

UNIwersytet Gdański
Wydział Nauk Społecznych

Rafał Gajewski

**POLSKIE REGIONY W STRUKTURACH
ZARZĄDZANIA WIELOSZCZEBŁOWEGO**

Praca doktorska wykonana
w Zakładzie Geografii
Społeczno-Ekonomicznej
pod kierunkiem
prof. dr hab. Iwony Sagan

Gdańsk 2022

Spis treści

Streszczenie	4
Summary	7
Wstęp.....	10
1. Ewolucja koncepcji studiów regionalnych.....	17
1.1. Znaczenie i etymologia pojęcia „region”	17
1.2. Tradycyjna geografia regionalna	18
1.3. Regional Science	22
1.4. Nowa Geografia Regionalna	25
1.5. Nowy regionalizm	29
1.6. „Nowa” nowa geografia regionalna	32
1.7. Podsumowanie.....	40
2. Zarządzanie wieloszczeblowe w ujęciu teoretycznym.....	43
2.1. Geneza i pierwotne założenia	43
2.2. Wymiar normatywny w polityce Unii Europejskiej.....	53
2.3. Krytyka teoretycznych podstaw koncepcji i praktyki funkcjonowania struktur zarządzania wieloszczeblowego	64
2.4. Aktualne problemy badawcze	73
2.5. Postępowanie badawcze w kontekście teoretycznych ujęć zarządzania wieloszczeblowego	85
3. Polityka polskich władz centralnych wobec regionów	90
3.1. Uwarunkowania historyczne	90
3.2. Europejskie i polskie regiony – porównanie przemian i zjawisk po 1999 roku.....	99
3.3. Uwarunkowania prawne i dokumenty strategiczne	111
3.4. Regiony w strategicznych wizjach politycznych i projektach rozwojowych.....	136
3.5. Pozycja regionów w ustroju politycznym Polski w opiniach respondentów biorących udział w badaniach terenowych.....	156
4. Regionalne systemy zarządzania wieloszczeblowego na tle modelu działania samorządu województwa.....	172
4.1. Zakres zadań samorządu regionalnego i źródła ich finansowania.....	172
4.2. Instrumenty realizacji polityk publicznych oraz partnerzy instytucjonalni i społeczni	184
4.3. Charakterystyka badanych regionów.....	195
4.4. Zróżnicowanie systemów zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach ...	206
4.5. Systemy zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach w kontekście założeń koncepcji oraz aktualnych problemów badawczych	230

5. Instytucje metropolitalne jako nowi aktorzy w regionalnych systemach zarządzania wieloszczeblowego.....	235
5.1. Procesy instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w badanych regionach	235
5.2. Funkcje samorządu regionalnego w procesie kształtowania struktur zarządzania i polityk na szczeblu metropolitalnym.....	251
5.3. Charakter struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego z udziałem instytucji metropolitalnych w wybranych regionach	260
Wnioski	275
Bibliografia.....	283
Spis tablic	321
Spis ilustracji	322
Spis załączników	323
Załącznik 1. Kryteria doboru respondentów w badaniach terenowych	324
Załącznik 2. Harmonogram i metody prowadzenia badań terenowych	325
Załącznik 3. Struktura wywiadów pogłębionych	326
Załącznik 4. Lista przeprowadzonych wywiadów	328

Streszczenie

Wyzwania, przed jakimi stają współczesne społeczeństwa, związane z tzw. czwartą rewolucją przemysłową, globalnym ociepleniem, narastającą polaryzacją społeczną i przestrzenną, utrudnionym dostępem do zasobów mieszkaniowych czy też zaopatrzeniem w energię, wymagają realizacji wielopoziomowych polityk publicznych, prowadzonych przy zaangażowaniu instytucji różnych szczebli administracji oraz podmiotów z innych sektorów (tj. nauki, biznesu oraz organizacji pozarządowych). Powyższa teza znajduje oparcie w ustaleniach dokumentów strategicznych, takich jak np. „Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” Organizacji Narodów Zjednoczonych, „Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2030”, czy też „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030”, która wyznacza kierunki prowadzenia polityki regionalnej w Polsce.

Geneza koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (ang. *multilevel governance*) sięga początku lat 90. ub.w., kiedy pojęcie to zostało użyte do opisu ewolucji założeń oraz modelu wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Na gruncie instytucjonalnym i proceduralnym przekształcenia te dotyczyły m.in. zwiększania roli władz regionalnych w przygotowaniu i realizacji zaplanowanych działań. W trakcie prac nad rozprawą najczęściej odwoływano się do jednej ze współczesnych definicji „zarządzania wieloszczeblowego”, zgodnie z którą jest ono rozumiane jako „proces lub fragment procesu podejmowania decyzji, w którym władze publiczne angażują się w relacje między sobą i aktorami ze sfery prywatnej, podmioty te działają w różnych skalach terytorialnych, a sam proces ma na celu wspólne, tj. przy wpływie wszystkich zaangażowanych podmiotów, wypracowanie dóbr publicznych”.

Kolejnym z teoretycznych filarów niniejszej pracy są założenia tzw. „nowej” nowej geografii regionalnej, zgodnie z którymi region jest rozumiany jako zetknięcie różnych interesów i wymiarów relacji społeczno-przestrzennych. W jaki sposób łączyć w badaniach przestrzenne, ekonomiczne, polityczne i środowiskowe interpretacje regionu? Jakie wymiary relacji społeczno-przestrzennych mają w danym miejscu i czasie decydujący wpływ na układy regionalne? Jakie konsekwencje dla regionów i ich mieszkańców przynosi neoliberalny model gospodarki i organizacji stosunków społecznych? To najważniejsze pytania stawiane przez naukowców we wskazanym powyżej nurcie badań.

Głównymi celami rozprawy było ustalenie, w jakim stopniu model działania samorządu regionalnego w Polsce wpisuje się w wytyczne koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, a także określenie, jakie konsekwencje wynikają ze sposobu funkcjonowania zidentyfikowanego modelu działania samorządu regionalnego dla relacji społeczno-

-przestrzennych w badanych regionach. Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych powyżej celów, należy uznać, że w analizowanych przypadkach (tj. w województwach lubelskim, pomorskim i śląskim), można mówić raczej o modelu *multi-level government* z elementami *multi-level governance* niż o pełnej realizacji wytycznych koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Wynika to z faktu, że o ile samorządy regionalne włączają się lub są włączane w liczne relacje z podmiotami z sektora publicznego i spoza niego, to jednak niewiele jest procesów, w których partnerzy ze środowisk nauki, biznesu i sektora pozarządowego dostrzegają swój wpływ na kierunki rozstrzygnięć zapadających na szczeblu województwa. Podobnie, kierując uwagę na relacje pomiędzy centralnym a regionalnym poziomem zarządzania, należy uznać, że jest to sfera zagospodarowana przez specjalistów, reprezentujących interesy poszczególnych instytucji publicznych, bez systemowego włączenia w te relacje przedstawicieli podmiotów reprezentujących pozostałe sektory.

Przechodząc do drugiego z celów, należy uznać, że szeroko rozumiany system zarządzania, co do zasady, cechuje niezdolność do konstruktywnej odpowiedzi i dialogu na temat głównych wyzwań cywilizacyjnych w kontekstach regionalnych. Świadczy o tym brak dostrzeżenia podmiotowej roli samorządu regionalnego w dyskusji nt. kierunków transformacji systemów społeczno-gospodarczych w województwach lubelskim oraz śląskim, jak również brak identyfikowanego przez badanych aktorów długofalowego celu, przed którym stoi wspólnota regionalna na Pomorzu.

Przed rozpoczęciem badań empirycznych sformułowano dwie hipotezy badawcze. W pierwszej z nich przyjęto, że działania samorządów regionalnych w różnym zakresie i w odmienny sposób realizują założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. W drugiej natomiast założono, że działania samorządów regionalnych związane z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur metropolitalnych odpowiadają założeniom koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Pierwszą hipotezę należy uznać za potwierdzoną. Możemy mówić raczej o regionalnych modelach niż o jednym ogólnokrajowym modelu funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego. Respondenci w badanych regionach zwracali bowiem uwagę na inne aspekty działalności samorządu województwa i przypisywali różne znaczenia decyzjom zapadającym na tym szczeblu, również w kontekście relacji na linii rząd-samorząd regionalny. Równocześnie jednak należy mieć na uwadze fakt, że zarządzanie wieloszczeblowe jest konstrukcją teoretyczną, której założenia i wynikające z nich praktyczne konsekwencje dla budowy relacji międzyludzkich i międzyinstytucjonalnych rzadko stanowią bezpośrednie punkty odniesienia w codziennych działaniach badanych aktorów. Nie została natomiast potwierdzona druga z hipotez. Należy bowiem stwierdzić, że działania samorządów

regionalnych związane z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur metropolitalnych nie mają charakteru *governance*, ponieważ są one zarazem przyczyną i rezultatem ustaleń, które zapadają pomiędzy przedstawicielami instytucji publicznych na różnych poziomach.

Dysertacja została podzielona na pięć rozdziałów, po których zamieszczono wnioski z odniesieniem do wskazanych powyżej celów pracy oraz hipotez badawczych. Pierwszy i drugi rozdział mają charakter teoretyczny, a w rozdziałach od trzeciego do piątego omówiono wyniki przeprowadzonych przez autora badań empirycznych. W pierwszym rozdziale przedstawiono, w jaki sposób kształtowało się w nauce podejście do prowadzenia studiów regionalnych. W rozdziale drugim określono ramy teoretyczne koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. W rozdziale trzecim omówiono uwarunkowania historyczne dla prowadzenia przez władze centralne polityki wobec regionów oraz przedstawiono dane dotyczące wybranych procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w polskich i europejskich regionach po 1999 roku. W rozdziale czwartym opisano ustrojowe uwarunkowania dla realizacji zadań publicznych na szczeblu regionalnym, dokonano charakterystyki regionów wybranych do badań terenowych, a także zidentyfikowano i osadzono w szerszym kontekście elementy konstrukcji regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego. W rozdziale piątym powtórzono część zastosowanych wcześniej procedur badawczych w celu uchwycenia specyfiki struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w skali metropolitalnej, występujących na obszarze badanych regionów.

W toku prac nad rozprawą wykorzystano następujące metody badawcze: pogłębioną kwerendę literatury przedmiotu, analizę tekstów źródłowych (aktów prawnych, dokumentów strategicznych i dokumentów programowych), desk research, indywidualne oraz grupowe wywiady pogłębione (zrealizowano łącznie 98 wywiadów) oraz elementy analizy statystycznej. W toku badań terenowych wykorzystano metodologię studium przypadku (ang. *case study*) jako narzędzie umożliwiające operacjonalizację założeń teoretycznych pracy i ich empiryczną weryfikację.

Summary

The challenges faced by modern societies, related to the so-called fourth industrial revolution, global warming, increasing social and spatial polarisation, access to housing resources or energy supply, require the implementation of multi-level policies, carried out with the involvement of institutions at various levels and entities from different sectors (i.e. science, business and non-governmental organisations). The argument above results from the findings of strategic documents such as "The Sustainable Development Agenda 2030" of the United Nations, "Territorial Agenda of the European Union 2030", or the Polish "National Strategy for Regional Development 2030".

The origin of the concept of multi-level governance dates back to the beginning of the 1990s. The term was then used to describe the evolution of assumptions and the model for the implementation of EU structural funds. On institutional and procedural grounds, these transformations concerned, e.g., increasing the role of regional authorities in the creation and implementation of planned measures. During the course of the thesis frequent reference was made to one of the contemporary definitions of "multi-level governance", according to which it is understood as "a process or a fragment of decision-making in which public authorities engage in relations with each other and actors from the private sphere, these actors operate at different territorial scales, and the process itself aims at producing public goods jointly, i.e. with the influence of all actors involved".

Another of the theoretical pillars of this thesis are the assumptions of the so-called 'new' new regional geography, according to which, the region is understood as the confluence of different interests and dimensions of socio-spatial relations. One of the most important questions posed by human geographers today is: how to combine spatial, economic, political and environmental interpretations of the region; which dimensions of socio-spatial relations have a decisive influence on regional settings in a given place and time; which consequences for regions and their inhabitants are brought about by the neoliberal model of economy and organization of social relations.

The main objectives of the dissertation were to determine to what extent the model of regional government in Poland fits the definitions of the concept of multi-level governance, as well as to determine what consequences arise from this model of regional government for socio-spatial relations in the studied regions. Referring to the first of the objectives, one should conclude that in the analysed cases (i.e. in Lubelskie, Pomorskie and Śląskie regions), one can talk about the $\neg$ multi-level government model with elements of multi-level

governance rather than a full implementation of the guidelines of the multi-level governance concept. This is because, while regional governments engage or are engaged in numerous relations with entities from the public sector and beyond, there are very few processes in which partners from the universities, business and the non-governmental sector perceive their influence on the directions of decisions made at the regional level. Similarly, when it comes to the relations between central and regional governments, we should bear in mind that this has been a sphere managed by specialists representing the interests of particular public institutions, without the systemic inclusion of representatives of other sectors in these relations.

Moving on to the second objective, it should be recognised that the broadly understood governance system is generally characterised by an inability to constructively respond to and dialogue on the main socio-economic challenges in regional contexts. This is evidenced by the lack of recognition of the subjective role of regional government in the discussion on the directions of the transformation in the Lubelskie and Silesia regions, as well as the lack of identification of the long-term goal of the regional community in the Pomorskie region (by the surveyed actors).

Before starting the empirical research, two research hypotheses were also formulated. The first assumes that the actions of regional governments implement the concept of multi-level governance to a different extent and in a different way. The second hypothesis assumes that the activities of regional governments related to the creation and functioning of metropolitan structures correspond to the assumptions of the multilevel governance concept. The first hypothesis was confirmed by the author. One should speak of regional models rather than a single national model of multilevel governance structures and processes. Respondents in the regions studied drew attention to various aspects of regional government's policies and attributed different meanings to the decisions made at this level, as was the case in the context of relations between central government and regional governments. At the same time, however, it should be borne in mind that multi-level governance is a theoretical construct, the assumptions of which and the resulting practical consequences do not, as a rule, directly constitute points of reference in the everyday activities of the respondents. The second hypothesis, however, was not confirmed. It should be noted that the actions of regional governments related to the creation and functioning of metropolitan structures are not of a governance nature, as they are both the cause and the result of arrangements made between representatives of public institutions at different levels.

The dissertation has been divided into five chapters, followed by conclusions with reference to the thesis objectives and research hypotheses indicated above. The first and second

chapters are theoretical in nature, while chapters three to five discuss the results of empirical research conducted by the author. The first chapter presents how the approach to conducting regional studies has been shaped. Chapter two identifies the theoretical framework of the concept of multi-level governance. The third chapter discusses historical conditions for conducting policy towards regions by central authorities in Poland, and presents data on selected socio-economic processes that have taken place in Polish and European regions after 1999. In the fourth chapter, the systemic conditions for the implementation of public tasks at the regional level are described, the regions selected for the field research are characterised, and the elements of the construction of regional multi-level governance systems are identified and put in a wider context. In the fifth chapter, some of the previously applied research procedures were repeated in order to grasp the specificity of multilevel governance structures and processes on a metropolitan scale within the studied regions.

In the course of work on the thesis, the following research methods were used: in-depth literature review, text analysis (legal acts, strategic and programme documents), desk research, individual and group in-depth interviews (a total of 98 interviews were conducted), and elements of statistical analysis. During the field research, the case study methodology was used as a tool for operationalisation of theoretical assumptions and their empirical verification.

Wstęp

Wyzwania przed jakimi stają współczesne społeczeństwa, związane z tzw. czwartą rewolucją przemysłową, globalnym ociepleniem, narastającą polaryzacją społeczną i przestrzenną, utrudnionym dostępem do zasobów mieszkaniowych czy też zaopatrzeniem w energię, wymagają realizacji wielopoziomowych polityk publicznych, prowadzonych przy zaangażowaniu instytucji różnych szczebli administracji oraz podmiotów z innych sektorów (tj. nauki, biznesu oraz organizacji pozarządowych). Powyższa teza znajduje oparcie w ustaleniach dokumentów strategicznych określających długofalowe cele rozwoju oraz kierunki działań w skali globalnej, europejskiej i krajowej, realizowanych przez organizacje międzynarodowe, państwa, regiony, miasta czy też podmioty prywatne. Za jeden z celów „Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”, przyjętej w 2015 roku przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, uznano „promowanie pokojowego i inkluzywnego społeczeństwa, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz budowanie na wszystkich szczeblach skutecznych i odpowiedzialnych instytucji, sprzyjających włączeniu społecznemu”. W ramach przypisanych temu celowi zadań wskazano z kolei, że należy „rozwijać skuteczne, odpowiedzialne i przejrzyste instytucje na wszystkich szczeblach” oraz „zapewnić elastyczny, inkluzywny, partycypacyjny i reprezentacyjny proces podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach” (*Przekształcamy nasz świat ...* 2015: 29).

Zarządzanie wieloszczeblowe należy również uznać za jedną z wiodących zasad i głównych wytycznych Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2030 (*Territorial Agenda 2030* 2020), jak i powiązanej z tym dokumentem Nowej Karty Lipskiej (2020), która wyznacza kierunki kształtowania polityki miejskiej w Europie. W pierwszym z wymienionych powyżej dokumentów wielopoziomowe podejście do sprawowania rządów – zapewniające koordynację procesów decyzyjnych i współpracę z udziałem obywateli, podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw, instytucji badawczych i naukowych oraz ośrodków wiedzy – określono jako fundament ukierunkowanego terytorialnie podejścia do tworzenia polityk publicznych. W drugim natomiast zarządzanie wielopoziomowe zostało uznane za jedną z zasad dobrego zarządzania miastem. Rozwijając to pojęcie, w Nowej Karcie Lipskiej (2020: 13) zauważono, że „każdy poziom zarządzania – lokalny, regionalny, metropolitalny, krajowy, europejski i globalny – charakteryzuje się szczegółowym zakresem odpowiedzialności za przyszłość naszych miast w oparciu o zasadę subsydiarności i proporcjonalności. Kompleksowe wyzwania wymagają wspólnego rozwiązywania na wszystkich poziomach

polityki miejskiej i przestrzennej. Takie działanie wymaga współpracy podmiotów społecznych, w tym podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Zgodnie z rekomendacjami Paktu Amsterdamskiego i Nowej Agendy Miejskiej wertykalna i horyzontalna wielopoziomowa i wielopodmiotowa współpraca, zarówno oddolna, jak i odgórna, jest kluczowym warunkiem dobrego zarządzania miastem”. Również w Piątym Raporcie Międzyrządowego Panelu do Zmian Klimatu (IPCC 2014) zwrócono uwagę na szczególną rolę wielopoziomowego zarządzania w kontekście modelu prowadzenia polityk adaptacyjnych w miastach.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, która określa ramy instytucjonalne dla prowadzenia w Polsce polityki regionalnej, opisano z kolei wieloszczeblowy model zarządzania rozwojem. Opiera się on m.in. na zasadzie partnerstwa i współpracy rozumianej jako „współudział, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów w tworzeniu polityki i osiąganiu jej celów”. Zgodnie z ustaleniami tej strategii zasada partnerstwa i współpracy dotyczy „zawijywania trwałych relacji opartych na zaufaniu, zarówno w ujęciu wertykalnym pomiędzy instytucjami krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi, jak i horyzontalnym - pomiędzy administracją publiczną i różnymi interesariuszami, z włączeniem sektora prywatnego i społecznego” (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030* 2019: 44).

W przywołanych powyżej ustaleniach dokumentów strategicznych nietrudno jest odnaleźć nawiązania do elementów koncepcji zarządzania wieloszczeblowego opisanych w pracach Marksa (1992, 1993), w których po raz pierwszy użyto tego pojęcia do opisu przekształceń systemu instytucjonalnego odpowiedzialnego za realizację polityki regionalnej w krajach Wspólnoty Europejskiej, jak i w licznych późniejszych opracowaniach, w których odwoływano się do dorobku tego autora. W jednym z nich Alcantara i in. (2016) uznają zarządzanie wieloszczeblowe za proces lub fragment procesu podejmowania decyzji, w którym władze publiczne angażują się w relacje między sobą i aktorami ze sfery prywatnej. Podmioty te działają w różnych skalach terytorialnych, a sam proces ma na celu wspólne, tj. przy wpływie wszystkich zaangażowanych podmiotów, wypracowanie dóbr publicznych. Na potrzeby badań realizowanych w związku z niniejszą rozprawą ramy analityczne wyznaczone przez Alcantarę i in. (2016) zestawiono z postulatami „nowej” nowej geografii regionalnej (Paasi i in. 2018), która traktuje region jako przestrzeń, gdzie stykają się różne wymiary relacji oraz interesów osób i instytucji działających na danym obszarze. Kluczowe znaczenie w opisie przekształceń systemu politycznego Wspólnoty Europejskiej, które miały miejsce w latach 90. ub. w., Marks (1992, 1993) przypisywał zyskującemu nowe kompetencje regionalnemu poziomowi zarządzania. Jak wskazywał ten autor, „reformy polityki strukturalnej rzucają wyzwanie

zarówno [wyłącznej – RG] kontroli państwa nad polityką regionalną, jak i monopolu władz państwowych w zakresie relacji międzynarodowych. (...) Na bezprecedensową skalę tworzą się sieci powiązań łączące władze WE bezpośrednio z władzami regionów i interesami wspólnot regionalnych” (Marks 1992: 221-222; tłum. własne).

Utworzenie na poziomie regionu instytucji zdolnych do wdrażania na terytorium Polski założeń europejskiej polityki regionalnej było jednym z głównych celów drugiego etapu reformy samorządowej w kraju, o ile nie najważniejszym. Jego rezultatem było utworzenie w 1999 r. szesnastu województw samorządowych. W niniejszej pracy skoncentrowano się na zrekonstruowaniu struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego oraz relacji społeczno-przestrzennych na obszarze trzech polskich regionów: lubelskiego, pomorskiego i śląskiego. Uznano przy tym, że zastosowane procedury badawcze oraz uzyskane wyniki będą mogły w przyszłości zostać wykorzystane podczas prowadzenia badań na obszarze innych – nie tylko polskich – regionów, jak również będą uprawniały do sformułowania w finalnej części pracy wniosków odnoszących się do modeli zarządzania oraz charakteru relacji występujących w pozostałych regionach w kraju.

Podstawowym i będącym dla autora tej rozprawy bazowym rozumieniem pojęcia „region” jest uznanie tej jednostki przestrzennej za część terytorium państwa i zarazem jeden ze szczebli terytorialnej organizacji kraju (Gorzalak 2018a). Korzystając także z innych definicji, w poszczególnych częściach pracy „region” jest traktowany jako narzędzie badania, narzędzie działania lub narzędzie poznania (Dziwoński 1967). Drugie ze wskazanych podejść jest widoczne w szczególności w wypowiedziach respondentów pozwalających na odtworzenie głównych elementów przestrzennych narracji i identyfikacji w badanych regionach. Podczas formułowania założeń niniejszej pracy, jak i w toku prowadzonych badań, region traktowano też jako podmiot w relacjach pomiędzy poszczególnymi szczeblami zarządzania oraz w interakcjach z aktorami spoza sektora publicznego, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że regionu nie należy traktować jako abstrakcyjnego konstruktu wyposażonego w sprawczą moc działania, ale raczej jako przedmiot codziennych praktyk, relacji, percepcji oraz narracji z udziałem konkretnych osób, reprezentujących konkretne instytucje (Jessop 2016a, Miszczak 2017).

Próba osadzenia struktur i procesów występujących w wybranych polskich regionach w ramach wytycznych wynikających z koncepcji zarządzania wieloszczeblowego wydaje się zasadna i potrzebna ze względu na brak pogłębionych opracowań w tym przedmiocie, odnoszących się do układów regionalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Odwołując się ponownie do genezy koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (Marks 1992,

1993), można z kolei przyjąć, że tak samo, jak stanowiła ona użyteczne narzędzie opisu przekształceń systemu politycznego Wspólnot Europejskich, jej zastosowanie jest też zasadne w badaniach dotyczących roli i znaczenia relatywnie nowych – biorąc pod uwagę perspektywę historyczną – regionalnych struktur samorządowych oraz kształtujących się instytucjonalnych form zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce. Analiza struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego oraz relacji społeczno-przestrzennych w wymiarze metropolitalnym stanowi ważny komponent niniejszej pracy ze względu na postępującą w ostatnim dziesięcioleciu dynamizację procesów instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w Polsce oraz na znaczenie tych procesów dla relacji wewnątrzregionalnych. Procesy te są stymulowane z poziomu Unii Europejskiej, gdzie na znaczeniu zyskuje miejski wymiar polityki regionalnej oraz podejście ukierunkowane na wspieranie powiązań oraz współpracy międzyinstytucjonalnej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (*Territorial Agenda 2030 2020, Nowa Karta Lipska 2020*).

Pogłębione studia nad literaturą przedmiotu, dotyczącą zastosowań koncepcji zarządzania wieloszczeblowego oraz aktualnych kierunków badań w studiach regionalnych, pozwoliły na sformułowanie w początkowej fazie prac nad niniejszą rozprawą jej głównego celu, którym jest ustalenie, w jakim stopniu model działania samorządu regionalnego w Polsce wpisuje się w wytyczne koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Dalsze studia literatury przedmiotu oraz wstępne wyniki badań terenowych skłoniły autora do rozszerzenia powyższego celu o określenie, jakie konsekwencje wynikają ze sposobu funkcjonowania zidentyfikowanego modelu działania samorządu regionalnego dla relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach, co należy uznać za drugi z głównych celów niniejszej rozprawy.

Cele główne pracy zostały uzupełnione o cele szczegółowe, które odpowiadają treści kolejnych rozdziałów. Do celów szczegółowych rozprawy należy: określenie kierunków ewolucji studiów regionalnych; opisanie genezy i ewolucji koncepcji zarządzania wieloszczeblowego; ustalenie kluczowych elementów polityki rządu centralnego w Polsce wobec regionów; opisanie modelu działania samorządu regionalnego w Polsce na tle systemu administracji publicznej oraz określenie funkcji samorządu województwa w badanych regionach w procesie kształtowania struktur zarządzania i polityk na szczeblu metropolitalnym.

Przed rozpoczęciem badań empirycznych sformulowano dwie hipotezy badawcze. W pierwszej z nich przyjęto, że działania samorządów regionalnych w różnym zakresie i w odmienny sposób realizują założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. W drugiej natomiast założono, że działania samorządów regionalnych związane z tworzeniem

i funkcjonowaniem struktur metropolitalnych odpowiadają założeniom koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Przyjmując pierwsze ze wskazanych powyżej założeń, uznano, że specyficzne uwarunkowania historyczne, społeczne, gospodarcze, polityczne i przestrzenne pozwolą na identyfikację różnic w zakresie sposobu funkcjonowania regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego na analizowanych obszarach. W drugim przypadku przyjęto z kolei, że instytucjonalizacja współpracy metropolitalnej jest procesem na tyle złożonym i wymagającym licznych interakcji pomiędzy aktorami na różnych poziomach zarządzania, że na analizowanym odcinku będzie się on wpisywał w ramy teoretyczne koncepcji zarządzania wieloszczeblowego.

Prace nad niniejszą rozprawą rozpoczęto w ostatnim kwartale 2017 roku. Po okresie analizy literatury przedmiotu i formułowania założeń teoretycznych rozprawy, w drugiej połowie 2019 roku rozpoczęto realizację badań terenowych, głównie na obszarze województw lubelskiego, śląskiego i pomorskiego, które trwały do grudnia 2020 roku. Rok 2021 poświęcono na przygotowanie tekstu rozprawy. Określając zasięg przestrzenny badań, należy w pierwszej kolejności wskazać na wymienione powyżej trzy regiony, ze szczególnym uwzględnieniem ukształtowanych lub kształtujących się na ich terenie obszarów metropolitalnych wokół stolic województw. W wybranych miejscach pracy autor odnosi się również do procesów oraz uwarunkowań dotyczących wszystkich regionów w kraju. Przechodząc z kolei do zasięgu czasowego badań, należy określić, że obejmuje on okres od lipca 2019 do grudnia 2020 roku. Niemniej jednak istotnym kontekstem dla prowadzonych badań były procesy społeczno-gospodarcze oraz polityczne w Polsce, które zostały zapoczątkowane w 1989 roku, a także historyczne uwarunkowania rozwoju regionalnego kraju. Przeprowadzona w rozdziale 3. analiza dokumentów strategicznych oraz agend wyborczych i wystąpień programowych Prezesów Rady Ministrów obejmuje z kolei lata 1989-2019.

Dysertacja została podzielona na pięć rozdziałów, po których zamieszczono wnioski z odniesieniem do wskazanych powyżej celów pracy oraz hipotez badawczych. Pierwszy i drugi rozdział mają charakter teoretyczny, a w rozdziałach od trzeciego do piątego omówiono wyniki przeprowadzonych przez autora badań empirycznych. W pierwszym rozdziale, opierając się na periodyzacji zaproponowanej przez Paasiego i in. (2018), przedstawiono, w jaki sposób kształtowało się w nauce podejście do prowadzenia studiów regionalnych. W opisie kolejnych etapów rozwoju studiów regionalnych zwrócono uwagę na dominujące kierunki i metody badawcze, a także główne elementy konstrukcyjne i najczęściej spotykane sposoby postrzegania regionów, mając na uwadze, że ewolucyjny charakter oraz silne umocowanie w społeczno-gospodarczym kontekście są dwoma elementami niezbędnymi do

zrozumienia stanu współczesnych studiów regionalnych (Sagan 2004b). W rozdziale drugim określono ramy teoretyczne koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Opisano w nim genezę i pierwotne założenia koncepcji, jej normatywny wymiar na szczeblu Unii Europejskiej, elementy krytyki oraz aktualne problemy i obszary badawcze, które są eksplorowane przez badaczy przy wykorzystaniu ram teoretycznych zarządzania wieloszczeblowego. Drugi rozdział pracy kończy podsumowanie z przedstawieniem schematu analitycznego pracy, w którym uwzględniono wnioski z analizy literatury przedmiotu przeprowadzonej na potrzeby odtworzenia kierunków ewolucji studiów regionalnych oraz sporządzenia charakterystyki koncepcji zarządzania wieloszczeblowego.

W rozdziałach od trzeciego do piątego skoncentrowano się na wybranych odcinkach procesów i relacji z udziałem samorządu regionalnego. W rozdziale trzecim omówiono uwarunkowania historyczne dla prowadzenia przez władze centralne polityki wobec regionów oraz przedstawiono dane dotyczące wybranych procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w polskich i europejskich regionach po 1999 roku. Stanowi to wstęp do analizy treści dokumentów strategicznych i agend partii politycznych, co pozwala na odtworzenie sposobu postrzegania przez decydentów politycznych w kraju znaczenia samorządu regionalnego i polityki regionalnej jako instrumentu realizacji zadań państwa. Na zakończenie tego rozdziału, dla zobrazowania charakteru relacji na linii rząd-samorząd regionalny, omówiono pierwszy etap procesu prac nad Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021). W rozdziale czwartym opisano ustrojowe uwarunkowania dla realizacji zadań publicznych na szczeblu regionalnym, dokonano charakterystyki regionów wybranych do badań terenowych, a także zidentyfikowano i osadzono w szerszym kontekście elementy konstrukcji regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego. W rozdziale piątym powtórzono część zastosowanych wcześniej procedur badawczych w celu uchwycenia specyfiki struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w skali metropolitalnej, występujących na obszarze badanych regionów. Wnioski w tym zakresie poprzedza opis procesów instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w badanych regionach oraz analiza funkcji samorządu regionalnego w tych procesach.

W toku prac nad rozprawą wykorzystano następujące metody badawcze: pogłębioną kwerendę literatury przedmiotu, analizę tekstów źródłowych (aktów prawnych, dokumentów strategicznych i dokumentów programowych), desk research, indywidualne oraz grupowe wywiady pogłębione oraz elementy analizy statystycznej. W toku badań terenowych wykorzystano metodologię studium przypadku (ang. *case study*) jako narzędzie umożliwiające operacjonalizację założeń teoretycznych pracy i ich empiryczną weryfikację. Pracując nad

niniejszą rozprawą, korzystano także z licznych opracowań reprezentatywnych dla kolejnych etapów ewolucji studiów regionalnych oraz studiów wykorzystujących koncepcję zarządzania wieloszczeblowego, a także posiłkowano się wynikami badań dotyczącymi procesów i zjawisk możliwych do zaobserwowania w przestrzeniach polskich regionów. Jako główne źródła inspiracji, które pozwoliły autorowi na usystematyzowanie zagadnień związanych z rozwojem koncepcji zarządzania wieloszczeblowego oraz otworzyły pole do namysłu nad możliwymi sposobami przełożenia założeń tej koncepcji na pytania stawiane respondentom podczas badań terenowych, należy uznać prace Piattoni (2010) oraz Alcantary i in. (2016).

Opracowania autorstwa Jessopa (2016a, 2016b) były natomiast kluczowe dla dostrzeżenia ograniczeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego oraz potencjalnych korzyści wynikających z osadzenia wyników badań w szerszym kontekście relacji społeczno-przestrzennych na obszarze badanych regionów. Istotne w tym zakresie były również elementy agendy badawczej formułowane przez Massey (2005), stanowiące fundament nurtu badań podkreślającego relacyjny charakter zjawisk przestrzennych. Wnioski z badań Sagan (2004b, 2017) wsparły z kolei próbę zrozumienia przez autora istoty oraz celu prowadzenia studiów regionalnych, jak również konsekwencji procesów metropolizacji dla regionalnych układów relacji i zarządzania.

1. Ewolucja koncepcji studiów regionalnych

1.1. Znaczenie i etymologia pojęcia „region”

W Wielkim Słowniku Języka Polskiego (Dubisz 2018: 52-53) przywołane zostały dwa znaczenia słowa „region”. Pierwsze z nich to „wydzielony, stosunkowo jednorodny obszar odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi”. Zgodnie z drugim jest to „jednostka podziału administracyjnego najwyższego stopnia, mająca zazwyczaj dużą samodzielność zbliżoną do autonomii”. W publikacji tej zdefiniowano ponadto pojęcie „regionu miejskiego”, czyli „obszaru związanego z miastem pod względem gospodarczym, społecznym, kulturalnym itp.” (Dubisz 2018: 52-53). W języku polskim słowo „region” ma swoje źródło w niemieckim *Region* oraz francuskim *région*, które z kolei pochodzą od łacińskiego *regio* (Sobol 1997: 948). *Regio* oznacza, w zależności od kontekstu, „kierunek, położenie, ciąg” albo „linię graniczną, granicę” (Plezia 1999: 493). W swojej genezie słowo to pochodzi od *rego* (*regere*), co oznacza „kierować, prowadzić”, ale też „rządzić, przewodzić i administrować jako władca [danego terytorium – dopisek RG.]” (Plezia 1999: 496, Simpson 1977: 510)¹. Podobnie w językach niemieckim i francuskim słowa *Region* i *région*, rozumiane, obok innych znaczeń, jako struktura przestrzenna o określonych cechach, mają swoje źródło w, odpowiednio, *regieren* i *regir* oznaczających „rządzenie, panowanie, prowadzenie” (Kunkel-Razum i in. 2003: 1290-1291, Guilbert i in. 1977: 4996-4997). Łacińskie *regere* wywodzi się od indoeuropejskiej bazy *reg-* – t.j. dosłownie „poruszać się w linii prostej”, a innymi słowami „kierować, prowadzić, rządzić”. Od łacińskiego *regere* wzięły się z kolei słowa takie jak *regent* (osoba sprawująca władzę, z autorytetem króla), *rex* (król), czy też *regnum* (panowanie) (Ayto 1990: 437).

W źródłach francuskich pierwsze zastosowanie słowa *région* datuje się na rok 1119, kiedy mnich i poeta Ph. De Thaon użył go do określenia siedliska miejscowej ludności. Pojęcie regionu, rozumianego jako kraina geograficzna wyodrębniona ze względu na swoje cechy fizyczne, pojawiło się we francuskich źródłach pisanych w roku 1380. Wzmiankę o regionie, jako jednostce podziału terytorialnego państwa, datuje się zaś na rok 1559 (Guilbert i in. 1977: 4099, 4996). Najwcześniejsze zastosowania słowa *region* w źródłach anglosaskich wskazują natomiast na jego silną konotację z łacińskim *regere*. W anglosaskich źródłach pisanych

¹ Ze względu na tematykę niniejszej pracy i fakt, że istotną wagę przywiązano w niej do relacji z udziałem przedstawicieli władzy publicznej oraz sposobów realizacji tej władzy na różnych poziomach zarządzania, warto w tym miejscu zdefiniować również pojęcie „władzy”. Przyjmując definicję zaproponowaną przez Webera (2002: 39), należy uznać, że „władza oznacza szansę przeprowadzenia swej woli, także wbrew oporowi, w ramach pewnego stosunku społecznego, bez względu na to, na czym ta szansa polega”.

sięgających lat 1330 i 1385 pojawia się słowo *region* w rozumieniu „państwa” lub „królestwa”, a także „obszaru ziemi, terytorium”, nieco później – *region* jako „władztwo” albo „rząd sprawujący władzę w królestwie” (źródła z około 1400 i 1470 roku). Pierwsze zastosowanie tego pojęcia w odniesieniu do elementu podziału terytorialnego miasta lub dzielnicy datuje się natomiast na rok 1593 (*The Oxford ...* 1970: 871).

Oprócz przytoczonych przykładów, mówiących o pierwszych zastosowaniach słowa „region” jeszcze w czasach starożytnych lub w epoce nowożytnej, wskazane powyżej źródła mówią również o szeregu współczesnych zastosowań tego pojęcia. Warto wymienić wybrane z nich, żeby zobrazować, o jakich rodzajach regionów pisze się w dyskursie naukowym i publicznym. Są to np.: region wojskowy i obronny; region jako strefa kontroli; region nawigacyjny, region ekonomiczny, gospodarczy, przemysłowy i turystyczny; region naturalny, geograficzny i klimatyczny; region autonomiczny, czy wreszcie region jako obszar, do którego adresowane są programy realizowane przez instytucje publiczne (Sinclair 1995: 1391, Kunkel-Razum i in. 2003: 1291, Guilbert i in. 1977: 4996, Dubisz 2018: 52-53).

1.2. Tradycyjna geografia regionalna

Tradycyjna geografia regionalna, jak pisze Suliborski (2016), była obok geografii ogólnej jedną z dwóch podstawowych idei geografii jako dziedziny wiedzy o zróżnicowaniu ogólnym Ziemi. Hartshorne (1939) wskazuje, że już pod koniec XVIII wieku, w początkach współczesnej geografii, badacze zastanawiali się nad naturą podziału jednostek terytorialnych, które stanowiły obiekt ich analiz. Jak z kolei wskazują Paasi i in. (2018: 1), „region i terytorium są głównymi słowami-kluczami w myśleniu geograficznym, metodologii i praktyce badawczej od czasu instytucjonalizacji geografii jako dyscypliny akademickiej na koniec XIX wieku”. Przełom XIX i XX wieku, jak również pierwsza połowa wieku XX to okres tradycyjnej geografii regionalnej i zarazem początek pogłębionej oraz usystematyzowanej analizy regionów. Głównym celem badawczym stało się wówczas poszukiwanie specyfiki i odmienności regionalnej, a podstawą regionalnych delimitacji były bariery środowiskowe i granice jednostek fizyczno-geograficznych (Sagan 2004b). Znaczącym wkładem w rozwój myśli geograficznej w okresie tradycyjnej geografii regionalnej było odchodzenie od dualistycznego postrzegania rzeczywistości w dychotomii człowiek-przyroda i przejście do analizy relacji pomiędzy tymi, odrębnymi wcześniej w perspektywie badaczy, światami.

Podejście chorologiczne w tradycyjnej geografii zakładało dążenie do formułowania całościowych podejść o charakterze syntez regionalnych. Regiony traktowano raczej jako

zamkniętą całość i nie poszukiwano uniwersalnych praw i zależności zachodzących między obszarami w różnych częściach państw czy też kontynentów (Chojnicki 1973, Węclawowicz, 2007). Zwracając uwagę na główne różnice w sposobie opisywania regionów w tradycyjnych i współczesnych studiach regionalnych, Agnew (2018) wskazuje, że obecnie, inaczej niż miało to miejsce w tradycyjnej geografii, region jest umiejscawiany w szerokim otoczeniu zjawisk społeczno-przestrzennych. Zwraca również uwagę na fakt, że w ostatecznej instancji o sposobie powstawania i funkcjonowania regionu (np. relacji społecznych, gospodarki, systemu instytucjonalnego) nie decydują uwarunkowania środowiskowe i fizyczne, na których opisie koncentrowano się w sposób szczególny w pierwszej fazie rozwoju geografii, ale działania człowieka i relacje społeczno-przestrzenne, w których bierze udział.

Omawiając początki geografii regionalnej w pierwszej kolejności należy skoncentrować się na dorobku szkoły francuskiej, a przede wszystkim jej fundatora V. de la Blache'a i kontynuatorów jego myśli. Buttimer (1971) wskazuje, że francuska szkoła geografii człowieka jest jednym z najbogatszych źródeł idei na temat społeczeństwa i jego otoczenia. Autorka ta w zajmujący sposób opisuje korzenie tradycji *vidaliańskiej*, a także przenikania, zależności i inspiracje, które wpłynęły na prace kolejnych autorów. Buttimer (1971) sięga między innymi do prac J. Bodina, Monteskiusza i Rousseau, odwołuje się do źródeł społecznego podejścia w nauce i stara się oddać złożoność rozwoju nauk społecznych w drugiej połowie XIX wieku. Jako szczególnie istotne dla rozwoju nowożytnej francuskiej geografii i myśli V. de la Blache'a, Buttimer (1971) wymienia między innymi dorobek F. Le Play'a – pioniera ogólnego podejścia do nauk społecznych, który jako pierwszy opracował empiryczny model badań relacji pomiędzy społeczeństwem i jego najbliższym otoczeniem geograficznym, a także E. Lavasseura (nie-geografa, statystyka i ekonomista), który, odrzucając deterministyczną interpretację relacji człowiek-natura, rozwinął zasadę wolności człowieka jako kluczową dla rozwoju społeczno-ekonomicznego. Do naukowców, których prace w istotny sposób wpłynęły na prace V. de la Blache'a, Buttimer (1971) zalicza również A. von Humboldta i C. Rittera.

Cytowana wyżej autorka odwołuje się również do podstawowej wówczas dla nauk społecznych i przyrodniczych debaty nad narzędziami i modelami analitycznymi, odnoszącymi się do zróżnicowania społeczeństw żyjących na różnych obszarach. Przedmiotem analizy antropogeograficznej, której jednym z prekursorów był F. Ratzel, było przede wszystkim opisanie rozmieszczenia i grupowania ludzi na ziemi, wyjaśnienie zasad tych przemieszczeń w ujęciu historycznym z uwzględnieniem uwarunkowań fizycznych (przyrodniczych) oraz ocena wpływu uwarunkowań przyrodniczych na społeczeństwo (Buttimer 1971). E. Durkheim z kolei koncentrował się w pierwszej kolejności na faktach, które dotyczą substancji społecznej

tworzonej przez jednostki. Było to podejście nazywane morfologią społeczną. Zdaniem Durkheima faktycznym wyzwaniem stojącym przed badaczami nie jest analiza krajobrazu przyrodniczego, ale czynników, które wpływają na społeczeństwa osiedlające się na danym terenie (Buttimer 1971). Jak twierdzi Buttimer (1971), w dorobku V. de la Blache'a można dostrzec zarówno echa prac Ratzela (szczegółowa analiza relacji pomiędzy grupą a jej otoczeniem przyrodniczym), jak i Durkheima (koncentracja na zasobach niezbędnych do funkcjonowania grup społecznych).

Według V. de la Blache'a (1965: 3-4) „geografia człowieka (...) nie powinna być kontrastowana z geografą, z której wyklucza się ludzkie interesy. Takie podejście istnieje bowiem tylko w głowach specjalistów. Nasza nauka oferuje nową koncepcję zależności pomiędzy ziemią a człowiekiem, koncepcję będącą rezultatem bardziej syntetycznej wiedzy na temat fizycznych praw rządzących naszą ziemią i relacji pomiędzy jednostkami, które ją zamieszkują”. Dostrzegając potrzebę całościowej analizy relacji zachodzących pomiędzy jednostkami, społeczeństwami i środowiskiem przyrodniczym, w jakim funkcjonują, ten francuski geograf sformułował pojęcie stylów życia (fr. *genres de vie*). Było to najważniejsze w jego badaniach narzędzie analityczne. Jak pisze Buttimer (1971: 41), „style życia stanowiły produkt i odbicie cywilizacji, były rezultatem fizycznych (przyrodniczych), historycznych i społecznych wpływów na człowieka i jego otoczenie w określonych miejscach”. Odtwarzanie regionalnych stylów życia (na początku przedmiotem jego badań stały się w szczególności małe wiejskie społeczności we Francji) było dla V. de la Blache'a punktem wyjścia do formułowania generalizacji na temat relacji pomiędzy człowiekiem a środowiskiem, w którym żyje (fr. *milieu*). Sposób rozumienia pojęcia regionu w dorobku francuskiej geografii regionalnej i w myśli V. de la Blache'a trafnie opisała Rembowska (2013). Jej zdaniem za region uznawano wówczas „niepowtarzalną całość obejmującą obszar zamieszkiwany przez ludzi o podobnych sposobach odczuwania świata, myślenia i działania” (Rembowska 2013: 182).

Dobłą ilustracją szerokiego ujęcia geografii człowieka w myśli V. de la Blache'a jest przekrój tematów poruszanych w jego „Zasadach geografii człowieka” (ang. „*Principles of human geography*” 1965). Są to kolejno: rozmieszczenie ludności, elementy cywilizacji (między innymi: przedmioty i surowce, środki żywienia, skupiska ludzkie), transport i cyrkulacja (drogi, koleje, transport morski). Jak pisze Buttimer (1971), cyrkulacja, dyfuzja, regionalna specjalizacja czy sieci miast były tymi pojęciami, za pomocą których V. de la Blache kreślił obraz miejskiego i przemysłowego świata, a celem geografii społecznej (fr. *geographie de la civilisation*) miało być dostrzeżenie, w jaki sposób fizyczne i biologiczne uwarunkowania znajdują odbicie w życiu społecznym. Prace „ojca francuskiej geografii regionalnej” stanowiły

ważne źródło inspiracji dla wielu badaczy, takich jak m.in. Chally, Le Cannou, J. Gottmann, czy Gourou. Buttimer (1971) uważa, że czterej wymienieni autorzy byli ostatnimi, którzy (przed okresem dominacji ekonomicznego podejścia zgodnego z założeniami Regional Science) w swoich badaniach opowiadali się za holistycznym ujęciem problematyki regionalnej, odwołując się przy tym do tradycji *vidaliańskiej*.

Podobny do opisanego powyżej sposób postrzegania pojęcia regionu i studiów regionalnych jest obecny w pracach Herbertsona (1899) oraz Hartshorne'a (1939). Pierwszy z nich za punkt wyjścia swoich badań przyjmuje stwierdzenie, że tym, co w największym stopniu determinuje sposób życia człowieka, są warunki naturalne i klimatyczne, w których żyje. Następnie Herbertson (1899) opisuje regiony klimatyczne występujące na ziemi, by w dalszej części swojej pracy przejść do analizy działalności człowieka w dziedzinach takich jak rolnictwo, handel i transport, czy też do opisu dystrybucji pracy w ujęciu klasowym. Holistyczne podejście do studiów regionalnych widać również w najczęściej przywoływanej w literaturze przedmiotu publikacji Hartshorne'a, czyli w „Naturze geografii (...)” (1939). Autor ten istotną uwagę poświęca w swojej pracy uzasadnieniu i metodom podziału świata na regiony, przede wszystkim w oparciu o charakterystyczne cechy przyrodnicze. Poszukując jednak adekwatnej do rzeczywistości definicji regionu, dochodzi do wniosku, że jest to zadanie niewykonalne, a każdy z podziałów jest silnie uzależniony od subiektywnej oceny badacza lub celu, dla którego definicja jest formułowana (Hartshorne 1939).

Kilka twierdzeń sformułowanych przez Hartshorne'a (1939) w sposób szczególny zdaje się nie tracić na aktualności. Jako cel geografii regionalnej amerykański naukowiec wskazuje dążenie do zdobywania wiedzy o świecie z uwzględnieniem zróżnicowanego sposobu rozwoju regionów o odmiennych charakterystykach w różnych rejonach świata. Opisując cechy (przede wszystkim o charakterze przyrodniczym, ale też kulturowym), które w jego przekonaniu mogą stanowić podstawę klasyfikacji regionów (na przykład ze względu na występującą na ich terenie roślinność czy rzeźbę terenu), Hartshorne zwraca uwagę na element, który trudno uchwycić przy formułowaniu tego typu podziałów. Jest nim położenie danego regionu w odniesieniu do innych regionów na świecie (znajdujących się zarówno blisko, jak i daleko od obiektu analizy). Jak pisze Hartshorne (1939: 365), „powinniśmy przejść od systemów klasyfikujących obszary do systemu, który dostrzega określone obszary w ich rzeczywistej lokalizacji”. Cytowany tu autor stwierdza również, odpowiadając na pytanie o właściwą skalę prowadzenia analiz regionalnych, że jest ona podporządkowana końcowym efektom, kontekstowi regionalnemu badań i niemożliwe jest określenie *a priori* najmniejszego terytorialnie obszaru zainteresowania badacza (Hartshorne 1939). W schemacie

zaproponowanym przez Hartshorne'a (1939) geografia regionalna stanowi skoncentrowane terytorialnie odbicie obszarów badań podejmowanych przez geografię w ujęciu systemowym.

Odnosząc się do początków i etapów rozwoju polskiej geografii społeczno-ekonomicznej, Lisowski (2012, 2016) wskazał na jej ewolucję od geografii handlowej w połowie XIX wieku, poprzez antropogeografię w I połowie XX wieku, do geografii ekonomicznej i geografii społeczno-ekonomicznej w II połowie ub.w. Ormicki (1932: 121) natomiast, opisując stan „polskiej myśli geograficzno-gospodarczej”, wskazywał na dwa przeciwstawne kierunki badań. W pierwszym zmierzano do ich regionalizacji i zakładano równomierne korzystanie z dorobku nauk przyrodniczych oraz ekonomicznych. W drugim kładziono zdaniem Ormickiego (1932: 121) zbyt silny nacisk na „momenty ekonomiczne” i przez to gorzej radzono sobie ze zjawiskami o charakterze przestrzennym.

1.3. Regional Science

Jak pisze Agnew (2018), po drugiej wojnie światowej odrzucono koncepcję regionu rozumianego jako część terytorium kraju. Był to też moment, w którym geografowie regionalni utracili kontrolę nad stosowaniem koncepcji regionu, a wraz z nadejściem zimnej wojny w nauce zaczęły się pojawiać jej bardziej ekspansywne i instrumentalne zastosowania. Lata 50., 60. i 70. ubiegłego stulecia to okres dominacji w studiach regionalnych metod ilościowych i statystycznych, odejścia od prób syntetycznego opisu zjawisk na rzecz opracowań o charakterze specjalistycznym, a także ujmowania regionu w kategoriach ekonomicznych i funkcjonalnych.

Podejście Regional Science było budowane nie tyle w opozycji, ile raczej niezależnie od założeń społecznie zakorzenionej tradycyjnej geografii regionalnej. Twórcą szkoły Regional Science był amerykański naukowiec W. Isard. W przedmowie do polskiego wydania najważniejszej pracy Isarda, czyli „Metod analizy regionalnej”, Dziewoński (1965) charakteryzował co prawda Regional Science jako naukę społeczną, ale zwracał przy tym uwagę na fakt, że koncentruje się ona na przestrzennych aspektach badanych zjawisk i w większym zakresie niż na przykład geografia kładzie nacisk na metodologię prowadzenia badań, która obejmuje konstrukcję modeli teoretycznych oraz sprawdzenie tych modeli przy użyciu metod statystycznych.

