in. 2018). Należy jednak pamiętać, że choć analiza kosztów i korzyści dąży do kwantyfikacji projektowanych przedsięwzięć, powinna być każdorazowo traktowana jedynie jako przybliżenie oceny skutków finansowych planowanych działań (Sunstein 2019, s. 314). Pozwala ona na porównanie różnorodnych scenariuszy i daje ogólną orientację w przewidywanych kosztach i korzyściach ich realizacji. Nie jest jednak całkowicie pozbawiona subiektywizmu. Poszczególne kategorie korzyści i kosztów są bowiem konsekwencją wyboru dyskrecjonalnego, podjętego przez samych autorów badania. Wartość dziedzictwa, w szczególności podlegającego rozbieżnym ocenom, zawsze pozostanie trudna do uchwycenia w sensie obiektywnym. Pomimo to obiektywizacja metod wyceny poprzez stosowanie wskaźników pieniężnych wydaje się zasadna dla celów porównawczych oraz poznawczych.

Finansowanie

Badanie zrealizowano w ramach projektu Horizon 2020 pt. „InnovaConcrete. Innovative materials and techniques for the conservation of 20th century concrete-based cultural heritage" [numer grantu 760858].

Literatura

Affelt W.J., 2009, „Dziedzictwo techniki, jego różnorodność i wartości", *Kurier Konserwatorski*, nr 5, s. 5–20.

Báez A., Herrero L.C., 2012, „Using contingent valuation and cost-benefit analysis to design a policy for restoring cultural heritage", *Journal of Cultural Heritage*, t. 13, s. 235–245.

Bendyk E., 2020, *W Polsce, czyli wszędzie. Rzecz o upadku i przyszłości świata*. Warszawa: Polityka.

Benton-Short L., 2006, „Politics, public space, and memorials: The brawl on the mall", *Urban Geography*, t. 27, nr 4, s. 297–329.

Bierwiaczonek K., 2018, „Miejskie przestrzenie publiczne i ich społeczne znaczenia – próba systematyzacji", *Przegląd Socjologiczny*, t. 67, nr 1, s. 25–48.

Boardman A.E. i in., 2018, *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*. New York: Cambridge University Press.

Boltanski L., Thevenot L., 2006, *On Justification: Economies of Worth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Breidert C., Hahsler M., Reutterer T., 2006, „A review of methods for measuring willingness-to-pay", *Innovative Marketing*, t. 2, nr 4, s. 8–32.

Buchanan J.M., 1991, „Opportunity cost", w: J. Eatwell, M. Milgate, P.K. Newman (red.), *The New Palgrave: The World of Economics*. London: Palgrave Macmillan, s. 520–525.

Choi A.S. i in., 2010, „Economic valuation of cultural heritage sites: A choice modeling approach", *Tourism Management*, t. 31, nr 2, s. 213–220.

Ciarkowski B., 2016, „Trudne dziedzictwo Łodzi – historyczna narracja w przestrzeni dawnego Litzmannstadt Ghetto", *Przegląd Kulturoznawczy*, nr 1(27), s. 49–59.

Ciarkowski B., 2017a, „Dissonant heritage: Decoding the historical narrative of rationalist architecture in fascist Italy", *Acta Academiae Artium Vilnensis*, nr 86–87, s. 319–328.

Ciarkowski B., 2017b, „Harmonia czy dysonans – rozwój architektury uzdrowiskowej w Karpatach i Sudetach w latach 60. i 70. XX wieku", *Mazowsze. Studia Regionalne*, nr 20, s. 13–24.

Ciarkowski B., 2017c, „Unwanted heritage and its cultural potential. Values of modernist architecture from the times of the Polish People's Republic", *Mazowsze. Studia Regionalne*, nr 22, s. 71–83.

Ciarkowski B., 2019, „Post-war concrete-based architectural heritage in Eastern Europe. InnovaConcrete project", w: *Modern Heritage in Concrete – Documentation UNESCO World Heritage Day 03.06.2018*. Berlin, s. 36–42, https://www.academia.edu/40197857/Ciarkowski_Innova_Concrete_Project_Modernes_Erbe_in_Beton20190828_3415_z6mtgj.

Costa A. i in., 2014, „«Piensa» twice: On the foreign language effect in decision making", *Cognition*, t. 130, nr 2, s. 236–254.

Czarnecki M., 2017, „Zabytki modernizmu jako zdefiniowany zasób dziedzictwa architektonicznego w kontekście ochrony konserwatorskiej obiektów powojennych", *Ochrona Dziedzictwa Kulturowego. Dziedzictwo XX wieku – kryteria wyboru, zasady ochrony*, nr 3, s. 179–186.

Dewey J., 1922, *Human Nature and Conduct: An Introduction to Social Psychology*. New York: Henry Holt and Co.

Dewey J., 1939, „Theory of valuation", *Philosophy of Science*, t. 6, nr 4, s. 490–491.

Dwyer O.J., 2002, „Location, politics, and the production of civil rights memorial landscapes", *Urban Geography*, t. 23, nr 1, s. 31–56.

Encyclopaedia Britannica, 2015, *Encyclopaedia Britannica*, https://www.britannica.com/ (dostęp: 3.08.2020).

Fée D., Colenutt B., Schäbitz S.C. (red.), 2020, *Lessons from British and French New Towns: Paradise Lost?*, Bingley: Emerald Publishing Limited.

Ferretti V., Bottero M., Mondini G., 2014, „Decision making and cultural heritage: An application of the Multi-Attribute Value Theory for the reuse of historical buildings", *Journal of Cultural Heritage*, t. 15, s. 644–655.