Isard (1965), nawiązując do dorobku takich badaczy jak A. Weber, T. Palander, czy W. Christaller (Ponsard 1983, Essletzbichler 2011), szczegółowo i z odwołaniem do licznych przykładów opisał m.in. metody analizy lokalizacji przemysłu, modele wzajemnego ciążenia,

potencjału i wzajemnego oddziaływania w przestrzeni, czy też założenia międzyregionalnego programowania liniowego. Ambicją Isarda (1965) było stworzenie teorii lokalizacji i ekonomii przestrzennej odnoszącej się do rozmieszczenia produkcji, zasięgu rynków, zagospodarowania przestrzeni, handlu i struktury urbanistycznej. Na wstępie swoich rozważań Isard zwracał uwagę na występowanie czynników kulturowych, społecznych oraz politycznych, czy wreszcie znaczenie procesów historycznych i czynnika czasu dla regionalnego zróżnicowania rynków oraz poziomu dobrobytu mieszkańców. Inaczej jednak niż miało to miejsce w tradycyjnej geografii regionalnej, określił on przedmiot swoich badań – była to analiza układów gospodarczych. Kompleksowe i prowadzone z wykorzystaniem metod ilościowych podejście do analizy przestrzennej, w której cechy danego obszaru determinują produktywność działających tam podmiotów, miało umożliwić zrozumienie mechanizmów stojących za rozwojem określonych miast czy regionów (Nijkamp i in. 2015). Prace Isarda przez dziesięciolecia stanowiły ważną inspirację dla badaczy zajmujących się procesami metropolizacji, koncentracji ośrodków przemysłowych, czy też dysproporcji regionalnych (np. Gorter i Nijkamp 2001).

Podobną do Isarda koncepcję prowadzenia studiów geograficznych zaproponowali Haggett i in. (1977). Wskazywali oni, że zadaniem geografii, poza badaniami relacji człowiek-środowisko naturalne, a także przestrzennej organizacji działalności człowieka polegającej na wykorzystywaniu zasobów regionów, powinno być poszukiwanie przestrzennie skoncentrowanych rozwiązań dla problemów rozwojowych, przed jakimi stają społeczeństwa. Swoje podejście do studiów regionalnych Haggett i in. (1977) opierają na metodach ilościowych i charakteryzują je jako pozytywistyczne i makroregionalne, z koncentracją na dużych populacjach, a nie perspektywie jednostek. W strukturze dyscyplin naukowych Haggett i in. (1977: 11) w ramach obszarów zainteresowania Regional Science sytuują planowanie regionalne, geografie populacji, ekonomię regionalną i wzrost regionalny, określając je jako dziedziny związane zarówno z naukami ekonomicznymi, jak i planowaniem. Regional Science jest ich zdaniem kluczowym zewnętrznym powiązaniem geografii człowieka, opierającej się na triadzie: analizy ekologiczne, organizacja przestrzenna, kompleksy regionalne. Według Haggetta i in. (1977) podstawowymi przestrzeniami analizy w geografii człowieka są regiony. Wskazani autorzy wyróżniają ich trzy główne typy: regiony homogeniczne (obszary charakterystyczne ze względu na swoje specyficzne cechy, np. regiony rolnicze), węzłowe (regiony definiowane przez pryzmat powiązań z innymi obszarami) oraz planistyczne (delimitowane na potrzeby administrowania i organizacji instytucjonalnej; powinny one jak najdokładniej pokrywać się z granicami wymienionych wcześniej dwóch typów regionów).

Ujmowanie regionu w kategoriach ekonomicznych było w omawianym okresie charakterystyczne również dla dorobku polskiej myśli geograficznej. Wyrazem tego było m.in. nadanie podczas zjazdu polskich geografów w Osiecznej w 1955 roku nazwy „geografii ekonomicznej” działowi geografii skupiającemu się na elementach relacji społeczno-przestrzennych. Kierunki badań w ramach geografii ekonomicznej powiązano z głównym celem rozwoju państwa, jakim była maksymalizacja produkcji. Ludności przyznano w związku z tym „status czynnika produkcji jako siły nabywczej i nabywcy dóbr oraz składnika domostwa i miejsc zamieszkania” (Lisowski 2012: 176). Na gruncie ideologicznym rozpoczęto z kolei „starania o rozwój marksistowskiej geografii ekonomicznej w Polsce”, budowanej w kontrze do „szeroko rozpowszechnionej burżuazyjnej geografii międzywojennej” (Leszczycki 1956: 463). Do realizacji przytoczonego wcześniej głównego celu państwa konieczne było zaplanowanie rozmieszczenia zakładów przemysłowych, czy też analiza poszczególnych sektorów produkcji albo zasadności budowy nowej infrastruktury. Geografia ekonomiczna była nauką usytuowaną najbliżej tych problemów, stąd też jej bardzo szybki rozwój instytucjonalny w latach 60. i 70. ub.w. (Lisowski 2016).

Jako przykłady badań odpowiadających założeniom koncepcji Regional Science można wskazać np. opracowania o charakterze teoretycznym (Chojnicki 1970, Wróbel 1965), analizy dotyczące wyznaczania granic regionów (Czyż 1967, Wróbel 1956), przepływu towarów (Chojnicki 1964) albo też znaczenia miast w strukturze gospodarczej kraju (Eberhardt 1968, 1970), czy też badania odnoszące się do problemów takich jak warunki życia ludności (Leszczycki i Tokarski 1970). Sagan (2004a) zwraca uwagę na znaczenie dla ówczesnej geografii regionalnej oraz na użyteczność we współczesnych badaniach koncepcji regionu jako narzędzia działania, sformułowanej przez Dziewońskiego (1967). Autor ten, odwołując się do opublikowanych w 1960 roku wyników prac Komisji Metod Regionalizacji Ekonomicznej, działającej w strukturach Międzynarodowej Unii Geograficznej, zaproponował stosowanie w badaniach trzech ujęć regionu (w ramach każdego z nich region jest rozumiany jako część większego obszaru). Tymi ujęciami są: region-narzędzie badania (przykładem może być region statystyczny), region-narzędzie działania (region administracyjny albo planistyczny) oraz region-narzędzie poznania (region obiektywny). Co ciekawe, Kukliński już w połowie lat 70. ub.w. zwracał uwagę na malejącą popularność koncepcji Regional Science ze względu na jej zdominowanie przez dyskusje nad metodami prowadzenia badań, a w związku z tym – ograniczoną zdolność uchwycenia faktycznych problemów występujących w przestrzeni. Odpowiedzią na te problemy miały być m.in. analizy porównawcze, pozwalające uchwycić istotę merytorycznych pytań i dylematów związanych z prowadzeniem polityki regionalnej,

a nie koncentrować się w pierwszej kolejności na metodach badawczych (Kukliński 1976a, 1976b).

1.4. Nowa Geografia Regionalna

Ugruntowanie w studiach regionalnych silnie pozytywistycznego i zawężonego metodologicznie podejścia Regional Science doprowadziło do znikania z ich agendy badawczej m.in. tematów dotyczących kształtowania się dynamiki relacji władzy. Ponadto studia regionalne jako dyscyplina naukowa zostały pozbawione możliwości uwzględniania w analizach subiektywnej perspektywy działań człowieka (Paasi i Metzger 2017). Po czasie dominacji w dyskursie naukowym myślenia o regionie głównie w kategoriach ekonomicznych, w okresie nowej geografii regionalnej zaczęto poszukiwać innych metod analizy zjawisk i relacji społeczno-przestrzennych. W nowej koncepcji, coraz częściej stosowanej w latach 80. i 90. ubiegłego wieku, ale też stanowiącej obecnie ważny punkt odniesienia dla badaczy, w centrum uwagi znalazły się relacje społeczne i wpływ, jaki ma na nie dane terytorium. Nowa geografia regionalna była inspirowana między innymi radykalnym, marksistowskim nurtem w naukach społecznych (Harvey 1973, Peet 1978).

Nowa geografia regionalna – poprzez dążenie do syntezy i holistyczne spojrzenie na obszar badania – nawiązywała do prac z okresu tradycyjnej geografii regionalnej, w sposób fundamentalny jednak poszerzając pole badawcze i dodając do niego nowe konteksty. Dostrzeżono wówczas znaczenie kultury, tożsamości i identyfikacji mieszkańców z regionem. Postulowano humanistyczne podejście do prowadzonych analiz, a dominującą metodą stał się opis. Zamiast analizy zjawisk zachodzących w przestrzeni regionalnej w ujęciu statycznym dążono do uchwycenia ich dynamiki i perspektywy długiego trwania. Oznaczało to poszukiwanie i uwzględnianie w badaniach zależności oraz ciągów przyczynowo-skutkowych pomiędzy procesami historycznymi i relacjami społeczno-przestrzennymi na danym terytorium. W ujęciu radykalnym region był traktowany jako element sieci przepływów niezwiązanych z terytorium (obszarem zamkniętym sztywnymi oraz sztucznymi granicami narzuconymi przez człowieka).

Ważnym kontekstem dla formułowania nowego podejścia do geografii regionalnej były procesy zachodzące w gospodarce – przechodzenie od fordyzmu (masowej produkcji i gospodarki przemysłowej) do postfordyzmu (gospodarki opartej na wiedzy), a także zmiany kulturowo-cywilizacyjne związane z kształtowaniem się społeczeństwa ponowoczesnego (postmodernistycznego). Maik (2016), zastanawiając się nad wpływem filozofii

postmodernistycznej na geografię społeczno-ekonomiczną, zauważa, że należy mówić raczej o zwrocie postmodernistycznym w geografii, a nie geografii postmodernistycznej jako takiej. Wyrazem tego zwrotu było jego zdaniem przede wszystkim nowe podejście do prowadzenia studiów miejskich i geografii kultury, a także próby rekonceptualizacji przestrzeni i relacji pomiędzy przestrzenią, czasem i społeczeństwem. Lisowski (2012) z kolei uważa, że uspołecznienie geografii w opisywanym okresie pogłębiło przemiany filozoficzno-metodologiczne i wpłynęło korzystnie na wizerunek całej dyscypliny.

Wójcik wskazuje na dwie grupy czynników stanowiących genezę nowej geografii regionalnej, traktując to podejście jako odpowiedź na trwający od końca lat 40. XX wieku kryzys w studiach regionalnych. Do pierwszej z grup autor ten zalicza reakcję geografii człowieka na wielość, różnorodność i tempo przemian zachodzących w różnych skalach przestrzennych. Polegała ona, jak pisze Wójcik, na obudowaniu teorią społeczną zjawisk zachodzących w przestrzeni. Do drugiej natomiast należą przemiany związane z rozwojem i oddziaływaniem procesów globalizacji, wpływającymi na społeczną mobilność, kontakty międzyludzkie, przepływy kapitału, czy też multikulturalizm (Wójcik 2011).

Założenia nowej geografii regionalnej przedstawił Thrift (1983, 1990, 1991, 1993, 1998). Jego prace były później wielokrotnie rozwijane i interpretowane, m.in. przez Gilbert (1988) i Sayera (1989), czy też w studiach przypadku opracowanych przez Soję (1986) i Gregory'ego (1988). Założenia nowego podejścia do geografii regionalnej znalazły swoje odzwierciedlenie w pracach dotyczących relacji społeczno-przestrzennych w polskich miastach (Sagan 2001, Węclawowicz 1998), czy też zrównoważonego rozwoju i konfliktów środowiskowych (Parysek i Dutkowski 1991, Dutkowski 1995). Wcześniej wiele uwagi dylematom związanym z rozwojem myśli geograficznej w duchu humanistycznym i radykalnym poświęcił Dramowicz (1984a, 1984b, 1984c).

Żeby odpowiednio zrozumieć genezę nowej geografii regionalnej, jej główne założenia, a także nowy sposób postrzegania regionu w geografii człowieka charakterystyczny dla tego okresu, warto nieco dłużej zatrzymać się przy klasycznej dla rozwoju tej dyscypliny pracy Thrifta (1983). Nowa, odbudowana geografia regionalna (ang. *reconstructed regional geography*) stanowi dla tego autora ważny element agendy badawczej realizującej założenia zarysowanej przez niego teorii społecznej. Thrift (1983) zaczyna swój wywód od wskazania – kluczowego jego zdaniem – problemu wynikającego z coraz szerszego zainteresowania geografów człowieka teorią społeczną. Problem ten polega na trudności związanej z odniesieniem abstrakcyjnych generalizacji, dotyczących zjawisk społecznych, do właściwości konkretnych miejsc w określonym czasie i do działań jednostek, które tam się

znajdują (zob. Sayer 1979, 1984). Według Thrifta (1983) wcześniej geografowie człowieka zbyt często uznawali – rozłącznie – albo strukturę społeczną (ang. *social structure*), albo zdolność człowieka do działania (ang. *human agency*) za czynniki w decydującym stopniu wyjaśniające zjawiska zachodzące w przestrzeni.

Wyjście z dualizmu w wyjaśnianiu zjawisk zachodzących w przestrzeni – pomiędzy skrajnym determinizmem, w którym, zdaniem marksistów, funkcjonuje społeczeństwo kapitalistyczne, a woluntaryzmem kapitalistycznej jednostki – jest według Thrifta (1983) możliwe dzięki spojrzeniu w kierunku teorii strukturacji, mającej połączyć obydwa podejścia. Thrift (1983), opierając się na wspólnych założeniach prac R. Bhaskara, A. Giddensa, P. Bourdieu i D. Laydera, konstruuje zręby agendy badawczej w ramach teorii działań społecznych osadzonych w przestrzeni i czasie (*A Non-Functionalist Theory of Social Action in Space and Time*). Jako kluczowe dla realizacji założeń tej teorii cytowany tu autor uznaje jedność przedmiotu badania wśród dyscyplin takich jak historia społeczna, socjologia historyczna, antropologia historyczna, geografia człowieka i socjologia regionalna, jak również elementarną wagę pogłębionych badań empirycznych (Thrift 1983).

Rekonstrukcja geografii regionalnej ma zdaniem Thrifta (1983) polegać nie tylko na równoczesnej koncentracji agendy badawczej na strukturach i praktykach społecznych w określonych lokalizacjach, ale również na uznaniu tej dyscypliny za przedmiot i cel teorii społecznego działania. Thrift (1983), odwołując się do prac Hellera (1982) i Giddensa (1979, 1981), uznaje region za strukturę złożoną z wielu połączonych ze sobą miejsc interakcji pomiędzy jednostkami, na którą wpływ mają korelacje instytucjonalne i konstrukcja społeczna. Region jest zarówno miejscem, w którym stykają się struktura społeczna i działania jednostki, jak i generatorem oraz nośnikiem tej struktury. Region wreszcie kształtuje życie ludzi w danym miejscu i czasie: oddziela jedne społeczności od innych (na przykład ze względu na ograniczenia związane z przemieszczaniem); stanowi główną arenę interakcji z innymi ludźmi i zapewnia ramy codziennych aktywności; a także, co najistotniejsze, jest głównym miejscem socjalizacji rozumianej jako przyswajanie i zmienianie określonych wzorców zachowań (Thrift 1983).

Gilbert (1988) z kolei wskazuje na trzy główne sposoby postrzegania regionu przez geografów społecznych w dobie nowej geografii regionalnej. Według pierwszego z nich region to forma organizacji przestrzennej procesów społecznych związanych ze sposobami produkcji (lokalna odpowiedź na procesy generowane przez kapitalizm), zgodnie z drugim – przedmiot społecznej identyfikacji, a z trzecim – podłoże interakcji społecznych. Co ważne, dla Gilbert (1988) istotnym celem nowej geografii regionalnej, niemniej ważnym od formułowania założeń

teoretycznych i prowadzenia badań empirycznych, jest uczynienie tej dyscypliny przydatną dla społeczeństwa, np. poprzez podejmowanie tematów związanych z nierównościami społecznymi czy też regionalizacją społecznego podziału pracy (por. np. Massey i in. 1976, Massey 1979, Pudup 1988). Kluczowe dla okresu nowej geografii regionalnej jest również dostrzeżenie współzależności i wielopoziomowych powiązań pomiędzy przestrzeniami regionalnymi (Massey i Allen 1984).

Sagan (2004b) podkreśla natomiast jak istotne znaczenie dla kształtowania dyscypliny miały prace Sayera (1989, 1991), skoncentrowane na metodologii badań regionalnych. Autor ten skupił się na opisanu – pozornie jego zdaniem – niemożliwych do pogodzenia sprzeczności na gruncie geografii człowieka. Pierwsza z nich dotyczy rozbieżności pomiędzy podejściem idiograficznym (opartym na dążeniu do obiektywizacji, generalizacji i formułowania teorii) a nomotetycznym (charakterystycznym dla nauk empirycznych, subiektywnym, opartym na konkretnych przypadkach). Zdaniem Sayera (1989) obydwa podejścia nie powinny być traktowane jako konkurencja, a raczej jako część tego samego kontinuum. Druga ze zidentyfikowanych przez Sayera (1989) fałszywych sprzeczności odnosi się do metod badawczych: pomiędzy narracją (opartą na identyfikacji łańcucha przyczynowego wydarzeń) a analizą (z próbami uchwycenia konkretnych historii świadczących o strukturach i mechanizmach replikujących się szeroko w przestrzeniach regionalnych). Zdaniem Sayera (1989) tylko znalezienie pomostu pomiędzy narracją a analizą może pozwolić na rozwój krytycznej geografii regionalnej, czy też innymi słowami – krytycznych, skonkretyzowanych studiów geohistorycznych (por. Jonas 1988). Zadaniem dla badaczy w dobie nowej geografii regionalnej stało się zatem rozważne korzystanie z wyżej opisanych instrumentarium badawczych w celu weryfikowania, w jaki sposób stosunki społeczne, struktury instytucjonalne, ideologie, symbole oraz tożsamości spotykają się w dyskursach i praktykach, które prowadzą do powstawania, istnienia i zanikania miejsc oraz regionów (Paasi 1991, 2002). Postulowany powyżej problemowy i metodologiczny eklektyzm można uznać, jak robi to Wójcik (2011), za słabość podejść w ramach nowej geografii regionalnej. Ten sam autor, podsumowując założenia tego nurtu, wskazuje jednak również na jego walory, za najważniejszy uznając koncentrację na procesie powstawania regionów (a nie, jak miało to miejsce wcześniej, pytaniu o to, czym są regiony) oraz skupienie na regionach jako społeczno-terytorialnych całościach, możliwych do rozróżnienia ze względu na ich odmienną genezę, strukturę i kształtujące je procesy (Wójcik 2011).

1.5. Nowy regionalizm

W latach 90. ub.w. główne kierunki badań w ramach studiów regionalnych były wyznaczane nie tylko przez opisane wcześniej założenia nowej geografii regionalnej, ale również nowego regionalizmu. Hettne i Söderbaum (1998) łączą rozwój nowego regionalizmu z ponownym odkryciem koncepcji regionu w naukach społecznych, które miało miejsce w latach 80. ubiegłego stulecia, kontrastując je ze „starym regionalizmem” lat 50., 60. i 70. (por. Väyrynen 2003). Söderbaum (2003) uznaje nowy regionalizm, rozumiany jako zbiór formalnych i nieformalnych powiązań na średnim szczeblu, za centralny aspekt nowych międzynarodowych i ponadnarodowych relacji. Jako historyczne konteksty, z którymi należy wiązać nowy regionalizm, Hettne i Söderbaum (1998, 2002) wskazują: przejście ze świata bipolarnego (opartego o dwie strony tzw. „żelaznej kurtyny”) do świata wielobiegunowego, z rosnącą rolą ośrodków wzrostu np. w krajach Dalekiego Wschodu, co wiąże się z nowymi relacjami władzy i nowymi zasadami podziału pracy; relatywne osłabienie hegemonii Stanów Zjednoczonych na arenie globalnej i raczej przychylny w tym kraju stosunek do idei regionalizmu; erozję westfalskiego systemu państw narodowych wraz ze wzrostem współzależności oraz globalizacją; zmianę w systemach ekonomicznych (w kierunku modelu neoliberalnego) i politycznych w krajach rozwijających się, jak również w krajach postkomunistycznych. W Polsce w opisywanym okresie głównym obszarem zainteresowania studiów regionalnych były różne wymiary transformacji ustroju państwa oraz systemu społeczno-gospodarczego, której ważnym elementem miały być reforma terytorialna i związane z integracją europejską budowanie innowacyjnych i konkurencyjnych systemów regionalnych (patrz np. Gorzelak 1989, 1995, 1998; Gorzelak i Kukliński 1992; Churski 2004, 2008; Churski i Strykiewicz 2006).

Główne założenia koncepcji nowego regionalizmu można odtworzyć w oparciu o prace Ohmae (1995) i Storpera (1997). Drugi z wymienionych autorów opiera się na założeniu, że region przede wszystkim pełni funkcję miejsca, w którym koncentrują się nietransakcyjne współzależności pomiędzy różnymi aktorami (tj. firmami, kadra kierowniczą, instytucjami publicznymi, liderami politycznymi, osobami fizycznymi). Współzależności te przyjmują formę konwencji, nieformalnych zasad oraz zwyczajów. To one determinują zachowania aktorów w dobie niepewności, postępującej globalizacji i gospodarki informacyjnej. Stanowią też konstytutywną cechę zasobów specyficznych dla danego regionu. To relacje i współzależności stanowią również zdaniem Storpera centralną formę niedoboru we współczesnym kapitalizmie (Storper 1997).

Przechodząc do założeń metodologicznych, Storper uznaje, że podstawą ekonomii regionalnej był od lat 70. do początku lat 90. XX wieku paradygmat oparty na triadzie „technologia-organizacja-terytorium”. Jak jednak zauważa ten sam autor, wskazany powyżej paradygmat wyczerpał się wobec coraz bardziej dynamicznych procesów zachodzących w skali globalnej. Storper posługuje się metaforą systemów gospodarczych jako zaprogramowanych maszyn, działających w ściśle zdeterminowanych sposób, żeby opisać zarówno odchodzący w przeszłość dominujący model masowej produkcji, jak i badań ekonomicznych. Nowe podejście ma się z kolei opierać na postrzeganiu gospodarki jako systemu relacji, a procesu ekonomicznego – jako konwersacji i koordynacji. Jego elementami nie powinny być przedmioty, ale zwrotne (sprzężone ze sobą) działania aktorów, zarówno kolektywnych, jak i indywidualnych. Celem gospodarki staje się wobec tego nie tylko akumulacja zasobów materialnych, ale również zasobów relacji. Te z kolei mają służyć do budowy regionalnych systemów innowacji i „uczenia się” regionów, pozwalając na skuteczną konkurencję międzyregionalną (Storper 1997). Do podobnych pojęć odnosi się Ohmae, kiedy uznaje technologię za główny czynnik decydujący o kształcie współczesnej gospodarki, opierającej się o cztery kategorie przepływów: branż, inwestycji, informacji i indywidualności. Ohmae przyznaje też, że jego koncepcja studiów regionalnych, jak i sposób budowania narracji na temat globalnych procesów, są skierowane w pierwszej kolejności do menadżerów, naukowców i rządzących (Ohmae 1995; por. Swanstrom 1996, Scott 2007). Podobnie należy odczytywać w tym zakresie intencje Storpera (1997). Nawiązując do powyższych argumentów, Savitch i Vogel (2000) uznali nowy regionalizm za agendę polityczną oraz zestaw działań, które miały służyć jej realizacji. Podobnie Hettne (1994) wskazywał na silny nacisk, jaki kładzie nowy regionalizm na polityczne wymiary działania.

Organizacje, technologie i regiony są według Storpera arenami intencjonalnej działalności człowieka, ale w dobie dominacji rynków nie wszystkie mają taką samą wagę. To właśnie rynki i aktualne możliwości technologiczne stają się czynnikami, które decydują, jakie działania podejmowane w przestrzeniach regionalnych są istotne, tj. prowadzą finalnie do sprzedaży produktu. Uwaga rynku skupia się na produktach, a jakość produktów zależy od organizacji i technologii, które z kolei stają się wehikułami sukcesu regionów i zasobami, o które regiony między sobą konkurują. Storper charakteryzuje między innymi oparte o wiedzę i relacje systemy innowacji w Kalifornii i w regionie Ile-de-France. Zauważa, że w wyniku konkurencji o zasoby i zlokalizowanie firm na danym obszarze, największe innowacje i specjalistyczna wiedza koncentrują się przede wszystkim na terenie miast i obszarów metropolitalnych, włączonych w globalne obiegi przepływów informacyjnych i finansowych.

Odwołując się do fundamentalnego w ekonomii dylematu, polegającego na wyborze pomiędzy koncentracją a rozpraszaniem zasobów, Storper postuluje oddolne zaangażowanie publicznych i prywatnych aktorów w działania na rzecz jak najszerzego rozpraszania korzyści i lokalizacji firm poza centrami regionów i obszarów metropolitalnych (Storper 1997).

Dla Ohmae wzrost znaczenia ośrodków regionalnych jest symbolem przejścia od ery przemysłowej do ery informacyjnej w gospodarce. Region definiuje on jako obszar (często transgraniczny) rozwinięty wokół centrum ekonomicznego, z populacją liczącą od kilku do 20 mln mieszkańców. Państwa narodowe, sterowane centralnie i zamknięte w układach relacji władzy i interesów, jak twierdzi, nie są w stanie odpowiedzieć na wyzwania związane z rozwojem gospodarki informacyjnej. Odpowiedzią na ten niedostatek ma być zmiana logiki funkcjonowania państwa – od centralnego dostawcy, redystrybutora zadań i finansów, do katalizatora procesów rozwojowych na poziomie regionalnym. Region powinien mieć zdaniem Ohmae autonomię operacyjną wystarczającą do tego, by móc realnie włączać się w globalne procesy. Skutkiem tak rozumianej decentralizacji procesów decyzyjnych – Ohmae uznaje to za priorytet postulowanych przez niego kierunków reform – ma być zagwarantowanie mieszkańcom wysokiej jakości życia (Ohmae 1995).

Inne ujęcie regionu zaproponowali Hettne i Soderbaum, podejmując próbę stworzenia wytycznych do budowy teorii nowego regionalizmu. Oparli ją na koncepcji „regionalności”, na którą składa się pięć elementów składowych, tj. przestrzeń regionalna, kompleks regionalny (kontakty i transakcje pomiędzy aktorami w przestrzeni regionalnej), społeczeństwo, wspólnotowość regionalna oraz instytucje regionalne. Za główny cel teorii nowego regionalizmu Hettne i Soderbaum uznają wyjaśnienie mechanizmów, które na poziomie globalnym wpływają na procesy regionalizacji i regionalizmu, i odwrotnie – ustalenie, w jaki sposób regionalizacja i regionalizm zmieniają globalne układy sił (Hettne i Soderbaum 2002; więcej zob. Mittelman 1996). Jednym z zadań teorii nowego regionalizmu ma być zbudowanie narzędzi badawczych łączących makro- i mikroregionalne skale analizy (Hettne i Soderbaum 2002, Scott i Storper 2003), mając przy tym na uwadze fakt, że regiony należy uznać za konstrukty społeczne, a uwagę w badaniach należy poświęcać również działaniom ponadnarodowych aktorów (będących częścią rynku) oraz społeczeństwa obywatelskiego (Schulz i in. 2001). W powyższym ujęciu za makroregiony należy uznać np. Unię Europejską i kraje NAFTA, a mikroregionami będą województwa albo obszary metropolitalne w Polsce.

Podobnie jak w przypadku poprzednich okresów rozwoju studiów regionalnych, również nowy regionalizm nie był koncepcją jednolitą. Analizując jednak założenia teoretyczne, jak i empiryczne przykłady badań, można mówić o dominujących założeniach

przyjmowanych przez badaczy, następnie często wdrażanych przy realizacji polityk publicznych. O ile w przypadku nowej geografii regionalnej mówiono o zwrocie studiów regionalnych w kierunku społecznym i kulturowym, o tyle nowy regionalizm silniejszy akcent przywiązywał to kategorii ekonomicznych. Różnice pomiędzy tymi dwoma podejściami widać też w innym definiowaniu przedmiotów badania i skalach przestrzennych prowadzonych analiz. Nowa geografia regionalna koncentrowała się raczej na strukturach społecznych i relacjach pomiędzy przestrzeniami lokalną, miejską i regionalną oraz zewnętrznymi w stosunku do nich procesami. Nowy regionalizm z kolei silniej skupiał się na skali makroregionalnej, a także podmiotach gospodarczych i uczestnikach gry rynkowej. Mimo widocznych różnic obydwu koncepcji nie należy ich sobie przeciwstawiać, a raczej przyjąć, że występowanie nowych postulatów badawczych było silnie związane z aktualnym kontekstem historycznym i przemianami zachodzącymi w gospodarkach, społeczeństwach i systemach politycznych.

1.6. „Nowa” nowa geografia regionalna

Paasi i in. zauważają, że współcześnie, jeszcze silniej niż w poprzednich dekadach, w myśleniu w kategoriach regionalnych i terytorialnych obecnych jest wiele współwystępujących przestrzeni regionalnych oraz zróżnicowanych pojęć, za pomocą których możliwe jest ich opisywanie i wyjaśnianie. Studia regionalne charakteryzuje aktualnie również poszukiwanie możliwych przyszłych scenariuszy rozwoju regionów położonych dotychczas poza głównym nurtem zainteresowania (Paasi i in. 2018). Sam region jest z kolei konceptualizowany jako elastyczny i zmienny – podatny na wpływy innych dyscyplin naukowych i podlegający ciągłym przeobrażeniom (Paasi i Metzger 2017). Powyższe sformułowania trafnie oddają stan i wyzwania, jakie stają przed współczesnymi studiami regionalnymi (por. Lisowski 2016, Maik 2016). Nie ma bowiem jednoznacznie zdefiniowanego przedmiotu badania (Suliborski 2016) i jednej teorii regionu, która wyposażałaby badaczy w narzędzia wyjaśniające zasady funkcjonowania systemów regionalnych i relacji zachodzących w różnych skalach przestrzennych. W zależności od celów i przedmiotu badania konieczne jest odwoływanie się do różnych ram teoretycznych. Przykładem narzędzia badawczego, które pozwala na dostrzeżenie i uporządkowanie wielości relacji społeczno-przestrzennych zachodzących w danym miejscu czy regionie, jest model „terytorium-miejsce-skala-sieci powiązań” (ang. *territory-place-scale-networks*), opracowany i rozwijany przez

Jessopa i jego współpracowników (Jessop i in. 2008, Jessop 2016a, Jessop 2016b, Jessop 2018; por. Keil i Addie 2015, Soja 2015).

Wykorzystanie modelu „terytorium-miejsce-skala-sieci powiązań” w opisie relacji społeczno-przestrzennych ma zdaniem Jessopa i in. (2008) umożliwić dostrzeżenie ich złożoności, współzależności i wielopłaszczyznowości. Jessop i in. postulują wykorzystanie strategiczno-relacyjnego podejścia (ang. *strategic-relational approach*) do opisu układów zastanych w danym czasie i przestrzeni (ang. *spatio-temporal fix*), jak również systemów metazarządzania (ang. *meta-governance*). Studia regionalne stanowią dla Jessopa jeden z możliwych obszarów zastosowania modelu, który ma opisywać relacje społeczno-przestrzenne i relacje władzy oraz interesów wewnątrz państwa (Jessop 2016b). Konstrukcja modelu ma być odpowiedzią na metodologiczne zawężanie podejść badawczych, które według Jessopa i in. (2008) często charakteryzowało podejścia współczesnych badaczy, koncentrujących się nadmiernie na jednym z czterech wymiarów relacji społeczno-przestrzennych (terytorium, miejsce, skala, sieci powiązań).

Jak pisze Harrison, dominacja poszczególnych wymiarów relacji społeczno-przestrzennych była również charakterystyczna dla kolejnych kierunków badań regionalnych po ponownym odkryciu regionu w naukach społecznych w latach 80. ubiegłego stulecia. Wymiar terytorium (rozumienie regionu jako zamkniętej w swoich granicach jednostki administracyjno-przestrzennej, a także produktu działań o charakterze polityczno-administracyjnym) dominował przede wszystkim w opisach koncepcji „Europy regionów”, a także regionalizmów i sukcesów partii nacjonalistycznych we Włoszech i w Szkocji. Wymiar miejsca był z kolei konstytutywny dla nowej geografii regionalnej, gdzie regiony/miejsca stawały się przestrzeniami interakcji pomiędzy procesami zachodzącymi w skali globalnej a lokalnymi tożsamościami, historiami i uwarunkowaniami kulturowymi. W nowym regionalizmie, wraz ze zwrotem w kierunku skali, regiony – jako zasoby i produkty procesów i działań w globalnej gospodarce – były uznawane jako jeden ze szczebli tworzącej się globalnej hierarchii, przy jednoczesnym rzekomym osłabianiu funkcji państwa. Ostatnim punktem zwrotnym było wreszcie według Harrisona uznanie sieci przepływów, powiązań i międzynarodowych relacji (Castells 1996) za główny przedmiot zainteresowania studiów regionalnych (Harrison 2013). Jak pisze Jessop (2016a), wszystkie wymiary relacji społeczno-przestrzennych są powiązane zarówno na gruncie teoretycznym i empirycznym. Konstytutywne elementy opisu każdego z wymiarów relacji społeczno-przestrzennych przedstawiono w tabl. 1.

Tabl. 1. Główne wymiary relacji społeczno-przestrzennych

Wymiar relacji społeczno-przestrzennych	Podstawowe elementy struktury społeczno-przestrzennej	Powiązane konfiguracje społeczno-przestrzenne	Sprzeczności i dylematy o charakterze społeczno-przestrzennym związane z kształtowaniem działań	Przykładowy zakres rozumienia pojęcia w pracy
Terytorium	graniczenie, otaczanie, dzielenie na części	• konstrukcja podziałów wewnątrz / na zewnątrz • konstytutywna rola tego, co „na zewnątrz”	relacje wewnątrz granic i pomiędzy granicami (zamknięte vs. otwarte państwo)	przestrzenny zasięg realizacji zadań województwa lub podmiotu metropolitalnego
Miejsce	sąsiedztwo, bliskość, włączenie i osadzenie w danej przestrzeni, zróżnicowanie określonych obszarów	• przestrzenna konstrukcja rynku pracy • horyzontalne rozróżnienie rdzenia i miejsc położonych na peryferiach	„zamknięty pojemnik” vs. „łącznik” (np. partykularyzm vs. kosmopolityzm)	specyficzne elementy tożsamości miast i regionów, np. dostrzegana przez rozmówców zmiana wizerunku Lublina dzięki inwestycjom zrealizowanym w ostatniej dekadzie
Skala	hierarchizacja, zróżnicowanie wertykalne	• sposób skonstruowania rynku pracy w odniesieniu do skali • wertykalny podział pomiędzy miejscami o charakterze dominującym, węzłowym i marginalnym	pojedyncza skala vs. wieloskalowość (np. unitarne miasto-państwo vs. wieloskalowy reżim meta-governance)	skala przestrzenna lub poziom podziału terytorialnego kraju, np. województwo, obszar metropolitalny, gmina
Sieci powiązań	„łączność”, współzależność, zróżnicowanie poprzeczne (horyzontalne)	• budowa sieci w oparciu o rozwinięte węzły • układ relacji społecznych w określonych węzłach sieci powiązań	zamknięte sieci vs. sieci sieci (np. region funkcjonalny albo region formalny vs. region bez zdefiniowanych granic i region wirtualny)	budowanie relacji personalnych pomiędzy przedstawicielami sektora publicznego, nauki, biznesu i NGOs

Źródło: Jessop 2016a, tłum. za Gajewski 2020 (uzupełnione)

Dopiero uwzględnienie w badaniach elementów każdego z wymiaru relacji społeczno-przestrzennych i współzależności pomiędzy nimi daje szansę na uchwycenie możliwie najpełniejszego opisu przedmiotu badania (Jessop i in. 2008, Harrison 2013). Jessop i in. (2008) twierdzą, że „teoria społeczno-przestrzenna ma najsilniejszą moc oddziaływania, gdy (a) odnosi się do historycznie określonych relacji społecznych oraz (b) bada kontekstualną i historyczną zmienność struktury tych relacji, metod ich strategicznej koordynacji, a także ich różnych wymiarów i połączeń. Skoncentrowanie się tylko na jednym wymiarze (np. skali albo sieciach powiązań) może być uzasadnione jako prosty punkt wyjścia do bardziej złożonego zagadnienia, ale wymaga to refleksji i uwagi nad łączeniem różnych wymiarów analizy społeczno-przestrzennej z innymi cechami obiektu badawczego” (Jessop i in. 2008, cyt. za Gajewski 2020: 38). Istotą studiów regionalnych nie powinno być zatem kwestionowanie założeń przyjmowanych przez poprzedników i przyjmowanie innych, również jednowymiarowych i samoograniczających się narracji, a raczej próba dostrzeżenia, zestawienia i zrozumienia, które elementy konstrukcji teoretycznych znajdują zastosowania w danej sytuacji. W praktyce ma to umożliwić przedstawiony w tabl. 2. model opracowany przez Jessopa i in. (2008).

Założenia modelu „terytorium-miejsce-skala-sieci powiązań” wykorzystano m.in. w pracach dotyczących społeczno-przestrzennych wymiarów transformacji energetycznej w Niemczech (Gailing i in. 2020), a także polityk skierowanych na ponowne wykorzystywanie zasobów wodnych w regionie Berlina-Brandenburgii (Beveridge i in. 2017). Zarówno założenia, jak i układ modelu zaproponowanego przez Jessopa i in. (2008) bezpośrednio łączą się z tematyką niniejszej pracy. Jej celem jest nie tylko sam opis określonych struktur i procesów, w które są włączone polskie regiony. Równie ważna jest próba odpowiedzi na pytania o przyczyny i konsekwencje występowania w opisywanych regionach określonych układów relacji społeczno-przestrzennych. Jak wynika z tabl. 2., zagadnienia wprost związane z zarządzaniem wieloszczeblowym znajdują się w polach matrycy na styku pojęć skali i terytorium. Tymczasem model „terytorium-miejsce-skala-sieci powiązań” pozwala dostrzec również wiele innych wymiarów relacji społeczno-przestrzennych, w jakich równolegle występują polskie regiony, oraz zależności pomiędzy nimi. Nie wszystkie z nich muszą (choć mogą) być brane pod uwagę przy wyjaśnianiu różnic czy też podobieństw w funkcjonowaniu struktur zarządzania wieloszczeblowego. Model zaproponowany przez Jessopa (2016b) otwiera zatem wiele pól badawczych i potencjalnych kontekstów do interpretacji wyników, jak i do formułowania szczegółowych pytań w toku prac analitycznych.

Tabl. 2. Wielowymiarowa analiza relacji społeczno-przestrzennych

Reguła (zasada) strukturyzująca analizę	Obszary zastosowania			
	Terytorium	Miejsce	Skala	Sieci powiązań
Terytorium	państwo jako podmiot sprawujący władzę na terytorium o określonych granicach	integracja wielu miejsc w jedno terytorium, zarządzanie niepewnym wzrostem	ustalenia między władzami publicznymi dotyczące koordynacji działań pomiędzy różnymi skalami przestrzennymi	sojusze pomiędzy różnymi aktorami wewnątrz sektora władzy publicznej; demokracja zakładająca podział władzy pomiędzy różne siły (przeciwieństwo demokracji opartej na większości); jeden rząd sprawujący władzę nad różnymi terytoriami
Miejsce	relacje centrum-peryferie, imperia lądowe, pogranicza	lokalizacje, tożsamości, miasta, regiony, lokalności, miejsca o znaczeniu globalnym	glokalizacja, glurbanizacja (powiązania na liniach lokalne-globalne oraz miejskie-globalne)	zarządzanie oraz partnerstwa na poziomie lokalnym, miejskim i regionalnym
Skala	podział władzy pomiędzy różnymi skalami (państwo unitarne a federalne)	przenikanie globalnych i lokalnych uwarunkowań, przestrzenny rozkład rynku pracy	wzajemnie uzupełniające lub przenikające się hierarchie, przeskakowanie pomiędzy skalami, rescaling, descalling	równoległe sieci wpływów (władzy), międzynarodowe reżimy prywatne
Sieci powiązań	region przygraniczny, region wirtualny, imperia w cieniu formalnych struktur	sieci miast globalnych, miasta z rozbudowanym układem silnych dzielnic, firmy o międzynarodowym zasięgu	„miękkie przestrzenie”, sieci powiązań miejsc w różnych skalach przestrzennych	sieci sieci, przestrzenie przepływów, imperia morskie

Źródło: Jessop 2016b, tłum. za Gajewski 2020

Za podobnym do opisanego powyżej kierunkiem rozwoju studiów regionalnych opowiadają się Paasi i Metzger (2017). Autorzy ci opisują fałszywą ich zdaniem dychotomię, polegającą na przedstawianiu regionu albo jako stałej jednostki terytorialnej o zamkniętych i nieprzepuszczalnych granicach, albo jako neutralnego tła dla zachodzących procesów społecznych. W pierwszym ujęciu możemy mówić o regionie w ujęciu terytorialnym, w drugim natomiast – w ujęciu relacyjnym. Zbyt duża koncentracja na pierwszej z perspektyw prowadzi do pominięcia faktu, że działania aktorów i sieci powiązań, w których ci występują, nie kończą się na granicach odgórnie wyznaczonego terytorium, a wpływ mają na nie zewnętrzne procesy, relacje społeczno-przestrzenne i układy interesów. Z drugiej jednak strony nie należy pomijać faktu, że regiony to terytoria kształtowane w ramach praktyk zarządzania i stają się one społecznie ważnymi konstruktami w drodze kształtowania się wieloaspektowych relacji władzy. Konieczne jest zatem rozpatrywanie zależności, pomiędzy terytorium i występującymi na jego obszarze sieciami powiązań, jako wpisanych razem w praktykę społeczną (realizowaną

poprzez planowanie, zarządzanie oraz politykę), a nie funkcjonujących oddzielnie (Jonas 2012, Jones i Paasi 2013, Paasi i Metzger 2017).

Paasi i Metzger identyfikują szereg fetyszyzmów obecnych we współczesnych studiach regionalnych i w praktyce polityki oraz zarządzania. Jeden z nich dotyczy postrzegania regionu jako odgradzonego od reszty świata obszaru i zaledwie neutralnego tła dla zachodzących procesów społecznych, z pominięciem kontekstu politycznego i historii danego miejsca. Do postrzegania układów regionalnych głównie przez ten pryzmat może się przyczyniać zbytnia koncentracja na porównywaniu danych przypisanych do jednostek statystycznych zgodnie z podziałem NUTS. Szczególną uwagę Paasi i Metzger poświęcają też fetyszyzmowi przestrzennemu, któremu zarzuca się w literaturze przedmiotu pośrednie lub bezpośrednie przypisywanie regionowi jako takiemu zdolności do organizowania relacji społecznych i ich znaczeń. Wyrazem tego może być na przykład opisywanie regionów jako aktorów podejmujących decyzje, walczących o przyciągnięcie inwestorów, czy też promujących na zewnątrz swoje zasoby (Paasi i Metzger 2017).

Cytowani tu autorzy postulują wyjście poza przyjmowane często schematy myślenia, zakładające krytykę wcześniejszych podejść do studiów regionalnych, dążenie do odkrycia prawdziwej (a na pewno prawdziwszej od poprzednich) natury regionu i udzielenia odpowiedzi na pytania o to, czym jest region, a także kto i co go konstruuje. Konceptualizacji regionu odpowiadających wymogom współczesności poszukują oni w Teorii Aktora-Sieci (Abriszewski 2007, Latour 2005, Law 2015) i postulują zwrócenie uwagi badaczy np. na to, w jakich sytuacjach praktycy oraz aktywiści przypisują znaczenie regionalności, dlaczego dostrzegają region w praktyce swoich działań i do jakich konsekwencji to prowadzi. Paasi i Metzger zachęcają również badaczy do zadawania pytań o rolę ich samych w kreowaniu i reprodukowaniu znaczeń przypisywanych regionom, a jeszcze szerzej – o etyczno-polityczne skutki prowadzenia badań regionalnych z wykorzystaniem określonych koncepcji lub narzędzi badawczych (Paasi i Metzger 2017).

Jednym z centralnych przedmiotów zainteresowania studiów regionalnych są miasta i regiony miejskie. Zadaniem dla publicznych i niepublicznych aktorów w różnych skalach terytorialnych jest równocześnie uwalnianie i wykorzystywanie potencjału miast z korzyścią dla całych regionów, jak również – poprzez decyzje i działania, które podejmują – dotrzymywanie tempa zmianom zachodzącym w systemach miejskich i łagodzenie negatywnych skutków urbanizacji (Clark i in. 2018). Dominującymi ramami teoretycznymi w badaniach miast i regionów miejskich są obecnie koncepcje globalnych łańcuchów miast i policentrycznych regionów miejskich (Harrison i in. 2020). Zadaniem studiów regionalnych

jest w tym kontekście koncepcyjne łączenie procesów, trendów i przestrzeni o odmiennych charakterystykach. Dotyczy to zarówno zestawiania miast i regionów, w których najsilniej i najchętniej gromadzą się kapitał i miejsca pracy, z obszarami położonymi na uboczu różnego rodzaju przepływów, jak i poszukiwania przyczyn i konsekwencji pozostawiania na marginesie dyskursów i polityk publicznych miejsc, które znalazły się w ekonomicznej zapaści (Dijkstra i in. 2020, Rodríguez-Pose 2018).

O ile stosunkowo dużo uwagi w badaniach regionów miejskich poświęcono już zrozumieniu procesów metropolizacji i akumulacji zasobów wokół ośrodków miejskich, jak również strukturom odpowiedzialnym za realizację zadań publicznych i podtrzymanie reprodukcji społecznej, o tyle dopiero w ostatnich latach można zaobserwować zwrot w kierunku politycznej konstrukcji regionalizmu miejskiego w różnych narodowych kontekstach. W tym ujęciu miejski regionalizm, traktowany jako geopolityczny proces, stanowi wyraz szerszych polityczno-terytorialnych dylematów, z jakimi konfrontowane jest państwo, a na które wpływ ma dominująca w skali globalnej logika wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Procesu tworzenia regionów miejskich nie należy traktować tylko jako rezultatu terytorialnych reorganizacji struktur wewnątrz państwa, ale należy też zwrócić uwagę na rolę tego procesu w internacjonalizacji działań danego państwa (Jonas i Moisio 2018). Regionalne układy i relacje społeczno-przestrzenne są efektami toczących się na różnych poziomach dyskursów, narracji, wizji i wyobrażeń regionalnych, negocjacji i miękkich środków nacisku społecznego oraz politycznego, a także twardych inwestycji (Hincks i in 2017, Hoole i Hincks 2020, Keil i Addie 2015). Nie należy apriorycznie wskazywać jednego czynnika jako decydującego o tym, że określony model struktur i organizacji przestrzennej zapewni najlepsze zaspokojenie potrzeb i realizację interesów mieszkańców danego miasta, regionu czy też regionu miejskiego, ani zakładać, że miejski regionalizm sam w sobie będzie stanowił odpowiedź na wyzwania, jakie stają przed danym terytorium (Herschel 2014). Tym bardziej, że relacje społeczno-przestrzenne mają charakter dynamiczny i coraz trudniej o odseparowanie – czy to w badaniach, czy to w praktyce działania i tworzenia regionów – tego, co miejskie od tego, co regionalne (Soja 2015).

Na koniec warto wrócić do celów, jakie stawia się przed studiami regionalnymi. W przywoływanym wcześniej fragmencie Massey (1979) argumentowała, że jeżeli nowa geografia regionalna ma zdobyć uznanie w środowisku naukowym, musi podejmować zagadnienia ważne społecznie. Podobnie, pisząc o głównych problemach i pytaniach fundamentalnych dla współczesnych studiów regionalnych, wypowiadają się Turok i Hatfield (2018) oraz Bailey i in. (2020). Fundamentalnym zadaniem jakie stawiają przed studiami

regionalnymi jest poszukiwanie problemów badawczych oraz przestrzeni geograficznych, w których można znaleźć innowacyjne rozwiązania wspierające zbalansowany terytorialnie, zrównoważony i inkluzywny model wzrostu gospodarczego oraz stabilność polityczną. Studia regionalne powinny też informować i dostarczać materiałów wspierających debatę i polityki publiczne. Harrison i in. wskazują, że rdzeniem studiów regionalnych pozostają od dawna narastające nierówności społeczne i przestrzenne, będące rezultatem zmian ekonomicznych i politycznych. Autorzy ci, odnosząc się do wiodących tematów w studiach regionalnych (innowacyjność i konkurencyjność, globalne studia miejskie, sprawiedliwość społeczna i środowiskowa, rozwój lokalny i regionalny, polityka przemysłowa), podkreślają, jak ważne jest stawianie pytań badawczych mających na celu m.in.: mapowanie oraz poszukiwanie odpowiedzi na zaburzenia równowagi w funkcjonowaniu klastrów i regionalnych systemów innowacji; poszukiwanie wpływu, jaki rozwój technologii oraz procesów automatyzacji może wywrzeć na pogłębienie rozwarstwienia społecznego; rozwijanie koncepcji teoretycznych wychodzących poza europocentryczny punkt widzenia, przy dostrzeżeniu instytucjonalnej różnorodności miast i regionów (Harrison i in. 2020).

W nadchodzących latach ważne miejsce w geografii człowieka, podobnie zresztą jak w innych dyscyplinach naukowych, będą zajmowały analizy dotyczące przyczyn, przebiegu i skutków pandemii COVID-19, której wybuch w Chinach w grudniu 2019 r. i późniejsze rozprzestrzenienie się jej na cały świat w zasadniczy sposób wpłynęło na funkcjonowanie systemów społecznych. W tym kontekście zadaniem geografii człowieka, w tym studiów regionalnych, jest opisywanie, wyjaśnianie i ocenianie rozwijającego się kryzysu ze szczególnym uwzględnieniem różnych wymiarów nierówności występujących w danym czasie i przestrzeni (Castree i in. 2020). Skutki pandemii są i będą inaczej postrzegane i inaczej odczuwalne w zależności od szerokości geograficznej, wieku mieszkańców, poziomu dochodów, specjalizacji gospodarczej miasta czy regionu, czy też modelu ustrojowego w danym państwie. Podobnie konsekwencje decyzji politycznych i skuteczność działań mających na celu zahamowanie rozprzestrzeniania się wirusa (np. dystansowania społecznego lub też zamykania gospodarek) są uzależnione od specyfiki lokalnej, na którą składają się m.in. struktury ekonomiczne, paradygmaty w zarządzaniu, uwarunkowania kulturowe (Boyd i Martin 2020, Chung i in. 2020).

Ren (2020), analizując terytorialne podejście do skutków pandemii we Włoszech, Chinach i Stanach Zjednoczonych, wskazuje na dwa główne czynniki, które zdeterminowały kształt i skuteczność interwencji. Są to występujące w tych krajach napięcia pomiędzy rządem centralnym a samorządami oraz siła lokalnych instytucji. Innymi ważnymi tematami,

dotykającymi problematyki wpływu skutków pandemii na relacje społeczno-przestrzenne w miastach i regionach, są potencjalnie szybsze i szersze zastosowania technologii smart city (Sonn i Lee 2020) czy też globalizacja (rozumiana jako globalna solidarność na poziomie idei przy jednocześnie większym niż dotychczas docenieniu lokalności i zaangażowania mieszkańców w sprawy swoich wspólnot) jako szansa na zmianę paradygmatu rozwojowego (Goffmann 2020). Jak jednak słusznie zauważa Ramos (2020), jeżeli skutki pandemii mają się przełożyć na realne zmiany społeczne, ekonomiczne i ekologiczne, muszą się one przełożyć na konkretne postulaty polityczne. Ich wdrożenie powinno być możliwe przy wykorzystaniu sprawnie działających struktur zarządzania wieloszczeblowego.

1.7. Podsumowanie

Procesu rozwoju studiów regionalnych nie należy traktować jako ewolucji od ograniczonych i mało wyrafinowanych założeń badawczych do odkrywania jedynej, prawdziwej natury regionu. Historia studiów regionalnych to raczej próba mierzenia się z wyzwaniami społecznymi występującymi w określonym miejscu, czasie i dyskursie intelektualnym (Paasi i Metzger 2017). Kolejne etapy rozwoju studiów regionalnych wraz z odniesieniem do głównych elementów opisu regionów przedstawiono w tabl. 3.