Fields L., Slomka M., Shepherd M., 2020, „A formula for success: reviewing the social discount rate", 30.09.2020, https://www.oxera.com/insights/agenda/articles/a-formula-for-success-reviewing-the-social-discount-rate/ (dostęp: 15.03.2022).

Forty A., 2012, *Concrete and Culture: A Material History*. London: Reaktion Books.

Fredheim L.H., Khalaf M., 2016, „The significance of values: heritage value typologies re-examined", *International Journal of Heritage Studies*, t. 22, nr 6, s. 466–481.

Frodl W., 1963, *Denkmalbegriffe, Denkmalwerte und ihre Auswirkung auf die Restaurierung*, Wien.

Gadacz T., 2010, „Wartości w czasach zamętu", w: M. Madurowicz (red.), *Wartościowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego – Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, s. 17–30.
Granovetter M.S., 2017, *Society and Economy: Framework and Principles*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
Guzmán P.C., Pereira-Roders A.R., Colenbrander B.J.F., 2017, „Measuring links between cultural heritage management and sustainable urban development: An overview of global monitoring tools", *Cities*, t. 60, s. 192–201.
Hayakawa S. i in., 2016, „Using a foreign language changes our choices", *Trends in Cognitive Sciences*, t. 20, nr 11, s. 791–793.
Hultkrantz L., 2021, „Discounting in economic evaluation of healthcare interventions: What about the risk term?", *The European Journal of Health Economics*, t. 22, nr 3, s. 357–363.
Ingerpuu L., 2018, „Socialist architecture as today's dissonant heritage: Administrative buildings of collective farms in Estonia", *International Journal of Heritage Studies*, t. 24, nr 9, s. 954–968.
Jędrzejko E., 1987, *Semantyka i składnia polskich czasowników deontycznych*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.
Jevons W.S., 1871, *The Theory of Political Economy*, London–New York: Macmillan.
Kaczmarek S., 2012, „Kultura gospodarowania przestrzenią w mieście", *Studia Miejskie*, nr 5, s. 9–17, https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/sm/article/view/2308 (dostęp: 15.03.2022).
Kłosek-Kozłowska D., 2017, *Ochrona wartości kulturowych miast a urbanistyki*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
Krupowicz J., 2005, „Metody heurystyczne", w: M. Cieślak (red.), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 201–222.
Lamprakos M., 2014, „Riegl's 'Modern Cult of Monuments' and the problem of value", *Change Over Time*, t. 4, nr 1, s. 418–435.
Lewicki J., 2016, „O początkach klasyfikacji zabytków. O wadach i zaletach polskich systemów wartościowania zabytków", *Ochrona Dziedzictwa Kulturowego*, nr 2, s. 91–108.
Lewicki J., 2017a, „Ocena wartości zabytków epoki modernizmu. Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość", *Wiadomości Konserwatorskie*, nr 49, s. 38–50.
Lewicki J., 2017b, „Ocena wartości zabytków epoki modernizmu z 1 poł. XX wieku. Propozycja metody klasyfikacji", *Ochrona Dziedzictwa Kulturowego*, nr 3, s. 107–124.
Light D., 2000, „An unwanted past: Contemporary tourism and the heritage of communism in Romania", *International Journal of Heritage Studies*, t. 6, nr 2, s. 145–160.
Linstone H.A., Turoff M., 1975, *The Delphi Method. Techniques and Applications*. Addison-Wesley Publishing Company.
Lipiński J., Lorens P., 2016, *Młode Miasto Gdańsk. Laboratorium miejskich procesów rozwojowych*. Warszawa: Monoplan.
Lisiecki S., 2015, „Florian Znaniecki i Janusz Ziółkowski. O tradycji i kontynuacjach badań nad wartościowaniem przestrzeni miasta", *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. 77, nr 1, s. 13–26.
Logan W., Reeves K., 2009, *Places of Pain and Shame. Dealing with 'Difficult Heritage*. London: Routledge.
Lyons J., 1989, *Semantyka*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Marshall A., 2013[1890], *Principles of Economics*, London: Palgrave Macmillan.
Marx K., 1906, *Capital. A Critique of Political Economy,* New York: The Modern Library.
McDowell S., 2008, „Heritage, memory and identity", *The Ashgate Research Companion to Heritage and Identity*, Aldershot: Ashgate Publishing, s. 37–53.
Menger C., 1871, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, Wien: Braumüller.
Merta-Staszczak A., 2018, *Niechciane dziedzictwo. Nieruchomości zabytkowe na Dolnym Śląsku w latach 1945–1989*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Mind Tools Content Team, 2021, *Cost-Benefit Analysis. Deciding, Quantitatively, Whether to Go Ahead*, *Mind Tools*, http://www.mindtools.com/pages/article/newTED_08.htm (dostęp: 15.03.2022).
Murzyn-Kupisz M., 2010, „Barbarzyńca w ogrodzie? Dziedzictwo kulturowe widziane z perspektywy ekonomii", *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(13), s. 19–32.
Murzyn-Kupisz M., 2015, „Values of cultural heritage in the context of socio-economics", w: B. Szmygin (red.), *Heritage Value Assessment Systems. The Problems and the Current State of Research*. Lublin-Warsaw: Lublin University of Technology, Polish National Committee of the International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), s. 147–164.