Za przykłady prac charakterystycznych dla omawianych etapów ewolucji studiów regionalnych można uznać: dla okresu tradycyjnej geografii regionalnej – prace koncentrujące się na opisie środowiska naturalnego i jego powiązań z systemem społeczno-ekonomicznym w odniesieniu do regionów położonych nad Morzem Śródziemnym, czy też w Azji Wschodniej (Sion 1928, Sion 1933 za Buttimer 1971); dla okresu Regional Science – analizę przestrzennych oddziaływań centrów wzrostu w Bretanii (Moseley 1973), czy też rozproszenia zatrudnienia w sektorze przemysłu w Obszarze Wielkiego Londynu (Tulpule 1969); dla nowej geografii regionalnej – opis nierówności społeczno-przestrzennych w miastach krajów socjalistycznych na przykładzie Warszawy i Pragi (Dangschat 1987, Musil 1987) oraz sytuacji pracowników zmuszonych do zmiany miejsca zamieszkania w wyniku restrukturyzacji przemysłu w regionach północnej Anglii (Pinch i Mason 1991); dla nowego regionalizmu – charakterystykę „uczących się” regionów globalnych (np. Tokio, Nowego Jorku, Londynu) jako miejsc organizacji procesów technologicznych i ekonomicznych, w których gromadzone są wiedza oraz idee (Cooke 1997, Florida 1995); dla współczesnych studiów regionalnych – opis procesu wdrażania strategii planistycznych w regionach ze zmniejszającą się liczbą mieszkańców na przykładzie Asturii (Heeringa 2020), analizę zależności pomiędzy procesem

decentralizacji a poziomem nierówności pomiędzy regionami we Włoszech (Torrise i in. 2015) oraz wpływu projektów infrastrukturalnych na przestrzeń regionalną (Addie i in. 2020, Glass i in. 2019).

Tabl. 3. Etapy ewolucji studiów regionalnych

Etapy ewolucji studiów regionalnych	Dominujące ujęcie regionu	Dominująca charakterystyka regionu	Główne pytania i problemy badawcze
Tradycyjna geografia regionalna	region naturalny, środowiskowy	region jako wydzielona część terytorium o specyficznych cechach przyrodniczych powiązanych ze sposobem życia jego mieszkańców	• Jakie charakterystyczne cechy przyrodnicze ma dane terytorium? • W jaki sposób uwarunkowania przyrodnicze wpływają na życie społeczności regionalnych? • W jaki sposób człowiek przekształca środowisko przyrodnicze, w którym żyje?
Regional Studies	region ekonomiczny, gospodarczy, funkcjonalny	region jako element systemu produkcji i dystrybucji dóbr	• Jakie czynniki decydują o zachowaniach przestrzennych i lokalizacji procesów produkcji w danym regionie? • Jaka jest skala i zasięg powiązań wewnątrz- i międzyregionalnych dla konkretnego obszaru? • W jaki sposób powiązać zjawiska zachodzące w przestrzeni z polityką administracyjną państwa?
Nowa geografia regionalna	region społeczny, kulturowy	region jako konstrukcja społeczna, miejsce styku globalnych procesów i jednostkowych praktyk	• Jakie struktury i praktyki społeczne wpływają na konstruowanie regionów? • W jaki sposób kapitalistyczny model produkcji i dystrybucji dóbr wpływa na systemy lokalne, miejskie i regionalne? • W jaki sposób łączyć dorobek różnych dyscyplin i podejść filozoficznych w studiach regionalnych?
Nowy regionalizm	region ekonomiczny, region polityczny	region jako miejsce organizacji przepływów w globalnej gospodarce opartej na technologiach cyfrowych i innowacjach	• Jaką rolę w globalnej gospodarce i systemach politycznych odgrywają struktury ponadnarodowe (makroregiony)? • W jaki sposób kształtuje się globalna hierarchia, powiązania i zależności pomiędzy głównymi ośrodkami wzrostu (metropoliami i regionami)? • W jaki sposób polityczni decydenci powinni rozwijać systemy innowacji i konkurencyjności w regionach?

„Nowa” nowa geografia regionalna	region polimorficzny	region jako zetknięcie różnych interesów i wymiarów relacji społeczno-przestrzennych	• W jaki sposób łączyć w badaniach przestrzenne, ekonomiczne, polityczne i środowiskowe interpretacje regionu? • Jakie wymiary relacji społeczno-przestrzennych mają w danym miejscu i czasie decydujący wpływ na układy regionalne? • Jakie konsekwencje dla regionów i ich mieszkańców przynosi neoliberalny model gospodarki i organizacji stosunków społecznych?
--	-------------------------	---	--

Źródło: Opracowanie własne

Zawarty w niniejszym rozdziale opis rozwoju studiów regionalnych prowadzi do szeregu istotnych wniosków, które zostaną wykorzystane w kolejnych etapach pracy. Opierając się na dotychczasowych rozważaniach, należy bowiem uznać, że nie istnieje jedna poprawna teoria ani koncepcja, która pozwala na opisanie całokształtu relacji społeczno-przestrzennych w konkretnych regionach. Ponadto, mimo uznania koncepcji zarządzania wieloszczeblowego za główne ramy teoretyczne niniejszej pracy, dla trafnego wyjaśnienia i interpretacji procesów, relacji oraz zdarzeń występujących w badanych regionach niezbędne jest sięgnięcie do szerszych ram interpretacyjnych. Szerokim kontekstem dla badania znaczenia polskich regionów w krajowych i metropolitalnych strukturach zarządzania wieloszczeblowego będą wreszcie współczesne wyzwania związane ze wzmacnianiem systemów demokratycznych oraz spójności społecznej i terytorialnej oraz zdolności aktorów w przestrzeniach regionalnych do wychodzenia naprzeciwko tym wyzwaniom.

2. Zarządzanie wieloszczeblowe w ujęciu teoretycznym

2.1. Geneza i pierwotne założenia

Termin „zarządzanie wieloszczeblowe” (ang. *multilevel governance*, dalej jako MLG) został wprowadzony do dyskursu naukowego przez Marksa na początku lat 90. ub.w. Autor ten opisywał wówczas – tj. w momencie przekształcania Wspólnot Europejskich w Unię Europejską – przyczyny i założenia reformy funduszy strukturalnych, skierowanych do europejskich regionów, w których występują najwyższe wskaźniki bezrobocia czy też najniższe poziomy PKB na mieszkańca. Zmiany, do których odnosił się Marks, prowadziły zarówno do zwiększenia puli środków skierowanych do najsłabiej rozwiniętych regionów, jak i wpływały na sposób podejmowania decyzji i wypracowywania kompromisów pomiędzy instytucjami na szczeblu europejskim, krajowym oraz regionalnym. Na poziomie instytucjonalnym i proceduralnym dotyczyły one m.in. dokładnego wskazania priorytetów dla całego budżetu realizowanego w ramach polityki strukturalnej; realizacji długofalowych i zakładających wyższy niż dotychczas poziom interwencji programów w miejsce punktowych i zakrojonych na węższą skalę projektów proponowanych przez państwa członkowskie; zwiększenia roli władz regionalnych w przygotowaniu i realizacji zaplanowanych działań (Marks 1992).

Marks wskazał na dwa możliwe kierunki uzasadnienia reformy funduszy strukturalnych. Z jednej strony przyznał on, że transfer środków do słabiej rozwiniętych regionów i systematyczne zwiększanie wolumenu funduszy strukturalnych wraz z rozszerzaniem granic Wspólnot Europejskich można potraktować jako płatność kompensacyjną dla nowo przyjętych państw w zamian za otwarcie i ekonomiczną liberalizację ich gospodarek oraz wprowadzenie jednolitego europejskiego rynku. Rozwiązania we wskazanym zakresie zostały wprowadzone na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (1992). W tym przypadku interwencja w ramach polityki strukturalnej przyjmuje zatem czysto transakcyjny i ekonomiczny wymiar. Z drugiej jednak strony Marks zauważał, że nierówności w rozwoju pomiędzy różnymi regionami na Starym Kontynencie mogą stanowić przeszkodę w dalszej integracji europejskiej, co stawia dodatkowe wymagania, ale też otwiera nowe możliwości przed instytucjami na różnych szczeblach w zakresie sprawiedliwej redystrybucji funduszy strukturalnych (Marks 1992).

W efekcie opisanych powyżej przekształceń, w miejsce ułożonego i dwustronnego procesu z udziałem państw członkowskich i instytucji wspólnotowych oraz spójnego modelu

kształtowania polityki wspólnotowej w różnych obszarach, wyłaniał się zdaniem Marksa złożony, wielowarstwowy proces decyzyjny, rozciągający się w ramach państwa i ponad nim, a także wielość i wielowariantowość polityk na szczeblu europejskim (Marks 1992). Jak pisze Marks, „Wspólnota Europejska wydaje się być częścią nowego politycznego (nie)porządku, który jest wielowarstwowy, konstytucyjnie otwarty i programowo zróżnicowany (...) Reformy polityki strukturalnej rzucają wyzwanie zarówno [wyłącznej – RG] kontroli państwa nad polityką regionalną, jak i monopolu władz państwowych w zakresie relacji międzynarodowych. (...) Na bezprecedensową skalę tworzą się sieci powiązań łączące władze WE bezpośrednio z władzami regionów i interesami wspólnot regionalnych” (Marks 1992: 221-222, tłum. własne). Wreszcie Marks definiuje zarządzanie wieloszczeblowe jako „system ciągłych negocjacji pomiędzy powiązаныmi ze sobą władzami na różnych szczeblach – ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym – będący rezultatem szerokiego procesu tworzenia instytucji i realokacji decyzji, który przesunął scentralizowane wcześniej funkcje od państw w górę, na poziom ponadnarodowy, a niektóre poniżej – na poziom regionalny/lokalny” (Marks, 1993: 392, tłum. własne).

System zarządzania wieloszczeblowego, w przeciwieństwie do systemu stawiającego w centrum państwo narodowe i jego interesy (Marks, Hooghe i in. 1996), charakteryzuje się permanentnym negocjowaniem stanowisk pomiędzy instytucjami na szczeblach ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym. Jego powstanie jest efektem realokacji części decyzji, odnoszących się do kształtu polityk realizowanych na poziomie europejskim, ze szczebla narodowego na poziom ponadnarodowy (w kierunku instytucji europejskich, w szczególności Komisji), a także lokalny i regionalny. Zamiast petryfikacji systemu i centralizowania decyzji na szczeblu instytucji narodowych i ponadnarodowych dochodzi zatem do procesów odśrodkowych i poszerzenia kręgu podmiotów współdecydujących o kształcie polityki strukturalnej (Marks 1993). Cechą systemu zarządzania wieloszczeblowego, czy też wieloszczeblowego systemu politycznego (ang. *multi-level polity*), jest również brak jednego schematu tłumaczącego mechanizmy tworzenia polityk na szczeblu europejskim i wyjaśniającego, kto ma na nie decydujący wpływ: kolektywny sposób podejmowania decyzji pomiędzy państwami członkowskimi znacząco ogranicza możliwość pełnej realizacji postulatów formułowanych przez ich liderów politycznych, a ministrowie i urzędnicy w krajowych instytucjach centralnych nie są w stanie kontrolować niezależnych od nich, bezpośrednich kontaktów aktorów regionalnych z przedstawicielami instytucji unijnych (Marks, Hooghe i in. 1996, Marks i McAdam 1999). W modelu zarządzania wieloszczeblowego kompetencje dotyczące wykonywania zadań publicznych przypisywane są do różnych szczebli

władzy terytorialnej. Sposoby definiowania i realizacji tych kompetencji różnią się jednak w zależności od czasu i miejsca, przez co faktycznie bardzo trudno jest wskazywać modele organizacji terytorialnej, które zakładają całkowitą koncentrację kompetencji na poziomie centralnym (narodowym) oraz takie, w których zagwarantowana jest pełna realizacja zadań w modelu zarządzania wieloszczeblowego (Marks 1999).

W kolejnych pracach Marks i jego współpracownicy swoją uwagę poświęcili m.in.: ocenie wpływu aktorów na różnych szczeblach zarządzania na kolejne etapy tworzenia założeń polityki spójności, który w sposób szczególny jest uzależniony od kształtu relacji terytorialnych na linii władze centralne-regionalne-lokalne w państwach członkowskich (Marks 1996); narzędziom oddziaływania władz regionalnych na politykę prowadzoną na szczeblu unijnym, w tym poprzez działania regionalnych biur w Brukseli – zakres wpływu regionów, a także cele i rodzaje aktywności biur regionalnych w Brukseli są uzależnione przede wszystkim od pozycji ustrojowej i kompetencyjnej wewnątrz krajów członkowskich (Hooghe i Marks 1996, Marks, Nielsen i in. 1996, Marks i in. 2002); tożsamościom terytorialnym mieszkańców Unii Europejskiej – w długofalowej perspektywie (poprzez integrację na polach kultury, gospodarki i instytucji) w krajach członkowskich rośnie poparcie dla procesu integracji, a coraz silniejszą pozycję w strukturach zarządzania odgrywają regiony, co stanowi szansę na praktykowanie zasad demokracji liberalnej również na poziomach unijnym i subnarodowym (Marks 1999).

Systematyzując teoretyczne rozważania na temat typów zarządzania wieloszczeblowego, Marks i Hooghe (2004) wyróżniają dwa kontrastujące w teorii i zarazem przenikające się w praktyce typy konstrukcji systemów zarządzania wieloszczeblowego. Cytowani tu autorzy zauważają również, że główna korzyść wynikająca z praktycznego wdrażania założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego przejawia się w elastyczności projektowania skali przestrzennych, zdolnych do odpowiadania na preferencje mieszkańców i czynniki zewnętrzne. Pierwszy z typów zakłada istnienie ograniczonej liczby poziomów jurysdykcji o ogólnym zakresie działania, gdzie instytucje na różnych poziomach są trwale odpowiedzialne za wykonywanie szerokiego spektrum zadań, a członkostwo mieszkańca w organizacji na jednym poziomie terytorialnym wyklucza przynależność do innego, na tym samym poziomie terytorialnym. Przykładem tego typu podziału są szczeble podziału terytorialnego państwa: gminy, powiaty i województwa. Zarządzanie wieloszczeblowe typu I wiąże się zatem ściśle z państwocentrycznym podejściem do uprawiania polityki (Conzelmann 2009), a intelektualnym fundamentem tego typu struktur jest federalizm (Marks i Hooghe 2004). Jak piszą Marks i Hooghe (2004), zarządzanie wieloszczeblowe drugiego typu

funkcjonuje w ramach uwarunkowań prawnych wypracowanych na potrzeby funkcjonowania struktur typu pierwszego. Charakteryzują się one wąsko zdefiniowanymi celami działania, nakładającymi się na siebie zakresami terytorialnymi jurysdykcji oraz możliwością przynależności danego podmiotu do wielu struktur jednocześnie. Autorzy powyższej typologii identyfikują jako struktury zarządzania wieloszczeblowego II typu np. regiony transgraniczne, wskazując, że służą one rozwiązywaniu problemów na szczeblu ponadnarodowym – czy to przez organizacje międzynarodowe, czy to przez partnerstwa z udziałem aktorów publicznych i prywatnych.

Conzelmann (2009), rozwijając opis typów zarządzania wieloszczeblowego sformułowany przez Marksa i Hooghe (2004), wskazuje drugi z nich jako trafniej oddający zasady tworzenia i realizacji polityk unijnych. Kluczowym argumentem na rzecz tego stwierdzenia jest jego zdaniem dostrzeżenie faktycznego stopnia umocowania samorządów regionalnych w strukturach państwowych. O ile pełnią one fundamentalną rolę we wdrażaniu funduszy strukturalnych, to nawet w zdecentralizowanych systemach, ze względu na brak wyposażenia w formalne kompetencje i zasoby finansowe, działają często na podobnych zasadach jak partnerzy społeczni. Conzelmann (2009) podkreśla też, że dla należytego wykorzystania potencjału koncepcji zarządzania wieloszczeblowego kluczowe jest dostrzeżenie jej terytorialnego wymiaru. W takim układzie pojęcie szczebli zarządzania może się odnosić do terytorialnie dookreślonych zasad i obszarów współpracy, niekoniecznie przypisanych do jednostek podziału terytorialnego państwa. Idąc krok dalej, można stwierdzić, że region nie jest w powyższym układzie konstruktem wynikającym z administracyjnej struktury państwa, ale jednostką społeczną. Postrzegana w ten sposób koncepcja zarządzania wieloszczeblowego może posłużyć analizie zależności pomiędzy przestrzenią geograficzną oraz formami instytucjonalizacji procesów podejmowania decyzji i instytucjonalnej zdolności implementacji określonych polityk (Conzelmann 2009). Co ciekawe, w cytowanej tu pracy Conzelmann (2009) nie tylko rozwija opis różnych typów zarządzania wieloszczeblowego, ale też, chociaż nie akcentuje tego wprost, odnosi się do różnych sposobów postrzegania elementów konstrukcyjnych regionu. Widoczne jest zatem w tym miejscu połączenie z opisanym w rozdziale pierwszym dyskursem wokół współczesnych kierunków rozwoju studiów regionalnych.

Zarządzanie wieloszczeblowe uznaje się za najczęściej używany termin w publikowanych współcześnie pracach z dyscypliny nauk politycznych, których autorzy starają się opisywać procesy związane z podejmowaniem decyzji i tworzeniem polityk publicznych na szczeblu Unii Europejskiej (Stephenson 2013). Podobnie Alcantara i in. (2016)

zauważają, że stale przyrasta liczba opracowań naukowych dotyczących teorii i praktyki zarządzania wieloszczeblowego. Wobec wielości i zarazem niejednorodności zastosowań koncepcji zarządzania wieloszczeblowego wybrani autorzy zaproponowali ich periodyzację.

Posługując się chronologią zaproponowaną przez Stephensona (2013), przywoływane wcześniej prace autorstwa Marksa i jego współpracowników można zaliczyć do okresu „oryginalnych” oraz „funkcjonalnych” zastosowań koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Stephenson (2013) wyodrębnił i osadził w czasie pięć głównych zastosowań koncepcji wraz z głównymi punktami zainteresowania w ramach każdego z nich. Są to kolejno:

- 1) początkowe zastosowania (od roku 1993 do 1997), kiedy koncentrowano się przede wszystkim na opisie formalno-prawnych mechanizmów rozpraszania władzy, skuteczności działania struktur odpowiedzialnych za wdrażanie polityki strukturalnej i polityki spójności Unii Europejskiej, a także uznawano koncepcję MLG za narzędzie pozwalające uchwycić dynamikę procesów europeizacji oraz regionalizacji i zmieniających się w ich wyniku relacji władzy, wpływów, interesów i zdolności negocjacyjnych;
- 2) zastosowania funkcjonalne (lata 1997-2001), kiedy kierunki badań dotyczyły przede wszystkim narodowych i regionalnych specyfik w zakresie implementacji polityki spójności oraz konkretnych polityk sektorowych, jak również koordynacji działań, uczenia się partnerów oraz orientacji na rozwiązanie problemu jako metod realizacji polityk publicznych;
- 3) połączone zastosowania (lata 2001-2004), kiedy dla wyjaśnienia i lepszego niż dotychczas zrozumienia założeń i praktycznych zastosowań koncepcji zarządzania wieloszczeblowego wykorzystywano inne koncepcje teoretyczne i zarządcze, np. metodę otwartej koordynacji, która została wprowadzona w Traktacie z Lizbony w 2007 roku (*Traktat z Lizbony...* 2007);
- 4) zastosowania normatywne (lata 2004-2007), kiedy stawiano pytania o legitymizację, demokratyczność oraz polityczną odpowiedzialność władz publicznych za podejmowane decyzje, a także podnoszono znaczenie kwestii związanych z polityką tożsamości – dostrzeżono wówczas, że poczucie tożsamości terytorialnej mieszkańców wpływa na ocenę efektywności wykonywania zadań przez instytucje w różnych skalach przestrzennych;
- 5) zastosowania porównawcze (lata 2007-2013), kiedy koncepcja zarządzania wieloszczeblowego zaczęła być wykorzystywana w analizie globalnych procesów zarządzania, funkcjonowania organizacji międzynarodowych i procesów regionalizacji

poza krajami Europy, ale z wykorzystaniem europejskich doświadczeń jako punktów odniesienia do prowadzonych badań (Stephenson 2013).

Powyższa periodyzacja została rozwinięta przez Chrabąszcza i Zawickiego (2016), którzy z jej wykorzystaniem scharakteryzowali realizowane w krótko- i długoterminowej perspektywie działania z poziomu Unii Europejskiej, podjęte w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy z roku 2008.

Duda (2013) sytuje zarządzanie wieloszczeblowe pomiędzy neofunkcjonalizmem a podejściem międzyrządowym, czyli dominującymi w teorii nauk politycznych podejściami, przy pomocy których od momentu zakończenia drugiej wojny światowej do początku lat 90. ub. wieku opisywano współpracę pomiędzy państwami na forum Wspólnot Europejskich. Przestrzeń analityczna pomiędzy dwoma powyższymi teoriami została wtedy wypełniona w wyniku zwrotu w kierunku paradygmatu *governance* oraz przekształceń utrwalonego wcześniej sposobu sprawowania władzy. Wyrazem tego zwrotu stały się między innymi: dynamiczny wzrost liczby analiz i obszarów tematycznych, w których wykorzystywano koncepcję zarządzania wieloszczeblowego; szersze niż dotychczas zaangażowanie partnerów społecznych w procesy decyzyjne; a także nowe regulacje prawne sankcjonujące albo wspierające te zmiany na gruncie normatywnym.

Intelektualne fundamenty pod teorię neofunkcjonalizmu zostały położone przez twórcę funkcjonalizmu, czyli Davide'a Mitrany'ego (1943), który w powołaniu międzynarodowych organizacji lub instytucji odpowiedzialnych za współpracę głównie w obszarach gospodarki i kwestii społecznych upatrywał szanse na przezwycięzenie podziałów i konfliktów między narodami (Duda 2013). Duda (2013: 86-87), analizując szczegółowo przywołaną wcześniej pracę Mitrany'ego, za istotę funkcjonalizmu uznaje powołanie podmiotów „o funkcjonalnym charakterze, które odpowiadając na konkretne potrzeby społeczne, byłyby w stanie przejąć suwerenne uprawnienia państwa, aby przede wszystkim służyć realizacji dobra jednostki”. Mitrany uważał, że na poziomie relacji międzynarodowych należy odejść od definiowania zasad dotyczących relacji pomiędzy państwami na rzecz scalania ich funkcji poprzez przekazanie na wyższy poziom części ich suwerenności. Powinno się to stać nie w drodze formalnego, konstytucyjnego porozumienia, ale poprzez aktywne organiczne działania (Mitrany 1943).

Neofunkcjonalizm łączy postulaty funkcjonalizmu oraz federalizmu, czyli koncepcji teoretycznej, w ramach której analizowano relacje pomiędzy działaniami aktorów publicznych i niepublicznych na szczeblach krajowym (centralnym), regionalnym i lokalnym w państwach

o strukturze federalnej oraz z silną pozycją samorządu terytorialnego. W badaniach wykorzystujących tę koncepcję poszukiwano m.in. kompromisu pomiędzy skutecznością a otwartością procesu decyzyjnego na głosy podmiotów z różnych sektorów i obszarów życia społeczno-gospodarczego (Duda 2013, Tomaszewski 2013). Tomaszewski uznaje federalizm polityczny za „wczesną formę multi-level governance” (2013: 119). Omawiając natomiast założenia neofunkcjonalizmu (jego pierwsze tezy sformułowano w latach 50. ub.w.), Duda opisuje czynniki, które twórcy tej koncepcji uznawali za kluczowe na drodze do utworzenia supranarodowej wspólnoty (Duda 2013). Jednym z nich są impulsy dla procesu integracji pochodzące zarówno ze strony elit politycznych i ekonomicznych w danych państwach, jak i ponadnarodowych instytucji, z dominującą rolą Komisji Europejskiej. Jako kolejne czynniki cytowana tu autorka wskazuje też między innymi uznanie polityki za działanie grupowe oraz dostrzeżenie prawidłowości (określanej jako *spill-over*) w podejmowaniu decyzji na szczeblu ponadnarodowym, zgodnie z którą integracja w jednym obszarze może, w wyniku zachowania zainteresowanych tym autorów i grup interesu, doprowadzić do jej rozszerzenia na innych polach (Duda 2013). O ile neofunkcjonalisci upatrywali wyjaśnienia i zrozumienia procesów integracji europejskiej odwołując się przede wszystkim do faktycznej i potencjalnej roli organizacji ponadnarodowych i międzynarodowych, o tyle zwolennicy liberalnego podejścia międzyrządowego akcentowali decydującą rolę państw i interesów na poziomie narodowym (Duda 2013).

Początki podejścia międzyrządowego sięgają lat 60. ub. w., a na początku lat 90. zyskało ono uznanie w kręgach naukowych przede wszystkim dzięki pracom Moravscika (1993, 1998). Zgodnie z pierwszym z głównych założeń tego podejścia, to państwa są kluczowymi aktorami na gruncie relacji międzynarodowych. Drugie z kolei zakłada, że działania państw w relacjach międzynarodowych są przynajmniej w ograniczonym stopniu racjonalne (Moravscik i Schimmelfenig 2019), tj. mają one na celu realizację interesów, które wcześniej zostały zdefiniowane na szczeblu narodowym w wyniku negocjacji z udziałem władz publicznych i podmiotów społecznych (Duda 2013). Instytucje ponadnarodowe pełnią natomiast w procesie instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej funkcje pomocnicze, a nie pierwszoplanowe. Co więcej, ich działania wpływają raczej na stopień legitymizacji władz państwowych oraz wspierają realizację ich interesów – poprzez ułatwienie wywiązywania się ze zobowiązań, które państwa w sposób autonomiczny zdecydowały się uwspólnotowić (Duda 2013). Zgodnie z założeniami podejścia międzyrządowego (Moravscik 1993) proces podejmowania decyzji w najważniejszych momentach integracji europejskiej przebiega dwuetapowo. Preferencje państw są wynikiem szans i ograniczeń, wynikających z ekonomicznych współzależności

między nimi, a wynik negocjacji międzyrządowych zależy od pozycji negocjacyjnej państw, wysokości kosztów transakcyjnych oraz chęci wpływania poprzez te negocjacje na wydarzenia polityczne na szczeblu krajowym (Moravcsik 1993).

Koncepcja zarządzania wieloszczeblowego miała w założeniu przełamywać dychotomię opisu procesów integracji europejskiej i umożliwić twórcze wykorzystanie zarówno dorobku neofunkcjonalizmu, jak i podejścia międzyrządowego, które obok różnic miały również elementy wspólne. Pierwszym z nich było uznanie korzyści o charakterze ekonomicznym jako głównej motywacji dla pogłębiania procesu integracji. Drugim natomiast – usytuowanie w centrum analiz znaczenia negocjacji pomiędzy grupami interesu, dążącymi do zagwarantowania sobie jak najszerszej dystrybucji dóbr poprzez instytucje supranarodowe (Hooghe i Marks 2008). Dla zrozumienia procesu integracji europejskiej kluczowe jest tymczasem wyjście poza samą analizę ekonomicznych zysków i strat, ponoszonych przez grupy interesu na poziomie krajowym i międzynarodowym, oraz dostrzeżenie, że kwestie takie jak zwiększone interakcje społeczne i migracje, na które wpływa integracja europejska, stanowią przedmiot żywego zainteresowania opinii publicznej, a nie samych elit politycznych i biznesowych, jak często zakładano (Hooghe i Marks 2008). Ponadto w wieloszczeblowym systemie zarządzania decyzje podejmowane na poziomie krajów członkowskich i instytucji ponadnarodowych nie są wzajemnie odizolowane, a rezultatem tak rozumianej wieloszczeblowości jest silnie zróżnicowana percepcja procesów politycznych i zarządczych oraz utrudnienie lub ograniczenie możliwości osiągnięcia przez strony kompromisu (Hooghe i Marks 2008). Wieloszczeblowość, na którą składają się działania instytucji ponadnarodowych oraz państw członkowskich, jest uzupełniana przez poziom regionalny, właściwie niezauważalny we wcześniej omawianych teoriach integracji. W centrum architektury instytucjonalnej systemu zarządzania wieloszczeblowego znajduje się również oddolne tworzenie systemów zarządzania i samorządność, które ma znaczenie dla opinii publicznej i staje się elementem dyskursu z udziałem partii politycznych w poszczególnych krajach (Hooghe i Marks 2008).

Koncepcja zarządzania wieloszczeblowego odchodzi od państwocentrycznego rozumienia procesów integracji europejskiej i podejmowania decyzji pomiędzy aktorami na różnych szczeblach na rzecz docenienia w nich roli instytucji ponadnarodowych i subnarodowych (zarządzanie wieloszczeblowe w ujęciu wertykalnym) oraz szerokiego grona interesariuszy społecznych (zarządzanie wieloszczeblowe w ujęciu horyzontalnym) (por. Jessop 2004). Pojawienie się w dyskursie naukowym koncepcji zarządzania wieloszczeblowego stanowi dowód na zwrot w naukach politycznych i naukach o zarządzaniu

(tzw. *governance turn*) od pojęcia „*government*” („rząd” lub „rządzenie”) w kierunku terminu „*governance*” (tłumaczonego najczęściej jako „współzarządzanie”) (Duda 2013, Ruszkowski 2013). Na obydwie pojęcia składają się systemy reguł i mechanizmów kontrolnych, za pomocą których sprawowana jest władza. Szerszym pojęciem jest *governance*, odnoszące się do publicznych i prywatnych zbiorowych podmiotów, które wykorzystują formalne i nieformalne mechanizmy działania dla określania swoich celów, realizacji żądań, czy też wdrażania polityk. *Government* oznacza z kolei struktury formalne odpowiedzialne za adresowanie różnorodnych zadań na obszarze ich działania (Rosenau 1997). Konsekwencją procesów, takich jak np. rozwój technologii cyfrowych i systemów transportowych oraz zmieniających się zdolności państwa, jest gwałtownie zwiększający się zakres sfer działania i ilość różnorodnych systemów zarządzania, co prowadzi do rozpraszania procesów decyzyjnych (Rosenau 2004).

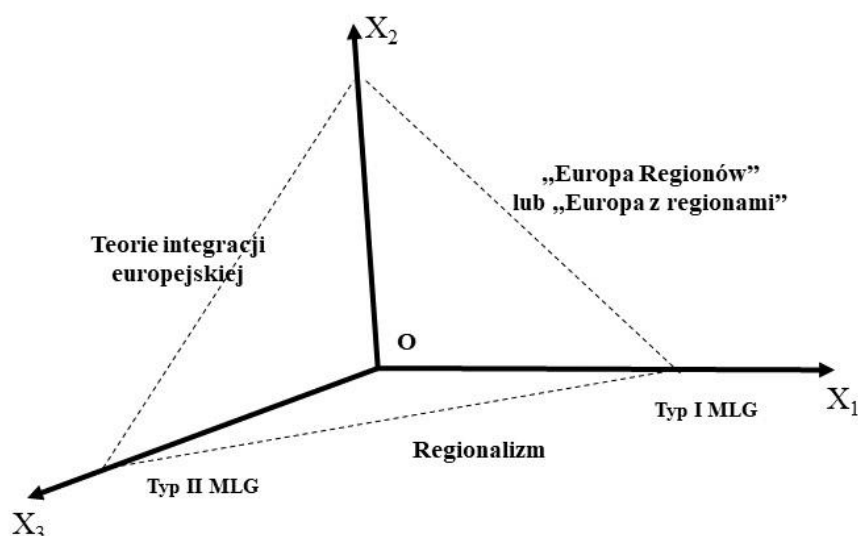
Kohler-Koch i Rittberger (2006), powołując się na prace Pierre’a (2000), wyróżniają trzy znaczenia pojęcia *governance*. Zgodnie z pierwszym z nich pojęcie *governance* można uznawać zarówno za stan, jak i proces, w którym publiczni i prywatni aktorzy intencjonalnie angażują się w uregulowanie relacji społecznych i konfliktów (Kohler-Koch i Rittberger 2006: 28). W drugim ujęciu pojęcie *governance* służy do opisu na gruncie teoretycznym i koncepcyjnym mechanizmów koordynacji funkcjonowania systemów społecznych – zarówno przez państwo, jak i w drodze samoorganizacji przez podmioty niepubliczne. Trzeci, normatywny wymiar pojęcia, znajduje z kolei odzwierciedlenie w formalnych wytycznych formułowanych przez organizacje takie jak Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unia Europejska, które dotyczą zagadnień związanych z praworządnością, zrównoważonym rozwojem, efektywnością systemu zarządzania finansami publicznymi, czy też włączania organizacji pozarządowych w procesy decyzyjne (Kohler-Koch i Rittberger 2006, więcej nt. reguł *good governance* zob. np. Matthews 2008; Smith 2007; Sześciło i in. 2014: 98-100). Według Kuleszy i Sześciło (2013: 116) model *governance* wyraża „formułę zarządzania publicznego jako procesu opartego na niewymuszonym współdziałaniu samodzielnych podmiotów współpracujących na zasadzie zaufania i współodpowiedzialności” (Kulesza i Sześciło 2013: 116), a Hooghe i Marks definiują *governance* jako „wiązący proces podejmowania decyzji w sferze publicznej” (2008: 2).

Tak samo jak w przypadku pojęcia *governance*, niemożliwe jest sformułowanie jednej, odpowiednio precyzyjnej definicji zarządzania wieloszczeblowego. Przyznaje to w swojej pracy Piattoni (2010), powołując się na rozbudowaną definicję zarządzania wieloszczeblowego sformułowaną przez Schmittera (2004). Autor ten definiuje zarządzanie wieloszczeblowe jako „układ dla podejmowania wiążących decyzji, który angażuje wielu politycznie niezależnych,

ale także wzajemnie zależnych graczy – prywatnych i publicznych – na różnych poziomach agregacji terytorialnej w mniej lub bardziej trwałych negocjacjach/deliberacjach /implementacjach, i który nie przydziela wyłącznej kompetencji w zakresie polityki lub zapewnienia stabilnej hierarchii władzy politycznej żadnemu z tych poziomów” (Schmitter 2004: 49, tłum za: Szałek 2013: 63).

Według Piattoni (2010) wartość analityczna koncepcji zarządzania wieloszczeblowego przejawia się tym, że pozwala ona na sformułowanie ogólnych założeń dotyczących trzech obszarów przemian we współczesnym życiu politycznym (ryc. 1). Pierwszy z nich to polityczna mobilizacja (ang. *political mobilization*) wewnątrz i pomiędzy państwami narodowymi, przy wykorzystaniu istniejących, ale też nowych możliwości proceduralnych. Drugim jest włączenie w procesy decyzyjne (ang. *policy-making*) szerokiego spektrum aktorów, którzy występują w nich w różnych rolach. Za trzeci z kolei Piattoni (2010) uznaje wynikające z powyższych dwóch procesów zmiany w systemie politycznym Unii Europejskiej oraz państw członkowskich.

Ryc. 1. Zarządzanie wieloszczeblowe – przestrzeń analityczna



X_1 – wymiar relacji centrum-peryferie; X_2 – wymiar relacji wewnątrz kraju vs. relacje międzynarodowe;
 X_3 – wymiar relacji na linii państwo-społeczeństwo; O – suwerenne państwo

Źródło: Piattoni (2010: 27, tłum własne)

Jak pisze cytowana tu autorka (Piattoni 2010), koncepcja zarządzania wieloszczeblowego zakłada występowanie związku pomiędzy zachodzącymi równolegle procesami: zacierania podziału na centrum i peryferia w różnych skalach przestrzennych; przekraczania granic we współpracy na linii instytucje państwa-społeczeństwo, a także łączenia porządku krajowego i międzynarodowego w analizie procesów społeczno-gospodarczych.

Ze względu na szerokie ramy analityczne i wiele możliwości zastosowania analiza struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego napotyka na szereg wyzwań. Piattoni (2010) dzieli je na konceptualne, empiryczne oraz normatywne. W kolejnym podrozdziale zostanie opisany trzeci ze wskazanych wymiarów.

2.2. Wymiar normatywny w polityce Unii Europejskiej

Jak wskazano w poprzednim podrozdziale, Marks (1992) użył po raz pierwszy pojęcia zarządzania wieloszczeblowego do opisu przekształceń procesu decyzyjnego na forum Wspólnot Europejskich w związku z reformą funduszy strukturalnych, która miała miejsce na początku lat 90. ub. w. Zmiany te miały swoje źródło w aktach prawa wspólnotowego, które niezmiennie oddziałują na porządki prawne w państwach członkowskich. Chociaż pojęcie zarządzania wieloszczeblowego nie zostało wprowadzone wprost do przepisów Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE) oraz Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. UE. 2012/C 326/01, dalej jako TUE), czyli aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej stanowiących podstawę działania tej instytucji, to zarówno w tych regulacjach, jak i w innych rodzajach aktów prawnych wydawanych przez unijne instytucje można odszukać przepisy świadczące o trwałym umocowaniu struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w europejskim systemie prawnym i instytucjonalnym².

Analizując regulacje kształtujące wieloszczeblowy system zarządzania politykami unijnymi, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na art. 4 i 5 TUE. Przepisy te ustanawiają zasady przyznania kompetencji, pomocniczości oraz proporcjonalności w relacjach pomiędzy Unią Europejską oraz państwami członkowskimi, a także wewnątrz państw – pomiędzy poziomami centralnym, regionalnym i lokalnym. Unia działa zatem w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie, a wszelkie kompetencje nieprzyznane w traktach Unii pozostają po stronie państw (art. 5 ust. 2 TUE). Zasada pomocniczości oznacza z kolei, że „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym (...)” (art. 5 ust. 3 TUE). Należy zatem podkreślić, że w świetle powyższego przepisu zasada pomocniczości

² W potocznym szerokim rozumieniu za „normatywny” uznaje się tekst konieczny do właściwego zrozumienia normy postępowania, podczas gdy źródłem owej normatywności są akty prawne (Wróblewski i Zajęcki 2017). „Normatywny” to wreszcie „ustalający, stosujący, zawierający normy, przepisy, reguły” (Dubisz 2018).

jest realizowana między innymi na poziomach regionalnym i lokalnym (Brodecki i in. 2006). Co ważne, zasada pomocniczości nie ma na celu tylko i wyłącznie ustanowienia wytycznych w zakresie podziału kompetencji pomiędzy instytucje unijne oraz państwa członkowskie, ale także zapewnienie podejmowania decyzji na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii (*Protokół (nr 2) w sprawie...* 2008). Tak rozumianą zasadę pomocniczości można uznać za ogólną dyrektywę polityczną odnoszącą się do filozofii stanowienia prawa i podejmowania decyzji na forum UE oraz państw członkowskich (Kruk 2016). Zasada proporcjonalności oznacza z kolei, że Unia nie podejmuje działań wykraczających ponad te, które są niezbędne do osiągnięcia celów traktatów (art. 5 ust. 4 zd. 2 TUE).

Aby ustalić, które dziedziny zostały przypisane w traktatach do kompetencji Unii, a które do państw członkowskich, należy uzupełnić analizę przepisów TUE o normy zawarte w artykułach 2-6 TFUE. Wynika z nich między innymi, że spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna jest jednym z obszarów kompetencji dzielonych pomiędzy Unią oraz państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2). Ogólne zasady oraz system podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki spójności zostały opisane w art. 174-178 TFUE. Przed omówieniem tych przepisów warto jednak wskazać, że odniesienia do pojęć spójności i spójności terytorialnej znajdują się już w preambułach obydwu traktatów, co świadczy o randze, jaką nadali polityce spójności sygnatariusze tych dokumentów. W preambule TUE wskazano, że umacnianie spójności ma być jednym ze środków dla popierania postępu gospodarczego narodów i państw członkowskich. Z kolei z treści preambuły TFUE wynika, że jednym z celów Wspólnoty jest zmniejszenie różnic istniejących między regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych w celu wzmocnienia jedności gospodarek państw członkowskich oraz zapewnienia ich harmonijnego rozwoju.

Chociaż początki polityki regionalnej, realizowanej w Europie w oparciu o cele i zasady wyznaczone na poziomie ponadnarodowym, sięgają powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dubel 2012, Kucharski 2012a, Pastuszka 2012), to mówiąc o genezie polityki regionalnej w obecnym rozumieniu należy się odnieść do zmian wprowadzonych po uchwaleniu Jednolitego Aktu Europejskiego (1986), kiedy do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957) dodano rozdział „Spójność gospodarcza i społeczna”. Pojęcie „spójność” po raz pierwszy znalazło się wówczas w prawie pierwotnym Wspólnot Europejskich. Był to przełom w zakresie realizacji polityki regionalnej na tym poziomie, ponieważ wcześniej brakowało do tego jednolitej podstawy prawnej (Kucharski 2012a). Wzmocnienie regionalnego wymiaru polityki wspólnotowej miało w założeniu stanowić odpowiedź instytucji unijnych i państw członkowskich na planowane

powstanie jednolitego rynku i w konsekwencji powiększenie różnic w poziomie rozwoju silniej i słabiej rozwiniętych regionów, które w odmienny sposób miały odczuć skutki swobodnego przepływu osób, towarów, kapitału i usług (Kucharski 2012a).

Po zakorzenieniu tego pojęcia w tzw. Traktacie z Maastricht (*Traktat o Unii Europejskiej* 1992), „spójność” stała się jedną z wiodących dyrektyw polityki Unii Europejskiej (Gorzelać 2009). Wynika to m.in. z przepisu art. 3 ust. 3 zd. 3 TUE wskazującego, że jednym z celów Unii jest wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej pomiędzy państwami członkowskimi. Z obowiązujących przepisów TFUE wynika też między innymi, że Unia zmierza do „zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych” (art. 174 zd. 2 TFUE). Polityki gospodarcze państw członkowskich powinny być z kolei prowadzone i koordynowane w sposób, który przyczyni się do realizacji tych celów. W art. 174 TFUE wskazano również kategorie regionów, które wymagają wyjątkowej uwagi. Są to np. regiony poprzemysłowe, transgraniczne, czy też szczególnie narażone na odpływ mieszkańców. Realizacja celów polityki spójności według przepisów art. 175 TFUE jest wspierana m.in. za pośrednictwem funduszy strukturalnych, tj. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (w 2007 roku w miejsce tego funduszu powołano dwa nowe instrumenty – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej), Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej jako EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej jako EFRR). W TFUE znajdują się ustalenia określające ogólne zasady i cele EFS oraz EFRR, a na mocy przepisów Traktatu z Maastricht został również utworzony Fundusz Spójności (dalej jako FS). Cele priorytetowe funduszy strukturalnych różnią się w zależności od okresu programowania (por. art. 2 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)*... 2021; art. 9 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303*... 2013; art. 3 *Rozporządzenia Rady*... 2006, art. 1 *Rozporządzenia Rady*... 1999).

Instrumentem finansowym, którego cel jest wprost powiązany ze wskazanymi powyżej celami polityki spójności i którego wdrażanie jest oparte na opisanych w poprzednim akapicie zasadach, jest EFRR. Ma on bowiem „przyczyniać się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych” (art. 176 TFUE). Zadaniem EFS jest z kolei zwiększenie możliwości zatrudnienia pracowników w ramach rynku wewnętrznego oraz zwiększenie ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, co ma się przyczyniać do podniesienia poziomu życia mieszkańców (art. 162 TFUE). Ważnym środkiem do realizacji celów wyznaczonych

w art. 174 TFUE, jak również w art. 26 TFUE, który mówi o wspieraniu funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, jest również polityka UE w zakresie ustanawiania i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki (art. 170 ust. 1 TFUE). W rozwoju sieci transeuropejskich w sposób szczególny uwzględnia się „potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii” (art. 170 ust. 2. TFUE). Projekty związane z rozbudową sieci transeuropejskich realizowane przez państwa członkowskie mogą być wspierane przez Unię za pośrednictwem Funduszu Spójności.

Jak wprost wynika z cytowanych powyżej przepisów, działania zmierzające do realizacji celów polityki spójności są podejmowane zarówno na szczeblu unijnym, jak i narodowym. Tomaszewski (2013) słusznie zauważa jednak, że wieloszczeblowość systemu wdrażania polityki spójności, zgodnie z zasadą pomocniczości, odnosi się również do poziomu regionalnego i lokalnego. Skoro z treści TFUE wynika dążenie do osiągnięcia spójności terytorialnej na obszarze Wspólnoty, a środkiem do tego ma być wsparcie regionów o mniej korzystnym w stosunku do innych położeniu geograficznym czy też trudnej sytuacji gospodarczej, to należy uznać, że projektowanie oraz wdrażanie ukierunkowanych terytorialnie polityk będzie się odbywało przy zaangażowaniu instytucji i osób z poziomu regionalnego i lokalnego. Na potwierdzenie tej tezy warto odnieść się do wybranych fragmentów rozporządzeń regulujących wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Wieloszczeblowość systemu wdrażania EFRR wynika zarówno z zakresu regulacji i koncentracji tematycznej interwencji z poziomu UE, jak i z uwzględnienia w treści rozporządzeń przepisów ustalających zasady wsparcia dedykowanego obszarom miejskim. Realizacja priorytetów inwestycyjnych, zawartych w rozporządzeniu porządkującym wdrażanie EFRR w okresie programowania 2014-2020 (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013...* 2013), takich jak np. wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw; wspieranie efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym; inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego, lokalnego; czy też promowanie włączenia społecznego i przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych wymaga zaangażowania aktorów publicznych i niepublicznych na poziomie lokalnym i regionalnym. Podobnie będzie to niezbędne przy realizacji w kolejnych latach projektów, wpisujących się w cele szczegółowe dotyczące np. rozwoju zrównoważonej mobilności na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, czy też zwiększania integracji społeczno-ekonomicznej

marginalizowanych społeczności (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058... 2021*).

Przepisy analizowanych rozporządzeń dotyczą również modelu wsparcia ze środków EFRR ukierunkowanego na rozwój obszarów miejskich. Za zarządzanie programami i za ich kontrolę są odpowiedzialne państwa członkowskie i Komisja Europejska (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013... 2013*), niemniej jednak z przepisów rozporządzenia ws. EFRR wynika obligatoryjność włączenia w realizację działań również władz miejskich, czyli miast i podmiotów poniżej szczebla regionalnego lub podmiotów lokalnych, odpowiedzialnych za realizację strategii zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013... 2013*). Istnieje obowiązek skonsultowania z nimi zakresu zadań, które mają być realizowane na danym obszarze. Ponadto władze miejskie zostają trwale włączone w architekturę instytucjonalną EFRR, przejmując część zadań instytucji zarządzającej programem (tj. państwa członkowskiego lub samorządu regionalnego, w zależności od regulacji obowiązujących w danym kraju) lub przejmując zarządzanie częścią programu operacyjnego. Zasady wyboru obszarów miejskich, gdzie mają być realizowane zintegrowane działania na rzecz ich rozwoju, są uzależnione do specyfiki terytorialnej państw członkowskich i wynikają z umowy partnerstwa zawieranej pomiędzy krajami członkowskimi oraz Komisją Europejską (art. 7 ust. 3 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013... 2013*). Wsparcie ze środków EFRR dedykowane zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich, uwarunkowane opracowaniem zintegrowanej strategii terytorialnej, zostanie utrzymane również w okresie programowania UE na lata 2021-2027 (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058... 2021*).

Zasady dotyczące realizacji unijnej polityki regionalnej wynikają z przepisów traktatów i ich aktów wykonawczych, a także z praktyki wdrażania tych regulacji, dorobku doktryny oraz orzecznictwa. Kucharski (2012b) wyodrębnia wśród zasad unijnej polityki regionalnej zasady generalne, zasady organizacji i finansowania polityki regionalnej oraz zasady monitorowania i oceny realizacji programów. Wybrane z tych zasad z jednej strony wprost determinują wieloszczeblowy model projektowania i realizacji polityki regionalnej, z drugiej natomiast – ich praktyczna realizacja byłaby niemożliwa bez wykorzystania mechanizmów zarządzania wieloszczeblowego. Do grupy zasad generalnych należy zaliczyć przede wszystkim omawianą wcześniej zasadę pomocniczości, zasadę decentralizacji decyzji i zadań oraz zasadę koordynacji, a spośród zasad organizacji polityki regionalnej – zasadę partnerstwa. Dla sposobu

ukształtowania wielopoziomowej współpracy międzyinstytucjonalnej znaczenie mają również zasady programowania, dodatkowości oraz komplementarności.

Zasada decentralizacji decyzji i zadań oznacza, że decyzje związane z wdrażaniem polityki regionalnej powinny być podejmowane na jak najniższym szczeblu, tj. przez lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe. Zestawiając interpretację zasady decentralizacji z zasadą pomocniczości, należy uznać, że odpowiedzialność za rozwój regionalny w danym państwie członkowskim spoczywa przede wszystkim na jego strukturach i podmiotach zaangażowanych w realizację zaplanowanych działań (Kucharski 2012b). Zasada koordynacji oznacza z kolei, że na Komisji Europejskiej spoczywa obowiązek koordynowania działań w zakresie polityki regionalnej, realizowanych przez państwa. Skoro jednak państwa są odpowiedzialne za rozwój regionalny na swoim terenie, a ich instytucje centralne współpracują w różnych układach z aktorami publicznymi i niepublicznymi, to zasada koordynacji odnosi się również do niższych poziomów zarządzania wieloszczeblowego niż tylko szczeble ponadnarodowy i krajowy.

Wspólne przepisy odnoszące się do funduszy strukturalnych (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013... 2013*) nakładają z kolei na państwa członkowskie obowiązek zorganizowania partnerstwa z właściwymi władzami regionalnymi i lokalnymi w odniesieniu do umowy partnerstwa i każdego programu. Partnerstwo takie obejmuje: właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji (art. 5 ust. 1 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013... 2013*). Przepisy art. 5 ust. 2 tego samego aktu prawnego wprost określają opisane powyżej podejście jako „oparte na wielopoziomowym zarządzaniu” i gwarantują zaangażowanie wskazanych partnerów w przygotowanie i sprawozdawczość z realizacji umowy partnerstwa oraz programów. Jedną z metod zaangażowania partnerów jest ich udział w pracach komitetów monitorujących wdrażanie założeń tych dokumentów (art. 5 ust. 2 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013... 2013*). Główne zasady i dobre praktyki dotyczące identyfikacji i zaangażowania partnerów oraz organizacji prac komitetów monitorujących zostały uregulowane w „Europejskim kodeksie postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych” (*Rozporządzenie delegowane Komisji... 2014*). Zasada partnerstwa odnosi się zatem zarówno do relacji pionowych – pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej, jak i poziomych – pomiędzy instytucjami publicznymi a podmiotami spoza tego sektora.

Współpraca między partnerami różnych szczebli i sektorów ma się w założeniu przyczynić do lepszego, niż w przypadku jej braku, wykorzystania dostępnych środków i trafniejszej odpowiedzi na zidentyfikowane problemy w stosowaniu instrumentów polityki regionalnej (Kucharski 2012b).

Dalej w zakresie umocowania zasady zarządzania wieloszczeblowego w architekturze instytucjonalnej UE idą wspólne przepisy odnoszące się do realizacji funduszy strukturalnych w okresie programowania 2021-2027 (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060... 2021*). Z treści art. 8 tego rozporządzenia oraz jego umiejscowienia w systematyce całego aktu prawnego wynika bowiem, że zasada partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania stanowi jedną z głównych wytycznych określających sposób wdrażania unijnej polityki spójności. Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia, „w odniesieniu do umowy partnerstwa i poszczególnych programów każde państwo członkowskie organizuje i wdraża kompleksowe partnerstwo zgodnie ze swoimi ramami instytucjonalnymi i prawnymi oraz z uwzględnieniem specyfiki Funduszy. Partnerstwo takie obejmuje co najmniej następujących partnerów: a) władze regionalne, lokalne i miejskie oraz inne instytucje publiczne; b) partnerów gospodarczych i społecznych; c) właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, takie jak partnerzy działający na rzecz środowiska, organizacje pozarządowe, oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienia płci i niedyskryminacji; d) w stosownych przypadkach, organizacje badawcze i uniwersytety. Z kolei zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu, partnerstwo, w którego skład wchodzi wymienione powyżej podmioty, „działa zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania i podejściem oddolnym (...)” (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060... 2021*).

Innym przykładem, który obrazuje, w jaki sposób w drodze struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego na znaczeniu zyskuje miejski wymiar polityk unijnych, jest Agenda Miejska Unii Europejskiej. Agenda została uzgodniona w maju 2016 roku na nieformalnym spotkaniu ministrów odpowiedzialnych za politykę miejską w państwach członkowskich, a następnie zatwierdzona przez Radę ds. Ogólnych (*Panorama. Agenda... 2016*). Cele Agendy, tj. poprawa regulacji, finansowania, a także gromadzenia i wymiany wiedzy, mają być w założeniu osiągnięte poprzez działania dwunastu partnerstw, w skład których wchodzi miasta i regiony metropolitalne, regiony, państwa członkowskie, instytucje europejskie oraz inni uczestnicy. W działania partnerstw w 2019 roku było zaangażowanych łącznie 262 partnerów (*Urban Agenda... 2019*). Dla działalności partnerstw wyznaczono

dwanaście obszarów tematycznych. Są to: jakość powietrza, mieszkalnictwo, ubóstwo, gospodarka o obiegu zamkniętym, włączenie migrantów i uchodźców, transformacja cyfrowa, mobilność, praca i umiejętności w gospodarce lokalnej, zamówienia publiczne, zrównoważone użytkowanie gruntów, transformacja energetyczna, adaptacja do zmian klimatu, bezpieczeństwo przestrzeni publicznych oraz kultura i dziedzictwo kulturowe (*Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam* 2016: 7).

O ile sam fakt przyjęcia dokumentu odnoszącego się do miejskiego wymiaru polityk UE, jakim jest Pakt z Amsterdamu, można uznać za kolejny krok w kierunku zwiększania roli miast w procesach decyzyjnych na tym szczeblu³, o tyle model prac w ramach partnerstw stanowi wyjątkowy przykład praktycznej realizacji założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Model ten w następujący sposób scharakteryzował podczas rozmowy w trakcie badań terenowych, prowadzonych przez autora na potrzeby niniejszej pracy, Jan Olbrycht (poseł do Parlamentu Europejskiego, znający specyfikę działania partnerstw): „w Agendzie Miejskiej powołano tak zwane partnerstwa. To jest dla wielu coś bardzo trudnego do zaakceptowania. Członkami tych partnerstw, które mają siedzibę przy stole razem, na równych zasadach, są przedstawiciele miast, przedstawiciele organizacji pozarządowych, rządu i Komisji Europejskiej. Oni mają siedzibę przy stole jako partnerzy mimo tego, że są z zupełnie innych poziomów. To właśnie jest klasyczny przykład myślenia wielopoziomowego, że siedzą różne poziomy razem i razem zastanawiają się jak rozwiązać problem. Muszę powiedzieć, że te początki tam są bardzo trudne, bo ciężko przychodzi rządowi, ale również Komisji Europejskiej, powiedzenie, że są na tym samym poziomie, co przedstawiciele miast. Ta koncepcja jest wymagająca i wymaga ona zmiany sposobu myślenia” (wywiad K04).

Konsultowanie rozporządzeń wykonawczych dotyczących funduszy strukturalnych jest jedną z kompetencji Komitetu Regionów – organu doradczego Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji Europejskiej, ustanowionego w 1992 roku po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (*Traktat o Unii Europejskiej* 1992), w którego skład wchodzi przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych. Głównym celem powołania Komitetu Regionów było włączenie przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych w procesy decyzyjne na forum UE, jak również chęć otwarcia tych procesów na zaangażowanie mieszkańców w krajach członkowskich (Nicolosi i Mustert 2020). Schönlaui, opisując przyczyny i działania składające się na aktywizm instytucjonalny Komitetu Regionów, zmierzające do poszerzenia jego roli

³ Wyrazem tego trendu było m.in. przyjęcie w 2007 roku Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich (*Leipzig Charter...* 2007), a jego kontynuacją uchwalenie przywołanych we wstępie niniejszej pracy Nowej Karty Lipskiej (2020) oraz Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej (2020).

w stosunku do tej przewidzianej w prawie traktatowym, uznaje ten podmiot za „instytucjonalną ekspresję wieloszczeblowego systemu zarządzania Unii Europejskiej” (Schönlau 2017: 1180). Ten sam autor zauważa również, że analiza strategii wpływania Komitetu na decyzje Parlamentu, Komisji i Rady może być środkiem do zrozumienia procesów decyzyjnych zachodzących wewnątrz unijnych instytucji (Schönlau 2017).

Państwa członkowskie są obecnie reprezentowane w Komitecie Regionów przez 329 członków (*Decyzja Rady (UE) 2019/852...* 2019). Polska delegacja w Komitecie Regionów liczy 21 delegatów wyłanianych spośród osób pełniących funkcje radnych gmin, powiatów lub województw, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), członków zarządu powiatów lub członków zarządu województw (art. 19 ust. 2. *ustawy o Komisji Wspólnej...* 2005). Są oni wyznaczeni przez reprezentowane w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego korporacje samorządowe, tj. Związek Województw RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Unię Miasteczek Polskich. Wniosek z listą kandydatów do pełnienia funkcji członków Komitetu Regionów przedkłada Radzie Unii Europejskiej Rada Ministrów (art. 19 ust. 1. *ustawy o Komisji Wspólnej...* 2005). Mimo różnych ustrojów państwa członkowskie w podobny sposób ustaliły procedurę desygnowania krajowych delegatów do pełnienia funkcji członka Komitetu Regionów (Kuligowski 2015).

Za główne zadanie Komitetu Regionów należy uznać wydawanie opinii do projektów aktów prawnych opracowanych przez Parlament, Radę lub Komisję (Kuligowski 2015; więcej na temat form działania Komitetu Regionów zob. Truskolaski i Waligóra 2012). Parlament Europejski, Rada oraz Komisja Europejska konsultują się z Komitetem obligatoryjnie – w przypadkach przewidzianych w traktatach, np. w kwestiach wspólnej polityki transportowej (art. 91 TFUE), polityki zatrudnienia (art. 148 i 149 TFUE), zdrowia publicznego (art. 168 ust. 5 TFUE); a także fakultatywnie – wówczas, kiedy jedna z tych instytucji uzna to za stosowne (art. 300, 305 i 307 TFUE). Komitet może też wydawać opinie z własnej inicjatywy. Bez względu na tryb, w jakim przebiegają konsultacje poszczególnych aktów prawnych, opinie Komitetu nie mają charakteru wiążącego dla organów, do których są one kierowane. Komitet Regionów ma również kompetencję do składania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy, do którego skonsultowania z Komitetem są zobligowane inne organy UE (art. 263 TFUE oraz art. 8 *Protokołu (nr 2) w sprawie...* 2008). Komitet Regionów zyskał tę kompetencję w 2007 na mocy Traktatu z Lizbony, co wzmocniło jego rolę „strażnika zasady subsydiarności” wśród

instytucji unijnych, a także stanowi wyraz stopniowego poszerzania sfery działania tego podmiotu (Nicolosi i Mustert 2020).

Organem doradczym o zakresie kompetencji podobnym do Komitetu Regionów jest Komitet Społeczno-Ekonomiczny (art. 300-304 TFUE). To podmiot, który został powołany już w 1957 roku, a jego członkami są przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury (art. 300 ust. 2 TFUE). Komitet Regionów oraz Komitet Społeczno-Ekonomiczny są zaangażowane w procedowanie ponad połowy aktów prawnych w ramach zwyczajnej procedury legislacyjnej na szczeblu UE (Hönnige i Panke 2016). Zarówno wśród członków Komisji, jak i Parlamentu Europejskiego, występuje jednak podobny, co do zasady niski, poziom znajomości opinii przesyłanych przez wskazane powyżej organy doradcze (Hönnige i Panke 2016).

W praktyce skuteczność i możliwość faktycznego oddziaływania Komitetu Regionów na decyzje Parlamentu, Komisji i Rady jest uzależniona od tego, w jakim zakresie członkowie tych organów zechcą brać pod uwagę niewiążące opinie sformułowane przez Komitet. Jest to utrudnione, ponieważ Komitet (pomimo prawie trzech dekad funkcjonowania) jest wciąż traktowany przez instytucje znacznie dłużej zakorzenione w systemie instytucjonalnym UE raczej jako źródło informacji niż pełnoprawny, reprezentatywny podmiot w procesie legislacyjnym (Nicolosi i Mustert 2020). Z drugiej jednak strony, ci sami autorzy twierdzą, że aktywizm instytucjonalny Komitetu doprowadził do wzmocnienia jego roli w stosunku do tej, która mogłaby być realizowana przy ścisłym trzymaniu się przepisów traktatów (Nicolosi i Mustert 2020). Jak wykazują Hönnige i Panke (2016) w opisie procesów legislacyjnych, w które był zaangażowany Komitet Regionów, wpływ tego organu na końcowy kształt przepisów jest uzależniony od przyjętej strategii negocjacyjnej. Strategia reaktywna zakłada oczekiwanie na formalne wnioski organów zobligowanych do przeprowadzenia konsultacji, z kolei ze strategią proaktywną wiąże się wydawanie opinii z własnej inicjatywy, poszukiwanie nieformalnych kanałów dialogu i promowanie określonych idei poprzez wydawanie publikacji, czy też organizację warsztatów, konferencji i seminariów.

Dla zilustrowania aktywizmu instytucjonalnego Komitetu Regionów Schönlaui (2017) odwołuje się do przykładu promowania przez członków tego organu zarządzania wieloszczeblowego jako konceptu normatywno-politycznego. Pierwszym z celów działań podjętych przez Komitet w następstwie przyjęcia przez Komisję Europejską w 2001 roku Białej Księgi w Sprawie Europejskiego Sprawowania Rządów (*Biała Księga...* 2001) było

podkreślenie inicjatywnej i politycznej roli Komitetu na gruncie praktyki instytucjonalnej, drugim natomiast – propagowanie zarządzania wieloszczeblowego jako idei, czy też ogólnej dyrektywy działania, co miało doprowadzić do zmiany dotychczasowego sposobu postrzegania zarządzania wieloszczeblowego na forum unijnych instytucji wyłącznie w kategoriach mechanizmu określającego model wdrażania funduszy strukturalnych (Schönlau 2017).

Przyjęcie przez Komitet w 2009 roku „Białej Księgi Komitetu Regionów w sprawie Zarządzania Wieloszczeblowego” (*Biała Księga...* 2009) było poprzedzone między innymi debatami z udziałem ekspertów i polityków, które miały na celu wypracowanie wspólnego rozumienia pojęcia zarządzania wieloszczeblowego, a także narzędzi i praktycznych rekomendacji, przy użyciu których możliwe miało być wdrażanie założeń zawartych w Księdze. W treści dokumentu za priorytet Komitetu Regionów uznano m.in. „wprowadzenie prawdziwie wieloszczeblowego sprawowania rządów w Europie” (*Biała Księga...* 2009: 4), a także wskazano, że ten dynamiczny i nierozzerwalnie związany z zasadą pomocniczości model zarządzania ułatwi odpowiedź instytucji unijnych i państw członkowskich na wyzwania związane z globalizacją oraz potrzebą pogłębiania integracji europejskiej. We wstępie do Księgi wskazano, że Komitet Regionów pojmuje wielopoziomowe sprawowanie rządów jako „skoordynowane działanie Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, oparte na partnerstwie i służące realizacji polityki Unii Europejskiej” (*Biała Księga...* 2009: 1). Zgodnie z treścią dokumentu działanie to jest powiązane ze wspólną odpowiedzialnością wskazanych szczebli władzy, a także oparte na źródłach legitymacji demokratycznej oraz reprezentatywnym charakterze poszczególnych zaangażowanych podmiotów (*Biała Księga...* 2009: 1).

Kolejnym krokiem w strategii promowania idei zarządzania wieloszczeblowego przez Komitet Regionów było propagowanie manifestu politycznego pt. „Karta wielopoziomowego sprawowania rządów” (*Rezolucja w sprawie Karty...* 2014) i zachęcanie do jego przyjmowania również przez władze lokalne i regionalne, których przedstawiciele nie są członkami Komitetu (Schönlau 2017). Należy uznać, że opisywane działania Komitetu Regionów ilustrują nie tylko zdolność do podejmowania przez ten podmiot oddolnych i rozłożonych w czasie inicjatyw, opierających się o formalne i nieformalne aktywności. Dowodzą one również, że członkowie Komitetu jednocześnie reprezentują swoje lokalne i regionalne społeczności, ale też poszukują wspólnych interesów, tożsamy dla gmin, miast i regionów położonych w różnych częściach kontynentu (Piattoni 2008, Piattoni 2010).

Kończąc rozważania na temat normatywnego wymiaru koncepcji zarządzania wieloszczeblowego w prawie Unii Europejskiej, a także w regułach współpracy

międzyinstytucjonalnej na tym szczeblu, warto odwołać się raz jeszcze do opracowania autorstwa Piattoni (2010). Autorka ta w centrum analizy normatywnej stawia bowiem pytania o znaczenie mechanizmów zarządzania wieloszczeblowego dla demokratycznego usankcjonowania systemów politycznych. Piattoni zastanawia się, jakie kryteria muszą być spełnione do tego, aby polityki wdrażane w oparciu o system wielopoziomowego sprawowania rządów były społecznie legitymizowane. Stawia też pytanie o to, za pomocą jakich mechanizmów i sposobów zarządzania można wytworzyć, a następnie utrzymać poparcie społeczne. Jej zdaniem można wyróżnić przynajmniej trzy obszary, w których wytyczne wynikające z koncepcji zarządzania wieloszczeblowego w pozytywny sposób wpływają lub też mogą wpływać na funkcjonowanie systemu politycznego UE. Po pierwsze, system wielopoziomowego zarządzania otwiera procesy decyzyjne na podmioty, obszary i społeczności położone dotychczas na peryferiach tych procesów, umożliwiając im zabranie głosu w sprawach dotyczących fundamentalnych dla nich kwestii, tj. materialnych interesów oraz tożsamości kulturowej. Po drugie, system luźnych powiązań (ang. *loose coupling*) pomiędzy instytucjami pozwala na unikanie impasu charakterystycznego dla układu instytucjonalnego w państwach federalnych, gdzie aktorzy dysponują prawem weta w procesach negocjacyjnych. Po trzecie wreszcie, stosowanie reguł zarządzania wieloszczeblowego wspiera powstawanie więzi pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi a społecznościami, co przekłada się z kolei na responsywność prowadzonych działań w odniesieniu do identyfikowanych potrzeb, jak również na formowanie szerokich koalicji aktorów na rzecz osiągania wspólnych celów (Piattoni 2010).

2.3. Krytyka teoretycznych podstaw koncepcji i praktyki funkcjonowania struktur zarządzania wieloszczeblowego

Ostatnia dekada XX oraz pierwsze dekady XXI wieku to okres dynamicznego rozwoju i częstego stosowania koncepcji zarządzania wieloszczeblowego do opisu przekształceń zachodzących na różnych poziomach systemu politycznego Unii Europejskiej, a także krajów i regionów położonych poza Starym Kontynentem. Szerokie wykorzystywanie koncepcji przez badaczy z jednej strony może dowodzić jej użyteczności w opisywaniu struktur i procesów zarządzania oraz czynników, które na nie wpływają, a przy tym ułatwiać porównywanie wyników badań. Z drugiej strony szerokie stosowanie koncepcji MLG stwarza zagrożenie, że pozostanie ona co prawda atrakcyjnym, ale jednak bliżej niedookreślonym narzędziem badawczym, niezdolnym do opisu mechanizmów przyczynowych zachodzących w różnych

przestrzeniach regionalnych. Zbytne „rozciganie” koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (Alcantara i in 2016, Tortola 2016) stało się bowiem jednym z najważniejszych elementów konstruktywnej krytyki, zmierzającej w kierunku precyzyjnego wyznaczenia jej ram teoretycznych oraz jej odpowiedniego usytuowania w kontekście podobnych pojęć i teorii.

Można wyodrębnić dwie grupy zarzutów dotyczących sposobu rozumienia i opisywania mechanizmów zarządzania wieloszczeblowego. Pierwsza wiąże się z przytoczonym powyżej argumentem zbyt szerokiego stosowania koncepcji, bez wcześniejszego wyznaczania jej ram definicyjnych. Druga z kolei odnosi się do sposobu organizacji struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego oraz konsekwencji, które z tego wynikają (tabl. 4.). Odpowiednim, jak się wydaje, punktem wyjścia do szerszego omówienia obydwu grup argumentów będzie określenie obszarów konsensusu naukowego w zakresie tego, czym jest zarządzanie wielopoziomowe, jakich procesów dotyczy oraz jakie są główne paradoksy i dylematy, do których odnoszą się badacze odwołujący się w swoich pracach do tego pojęcia.

Tabl. 4. Krytyka i elementy konsensusu w ocenie koncepcji zarządzania wieloszczeblowego

Zarządzanie wieloszczeblowe – elementy konsensusu naukowego w ocenie koncepcji	Zarządzanie wieloszczeblowe – elementy krytyki w ocenie koncepcji	
	Krytyka na gruncie teorii	Krytyka na gruncie praktyki
• geneza i pierwotne cele • charakter opisywanych procesów • istotne walory w zakresie opisu rzeczywistości i braki w zakresie teorii • atrakcyjność koncepcji („paradoks wieloznaczności”)	• „rozciganie” i niejednoznaczność koncepcji • zbyt skoncetrowanie na strukturach albo procesach • brak lub niewłaściwa problematyzacja elementów przestrzeni i terytorium • niezdolność do uchwycenia czynników znajdujących się poza analizowanymi systemami i strukturami	• generowanie problemów na gruncie zarządzania poprzez tworzenie nowych instytucji • paraliż decyzyjny • brak transparentności i demokratycznej legitymizacji działań oraz decyzji • trudności ze znalezieniem balansu na linii efektywność struktur i procesów-tworzenie nowych instytucji-transparentność i demokratyczna legitymizacja działań oraz decyzji

Źródło: Opracowanie własne

Pierwszym z obszarów konsensusu jest zgoda co do genezy samego pojęcia zarządzania wieloszczeblowego i, co niemniej ważne, celu jej sformułowania. Jak ujmują to Faludi (2012) oraz Alcantara i in. (2016), kategoria zarządzania wieloszczeblowego zrodziła się przede wszystkim z potrzeby zrozumienia i wyjaśnienia procesów zachodzących w ramach systemu politycznego Unii Europejskiej. Procesy te dotyczyły lokowania kompetencji należących wcześniej do państw narodowych powyżej nich (tj. na poziom UE), poniżej (na poziomy regionalny i lokalny), a także na boki, tj. w kierunku podmiotów spoza sektora finansów publicznych (Trein i Maggetti 2018). Maggetti i Trein (2019) zauważają też, że procesy przenoszenia kompetencji decyzyjnych na poziomy ponadnarodowy oraz subnarodowy mają równoległy charakter i pociągają za sobą szereg konsekwencji, które nie zawsze można

przewidzieć przy podejmowaniu decyzji o kierunkach reform instytucjonalnych. Jako przykład cytowani tu autorzy wskazują najpierw uzyskanie przez instytucje, takie jak Komisja Europejska, Rada i Parlament, kompetencji do realizacji części zadań państw członkowskich, a następnie, w drodze odwrotnego i skierowanego w dół hierarchii procesu – doprowadzenie przez decydentów do wzmocnienia pozycji regionów w wieloszczeblowym systemie zarządzania UE. Integracja i delegacja kompetencji są zatem procesami powiązanymi i zachodzącymi równolegle, a przy tym nie mają one ani homogenicznego, ani jednoznacznego i nieodwracalnego charakteru (Trein i Maggetti 2018). Opisując specyfikę struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego, Maggetti i Train (2019) zauważają również, że może je cechować kompleksowość, brak przejrzystości, niesformalizowanie, selektywność oraz brak responsywności.

Bache i Flinders (2004) starając się uporządkować rozważania innych autorów na temat zastosowań i ograniczeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, przyznają, że mimo często krytycznych głosów jest to koncepcja atrakcyjna i wymagająca uwagi, ale też ciągłego rozwijania na gruncie teoretycznym. Train i in. (2019) piszą z kolei o powszechnej zgodzie wśród badaczy systemów zarządzania wieloszczeblowego co do ambiwalentnego charakteru tej koncepcji. Nie kwestionuje się bowiem jej zdolności do opisywania konkretnych zjawisk, podkreślając jednocześnie brak wynikających z koncepcji jednoznacznych hipotez dotyczących mechanizmów przyczynowych związanych z funkcjonowaniem systemów zarządzania wieloszczeblowego. Odnosząc się do zarysowanego powyżej problemu, można stwierdzić, że koncepcja zarządzania wieloszczeblowego ma użyteczny charakter, ale precyzyjny opis zakresu tej użyteczności jest ograniczony i utrudniony (Phythian 2007). Piattoni (2010) przestrzega natomiast przed traktowaniem zarządzania wieloszczeblowego tylko jako chwytliwego pojęcia, które nie wnosi żadnej wartości dodanej ponad równoległy opis jego części składowych, tj. wielopoziomowości oraz zarządzania.

Przechodząc do omówienia krytycznych głosów dotyczących teoretycznych ram koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, jako główne argumenty podnoszone przez badaczy można wskazać: „rozciąganie” koncepcji i jej niejednoznaczność; zbyt skoncentrowanie analizy bądź na strukturach, bądź na procesach zarządzania wieloszczeblowego; brak albo niewłaściwe ujmowanie w analizach elementów przestrzeni i terytorium, co wiąże lub może się wiązać z trudnością uchwycenia w badaniach czynników znajdujących się poza analizowanymi systemami i strukturami, które na nie oddziałują. Do większości z powyższych problemów odnosi się Tortola (2016), porządkując zastosowania koncepcji, a także poszukując optymalnego kierunku rozwoju teorii zarządzania wieloszczeblowego. Autor ten wyodrębnia

trzy osie sprzeczności w badaniach i definiowaniu struktur oraz procesów zarządzania wieloszczeblowego. Na pierwszej z nich na jednym końcu znajduje się stosowanie koncepcji do opisu przekształceń systemu politycznego wewnątrz Unii Europejskiej, państw członkowskich i regionów, a na drugim – analizy dotyczące funkcjonowania organizacji międzynarodowych oraz przekształceń zachodzących w państwach leżących poza Europą. Druga oś sprzeczności dotyczy uwzględniania albo nieuwzględniania w badaniach działań i ról osób oraz podmiotów nienależących do sektora publicznego. Trzecia z kolei dotyczy koncentrowania się badaczy na analizie samych struktur albo też procesów zarządzania wieloszczeblowego (Tortola 2016).

Tortola (2016), omawiając wskazane powyżej osie sprzeczności oraz konsekwencje wynikające z braku precyzyjnych ram teoretycznych koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, odnosi się też do problemów, które w sposób szczególny były brane pod uwagę przy konstruowaniu założeń niniejszej pracy. Autor ten zauważa bowiem rozbieżności pomiędzy rekomendacjami formułowanymi przez badaczy, które dotyczą potrzeby uwzględniania w prowadzonych analizach zaangażowania w procesy decyzyjne aktorów społecznych, a realizacją tej wskazówki w praktyce, gdzie działania aktorów nienależących do sektora publicznego często są ignorowane. Co ciekawe, Tortola nie zauważa też, mimo deklaracji ze strony tych autorów, „wymiaru społecznego” w fundamentalnych dla koncepcji zarządzania wieloszczeblowego pracach Marksa i Hooghe (Tortola 2016, por. Faludi 2012). Tortola zwraca natomiast uwagę na fakt, że jednym z pierwotnych założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego – co do czego istnieje konsensus w literaturze przedmiotu – było nie tylko uchwycenie czynników, które historycznie decydowały o kierunku ewolucji systemu politycznego Unii Europejskiej, ale też mechanizmów stojących za codziennymi procesami legislacyjnymi, implementacją polityk, a także praktyk, które występują w przestrzeni „pomiędzy traktatami” (Tortola 2016).

Wskazany powyżej kierunek badań koresponduje z postulatem „zawężenia” koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, proponowanym przez Alcantarę i in. (2016). Autorzy ci sytuują zarządzanie wielopoziomowe w ramach szerszego pojęcia „polityk wieloszczeblowych” (ang. *multilevel policies*). Wprowadzają oni rozróżnienie pomiędzy zarządzaniem wieloszczeblowym oraz relacjami międzyrządowymi (ang. *intergovernmental relations*), opierając obydwie te kategorie na klarownie zdefiniowanych kryteriach, i zauważają, że w praktyce relacji społeczno-przestrzennych i konkretnych procesów zarządzania występują one równolegle i są współzależne. Alcantara i in. (2016) wykorzystują ramy zarządzania wieloszczeblowego do analizy procesów na średnim poziomie (ang. *meso-*

-level), czyli np. na szczeblach regionalnym i lokalnym, co ma ich zdaniem umożliwić precyzyjny opis relacji zachodzących w różnych przestrzeniach geograficznych. Uznają oni, że o zarządzaniu wieloszczeblowym można mówić wówczas, gdy w danym procesie decyzyjnym władze publiczne angażują się w relacje między sobą i aktorami ze sfery niepublicznej, działającymi w różnych skalach terytorialnych, a proces ten ma na celu wspólne, tj. przy wpływie wszystkich zaangażowanych podmiotów, wypracowanie dóbr publicznych (Alcantara i in. 2016).

O ile podejście zaproponowane przez Alcantarę i in. (2016) pozwala na precyzyjne wyodrębnienie i charakterystykę procesów zarządzania wieloszczeblowego, co należy docenić i co zostanie wykorzystane w dalszej części pracy, o tyle może ono równocześnie prowadzić do pominięcia w analizach szerokiego kontekstu relacji społeczno-przestrzennych, występujących na danym terytorium, i czynników zewnętrznych, które na nie oddziałują. Można uznać, że niezdolność do uchwycenia wskazanych uwarunkowań, a co za tym idzie – głównych wyzwań związanych z zarządzaniem – stanowi główny element krytyki koncepcji zarządzania wieloszczeblowego formułowanej przez Jessopa (2003, 2004, 2016a, 2016b). Jego zdaniem w zastosowaniach koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, zbyt często wykorzystywanej do prowadzenia studiów przypadku bez odpowiedniej refleksji nad założeniami metodologicznymi, co do zasady: nie uwzględnia się reguł organizacji relacji społeczno-przestrzennych; pozostawia się na boku działania i interesy instytucji międzynarodowych i państw innych niż te, których dotyczą dane badania; ignoruje się przestrzenie przepływów jako główne źródła problemów w zarządzaniu; reifikuje się skalę, ignorując przy tym złożone hierarchie przestrzenne; a także pomija się dowody na niespójności i wzajemne sprzeczności koncepcji (Jessop 2016a). Odpowiedzią na powyższe problemy ma być osadzenie struktur i procesów zarządzania wielopoziomowego w kontekście mechanizmów metazarządzania oraz dynamicznej analizy układów przestrzennych z wykorzystaniem podejścia o charakterze strategiczno-relacyjnym (Jessop 2016a, 2016b). Dodatkowo Jessop (2016a) postuluje prowadzenie badań struktur zarządzania wieloszczeblowego w odniesieniu do węzłów powiązań, relacji i interesów, które znajdują się ponad, obok oraz w ramach systemu politycznego Unii Europejskiej. W tym kontekście dla Jessopa (2016a) ważne staje się między innymi pytanie o konsekwencje wynikające z braku kompatybilności reżimów zarządzania w różnych państwach członkowskich dla jedności europejskiego projektu i budowy europejskiej państwowości. Różnice te wynikają między innymi z odmiennych sposobów terytorialnego zakorzenienia sieciowych struktur i procesów zarządzania. W takim ujęciu

regiony stają się ważnym elementem europejskiego i krajowych systemów metazarządzania (Jessop 2004).

Na kwestię problematyzacji terytorium w teorii zarządzania wieloszczeblowego zwraca również uwagę Faludi (2012). Autor ten zauważa, że – w powszechnym rozumieniu – teorii zarządzania wieloszczeblowego brakuje ujęcia terytorium, rozumianego jako niestała konstrukcja społeczna, podczas gdy dominującym sposobem jego postrzegania jest to, które łączy się z pierwszym typem struktur zarządzania wieloszczeblowego wskazanym przez Marksa i Hooghe (2004), tj. opierające się na hierarchicznych i wzajemnie wykluczających się jurysdykcjach. Faludi (2012) uznaje, że również drugi typ struktur zarządzania wieloszczeblowego opiera się w praktyce na decyzjach podejmowanych przez aktorów publicznych, w związku z czym trudno uznać za właściwe wyodrębnienie dwóch typów układów zarządzania wieloszczeblowego, jak zrobili to Marks i Hooghe (2004). O ile Jessop (2016a) za kluczowe pojęcie pozwalające na osadzenie mechanizmów zarządzania wieloszczeblowego w szerszym kontekście uważa metazarządzanie, o tyle Faludi (2012) swoją uwagę kieruje ku pojęciom metageografii i terytorialności.

Metageografia oznacza w uproszczeniu określony sposób postrzegania struktur przestrzennych: myśląc np. o kontynentach, przywołujemy automatycznie terytoria państw, które się na nie składają (Murphy 2008). Tymczasem tym, czego zdaniem Faludiego (2012) brakuje w literaturze nt. zarządzania wieloszczeblowego, jest uświadomienie sobie, jak wiele czynników oddziałuje na opisywane przy wykorzystaniu tej koncepcji struktury i procesy. Podobnie regiony uznaje się za najważniejsze elementy układu systemu politycznego Unii Europejskiej i państw członkowskich, odpowiedzialne za prowadzenie polityki rozwoju, separując je jednocześnie od problemów, które ta polityka ma rozwiązywać (Faludi 2012). Terytorialność w ujęciu, o którym pisze Faludi, można z kolei rozumieć jako zdolność do wpływania i sprawowania kontroli nad zasobami i mieszkańcami danego terytorium. Terytorialność ma zmienny charakter, ponieważ funkcje kontrolne są rozpraszane na aktorów, którzy ze sobą konkurują, ale też są względem siebie współzależni (Faludi 2012). Na mapę Europy czy Polski należy zatem patrzeć „nie jako na zestaw przestrzeni do analiz, ale rezultat wysiłków zmierzających do osiągnięcia określonych celów, co pociąga za sobą konkretne implikacje dla tego, w jaki sposób ludzie postrzegają świat dookoła nich” (Murphy 2008: 91).

O ile Faludi (2012) krytycznie odnosi się przede wszystkim do nadmiernej koncentracji koncepcji zarządzania wieloszczeblowego na hierarchicznych strukturach władzy publicznej, o tyle Peters i Pierre (2004) sięgają po argumenty z innej strony. Twierdzą oni, że badacze zbyt często niewystarczającą uwagę przywiązują do roli instytucji, a państwocentryczna

i konstytucyjna perspektywa, która ich zdaniem ma fundamentalne znaczenie, zostaje zastąpiona przez analizę procesów zarządzania wieloszczeblowego. Tymczasem, jak piszą Peters i Pierre (2004), kluczowa w zarządzaniu na różnych poziomach pozostaje rola państwa, ponieważ to ono definiuje ramy prawne i zasady, w ramach których podejmowane są decyzje dotyczące przyszłości krajów, regionów i lokalnych społeczności. To również instytucje publiczne na różnych poziomach odpowiadają za koordynację działań aktorów niepublicznych. Po stronie władz publicznych leży zdaniem Petersa i Pierre'a (2004) wyznaczanie głównych celów polityk publicznych, które stanowią punkty odniesienia dla aktorów spoza sektora publicznego, i wreszcie – to one, a konkretnie ich przedstawiciele, szczególnie na najbardziej eksponowanych stanowiskach, są rozliczane z podejmowanych działań i powinny stanowić wehikuły demokratycznego zarządzania.

Peters i Pierre (2004) uznają brak refleksji na temat zarządzania wieloszczeblowego jako procesu demokratycznego za jeden z głównych punktów krytyki tej koncepcji na gruncie teorii i łączą tę kwestię z problemami, które występują w praktyce w toku procesów decyzyjnych oraz implementacji polityk publicznych. Zdaniem tych autorów, wobec braku przejrzystych oraz sformalizowanych reguł, odnoszących się do procesów decyzyjnych, i w związku z tym poleganiu w znacznej mierze na nieformalnych ustaleniach, aktorzy zaangażowani w proces negocjacji widzą wyłącznie lub prawie wyłącznie swoje korzyści z zawartych transakcji, ignorując negatywne konsekwencje wynikające ze sposobu prowadzonych negocjacji i charakteru podejmowanych zobowiązań (Peters i Pierre 2004). Peters i Pierre (2004) zaliczają do tych konsekwencji rezygnację z demokratycznego i inkluzywnego modelu podejmowania decyzji na rzecz jego efektywności, jak również doprowadzenie do dyktatu najsilniejszych graczy, forsujących swoje interesy kosztem innych, co prowadzi do występowania nieproporcjonalnych korzyści dla różnych uczestników procesu negocjacji. Wobec konfliktów występujących pomiędzy aktorami na różnych szczeblach, ale też o innych możliwościach wzajemnego oddziaływania, założenia o bezkolizyjnym funkcjonowaniu struktur zarządzania wieloszczeblowego w wielu przypadkach okazują się nietrafne (Peters i Pierre 2004).

Podobnie Papadopoulos (2007, 2010), a także Papadopoulos i Piattoni (2019) wskazują, że zarządzanie wieloszczeblowe tworzy nowe formy politycznej odpowiedzialności władzy, ale też jednocześnie osłabia demokratyczną legitymację działań decydentów ze względu na słabą widoczność sieci powiązań pomiędzy aktorami biorącymi udział w procesach decyzyjnych, selektywny sposób tworzenia tych sieci (sposób mianowania oraz zgłaszania udziału w formalnych i nieformalnych strukturach jest uzależniony od rozstrzygnięć

decydentów), jak również przewagę rozliczalności i odpowiedzialności decydentów przed osobami o podobnych poglądach, statusie, czy też pozycji nad rozliczalnością i odpowiedzialnością przed całością opinii publicznej. Założenie, że europejski system wspólnego podejmowania decyzji od samego początku opierał się o negocjacje pomiędzy relatywnie wąskim gronem zainteresowanych podmiotów i co za tym udzie – odbywał się kosztem poczucia własności tego procesu wśród obywateli, może prowadzić do podważenia zarówno politycznej legitymacji systemu, jak i legitymacji do jego dalszej integracji (Engelen 2001). Zarówno przyczyną, jak i skutkiem takiego stanu rzeczy może być fakt występowania raczej procesu integracji negatywnej, czyli opierającej się o mechanizmy rynkowe, a nie integracji pozytywnej, której przejawem mogłoby być korygowanie rynku lub też wpływanie na niego (Engelen 2001). Przyjmując nieco odmienną perspektywę, można jednak uznać, że praktyka działania instytucji w systemach zarządzania wieloszczeblowego zawsze będzie wychodziła poza funkcjonujące mechanizmy kontroli, odnoszące się do wybieralnych polityków oraz organów wykonawczych w strukturach państwowych, a zacieranie granic pomiędzy sferą publiczną i niepubliczną można postrzegać jako warunek wstępny dla prowadzenia procesów demokratycznych we współczesnych społeczeństwach (Termeer i in. 2010).

Jeżeli architektura systemu zarządzania wieloszczeblowego (tj. występujący w niej aktorzy oraz relacje między nimi) spotyka się z brakiem legitymacji ze strony obywateli, na co nakładają się eurosceptycyzm oraz brak zaufania do instytucji i elit w ogóle, zasadne staje się pytanie o możliwości faktycznego sterowania zachowaniami społecznymi przez tych aktorów (Falkner 2016, Hurrelmann i DeBardeleben 2009, Peters i Pierre 2004). Nie pomaga w tym kolejny paradoks związany z praktyką funkcjonowania wielopoziomowego systemu zarządzania wewnątrz systemu politycznego Unii Europejskiej i państw członkowskich, tj. oparcie tego systemu na kompromisie, co z kolei powoduje permanentne zagrożenie paraliżem decyzyjnym (Falkner 2016, Termeer i in. 2010), jak również często odmienne rozumienie wyznaczanych celów oraz dowolność w zakresie wyboru narzędzi ich osiągnięcia (Heidbreder 2017). Co szczególnie ważne w kontekście tematyki niniejszej pracy, Papadopoulos (2007) kwestionuje model funkcjonowania sieciowych form współpracy – a taki charakter mają często struktury i procesy zarządzania wieloszczeblowego – ze względu na ich ograniczony pluralizm oraz brak otwartości na prezentowanie na ich forum zróżnicowanych interesów.

Ten sam autor (Papadopoulos 2010) trafnie zauważa, że niedemokratyczne cechy można też dostrzec w mechanizmach metazarządzania. System metazarządzania opiera się

bowiem o struktury administracji, której przedstawiciele podejmują decyzje w ramach wypracowanych przez nich samych zasad, agend i preferencji, z udziałem podmiotów niepublicznych, które potrafią się odnaleźć w funkcjonującym systemie (Papadopoulos 2010). Papadopoulos (2010) dostrzega co prawda, że osoby pełniące funkcje w demokratycznie wybieranych organach oraz w urzędach są odpowiedzialne przed swoimi przełożonymi, ale struktury decyzyjne, w ramach których funkcjonują te osoby i instytucje, są zbyt rozbudowane, a ich działanie pozostaje nieprzejrzyste dla obywateli (2010: 1035). Nadmiernie rozbudowane struktury zarządzania powodują ponadto problem z przypisywaniem odpowiedzialności za działania konkretnych osób lub komórek organizacyjnych, faktycznie odległych od wąskiego grona decydentów, którzy ponoszą polityczną odpowiedzialność za sposób realizacji ich programów (Papadopoulos 2010). Zdaniem Papadopoulosa (2010) multiplikacja mechanizmów kontrolnych wewnątrz rozbudowanych struktur zarządzania wieloszczeblowego często prowadzi, paradoksalnie, do braku możliwości rozliczenia konkretnych decydentów za podejmowane decyzje ze względu na rozproszenie i niespójność całego systemu. Nawet jeżeli system weryfikacji i wzajemnego rozliczania decyzji pomiędzy poszczególnymi aktorami funkcjonuje poprawnie, to nie zastępuje on rozliczalności decydentów przed opinią publiczną.

Papadopoulos (2010) podnosi jeszcze jeden ważny problem związany z funkcjonowaniem struktur zarządzania wieloszczeblowego, tj. odpowiedzialność aktorów niepublicznych przed ogółem obywateli z tytułu realizowanych działań oraz podejmowanych zobowiązań. Jak pisze Papadopoulos (2010: 1037, tłum. własne), „im bardziej dana organizacja twierdzi, że reprezentuje powszechne interesy, a tym samym legitymizuje siebie samą jako taką, która jest wolna od reprezentowania partykularnych interesów – tym bardziej jej legitymizacja przed społeczeństwem pozostaje fikcyjna”. Papadopoulos (2010) zauważa także, że faktycznie nie ma procedur, które pozwalałyby na weryfikację zasadności oraz społecznego uznania dla postulatów zgłaszanych przez organizacje społeczne i dodaje, że stosunkowo wąska grupa organizacji jest w stanie wejść na taki poziom samoorganizacji, na którym ich postulaty będą wysłuchiwanie przez decydentów (por. Armstrong i Wells 2005).

Biorąc pod uwagę formułowane powyżej uwagi odnoszące się do praktyki funkcjonowania mechanizmów zarządzania wieloszczeblowego, w pełni uzasadnione wydaje się rozważenie, w jaki sposób dylematy związane z demokratyczną legitymacją i społecznym zakorzenieniem systemów zarządzania wieloszczeblowego znajdują odzwierciedlenie w różnych przestrzeniach regionalnych. Można nawet stwierdzić, że wymiar terytorialny zarysowanych powyżej problemów jest szczególnie istotny, skoro dotychczas często pomijano go w analizach. To bowiem regiony, obszary metropolitalne, czy też dzielnice miast stają się

miejscami poszukiwania powiązań pomiędzy problemami w zakresie realizacji polityk, społeczną konstrukcją tych problemów oraz implikacjami, które wynikają z tego połączenia dla kształtu prowadzonych polityk i doboru instrumentów ich realizacji (Hoornbeek i Peters 2017, Trein i in. 2019).

2.4. Aktualne problemy badawcze

Bache i Flinders (2015) wyróżniają trzy główne nurty rozwoju koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Podział ten można uznać za uzupełnienie cytowanej w podrozdziale 2.2. pracy Stephensona (2013). Jak piszą Bache i Flinders (2015), w pierwszym z nich koncentrowano się na ewolucji systemu politycznego Unii Europejskiej i włączeniu regionów w istniejące już na poziomach ponadnarodowym i narodowym struktury zarządzania. W drugim, wychodząc poza tę tematykę i jednocześnie odnosząc się do problematyki legitymizacji działań i rozliczalności władz publicznych, starano się uchwycić cechy lokalnych oraz regionalnych struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego także w szerszym globalnym kontekście. W trzecim wreszcie charakteryzowano różne typy zarządzania wielopoziomowego w nowych obszarach badawczych i kontekstach (geograficznych i politycznych), które wykraczały poza pierwotne założenia koncepcji. Do tej grupy można z pewnością zaliczyć badania opisujące przekształcenia modelu sprawowania władzy publicznej oraz relacji społeczno-przestrzennych wobec wyzwań, przed jakimi stoją społeczeństwa w związku ze zmianami klimatu. Jest to obszar badań, w którym najczęściej znajdowała swoje zastosowanie koncepcja zarządzania wieloszczeblowego w latach 2016-2020, co zostało potwierdzone w kwerendzie literatury przedmiotu opublikowanej w tym okresie.

Głównym celem kwerendy literatury przedmiotu przeprowadzonej na potrzeby niniejszego podrozdziału było ustalenie, jakie są aktualnie dominujące obszary badawcze, w których znajduje zastosowanie koncepcja zarządzania wieloszczeblowego, a także na jakie jej elementy w sposób szczególny zwracają uwagę badacze. Nie mniej ważną kwestią było określenie, w jakich kontekstach występuje w analizowanych pracach wymiar terytorialny. Wnioski z kwerendy miały też umożliwić usytuowanie tematyki niniejszej pracy w kontekście bieżącego dyskursu w nauce. Kwerenda została oparta na wynikach wyszukiwania w bazie Web of Science. Jak wskazano wcześniej, dotyczyły one lat 2016-2020, a hasłami, których szukano, były „multilevel governance” oraz „multi-level governance” uwzględnione w tytule lub w temacie pracy. Wyszukiwanie dało 1200 rekordów, które poddano wstępnej selekcji i na

tej podstawie do szczegółowej kwerendy wybrano 110 opracowań, które skatalogowano ze względu na tematykę prac, a następnie przystąpiono do analizy.

Jak wskazano powyżej, koncepcja zarządzania wieloszczeblowego najczęściej znajduje obecnie zastosowanie przy opisie działań, polityk, przedsięwzięć, czy też procesów mających na celu implementację rozwiązań wychodzących naprzeciwko wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi. Wynika to zarówno z policentrycznego, wielopoziomowego i wielowymiarowego charakteru polityk adaptacyjnych (Hoppe i Miedema 2020, Westman i in. 2019), jak i specyfiki samej koncepcji, która pozwala uchwycić zmianę modelu ich prowadzenia – od celów i strategii narzucanych odgórnie (ang. *top-down*) w kierunku rozwiązań oddolnych (ang. *bottom-up*) i modeli mieszanych, łączących obydwa podejścia (Wurzel i in. 2019a). Pozostałe obszary zastosowania koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, które również zostaną omówione w dalszej części podrozdziału, to przede wszystkim gospodarowanie zasobami wodnymi, polityka migracyjna oraz organizacja i funkcjonowanie systemu szkolnictwa wyższego.

Pierwszym kryterium, które porządkuje układ treści na kolejnych stronach, jest poziom zarządzania, czy też w innym ujęciu – skala relacji społeczno-przestrzennych, która stanowiła główny punkt odniesienia dla badaczy. Na początku zostaną zatem przedstawione problemy badawcze, poruszane przez autorów koncentrujących swoją uwagę przede wszystkim na skali ponadnarodowej i wybranych politykach wdrażanych z inicjatywy Unii Europejskiej, a następnie na kontekstach krajowych, regionalnych i lokalnych. Należy jednak podkreślić, że jest to kryterium o charakterze umownym i porządkującym, a w cytowanych poniżej pracach opisuje się współzależności pomiędzy relacjami i układami władzy w różnych skalach przestrzennych. Drugie z przyjętych kryteriów dotyczy natomiast obszaru tematycznego zastosowania koncepcji zarządzania wieloszczeblowego.

Analiza samych tylko wyników badań dotyczących programów i strategii mających swoje źródło w prawodawstwie i politykach realizowanych na poziomie Unii Europejskiej, pokazuje różnorodność zastosowań koncepcji zarządzania wieloszczeblowego ze względu na przedmiot i cel analizy, a także metodologię prowadzenia badań – pomimo ich osadzenia na tych samych podstawach teoretycznych, tj. np. przywoływanych wcześniej w niniejszej pracy badaniach Marksa (1992), czy też Marksa i Hooghe (2004). Zarządzanie wielopoziomowe jest zatem przedstawiane jako narzędzie, które może pomóc w osiągnięciu w Regionie Morza Bałtyckiego wspólnych dla całej UE celów w zakresie bezpieczeństwa energetycznego przy wykorzystaniu platform współpracy międzynarodowej (Hermanson 2020). Wieloszczeblowy charakter ma również współpraca transgraniczna w ramach

euromregionów (Noferini i in. 2020), programów rozwoju obszarów wiejskich (Pollermann i in. 2020) oraz makroregionów, które należy uznać za narzędzie wspierające regionalizację polityk unijnych (Gänzle 2017).

W zależności od przyjętej perspektywy badawczej zarządzanie wieloszczeblowe staje się w powyższych pracach jednym z elementów analizy ilościowej aktywnych euromregionów (Noferini i in. 2020), źródłem wytycznych związanych z tworzeniem i wdrażaniem Strategii Makroregionu Dunaju (Gänzle 2017) oraz ramą do analizy architektury programu rozwoju obszarów wiejskich LEADER, uwzględniającą systemy administracyjne oraz specyficzne uwarunkowania na poziomach regionalnym i lokalnym we Włoszech, w Niemczech i we Francji (Pollermann i in. 2020). Na jeszcze innych wymiarach struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego ułożonych na poziomie UE koncentrują się Galera (2017), Damurski i Oleksy (2018), a także Bahn-Walkowiak i Wilts (2017). Pierwszy z nich, analizując formalno-prawne uwarunkowania dla prowadzenia przez miasta polityki w zakresie adaptacji do zmian klimatycznych, słusznie zauważa, że o ile cele w tym zakresie są wyznaczane na poziomie wspólnotowym, o tyle ich implementacja nie będzie możliwa bez efektywnych działań lokalnych. Galera analizuje miasta, które, chociaż mierzą się ze szczególnym nagromadzeniem i złożonością problemów w swoich granicach, dysponują jednocześnie istotnym potencjałem w zakresie testowania nowych rozwiązań adaptacyjnych i dostosowywania oferty usług publicznych do potrzeb mieszkańców (Galera 2017; więcej nt. regulacyjnego wymiaru polityk zarządzania wieloszczeblowego zob. np. Mathieu i in. 2017 oraz Vantaggiato 2020). Damurski i Oleksy (2018) starają się natomiast ocenić, w jakim zakresie w dokumentach stanowiących podstawę do realizacji polityk terytorialnych UE, w tym przyjętych i promowanych przez Komitet Regionów Białej Księgi Zarządzania Wieloszczeblowego (2009) oraz Rezolucji w sprawie Karty Wielopoziomowego Sprawowania Rządów w Europie (2014), jest widoczny paradygmat komunikacyjny i partycypacyjny.

Bahn-Walkowiak i Wilts (2017) stawiają z kolei pytania o to, w jaki sposób usprawnić wzajemne oddziaływanie instytucji i polityk na różnych poziomach systemu instytucjonalnego UE w zakresie realizacji celów związanych z transformacją energetyczną i efektywnym gospodarowaniem zasobami naturalnymi – zarówno na poziomie analiz, jak i projektowania działań implementowanych w różnych skalach przestrzennych. Jak dowodzą rzeczeni autorzy, najszersze kompetencje w zakresie realizacji trzynastu analizowanych przez nich polityk (np. planowania przestrzennego, badań i rozwoju oraz eko-innowacji) mają państwa narodowe i niewiele mniej z nich jest ułożonych na poziomie UE. We wszystkich analizowanych przez Bahn-Walkowiak i Wilts przypadkach kompetencje zostały już także przyznane władzom

regionalnym, przy relatywnie wąskim zakresie odpowiedzialności po stronie władz lokalnych i instytucji o globalnym zasięgu działania (Bahn-Walkowiak i Wilts 2017).

Według Jänicke i Quitzow (2017) warunkiem koniecznym do realizacji wyznaczonych na poziomie Unii Europejskiej celów w zakresie przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatycznych, jak również do uznania europejskiego przywództwa w tym zakresie przez opinię publiczną, jest mobilizacja aktorów na różnych szczeblach zarządzania, będąca pochodną dostrzeżenia przez nich korzyści ekonomicznych wynikających z realizowanych programów transformacji gospodarek krajowych i regionalnych. Jänicke i Quitzow (2017) wskazują również na ewolucję znaczenia szczebla subnarodowego we wdrażaniu polityk klimatycznych – od aktora, który umożliwia realizację inicjowanych oddolnie działań, do kluczowego podmiotu wzmacniającego interwencję o charakterze wielopoziomowym i stanowiącego forum ścierania się celów i interesów władz publicznych, reprezentantów innych sektorów oraz grup społecznych.

Badacze zajmujący się dynamiką zmian procesów i struktur zarządzania wieloszczeblowego w odniesieniu do obszaru zmian klimatycznych oraz nauk o środowisku rzadziej w centrum uwagi stawiają relacje zachodzące w przestrzeniach regionalnych, a swoją uwagę koncentrują najczęściej na perspektywie miast i lokalnych społeczności. Podobnie uwarunkowania krajowe stanowią najczęściej, co prawda bardzo istotny, ale jednak szerszy kontekst lub dodatkowy poziom uwzględniany w badaniach, a nie pierwszoplanowe pole analizy (komentarz ten można odnieść również do badań wykraczających poza wskazane powyżej obszary tematyczne). Wyjątkiem są publikacje autorów takich jak Hvelplund i Søren Djørup (2017), Kull i in. (2018) oraz McCarthy i in. (2018), którzy koncentrują się w swoich pracach w pierwszej kolejności na programach oraz procesach zarządzania inicjowanych na szczeblu centralnym (krajowym). Hvelplund i Søren Djørup (2017; por. Muinzer i Ellis 2017) zastanawiają się nad warunkami koniecznymi do przeprowadzenia w Danii radykalnej transformacji energetycznej i dochodzą do wniosku, że fundamentalne dla powodzenia tego procesu jest aktywne wejście rządu krajowego we współpracę z partnerami regionalnymi i lokalnymi oraz przyznanie im kompetencji silniejszych niż ma to miejsce obecnie. Kull i in. (2018) uznają z kolei, że wdrażanie w Brazylii sterowanego centralnie programu, mającego na celu pozbycie się w kraju ubóstwa, napotyka przede wszystkim na problem braku współpracy rządu federalnego z władzami stanowymi (Kull i in. 2018). McCarthy i in. (2018) wykazują natomiast, w jaki sposób marginalizowani wcześniej aktorzy (farmerzy, politycy na szczeblu centralnym i regionalnym, firmy zajmujące się rozbudową farm) poprzez nawiązywanie sojuszy na różnych szczeblach uzyskali w Irlandii wpływ na kierunki polityki rolnej

i środowiskowej prowadzonej przez rząd w Dublinie. Sojusze te, a innymi słowami – związane formalne i nieformalne struktury zarządzania wieloszczeblowego, stały się, jak piszą autorzy, narzędziem dyscyplinowania działań państwa (McCarthy i in. 2018).