Murzyn M., 2016, „Zarządzanie dziedzictwem kulturowym na podstawie wartości", *Zarządzanie w Kulturze*, t. 17, nr 3, s. 195–213.
Niżankowski R. i in., 2002, *Analiza opłacalności*. Kraków: Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne Vesalius.
Nowacki M., 2009, „Skłonność do zapłaty a cena wstępu do atrakcji turystycznej", *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Turystyki*, nr 13, s. 101–114.
Ochkovskaya M., Gerasimenko V., 2018, „Buildings from the socialist past as part of a city's brand identity: The case of Warsaw", *Bulletin of Geography*, nr 39, s. 113–127.
Perry R.B., 1926, *General Theory of Value*, Cambridge: Harvard University Press.
Rampley M., 2012, *Heritage, Ideology, and Identity in Central and Eastern Europe. Contested Pasts, Contested Presents*, Woodbridge: The Boydell Press.
Ready R.C., Navrud S., 2002, „Why value cultural heritage?", w: S. Navrud, R.C. Ready (red.), *Valuing Cultural Heritage. Applying Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artifacts*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, s. 3–9.
Reilly K.D., 1973, „The Delphi technique: Fundamentals and applications", w: H. Borko (red.), *Targets for Research in Library Education*. Chicago: American Library Association, s. 187–199.
Ricardo D., 2001, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Kitchener: Batoche Books.
Richter R., 2017, „Industrial heritage in urban imaginaries and city images", *The Public Historian*, t. 39, nr 4, s. 65–84.
Riegl A., 1903, *Der moderne Denkmalkultus: sein Wesen und seine Entstehung*, Wien: Verlage von W. Braumüller.
Riganti P., Nijkamp P., 2004, „Valuing cultural heritage benefits to urban and regional development", w: *44th Congress of the European Regional Science Association: „Regions and Fiscal Federalism"*, Porto, http://hdl.handle.net/10419/117122 (dostęp: 15.03.2022).
Schwartz S.H., 1992, „Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries", w: M. Zanna (red.), *Advances in Experimental Social Psychology*, t. 25, s. 1–65. New York: Academic Press.
Schwartz S.H., 2015, „Basic individual values: sources and consequences", w: T. Brosch, D. Sander (red.), *Handbook of Value. Perspectives from Economics, Neuroscience, Philosophy, Psychology, and Sociology*. Oxford: Oxford University Press, s. 63–84.
Silverman H., 2011, *Contested Cultural Heritage. Religion, Nationalism, Erasure, and Exclusion in a Global World*, New York: Springer.
Skalimowski A., Tucholski Z., 2010, „Modernistyczne wiaty i przystanki kolejowe Warszawskiego Węzła Kolejowego. O konieczności ochrony konserwatorskiej", *Ochrona Zabytków*, nr 1–4, s. 73–84.
Śleszyński J., Wiewiórski R., 2011, „Wycena ekonomiczna dóbr kultury na przykładzie piwnic Pałacu Saskiego w Warszawie", *Ekonomista*, t. 2, s. 283–295.
Smith A., 1776, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: W. Strahan and T. Cadell.
Smith L., 2008, *Uses of Heritage*, London: Routledge.
Sokołowicz M.E., Przygodzki Z., 2020, „The value of ambiguous architecture in cities. The concept of a valuation method of 20th century post-socialist train stations", *Cities*, t. 104, s. 2–15.
Springer F., 2011, *Źle urodzone. Reportaże o architekturze PRL-u*, Cracow: Karakter.
Sproull N.L., 1988, *Handbook of Research Methods: A Guide for Practitioners and Students in the Social Sciences*, Methuen, NJ: Scarecrow Press.
Stern N., 2007, *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, London: HM Treasury.
Sunstein C.R., 2019, *The Cost-Benefit Revolution*, *The Cost-Benefit Revolution*, Cambridge–London: MIT Press.
The Allen Consulting Group, 2005, *Valuing the priceless: the Value of Heritage Protection in Australia*, Sydney: The Allen Consulting Group.
Throsby D., 2001, *Economics and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press.
Trocki M., Grucza B., 2007, *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
Tunbridge J.E., Ashworth G.J., 1996, *Dissonant Heritage. The Management of the Past as a Resource in Conflict*, Chichester: Wiley.
Vickerman R., 2007, „Cost-benefit analysis and large-scale infrastructure projects: State of the art and challenges", *Environment and Planning B: Planning and Design*, t. 34, nr 4, s. 598–610.
Wallis A., 1990, *Socjologia przestrzeni*, Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.

While A., 2006, „Modernism vs urban renaissance: Negotiating post-war heritage in English city centres", *Urban Studies*, t. 43, nr 13, s. 2399–2419.

Williamson K., 2002, „The Delphi method", w: K. Williamson (red.), *Research Methods for Students, Academics and Professionals. Information Management and Systems*, Wagga Wagga: Centre for Information Studies, Charles Sturt University, s. 209–220.

Wright G.H. von, 1951, „Deontic logic", *Mind*, t. 60, s. 1–15.

Wright W.C.C., Eppink F.V., 2016, „Drivers of heritage value: A meta-analysis of monetary valuation studies of cultural heritage", *Ecological Economics*, t. 130, s. 277–284.

Znaniecki F., 1938, „Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej", *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1, s. 89–119.

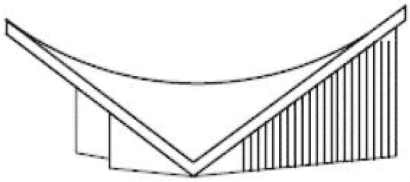
Załącznik 1. Kategorie uwzględnione w analizie kosztów i korzyści dla realizacji scenariuszy zagospodarowania stacji warszawa Ochota

Scenariusz	Koszty	Korzyści
S1: Status quo – remont	1. Koszty początkowe – nakłady na remont i modernizację stacji oraz peronów i urządzeń zabezpieczających ruch kolejowy. 2. Koszty eksploatacji w kolejnych pięciu latach: – zużycie energii, – wynagrodzenia personelu utrzymującego obiekt, – ubezpieczenie i zużycie techniczne.	1. Wpływy z dzierżawy fragmentów obiektu na potrzeby komercyjne (np. sklepik, punt kawowy). 2. Wpływy do budżetu z tytułu zobowiązań podatkowych. 3. Aproksymacja wartości nieużytkowej: – dochód ze sprzedaży gadżetów reklamowych z wizerunkiem stacji (magnesów, pocztówek) przy założeniu ich zakupu przez 0,05% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży plakatów z wizerunkiem stacji przy założeniu ich zakupu przez 0,025% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży wycieczek z przewodnikiem po stacjach WKD, uwzględniających wizytę na stacji i w jej otoczeniu (500 biletów rocznie); – ekwiwalent reklamowy rocznej reklamy w mediach społecznościowych o zasięgu do 500 odbiorców dziennie.
S2: „Club Café Ochota" – klubokawiarnia	1. Koszty początkowe – nakłady na remont i modernizację stacji oraz peronów i urządzeń zabezpieczających ruch kolejowy, wraz z nakładami na dostosowanie fragmentu budynku do potrzeb obiektu gastronomicznego. 2. Koszty eksploatacji w kolejnych pięciu latach: – zużycie energii w części niewynajętej, – wynagrodzenia personelu utrzymującego obiekt (ochrona i sprzątanie części niewynajętej), – ubezpieczenie i zużycie techniczne. 3. Koszty dofinansowania przez sektor publiczny organizacji wydarzeń kulturalnych w klubokawiarni i jej sąsiedztwie (cztery wydarzenia rocznie)	1. Wpływy z dzierżawy obiektu na potrzeby klubokawiarni. 2. Wpływy do budżetu z tytułu zobowiązań podatkowych. 3. Aproksymacja wartości nieużytkowej: – dochód ze sprzedaży gadżetów reklamowych z wizerunkiem stacji (magnesów, pocztówek) przy założeniu ich zakupu przez 0,1% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży plakatów z wizerunkiem stacji przy założeniu ich zakupu przez 0,05% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży wycieczek z przewodnikiem po stacjach WKD, uwzględniających wizytę na stacji i w jej otoczeniu (1000 biletów rocznie); – ekwiwalent reklamowy rocznej reklamy w mediach społecznościowych o zasięgu do 1000 odbiorców dziennie; – ekwiwalent reklamowy czterech artykułów rocznie w prasie ogólnopolskiej.
S3: „Muzeum WKD Ochota" – muzeum interaktywne	1. Koszty początkowe – nakłady na remont i modernizację stacji oraz peronów i urządzeń zabezpieczających ruch kolejowy wraz z nakładami na dostosowanie budynku do potrzeb obiektu kulturalno-artystycznego (łącznie ze specjalistycznym wyposażeniem). 2. Koszty eksploatacji w kolejnych pięciu latach: – zużycie energii, – wynagrodzenia personelu utrzymującego obiekt (ochrona i sprzątanie części niewynajętej), – ubezpieczenie i zużycie techniczne, – koszty prowadzenia działalności muzealnej (wynagrodzeń personelu, organizacji i utrzymania wystaw, promocji, PR).	1. Wpływy z biletów. 2. Wpływy do budżetu z tytułu zobowiązań podatkowych. 3. Aproksymacja wartości nieużytkowej: – dochód ze sprzedaży literatury i albumów na temat architektury PRL w Warszawie przy założeniu ich zakupu przez 0,1% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – sprzedaż gadżetów reklamowych z wizerunkiem stacji (magnesów, pocztówek) przy założeniu ich zakupu przez 0,1% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży plakatów z wizerunkiem stacji przy założeniu ich zakupu przez 0,05% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży wycieczek z przewodnikiem po stacjach WKD, uwzględniających wizytę na stacji i jej otoczeniu (10 000 biletów rocznie); – ekwiwalent reklamowy rocznej reklamy w mediach społecznościowych o zasięgu do 5000 odbiorców dziennie; – ekwiwalent reklamowy 12 artykułów rocznie w prasie ogólnopolskiej.

S4: „Art Ochota" – mała galeria sztuki	1. Koszty początkowe – nakłady na remont i modernizację stacji oraz peronów i urządzeń zabezpieczających ruch kolejowy wraz z nakładami na dostosowanie budynku do potrzeb obiektu kulturalno-artystycznego. 2. Koszty eksploatacji w kolejnych pięciu latach: – zużycie energii, – wynagrodzenia personelu utrzymującego obiekt (ochrona i sprzątanie części niewynajętej), – ubezpieczenie i zużycie techniczne, – koszty prowadzenia działalności wystawienniczej (wynagrodzeń personelu, organizacji wystaw, reklamy).	1. Wpływy z biletów. 2. Wpływy z dzierżawy fragmentów obiektu na potrzeby komercyjne (np. sklepik, punt kawowy). 3. Wpływy do budżetu z tytułu zobowiązań podatkowych. 4. Aproksymacja wartości nieużytkowej: – dochód ze sprzedaży literatury i albumów na temat architektury PRL w Warszawie, przy założeniu ich zakupu przez 0,01% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – sprzedaż gadżetów reklamowych z wizerunkiem stacji (magnesów, pocztówek) przy założeniu ich zakupu przez 0,1% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży plakatów z wizerunkiem stacji przy założeniu ich zakupu przez 0,05% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży wycieczek z przewodnikiem po stacjach WKD, uwzględniających wizytę na stacji i jej otoczeniu (5000 biletów rocznie); – ekwiwalent reklamowy rocznej reklamy w mediach społecznościowych o zasięgu do 1000 odbiorców dziennie; – ekwiwalent reklamowy czterech artykułów rocznie w prasie ogólnopolskiej.
S7: „Ochota Market" – sklep	1. Koszty początkowe – nakłady na remont i modernizację stacji oraz peronów i urządzeń zabezpieczających ruch kolejowy wraz z nakładami na dostosowanie budynku do potrzeb sklepu wielkopowierzchniowego. 2. Koszty eksploatacji w kolejnych pięciu latach: – zużycie energii w części niewynajętej, – wynagrodzenia personelu utrzymującego obiekt (ochrona i sprzątanie części niewynajętej), – ubezpieczenie i zużycie techniczne.	1. Wpływy z dzierżawy obiektu na potrzeby sklepu. 2. Wpływy do budżetu z tytułu zobowiązań podatkowych. 3. Aproksymacja wartości nieużytkowej: – sprzedaż gadżetów reklamowych z wizerunkiem stacji (magnesów, pocztówek) przy założeniu ich zakupu przez 0,05% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży plakatów z wizerunkiem stacji przy założeniu ich zakupu przez 0,025% rocznej liczby pasażerów odwiedzających stację; – dochód ze sprzedaży wycieczek z przewodnikiem po stacjach WKD, uwzględniających wizytę na stacji i jej otoczeniu (100 biletów rocznie); – ekwiwalent reklamowy rocznej reklamy w mediach społecznościowych o zasięgu do 500 odbiorców dziennie; – ekwiwalent reklamowy jednego artykułu rocznie w prasie ogólnopolskiej.