Szczególnie wartościowym przykładem badań (w kontekście tematyki niniejszej pracy), koncentrującym się na układzie regionalnym, jest praca Chandrashekeran (2016), która przeprowadziła wielowymiarową analizę systemu zarządzania wieloszczeblowego (w tym jego porażek) w zakresie transformacji energetycznej w Australii w oparciu o studium przypadku stanu Victoria. Autorka uwzględniła w niej cztery wymiary relacji społeczno-przestrzennych (terytorium, miejsce, skala i sieci powiązań) i wykazała, w jaki sposób wpłynęła na nie restrukturyzacja systemu podyktowana wdrażaniem neoliberalnego modelu zarządzania (Chandrashekeran 2016: 1648). Praca Chandrashekeran (2016) została osadzona na dwóch koncepcjach teoretycznych: perspektywie wielopoziomowej (ang. *multilevel perspective*; więcej na temat jej założeń zob. np. Geels 2004, 2005 oraz Geels i Schot 2007) oraz polimorficznym podejściu do analizy relacji społeczno-przestrzennych (zob. np. Brenner 2004, Jessop i in. 2008; więcej na ten temat w rozdziale 1.). Zabieg ten pozwolił autorce na dynamiczne ujęcie tematu, a także całościowe oraz staranne osadzenie go w konkretnej przestrzeni regionalnej. Podobne założenie przyjęto w niniejszej pracy, jednak zamiast perspektywy wielopoziomowej wykorzystano założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego.

Co warto podkreślić, niewielką uwagę w literaturze przedmiotu dotyczącej zarządzania wielopoziomowego (nie tylko powiązanej z tematyką zmian klimatycznych i nauk o środowisku) poświęca się istniejącym oraz tworzącym się relacjom społeczno-przestrzennym na obszarach metropolitalnych. Obserwacje w tym zakresie ogniskują się na perspektywie instytucjonalnej i zależnościach, jakie występują w układach zarządzania pomiędzy poziomem metropolitalnym i regionalnym, a także lokalnym oraz krajowym. Analizowane przez badaczy zależności mogą być przyczyną albo rezultatem braku systemowych rozwiązań w zakresie planowania transeuropejskiej sieci transportowej oraz regionalnego planowania przestrzennego (van Straalen i Witte 2018), a także mogą prowadzić do udanych eksperymentów w zakresie wspierania dzielenia się wiedzą przez społeczności na obszarach funkcjonalnych (Mattiuzzi i Chapple 2020). Jak argumentują van Straalen i Witte (2018), przyznanie holenderskim prowincjom większego zakresu kompetencji byłoby krokiem w kierunku poprawy funkcjonowania systemu planistycznego w Holandii i unormowania relacji pomiędzy decydentami na poziomie prowincji a reprezentantami interesów gmin położonych na terenie obszarów metropolitalnych. Mattiuzzi i Chapple (2020) wykazują z kolei, że finansowany ze

środków federalnych i kierowany przez władze badanych stanów w USA system grantowy pobudził napotykaną wcześniej na trwałe przeszkody współpracę pomiędzy władzami oraz społecznościami miast i ich obszarów funkcjonalnych. Tymczasem Sellers i in. (2017) dowodzą, w oparciu o analizę funkcjonowania systemu edukacji, że model redystrybucji środków finansowych, którym zarządzają w USA władze stanowe, pozwala na niwelowanie nierówności w tym obszarze pomiędzy samorządami położonymi w granicach regionów metropolitalnych.

Kto (jakie podmioty i instytucje) i dlaczego przejmuje rolę liderów we wdrażaniu działań adaptacyjnych w miastach? W jaki sposób różna gęstość powiązań w ramach struktur zarządzania wieloszczeblowego wpływa na zdolność tych liderów do oddziaływania na inne podmioty? Jak współpraca międzynarodowa miast może wesprzeć ich zdolności adaptacyjne w zakresie realizacji polityk klimatycznych? W jaki sposób uwarunkowania instytucjonalne na szczeblu krajowym przekładają się na realizację w miastach lokalnych inicjatyw w zakresie transformacji energetycznej? Są to wybrane pytania badawcze stawiane przez autorów, którzy, korzystając najczęściej z metody studium przypadku, analizują wielopoziomowe polityki adaptacyjne i transformacyjne realizowane w miastach położonych w Europie, w Republice Południowej Afryki oraz w Ameryce Łacińskiej. O ile w przywoływanych wcześniej w niniejszym podrozdziale badaniach koncentrowano się głównie na uwarunkowaniach formalno-prawnych i relacjach pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania, o tyle miejskie studia przypadku częściej dotyczą również innych wymiarów relacji społeczno-przestrzennych.

Budd i Sancino (2016) opierają ramy analizy przywództwa w kontekście funkcjonowania systemów miejskich o jego trzy podstawowe formy: przywództwo o charakterze menadżerskim, przywództwo polityczne oraz przywództwo obywatelskie. W zaproponowanym przez tych autorów ujęciu działania liderów wpływają na pozycję miast w hierarchicznych systemach administracji publicznej. Można wówczas mówić o „przywództwie miast”, np. w zakresie dążenia do przejęcia nowych kompetencji od szczebla centralnego w zakresie mitygacji i adaptacji do zmian klimatu. Opierając się o pracę Budd i Sancino (2016), równie poprawne jest też wyróżnienie pojęcia „przywództwa w miastach”, które charakteryzuje postawy aktorów działających w ramach i na rzecz danych społeczności. Podążając w tym kierunku, Wurzel i in. (2019a, 2019b) zestawiają założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego oraz zarządzania policentrycznego (ang. *polycentric governance*) w celu identyfikacji typów i stylów przywództwa w prowadzeniu miejskich polityk nakierowanych na transformację lokalnych gospodarek oraz modeli zarządzania w związku z konsekwencjami zmian klimatycznych. Ważną, a często pomijaną w dyskursie

naukowym, rolę mają w tym zakresie nie tylko inicjatywy liderów i pionierów zmian (przedstawiciele instytucji publicznych, sektora biznesu, nauki, organizacji pozarządowych, związków zawodowych oraz zaangażowanych obywateli), ale również naśladowców, którzy są w stanie wdrażać dobre rozwiązania przy wykorzystaniu właściwej dynamiki relacji na linii lider-naśladowca (Wurzel i in. 2019a). Co ciekawe, analiza działań podejmowanych przez małe i średnie miasta, mające strukturalne problemy gospodarcze, prowadzi do wniosku, że ich celem nie jest tylko pełnienie roli naśladowców, ale również liderów w zakresie wdrażania rozwiązań wychodzących naprzeciwko wyzwaniom związanym ze zmianami klimatu, które są uznawane za szanse na dokonanie rewizji prowadzonych wcześniej polityk (Wurzel i in. 2019b).

Czynnikiem, który może ułatwić identyfikację potrzeb i wyznaczanie celów w zakresie działań związanych z ochroną klimatu i zrównoważonym rozwojem, jest członkostwo miast w międzynarodowych sieciach współpracy. Jakkolwiek jednak udział w konferencjach, seminariach i wizytach studyjnych z udziałem ekspertów korzystnie wpływa na budowanie zdolności instytucjonalnej oraz umiejętność adekwatnego projektowania kierunków interwencji publicznej i może stanowić impuls do wdrożenia konkretnych rozwiązań, o tyle nie jest warunkiem wystarczającym do wprowadzenia systemowych zmian w tkance miejskiej (Hickmann i Stehle 2019, Pierre 2019). Międzynarodowe sieci współpracy miast, skupione m.in. wokół zadań związanych z ochroną klimatu, stanowią dobry przykład struktur zarządzania wieloszczeblowego drugiego z typów zidentyfikowanych przez Marksa i Hooghe (2004), które opierają się o zasady dobrowolnego członkostwa aktorów z różnych sektorów.

Sprawnie funkcjonujące struktury zarządzania wieloszczeblowego mogą zatem zarówno wspierać transfer wiedzy pomiędzy miastami w ramach współpracy międzynarodowej, jak i wspomagać lokalne społeczności w realizacji inicjatyw skierowanych na poprawę ich sytuacji. W tym kontekście szczególnie ważną rolę w wielopoziomowych procesach związanych z zarządzaniem zasobami środowiskowymi mogą odegrać aktorzy społeczni, którzy nie tylko podejmują rolę inicjatorów zmian instytucjonalnych w miastach, ale też są przekaznikami informacji, wiedzy i interesów swoich społeczności na wyższe szczeble (Sattler i in. 2016). Sattler i in. (2016) podają przykłady organizacji społecznych, biznesowych i międzysektorowych, które zostały w analizowanych przez nich miastach Ameryki Łacińskiej powołane właśnie w celu usprawnienia procesów decyzyjnych poprzez łączenie perspektyw aktorów operujących w różnych skalach przestrzennych. Podobnie jednak jak w przypadku współpracy międzynarodowej miast (która może co prawda przyczynić się do wypracowania rozwiązań związanych z mitygacją i adaptacją do zmian klimatu, ale bez wsparcia finansowego

i kompetencyjnego ze strony państwa nie rozwiąże najważniejszych problemów danych społeczności), jeżeli oddolne inicjatywy podejmowane przez władze lokalne nie spotykają się z adekwatną reakcją i wsparciem ze strony władz centralnych, mogą pozostawać jedynie w sferze planów i być co najwyżej przedmiotem analiz dotyczących funkcjonowania układów władzy (Ehnert i in. 2018, Tingey i Webb 2020).

Istotna część badań łączących tematykę zarządzania wieloszczeblowego ze zmianami klimatycznymi i ochroną środowiska dotyczy gospodarowania zasobami wodnymi. Za regiony uznaje się w nich zlewnie rzek i jezior, a zarządzanie i ochrona ich zasobów staje się zadaniem wykraczającym poza granice administracyjne. Wyzwania w tym obszarze wymagają współpracy, również o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym, pomiędzy osobami i instytucjami działającymi na obszarach regionów wodnych (Assis i in. 2020, Indset 2020, Kim i in. 2020, Widmer i in. 2019, Yi i in. 2019). Tezę tę potwierdzają badania Hilemana i Lubella (2018), którzy zauważają, że koordynacja procesów zarządzania w ramach i pomiędzy wchodzącymi ze sobą w interakcje skalami przestrzennymi jest głównym wyzwaniem w zakresie zarządzania zasobami wodnymi.

Hileman i Lubell (2018) dostrzegają różnice w zakresie funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wielopoziomowego na szczeblu lokalnym i regionalnym. Procesy zarządzania na poziomie lokalnym są ich zdaniem w pierwszej kolejności motywowane potrzebą ścisłej współpracy pomiędzy zaangażowanymi aktorami i, ze względu na gęstość interakcji pomiędzy nimi, mają relatywnie zamkniętą strukturę. Na poziomie regionalnym z kolei głównym czynnikiem łączącym działania zainteresowanych podmiotów jest potrzeba dzielenia się informacjami i wiedzą, z czego wynika ich bardziej otwarta struktura (Hileman i Lubell 2018). Tym, co może integrować opisywane poziomy, są natomiast sieci typu „small-world” (ang. *small-world networks*), pozwalające na tworzenie połączeń pomiędzy wskazanymi powyżej szczeblami i na balansowanie konsekwencji wynikających z innej charakterystyki struktur, które występują w ich ramach (Hileman i Lubell 2018)⁴. Szczególną rolę w stymulowaniu powiązań (również poprzez ich instytucjonalizację) pomiędzy aktorami na różnych szczeblach cytowani tu autorzy przypisują instytucjom na poziomie regionalnym. Zauważają oni jednak, że trwałość tych powiązań jest często osłabiana ze względu na brak wsparcia finansowego oraz ich projektowy charakter (Hileman i Lubell 2018).

Interesującymi przykładami zastosowań, które potwierdzają szerokie wykorzystywanie koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (biorąc pod uwagę zarówno terytorialny zakres

⁴ Więcej na temat budowania zdolności instytucjonalnej i „uczenia się” administracji oraz procesów partycypacji społecznej w kontekście zarządzania zasobami wodnymi zob. np. Den Boer i in. 2019 oraz Hassendorfer i in. 2020.

analizy, jak i charakter analizowanych systemów) są badania odnoszące się do wielopoziomowych polityk dotyczących transformacji energetycznej i ochrony środowiska, realizowanych w Chinach na różnych poziomach władzy. Jak dowodzą liczni autorzy, zastosowanie koncepcji zarządzania wieloszczeblowego do analizy procesów zachodzących wewnątrz struktur scentralizowanego półautorytarnego reżimu w Chinach faktycznie jest możliwe, natomiast należy mieć wzgląd na specyfikę tego systemu i ograniczenia samej koncepcji. Westman i in. (2019) uznają, że ramy teoretyczne zarządzania wieloszczeblowego dają co prawda sposobność prowadzenia dyskusji na temat układów instytucjonalnych, podejmujących próby zarządzania zmianami klimatycznymi, niemniej jednak nie pozwalają na uchwycenie kompleksowości analizowanych polityk i tego, w jaki sposób znajdują one swój materialny wymiar w tkance miejskiej (por. Wu i in. 2016, Yi i in. 2019).

Westman i in. (2019) zwracają też uwagę na słabość koncepcji zarządzania wielopoziomowego w zakresie możliwości trafnej identyfikacji i charakterystyki relacji pomiędzy decydentami politycznymi oraz elitami biznesowymi w analizowanych układach władzy. Jak bowiem twierdzą ci autorzy (Westman i in. 2019), w systemie chińskim większe znaczenie dla funkcjonowania procesów zarządzania wieloszczeblowego mają relacje władzy i interesy ekonomiczne, a mniejsze – zdolności koordynacyjne konkretnych osób i instytucji, jak ma to miejsce w państwach europejskich i anglosaskich. Do nieco innych wniosków dochodzą Liu i Xu (2018) w badaniu relacji pomiędzy aktorami na lokalnym, narodowym i ponadnarodowym poziomie w zakresie wdrażania polityk mających na celu budowę infrastruktury pozwalającej na pozyskiwanie energii z paneli słonecznych. Autorzy ci (Liu i Xu 2018) osadzają swoją analizę w pierwszych, klasycznych zastosowaniach koncepcji zarządzania wieloszczeblowego i trafnie wykorzystują jej założenia między innymi do opisu przekształceń i konfliktów instytucjonalnych zachodzących wewnątrz systemu jednolitej władzy państwowej. Może to prowadzić do wniosku, że kluczową kwestią przy analizie wielopoziomowych struktur i procesów jest dogłębne poznanie kontekstów, w jakich występują, a także świadomość trudności oraz ograniczeń związanych z wykorzystywaniem danych metod badawczych. Kończąc fragment dotyczący polityk zarządzania wieloszczeblowego w Chinach, należy podkreślić, że autorzy cytowanych powyżej prac wnikliwie przyglądają się roli miast i regionów, upatrując w ich zaangażowaniu we wdrażanie centralnie narzuconych polityk klucza dla spełnienia ambitnych celów wyznaczanych przez Komunistyczną Partię Chin⁵.

⁵ Więcej nt. wieloszczeblowego systemu zarządzania klimatycznego w Chinach zob. np. Schreurs 2017.

Wartościowego materiału do rozważań dostarczają również analizy struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego związanych z prowadzeniem polityk migracyjnych. Koncepcja zarządzania wieloszczeblowego jest w nich traktowana jako narzędzie deskryptywne, pozwalające uchwycić specyficzne cechy zwrotu w kierunku lokalności (ang. *locational turn*) w badaniach tych polityk (Campomori i Caponio 2017). Zwrot ten rozpoczął się na początku XXI wieku i polegał na stopniowym dostrzeganiu znaczenia roli miast i regionów, a nie tylko, jak miało to miejsce wcześniej, poziomu narodowego jako głównego punktu odniesienia dla analizowanych problemów. Kierunkami badań charakterystycznymi dla tego zwrotu było, po pierwsze, dostrzeżenie roli lokalnych społeczności i relacji na styku samorząd-mieszkańcy, a także relacji pomiędzy lokalnymi samorządami, a po drugie – sytuowanie działań prowadzonych lokalnie i regionalnie w kontekście decyzji podejmowanych na poziomie centralnym oraz Unii Europejskiej oraz wykazywanie wpływu tych działań na realizowane ogólnie polityki publiczne (Scholten 2016, Scholten i in. 2018, Zapata-Barrero i in. 2017).

Campomori i Caponio (2017) identyfikują trzy modele wdrażania polityk w zakresie integracji imigrantów we włoskich regionach, uznając przy tym przywoływany w podrozdziale 2.1. podział autorstwa Marksa i Hooghe (2004) za nieadekwatny i mało elastyczny w stosunku do zachodzących w rzeczywistości procesów. W podobnym kierunku idą Scholten i in. (2018), opisując reakcje Rotterdamu i Hagi na otwarcie holenderskiego rynku pracy na migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku. Dochodzą oni do wniosku, że w analizowanych przypadkach trudno było zidentyfikować modelowe procesy zarządzania wieloszczeblowego (tj. z udziałem aktorów z różnych poziomów oraz sektorów, przy ich faktycznym wpływie na końcowe decyzje), a jeżeli takie zachodziły, to należy je traktować raczej jako jeden z typów zarządzania występujących równolegle w wielopoziomowym systemie, na który składają się również interakcje o innym charakterze (Scholten i in. 2018).

Dyskusja nt. wykorzystania koncepcji zarządzania wieloszczeblowego w odniesieniu do polityki migracyjnej jest silnie osadzona w cytowanych wcześniej pracach Marksa (1992), Marksa i Hooghe (2004), czy też Piattoni (2010). Jednocześnie jednak autorzy badań, najczęściej z wykorzystaniem metody studiów przypadku (patrz. np. Rijavec i Pevcin 2018, Geuijen i in. 2019, por. Barasci 2018), w twórczy sposób ją interpretują i rozwijają (Caponio i Jones-Correa 2018). Jak wskazano powyżej, szczególnie ważną rolę pełnią tu miasta i regiony, ponieważ to na ich obszarach (często pomimo braku wystarczających narzędzi wsparcia na szczeblu centralnym) powstają oddolnie inicjatywy skierowane na rozwiązywanie problemów konkretnych społeczności (Zapata-Barrero 2017, Zapata-Barrero i in. 2017).

Podobnie jak w przypadku polityki migracyjnej, koncepcja zarządzania wieloszczeblowego stała się przydatnym narzędziem do opisu zmian zachodzących w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego. Główne kierunki badawcze w tym obszarze dotyczą: wpływu ustaleń zapadających na poziomie ponadnarodowym na kompetencje skoncentrowane tradycyjnie po stronie państw narodowych (przykładem mogą być konsekwencje wynikające z wdrażania procesu bolońskiego lub Strategii Lizbońskiej (*Lisbon European Council...* 2000)); relacji centrum-peryferie, tj. prowadzenia własnych polityk w zakresie szkolnictwa wyższego przez aktorów regionalnych i ich wpływu na model działania systemów krajowych; rosnącej autonomii uniwersytetów jako aktorów mogących samodzielnie, oddolnie kształtować system edukacyjny i agendę badawczą, np. poprzez sieciowanie z innymi instytucjami badawczymi (Fumasoli 2015, por. Vukasovic i in. 2018).

Szczegółowej wiedzy w odniesieniu do zarysowanej powyżej tematyki dostarczają między innymi studia przypadku przeprowadzone przez Gohari i in. (2019), Garcia-Juanatey i in. (2019) oraz Reihlena i Wenzlaffa (2016). Gohari i in. (2019), pytając w swojej pracy o to, w jaki sposób sieci MLG wpływają na procesy rozwoju uniwersytetów, identyfikują różne modele relacji pomiędzy uczelniami wyższymi a władzami miast oraz władzami centralnymi i wykazują, że silne współzależności i gęste sieci powiązań występują pomiędzy norweskim ministerstwem szkolnictwa wyższego oraz Norweskim Uniwersytetem Nauki i Technologii w Trondheim, podczas gdy tego twierdzenia nie można odnieść do relacji na linii uniwersytet – władze miasta Trondheim, gdzie mieści się siedziba tej uczelni. Garcia-Juanatey i in. (2019) analizują z kolei okoliczności powstania, rolę i ewolucję zmian w funkcjonowaniu Krajowej Agencji Oceny Jakości i Akredytacji w Hiszpanii, odnosząc się między innymi do spornych kwestii podnoszonych przez uniwersytety oraz agencje regionalne o podobnych kompetencjach do agencji krajowej. Reihlen i Wenzlaff (2016) natomiast szczegółowo opisują trzyetapową ewolucję niemieckiego modelu rozwoju systemu zarządzania szkolnictwem wyższym, z uwzględnieniem instytucjonalnej logiki funkcjonowania tego systemu, kluczowych aktorów zaangażowanych w jego tworzenie oraz czynników będących katalizatorami zmian. Ważnym kontekstem dla przeprowadzonych badań, do którego bezpośrednio albo pośrednio odnoszą się autorzy powyższych prac, jest próba zrozumienia, jakie znaczenie dla społeczności regionalnych i lokalnych mają społeczno-polityczne uwarunkowania związane z funkcjonowaniem konkretnych instytucji w systemie szkolnictwa wyższego, a także konkretne działania i agendy badawcze realizowane przez uczelnie wyższe (Gohari 2019).

Pozostałe obszary tematyczne, które warto zasygnalizować wskazując na dotychczasowe zastosowania koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, to m.in.: polityki

skierowane na promowanie innowacyjności (González-Blanco i in. 2019, Conteh 2020); zarządzanie i transformacja systemów transportowych (Hoffmann i in. 2017, Butterfield i Low 2017); systemy opieki nad osobami starszymi (Barbosa i in. 2016, Longo i Notarnicola 2018); adaptacja kulturowa (Reyes-Garcia i in. 2016); modele zarządzania polityką kulturalną (Redaelli 2020); decentralizacja systemu władzy publicznej (Taj i Baker 2018).

Kończąc niniejszy podrozdział warto odwołać się do prac, których autorzy odnoszą się do najbardziej ich zdaniem znaczących i aktualnych elementów agendy badawczej nakreślonej przez G. Marksa i L. Hooghe, a także wskazują potencjalne dalsze kierunki jej ewolucji. Zdaniem Schakela (2020) koncepcja MLG stanowi klucz dla zrozumienia ewolucji systemu politycznego Unii Europejskiej, składającego się ze szczebla ponadnarodowego, krajowego oraz regionalnego i lokalnego. Dzieje się tak, jak twierdzi Schakel, dzięki temu, że kieruje ona uwagę naukowców w kierunku zachęt dla regionów, jak również motywacji po stronie przedstawicieli władz regionalnych do zaangażowania w procesy decyzyjne na poziomie UE. Pozwala ona również na analizę inicjatyw instytucji unijnych i rządów krajowych, zmierzających do poszerzenia kompetencji aktorów regionalnych i lokalnych (Schakel 2020).

Schakel (2020) dostrzega, że koncepcja „Europy regionów”, za którym to konstruktem stała w uproszczeniu idea wzmacniania autonomii regionalnych i wspieranie regionalizmów, jest zastępowana przez kształtowanie systemu „Europy z regionami”. System ten opiera się na dążeniu do współdecydowania o kierunkach unijnych polityk w ramach wieloszczeblowych struktur, z uwzględnieniem w tych strukturach ważnej roli regionów. W powyższym kontekście istotne stają się pytania dotyczące tożsamości terytorialnej i poczucia wspólnotowości jako czynników wpływających na kształtowanie struktur zarządzania wieloszczeblowego (Kleider 2020, Zürn 2020), a także postaw aktorów niepublicznych oraz nieformalnych instytucji i powiązań, które oddziałują na funkcjonowanie analizowanych struktur i procesów (Borzel 2020). Kleider (2020), odnosząc się m.in. do prac Hooghe i Marksa (2005, 2008) – szczególnie aktualnych wobec narastającego eurosceptycyzmu oraz wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, podkreśla, że na kształt struktur zarządzania wieloszczeblowego większy wpływ od oceny ich efektywności ma samoidentyfikacja mieszkańców oraz tożsamości terytorialne. Trudno też o nakreślenie jednego modelu konstruowania tych tożsamości, co z kolei wiąże się z dynamicznym charakterem zależności pomiędzy przestrzennymi (administracyjnymi) skalami zarządzania a poczuciem wspólnotowości przez obywateli (Kleider 2020, Zürn 2020).

Powyższe zagadnienia wprost wiążą się z tematami podejmowanymi w kolejnych rozdziałach, m.in. z zaangażowaniem aktorów niepublicznych w planowanie i realizację działań na poziomie regionalnym oraz tworzącą się metropolitalną skalą zarządzania.

Ze względu na przedmiot niniejszej pracy, a także obszar prowadzonych badań, szczególnie interesująca wydaje jeszcze jedna teza sformułowana przez Kleider (2020). Autorka ta zauważa bowiem deficyty w badaniach struktur i procesów MLG, które przejawiają się w rzadkim uwzględnianiu w analizach perspektyw różnych szczebli oraz sporadycznym opisywaniu zależności pomiędzy realizacją kilku polityk lub zadań publicznych. W niniejszej pracy została podjęta próba uwzględnienia powyższych postulatów, m.in. poprzez dobór szerokiej grupy respondentów w badaniach terenowych oraz spojrzenie na politykę regionalną przez pryzmat zadań, projektów i inicjatyw realizowanych w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego.

2.5. Postępowanie badawcze w kontekście teoretycznych ujęć zarządzania wieloszczeblowego

Pogłębiona kwerenda literatury przedmiotu dotyczącej struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego prowadzi do szeregu wniosków, mających istotne znaczenie zarówno dla dalszej części pracy, jak i podsumowania rozważań o charakterze teoretycznym zawartych w rozdziałach 1. i 2. Po pierwsze, analiza początków koncepcji zarządzania wieloszczeblowego i jej dynamicznego rozwoju potwierdza, że jest ona użytecznym narzędziem badania struktur i procesów zachodzących w różnych skalach przestrzennych i szerokościach geograficznych. Można zatem uznać, że przy jej wykorzystaniu możliwa będzie również analiza działań aktorów w wybranych przestrzeniach regionalnych w Polsce. Po drugie, wykazano wielość możliwych sposobów definiowania i rozumienia pojęcia zarządzania wieloszczeblowego, co dodatkowo zostało zobrazowane w tabl. 5., gdzie używane wcześniej odwołania do literatury uzupełniono przykładami definicji MLG, formułowanymi przez rozmówców podczas badań terenowych realizowanych na potrzeby niniejszej pracy. Należy uznać, że każda z nich jest poprawna i uzasadniona oraz dowodzi ewolucji koncepcji zarządzania wieloszczeblowego.

Tabl. 5. Definicje i charakterystyka pojęcia „zarządzania wieloszczeblowego”

L.p.	Treść definicji/charakterystyki pojęcia MLG	Źródło	Dodatkowe uwagi
1.	„System ciągłych negocjacji pomiędzy powiązanymi ze sobą władzami na różnych szczeblach – ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym – będący rezultatem szerokiego procesu tworzenia instytucji i realokacji decyzji, który przesunął scentralizowane wcześniej funkcje od państw w górę, na poziom ponadnarodowy, a niektóre poniżej – na poziom regionalny/lokalny.”	Marks 1993: 392; tłum. własne	pierwsza definicja MLG; MLG jako system negocjacji w ramach procesów zarządzania
2.	„Komitet Regionów pojmuję wielopoziomowe sprawowanie rządów jako skoordynowane działanie Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, oparte na partnerstwie i służące tworzeniu i realizowaniu polityki Unii Europejskiej. Wiąże się ono ze wspólną odpowiedzialnością	„Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomo-	przykład sposobu definiowania MLG na poziomie instytucji UE; MLG

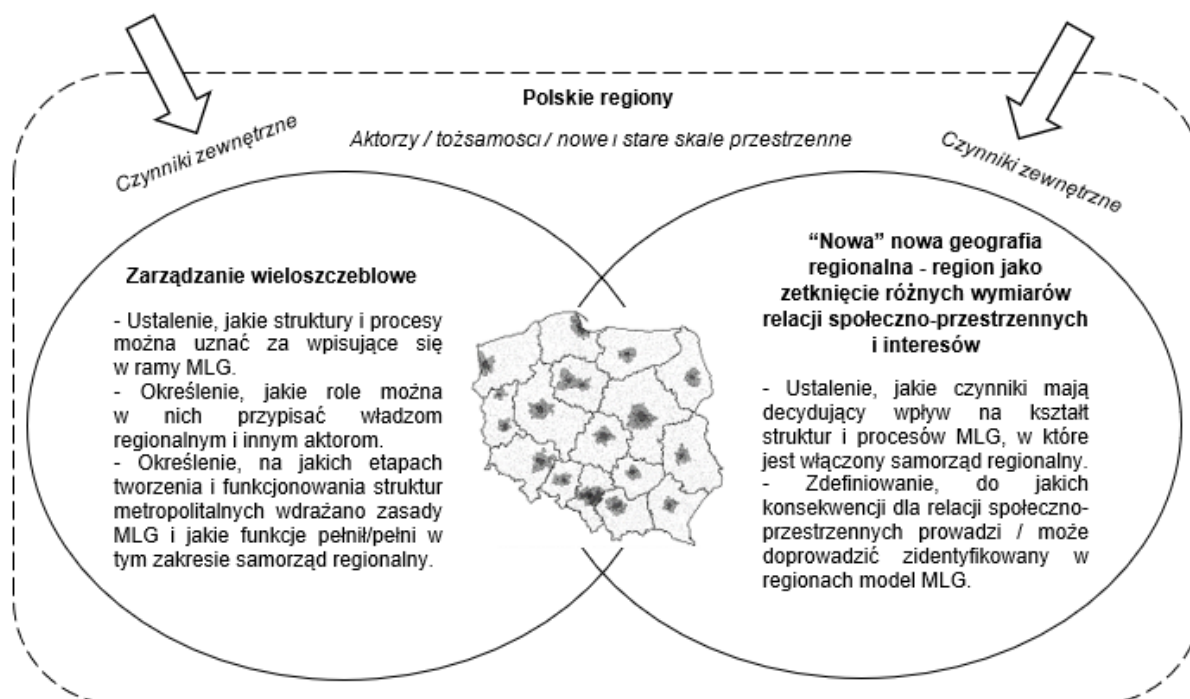
	poszczególnych szczebli władzy i opiera się na wszystkich źródłach legitymacji demokratycznej oraz na reprezentatywnym charakterze poszczególnych zaangażowanych podmiotów.”	wego sprawowania rządów” (2009)	jako model zarządzania
3.	„Układ dla podejmowania wiążących decyzji, który angażuje wielu politycznie niezależnych, ale także wzajemnie zależnych graczy – prywatnych i publicznych – na różnych poziomach agregacji terytorialnej w mniej lub bardziej trwałych negocjacjach /deliberacjach/implementacjach, i który nie przydziela wyłącznej kompetencji w zakresie polityki lub zapewnienia stabilnej hierarchii władzy politycznej żadnemu z tych poziomów.”	Schmitter 2004: 49; tłum. za: Szalek 2013: 63	definicja teoretyczna (szerokie ujęcie); MLG jako układ dla podejmowania decyzji
4.	Proces lub fragment procesu podejmowania decyzji, w którym władze publiczne angażują się w relacje między sobą i aktorami ze sfery prywatnej, podmioty te działają w różnych skalach terytorialnych, a sam proces ma na celu wspólne, tj. przy wpływie wszystkich zaangażowanych podmiotów, wypracowanie dóbr publicznych.	Opracowanie własne w oparciu o Alcantara i in. (2016)	definicja teoretyczna (wąskie ujęcie, uszczegółowienie definicji wg. Schmittera 2004); MLG jako proces lub fragment procesu podejmowania decyzji
5.	„W agendzie miejskiej powołano tak zwane partnerstwa. (...). Członkami tych partnerstw, które mają siedzibę przy stole razem, na równych zasadach, są przedstawiciele miast, przedstawiciele organizacji pozarządowych, rządu i Komisji Europejskiej. Oni mają siedzibę przy stole jako partnerzy mimo tego, że są z zupełnie innych poziomów. To właśnie jest klasyczny przykład myślenia wielopoziomowego (...).” „Myślę, że zarządzanie wielopoziomowe tak jak je rozumiemy, to jest zarządzanie pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej – chodzi o to, żeby ze sobą współpracować. Ale dzisiaj zarządzanie wielopoziomowe tak rozumiane, bez relacji z obywatelami i ze światem zewnętrznym, jest bardzo ułomne, po prostu nie da się go zrobić (...).”	Wywiad K04	definicja MLG sformułowana przez europoła z wcześniejszym doświadczeniem samorządowym; MLG jako model organizacji działania władzy publicznej
6.	„[Zarządzanie wieloszczeblowe rozumiem] na dwa sposoby. (...) Po pierwsze, nie musi to być koniecznie drabina, która służy nam do wchodzenia do góry. (...) wyobrażam to sobie tak, że są szczeble na drabinie leżącej poziomo, które mają narzędzia prawne i finansowe, które mogą kształtować rozwój, np. ZIT albo związek komunalny. (...) Może być tak, że ktoś sformułuje jakieś oczekiwania wobec nich, na przykład: »w sferze społecznej macie się koncentrować na osobach niesamodzielnych i mamy określone standardy. Ja ci tylko mówię, co popieramy, i dodatkowo, jak będziesz chciał coś zrobić, to ci pomożemy«. Drugi wątek, to jest to, co się wiąże z zarządzaniem wieloszczeblowym wewnątrz i na zewnątrz kraju (...), dlatego że z jednej strony trzeba było moim zdaniem na poziomie narodowym zostawić kształtowanie polityki regionalnej tak, jak państwa uważają to za stosowne. Ale z drugiej starać się jednak stworzyć takie mechanizmy na poziomie Komisji Europejskiej, które wygenerują określony model tych regionów.”	Wywiad K06	definicja MLG sformułowana przez przedstawiciela korporacji samorządowej; MLG jako model organizacji działania władzy publicznej
7.	„Istota tematu jest taka, żeby nie być jak większość polskich stowarzyszeń, że jest lider i nikt więcej. Bo jeżeli tak, to nastał koniec na samym początku. (...) Byłbym niemądry, gdybym powiedział: »dobrze, to ja zdecyduję«, [kiedy powinienem powiedzieć – RG] »Nie, ty się na tym znasz i decyduj«. (...) To zarządzanie wielopoziomowe ma tego typu aspekty, że muszą mieć wpływ podopieczni na to, co się dzieje, musi mieć młodzież i musi być współdecydowanie w organizacji na poziomie zarówno organizacyjnym, jak i finansowym, rozwojowym, strategicznym i tak dalej.”	Wywiad P18	definicja MLG sformułowana przez przedstawiciela sektora pozarządowego; MLG jako model organizacji pracy wewnątrz organizacji pozarządowej

Źródło: Opracowanie własne

Po trzecie, w toku prac badawczych zidentyfikowano zarówno elementy konsensusu naukowego, dotyczącego oceny różnych wymiarów wykorzystywania koncepcji zarządzania

wieloszczeblowego, jak i głosy krytyczne, wskazujące na jej deficyty (tabl. 4). Zadaniem autora niniejszej pracy będzie wykorzystanie silnych stron koncepcji, ale też, co być może nawet bardziej istotne, prowadzenie dalszych prac badawczych ze świadomością jej ograniczeń, a w konsekwencji – wykorzystanie takich metod i założeń badawczych, które pozwolą te ograniczenia zniwelować. Środkami do powyższych celów będą przede wszystkim: osadzenie pracy w konkretnych przestrzeniach regionalnych i ich analiza z wykorzystaniem wytycznych „nowej” nowej geografii regionalnej; analiza procesów zachodzących równolegle na różnych szczeblach i w ramach różnego rodzaju polityk; operacjonalizacja przywołanej w tabl. 5 definicji zarządzania wieloszczeblowego opracowanej przez Alcantarę i in. (2016), która traktuje MLG jako proces lub fragment analizowanego procesu decyzyjnego; dobór próby badawczej w badaniach terenowych i uwzględnienie perspektywy aktorów z różnych szczebli i sektorów. Schemat analityczny pracy, stanowiący podsumowanie rozważań w rozdziałach 1. i 2. został zaprezentowany na ryc. 2. Jak z niej wynika, do analizy struktur i procesów występujących na obszarze polskich regionów zostaną wykorzystane zarówno wytyczne wynikające z założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, jak i podejścia do badań postulowanego w „nowej” nowej geografii regionalnej.

Ryc. 2. Schemat analityczny pracy



Źródło: Opracowanie własne

Po czwarte, analiza literatury przedmiotu dokonana na potrzeby prac nad niniejszym rozdziałem prowadzi do wniosku, że problematyka i sposób ujęcia tematu niniejszej rozprawy

stanowią odpowiedź na zidentyfikowane luki badawcze. Pierwszą z nich jest niewielka ilość opracowań korzystających z instrumentarium badawczego zarządzania wieloszczeblowego, które dotyczą metropolitalnego poziomu zarządzania. Druga to relatywnie niewielka ilość analiz, w której uwzględniono perspektywę wielu aktorów na różnych szczeblach i zaangażowanych w działania w różnych sferach życia publicznego. Trzecią jest deficyt badań dotyczących struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego odnoszących się do regionów w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Czwartą wreszcie – niewielka ilość analiz łączących w bezpośredni sposób założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego z postulatami „nowej” nowej geografii regionalnej.

Na koniec niniejszego rozdziału należy odnieść się do kwestii ustaleń terminologicznych dotyczących stosowania pojęcia zarządzania wieloszczeblowego w niniejszej pracy. Jak wykazano w tabl. 5., w zależności od kontekstu “zarządzanie wieloszczeblowe” może być rozumiane jako konkretny układ, model, czy też system zarządzania. Może być nim również określony proces albo struktury, w ramach których te procesy zachodzą. „Zarządzanie wieloszczeblowe” jest wreszcie definiowane jako narzędzie lub też podejście do prowadzenia badań.

Na gruncie teorii integracji europejskiej Ruszkowski (2013) uznaje natomiast zarządzanie wieloszczeblowe za teorię pierwszego rzędu, tj. taką, która w przeciwieństwie do teorii drugiego rzędu, nie pretenduje do wyjaśnienia całości integracji europejskiej, ale zajmuje się wybranym obszarem zjawisk i procesów, a dodatkowo jest możliwa do empirycznej weryfikacji. Jak twierdzi ten sam autor, w odniesieniu do zarządzania wieloszczeblowego jako teorii naukowej przetestowane zostały już, z pozytywnym rezultatem, funkcje teorii naukowych, tj. „1. zdolność deskryptywna, 2. zdolność eksplanacyjna (w tym przede wszystkim zdolność do wyjaśniania związków przyczynowo-skutkowych), 3. zdolność prognostyczna (predyktywna), 4. zdolność preskryptywna (w tym przede wszystkim zdolność do podejścia normatywnego), 5. zdolność regulacyjna (w tym przede wszystkim zdolność do wywierania wpływu na analizowane zjawisko, proces itd.), 6. zdolność do retrospekcji, 7. zdolność do stawiania hipotez” (Ruszkowski 2013: 21; podobnie Piattoni 2010). W kolejnych rozdziałach założenia teorii będą testowane w odniesieniu do struktur i procesów zachodzących w przestrzeniach polskich regionów. W niniejszej pracy pojęcie „zarządzania wieloszczeblowego” będzie używane w zależności od kontekstu w każdym ze wskazanych powyżej znaczeń. Najczęściej wykorzystywanym, także szeroko stosowanym w literaturze przedmiotu, będzie jednak „koncepcja zarządzania wieloszczeblowego” rozumiana jako

założenie organizacji struktur i procesów zarządzania zgodnie z zasadami wynikającymi z definicji Schmittera (2004), a w szczególności Alcantary i in. (2016).

3. Polityka polskich władz centralnych wobec regionów

3.1. Uwarunkowania historyczne

Określony sposób funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w danym regionie należy uznać za jeden z elementów występujących na jego obszarze instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju. Churski i in. (2017: 51) definiują uwarunkowania instytucjonalne jako „(a) zespół norm prawnych lub obyczajowych kształtujących pewne działania lub działalności, jak również jako (b) działanie lub zespół działań cechujących się pewnymi normami”. Ci sami autorzy (Churski i in. 2017, 2018) wskazują, że uwarunkowania instytucjonalne w znacznym stopniu wpływają na skutki oddziaływania megatrendów rozwoju gospodarczego (tj. transformacji, integracji, globalizacji i postmodernizacji), a także składają się na kapitał terytorialny określonego regionu.

W zależności od przyjętej perspektywy badawczej czynniki rozwoju regionalnego stanowią na przykład szeroko rozumiane cechy regionu, paradygmat rozwoju oraz zewnętrzne uwarunkowania (Gorzela 2003) albo kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy oraz innowacje (Churski i in. 2018). Zgodnie z zaprezentowanymi powyżej ujęciami, charakter regionalnych procesów i struktur zarządzania wieloszczeblowego jest albo elementem struktury instytucjonalnej, która z kolei definiuje dystans instytucjonalny pomiędzy aktorami ze sfery publicznej i niepublicznej, albo czynnikiem warunkującym budowanie kapitału społecznego oraz innowacyjnej gospodarki w regionach. Rodriguez-Pose (2013, 2018) jednoznacznie stwierdza, że jakość instytucji ma kluczowe znaczenie dla powodzenia regionalnych polityk gospodarczych. Dodaje przy tym, że interwencja publiczna powinna być zorientowana terytorialnie (ang. *place-based*) i dopasowana do specyfiki regionalnej, a nie realizowana bez uwzględnienia przestrzennych różnicowań (więcej na temat jakości instytucji oraz polityki ukierunkowanej terytorialnie zob. np. Beer i in. 2020, Charron i in. 2019, Ezcurra i Rios 2020, Rodriguez-Pose i Garcilazo 2015, Zaucha i in. 2015).

Churski i in. (2018) zauważają, że o ile na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci katalog czynników rozwoju regionalnego pozostał co do zasady niezmieniony, o tyle po kryzysie gospodarczym w pierwszej połowie lat 70. ub. w. większą niż poprzednio uwagę zaczęto w modelach ekonomicznych przywiązywać do endogennych zasobów regionów jako czynników mających krytyczne znaczenie dla realizowanych polityk publicznych. Systemy zarządzania wieloszczeblowego, których charakterystyka stanowi jeden z komponentów regionalnych uwarunkowań instytucjonalnych, stanowią ważny element endogennego

potencjału regionów. Formalne i nieformalne umocowanie struktur zarządzania, a także praktyka działania konkretnych aktorów i relacje pomiędzy nimi, wpływają m.in. na absorpcję i efektywność wydatkowania środków zewnętrznych, czy też na efekty realizacji inwestycji infrastrukturalnych (Gorzela 2009). Kształt zjawisk oraz relacji społeczno-przestrzennych w danym miejscu i czasie każdorazowo wynika z procesów oraz zjawisk, które miały miejsce w przeszłości. Jak pisze Gorzela (2003), przestrzeń zmienia się powoli, a immanentną cechą układów terytorialnych jest ich długie trwanie. Charakteryzując czynniki rozwoju regionalnego należy jednak brać pod uwagę fakt, że istniejące obecnie technologie informacyjne i tempo obiegu informacji w skali globalnej na niespotykaną wcześniej skalę mogą przekładać się również na nagłe zmiany w przestrzeniach regionalnych, a zarządzanie przepływami informacji i reagowanie na nie stanowi fundamentalne wyzwanie, przed jakim stają instytucje na różnych poziomach (Jessop 2016b).

W pierwszych dekadach po zakończeniu II Wojny Światowej w państwach Europy Zachodniej rozpoczął się proces modernizacji systemów społeczno-gospodarczych, po którym nastąpił – przypadający na lata 60. – okres transformacji oraz trwające do dzisiaj i mające swój początek właśnie w latach 60. ub. w. procesy integracji, globalizacji oraz postmodernizacji. O ile jednak proces zmian w państwach Europy Zachodniej dokonywał się, chociaż w pewnym zakresie, stopniowo i w warunkach gospodarki wolnorynkowej, o tyle konfiguracja i dynamika opisywanych procesów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej prezentowała się zgoła odmiennie, co rzutuje również na aktualny stan relacji pomiędzy aktorami w różnych skalach przestrzennych (Churski 2008, Churski i in. 2018). W państwach takich jak np. Polska, Czechy czy też Węgry procesy modernizacji (oraz postmodernizacji), globalizacji oraz integracji gospodarczej zostały bowiem zapoczątkowane dopiero wraz z nadejściem transformacji systemów społeczno-gospodarczych na przełomie lat 80. i 90. XX w. Wcześniej społeczeństwa tych krajów funkcjonowały w ramach systemu centralnie sterowanej gospodarki, który charakteryzował się między innymi brakiem własności prywatnej, odgórnym modelem zarządzania, planowania i sterowania rozwojem kraju, a co za tym idzie – brakiem samorządności na poziomach lokalnym i regionalnym.

Źródeł procesów, które obecnie wpływają na kierunki prowadzonej w Polsce na różnych poziomach polityki regionalnej, należy jednak szukać nie tylko w okresie komunizmu, ale również wcześniej – w okresach dwudziestolecia międzywojennego oraz zaborów. W latach 1918-1939 jednym z głównych zadań polskich władz było niwelowanie różnic, wynikających z występowania na terytoriach wcielonych do państw zaborczych odrębnych systemów prawnych, administracyjnych, transportowych, edukacyjnych, czy też ekonomicznych. Skalę

tego wyzwania może obrazować fakt, że nawet dzisiaj dawne granice zaborów wyznaczają często obszary preferencji politycznych mieszkańców (Churski i in. 2020). Różnice na tym tle są widoczne również w odniesieniu na przykład do wskaźników takich jak aktywność gospodarcza obywateli, udział kapitału zagranicznego w lokalnej gospodarce czy też odsetek mieszkań wyposażonych w infrastrukturę sanitarną (Gorzela 2016). Jak podają Churski i in. (2020), liczba gmin położonych na terenie dawnego zaboru pruskiego, które obecnie notują wysoki poziom rozwoju gospodarczego, jest prawie dwukrotnie wyższa niż na terytoriach znajdujących się kiedyś w granicach zaborów austriackiego i rosyjskiego. Okresu rozbiorów, a dokładnie roku 1791, sięga również geneza samorządu terytorialnego w Polsce, kiedy to uchwalono ustawę pt. „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej”. Jej przepisy zostały następnie uwzględnione w postanowieniach Konstytucji 3 Maja (Stawicki 2015).

Współczesne zróżnicowania regionalne w Polsce dotyczące struktur gospodarczych i społecznych mają swoje korzenie jeszcze wcześniej, tj. w czasach przedrozbiorowych (zob. np. Najgrakowski 1981). Szczególną uwagę należy w tym miejscu zwrócić na postępujące w XVII wieku procesy urbanizacji w Wielkopolsce i Małopolsce (przy jednoczesnym zacofaniu Mazowsza) czy też na różnice dotyczące modelu prowadzenia gospodarki rolnej pomiędzy Wielkopolską, Pomorzem Zachodnim i Śląskiem a pozostałą częścią kraju (Hryniewicz 1996). Polska przynależała wówczas do ukształtowanego w XVI i XVII w. wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego, a powstanie w kraju instytucji kapitalistycznych było efektem importu kulturowego z zagranicy. Innymi czynnikami, które w fundamentalny sposób kształtowały postawy ludzi, a co za tym idzie modele funkcjonowania oraz dyfuzji systemów społeczno-gospodarczych, były wzory i wartości stojące za protestantyzmem i katolicyzmem (Hryniewicz 2017)⁶.

Jak zasygnalizowano powyżej, skutki podziału terytorium I Rzeczypospolitej pomiędzy trzech zaborców w istotny sposób zdefiniowały kierunki działania władz publicznych w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Można uznać, że zintegrowanie trzech obszarów o zróżnicowanym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w jeden organizm państwowy stanowiło nadrzędny cel ówczesnej polityki regionalnej. Na szczególną uwagę, ze względu na skalę oraz nowoczesne podejście do ukierunkowanej regionalnie interwencji publicznej,

⁶ Klasyczną pracą, stanowiącą punkt odniesienia dla rozważań dotyczących zależności pomiędzy kształtowaniem się kapitalizmu a wartościami wspieranymi przez protestantyzm, jest „Etyka protestancka i duch kapitalizmu” M. Webera (2011). Więcej nt. korzeni, interpretacji oraz krytyki tej pracy zob. np. Iwanicki (2012), Lachowska (2011).

zasługuje budowa w opisywanym okresie portu i miasta w Gdyni oraz Centralnego Okręgu Przemysłowego (Gorzelak i Smętkowski 2018).

Jak twierdzi Witkowski (2007), obszar samorządu stanowił dziedzinę życia publicznego II Rzeczypospolitej, w której najsilniej zaznaczyły się różnice dzielnicowe. Szczególne trudności towarzyszyły działaniom scaleniowym i reformatorskim, związanym z ustanowieniem na terenie kraju samorządu wojewódzkiego. Wynikało to m.in. z: braku wzorców dla funkcjonowania tego szczebla administracji poza terenami dawnego zaboru pruskiego; działań wojennych toczących się na granicach odrodzonego państwa; tendencji zmierzających do zwiększania roli rządowej administracji w terenie; napięć politycznych pomiędzy reprezentantami zachodnich i wschodnich województw (Kotulski 2019, Lipowicz 2009). W efekcie utworzono siedemnaście województw na mocy sześciu ustaw uchwalonych w latach 1919-1926. Mimo tego, że przyjęto również ustawę zakładającą utworzenie powszechnego samorządu wojewódzkiego na terenie całego kraju, samorząd wojewódzki faktycznie realizował swoje zadania na terenie województw poznańskiego i pomorskiego, a struktury na tym szczeblu funkcjonowały również w województwie śląskim, któremu przyznano odrębny, autonomiczny status (Stawicki 2015). Zgodnie z art. 2 i 9 ustawy z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz. U. 1922 nr 90, poz. 829), szczegółowy katalog zadań administracji na tym szczeblu (m.in. z zakresu kultury, gospodarki i komunikacji) miały określić ustawy państwowe. Z kolei obowiązki samorządów wojewódzkich na powyższych obszarach miały obejmować m.in. sprawy „wyznań religijnych”, „oświecenia publicznego, z wyjątkiem uniwersytetów i szkół z nimi zrównanych” oraz „zdrowotności publicznej, z wyjątkiem policji sanitarnej”.

Ważnym kontekstem w dyskusji na temat umocowania samorządu terytorialnego w strukturach administracji publicznej w II Rzeczypospolitej jest teoretyczna dyskusja i idąca za nią praktyka, która znalazła swoje odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku (Dz. U. 1921. nr 44, poz. 267; tzw. konstytucja marcowa) oraz Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. 1935 nr 30, poz. 227; tzw. konstytucja kwietniowa). W pierwszym z wymienionych aktów prawnych ustrój państwa oparto bowiem na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, uznając, zgodnie z koncepcją naturalistyczną, że to gmina jest podstawową, „naturalną” jednostką, wokół której skupia się życie lokalnych społeczności. W konstytucji kwietniowej, kierując się koncepcją państwową, przyjęto z kolei odmienne założenie, podporządkowując działania samorządu działaniom administracji centralnej. Jednolite przepisy określające status samorządu gminnego

i powiatowego na terenie kraju, z wyjątkiem województwa śląskiego, przyjęto natomiast na mocy tzw. ustawy scaleniowej w 1933 roku (Dz. U. 1933 nr 35, poz. 294; Kotulski 2019). Należy również dodać, że w okresie II RP wprowadzono zasadę przymusowego członkostwa w samorządzie gospodarczym dla osób prowadzących działalność gospodarczą (Kornaś 2005).

Agresja niemiecka i sowiecka we wrześniu 1939 roku zastopowała odbudowę polskiej państwowości. Niedługo po zakończeniu kampanii wrześniowej terytorium Rzeczypospolitej podzielono pomiędzy cztery reżimy okupacyjne. Trzy obszary o podobnej wielkości i podobnym zaludnieniu: (1) zostały wcielone do III Rzeszy; (2) znalazły się w granicach nowego tworu administracyjnego, jakim była Generalna Gubernia; (3) zostały inkorporowane do terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Czwarta niewielka część obszaru Rzeczypospolitej została wcielona do Litwy (Paczkowski 2000).

Po okresie II Wojny Światowej granice kraju uległy znaczącym zmianom, a lata 1944-1950 można uznać za etap budowy nowego podziału terytorialnego państwa, jak również stopniowego kształtowania się ustroju zwanego „demokracją ludową”. Do roku 1950, tworząc je etapami, doprowadzono do podziału kraju na siedemnaście województw (ze zniesioną autonomią województwa śląskiego) oraz pięć miast wydzielonych. W roku tym zlikwidowano również samorząd terytorialny oraz dualizm administracji terenowej, upaństwowiając własność samorządową. Ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej jako PRL) opierał się na zasadzie centralizmu demokratycznego, co oznaczało zerwanie z tradycją II Rzeczypospolitej na gruncie ideologiczno-doktrynalnym, społeczno-gospodarczym, jak i ustrojowo-politycznym (Kornaś 2005). Organizacja systemu sprawowania władzy, ale też organizacja systemu społeczno-gospodarczego w oparciu o tę zasadę, wiązały się z brakiem jakiegokolwiek kontroli społecznej nad decyzjami zapadającymi w państwie. Władzom centralnym przypisano wyłączność w zakresie zarządzania sprawami kraju, a hierarchiczna organizacja struktur państwa była powiązana z podporządkowaniem interesów lokalnych interesom państwa (Kornaś 2005, Regulski 2000).

Założenia systemu planowania w okresie PRL opierały się na wydawaniu decyzji na najwyższym szczeblu i ich realizację na niższych poziomach. Na wojewódzkim i gminnym szczeblu administracji istniały co prawda rady narodowe, ale – jak wskazano powyżej – ich rolą było jedynie wykonywanie zadań i planów formułowanych na szczeblu centralnym. Centralna administracja państwa komunistycznego cechowała się też szczególnie rozbudowanymi strukturami mającymi zarządzać gospodarką (Kornaś 2005, Regulski 2000). Jak jednak wskazują Gorzelak i Smętkowski (2018), nawet w systemie scentralizowanej władzy niemożliwa była pełna kontrola państwa nad efektami realizowanych polityk. Może

o tym świadczyć analiza założeń i efektów realizacji w latach 1950-55 tzw. planu sześcioletniego. Zgodnie z jego założeniami na obszarze kraju miała być realizowana równomierna industrializacja. W praktyce jednak stopień wykonania planu był wyższy w lepiej rozwiniętej części zachodniej niż wschodniej części kraju, cechującej się innymi zasobami endogenicznymi. Świadczyło to o postępującym przestrzennym różnicowaniu państwa, widocznym również w układach: rozwijające się miasta (silne ośrodki przemysłowe)-obszary wiejskie. Dowodem na występowanie tego procesu może być wielka migracja ludności wiejskiej do miast, która w latach 1951-1955 objęła ponad 1,9 mln osób (Gorzelać i Smętkowski 2018, Paczkowski 2000).

W kolejnych dekadach doktrynę równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych zastąpiono kolejno koncepcjami „racjonalnego rozlokowania produkcji” (druga połowa lat 50. i lata 60.) oraz „umiarkowanej koncentracji policentrycznej” (lata 70. XX w.) (Gorzelać i Smętkowski 2018: 12). Ponownie jednak założenia doktrynalne rzadko przekładano skutecznie na praktykę i zmiany zastanych układów przestrzennych, o czym mogą świadczyć np. nieudana próba deglomeracji Warszawy w latach 60. XX w. oraz budowa Nowej Huty, która została zrealizowana niezależnie od obowiązujących wówczas planów (Gorzelać i Smętkowski 2018). W 1975 roku dokonano zwiększenia liczby województw (do 49), co miało służyć jeszcze silniejszej centralizacji władzy poprzez osłabienie ośrodków regionalnych. Obowiązujący wówczas system zarządzania cechował się jednak coraz większą niewydolnością i przekraczał kompetencje państwowych instytucji oraz urzędników (Kornaś 2005).

Okresowi gospodarczej stagnacji w latach 80. XX w. towarzyszyły z kolei intensywne prace na forum Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (dalej jako KPZK PAN) nad sporządzeniem kompleksowej i szczegółowej diagnozy stanu zagospodarowania przestrzennego kraju. Zadaniem powołanego w 1980 roku Zespołu Problemowego stało się udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące między innymi oceny: procesów koncentracji w kształtowaniu gospodarki przestrzennej Polski, stanu infrastruktury technicznej i społecznej, teorii i praktyki lokalizacji inwestycji w Polsce w latach 70. XX w., rozwoju systemu osadniczego czy też „funkcjonowania wojewódzkiego aparatu administracyjnego jako czynnika, który może i powinien być odpowiedzialny za szeroką sferę gospodarki regionalnej” (Kukliński 1981: 8). Na przełomie lat 70. i 80. ub. w. swoją działalność w zorganizowanej formule – na forum konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość” – rozpoczęła również grupa ekspertów z udziałem M. Kuleszy i J. Regulskiego, których dorobek stanowił istotny wkład w prace nad przywróceniem samorządu terytorialnego zaraz po

rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej. W pracach tych należy się doszukiwać genezy reformy ustanawiającej powiatowy oraz wojewódzki szczebel samorządu.

Wstępne wnioski dotyczące stanu zagospodarowania przestrzennego kraju w tym okresie dotyczyły m.in. różnych wymiarów kryzysu gospodarczego (będącego rezultatem niedostatku podaży żywności i dóbr przemysłowych), możliwych do zaobserwowania w ujęciach regionalnych (Jałowiecki 1982). Jak zauważył Jałowiecki (1982), zjawiska kryzysowe w ówczesnej Polsce miały przynajmniej trzy wymiary: funkcjonalny, kulturalny oraz przestrzenny. Rozwijając zagadnienie regionalnych dysproporcji rozwojowych oraz słabości systemu planowania przestrzennego w kraju, Zagożdżon (1982) zwrócił z kolei uwagę na błędne przekonania po stronie przedstawicieli instytucji centralnych o efektywności polityki państwa, a także niewłaściwy sposób interpretacji danych jako ważne źródło nieskuteczności sterowanej z Warszawy interwencji, ukierunkowanej na zniwelowanie różnic międzyregionalnych. Doszło bowiem do sytuacji, w której zmniejszanie nierówności rozwojowych pomiędzy regionami w zachodniej oraz wschodniej części kraju, nawet jeżeli takie procesy następowały, było rezultatem raczej niedoinwestowania i zaniedbania ziem zachodnich, w tym w szczególności obszarów wiejskich i stref przygranicznych, niż wynikiem pozytywnych efektów inwestycji zrealizowanych na ziemiach wschodnich (Zagożdżon 1982).

Do najważniejszych wniosków, wynikających z przeprowadzonej na forum KPZK PAN diagnozy, Kukliński (1983) i Szlachta (1984) zaliczyli między innymi: katastrofalny stan środowiska przyrodniczego, coraz większą ilość i natężenie konfliktów przestrzennych, zły stan wielkich aglomeracji miejskich (w szczególności Śląska) oraz niekorzystne dla prowadzenia gospodarki przestrzennej skutki zwiększenia liczby województw w 1975 r. W efekcie uznano, że przyjęty model prowadzenia polityki przestrzennej nie będzie możliwy do kontynuowania w kolejnych latach, przy czym nie należy pozostawać przy samej tylko krytycznej ocenie interwencji centralnej w latach 70. XX w., ale trzeba także – poprzez metodę myślenia rekonstrukcyjnego oraz idące za nią programy o takim charakterze – podjąć wysiłek zmiany zastanej sytuacji, a także wykorzystać wyniki diagnozy w przyszłych pracach badawczych (Gorzelać 1984, Kukliński 1983, Szlachta 1984). Druga połowa lat 80. ub. w. to z jednej strony okres stagnacji gospodarczej w kraju i niewdrożonego postulatu liberalizacji gospodarki (sformułowanego przez rząd Z. Messnera), a z drugiej strony – uchwalenie w 1988 roku ustawy o działalności gospodarczej, czego skutki wpłynęły na kształt kapitalistycznych przemian w Polsce (Pobłocki 2017, Woś 2019). W roku obrad Okrągłego Stołu Gorzelać (1989), odnosząc się do przyczyn i skutków załamania gospodarczego w Polsce w latach 1978-1982, przekonywał, że wyciągnięcie konstruktywnych wniosków z owego kryzysu jest niezbędne do

tego, aby kierunki polityki publicznej oprzeć na nowej strategii rozwoju i wystrzegać się popełnianych wcześniej błędów. Ważnym elementem tej strategii miało być upodmiotowienie układów lokalnych, a także „przekształcenia struktury regionalnej będącej jednym z hamulców w procesie przeobrażeń polskiej gospodarki” (Gorzela 1989: 6).

Zmiana paradygmatów w zakresie prowadzenia polityki regionalnej w kraju dokonywała się na przełomie lat 80. i 90. ub. w. w tle gwałtownych przemian systemu społeczno-gospodarczego, realizowanych zgodnie z założeniami doktryny neoliberalnej. Zakłada ona maksymalną redukcję ograniczeń nakładanych na jednostki przy jednoczesnym zmniejszaniu zakresu norm i regulacji, co ma pozwolić na osiągnięcie maksymalnej efektywności relacji ekonomicznych, politycznych i społecznych (Sagan 2017). Konsekwencją przyjętego modelu transformacji było występowanie – na szeroką skalę – zjawisk i procesów, które wcześniej nie były znane społeczeństwu, tj. bezrobocie, prywatyzacja, rozwoju sektora bankowego czy też napływu inwestycji zagranicznych. Równocześnie Polska notowała na początku lat 90. najlepsze spośród państw postkomunistycznych wskaźniki rozwoju gospodarczego (Hausner i in. 1998, por. Mitra i Yemtsow 2006). W powyższym kontekście dawne doświadczenia, związane z prowadzeniem oraz oceną realizacji centralnie sterowanej polityki regionalnej, okazały się nieprzydatne wobec nowych doświadczeń ustrojowych, ale też zmian geopolitycznych na szczeblu Unii Europejskiej, co wymusiło weryfikację celów, instrumentów oraz instytucji rozwoju regionalnego w III Rzeczypospolitej (Hausner i in. 1998, Szlachta 1998).

Przystępując do odtworzenia samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989 nawiązano do tradycji sprzed II wojny światowej (Kukliński i Swianiewicz 1990, Izdebski 2014, Swianiewicz 2013). Upodmiotowienie jednostek samorządu terytorialnego, w założeniu samodzielnie realizujących działania na rzecz lokalnych wspólnot – zarówno dużych, średnich i małych miast, jak i obszarów wiejskich – miało ułatwić odejście od monopolu jednolitej władzy państwowej (Regulski 1991), wpływającego na wszystkie sfery życia gospodarczego i społecznego. Regiony z kolei – instytucje „stanowiące element terytorialny państwa, gospodarki i społeczeństwa w skali krajowej i kontynentalnej” – postrzegane były przez autorów założeń reformy jako jeden ze środków do „ogromnej i bezkompromisowej restrukturyzacji państwa, gospodarki i społeczeństwa, stanowiącej *conditio sine qua non* wmontowania Polski w krwioobieg bogatego układu zróżnicowanych systemów europejskich” (Kukliński 1991: 5). Podobną genezę miały reformy wprowadzane od początku lat 90. ub. w. w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (zob. np. Campbell i Coulson 2006, Dyba i in. 2018).

Samorząd na najniższym gminnym szczeblu utworzono w roku 1990. Samorząd regionalny, z liczbą województw zmniejszoną z 49 do 16, został natomiast ustanowiony wraz z pośrednim, powiatowym szczeblem, w ramach drugiego etapu reformy decentralizacyjnej, wdrażanego w latach 1998-1999. Jego opóźnienie w odniesieniu do wcześniejszych założeń wynikało z częstych zmian rządów i chęci zachowania *status quo* głównie przez reprezentantów władzy centralnej, na co nakładała się trudna sytuacja gospodarcza kraju. Na przeprowadzenie reformy znaczący wpływ miała determinacja ekspertów i dojrzałość formułowanych przez nich postulatów, nad którymi zaczęto pracować już na początku lat 80. XX wieku. Zmiany ustrojowe wprowadzone w 1998 r. nie byłyby możliwe również bez szerokiego, oddolnego zaangażowania strony samorządowej i poparcia opinii publicznej, na przekór negatywnemu obrazowi reformy kreowanemu wówczas przez telewizję publiczną. Nie do przecenienia było też wsparcie instytucjonalne i finansowe płynące ze strony organizacji i funduszy międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej, OECD, USAID, czy też Know-How Fund (Kulesza 2004, Levitas 2013, Swianiewicz 2013).

Główna oś sporu w pracach parlamentarnych nad ustawą o samorządzie województwa dotyczyła liczby regionów, które miały zostać utworzone. Koncepcja ekspercka zakładała powołanie 12 województw. Ostatecznie jednak, po przyjęciu przez Sejm ustawy zakładającej utworzenie 15 regionów, a następnie zawetowaniu jej przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, liczba ta wyniosła 16 (Dudek 2017, Emilewicz i Wołek 2002; zob. również Gorzelak i Jałowiecki 1998). Centralną osią nowego paradygmatu rozwoju regionalnego stała się konkurencyjność. Istotę tego pojęcia definiowano jako zdolność „przystosowania się podmiotów ekonomicznych do zmieniających się warunków gospodarowania w celu utrzymania lub poprawy miejsca na rynku”, a wzrost konkurencyjności regionów miał być fundamentem ich trwałego i zrównoważonego rozwoju (Marszałkowski i Marszał 1998: 133-134). Szlachta (1998) wskazywał z kolei na wpisanie polityki rozwoju regionalnego w Polsce w zasady obowiązujące na poziomie Unii Europejskiej jako podstawowe zadanie strategiczne, przed jakim stał wówczas kraj. Mimo ustanowienia wojewódzkiego szczebla administracji samorządowej, na przełomie XX i XXI w. niejasna pozostawała rola, jaką nowo utworzone struktury i wspólnoty regionalne mają odgrywać w ustroju politycznym oraz kształtowaniu relacji społeczno-przestrzennych na ich terytoriach. Jak pisali bowiem Gorzelak i Jałowiecki (1999: 50), „powołano wprawdzie samorządy powiatowe i wojewódzkie, nie wyposażono ich jednak ani w odpowiednie kompetencje, ani w dochody własne. W efekcie podstawowy cel reformy – decentralizacja struktur państwa – został osiągnięty tylko częściowo. Reforma nie

ograniczyła w sposób istotny kompetencji rządu centralnego i nie spowodowała likwidacji branżowych resortów”.

3.2. Europejskie i polskie regiony – porównanie przemian i zjawisk po 1999 roku

Po nakreśleniu uwarunkowań historycznych kolejnym ważnym kontekstem, przy próbie uchwycenia aktualnego modelu relacji pomiędzy władzami centralnymi a samorządem regionalnym w Polsce, jak również w analizie regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego, jest – w pierwszym kroku – charakterystyka przemian zachodzących w przestrzeniach europejskich regionów, a następnie porównanie zakresu kompetencji, jakie przyznano samorządom regionalnym w różnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. To zadanie ważne z przynajmniej dwóch powodów. Po pierwsze, kierunki i instrumenty polityki regionalnej w Polsce są obecnie ściśle powiązane z agendą wyznaczaną na szczeblu Unii Europejskiej, co z kolei wpływa na zmiany instytucjonalne oraz ukształtowanie systemów zarządzania wieloszczeblowego w kraju. Po drugie, ocena efektów krajowej polityki regionalnej i działań aktorów na różnych szczeblach podejmowanych w wielopoziomowych układach powinna się odbywać w odniesieniu do rozwiązań występujących w innych państwach i regionach. Chociaż celem niniejszej pracy jest analiza wybranych regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego w kontekście polityki prowadzonej z poziomu kraju, to należy mieć na uwadze współzależności pomiędzy procesami i politykami realizowanymi z poziomu Unii Europejskiej, a także na różnych szczeblach zarządzania w państwach członkowskich Wspólnoty.

Analiza zmian sytuacji społeczno-gospodarczej europejskich regionów została wykonana w oparciu o dane publikowane przez urząd statystyczny Unii Europejskiej, tj. Eurostat. W celu uchwycenia zmian na przestrzeni dwóch ostatnich dekad skoncentrowano się przede wszystkim na rocznikach z danymi statystycznymi dotyczącymi regionów, opublikowanych w latach 2001-2020. W roku 2001 po raz pierwszy w corocznym zestawieniu Eurostatu uwzględniono w niektórych zestawieniach dane dotyczące polskich regionów. Z kolei publikacja z danymi za rok 2020 była ostatnią dostępną w trakcie pracy nad niniejszą rozprawą.

Eurostat posługuje się w swoich opracowaniach Klasyfikacją Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, zwaną jako NUTS (ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Klasyfikacja NUTS jest stosowana w unijnej legislacji od 1988 roku, a oficjalnie

została wprowadzona do prawodawstwa Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w 2003 roku, „aby zapewnić zbieranie, opracowanie i rozpowszechnianie na obszarze Wspólnoty porównywalnych danych statystyk regionalnych” (*Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003... 2003, Regions in the European Union 2018*). Wprowadzenie klasyfikacji NUTS wiązało się ze zmianami w polityce regionalnej Unii Europejskiej, przypadającymi na lata 1988-1993, takimi jak wdrożenie zasady wieloletniego budżetowania środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu rozwoju regionalnego czy też połączenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rolnego, utworzonych kolejno w latach 1957, 1975 oraz 1962 (Tomaszewicz 2014).

Podział terytoriów państw członkowskich UE na jednostki statystyczne oparto na następujących zasadach: (1) trzech hierarchicznych szczebli podziału terytorialnego, (2) jak najszerzego wykorzystywania dla celów statystycznych istniejących w krajach UE podziałów administracyjnych, (3) minimalnych i maksymalnych progów ludnościowych dla każdego z trzech poziomów klasyfikacji (od 3 do 7 mln mieszkańców dla poziomu NUTS 1, od 800 tys. do 3 mln mieszkańców dla poziomu NUTS 2 oraz pomiędzy 150 a 800 tys. dla poziomu NUTS 3), a także (4) dopełniania podziału NUTS na najniższym poziomie przez lokalne jednostki podziału administracyjnego (ang. *local administrative units*; *Regions in the European Union 2018*). Zgodnie z obowiązującym podziałem NUTS terytorium Polski dzieli się na 7 jednostek poziomu NUTS 1 (Makroregion południowy, północno-zachodni, południowo-zachodni, północno-zachodni, północny, wschodni oraz Makroregion województwo mazowieckie), 17 NUTS 2 oraz 73 podregiony NUTS 3. Warto zwrócić szczególną uwagę na zasady podziału jednostek na poziomie NUTS 2. W Polsce zostały one bowiem wyznaczone zgodnie z granicami województw, a dodatkowo na obszarze województwa mazowieckiego wyodrębniono od 1 stycznia 2018 roku region warszawski stołeczny (na temat przyczyn wydzielenia regionu stołecznego zob. Jarczewski i Sykała 2020, *Region warszawski stołeczny w 2017 r... 2018, Województwo mazowieckie... 2018*).

Jak można zaobserwować na ryc. 3., region stołeczny wyróżnia się na tle innych polskich regionów, biorąc pod uwagę średni poziom zamożności jego mieszkańców. W roku 2018 przekraczał on 150% średniej unijnej. Pozostałe dwa regiony, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca przekracza 75% tego wskaźnika, mieszcząc się w tym przypadku w przedziale 75%-90% średniej, to województwa dolnośląskie i wielkopolskie. Regiony analizowane w ramach niniejszej pracy, tj. województwa lubelskie, pomorskie oraz śląskie, znajdują się w grupie obszarów z najniższym wskaźnikiem PKB na mieszkańca. Co ważne,

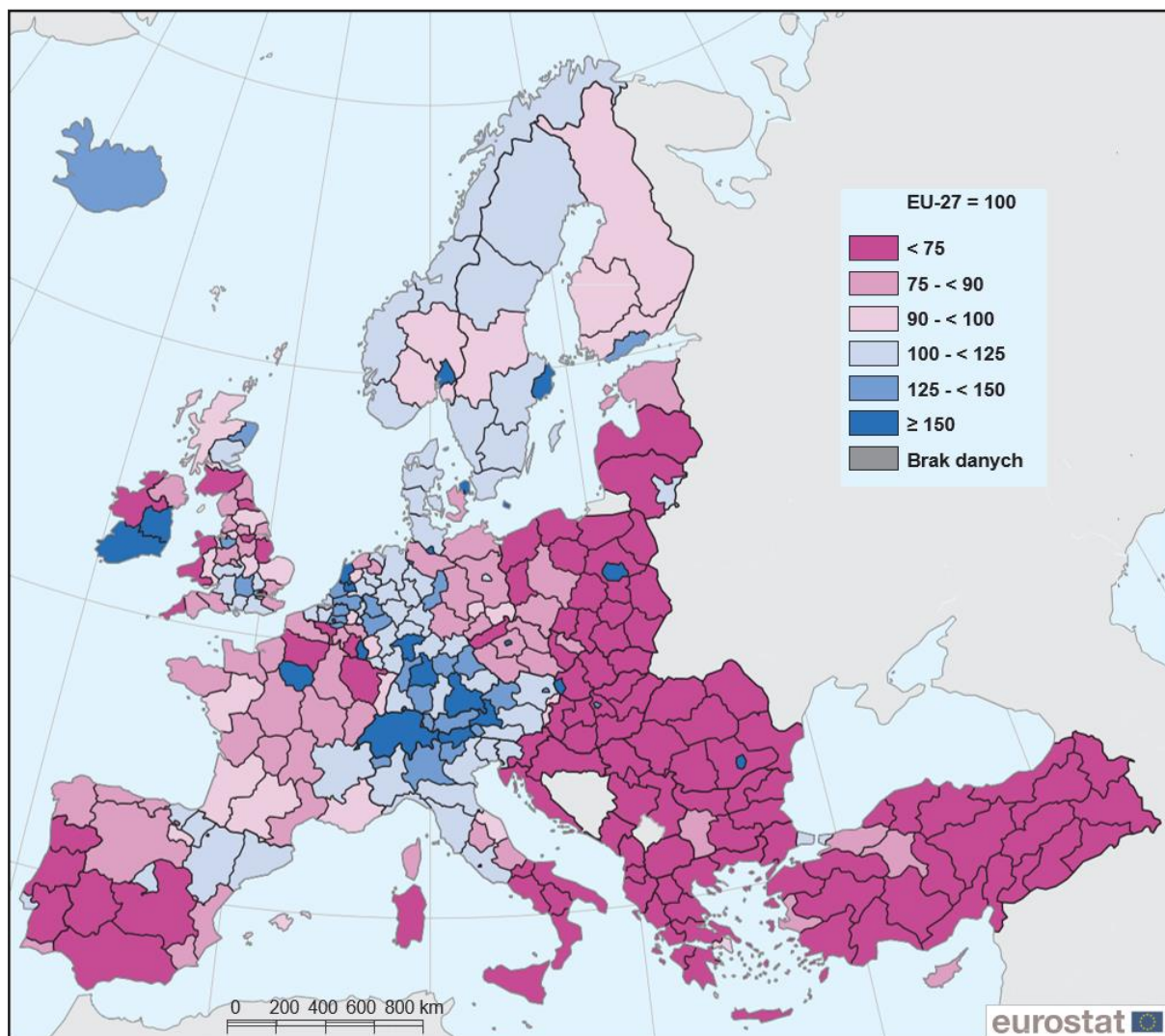
poziom analizowanego wskaźnika ma decydujący wpływ na wysokość alokacji z funduszy polityki spójności Unii Europejskiej dla państw członkowskich i regionów, jak również na stopę współfinansowania z tych środków przedsięwzięć realizowanych w państwach członkowskich. W tym celu europejskie regiony zostały podzielone na trzy kategorie: regiony słabiej rozwinięte (dochód na mieszkańca do 75% średniej unijnej), regiony w okresie przejściowym (pomiędzy 75 a 100%), a także regiony lepiej rozwinięte (powyżej 100%) (Przegląd punktowy... 2019; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060*... 2021). W związku z powyższym w okresie programowania na lata 2021-2027 województwa dolnośląskie i wielkopolskie zaliczono do kategorii regionów w okresie przejściowym, region stołeczny do regionów lepiej rozwiniętych, a pozostałe regiony zakwalifikowano do grupy regionów słabiej rozwiniętych.

Na ryc. 3. można również zaobserwować różnice w poziomie zamożności mieszkańców regionów położonych w różnych częściach Starego Kontynentu. Szczególnie w jego centralnej części (obszar tzw. niebieskiego banana, ang. *blue banana*) uwagę zwraca nagromadzenie regionów o wysokim i bardzo wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, co kontrastuje z regionami położonymi na terytorium państw, które przystąpiły do Wspólnoty w 2004 roku i później, a także zlokalizowanymi w Grecji, Portugalii, południowych Włoszech i w południowej części Hiszpanii. Dostrzeżenie międzyregionalnych różnicowań, a także kontrastów pomiędzy regionami metropolitalnymi i stołecznymi oraz pozostałymi obszarami kontynentu, prowadzi do wniosku o niezmiennej aktualności problematyki związanej z kształtowaniem się lub utrwalaniem w przestrzeni europejskiej obszarów rozwoju i dobrobytu albo stagnacji i zapomnienia (Faludi 2015, Rodríguez-Pose 2018).

Ryc. 4. obrazuje z kolei zmiany w poziomie PKB na mieszkańca w ujęciu regionalnym, jakie zaszły w latach 2007-2016. Jak można zauważyć, kierunek zmian w stopniu zamożności mieszkańców części regionów pokrywa się z danymi zaprezentowanymi na ryc. 3. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim regionów południowej Hiszpanii, Włoch oraz Grecji i Francji, gdzie PKB na mieszkańca spadł wyraźnie lub bardzo wyraźnie, jak również regionów w środkowych oraz zachodnich Niemczech i w Austrii, w których na przestrzeni dekady, branej pod uwagę przy wyliczeniach, poziom PKB wzrósł znacznie lub bardzo znacznie. Odmienne obraz można natomiast uzyskać zestawiając dane dotyczące m.in. regionów położonych na terytorium państw Europy Środkowo-Wschodniej, krajów nadbałtyckich, czy też regionów położonych we wschodnich Niemczech. Regiony te według stanu na rok 2018 są, co prawda, zaliczane do grupy obszarów słabo rozwiniętych (ryc. 3.), niemniej jednak pomiędzy rokiem 2007 a 2016 ich PKB wzrósł powyżej 5, a nawet 10%. W sposób szczególny wyróżniają się na mapie

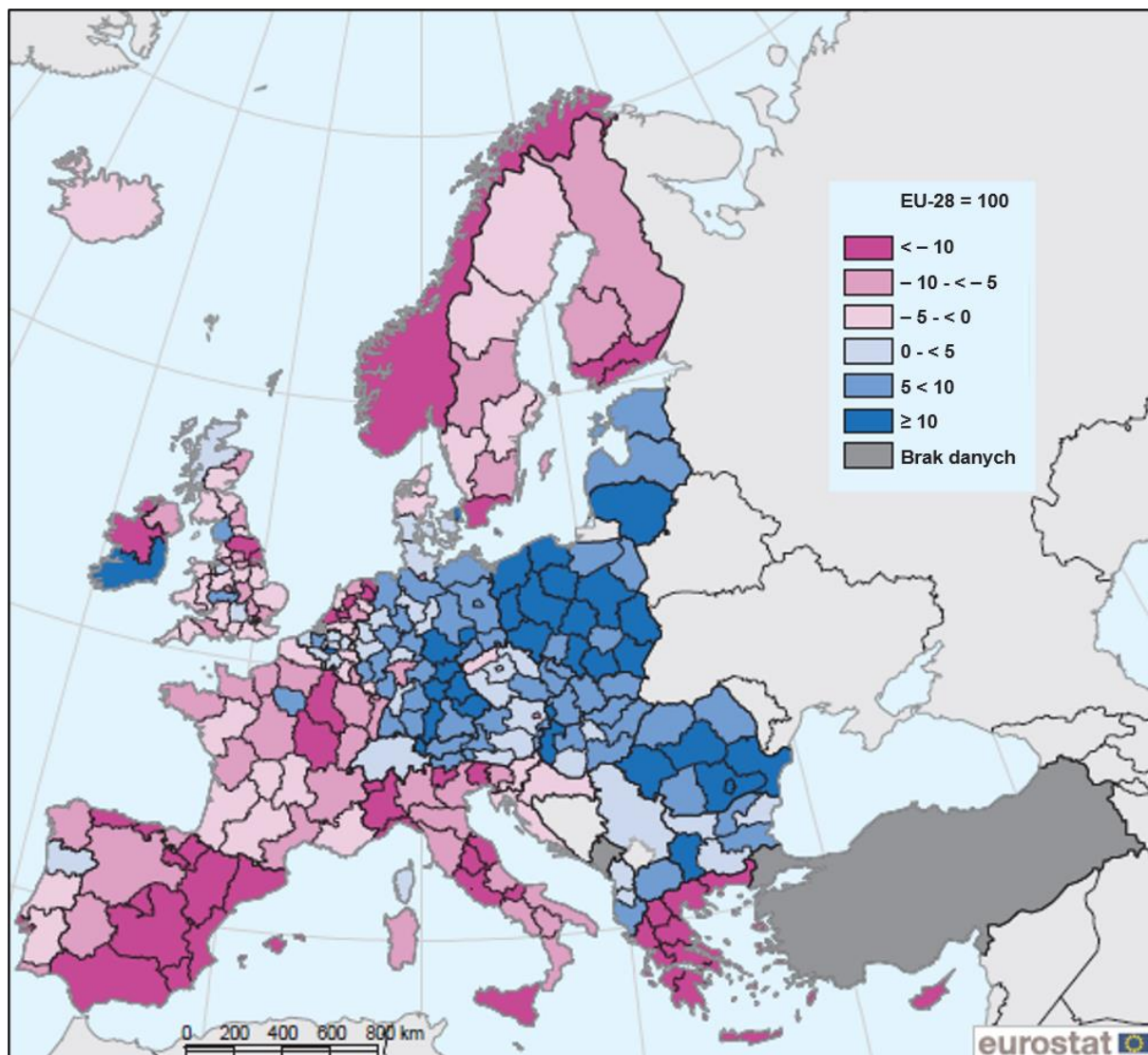
(ryc. 4.) polskie regiony. Aż 12 z 16 polskich województw, w tym województwa lubelskie, pomorskie i śląskie, zanotowało bowiem w danym okresie wzrost PKB wynoszący więcej niż 10%, a pozostałe cztery – pomiędzy 5 a 10%.

Ryc. 3. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w krajach Unii Europejskiej w ujęciu regionalnym, 2018



Źródło: Eurostat regional yearbook (2020: 95; zmodyfikowane)

Ryc. 4. Zmiany produktu krajowy brutto na mieszkańca w krajach Unii Europejskiej w ujęciu regionalnym, lata 2007-2016



Źródło: Regional regional yearbook (2018: 89; zmodyfikowane)

Analiza PKB na mieszkańca w europejskich regionach (a także zmian tego wskaźnika) pozwala na, jak się wydaje, czytelne nakreślenie szerokiego kontekstu dla dalszych rozważań. Nie należy jednak traktować tego wskaźnika jako ważniejszego od innych ani tłumaczyć wyłącznie przy jego wykorzystaniu np. przyczyn określonego sposobu ukształtowania systemów zarządzania wieloszczeblowego czy też relacji społeczno-przestrzennych na danym obszarze. W tym miejscu należy również podkreślić, że podobnie jak wzrost regionalnego czy też krajowego PKB nie powinien być absolutyzowany i traktowany jako cel sam w sobie, tak samo ostrożnie należy podchodzić do interpretacji zjawisk społecznych i procesów przestrzennych, opierając się wyłącznie o dane zagregowane na różnych poziomach zgodnie z klasyfikacją NUTS. Trzeba bowiem pamiętać, że nadrzędnym celem utworzenia klasyfikacji

NUTS i regionów statystycznych było usprawnienie procesów zarządzania, planowania i rozwoju regionalnego, a także projektowania i monitorowania kierunków interwencji z poziomu UE. W takim ujęciu nie uwzględnia się między innymi kontekstu społecznego, a także historii politycznej i instytucjonalnej konkretnych terytoriów (Paasi 2010, Paasi i Metzger 2017).

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, dokonano wyboru dziesięciu wskaźników, które miały umożliwić charakterystykę polskich regionów (w tym w szczególności regionów badanych w niniejszej pracy) na tle innych regionów w Europie. W celu selekcji wskaźników przeanalizowano zasady monitoringu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (2019) oraz założenia projektu Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce (2021), a następnie zestawiono je z danymi prezentowanymi w regionalnych rocznikach statystycznych publikowanych przez Eurostat. Kolejno zdecydowano się na wybór sześciu wskaźników powiązanych z KSRR (numery od 1 do 6 w tabl. 6.), a także czterech powiązanych z celami uwzględnionymi na początku Umowy Partnerstwa (numery od 7 do 10). Należy zaznaczyć, że wskaźniki te nie odpowiadają wprost ustaleniom KSRR oraz Umowy Partnerstwa, ale nawiązują do treści tych dokumentów. Ich wybór, a także zakres czasowy analizy, były w znacznej mierze zdeterminowane dostępnością i porównywalnością danych zbieranych i publikowanych przez Eurostat.

Analiza danych dotyczących europejskich regionów oraz zestawienia wskaźników zawartych w tabl. 6. prowadzi do szeregu wniosków. W wielu przypadkach można wyraźnie zaobserwować, jak istotne znaczenie dla współczesnych procesów ma perspektywa długiego trwania oraz np. granice pomiędzy państwami tzw. starej i nowej Unii, odrębność krajów skandynawskich, czy też często gorsza sytuacja regionów w południowych Włoszech w zestawieniu z regionami zlokalizowanymi w północnej części tego kraju. Podobne wnioski można wyciągnąć w odniesieniu do polskich regionów. Biorąc pod uwagę np. wskaźnik zagrożenia ubóstwem czy też gęstości infrastruktury transportowej widoczne są różnice międzyregionalne, nakładające się na istniejące od wieków podziały historyczne. Jednocześnie, na podstawie danych zebranych w tabl. 6., przyglądając się np. współczynnikowi aktywności zawodowej, czy też wydatków na badania i rozwój w analizowanych regionach (lubelskim, pomorskim i śląskim), można sobie pozwolić na wyciągnięcie ostrożnych wniosków, że poprzez wykorzystanie dostępnych zasobów i skoordynowane interwencje publiczne jest możliwe dokonanie zmiany w określonych sferach życia społeczno-gospodarczego.

Tabl. 6. Polskie regiony na tle regionów w krajach Unii Europejskiej – podsumowanie analizy danych statystycznych

L.p.	Wskaźnik lub obszar tematyczny	Obserwacje i trendy dla obszaru UE	Polskie regiony	Badane regiony
1.	Współczynnik aktywności zawodowej (średnia dla UE w 2019 r. = 73%)	W 2004 roku najwyższe wskaźniki zanotowano w regionach krajów Beneluksu, Anglii oraz w stołecznych i wokół stołecznych regionów skandynawskich, podobnie w południowych Niemczech, Czechach i w Austrii. Do roku 2019 wyraźny progres w krajach bałtyckich, nieznaczny w regionach francuskich oraz stagnacja w południowych regionach Hiszpanii i we Włoszech.	Istotna poprawa sytuacji wszystkich polskich regionów. W 2004 roku 14 z 16 regionów znajdowało się w przedziale poniżej 55%. W 2019 najwięcej – 11 z 17 – jest na poziomie 70-75%, 4, z tzw. ściany wschodniej, na poziomie 65-70%; woj. pomorskie i wielkopolskie – 75-80%, a region stołeczny – powyżej 80%.	Woj. lubelskie – niewielki wzrost od przedziału 55-65% (2004 i 2007) poprzez 60-70% (2017) do 65-70% (2020), ale istotne pogorszenie pozycji w stosunku do innych polskich regionów. Woj. pomorskie – progres od przedziału poniżej 55% (2004 i 2007) poprzez 60-70% (2017) do 75-80% (2019) Woj. śląskie – progres od przedziału poniżej 55% (2004 i 2007) do 60-70% (2017 i 2019).
2.	Codziennie korzystanie z internetu (średnia dla UE w 2019 r. = 77%)	W 2019 roku najwyższe wskaźniki w regionach skandynawskich, krajach Beneluksu oraz w Wielkiej Brytanii, wysokie w Niemczech i w Szwajcarii, gorsza sytuacja w Portugalii, Grecji, południowych Włoszech, Bułgarii i Rumunii. Rozkład przestrzenny danych pokrywa się co do zasady z danymi dot. m.in. dostępu do szerokopasmowego internetu z roku 2009.	Dwa makroregiony (centralny i południowo-zachodni) na poziomie 70-80%, pozostałe w przedziale 60-70%. Sytuacja w Polsce gorsza niż np. w państwach bałtyckich i krajach wyszehradzkich. Podobnie jak w całej UE (choć w Polsce są obecne większe dysproporcje) różnice w dostępności pomiędzy miastami, miasteczkami i przedmieściami a obszarami wiejskimi.	Makroregiony południowy (z woj. śląskim), północny (z woj. pomorskim) oraz wschodni (z woj. lubelskim) na identycznym poziomie w zakresie codziennego korzystania z internetu przez mieszkańców w roku 2019 (pomiędzy 60 a 70%).
3.	Zagrożenie ubóstwem (średnia dla UE w 2018 r. = 16,8% mieszkańców)	Co do zasady obszary położone w środkowej części kontynentu są w lepszej sytuacji niż obszary peryferyjne. Zestawienie z danymi dot. dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych w latach 2004 i 2007 pokazuje pogorszenie sytuacji w Wielkiej Brytanii oraz istotną poprawę w Czechach oraz większości regionów Węgier i Słowacji.	Zróźnicowanie na terenie kraju: makroregiony północno- i południowo-zachodni oraz województwo mazowieckie na poziomie pomiędzy 10 a 13,5%, makroregiony północny, centralny i południowy pomiędzy 13,5 a 16,8% a wschodni – powyżej 30%.	Woj. lubelskie w grupie regionów najbardziej zagrożonych ubóstwem (powyżej 30% mieszkańców), a woj. pomorskie i śląskie pomiędzy 13,5 a 16,8%.

L.p.	Wskaźnik lub obszar tematyczny	Obserwacje i trendy dla obszaru UE	Polskie regiony	Badane regiony
4.	Produktywność - wartość dodana za godzinę pracy (średnia dla UE w 2017 roku = 100 EUR)	Znaczne różnice w produktywności pracowników w latach 2003 i 2004 na korzyść państw tzw. starej Unii (choć z różnicami wewnątrz państw) a państwami, które przystąpiły do UE w 2004 roku. Do 2017 roku następowała petryfikacja zastanego układu.	Z wyjątkiem regionu stołecznego (produktywność pomiędzy 50 a 90 EUR) wszystkie polskie regiony na poziomie poniżej 50 EUR na godzinę.	Identyczna sytuacja w trzech wybranych regionach (produktywność poniżej 50 EUR na godzinę).
5.	Nowo utworzone przedsiębiorstwa (średnia dla UE w roku 2017 = 9,3% spośród aktywnych przedsiębiorstw)	Szczególnie wiele nowych działalności utworzono w regionach w Portugalii, Słowacji, na Węgrzech, na Litwie oraz na Łotwie. Wysoka dynamika powstawania nowych działalności często wiąże się z równie dużą częstotliwością ich zamykania.	Wszystkie polskie regiony znajdują się powyżej unijnej średniej, a woj. dolnośląskie, lubelskie, podkarpackie, pomorskie i świętokrzyskie w górnym przedziale powyżej 12,5%.	Woj. lubelskie i pomorskie znalazły się w grupie regionów z największą ilością nowo tworzonych przedsiębiorstw (powyżej 12,%), a woj. śląskie w grupie regionów w przedziale pomiędzy 10 a 12,5%.
6.	Kształcenie ustawiczne (średnia dla UE w roku 2018 = 11,1% spośród osób w wieku 24-65 lat)	W 2008 roku wskaźnik na niskim lub bardzo niskim poziomie w większości regionów UE oraz niewielkie zróżnicowania wewnątrz państw. Pozytywnie wyróżniały się wówczas Wielka Brytania, Szwajcaria, kraje Beneluksu oraz kraje skandynawskie. W 2018 widać natomiast wyraźną poprawę sytuacji w regionach francuskich oraz pogorszenie w licznych regionach Wielkiej Brytanii.	W 2018 roku region stołeczny, jako jedyna jednostka w Polsce z poziomu NUTS 2, znalazł się w grupie regionów o wskaźniku zbliżonej do unijnej średniej. Sytuacja trzech województw (opolskiego, zachodniopomorskiego i mazowieckiego po wydzieleniu regionu stołecznego) nieznacznie się pogorszyła, a sześciu nieznacznie poprawiła.	Na przestrzeni lat 2008-2018 wskaźnik na terenie województw lubelskiego, pomorskiego oraz śląskiego wzrósł z przedziału mniej niż 5% do pomiędzy 5 a 10%, pozostając jednak poniżej średniej UE.
7.	Wydatki na badania i rozwój (B+R) jako procent regionalnego PKB (średnia dla UE w 2015 r. = 2.04%).	M.in. regiony w Finlandii, południowej Szwecji i południowych Niemczech cechowały się w 2003 roku najwyższym poziomem nakładów na badania i rozwój. Przestrzenny rozkład najsilniejszych regionów do 2015 roku znacząco się nie zmienił. Co do zasady zdecydowana większość pozostałych regionów zwiększyła swoje wydatki.	Na przestrzeni lat 2003-2015 sytuacja 12 polskich regionów nie uległa zmianie i ich wydatki pozostały na poziomie poniżej 1% regionalnego PKB lub, jak w przypadku województwa mazowieckiego, w przedziale pomiędzy 1 a 2%. Pięć polskich województw miało w 2015 roku wydatki na poziomie poniżej 0,5% PKB, co stawia je wśród niewielu europejskich regionów z podobnie niskimi nakładami na B+R.	Poziom wydatków na badania i rozwój zwiększył się w latach 2003-2015 w województwach lubelskim oraz pomorskim (z poziomu poniżej 1% do pomiędzy 1 a 2%), z kolei w województwie śląskim zatrzymał się na poziomie pomiędzy 0,5 a 1% regionalnego PKB.

L.p.	Wskaźnik lub obszar tematyczny	Obserwacje i trendy dla obszaru UE	Polskie regiony	Badane regiony
8.	Spodziewana długość życia w wieku lat 65 (średnia dla UE w 2018 r. = 20 lat) i zdrowie publiczne	Granice podziału dotyczące wielkości wskaźnika biegły w 2018 r. wzdłuż granic krajów tzw. nowej i starej Unii, z oczekiwaną długością co do zasady powyżej 19,5 roku w pierwszym przypadku, a także pomiędzy 17 a 19,5 roku w państwach bałtyckich i wyszehradzkich, a w pozostałych państwach członkowskich poniżej 17 lat. Podobnie rozkładały się dane z 2008 roku dotyczące spodziewanej długości życia kobiet i mężczyzn.	W 2018 r. oczekiwana pozostała długość życia w 13 polskich regionach pomiędzy 17 a 18,5 lat. Wyjątkiem były woj. małopolskie, podkarpackie i podlaskie oraz region stołeczny, które znalazły się w kolejnym przedziale, tj. pomiędzy 18,5 a 19,5 lat. Dane z lat 2003 i 2017 wskazywały też, że liczby stomatologów oraz lekarzy na 100 tys. mieszkańców w polskich regionach są znacznie niższe niż średnia unijna.	Województwa lubelskie, pomorskie i śląskie znajdowały się w 2018 roku w grupie regionów o oczekiwanej średniej długości życia pomiędzy 17 a 18,5 roku.
9.	Gęstość sieci kolejowej oraz sieci autostrad	Obszar koncentracji najlepiej rozwiniętej infrastruktury kolejowej rozpoczynał się w 2008 r. w Nord-Pas de Calais w północnej Francji, biegł poprzez kraje Beneluksu, regiony zachodnich i środkowo-wschodnich Niemiec, Czechy, kończąc na Śląsku. Ten obszar wyróżniał się również w 2018 r. Analizując z kolei zmiany w zakresie gęstości sieci autostrad, na przestrzeni lat 1998-2018 wyróżnia się pojawienie nowej infrastruktury tego typu w Hiszpanii, we Włoszech i w państwach wyszehradzkich.	Widoczne różnice w gęstości sieci autostrad w 2018 roku pomiędzy regionami położonymi w zachodniej, centralnej i południowej Polsce a pozostałą częścią kraju. Również mniejsza gęstość sieci kolejowej na terenie województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego oraz mazowieckiego niż w pozostałych regionach.	Województwo śląskie wyróżnia się na tle innych regionów największą gęstością infrastruktury kolejowej (ponad 100 km na 1000 km ² powierzchni) oraz jej powiązaniem z równie wysoko rozwiniętą infrastrukturą w Czechach i w Niemczech. W kolejnym, niższym przedziale (50-100 km) znalazło się województwo pomorskie, a jeszcze dalej – województwo lubelskie (25-50 km). Woj. śląskie ma również bardziej gęstą (pomiędzy 5 a 15 km na 1000 km ² powierzchni) siatkę autostrad niż pozostałe dwa regiony (poniżej 5 km).
10.	Ekspozycja na zanieczyszczenie powietrza pyłami PM2.5 (średnia dla UE w 2017 r. = 14 µg/m ³)	Widoczna granica pomiędzy krajami tzw. nowej (większe zanieczyszczenie) i starej (mniejsze zanieczyszczenie) Unii, z wyjątkiem m.in. bardziej korzystnego wskaźnika dla państw bałtyckich oraz gorszego dla obszaru północnych Włoch.	Najsilniejsza w skali kraju ekspozycja na zanieczyszczenia (powyżej 25 µg/m ³) w centralnej części woj. śląskiego, w Krakowie i w podregionie krakowskim. Silna ekspozycja w centralnej części kraju i zmniejszająca się na jego krańcach.	Podregiony w województwie śląskim z najsilniejszą ekspozycją na pyły PM2.5 w kraju. Podregiony w północnej Polsce (w tym gdański, trójmiejski i słupski) z najmniejszą ekspozycją w kraju (pomiędzy 10 a 15 µg/m ³); podregion lubelski – pomiędzy 20 a 25 µg/m ³ , tj. więcej niż pozostała część regionu.

Źródło: opracowanie własne

Na możliwość skutecznej realizacji działań na rzecz określonych społeczności w istotny sposób rzutuje zakres kompetencji oraz umiejscowienie samorządu regionalnego w strukturach władzy publicznej w danym kraju. W tabl. 7. przedstawiono informacje, które mają pozwolić na zidentyfikowanie podobieństw oraz różnic pomiędzy samorządami regionalnymi w krajach Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę średnią liczbę populacji wspólnot regionalnych, pozycję ustrojową, a także zakres kompetencji regionów. Analizie poddano jednostki najwyższego szczebla podziału terytorialnego w danych państwach, którym w przepisach prawa o różnym statusie przyznano do realizacji zadania publiczne. Nie uwzględniono natomiast tych jednostek, które co prawda formalnie występują, ale podział na nie służy aktualnie wyłącznie celom statystycznym (ma to miejsce na Litwie i w Słowenii).

Najsilniejsze struktury regionalne funkcjonują w państwach federacyjnych, tj. w krajach związkowych Austrii i Niemiec, a także w regionach Belgii. W krajach związkowych występuje domniemanie kompetencji na ich rzecz w przypadku braku przypisania zadań do władz na innym szczeblu. Podobna zasada obowiązuje również w państwie unitarnym, jakim są Włochy, a znaczną pozycję ustrojową przyznano również wspólnotom autonomicznym w Hiszpanii. Szczególny charakter mają z kolei uprawnienia i kompetencje legislacyjne przypisane Wyspom Alandzkim w Finlandii i portugalskim Azorom i Maderze. Należy przyjąć, że o randze, jaką ustrojodawca przypisał w danym kraju kwestii decentralizacji władzy publicznej (nie tylko na poziom lokalny, ale też regionalny), świadczy bezpośrednie odniesienie do więcej niż jednego szczebla podziału terytorialnego w akcie prawnym najwyższego rzędu, czyli w przepisach konstytucji. Na takie rozwiązanie zdecydowano się m.in. w Czechach, Chorwacji, Grecji oraz w Niderlandach.

Do stałego katalogu zadań publicznych realizowanych przez samorządy regionalne należy zaliczyć: transport i dbanie o infrastrukturę drogową, edukację na różnych poziomach oraz zadania z zakresu kultury, rynku pracy i ochrony środowiska. Jednym ze stałych punktów w katalogach zadań samorządów regionalnych są również: szeroko rozumiany rozwój regionalny oraz planowanie przestrzenne. Co jednak ciekawe, m.in. w regionach w Belgii, Chorwacji, Hiszpanii i Włoszech odrębnie potraktowano planowanie rozwoju miast oraz urbanistykę. Innymi zadaniami, które wyróżniają się na tle pozostałych krajów i regionów, są np. kompetencje w zakresie relacji międzynarodowych – przyznane regionom fińskim oraz włoskim, a także ciekawy przykład z Malty, gdzie na poziomie regionu przyznaje się granty na realizację projektów badawczych związanych z regionem.