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 2. Karta opisu scenariusza (przykład scenariusza *S1*)

Nazwa scenariusza:	**Stacja zostaje gruntownie wyremontowana**
Opis: Status quo 	Stacja kolejowa Warszawa Ochota przechodzi generalny remont, zachowując oryginalny modernistyczny styl. Remont stacji odbywa się z uwzględnieniem pierwotnych walorów architektonicznych. Niemniej stacja podlega modernizacji technologicznej (w tym wprowadza się inteligentne systemy elektroniczne dla transportu i obsługi podróżnych). Stacja pozostaje ważnym węzłem transportowym, charakteryzującym się silnym natężeniem ruchu kolejowego na linii Warszawskiej Kolei Dojazdowej oraz integrującym różne rodzaje środków transportu miejskiego i aglomeracyjnego. Obiekt jest dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych. Dopuszcza się w nim lokalizację małych punktów obsługi pasażerów. Dąży się do utrzymania estetyki otoczenia stacji.

Szczegóły analizy kosztów i korzyści scenariusza

W analizie korzyści i kosztów przyjęto perspektywę sektora publicznego – w pierwszej kolejności analizowano koszty i korzyści publicznego właściciela stacji, w drugiej kolejności analizowano koszty i korzyści z perspektywy skarbu państwa a w trzeciej kolejności – poprzez aproksymację wartości nieużytkowej stacji jako obiektu zabytkowego – uwzględniono wartość obiektu jako dobra wspólnego.

Po stronie KORZYŚCI uwzględniono: możliwości dzierżawy fragmentów obiektu na potrzeby komercyjne (np. sklepik, punkt kawowy) i wpływy do budżetu z tytułu zobowiązań podatkowych. Dokonano także aproksymacji wartości nieużytkowej w postaci hipotetycznych wpływów ze sprzedaży materiałów promocyjnych i wydawnictw z wizerunkiem stacji, zwiększenia liczby wycieczek po stacjach WKD jako wyraz wzrostu zainteresowania architekturą socmodernistyczną oraz ekwiwalent reklamowy.

Po stronie KOSZTÓW uwzględniono: nakłady na remont i modernizację stacji oraz peronów i urządzeń zabezpieczających ruch kolejowy, jak również koszty eksploatacji w kolejnych pięciu latach (zużycie energii, wynagrodzenia personelu, ubezpieczenie i zużycie techniczne).

Razem koszty:	6 007 881 zł	**Razem korzyści:**	5 653 630 zł

NPV* w okresie 5 kolejnych lat: –354 251 zł**

* INTERPRETACJA NPV:
Wartość NPV ujemna – oznacza nieopłacalność scenariusza w okresie 5 lat
Wartość NPV zerowa – oznacza bilansowanie się korzyści i kosztów scenariusza w okresie 5 lat
Wartość NPV dodatnia – oznacza przewagę korzyści nad kosztami realizacji scenariusza w okresie 5 lat
** Z uwagi na dominację funkcji publicznych w tym scenariuszu, stopę dyskontową przyjęto na poziomie adekwatnym do analiz inwestycji publicznych (2,8%).

Stacja dziś i w okresie jej wzniesienia

Załącznik 3. Indywidualny rozkład odpowiedzi (widok interfejsu użytkownika)

04 Panel ekspercki (Delphi) RUNDA 2
Warszawa-Ochota

W drugiej rundzie panelu Delphi przedstawiamy Pani odpowiedzi na tle odpowiedzi pozostałych ekspertek i ekspertów. Po zapoznaniu się z tymi odpowiedziami, będzie Pani miała możliwość:

1) pozostania przy pierwotnej kolejności preferowanych scenariuszy zagospodarowania stacji Warszawa-Ochota