Tabl. 7. Charakterystyka regionów w krajach Unii Europejskiej

Kraj (państwo federalne [F]/ unitarne [U])	Liczba szczebli podziału teryt. państwa	Charakterystyka regionów			
		Nazwa	Liczba	Średnia populacja	Pozycja ustrojowa oraz kompetencje samorządu regionalnego
Austria (F)	3	Kraj związkowy	9	1 mln	Generalna zasada domniemania kompetencji po stronie kraju związkowego. Regiony wykonują zadania z zakresu np. planowania przestrzennego, ochrony środowiska, transportu.
Belgia (F)	3	Region	3	3,83 mln	Szerokie kompetencje regionów, w tym planowanie przestrzenne i miejskie, mieszkalnictwo, rynek pracy, współpraca międzynarodowa, handel zagraniczny, badania naukowe.
Bułgaria (U)	2	Obwód	28	0,25 mln	Do kompetencji obwodów należy: prowadzenie polityki regionalnej, realizacja polityki państwa na poziomie lokalnym, dbanie o zbieżność interesów lokalnych i całego państwa.
Chorwacja (U)	2	Župania	21	0,2 mln	Samorządne regiony z istotnym zakresem autonomii umocowane w przepisach konstytucji. Przypisane zadania to m.in.: edukacja, zdrowie publiczne, planowanie miejskie i regionalne, rozwój gospodarczy, infrastruktura drogowa i zarządzanie organizacją ruchu.
Cypr (U)	2	Dystrykt	6	0,15 mln	Administracja dystryktów realizatorem polityki państwa oraz nadzorczą jednostek niższego szczebla. Samorządność ograniczona do poziomu lokalnego.
Czechy (U)	2	Kraj	14	0,76 mln	Samorządne regiony umocowane w przepisach konstytucji. Zadania to m.in.: szkoły średnie, sieć dróg, usługi publiczne, transport, ochrona środowiska, rozwój regionalny, zdrowie publiczne.
Dania (U)	2	Region	5	1,2 mln	Szerokie kompetencje regionów, m.in. w zakresie: zdrowia i ubezpieczeń zdrowotnych, usług społecznych i edukacji specjalnej, promocji gospodarczej, zatrudnienia, przeciwdziałania zanieczyszczeniu gleb.
Estonia (U)	1	-	-	-	-
Finlandia (U)	2	Region	19	0,29 mln	Zadania samorządu regionalnego to m.in. rozwój regionalny, planowanie przestrzenne, relacje międzynarodowe, promocja regionu, odpowiedzialność za wdrażanie programów finansowanych ze środków UE, propagowanie dobrostanu psychicznego i ekonomicznego.
Francja (U)	3	Region	26	2,58 mln	Istnienie regionów umocowane w przepisach konstytucji. Zadania m.in. w zakresie transportu, edukacji (szkoły wyższe, szkolnictwo zawodowe), kultury i ochrony dziedzictwa, planowania, rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska, rozwoju nauki.
Grecja (U)	3	Region	13	0,82 mln	Istnienie regionów zagwarantowane w przepisach konstytucji. Zadania to m.in.: planowanie regionalne (w tym inwestycji), rolnictwo i rybołówstwo, zasoby naturalne, energia i przemysł, zatrudnienie, handel i turystyka, transport i komunikacja.
Hiszpania (U)	3	Wspólnota autonomiczna	19	2,5 mln	Występowanie wspólnot autonomicznych wynika z przepisów konstytucji. W zakres ich kompetencji wchodzi zadania z zakresu m.in.: planowania urbanistyki i mieszkalnictwa, transportu, rolnictwa i leśnictwa, ochrony środowiska, rzemiosła, opieki społecznej, zdrowia i higieny, implementacji i egzekwowania wybranych regulacji krajowych.
Irlandia (U)	2	Region	3	1,67 mln	Do kompetencji regionów należą: zarządzanie i monitorowanie wdrażania programów europejskich, przygotowanie i nadzór nad implementacją strategii rozwoju gospodarczego i przestrzennego, wspieranie planowania strategicznego w regionie, weryfikacja planów rozwoju lokalnego, promowanie efektywnego zarządzania i usług publicznych.
Litwa (U)	1	-	-	-	-

Luksemburg (U)	1	-	-	-	-
Łotwa (U)	1	-	-	-	-
Malta (U)	2	Region	6	0,08 mln	Rolą regionów jest m.in. służenie wsparciem dla jednostek niższego szczebla i koordynacja polityk centralnych, a także przyznawanie grantów na realizację projektów badawczych związanych z regionem.
Niderlandy (U)	2	Prowincja	12	1,45 mln	Podział na prowincje umocowany w przepisach konstytucji. Zadania w większości dzielone ze szczeblem centralnym: w zakresie planowania regionalnego, środowiska, kultury, turystyki rekreacji, transportu publicznego, utrzymania dróg, energii oraz mediów.
Niemcy (F)	3	Kraj związkowy	16	5,2 mln	Odpowiedzialność za wdrażanie ustawodawstwa federalnego. Do do zasady wyłączne kompetencje w zakresie: kultury, edukacji, szkolnictwa wyższego, władz lokalnych i policji.
Polska (U)	3	Województwo	16	2,38 mln	Obowiązek utworzenia jednostek samorządu regionalnego wynika z przepisów konstytucji. Do zadań regionów należy m.in.: rozwój gospodarczy, edukacja wyższa, ochrona środowiska, zatrudnienie i rynek pracy, polityka społeczna, zarządzanie drogami wojewódzkimi, ochrona praw konsumentów, sport i turystyka, kultura i ochrona dziedzictwa, zdrowie publiczne.
Portugalia (U)	3	Region autonomiczny/ dystrykt	2/18	0,25 mln/ 0,54 mln	Specyficzny status i kompetencje legislacyjne wynikające z geograficznej lokalizacji regionów autonomicznych (Madera, Azory). Rola dystryktów ograniczona do koordynowania działań jednostek niższego szczebla.
Rumunia (U)	2	Okręg	42	0,46 mln	Podział na okręgi umocowany w przepisach konstytucji. Do kompetencji okręgów należą: rozwój regionalny, gospodarka komunalna, zarządzanie usługami publicznymi, planowanie przestrzenne i kształtowanie krajobrazu, infrastruktura transportowa, edukacja, współpraca pomiędzy samorządami niższego szczebla oraz rządem.
Słowacja (U)	2	Kraj samorządowy	8	0,69 mln	Konstytucja gwarantuje utworzenie przynajmniej dwóch szczebli podziału terytorialnego. Zadania kraju samorządowego to m.in.: rozwój sieci dróg regionalnych, szkoły średnie, szpitale, usługi społeczne, kultura, udział w obronie cywilnej.
Słowenia (U)	1	-	-	-	-
Szwecja (U)	2	Region	21	0,49 mln	Utworzenie lokalnego i regionalnego szczebla samorządu wynika z przepisów konstytucji. Do kompetencji regionów należą: służba zdrowia, transport publiczny, rozwój regionalny, kultura.
Węgry (U)	2	Komitat	19	0,51 mln	Komitat ma status samorządu średniego szczebla. Do zadań na tym poziomie należy rozwój terytorialny, rozwój obszarów wiejskich, planowanie przestrzenne i koordynacja działań jednostek na niższych szczeblach.
Włochy (U)	3	Region	20	3 mln	Utworzenie poszczególnych szczebli samorządu wynika z przepisów konstytucji. Zasada domniemania kompetencji regionów w sprawach niezastrzeżonych dla kompetencji innych władz. Zadania z zakresu m.in. relacji międzynarodowych, handlu, urbanistyki i planowania przestrzennego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Demographic balance 2019 (2021), Division of powers (2021), Local and regional government levels...(2015), Local and Regional Governments... (2016)

Odrębna kategoria zadań dotyczy koordynacji z poziomem regionalnego współpracy pomiędzy samorządami niższego szczebla czy też pomiędzy gminami i ich odpowiednikami oraz władzami centralnymi. Działania w tych obszarach podejmują np. samorządy regionalne w Bułgarii, Rumunii, Portugalii oraz w Irlandii. Irlandia jest też przykładem kraju, w którym – podobnie jak w Szwecji – zakres kompetencji samorządu regionalnego jest relatywnie wąski. O ile jednak w Szwecji mieszczą się w nim typowe na tle innych państw zadania, podobne do wskazanych wcześniej, o tyle w przypadku Irlandii mają one odmienny – planistyczny i koordynacyjny – charakter. Są to np. wspieranie planowania strategicznego w regionie, weryfikacja planów rozwoju lokalnego oraz promowanie efektywnego zarządzania i usług publicznych.

Analiza średniej populacji regionów w krajach Unii Europejskiej wskazuje z kolei na znaczne zróżnicowanie tego parametru. Jako ogólną prawidłowość można wskazać, że w krajach najludniejszych, a także w krajach federalnych, średnia liczba mieszkańców regionów jest wyższa niż w tych państwach, których liczba mieszkańców wynosi około 10 milionów lub mniej. Nie jest to jednak zasada, o czym świadczą chociażby zasady podziału terytorialnego przyjęte w Rumunii oraz w Irlandii.

3.3. Uwarunkowania prawne i dokumenty strategiczne

Prawne ramy działania samorządu regionalnego w Polsce

Podstaw prawnych funkcjonowania samorządu regionalnego w Polsce należy szukać w aktach prawa krajowego, umowach międzynarodowych oraz w prawie Unii Europejskiej (Izdebski 2014). Do pierwszej grupy należy zaliczyć przede wszystkim przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako Konstytucja RP) oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1668; dalej jako u.s.w.), która stanowi, obok ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2020, poz. 713, 1378; dalej jako u.s.g.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. 2020, poz. 920 ze zm.; dalej jako u.s.p.), jedną z samorządowych ustaw ustrojowych. Do tej grupy aktów prawnych należy zaliczyć również ustawy regulujące m.in. zasady funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych (t.j. Dz. U. 2019, poz. 2137 ze zm.) oraz samorządowych kolegiów odwoławczych (t.j. Dz. U. 2018, poz. 570. ze zm.), ustrój miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1817 ze zm.), a także Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1319) oraz przepisy wprowadzające tę ustawę (Dz. U. 2011 nr 21, poz. 113 ze zm.) (Izdebski 2014).

Odnosząc się do umów międzynarodowych w pierwszej kolejności należy odwołać się do postanowień – przyjętej na forum Rady Europy i ratyfikowanej przez Polskę – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607; dalej jako EKSL). Mając na uwadze tematykę niniejszej pracy, zasadne jest również przywołanie projektów Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego z 1997 r. (dalej jako EKSR) oraz Europejskiej Karty Demokracji Regionalnej z 2008 r. (dalej jako EKDR), które zostały przyjęte przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, ale nie zostały ratyfikowane przez państwa członkowskie Rady Europy i są one uznawane za zbiór niewiążących wytycznych mających charakter prawa miękkiego (ang. *soft law*). Brak ratyfikacji EKSR i EKDR oraz brak przyjęcia przez Radę Europy aktu uzupełniającego postanowienia EKSL, ustanawiającego zasady samorządności regionalnej, dowodzi, jak wiele kontrowersji i problemów na różnych szczeblach mogą wywoływać kwestie związane z regionalizmami i regionalizacją. Przechodząc z kolei do prawa Unii Europejskiej, należy ponownie zwrócić uwagę na przywoływane w rozdziale drugim niniejszej pracy regulacje odnoszące się do zasad i celów realizacji polityki spójności.

Materia dotycząca samorządu terytorialnego została unormowana w rozdziale VII Konstytucji RP. W art. 163 najważniejszego aktu w hierarchii źródeł prawa w Polsce ustrojodawca wskazuje, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, a następnie ustanawia domniemanie realizacji zadań samorządu terytorialnego na rzecz jego podstawowej jednostki, tj. gminy. Z przepisu art. 164 ust. 2 Konstytucji RP wynika z kolei, że w drodze ustawowej tworzone są jednostki samorządu terytorialne na poziomie regionalnym albo lokalnym i regionalnym. W kolejnych przepisach sformułowano natomiast główne zasady dotyczące m.in. zasad realizacji zadań publicznych przed jednostki samorządu terytorialnego, źródeł ich dochodów, nadzoru nad działalnością, a także zasad zrzeszania się. Co ważne, zarówno regulacje zawarte w przywoływanym rozdziale VII Konstytucji RP, jak i przepisy art. 152 zawarte w rozdziale VI dotyczącym rady ministrów i administracji rządowej wprowadzają dualizm władzy publicznej na poziomie regionu. Na szczeblu tym spotykają się bowiem najwyższy terytorialnie stopień samorządności i najniższy stopień terytorialnej administracji rządowej, reprezentowane odpowiednio przez marszałka województwa i wojewodę. Otwiera to pole do potencjalnych konfliktów pomiędzy wojewodą – powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów przedstawicielem administracji rządowej, odpowiedzialnym w każdym z województw za kontrolę nad realizacją przez samorząd gminny zadań z zakresu administracji rządowej, a wybieranym w wyborach powszechnych sejmikiem województwa, z kierującymi

jego pracami marszałkiem i zarządem (Wlaźlak 2010). Ze względu na podobny (unitarny i zdecentralizowany) charakter państwa, projektując polskie rozwiązania dotyczące modelu administracji rządowej w województwie, reformatorzy inspirowali się przede wszystkim rozwiązaniami francuskimi, jak również doświadczeniami włoskimi i hiszpańskimi (Majchrowski 2011).

Wskazane powyżej przepisy dotyczące ustroju państwa, w tym podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego, należy interpretować w kontekście konstytucyjnych zasad pomocniczości i decentralizacji, a także innych zasad zawartych w preambule Konstytucji RP i w początkowych przepisach pierwszego rozdziału ustawy zasadniczej. W treści preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pomocniczość uznano – obok poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz oraz dialogu społecznego – za jedną z zasad, na których opiera się krajowy system prawny. Co ważne, treść preambuły ma charakter normatywny. Oznacza to, że wynikające z niej normy są brane pod uwagę między innymi przy ustalaniu znaczenia treści przepisów Konstytucji RP, jak i ewentualnej niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów ustaw lub rozporządzeń (Tuleja 2021; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego...* 2009).

W swojej genezie zasada pomocniczości zakłada branie i ponoszenie przez jednostkę odpowiedzialności za zaspokajanie swoich potrzeb. Dopiero wówczas, kiedy nie jest to możliwe, konieczna staje się interwencja rodziny, społeczeństwa obywatelskiego, a w dalszej kolejności – władzy publicznej (Izdebski 2014). W brzmieniu preambuły Konstytucji RP zasada pomocniczości zakłada umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Rozszerzając to znaczenie można stwierdzić, że realizację określonych zadań publicznych należy przenieść na wyższy poziom dopiero wówczas, kiedy mniejsze wspólnoty nie są w stanie odpowiednio wykonywać tych zadań. Ponadto z zasady pomocniczości wynika zakaz przejmowania przez państwo kompetencji samorządów (Tuleja 2021). Zestawiając powyższe znaczenia zasady pomocniczości można wskazać zarówno na jej pozytywny, jak i negatywny wymiar. W pierwszym przypadku na treść zasady pomocniczości składa się wspieranie przez struktury wyższego rzędu podmiotów działających na niższych poziomach lub też w ostateczności uzupełnianie wysiłków podmiotów, które nie są samowystarczalne. Negatywny aspekt zasady pomocniczości zakłada natomiast zakaz ingerowania podmiotów wyższego szczebla w funkcjonowanie zdolnych do samodzielnego działania struktur niższego rzędu, a w innym ujęciu – imperatyw nieprzeszkadzania przez władze państwowe jednostkom lub grupom społecznym w działaniach, które podejmują. Należy podkreślić, że sposób interpretacji znaczenia i praktycznych konsekwencji wynikających z realizacji zasady pomocniczości jest

warunkowany przez wartości, z których wywodzi się tę zasadę. Treść zasady pomocniczości może bowiem posłużyć np. znalezieniu argumentów za brakiem ingerencji w danej sytuacji struktur państwowych lub też władzy wyższego szczebla (zgodnie z wartościami liberalnymi), czy też za przejmowaniem odpowiedzialności przez państwo albo struktury władzy centralnej w określonych sferach aktywności jednostek albo wspólnot samorządowych (zgodnie z koncepcją etatystyczną) (Bąkowski 2007).

Z przepisów art. 15 i 16 Konstytucji RP wynikają z kolei zasady decentralizacji władzy publicznej, samodzielności samorządu terytorialnego, rozgraniczenia zakresu władzy administracji samorządowej i rządowej, zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przysługiwania samorządowi terytorialnemu istotnej części zadań publicznych w ramach ustaw (Izdebski 2014, Tuleja 2021). Ze względu na jej doniosłość warto w tym miejscu omówić bardziej szczegółowo znaczenie zasady decentralizacji władzy publicznej. Ustanawia ją przepis art. 15 ustawy zasadniczej, nie definiując jednak tego pojęcia, jak i stanu docelowego decentralizacji. Tego zadania podjęli się natomiast sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, wskazując w jednym z wyroków, że decentralizacja oznacza „proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków” (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego...* 2003). W dalszej części tego samego rozstrzygnięcia wskazano, że decentralizacja rozumiana zgodnie z przepisami Konstytucji RP „nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej” (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego...* 2003). Sarnecki uznaje ideę decentralizacji za konieczną konsekwencję wynikającą z art. 2 i 4 Konstytucji RP idei demokracji. W konsekwencji ten sam autor za treść idei decentralizacji przyjmuje zapewnienie jak najszerszego merytorycznego wpływu obywateli na funkcjonowanie ich wspólnot i doprowadzenie do sytuacji, w której decyzje w ich sprawach będą zapadały jak najbliżej mieszkańców (Sarnecki 2016). Starając się uchwycić istotę zasady decentralizacji, należy odwołać się również do pojęcia samodzielności. Prawnie gwarantowana i chroniona – chociaż niemająca charakteru absolutnego – samodzielność działania organów władzy niższego szczebla jest bowiem niezbędnym atrybutem decentralizacji (Piątek i Skoczylas 2016).

Podobnie jak omawiane wcześniej regulacje zawarte w ustawie zasadniczej, również przepisy art. 15 i 16 wyznaczają podstawy, na których opierają się relacje pomiędzy kolejnymi szczeblami administracji publicznej i należy je odnosić wprost do pozycji ustrojowej samorządu regionalnego. Sposób ukształtowania wszystkich tych zasad należy też uznać

za wyraz określonego podejścia do kształtowania modelu ustrojowego państwa w danym miejscu i czasie. Kierunki polityki władz centralnych wobec regionów mogą w praktyce zmierzać zarówno do wzmacniania zasad konstytucyjnych, przyznających samorządowi terytorialnemu silną pozycję ustrojową, jak i do osłabiania ich znaczenia, czy też zawierać w sobie elementy obydwu tych podejść. W kontekście powyższych rozważań zasadne wydaje się postawienie pytania o to, w jakim zakresie określone elementy polityki władz centralnych w Polsce realizują założenia konstytucyjnych zasad ustrojowych. Uzupełniając część wyводу dotyczącą podstaw prawnych funkcjonowania samorządu regionalnego wynikających z aktów prawa krajowego, należy dodać, że obok przepisów Konstytucji oraz wymienionych wcześniej ustaw ustrojowych są to również ustawy regulujące określone sfery funkcjonowania samorządu, m.in. ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. 2021, poz. 679. ze zm.), ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2021, poz. 305 ze zm.) oraz inne ustawy finansowe, a także ustawy z zakresu prawa materialnego, regulujące np. kwestie związane z ochroną zdrowia czy też prowadzeniem działalności kulturalnej.

Konieczność decentralizacji władzy publicznej, a także organizacji ustroju państwa zgodnie z zasadą pomocniczości, wynika z przepisów obowiązującego również w Polsce aktu prawa międzynarodowego, jakim jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, przyjęta pod auspicjami Rady Europy (Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607). Przepisy tej konwencji zakładają między innymi ponoszenie odpowiedzialności za sprawy publiczne przez organy znajdujące się jak najbliżej obywateli, jak również zapewnienie społecznościom lokalnym samodzielności w kształtowaniu wewnętrznych struktur administracyjnych, które będą dostosowane do ich potrzeb oraz wymogów skutecznego zarządzania (art. 4 ust. 3 oraz 6 ust. 1 EKSL). Jak wskazano na początku niniejszego podrozdziału, konwencja o statusie identycznym do EKSL, która odnosi się do statusu samorządu regionalnego, tj. Europejska Karta Samorządu Regionalnego, została przyjęta w 1997 roku w Strasburgu podczas IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (Piątek i Skoczylas 2016). Pomimo faktu, że dokument ten nie został ratyfikowany w Polsce i nie ma charakteru obowiązującego, warto odwołać się do jego wybranych postanowień. Ich treść można bowiem traktować jako zbiór wytycznych dla państw Rady Europy, a także punkt odniesienia w dyskusji nt. kierunków polityki władz centralnych wobec regionów.

W preambule EKSR wprost odwołano się do zasady pomocniczości, a także wskazano m.in., że regiony zarządzane przez przedstawicieli społeczności wybieranych w powszechnym głosowaniu, a także wyposażone w realne kompetencje, są w stanie zapewnić efektywne

i znajdujące się blisko obywateli administrowanie sprawami publicznymi. W art. 1 EKSR wskazano z kolei, że samorząd regionalny oznacza uprawnienia i możliwość sprawowania władzy na najwyższym szczeblu podziału terytorialnego w obrębie każdego z państw, a także posiadanie wybieralnych organów (administracyjnie umieszczonych między rządem centralnym a władzami lokalnymi) z przypisanymi im prerogatywami – w ramach samoorganizacji lub też typów kompetencji przypisywanych zwyczajowo władzy centralnej – do zarządzania, na własną odpowiedzialność i w interesie swojej populacji, znaczną częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą pomocniczości. W dalszych przepisach Karty uregulowano kwestie dotyczące m.in. typów kompetencji samorządu regionalnego, warunków realizacji zadań publicznych, relacji z władzami lokalnymi, relacji międzyregionalnych, współudziału przedstawicieli władz regionalnych w zarządzaniu sprawami państwa, a także włączaniu ich w procesy decyzyjne na szczeblu europejskim oraz w relacje międzynarodowe.

W EKSR znajdują się też regulacje dotyczące zasobów i środków finansowych, jakimi powinny dysponować samorządy regionalne w celu zapewnienia odpowiedniej jakości usług publicznych. Jedną z nich dotyczy przyznania regionom władztwa podatkowego, co wzbudziło kontrowersje wśród przedstawicieli państw narodowych i było jedną z przyczyn braku ratyfikacji omawianej konwencji. Postulaty dotyczące władztwa podatkowego regionów, chociaż w zmienionej formie, znalazły się też w kolejnej wersji Karty opracowanej przez Komitet ds. Demokracji Regionalnej i Lokalnej Rady Europy (Szewc 2006). Następnym, ostatnim jak dotąd, etapem w dążeniach do przyjęcia przez państwa zrzeszone w Radzie Europy aktu określającego status regionów, było opracowanie „Informacji Ramowych Rady Europy na temat Demokracji Regionalnej” (2009). Ich struktura i treść bezpośrednio nawiązują do przywołanych powyżej dokumentów, znacznie je jednak rozwijając, m.in. w zakresie opisu zadań regionów oraz relacji z władzami centralnymi. Co istotne w kontekście tematyki niniejszej pracy, w przedmowie Informacji stwierdzono, że „demokracja regionalna nie istnieje bez regionalnej autonomii, o której stopniu i charakterystyce decyduje każde państwo w ramach wieloszczeblowego rządzenia, które dzisiaj pojawia się, jako najlepszy sposób pogodzenia demokracji, skuteczności i służenia ludności” (*Informacje Ramowe ...* 2009: 5).

Omawiając uwarunkowania prawne dla funkcjonowania samorządu regionalnego w Polsce oraz dla prowadzenia przez władze państwowe polityki wobec regionów należy również wymienić obszary, w których na krajowy porządek prawny wpływa prawo europejskie. W pierwszej kolejności należy raz jeszcze wskazać, że reforma terytorialna z 1998 roku doprowadziła do powstania szesnastu województw, które zostały włączone w instytucjonalny system realizacji polityki spójności. Jej kierunki, wyznaczone w przepisach prawa

europejskiego, w znacznej mierze determinują cele polityki rozwoju kraju, w tym polityki regionalnej. Ramy dla prowadzenia polityki rozwoju kraju wyznacza ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. 2019 r., poz. 1295 ze zm.), w której przepisach wprost odwołano się do regulacji na poziomie unijnym. Dla unijnego okresu programowania 2014-2020 uchwalono natomiast odrębny dedykowany akt prawny – ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz. U. 2020 r., poz. 818 ze zm.). Z treści obydwu aktów prawnych wynika m.in. przyznanie zarządowi województwa statusu instytucji zarządzającej, odpowiedzialnej za przygotowanie i realizację regionalnego programu operacyjnego, co z kolei przekłada się na umocnienie pozycji samorządów regionalnych w relacjach z instytucjami centralnymi.

Wpływ prawa UE na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce jest jednak znacznie szerszy niż tylko w odniesieniu do realizacji polityki spójności. Po akcesji do Unii Europejskiej Polska znalazła się bowiem w europejskiej przestrzeni administracyjnej (Supernat 2005), co wymusiło chociażby powołanie niezależnych organów regulacyjnych oraz uchwalenie przepisów (realizujących prawo obywateli UE do dobrej administracji), nakładających określone standardy na pochodzących z wyboru przedstawicieli wspólnot lokalnych i regionalnych (Klat-Wertelecka 2015, Korczak 2018). W jednym z wywiadów udzielonych w ramach realizacji niniejszej dysertacji były dyrektor jednego z departamentów w ministerstwie właściwym do spraw rozwoju regionalnego (wywiad K09) wskazał, że jednym z dwóch największych sukcesów polskiej polityki regionalnej na przestrzeni ostatnich lat było włączenie krajowych instytucji w europejski system realizacji polityki regionalnej, co wywarło fundamentalny wpływ na sposób działania instytucji państwa: począwszy od utworzenia i sposobu działania samorządów terytorialnych; poprzez interakcje pomiędzy nimi i administracją rządową; wprowadzenie zasad w programowaniu, realizacji i ewaluacji polityk publicznych; kończąc na zasadach prowadzenia przetargów publicznych oraz innych zagadnieniach niezwiązanych bezpośrednio z polityką regionalną (jak np. promocja zatrudnienia i funkcjonowanie rynku pracy czy też działalność Narodowego Centrum Badań i Rozwoju).

Pozycja samorządu regionalnego i znaczenie polityki regionalnej w krajowych dokumentach strategicznych

Jak wykazano we wcześniejszych fragmentach pracy, prawodawstwo unijne silnie wpływa na krajowe regulacje związane z realizacją polityki rozwoju i polityki regionalnej. Przejawem tego oddziaływania jest również sposób konstrukcji samych dokumentów, jak i kierunków interwencji publicznej wynikających z obowiązujących w Polsce na przestrzeni ostatnich dwóch dekad strategii rozwoju regionalnego. Strategie rozwoju regionalnego, obok długookresowych i średniookresowych strategii rozwoju kraju, a także koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, są dokumentami o decydującym znaczeniu dla kierunków prowadzenia z poziomu centralnego polityki wobec regionów. Z treści tych dokumentów wynika również określony sposób postrzegania relacji na linii instytucje centralne–samorząd regionalny (czy też samorząd terytorialny w ogólności) przez ich autorów, tj. przedstawicieli administracji rządowej odpowiedzialnych za prowadzenie prac nad strategiami. Odwołując się z kolei do głównych celów niniejszej pracy, należy stwierdzić, że są to dokumenty, których ustalenia stanowią ważny kontekst dla kształtowania relacji społeczno-przestrzennych w regionach oraz budowania wielopoziomowych struktur zarządzania. Warto zatem przywołać te strategie i ich najważniejsze cele, a następnie wykazać, jaką rolę przypisywano w nich samorządom regionalnym.

Długookresowymi dokumentami strategicznymi określającymi priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski były „Polska 2025. Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju” (dalej jako „Polska 2025”), jak również „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” (M.P. 2013 r., poz. 121, dalej jako „Polska 2030”). Co ciekawe, pierwszy ze wskazanych dokumentów został w lipcu 2000 r. zatwierdzony na forum Rady Ministrów, a w kolejnym miesiącu skierowany do Sejmu. To bowiem Sejm w rezolucji z 2 marca 1999 roku wezwał rząd do opracowania strategii, a także wskazał zakres treści, jaki powinien zostać w niej uwzględniony. W Sejmie natomiast, w toku prac właściwych przedmiotowo komisji, sformułowano istotne merytoryczne uwagi do rządowego projektu strategii, które miały być przyjęte w formie uchwały przez Sejm, do czego jednak nie doszło z powodu zakończenia jego kadencji (*Polska 2025... 2000, Projekt uchwały w sprawie... 2001, Przebieg procesu legislacyjnego... 2001*). Z kolei do dokumentów średniookresowych należy zaliczyć „Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015” (2006), „Strategię Rozwoju Kraju 2020” (M.P. 2012, poz. 882) oraz „Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” (M.P. 2017 poz. 260). Należy mieć na uwadze, że dokumenty o wieloletnim horyzoncie czasowym mają w założeniu ogólny charakter, a ich nadrzędnym celem nie jest terytorialne

kierunkowanie interwencji publicznej. Nie wyklucza to jednak możliwości uwzględniania w nich wątków przestrzennych.

W strategii „Polska 2025” do kwestii znaczenia ustrojowego samorządu terytorialnego, a także postulowanych długofalowych kierunków polityki regionalnej, najpełniej odniesiono się w podrozdziałach dotyczących wizji państwa w 2025 roku, jak również struktury przestrzennej i rozwoju regionalnego (jako czynników ważnych we wdrażaniu założeń dokumentu). W pierwszym ze wskazanych fragmentów opowiedziano się za unitarnym ustrojem państwa i nadrzędnością interesu ogólnonarodowego z równoczesnym poszanowaniem samorządności lokalnej i regionalnej. Politykę regionalną potraktowano z kolei jako czynnik wspierający spójność państwa, zrównoważenie przestrzeni i wyrównywanie różnic międzyregionalnych w zakresie zamożności obywateli, czy też dostępu do infrastruktury publicznej. W zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju doceniono występowanie policentrycznej sieci osadniczej. Opowiedziano się również za zwiększeniem roli dużych i średnich miast (zwłaszcza ośrodków regionalnych), przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby ludności wiejskiej i koncentracji wiejskiej sieci osadniczej. W kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej podkreślono też znaczenie zasady subsydiarności jako instrumentu chroniącego przed centralizacją, a także wzmacniającego lokalne szczeble zarządzania i głosy obywateli w relacjach z instytucjami na wyższych poziomach.

W części kierunkowej analizowanego dokumentu rozwinięto zasygnalizowane powyżej wątki oraz zdefiniowano ogólne metody i instrumenty realizacji zadań zmierzających m.in. do umacniania przestrzennej, społecznej i ekonomicznej spójności kraju, a także kreowania szans rozwoju poszczególnych regionów i wzmacniania ich konkurencyjności. Wskazano też, że „polityka regionalna będzie w dużym stopniu realizowana przez same samorządy szczebla wojewódzkiego, zaś zadaniem rządu powinna być raczej jej koordynacja i ewentualne wskazywanie na dalsze kierunki rozwoju” (*Polska 2025... 2000*: 115). W części dokumentu dotyczącej źródeł finansowania przewidzianych zadań wskazano natomiast na konieczność pogłębienia decentralizacji finansów publicznych, jak również zwiększenia budżetów samorządów na wszystkich szczeblach zarządzania, co należy uznać za postanowienia wspierające ustalenia dotyczące funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie polityki regionalnej.

W strategii „Polska 2025” do zadań samorządu terytorialnego odniesiono się też w kilkunastu punktach w ramach kierunków działań w obszarach takich jak: warunki mieszkaniowe, kultura, rozwój sektora usług, małe i średnie przedsiębiorstwa. Rzadko jednak

odnoszono się do znaczenia szczebla regionalnego i gospodarek regionalnych w kontekście realizacji zaplanowanych działań. Dostrzec należy natomiast, że w treści tego dokumentu zwrócono uwagę na zależności słabo rozwiniętych regionów od niedoskonałej infrastruktury transportowej, jak również na potrzebę wzmacniania lokalnych i regionalnych sieci oraz systemów transportowych. Przede wszystkim jednak zauważono potrzebną i wiodącą rolę samorządów wojewódzkich w restrukturyzacji tradycyjnych dziedzin gospodarki. W treści dokumentu zabrakło tymczasem konkretnych ustaleń dotyczących tego, na czym ta rola miałaby polegać, a w części dotyczącej metod i instrumentów restrukturyzacji poprzestano głównie na sformułowaniu listy gałęzi przemysłu, które mają podlegać prywatyzacji.

Opisany przypadek trafnie, jak się wydaje, ilustruje jedną ze słabości opisywanego dokumentu, tj. brak spójności pomiędzy postulowanymi celami działania oraz mechanizmami ich realizacji (więcej nt. wad dokumentu zob. *Projekt uchwały w sprawie...* 2001). Biorąc pod uwagę treść całej strategii „Polska 2025”, należy stwierdzić, że o ile rola samorządu terytorialnego oraz samorządu regionalnego jest w różnych kontekstach wielokrotnie wymieniana, o tyle brakuje w niej określenia, w jaki sposób instytucje te mają wesprzeć realizację nadrzędnego celu strategii („zapewnienie wzrostu dobrobytu polskich rodzin, umocnienie ich samodzielności materialnej oraz poczucia bezpieczeństwa”, *Polska 2025...* 2000: 7), transformację polskiej gospodarki, jak również realizację polityk państwa w zakresie ekologii i ochrony środowiska. Brak tego typu ustaleń jest widoczny tym bardziej, że około dwa lata przed przyjęciem analizowanej strategii przez Radę Ministrów przeprowadzono drugi etap reformy samorządowej i utworzono samorządy szczebla powiatowego oraz wojewódzkiego. Opracowanie dokumentu dawało więc szansę na wpisanie tych instytucji w długofalowe cele polityki państwa i sformułowanie jednoznacznych rekomendacji dotyczących ich pozycji ustrojowej.

O ile najważniejszymi kontekstami dla opracowania długookresowej strategii rozwoju „Polska 2025” były planowane wejście Polski do Unii Europejskiej oraz zakończona pierwsza dekada transformacji ustrojowej, o tyle za główne tło dla przyjęcia w 2013 roku strategii „Polska 2030” należy uznać konieczność namysłu nad warunkami rozwoju gospodarczego kraju po kolejnych latach przemian gospodarki w warunkach obecności kraju w strukturach UE, jak również konieczność szybkiego przezwyciężenia konsekwencji kryzysu finansowego z końca pierwszej dekady XXI w. Analiza długookresowej strategii rozwoju kraju przyjętej w 2013 roku zdaje się potwierdzać tezę, zgodnie z którą polityka regionalna na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku „stała się kluczową polityką rządu wyznaczającą sposób działania instytucji państwa, standardy metodologiczne i wskazującą obszary koncentracji

działań w ramach całej polityki społeczno-gospodarczej rządu (...)” (Żuber 2019: 169). Równoważenie potencjału rozwojowego regionów Polski zostało bowiem w tym dokumencie zidentyfikowane jako jeden z trzech, obok konkurencyjności i innowacyjności, a także efektywności i sprawności, obszarów strategicznej interwencji państwa wspierających realizację celu głównego strategii, tj. poprawy jakości życia Polaków.

Kwestie związane z podejściem do prowadzenia polityki regionalnej kraju stanowiły jeden z fundamentów charakterystyki modelu rozwoju do 2030 r. przedstawionego w omawianym dokumencie. Znajdujący się w nim opis geografii rozwoju kraju opierał się natomiast na tezie dotyczącej występowania nierównomiernego – niezawinionego ani przez władze publiczne, ani przez obywateli – tempa rozwoju różnych regionów w kraju. Autorzy strategii „Polska 2030” dostrzegali występowanie polaryzacji pomiędzy ośrodkami wzrostu (głównie obszarami metropolitalnymi) oraz obszarami peryferyjnymi, które dysponują np. mniejszym kapitałem społecznym i ekonomicznym lub też gorszej jakości infrastrukturą. Receptą na niwelowanie przestrzennych nierówności miał być mechanizm terytorialnego równoważenia rozwoju. Zakładał on wykorzystywanie efektów synergii – tj. rozwijanie powiązań funkcjonalnych i procesów integracyjnych w różnych układach przestrzennych – wynikających z dynamicznego tempa rozwoju stolicy kraju, jak i rosnącej pozycji oraz zasięgu oddziaływania ośrodków regionalnych. Środkami, które miały pomóc w osiągnięciu zidentyfikowanego celu, były m.in. poprawa warunków życia młodego pokolenia jako sposób neutralizacji społecznych nierówności powiązanych z nierównościami między- i wewnątrzregionalnymi, opracowanie zasad krajowej polityki miejskiej, a także wykorzystanie potencjału tkwiącego w zlokalizowanych w największych miastach uczelniach wyższych oraz sieciach instytucji kultury w zakresie dopasowania ich oferty do potrzeb różnych grup mieszkańców.

W opisie celów strategicznych analizowanego dokumentu, wprost dotyczących rozwoju regionalnego, po raz kolejny podkreślono znaczenie dwutorowego podejścia, zakładającego zarówno solidarność z najsłabszymi regionami, jak i wspieranie potencjału najsilniejszych ośrodków. Za kluczowe wyzwanie długookresowej polityki rozwoju kraju uznano natomiast tworzenie warunków dla procesów dyfuzji poprzez poprawę dostępności transportowej i dostępu do usług edukacyjnych czy też przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu. W kierunkach interwencji, mających zapewnić realizację celów strategicznych, zawarto z kolei m.in. rozwiązania dotyczące: rewitalizacji obszarów problemowych w miastach, wsparcia sektora rolno-spożywczego i tworzenia powiązań na linii miasto-wieś, instytucjonalno-prawnego wsparcia rozwoju miast (w tym przyjęcia tzw. ustawy metropolitalnej), zmian

w zakresie zarządzania systemem transportowym w kraju, jak i jego modernizacji oraz rozbudowy. Podczas analizy terytorialnych kierunków interwencji zwraca też uwagę większa ilość i szczegółowość rozwiązań adresowanych do miast (w tym największych ośrodków) w zestawieniu z innymi obszarami kraju.

Zarówno w opisie celów strategii „Polska 2030”, jak i w jej wcześniejszych fragmentach, autorzy dokumentu wskazują, że przyszły model rozwoju kraju oraz polityki regionalnej ma się opierać na dyfuzji procesów rozwojów, a nie na mechanizmie polaryzacyjno-dyfuzyjnym, który uznano za pożądany model rozwoju kraju w raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” (2009). Porównanie treści obydwu dokumentów, abstrahując od oceny słuszności przyjętych tam założeń, prowadzi jednak do wniosku, że treść długookresowej strategii rozwoju kraju odpowiada wnioskowi zawartemu w raporcie, a zmiana modelu z polaryzacyjno-dyfuzyjnego na dyfuzyjny miała charakter czysto semantyczny. Jednocześnie należy przyznać, że logika terytorialnego postrzegania procesów rozwojowych była wyraźnie obecna w raporcie nt. wyzwań rozwojowych kraju i znalazła ona jeszcze silniejsze odzwierciedlenie w treści przyjętej w 2013 r. długookresowej strategii rozwoju kraju.

O ile z treści strategii „Polska 2030” jednoznacznie wynika kluczowa rola polityki regionalnej w realizacji strategicznej wizji państwa, o tyle w dokumencie tym co do zasady brakuje jednoznacznych postanowień dotyczących zakresu kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie tej wizji. Z jednej strony, w omawianej strategii wskazano, że samorządy regionalne i lokalne powinny pełnić istotną rolę w projektowaniu i wdrażaniu narzędzi polityki regionalnej, a do zadań realizowanych przez samorządy na różnych szczeblach odniesiono się kilkanaście razy i nie tylko w częściach dotyczących bezpośrednio terytorialnych aspektów polityki rozwoju kraju. Z drugiej jednak, zwiększoną rolę samorządów wojewódzkich przewidziano jedynie w odniesieniu do działań mających na celu wspieranie przedsiębiorczości oraz promocję gospodarczą regionu. Ponadto z treści dokumentu nie wynika potrzeba szerokiej decentralizacji zadań oraz finansów publicznych, w szczególności na poziom regionalny, która byłaby pochodną uznania polityki regionalnej za jedną z kluczowych polityk publicznych realizowanych przez państwo. W strategii „Polska 2030” skoncentrowano się raczej na celach związanych z ograniczaniem deficytu finansów instytucji rządowych i samorządowych, a także zwiększaniem poziomu wydatków przeznaczonych na rozwój, nie odnosząc się natomiast do wysokości środków, które są przypisane do instytucji na różnych szczeblach zarządzania. Uprawnione staje się zatem sformułowanie tezy, zgodnie z którą przypisaniu polityce regionalnej wiodącej roli w realizacji założeń długookresowej strategii rozwoju kraju przyjętej w 2013 r. nie towarzyszyły ustalenia dotyczące potrzeby

przyznania regionom (wspólnotom regionalnym, władzom samorządowym, przedstawicielom środowisk biznesu i nauki) kompetencji i środków umożliwiających realizację regionalnych polityk, uzupełniających krajową politykę regionalną, i odpowiadających na specyficzne wyzwania oraz problemy występujące na danych terenach.

Kończąc omawianie najważniejszych z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy ustaleń strategii „Polska 2030” należy zwrócić uwagę na fakt, że w wybranych miejscach dostrzeżono znaczenie budowania współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej, nie używając przy tym jednak pojęcia zarządzania wieloszczeblowego. Jednym z obszarów, w którym zauważono taką potrzebę, jest wspieranie innowacyjności i budowa powiązań pomiędzy jednostkami otoczenia biznesu, promowanie współpracy na linii nauka-biznes, a także wymiana informacji pomiędzy instytucjami centralnymi i regionalnymi. Innym przykładem jest natomiast zadanie tworzenia sieci współpracy pomiędzy samorządami miejskimi oraz gminami wiejskimi czy też pomiędzy szkołami a instytucjami kultury.

Najwcześniejszym z obowiązujących na terenie kraju średniookresowych dokumentów strategicznych była „Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015” (dalej jako „Strategia 2007-2015”), uchwalona w 2006 roku. Był to pierwszy z rządowych wieloletnich dokumentów strategicznych, opracowanych zgodnie z wytycznymi ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a pracami nad nim kierowali przedstawiciele ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. „Strategia 2007-2015” zawierała istotny komponent terytorialny. Podobnie jak w analizowanej wcześniej strategii „Polska 2025” za jedno z zasadniczych wyzwań, przed jakim stoją władze publiczne, uznano możliwość pogodzenia wsparcia dla najbardziej konkurencyjnych regionów ze stymulowaniem rozwoju obszarów dysponujących mniejszymi potencjałami. Odpowiedzią na tak zarysowany dylemat było godzenie paradygmatu konkurencyjności regionów z paradygmatem spójności w wymiarze przestrzennym, społecznym i gospodarczym. W dokumencie wskazano między innymi na znaczenie ładu przestrzennego, decentralizacji procesów rozwojowych oraz finansów publicznych, rozwoju obszarów metropolitalnych, a także obszarów wiejskich (często dotkniętych różnymi odcieniami marginalizacji) w kontekście osiągnięcia celów rozwojowych kraju. Opisano też zasady prowadzenia polityki regionalnej państwa (w pierwszej kolejności zasadę subsydiarności rozwoju regionalnego, zakładającą prowadzenie działań z zakresu polityki regionalnej przez samorządy województw i uzupełnianą przez działania realizowane z poziomu państwa), a także sporządzono charakterystyki wszystkich województw ze szczególnym uwzględnieniem ich profili gospodarczych.

Średniookresowym dokumentem wspierającym realizację strategii „Polska 2030”, była z kolei Strategia Rozwoju Kraju 2020 (2012, dalej jako „Strategia 2020”). Operacyjnym celem opracowania tego dokumentu było wyznaczenie ram dla przygotowania dziewięciu strategii zintegrowanych, w tym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, które miały uszczegóławiać założenia strategii długookresowej i średniookresowej. Patrząc z kolei na cele i kierunki rozwojowe, jakie wyznaczili autorzy „Strategii 2020”, należy stwierdzić – odwołując się zarówno do konkretnych postanowień, jak i samej struktury dokumentu – że głównym zamysłem było jednoczesne wyeliminowanie barier oraz wsparcie potencjałów rozwojowych kraju. Tak nakreślone cele wymagały kompleksowego podejścia do opracowania strategii i odniesienia do szerokiego spektrum polityk publicznych realizowanych przez państwo.

Za opracowanie „Strategii 2020”, podobnie jak w przypadku poprzedniej strategii średniookresowej, było odpowiedzialne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Głównym podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie długookresowej strategii „Polska 2030” było natomiast Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Brak jednego podmiotu koordynującego prace nad wskazanymi dokumentami strategicznymi był jednym z czynników, który doprowadził do tego, że strategia średniookresowa została przyjęta przez Radę Ministrów przed strategią długookresową, co stanowiło naruszenie zarówno logiki planowania strategicznego, jak i hierarchii dokumentów strategicznych, wynikającej z przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (więcej nt. procesu prac nad przygotowaniem dokumentów strategicznych na początku drugiej dekady XXI w. zob. *Przygotowanie rządowych dokumentów...* 2013).

Brak odpowiedniej synchronizacji prac nad tymi dokumentami wpłynął również na niepełną kompatybilność ich treści w odniesieniu do wątków terytorialnych, mimo tego, że ich podstawę diagnostyczną stanowił ten sam raport, tj. „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”. Chociaż zagadnienia związane z rozwojem regionalnym, w tym przede wszystkim spójnością terytorialną, stanowią ważny element „Strategii 2020”, to jednak nie są one włączone w główną oś narracji na temat pożądanых kierunków rozwoju kraju w takim stopniu, jak miało to miejsce w strategii „Polska 2030”. Podobnie pojęcie dyfuzji procesów rozwojowych występuje w dokumencie średniookresowym w kontekście rozprzestrzeniania się wiedzy i innowacji, jak i procesów rozwoju gospodarczego czy też pożądanых skutków rozbudowy systemu transportowego, ale nie jest to centralne pojęcie w opisie celu dokumentu, dotyczącego jednoczesnego wzmocnienia mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju, a także rozwijania i wykorzystywania potencjałów regionalnych. Samo brzmienie, jak również

kierunki działań wynikające z tego celu, są jednak w „Strategii 2020” niemal tożsame z ustaleniami strategii długookresowej.

Co ważne, dla modelu relacji pomiędzy przedstawicielami instytucji rządowych oraz regionalnych, w Strategii Rozwoju Kraju 2020 zwrócono uwagę na rolę ustrojową i znaczenie zasobów, jakimi dysponują samorządy regionalne w zakresie realizacji polityki rozwoju kraju. Dostrzeżono tam, że przekazanie regionom istotnych kompetencji w związku z realizacją zadań w ramach unijnej polityki spójności w latach 2007-2013 przyspieszyło proces decentralizacji zapoczątkowany w ostatniej dekadzie XXI w. i doprowadziło do wzmocnienia ich pozycji, co przełożyło się na systemowe zmiany w zakresie relacji pomiędzy administracją rządową, samorządową, a także innymi partnerami zaangażowanymi w realizację polityki regionalnej. Chociaż nie wskazano konkretnych mechanizmów (pozostawiono to do doprecyzowania w krajowej strategii rozwoju regionalnego), mających umożliwić realizację tego postulatu, w treści „Strategii 2020” jednoznacznie opowiedziano się za decentralizacją finansów publicznych, będącą zarówno następstwem, jak i warunkiem decentralizacji polityki regionalnej. W treści omawianego dokumentu podkreślono również wagę relacji i mechanizmów uzgadniania celów polityki regionalnej pomiędzy instytucjami rządowymi i samorządem wojewódzkim. Co niemniej ważne, dla efektywności i skuteczności prowadzenia polityki regionalnej z poziomu władz centralnych w „Strategii 2020” podkreślono znaczenie koordynacyjnej roli ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie dbania o uwzględnianie aspektów przestrzennych i spójności komponentów regionalnych w innych strategiach sektorowych, a także w działaniach pozostałych resortów. „Czytelny podział odpowiedzialności za realizację zadań rozwojowych między podmiotami wieloszczeblowego systemu zarządzania rozwojem” (*Strategia Rozwoju Kraju 2020* 2012: 160) uznano z kolei za warunek rozprzestrzeniania procesów rozwojowych poza obszary metropolitalne.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 została zaktualizowana w 2017 r. przez „Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” (M.P. 2017, poz. 260; dalej jako „SOR”). SOR, jako strategia średniookresowa, jest dokumentem z najdalej w przyszłość wybiegającą perspektywą czasową, ze względu na fakt usunięcia strategii długookresowej z hierarchii dokumentów strategicznych obowiązujących w kraju (strategię długookresową zastąpiono koncepcją rozwoju kraju, w której zostaną uwzględnione społeczne, gospodarcze i przestrzenne aspekty scenariuszy rozwoju i wyzwań rozwojowych kraju – zob. art. 8a, pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Postanowienia SOR częściowo stanowią kontynuację ustaleń zawartych w Strategii Rozwoju Kraju 2020, ale też w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju do roku 2030 („Polska

2030”), dotyczących celów polityki regionalnej oraz znaczenia polityki regionalnej w całokształcie zadań realizowanych przez państwo. Z treści SOR wynika jednak inna – mniej samodzielna niż we wcześniej omawianej strategii średniookresowej – rola samorządu, w tym samorządu regionalnego, w realizacji zaplanowanych działań i projektów strategicznych. Autorzy SOR przywiązują z kolei większą uwagę, niż miało to miejsce w przypadku poprzednio obowiązujących dokumentów, do potrzeby budowania międzysektorowych i międzyinstytucjonalnych partnerstw na rzecz realizacji przedsięwzięć w kluczowych obszarach interwencji państwa zidentyfikowanych w strategii.

W treści SOR określono nowy model rozwoju kraju jako „przede wszystkim rozwój odpowiedzialny oraz społecznie i terytorialnie zrównoważony” (*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego...* 2017: 27). Odpowiedzialność, w kontekście zasad prowadzenia przez państwo polityki regionalnej, należy tutaj rozumieć jako wydobywanie i wzmacnianie potencjałów w szczególności tych obszarów, które z różnych przyczyn nie były ich w stanie dotychczas realizować, przy jednoczesnym wzmacnianiu regionalnych specjalizacji i przewag konkurencyjnych. Za kolejny cel polityki regionalnej uznano podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie. Jako obszary przestrzennej koncentracji wyzwań rozwojowych wskazano natomiast w SOR Polskę Wschodnią, Śląsk, obszary wiejskie zagrożone trwałą marginalizacją oraz dotknięte kumulacją problemów społecznych i ekonomicznych, tracące funkcje społeczno-gospodarcze miasta średnie, a także wybrane aglomeracje miejskie. Zarysowany powyżej układ celów krajowej polityki regionalnej można uznać za kontynuację modelu dyfuzji wyznaczonego w strategii „Polska 2030”, a także mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju ze Strategii Rozwoju Kraju do roku 2020 („Strategia 2020”). Należy jednak zwrócić uwagę na inne podejście do przestrzennej koncentracji interwencji publicznej w SOR w zestawieniu z wcześniej wymienionymi dokumentami. W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zdecydowano się bowiem na bardziej precyzyjne zidentyfikowanie obszarów problemowych, a mniej priorytetowo potraktowano wsparcie największych miast i ich obszarów funkcjonalnych.

W omawianym dokumencie istotną wagę przywiązano do budowy międzyinstytucjonalnych i międzysektorowych partnerstw, mających w założeniu wesprzeć realizację działań branżowych i przyczyniających się tym samym do wykorzystywania efektów synergii we wzmacnianiu potencjałów terytorialnych. Dotyczy to obszarów takich jak np. wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, polityka wspierania innowacyjności, przyciąganie inwestycji zagranicznych i kształtowanie polityki inwestycyjnej, czy też wzmacnianie rozpoznawalności polskiej marki. Co warto dodać, w diagnozach dotyczących

powyższych obszarów tematycznych dostrzeżono występujące w kraju zróżnicowania terytorialne, jak również potrzebę zaangażowania instytucji samorządowych, w tym samorządów województw, w realizację zidentyfikowanych działań. Ponadto jednym z trzech przestrzennie ukierunkowanych celów SOR stało się podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie. Jako kierunki interwencji wskazano tu m.in. wzmocnienie sprawności administracyjnej samorządów terytorialnych oraz ich zdolności do współpracy z partnerami na rzecz rozwoju, jak również wzmocnienie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym (*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego...* 2017). Należy uznać, że powyższe ustalenia nawiązują do koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. W części dokumentu dotyczącej koordynacji i realizacji strategii wskazano natomiast, że na system zintegrowanego zarządzania strategią składają się m.in. procesy wieloszczeblowego współzarządzania. W tym samym rozdziale dokumentu znalazły się również kolejne fragmenty, ważne ze względu na tematykę niniejszego rozdziału, w których tematyka zarządzania wieloszczeblowego jest łączona z miejscem samorządu terytorialnego w systemie realizacji strategii i polityce rozwoju realizowanej przez państwo.

W treści SOR zidentyfikowano bowiem potrzebę podjęcia nowych inicjatyw w zakresie współpracy rządu z samorządem terytorialnym, których celami mają być większa niż dotychczas synchronizacja działań pomiędzy tymi szczeblami zarządzania, jak również odejście od sztywnego podziału kompetencji pomiędzy nimi. Opowiedziano się też za zachowaniem decentralizacji regionalnych programów operacyjnych, za których realizację odpowiedzialność ponoszą samorządy województw, oraz za zintensyfikowaniem współpracy w tym zakresie na linii rząd-samorząd-inni partnerzy instytucjonalni. Powyższe postanowienia uzupełniają wcześniejsze rozstrzygnięcia dotyczące roli samorządu lokalnego i samorządu regionalnego w rozwoju gospodarczym kraju, gdzie za zadania samorządu na najniższym szczeblu uznano poprawę dialogu z mieszkańcami i przedsiębiorcami, jak też przełamywanie barier we współpracy z innymi samorządami, na regiony cedując z kolei rolę inicjatora, mentora i koordynatora działań rozwojowych.