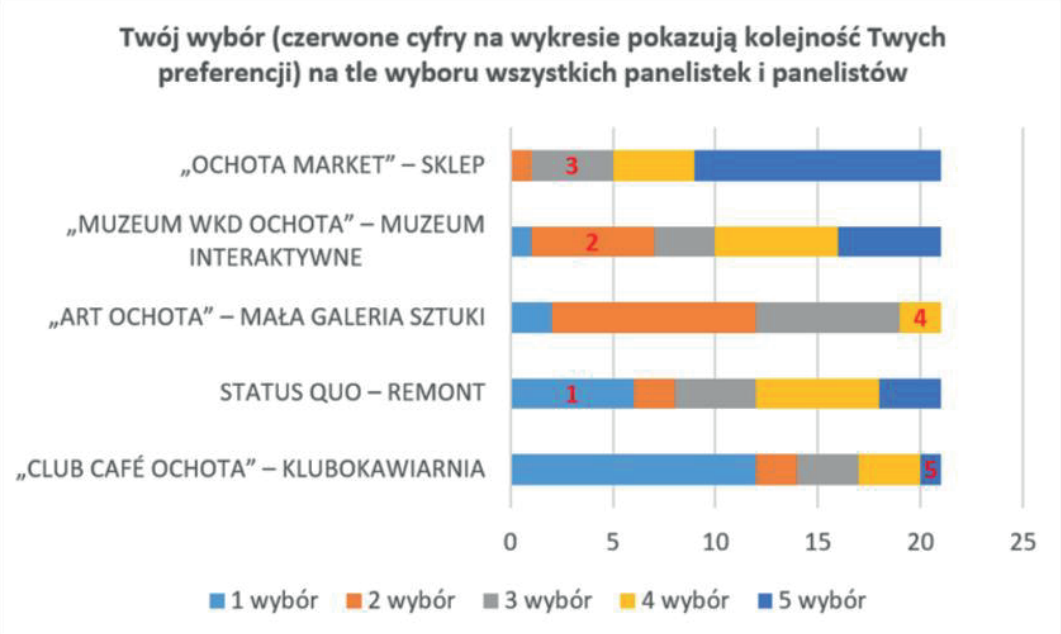
lub

2) dokonania jej zmiany pod wpływem opinii pozostałych ekspertek i ekspertów.

Swój wybór może Pani (nieobowiązkowo) uzasadnić.
Dziękujemy.

1

Oto Pani wybór scenariuszy na tle odpowiedzi pozostałych ekspertek i ekspertów *



○ Chcę pozostać przy swym wyborze i niczego nie zmieniać

○ Chcę ponownie uporządkować scenariusze zagospodarowania stacji Warszawa-Ochota

Recenzje

Marek Szymaniak, *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2021, 253 s.

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(87)/2022
© Authors 2022

ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499518707

Profesor Antoni Kukliński zwykł był mawiać, że w wielu przypadkach sztuka więcej może powiedzieć o rzeczywistości niż badania naukowe. Przytaczał przy tym przykład realizmu w filmie włoskim (i jego przekazu o Mezzogiorno), dającego głębszy i pełniejszy obraz skomplikowanej sytuacji społecznej, gospodarczej i politycznej włoskiego Południa niż publikacje naukowe.

Omawiana książka, będąca zbiorem zbeletryzowanych reportaży o „polskiej prowincji" (mimo tego, że tytuł wskazywałby na ograniczenie się do małych miast, część tekstu jest poświęcona obszarom wiejskim), obserwacje te potwierdza, lecz tylko częściowo. Owszem, opis sytuacji wielu miejscowości jest interesujący i ma wysokie walory poznawcze, lecz już interpretacja przyczyn zaobserwowanych zjawisk i procesów, a tym bardziej sugestie ich zmian, są często wątpliwe.

Z reportaży tych wyłania się niejednoznaczny, złożony, wielowymiarowy, a przy tym interesujący społeczny i gospodarczy pejzaż miejscowości położonych „daleko od szosy". Ale – wbrew tytułowi – nie zawsze pejzaż ten jest tożsamy z „zapaścią".

Autor koncentruje się na kilku procesach charakterystycznych dla polskich miast małych i średnich, występujących niezależnie od regionu, w którym miasta te się znajdują. Zaczyna od depopulacji – zjawiska charakterystycznego nie tylko dla Polski, ale występującego w całej Europie. We wszystkich krajach ludzie przenoszą się z obszarów wiejskich do miast, a także z miast małych i średnich do większych ośrodków. Wystarczy wpisać w wyszukiwarkę depopluation small towns, a następnie nazwę dowolnego kraju europejskiego, USA, Kanady, Chin, Japonii itd. – we wszystkich tych państwach procesy depopulacji są podobne, a główne różnice wynikają z tendencji migracji międzynarodowych: w krajach o znacznym odpływie migracyjnym depopulacja obszarów wiejskich i małych miast jest szczególnie intensywna, podczas gdy w krajach o dodatnim saldzie migracji procesy te są łagodniejsze. Polska nie jest więc żadnym wyjątkiem. Ubolewanie nad spadkiem liczby ludności wielu miejscowości i obszarów peryferyjnych powinno zostać zastąpione wysiłkiem intelektualnym, organizacyjnym i finansowym nakierowanym na ograniczanie negatywnych skutków tych powszechnych i nieuchronnych zjawisk, jeszcze nie wszystkie wyludniające się miejscowości znajdują się bowiem w sytuacji bez wyjścia, nie wszędzie proces postępującego wyludniania się jest nieodwracalny.

Kilka takich pozytywnych przykładów znajdziemy z książce Marka Szymaniaka. Wiadomo, że jedną z przyczyn odpływu ludności z mniejszych miejscowości jest brak nowych mieszkań. Ale oto np. w Bielawie (woj. dolnośląskie) lokalna spółdzielnia mieszkaniowa wybudowała trzy bloki z ponad 100 mieszkaniami lokatorskimi, czyli o niskiej racie kredytu (niecałe 700 zł za 50 m^2), z możliwością wykupienia po pięciu latach bez spłacania odsetek. Podobne przedsięwzięcia podjęto w Pleszewie i Jaworze. W Ostrowie Wielkopolskim buduje się mieszkania komunalne. We wszystkich tych przypadkach aktywne są władze lokalne. Niewątpliwie inicjatywy te ograniczają odpływ mieszkańców, stanowią także zachętę dla przedsiębiorców i inwestorów do podejmowania działalności gospodarczej.

Jednym z czynników przyspieszających odpływ ludności jest zamykanie placówek opieki zdrowotnej. Z ostatnich badań sondażowych prowadzonych przez EUROREG jednoznacznie wynika, że jest to dziedzina, w której potrzeby społeczne są najsłabiej zaspokojone[1]. Autor pokazuje, jak dzięki mobilizacji społecznej i aktywności samorządu lokalnego obroniono miejscowy oddział

[1] Badania prowadzone w sześciu miejscowościach, wyniki ukażą się w drugiej połowie roku w książce odnoszącej się do wpływu polityk Unii Europejskiej na rozwój regionalny i lokalny Polski.

ginekologiczno-położniczy przed zamknięciem. Perspektywa likwidacji placówki skłoniła niejedną młodą rodzinę do przeniesienia się w innej miejsce.

W książce znajdujemy wiele przykładów wyludniania się miast z powodu upadku dużego zakładu przemysłowego, w większości przypadków w wyniku transformacji postsocjalistycznej. Autor powołuje się (s. 52–53) na dobrze udokumentowaną książkę współautorstwa prof. Andrzeja Karpińskiego, będącą swego rodzaju rejestrem zamykanych zakładów przemysłowych (Karpiński, Paradysz, Soroka, Żółtkowski 2013). Jednak czy z tego, że tak wiele z nich po otwarciu polskiej gospodarki na świat okazało się nieefektywnych (jak np. opisane w książce zakłady Frotexu w Prudniku, które wytwarzały ręczniki kilkukrotnie droższe niż te sprowadzane z Turcji, a później z Dalekiego Wschodu), wynika, że można było przeciwdziałać ich upadkowi? Trajektorie transformacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej po 1990 r. wskazują, że polska strategia „terapii szokowej" – mimo błędów i niedoskonałości – okazała się jednak najskuteczniejsza. Owszem, słabsze układy społeczne i gospodarcze często płacą cenę za poprawę sytuacji w makroskali, ale rolą państwa jest niepowstrzymywanie reform i jednoczesne minimalizowanie społecznych kosztów tam, gdzie one występują.

Szczególną rolę państwo powinno odgrywać w ochronie środowiska przyrodniczego, w tym atmosfery. Marek Szymaniak wskazuje na polskie „zagłębia" trującego powietrza. Kiedyś niechlubnym rekordzistą w tym względzie była Pszczyna, obecnie słyszymy o Nowym Targu. Ucieczka przed wdychaną trucizną jest kolejnym czynnikiem skłaniającym ludzi do wyprowadzki z miejsc, gdzie nie ma ochrony od zanieczyszczeń. Owszem, władze lokalne mogą przyspieszać eliminowanie „kopciuchów", ale rządowe fundusze – np. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska – powinny w tych przekształceniach pomagać. W Nowej Rudzie tak się nie dzieje, niestety.

Ciekawe są przykłady oporu społecznego przed betonowaniem rynków – przed coraz powszechniejszą „betonozą". Niestety opór ten nie zawsze okazuje się skuteczny. Społeczność Krasnegostawu zdołała przekonać władze miasta do wycofania się z planów wycinki drzew na rynku, natomiast w Bartoszycach w ramach „rewitalizacji" całkowicie zlikwidowano jakiekolwiek ślady zieleni, tworząc szarą cementową pustynię w środku miasta. W mobilizowaniu opinii publicznej znaczącą rolę mogą odegrać miejscowe media, jednak nie zawsze są one w stanie obronić swoją niezależność, czego dowodzi opisany w książce przykład gazety w Sanoku, a także historia innej lokalnej gazety w mieście, którego nazwy nie ujawniono.

Historie „zapaści" są więc rozmaite. Niektóre wynikają z zawirowań zachodzących w makroskali i ogólnych procesów, w zasadzie nieuchronnych (transformacja, emigracja), inne z zaniedbań władz lokalnych, jeszcze inne zaś przeciwnie – wskazują, jak mobilizacja społeczna i aktywność elit może odwrócić niekorzystne tendencje. Recept książka daje niewiele – niektóre są dość absurdalne (np. przywołana na s. 53–54 koncepcja prof. Przemysława Śleszyńskiego, zgodnie z którą to spółki skarbu państwa powinny ratować małe miejscowości przed upadkiem, lokując w nich swoje inwestycje, Śleszyński 2018). W sumie warto się zapoznać z opisanymi w omawianej książce historiami, wzbogacając w ten sposób często zbytnio uogólniony ogląd naukowy o konkrety i szczegóły oddające lokalny koloryt.

Literatura

Karpiński A., Paradysz S., Soroka P., Żółtkowski W., 2018, *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce (1946–2012)*, Warszawa: Muza.

Śleszyński P., 2018, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcje deglomeracji w Polsce*, Warszawa: Klub Jagielloński.

Grzegorz Gorzelak
Uniwersytet Warszawski
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)

Spis treści numerów 1–4, 2021

ARTYKUŁY

Agata Antczak-Stępniak • Zombie Developments in the Polish Residential Market – Their Causes and Consequences 3(85)

Mateusz Cudo • Miejskość w aspekcie fizjonomicznym na przykładzie nowych miast w Polsce. Studium przypadku województwa zachodniopomorskiego 1(83)

Bartosz Czepil • Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku – przegląd literatury 3(85)

Grzegorz Dumieński, Alicja Lisowska, Andrzej Tiukało • Badania ilościowe źródłem danych o adaptacyjności gmin zagrożonych powodzią w zlewni Nysy Kłodzkiej 4(86)

Piotr Idczak, Karol Mrozik, Ida Musiałkowska • Spatial Distribution of JESSICA Funding Across Polish Municipalities. Perspective of Territorial Dimension of EU Cohesion Policy 3(85)

Paweł Kliber • The Diversity of Okun's Coefficient in the Regions of Poland 1(83)

Dagmara Kociuba, Małgorzata Bielecka • Wpływ zmiany ustawy o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w miastach wojewódzkich Polski 1(83)

Krystian Koliński • Wykluczenie transportowe uczniów szkół ponadpodstawowych powiatu wągrowieckiego 3(85)

Mariusz Kwiatkowski • Rewitalizacja a spójność lokalna. Rola ekonomii społecznej 1(83)

Anna Lis, Adrian Lis • Relationships Between Geographical and Virtual Proximity in Cluster Organisations 3(85)

Ewa Łaźniewska, Izabela Janicka, Tomasz Górecki • Aktywność ekologiczna gmin z perspektywy transgranicznej na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego 2(84)

Małgorzata Madej • Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia 2(84)

Piotr Maleszyk • Migracje edukacyjne absolwentów szkół średnich. Przykład Lublina 2(84)

Edyta Masierek • Urban Regeneration of Brownfield Sites... and Its Impact on Their Immediate Surroundings – A Case Study of Łódź (Poland) 1(83)

Agnieszka Murawska • Działania łódzkich ośrodków wsparcia ekonomii społecznej – jako wsparcie dla rozwoju regionu 4(86)

Michał Niebylski • Partnerzy bez partnerstwa? Realizacja zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020 2(84)

Maciej J. Nowak, Przemysław Śleszyński, Anna Ostrowska • Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficzna 2(84)

Agnieszka Pawłowska, Katarzyna Radzik-Maruszak • Social Councils – Responsible Actors in Collaborative Local Governance or Silent Information-Providers? Empirical Evidence from Selected Cities 1(83)

Maciej Pilny • Sposoby wyznaczania stref w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego największych polskich miast 4(86)

Joanna Zuzanna Popławska • Strategie reprezentowania interesów mieszkańców przez ruchy miejskie w Polsce 4(86)

Robert Pyka • Business Tourism as an Instrument for Changing the Image and Sustainable Metropolisation of Postindustrial Cities as Exemplified by the City of Katowice in Poland 2(84)

Mateusz Smolarski • Reaktywacje pasażerskich linii kolejowych w Polsce w latach 2000–2020 3(85)

Katarzyna Szmigiel-Rawska, Justyna Ślawska, Sylwia Waruszewska • Identyfikacja gmin zurbanizowanych na podstawie danych przestrzennych 4(86)

Przemysław Tomczak, Agnieszka Latocha, Dominik Sikorski, Robert Szmytkie, Katarzyna Kajdanek, Paulina Miodońska • Od regresu do sukcesu. Identyfikacja obszarów wiejskich na podstawie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego 4(86)

POLEMIKI

Bolesław Domański • Sprawiedliwość społeczna a przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – kilka refleksji dyskusyjnych 2(84)
Grzegorz Gorzelak • Różnice regionalne – preferencje polityczne – sprawiedliwość społeczna 2(84)

RECENZJE

Dominika Milczarek-Andrzejewska • Katarzyna Szmigiel-Rawska, *Teorie współpracy terytorialnej.* Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans 2(84)
Wojciech Tomasz Modzelewski • Stanisław Faliński, *Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin* 3(85)
Roman Szul • Dominika Studzińska, *Zmiana roli i charakteru granicy polsko-rosyjskiej a uwarunkowania rozwoju polskiej strefy przygranicznej* 4(86)

Informacje dla Autorek i Autorów

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

„Studia Regionalne i Lokalne" wydawane są w formule pełnego otwartego dostępu na licencji CC BY-NC-ND 3.0, bez jakichkolwiek opłat publikacyjnych. W kwartalniku publikujemy artykuły w języku polskim i angielskim.

Artykuły powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Abstrakt. Tekst artykułu 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. Niezależnie od języka artykułu (polski lub angielski) abstrakt, tytuł i słowa kluczowe powinny być podane zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

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, numer ORCID 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.

Szczegółowe informacje dla Autorek i Autorów dostępne są na stronie:
www.studreg.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

Information for Authors

Please send the articles to the following address: sril.euroreg@uw.edu.pl

“Studia Regionalne i Lokalne” is an open-access journal published under the CC BY-NC-ND 3.0 license, without any publication fees. In the Quarterly, papers in Polish and English are published.

Articles should meet the following formal requirements:

Abstract. The article should be preceded by a summary of no more than 100 words containing information about the subject and the main theses of the article. No more than six key words should also be provided. Regardless of the language of the article (Polish or English), the abstract, title, and keywords should be provided in both Polish and English.

Manuscript. The length of the article should not exceed one publishing sheet (approx. 22 pages standardized, 40 thousand typographic characters with spaces). The text must contain all tables, maps, drawings, and other graphic elements in a ready-to-print form, in vector format. Quotes and references to other authors should be marked in the text with the name of the author and the year of publication (e.g., Nowak 1976a; Kowalski 1998). A complete bibliography should be attached on a separate page at the end of the article.

The authors are obliged to provide their affiliation, ORCID number and e-mail address, as well as the postal address of the institution mentioned in the affiliation. This information will be included in the note at the beginning of the article.

Please send original texts, not published anywhere before or not submitted for publication in any other journal. Articles are accepted or rejected based on two double-blind reviewers.

Detailed information for the authors is available at: www.studreg.uw.edu.pl/en

Editorial office address:
Regional and Local Studies
University of Warsaw, Center for European Regional and Local Studies
ul. Krakowskie Przedmieście 30,
00-927 Warsaw
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl/en