Analiza zapisów Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju prowadzi do wniosku, że rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu jej założeń została co prawda dostrzeżona, a także zdefiniowana (co opisano powyżej), niemniej jednak nie stanowi to gwarancji silnej pozycji tych podmiotów w wieloszczeblowym systemie zarządzania, zaprojektowanym przez autorów SOR, co z kolei może rodzić ryzyko pozorowania znaczenia polityki regionalnej w systemie zarządzania i planowania strategicznego w kraju. Świadczy o tym szereg

przesłanek. Po pierwsze, realizacja SOR odbywa się m.in. za pośrednictwem projektów flagowych i strategicznych. W treści dokumentu nie zagwarantowano jednak wpływu samorządów na kształt oraz realizację tych projektów, w tym projektów strategicznych w obszarze „rozwój zrównoważony terytorialnie”. Taki model organizacji polityki rozwoju kraju może prowadzić do osłabienia polityki regionalnej na rzecz działań sektorowych (nawet jeżeli będą one realizowane w międzyinstytucjonalnych i międzysektorowych partnerstwach). Po drugie, w nawiązaniu do pierwszej przesłanki, ustalenia SOR odnoszą się co prawda do potrzeby intensyfikacji wieloszczeblowej i międzysektorowej współpracy na rzecz rozwoju kraju, niemniej jednak z postanowień tych nie wynika – ze względu na brak konkretnych sformułowań, a także instytucjonalnych gwarancji – partnerskie traktowanie samorządu regionalnego w relacjach z rządem.

Po trzecie, w treści SOR baza dochodowa samorządów jest łączona z efektywnością ich działań rozwojowych, a w projekcie strategicznym „Racjonalny system finansowania j.s.t.” zwraca się uwagę na potrzebę zwiększenia zróżnicowania źródeł dochodów j.s.t., „zatrzymania” w regionach środków finansowych, które nie podlegają rzeczywistym transferom międzyregionalnym, jak również podporządkowania celom polityki regionalnej algorytmu mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego dotyczącego dochodów j.s.t. Powyższe ustalenia zdają się w większości sprzyjać uznaniowości i braku transparentności przy wdrażaniu założeń SOR, nie zmierzając w kierunku zapewnienia samorządom zasobów do realizacji własnych zadań ukierunkowanych na realizację celów analizowanego dokumentu. Po czwarte wreszcie, w części SOR dotyczącej współdziałania rządu z samorządami województw i samorządami lokalnymi przy wdrażaniu postanowień dokumentu, zasada pomocniczości jest rozumiana raczej jako „pomaganie” rządowi w realizacji funkcji państwa w sferze rozwoju społecznego i gospodarczego niż jako wspieranie przez instytucje centralne wspólnot regionalnych i lokalnych albo nieingerowanie w ich kompetencje.

Dokumentami, mającymi doprecyzować ustalenia średnio- i długoterminowych strategii rozwoju kraju w zakresie terytorialnych kierunków interwencji publicznej, były przyjmowane w latach 2000, 2010 i 2019 krajowe strategie rozwoju regionalnego. Okresy programowania polskiej polityki regionalnej wiążą się z harmonogramem przygotowań Polski do jego członkostwa w strukturach Unii Europejskiej, a następnie z kolejnymi etapami wdrażania funduszy strukturalnych (Churski 2018). Istotny wpływ na główne cele tych dokumentów, podobnie jak na sposób zdefiniowania i podejścia do rozwiązywania dylematów rozwojowych, zidentyfikowanych w strategiach omawianych we wcześniejszej części podrozdziału, miały zatem postanowienia unijnych traktatów, cele polityki spójności, jak

również wytyczne innych dokumentów strategicznych takich jak Strategia Europa 2020 (*Europa 2020...* 2010).

W różniących się od siebie układach priorytetów i celów strategicznych Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (*Narodowa Strategia...* 2000; dalej jako NSRR), Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020...* 2010; dalej jako KSRR 2020) oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030: Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony (dalej jako KSRR 2030) każdorazowo odnoszono się do dylematu pomiędzy niwelowaniem zróżnicowań międzyregionalnych a wydajnością i efektywnością działań prorozwojowych, nawiązując tym samym do obecnego od dawna w nauce oraz praktyce rozwoju regionalnego dyskursu dotyczącego zmniejszania skali różnic rozwojowych (Barca i in. 2012, Churski 2014, Gorzelak i Smętkowski 2018). W pierwszym ze wskazanych powyżej dokumentów założono priorytetyzację wzrostu gospodarczego i konkurencyjności regionów, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu marginalizacji niektórych obszarów w kraju. W drugim kontynuowano ten kierunek, opierając założenia KSRR 2020 na triadzie „konkurencyjność-spójność-sprawność [instytucji państwa we wdrażaniu polityk ukierunkowanych terytorialnie – dopisek RG]”. W trzecim natomiast zmieniono kolejność priorytetów, wysuwając na pierwszy plan zwiększenie społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej spójności kraju w miejsce dotychczasowego prymu wzmacniania regionalnych przewag konkurencyjnych.

Postanowienia omawianych wcześniej strategii określających priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego były uzupełniane przez ustalenia dokumentów dotyczących polityki państwa w zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju. W przyjętej w 2001 roku Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (2001) kontynuowano kierunek wyznaczony w NSRR, jeszcze silniej koncentrując się na aspekcie kształtowania otwartej i konkurencyjnej przestrzeni. Środkiem do tego miał być przede wszystkim rozwój najsilniejszych ośrodków w kraju, tj. Warszawy oraz większości miast wojewódzkich. Podobne założenia znalazły się w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011, dalej jako KPZK 2030), która obowiązywała w latach 2012-2020. Ustalenia KPZK 2030 na tle strategii „Polska 2030”, „Strategii 2020” oraz KSRR 2020 najpełniej realizowały wnioski i rekomendacje sformułowane w raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” w zakresie oparcia rozwoju kraju o model polaryzacyjno-dyfuzyjny.

Analizę treści dokumentów, wyznaczających ramy instytucjonalne i kierunki polityki władz centralnych wobec regionów, warto zakończyć omówieniem sposobu, w jaki

w wymienionych powyżej strategiach rozwoju regionalnego opisywano model relacji pomiędzy rządem oraz samorządem regionalnym, a także próbą odpowiedzi na pytanie czy i w jakim zakresie dostrzegano w nich potrzebę budowy oraz wzmocnienia wieloszczeblowych struktur i procesów zarządzania z udziałem samorządu regionalnego. W treści NSRR istotną wagę, obok realizacji celów społeczno-gospodarczych, przypisano przygotowaniu struktur administracyjnych na poziomach centralnym i regionalnym do realizacji zadań współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Co ważne, reforma terytorialna miała być środkiem do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Za jej pożądane elementy uznano decentralizację państwa (zarówno w zakresie stopniowego zwiększania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i zwiększania odpowiedzialności samorządu regionalnego w sprawach operacyjnych związanych z realizacją polityki regionalnej państwa) oraz wykorzystanie struktur regionalnych do dynamizowania procesów rozwojowych na terenie kraju. Za jedno z kluczowych zadań państwa w okresie przedakcesyjnym uznano zatem wykreowanie na poziomie regionalnym ważnego partnera dla rządu (w postaci samorządu regionalnego) we wdrażaniu założeń krajowej polityki regionalnej – partnera samodzielnego i zdolnego do współpracy z innymi podmiotami publicznymi oraz prywatnymi. Mechanizmami służącymi decentralizacji zarządzania państwem, jak i wzmocnieniu jego struktur administracyjnych, miały być budowa relacji sektora publicznego z prywatnym na wszystkich szczeblach zarządzania oraz włączenie partnerów społecznych w prace ciał doradczych oraz komitetów monitorujących realizację polityki regionalnej w kraju, co uznano za jeden z warunków sukcesu we wdrażaniu NSRR.

Kluczowym instrumentem służącym realizacji celów NSRR były wojewódzkie programy wsparcia (przyjmowane rozporządzeniem Rady Ministrów), których ustalenia następnie operacjonalizowano poprzez zawarcie kontraktu wojewódzkiego pomiędzy Radą Ministrów oraz samorządem województwa. Strony kontraktu ustalały wzajemne zobowiązania przy jego wykonywaniu, w tym zakres zadań oraz zasady wzajemnych rozliczeń finansowych. Co ważne, w zakres kontraktu wchodziły również zadania należące do resortów, do których właściwości nie należą sprawy z zakresu rozwoju regionalnego (Art. 16 ust. 1 *ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania...* 2000). Już pierwsze edycje kontraktów (z lat 2001-2003 i 2004), mimo innowacyjnych założeń samego instrumentu, uwiarydlały jednak systemowe trudności w ich wdrażaniu. Pierwszą z przyczyn tych trudności były relatywnie niewielkie środki finansowe przeznaczone na realizację kontraktów, co wynikało z wysokiego deficytu finansów publicznych. Dodatkowym mankamentem związanym z wdrażaniem kontraktów był brak ich integracji z projektami finansowanymi z funduszy przedakcesyjnych, które (na mocy

decyzji Komisji Europejskiej) znalazły się poza zakresem kontraktów. Drugą przyczyną trudności było pozostawienie poza zakresem kontraktów wielu nieskoordynowanych działań poszczególnych ministerstw, co było sprzeczne z założeniami przepisów ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (2000). Po trzecie wreszcie, wdrażaniu kontraktów nie sprzyjał fakt, że zaplanowane w nich przedsięwzięcia były często narzucane regionom przez rząd i stawały się przedmiotem gry politycznej, co świadczyło o nierównowadze sił w relacjach pomiędzy dwoma stronami i dodatkowo wpływało na osłabienie pozycji samorządu regionalnego w kontaktach z przedstawicielami społeczności lokalnych (Churski 2018). Trudności o podobnym charakterze, mimo zmian w uwarunkowaniach formalnych, były widoczne we wdrażaniu kontraktów również w latach 2005-2006. Kontrakty wojewódzkie przyjęte w roku 2008 dotyczyły natomiast całego okresu programowania UE kończącego się w 2013 roku i dotyczyły wyłącznie wsparcia z poziomu centralnego w zakresie współfinansowania projektów realizowanych w regionach w ramach polityki spójności.

Potrzebę uregulowania zasad współpracy pomiędzy rządem a samorządem regionalnym, w formie dwu lub wielostronnego porozumienia, dostrzeżono również w KSRR 2020 oraz KSRR 2030. W pierwszym z dokumentów kontrakty wojewódzkie zastąpiono kontraktami terytorialnymi, na których realizację przeznaczono znacznie więcej środków niż w poprzednich latach – co wynikało z zasad polityki spójności, a nie krajowej polityki regionalnej. „Nowe otwarcie” tej formuły współpracy terytorialnej co do zasady nie odpowiedziało jednak na oczekiwania przedstawicieli samorządów wojewódzkich, dotyczące potrzeby wdrożenia instrumentu koordynującego całokształt polityk publicznych realizowanych przez różne resorty oraz samorząd regionalny w poszczególnych województwach.

W KSRR 2030 przewidziano z kolei nowe instrumenty mające w założeniu wspierać zintegrowane podejście do prowadzenia polityki regionalnej. Kontrakt terytorialny zastąpiono kontraktem programowym, ograniczonym tylko do ustaleń pomiędzy ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego oraz samorządem regionalnym w zakresie zadań realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Ustanowiono również nowe instrumenty współpracy terytorialnej, którymi są kontrakt sektorowy (zawierany przez ministra lub ministrów właściwych ze względu na przedmiot kontraktu, ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz samorząd województwa) oraz porozumienie terytorialne (z możliwym udziałem jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli i właściwego przedmiotowo ministra). Wprowadzenie tych mechanizmów z jednej strony daje nowe elastyczne narzędzia do uzgadniania zakresu interwencji pomiędzy podmiotami na różnych szczeblach zarządzania,

jak również do dynamizowania procesów rozwojowych. Z drugiej jednak może to prowadzić do powielenia i zwielokrotnienia opisywanych powyżej problemów dotyczących realizacji kontraktów wojewódzkich, jak również do faworyzowania przez rząd jednych regionów kosztem innych przy jednoczesnym braku faktycznego wpływu samorządu regionalnego na porozumienia zawierane pomiędzy rządem a jednostkami samorządu terytorialnego położonymi na jego obszarze.

Przykład stosowania instrumentu kontraktu wojewódzkiego, a następnie kontraktu terytorialnego, trafnie, jak się wydaje, ilustruje problemy w budowaniu partnerskich relacji na linii rząd-samorząd regionalny. Potrzebę poprawy tej współpracy, jak również wzmacniania wieloszczeblowych i międzysektorowych struktur i procesów zarządzania, dostrzeżono zarówno w treści KSRR 2020, jak i KSRR 2030. O ile jednak w obydwu dokumentach widoczne są częste odwołania do roli i istotnego znaczenia publicznych i niepublicznych podmiotów w wieloszczeblowym systemie zarządzania rozwojem kraju, o tyle inaczej jest w nich zdefiniowana rola samorządu regionalnego, jak i samej polityki regionalnej.

Treści KSRR 2020 towarzyszyła refleksja na temat umiejscowienia polityki regionalnej w systemie strategicznego zarządzania rozwojem kraju. Włączenie polityki regionalnej w ten system było jednym z celów zidentyfikowanych w dokumencie. W przyjętej w 2010 roku strategii ważne miejsce zajęły również postulaty dotyczące decentralizacji systemu zarządzania rozwojem, gdzie szczególnie istotne stały się wzmocnienie kompetencji, kadr i finansów samorządu województwa. Zgodnie z intencjami autorów KSRR 2020, którzy powołali się na publikację Swianiewicza i in. (2008), rola samorządu regionalnego miała ewoluować – od „szafarza darów europejskich”, tj. podmiotu odpowiedzialnego za redystrybucję unijnych środków, w kierunku instytucji uznanej dzięki przyznanym jej kompetencjom za ważną dla mieszkańców regionu oraz podmiotów z różnych sektorów. W KSRR 2020 w pierwszej kolejności skoncentrowano się na wzmacnianiu mechanizmów współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi (przede wszystkim rządu i samorządu regionalnego), zaangażowanymi w koordynację polityki regionalnej na różnych szczeblach. Opierając się o zasadę partnerstwa, dostrzeżono również konieczność usieciowienia procesów zarządzania rozwojem i włączenia w ten proces ekspertów oraz partnerów z sektorów nauki, przedsiębiorstw oraz sektora społecznego.

Do powyższych zagadnień w odmienny sposób odniesiono się w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. W dokumencie tym nie zdefiniowano, jakie znaczenie powinna pełnić polityka regionalna w systemie zarządzania rozwojem kraju. Z kolei w katalogu podmiotów zaangażowanych we wdrażanie KSRR 2030 większą rolę niż w KSRR 2020

przypisano samorządom gminnym i powiatowym, rządowi, a także podmiotom spoza sektora publicznego. Rola samorządu regionalnego, chociaż ciągle określana jako kluczowa, zasadnicza i podstawowa w systemie programowania i realizacji polityki regionalnej, została jednak osłabiona w stosunku do założeń wcześniej obowiązującego dokumentu. Należy przy tym zauważyć, że instrumentem realizowanym na poziomie regionu przez samorząd województwa są Regionalne Fundusze Rozwoju, pozwalające na oddziaływanie na regionalne gospodarki za pomocą finansowania zwrotnego.

W treści KSRR 2030, opierając się – podobnie jak w przypadku omawianych wcześniej strategii rozwoju regionalnego – o zasadę partnerstwa, do zadań podmiotów działających na rzecz rozwoju regionalnego (innych niż rząd i samorząd regionalny) zaliczono: współuczestniczenie w wyznaczaniu celów i kierunków polityki regionalnej poprzez udział w konsultacjach programów i dokumentów strategicznych tworzonych na różnych poziomach, udział w procesach monitorowania i ewaluacji stopnia realizacji określonych celów polityki regionalnej poprzez zaangażowanie w prace komitetów sterujących i monitorujących, jak również przejmowanie części zadań wdrożeniowych na mocy porozumienia z samorządem regionalnym oraz wdrażanie przedsięwzięć we współpracy z podmiotami publicznymi, takimi jak samorządy gminne oraz specjalne strefy ekonomiczne. Ostatnie z powyższych postanowień wyznacza granice współpracy międzysektorowej szerszej niż miało to miejsce w przypadku KSRR 2020 i dodatkowo wspiera założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego mówiące o rzeczywistym wpływie podmiotów z różnych szczebli i sektorów na decyzje podejmowane przez władze publiczne. Kierując się bowiem wytycznymi tej koncepcji w kontekście zasad prowadzenia polityki regionalnej w kraju szczególnie istotne staje się włączanie interesariuszy z różnych szczebli i sektorów nie tylko w działania konsultacyjne i monitorujące realizację konkretnych przedsięwzięć, ale również w pełnienie przez nich równoprawnej do innych podmiotów roli w ich wdrażaniu.

Wnioski z analizy dokumentów strategicznych

Na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów strategicznych, której podsumowanie przedstawiono w tabl. 8., można zaobserwować ewolucję sposobu postrzegania znaczenia polityki regionalnej oraz samorządu regionalnego w systemie zarządzania rozwojem państwa, a także potrzeby budowania wieloszczeblowych struktur zarządzania. W okresie przed akcesją do Unii Europejskiej za jeden z priorytetów państwa i polityki regionalnej kraju uznano budowę i wzmocnienie struktur samorządu regionalnego, który miał stać się silnym partnerem dla strony rządowej w realizacji polityki rozwoju kraju. Cele strategii rozwoju

regionalnego były przy tym spójne z długookresową strategią rozwoju państwa. Wskazany kierunek kontynuowano w średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 i dodatkowo wzmocniono w postanowieniach przyjętej w 2010 roku Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020. Szczególną uwagę na tle innych dokumentów poświęcono tam włączeniu polityki regionalnej w system strategicznego zarządzania rozwojem kraju i uznano samorząd regionalny, obok ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, za główny podmiot odpowiedzialny za jej realizację. W dokumencie tym dostrzeżono też potrzebę budowy wieloszczeblowych i wielosektorowych partnerstw na rzecz rozwoju regionalnego.

W Strategii Rozwoju Kraju 2020 również znalazły się postulaty dotyczące potrzeby funkcjonowania silnego samorządu regionalnego, które jednak nie zostały powtórzone w przyjętej następnie długookresowej strategii rozwoju z horyzontem czasowym sięgającym roku 2030, mimo tego, że w strategii „Polska 2030” zagadnienia związane z kierunkami i celami ukierunkowanej terytorialnie polityki państwa zajęły centralne miejsce. W dokumencie tym pojawiły się wątki dotyczące potrzeby budowy sprawnego, otwartego i partycypacyjnego państwa, ale konkretne postanowienia nie dotyczyły raczej instytucjonalnych gwarancji wpływu partnerów z różnych środowisk na procesy decyzyjne. Większą wagę do budowy wieloszczeblowych partnerstw przywiązano w treści SOR i KSRR 2030. Rozwój terytorialnie zrównoważony stał się ważnym elementem pierwszego z tych dokumentów, jednak ranga polityki regionalnej została obniżona w stosunku do strategii „Polska 2030”. W podobnym kierunku idą postanowienia KSRR 2030. W treści SOR oraz KSRR 2030 inaczej – w stosunku do poprzednio obowiązujących dokumentów – jest też postrzegana rola samorządu regionalnego i samorządów terytorialnych w ogólności. SOR jest w tym aspekcie dokumentem wewnętrznie sprzecznym (Gorzelak i Smętkowski 2018), a KSRR 2030 zwiększając znaczenie innych podmiotów w systemie realizacji polityki regionalnej osłabia, jak się zdaje, zdolność oddziaływania na procesy rozwojowe samorządu województwa. Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że niestałości sposobu postrzegania charakteru relacji rząd-samorząd regionalny oraz znaczenia polityki regionalnej w systemie zarządzania rozwojem kraju towarzyszy jednak w analizowanych dokumentach stały kierunek stopniowego otwierania struktur administracji publicznej na współpracę z partnerami z innych sektorów oraz zaangażowanie ich we współdecydowanie o kierunkach i przedsięwzięciach wchodzących w zakres polityki regionalnej.

Tabl. 8. Polityka regionalna, zarządzanie wieloszczeblowe i charakter relacji rząd-samorząd regionalny w analizowanych dokumentach strategicznych

L.p.	Nazwa dokumentu	Rok przyjęcia	Główne ustalenia
1.	Polska 2025 – Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju („Polska 2025”)	2000	• Polityka regionalna czynnikiem wspierającym spójność kraju. • Samorząd województwa głównym realizatorem polityki regionalnej w warunkach pogłębionej decentralizacji finansów publicznych. • Brak powiązania celów polityki regionalnej i roli samorządu województwa z celami dokumentu.
2.	Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (NSRR)	2000	• Reforma terytorialna środkiem do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. • Wykorzystanie struktur regionalnych do dynamizowania procesów rozwojowych. • Budowa silnych struktur samorządu regionalnego (jako partnera dla rządu w realizacji polityki regionalnej) jednym z kluczowych zadań państwa.
3.	Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 („Strategia 2007-2015”)	2006	• Istotne znaczenie decentralizacji procesów rozwojowych. • Zasada subsydiarności pierwszą z zasad prowadzenia polityki regionalnej państwa, z kluczową rolą samorządów województw i działaniami na tym szczeblu uzupełnianymi przez państwo. • Znaczna część dokumentu poświęcona charakterystyce profili gospodarczych województw.
4.	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR 2020)	2010	• Istotne znaczenie polityki regionalnej w systemie zarządzania rozwojem. • Silna pozycja samorządu regionalnego. • Potrzeba dalszej decentralizacji systemu zarządzania rozwojem kraju. • Dostrzeżenie wieloszczeblowości systemu realizacji polityki regionalnej i budowanie tego systemu w oparciu o zasadę partnerstwa.
5.	Strategia Rozwoju Kraju 2020 („Strategia 2020”)	2012	• Spójność terytorialna i rozwój regionalny ważnymi, chociaż nie centralnymi, wątkami w strategii. • Dostrzeżenie systemowego znaczenia samorządu regionalnego w przemodelowaniu systemu zarządzania rozwojem kraju. • Decentralizacja finansów publicznych następstwem decentralizacji polityki regionalnej i warunkiem jej powodzenia.
6.	Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności („Polska 2030”)	2013	• Kluczowa rola procesów dyfuzji w opisie wyzwań i modelu rozwoju kraju. • Polityka regionalna w centrum refleksji nad strategicznymi wyborami dotyczącymi kierunków rozwoju kraju. • Niezdefiniowana rola samorządu regionalnego we wdrażaniu założeń dokumentu.
7.	Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030) (SOR)	2017	• Rozwój terytorialnie zrównoważony istotnym elementem modelu odpowiedzialnego rozwoju kraju. • Sprzeczne postanowienia dotyczące roli samorządu terytorialnego, w tym samorządu regionalnego, w realizacji celów SOR. • Dostrzeżenie potrzeby realizacji przedsięwzięć w międzyinstytucjonalnych i międzysektorowych partnerstwach.

8.	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030)	2019	• Brak zdefiniowania znaczenia polityki regionalnej w systemie zarządzania rozwojem kraju. • Rola samorządu województwa w prowadzeniu polityki regionalnej istotna, ale osłabiona na rzecz rządu w porównaniu do poprzedniej strategii rozwoju regionalnego. • Szeroki katalog podmiotów zaangażowanych we wdrażanie założeń dokumentu przy zwiększonej roli podmiotów niepublicznych.
----	---	------	--

Źródło: Opracowanie własne

Na zakończenie niniejszego podrozdziału warto również poświęcić uwagę samemu procesowi prac nad dokumentami wyznaczającymi ramy dla prowadzenia polityki regionalnej kraju. Ze swojej natury proces ten jest bowiem prowadzony w ramach wieloszczeblowych struktur zarządzania i ujawnia deficyty w jakości instytucjonalnego współdziałania na poziomie centralnej administracji rządowej. W analizowanych przypadkach deficyty te doprowadziły m.in. do: opracowania strategii szczegółowej niższego rzędu przed strategią ogólną wyższego rzędu; braku spójności w ustaleniach dokumentów wyznaczających obszary nakładania się kompetencji instytucji na różnych poziomach zarządzania; braku stabilności i wypracowania kompromisu zainteresowanych podmiotów w zakresie fundamentalnych i trwałych celów polityki rozwoju kraju. Jedną z przyczyn zdiagnozowanych powyżej problemów jest podporządkowanie struktur administracyjnych interesom partyjno-politycznym. Kwestia ta zostanie szerzej opisana w kolejnym podrozdziale.

3.4. Regiony w strategicznych wizjach politycznych i projektach rozwojowych

Do źródeł, które – obok aktów prawnych i dokumentów strategicznych wiążących organy administracji publicznej w całym państwie – pozwalają na uchwycenie kierunków ewolucji polityki władz centralnych wobec regionów, można zaliczyć również programy partii i ugrupowań politycznych oraz programy działania Rady Ministrów (tzw. expose), przedstawiane przez Prezesa Rady Ministrów przed głosowaniem na forum Sejmu w sprawie udzielenia jej wotum zaufania. Należy mieć na uwadze, że nie wszystkie, a czasami niewielka część założeń prezentowana w tych dokumentach i wystąpieniach jest następnie wdrażana, a jeżeli nawet tak się dzieje, jest za to odpowiedzialnych wiele osób w różnych miejscach struktur i procesów zarządzania, co z kolei może prowadzić do przesunięć w czasie, braku spójności czy nawet sprzeczności w zakresie realizacji formułowanych postulatów. Co więcej, silny, a często decydujący, wpływ na decyzje wyborców mają często nie tyle treść programów partii, ile emocje i wyobrażenia o tych programach. Niemniej jednak to z treści programów partii, jak również expose, wynika, w jaki sposób główni aktorzy polityczni postrzegają

zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania autora niniejszej rozprawy. W naukach politycznych panuje również konsensus co do tego, że polityka rządu we współczesnych demokracjach podąża za założeniami zawartymi w programach przedstawianych wcześniej przed wyborami, a badanie tych programów pozwala „na pewne przewidywania w kwestii przemian społecznych, ekonomicznych czy ustrojowych kraju” (Słodkowska 2004: 8). Można również stwierdzić, że relacje społeczno-przestrzenne występujące w regionach zachodzą faktycznie w ramach tematycznych wyznaczanych w agendach politycznych.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. 2018, poz. 580 ze zm.) celem partii politycznych jest „udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej”. Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego podrozdziału miały zatem wykazać, czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, obywatele zrzeszeni w tych organizacjach definiowali relacje na linii rząd-samorząd regionalny (jak również inne elementy wieloszczeblowych systemów zarządzania) oraz znaczenie polityki regionalnej na tle innych polityk realizowanych przez państwo. W tym miejscu warto raz jeszcze przywołać opinię Słodkowskiej (1995a), która twierdzi, że znaczenie programów politycznych w analizie myśli politycznej można dostrzec w szczególności wówczas, kiedy mija pewien okres od czasu ich sformułowania i kiedy można dostrzec zależności pomiędzy programami partii oraz kierunkami przemian zachodzących w danym kraju. Za taką właśnie odpowiednią perspektywę w kontekście tematyki niniejszej pracy należy uznać okres ponad trzech dekad od początku transformacji ustrojowej w Polsce oraz niemal dwóch dekad członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W toku prac badawczych przeprowadzono analizę treści dokumentów programowych oraz programów partii i ugrupowań politycznych, których przedstawiciele uzyskali mandaty w wyborach parlamentarnych od początku okresu transformacji ustrojowej w Polsce, tj. począwszy od roku 1989 do wyborów w roku 2019. Badania objęły też treść programów działania Rady Ministrów, prezentowanych w tym samym czasie przez kandydatów do objęcia funkcji Prezesa Rady Ministrów.

Przemawiając 12 września 1989 roku, przed parlamentarzystami wybranymi w pierwszych po II wojnie światowej częściowo wolnych wyborach, Prezes Rady Ministrów Tadeusz Mazowiecki w swoim expose skupił się na dwóch głównych problemach ówczesnej Polski, tj. przebudowie politycznej kraju oraz wyprowadzeniu go z katastrofy gospodarczej. Niewielki fragment swojego przemówienia premier Mazowiecki poświęcił odbudowie samorządu terytorialnego, wskazując jednak, że stworzenie w Polsce autentycznego samorządu terytorialnego jest zadaniem wielkiej wagi (*Sprawozdanie Stenograficzne z 7 Posiedzenia...*

1989). Postulat odtworzenia samorządu miast i gmin – całkowicie oddzielonego od administracji państwowej, z prawem do łączenia się w związki i chronionego przed ingerencją województw – znalazł się również w materiałach programowych Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” (Słodkowska 1995a), który zwyciężył w wyborach z 4 czerwca 1989 r. Przemawiając około półtora roku później, tj. 5 stycznia 1991 r., już po utworzeniu w kraju samorządu gminnego, premier Jan Krzysztof Bielecki przyznał w exposé, że samorząd terytorialny przeżywa trudny start, a także, że należy współmiernie do przyznanych mu zadań zwiększyć jego kompetencje. Premier Bielecki wskazał również, że „współczesna Europa jest coraz bardziej kontynentem autonomicznych regionów, a nie antagonistycznych państw” (*Sprawozdanie Stenograficzne...* 1991) i opowiedział się za utworzeniem pośrednich szczebli władz pomiędzy administracją centralną oraz samorządem lokalnym.

Postulaty regionalizacji jako jednego z filarów demokratycznego kapitalizmu, a także wspierania rozwoju gospodarki rynkowej i decentralizacji jako współzależnych procesów na drodze Polski do europejskiej normy, znalazły się w materiałach programowych Kongresu Liberalno-Demokratycznego (dalej jako KLD), którego członkiem był Jan Krzysztof Bielecki. W latach 1990-1991 koncepcje dotyczące decentralizacji oraz regionalizacji znajdowały się również w materiałach programowych wszystkich innych kół parlamentarnych współpracujących w ramach Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (dalej jako OKP), a także w programach kół Ruchu Obywatelskiego (t.j. Akcji Demokratycznej, Forum Prawicy Demokratycznej i Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej) po ich wystąpieniu z OKP. W programie Forum Prawicy Demokratycznej zawarto postulat regionalizacji gospodarki, zgodnie z którym poszczególne regiony kraju, wyposażone w znaczną swobodę w kreowaniu polityki gospodarczej i ustalaniu ulg podatkowych, byłyby (wobec zniesienia instytucji inwestycji centralnych) najwyższym szczeblem decydującym o kierunkach inwestycji w kraju. Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe postulowało wspieranie rozwoju samorządu terytorialnego jako elementu państwa, wraz z zapewnieniem jego stabilności finansowej, i wprowadzenie nowego podziału terytorialnego państwa z silnymi województwami bądź regionami wyposażonymi w szerokie uprawnienia samorządowe. W agendzie Porozumienia Centrum przewidziano prowadzenie polityki regionalnej w rolnictwie oraz rozwoju zdecentralizowanych form samorządności na szczeblu gminnym i ponadgminnym, przy wypracowaniu systemu finansowego, który zapewni szerokie samofinansowanie zadań (na poziomie 70-80%) samorządu terytorialnego. W uchwale programowej zjazdu zjednoczeniowego Unii Demokratycznej założono utworzenie wieloszczeblowego i niehierarchicznego samorządu terytorialnego z dużymi regionami wyposażonymi

w kompetencje i realną możliwość prowadzenia polityki gospodarczej jako wyrazu aspiracji do osiągnięcia przez Polskę modelu ustrojowego będącego standardem w państwach europejskich (Słodkowska 1995a, Słodkowska 1995b). Analizując agendy pozostałych sił politycznych, które znalazły w Sejmie w latach 1989-1991, warto też zwrócić uwagę na postulaty regionalizacji polityki rolnej, które znajdowały się w materiałach programowych Polskiego Stronnictwa Ludowego i Polskiego Stronnictwa Ludowego „Odrodzenie” (Słodkowska 1995a, 1995b).

Po wyborach, które odbyły się w październiku 1991 roku, w bardzo rozdrobnionym Sejmie mandaty uzyskali przedstawiciele aż dziewiętnastu komitetów wyborczych. Niestabilny układ polityczny paraliżował rządzenie, uniemożliwiając – przy innych palących wyzwaniach związanych z transformacją systemu społeczno-gospodarczego kraju – m.in. debatę nad kolejnym etapem reformy samorządowej. W rządzie Jana Olszewskiego, który został powołany w grudniu 1991 roku i przetrwał zaledwie kilka miesięcy, znaleźli się przedstawiciele czterech partii: Porozumienia Centrum, Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, Porozumienia Ludowego oraz Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej. Następnie przez zaledwie 33 dni funkcję premiera pełnił Waldemar Pawlak z Polskiego Stronnictwa Ludowego (dalej jako PSL), ponieważ niemożliwe okazało się zbudowanie w Sejmie poparcia dla jego gabinetu. Ta sztuka powiodła się siłom politycznym popierającym na stanowisku premiera Hannę Suchocką. Jej gabinet popierała początkowo siedmio-, a następnie ośmiopartyjna koalicja, w której najszerzej byli reprezentowani przedstawiciele Unii Demokratycznej (dalej jako UD), Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, Kongresu Liberalno-Demokratycznego oraz Porozumienia Ludowego (Dudek 2017).

Spośród wymienionych powyżej ugrupowań za dalszym rozwojem samorządów i autonomii lokalnej, a także za utworzeniem autonomicznych regionów w ramach unitarnej struktury państwa, opowiedziało się w swojej deklaracji programowej Porozumienia Centrum. Do podobnych haseł odwołano się w agendzie Partii Chrześcijańskich Demokratów, gdzie popierano powrót do trójstopniowego podziału terytorialnego kraju, zwiększenie roli samorządu terytorialnego w zarządzaniu państwem, jak również ustanowienie Senatu reprezentacją województw i samorządów lokalnych. Uczynienie z Senatu izby samorządowej poparto również w odezwie wyborczej Polskiego Stronnictwa Ludowego. W tym samym dokumencie uznano też, że reforma administracyjna – wobec wysokich kosztów i nieuchronnego, wieloletniego bałaganu w państwie – powinna zostać odłożona w czasie. Dopuszczono jednak wprowadzanie w podziale terytorialnym kraju niewielkich korekt. Za utworzeniem samorządu województwa, jak również za rozwojem samorządu terytorialnego

i stworzeniem w tym celu odpowiednich gwarancji kompetencyjnych i finansowych, opowiedziano się natomiast w programie – będącego wówczas głównie w opozycji do kolejnych rządów – Sojuszu Lewicy Demokratycznej (dalej jako SLD; Słodkowska 2001a).

W swoich wystąpieniach programowych zarówno Jan Olszewski jak i Hanna Suchocka, odwołując się zarówno do agend politycznych sprzed wyborów w 1991 roku, jak i idei obecnych wcześniej wśród przedstawicieli ich środowisk politycznych, skrytykowali nieprzekazanie przez poprzednie ekipy rządzące obiecanej wcześniej znacznej części uprawnień na rzecz samorządów lokalnych i regionalnych oraz opóźnianie dalszych etapów reformy samorządowej. Zapewniali oni o roztoczeniu przez rząd we współpracy z Sejmem opieki nad samorządami oraz o poparciu dla procesu regionalizacji i przeprowadzenia jak najszybciej drugiego kroku reformy samorządowej. Do powyższych zagadnień nie odniósł się natomiast w żaden sposób Waldemar Pawlak w expose z 1 lipca 1992 r. (*Wypowiedzi na posiedzeniach... 1991*, *Wypowiedzi na posiedzeniach... 1992a*, *Wypowiedzi na posiedzeniach... 1992b*).

Swoje drugie expose Waldemar Pawlak wygłosił niecałe półtora roku później, 8 listopada 1993 r., jako szef rządu popieranego przez koalicję Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego, czyli ugrupowań, które zdecydowanie triumfowały w wyborach parlamentarnych w 1993 r. W wystąpieniu tym Pawlak dostrzegł co prawda znaczenie współpracy rządu z samorządami w zakresie realizacji zadań związanych z oświatą, kulturą, ochroną zdrowia, czy też polityką społeczną, jak również zapewnił, że intencją rządu jest tworzenie warunków do funkcjonowania silnego samorządu terytorialnego z szerokimi kompetencjami i możliwościami finansowymi. Nie odniósł się jednak do kwestii reformy podziału terytorialnego kraju ani regionalizacji polityk publicznych prowadzonych przez państwo (*Wypowiedzi na posiedzeniach... 1993a*). W marcu 1993 roku szefem drugiego gabinetu koalicji SLD-PSL został Józef Oleksy, a trzeciego – w lutym 1995 roku Włodzimierz Cimoszewicz. Pierwszy z nich, w expose z 3 marca 1993 roku, poszedł w deklaracjach nieco dalej niż Waldemar Pawlak, deklarując m.in. przeprowadzenie inicjatyw legislacyjnych zmierzających do ustrojowego umocnienia gminy, a także otwarte podejście do kwestii reformy podziału terytorialnego kraju i „budowy kolejnego ogniwa samorządu terytorialnego”, co miało być wyrazem poparcia dla decentralizacji państwa oraz rozwoju samorządu terytorialnego (*Wypowiedzi na posiedzeniach... 1993b*). Drugi natomiast wskazał, że „rząd będzie aktywnie podejmował problemy rozwoju regionalnego, zwracając szczególną uwagę na obszary wymagające głębokiej restrukturyzacji”, przy wykorzystaniu doświadczeń z realizacji kontraktu regionalnego dla województwa katowickiego. Opowiedział się też za ulepszaniem

mechanizmów rozwoju samorządności i decentralizacji władzy państwowej, ale też dodał po chwili, że reforma struktur państwa „w sposób oczywisty powiązana jest z zakończeniem prac nad nową ustawą zasadniczą” (*Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP...* 1993c). Jak zatem można zauważyć, do priorytetów kolejnych gabinetów w latach 1993-1997 nie należało instytucjonalne wzmacnianie samorządu regionalnego i terytorialnego wymiaru polityk realizowanych przez państwo.

O ile w programie wyborczym Sojuszu Lewicy Demokratycznej z 1993 roku ogólnie opowiedziano się za przyznaniem realnych uprawnień samorządowi terytorialnemu, a także za utworzeniem kilkunastu województw, powiatów oraz gmin z szerokimi kompetencjami, o tyle brak w treści wystąpienia programowego Waldemara Pawlaka z 1993 roku odniesień do kwestii polityki regionalnej kraju, co należy uznać za krok wstecz w stosunku do treści zawartych w stanowisku przedwyborczym PSL. W dokumencie tym, co prawda jednak w jego dalszych fragmentach, zauważono bowiem, że polityka regionalna państwa powinna wyznaczać cele administracji samorządowej na wszystkich szczeblach. Co warto zauważyć, mimo tego, że problematykę związaną z kierunkami polityki regionalnej państwa w dokumencie programowym PSL z 1993 roku prezentowano w kontekście wyzwań stojących przed polskim rolnictwem, to jednak było to ujęcie sytuujące te problemy w szerszej perspektywie: demografii, zróżnicowania rozwoju gospodarczego regionów oraz koncepcji ich zagospodarowania (Słodkowska 2001b).

Wiele postulatów dotyczących decentralizacji oraz potrzeby dostrzeżenia z poziomu państwa zróżnicowań regionalnych znalazło się natomiast w uchwale programowej z 1993 roku Unii Demokratycznej, czyli trzeciej siły i największej partii opozycyjnej w ówczesnym parlamencie. W kwietniu 1994 r. UD połączyła się z KLD, tworząc Unię Wolności (dalej jako UW), która weszła do koalicji rządzącej z Akcją Wyborczą Solidarność po kolejnych wyborach, które odbyły się w 1997. Postulaty programowe UW z 1997 roku, istotne ze względu na tematykę niniejszej pracy, nawiązywały do programu UD z roku 1993, a także materiałów programowych KLD opracowanych w latach 1989-1991. W uchwale programowej UD z 1993 roku dostrzeżono m.in. potrzebę znacznego zakresu decentralizacji w zakresie realizacji polityk publicznych, jak i w ramach systemu finansów publicznych państwa, a za składnik zdecentralizowanego państwa uznano prowadzoną w ramach ogólnej polityki państwa politykę regionalną, uwzględniającą specyfikę różnych regionów w kraju. Polityka regionalna miała też być sprzężona z polityką przemysłową państwa; planowanie regionalne – stanowić podstawę rozwoju przekształceń strukturalnych oraz narzędzie wspierania małej i średniej przedsiębiorczości; a agencje rozwoju regionalnego, działające w formie spółek kapitałowych

z udziałem środków publicznych (z budżetu centralnego i samorządowego) oraz prywatnych – odgrywać ważną rolę w prowadzeniu regionalnej polityki gospodarczej (Słodkowska 2001b).

Analizując założenia programowe pozostałych sił politycznych, które znalazły się w parlamencie w 1993 r., należy zauważyć, że dużą wagę w materiałach Unii Pracy oraz Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform przypisano kontynuowaniu procesu decentralizacji i wzmacnianiu wspólnot lokalnych. W dokumentach programowych tych partii odniesiono się również do kwestii reformy podziału terytorialnego kraju, a w materiałach wyborczych pierwszej z nich dopuszczano uczynienie z Senatu izby samorządowej oraz postulowano przyspieszenie współpracy regionów przygranicznych w ramach euroregionów, co miało być środkiem do stopniowego przyłączania Polski do Wspólnot Europejskich. Do zagadnień analizowanych w niniejszym podrozdziale nie odniesiono się natomiast w materiałach wyborczych Konfederacji Polski Niepodległej (Słodkowska 2001b).

Jak pisze Słodkowska (2004), wybory w 1997 roku były pierwszymi wyborami w Polsce, w których w kampanii przedwyborczej doszło do faktycznej konkurencji pomiędzy programami różnych ugrupowań, a dyskusja na temat ich treści stanowiła ważny element przedwyborczych debat. Wcześniej natomiast postulaty i programy wyborcze różnych środowisk politycznych miały niejednolity charakter, co utrudniało prowadzenie rywalizacji wyborczej oraz sporów parlamentarnych w oparciu o hasła programowe. Wybory w 1997 roku były również pierwszymi po 1989 roku, w których na agendach większości partii politycznych z reprezentacją w parlamencie znalazły się hasła związane z modelem prowadzenia polityki regionalnej. Każda z sił obecnych w parlamencie opowiadała się również za wzmacnianiem procesu decentralizacji zadań i finansów publicznych w kierunku jednostek samorządu terytorialnego, proponując jednak rozwiązania o różnym poziomie szczegółowości i w różnym zakresie dostrzegając rolę samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań państwa.

Znaczącą uwagę kwestiom tworzenia kolejnych szczebli podziału terytorialnego państwa, jak i kierunkom polityki regionalnej, poświęcono w programach Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, czyli ugrupowań krytykowanych w programach Akcji Wyborczej Solidarność⁷ oraz Unii Wolności za brak kontynuacji reformy samorządowej w czasie ich rządów w latach 1993-1997. W programie SLD z 1997 roku opowiedziano się za utworzeniem dalszych szczebli samorządu terytorialnego, a za cele polityki regionalnej kraju uznano wyrównywanie różnic w rozwoju regionów, jak również

⁷ Akcja Wyborcza Solidarność została utworzona m.in. przez przedstawicieli ugrupowań postsolidarnościowych takich jak: Porozumienie Centrum, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna, Bezpartyjny Blok Wspierania Reform.

realizowanie już podjętych inicjatyw regionalnych (jak np. kontraktu dla województwa katowickiego).

Podobnie w programie Polskiego Stronnictwa Ludowego za jeden z głównych elementów programu społeczno-gospodarczego uznano przeciwdziałanie pogłębianiu się różnic między regionami w Polsce. W dokumencie tym bardzo szeroko i wieloaspektowo odniesiono się też do kwestii narastających procesów polaryzacji, zachodzących w układzie miasto-wieś, a także pomiędzy województwami z dużymi aglomeracjami miejskimi i resztą kraju z województwami zagrożonymi, tj. Polską Północną, Północno-Wschodnią oraz dawnymi okręgami przemysłowymi (Słodkowska i Dołbakowska 2004). Autorzy programu PSL omówili też chronologię trwających w latach 1992-1996 prac koncepcyjnych i strategicznych, mających na celu wprowadzenie do agendy rządowej zagadnień związanych z polityką regionalną kraju, a wśród postulatów partii do wdrożenia w kolejnej kadencji znalazły się m.in. utworzenie celowego Funduszu Regionalnego, mającego wspierać realizację w regionach przedsięwzięć prorozwojowych; uregulowanie w formie ustawowej zagadnień związanych z polityką regionalną; jak również instytucjonalizację polityki regionalnej państwa z przypisaniem w tym zakresie koordynacyjnej roli Komitetowi Stałemu Rady Ministrów. W analizowanym programie PSL opowiedziano się także za dwuszczeblowym podziałem terytorialnym państwa, ze wzmocnionymi kompetencyjnie gminami, utrzymaniem podziału kraju na 49 województw (i możliwością rozszerzenia tej liczby o dodatkowe 4-5 jednostek), z podziałem na administrację rządową i samorządową, a także tworzeniem współfinansowanych z budżetu centralnego związków województw jako ważnych podmiotów polityki regionalnej, wdrażających zróżnicowane terytorialnie mechanizmy stymulujące rozwój gospodarczy (Słodkowska i Dołbakowska 2004).

Jednym z pierwszych punktów programu Unii Wolności, a więc trzeciej siły w ówczesnym parlamencie i koalicjanta Akcji Wyborczej Solidarność w latach 1997-2000, współtworzącego rząd Jerzego Buzka (Dudek 2017), było umocnienie samorządu lokalnego, a co szczególnie ważne w kontekście tematyki niniejszego podrozdziału, ustanowienie – obok samorządowych powiatów – samorządowych województw, zdolnych „do prowadzenia polityki regionalnej, do partnerstwa z odpowiednimi jednostkami w krajach Unii Europejskiej, do lepszego wykorzystywania środków finansowych z Unii Europejskiej” (Słodkowska i Dołbakowska 2004: 70). Środkiem do realizacji powyższych postulatów miała być decentralizacja finansów publicznych i przekazanie samorządom regionalnym i lokalnym 60% środków publicznych pochodzących z podatków. Postulaty o podobnym charakterze,

jakkolwiek mniej konkretne niż przytoczone powyżej stanowiska UW, SLD i PSL, znalazły się w programie zwycięskiej w wyborach z 1997 roku Akcji Wyborczej Solidarność.

Autorzy propozycji programowych AWS opowiadali się m.in. za istnieniem silnego samorządu terytorialnego, służącego wyrównywaniu szans wszystkich społeczności lokalnych i utworzeniem drugiego stopnia samorządu lokalnego wraz z przesunięciem środków z budżetu centralnego do budżetów samorządowych. Deklarowali również zbudowanie trwałych podstaw „regionalnej polityki gospodarczej w ramach jednolitej struktury państwa” (Słodkowska i Dołbakowska 2004: 107). Niejako łącząc postulaty obydwu ugrupowań koalicyjnych, prezes Rady Ministrów Jerzy Buzek zadeklarował w treści expose wygłoszonego 10 listopada 1997 roku rozbudowanie systemu samorządów i utworzenie samorządowych powiatów oraz województw rządowo-samorządowych, uznając reformę samorządową oraz decentralizację finansów publicznych za jeden z fundamentów – będących priorytetem dla rządu – skutecznych reform systemów edukacji, służby zdrowia, pomocy społecznej i systemu emerytalno-rentowego (*Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu...* 1997). Analizując powyższe propozycje programowe, można stwierdzić, że drugi etap reformy samorządowej w kraju był przeprowadzony w warunkach konsensusu politycznego co do samej zasadności przeprowadzenia reformy oraz potrzeby wypracowania na poziomie kraju założeń i modelu realizacji polityki regionalnej, przy jednoczesnym braku porozumienia w odniesieniu do liczby szczebli podziału terytorialnego kraju oraz możliwości oddziaływania nowych struktur na poziomie regionalnym na procesy społeczno-gospodarcze.

W programach partii politycznych opracowanych przed wyborami w 2001 roku można natomiast dostrzec znacznie większe niż cztery lata wcześniej zróżnicowanie poglądów na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego i postulowanych kierunków polityki państwa w tym zakresie, jak również mniejsze – chociaż wciąż obecne w niektórych programach – zainteresowanie tematyką rozwoju regionalnego. Argumentem na poparcie tezy dotyczącej ewolucji postrzegania struktur samorządowych przez politycznych decydentów w kraju, może być sformułowanie z expose prezesa Rady Ministrów Jerzego Millera z 25 października 2001 roku, w którym działalność samorządu terytorialnego rozpatrywano w pierwszej kolejności jako jedną z potencjalnych sfer obniżenia kosztów działalności państwa.

W programie zwycięskiej koalicji Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy z 2001 roku sformułowano główny cel oraz zasady krajowej polityki regionalnej. Podobnie jak w programie SLD z poprzednich wyborów głównym celem polityki regionalnej było zmniejszenie dysproporcji pomiędzy regionami. Najwięcej uwagi poświęcono natomiast w tym dokumencie zdefiniowaniu działań mających przygotować administrację na szczeblu

centralnym oraz regionalnym do jak najlepszego wykorzystania funduszy przedakcesyjnych oraz strukturalnych Unii Europejskiej. W programie koalicji SLD-UP znalazł się m.in. postulat częściowego zdecentralizowania zarządzania programami regionalnymi i przekazania uprawnień w tym zakresie samorządom województw, a samodzielność regionów w zakresie określania ich celów rozwojowych i zdolność finansowania zaplanowanych przedsięwzięć przy udziale ich środków własnych uznano za fundament rozwoju regionalnego (Słodkowska 2002). Maksymalizacja korzyści wynikających z pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w tym wykorzystanie funduszy przeznaczonych na rozwój najbiedniejszych regionów w kraju, została natomiast uznana przez Marka Belkę w jego expose z 14 maja 2004 r. za jeden z priorytetów rządu na lata 2004-2005. W drugim expose Marka Belki z czerwca 2004 roku, wygłoszonym po jego ponownym mianowaniu na urząd Prezesa Rady Ministrów wobec nieuzyskania wotum zaufania w poprzednim głosowaniu, nie uwzględniono treści związanych z problematyką niniejszej pracy.

Podobnie jak w 1997 roku wiele postulatów dotyczących kierunków prowadzenia polityki regionalnej zostało zawartych w programie Polskiego Stronnictwa Ludowego. Szczególną uwagę poświęcono tam potrzebie wsparcia regionów zaniedbanych i opóźnionych, m.in. poprzez inwestycje w edukację oraz pomoc w rozwijaniu małych i średnich przedsiębiorstw. W dokumencie programowym PSL ponowiono postulat z 1997 roku dotyczący utworzenia Funduszu Regionalnego, zasilanego częściowo ze środków pochodzących z majątku prywatyzacji. Autorzy tego dokumentu, uznając samorządy regionalne za najważniejszy podmiot polityki regionalnej, opowiedzieli się też za wprowadzeniem ustawowych mechanizmów gwarantujących wieloletnie minimum dochodów dla tych jednostek (Słodkowska 2002).

Związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego postulaty sformułowane w programach Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin (dalej jako LPR), opracowanych przed wyborami w 2001 r., dotyczyły zmniejszenia liczby radnych o 50% (Samoobrona) oraz naprawienia szkód spowodowanych reformą administracji i podziału terytorialnego kraju, która według LPR doprowadziła do degradacji cywilizacyjnej znacznej części Polski (Słodkowska 2002). Podobnie jak w powyższych dokumentach, do kwestii związanych z modelem prowadzenia polityki regionalnej nie odniesiono się natomiast w programach dwóch najważniejszych obecnie sił politycznych w kraju, tj. Prawa i Sprawiedliwości (dalej jako PiS) oraz Platformy Obywatelskiej (dalej jako PO).

W programie PiS z 2001 roku głównym hasłem była naprawa państwa i ładu społecznego, a środkiem do tego miało być oczyszczenie klasy politycznej, m. in. poprzez

przywrócenie mechanizmów kontroli aparatu państwa i samorządów. Postulowano wówczas radykalne wzmocnienie nadzoru nad samorządami ze strony wojewody oraz poszerzenie w tym zakresie uprawnień Najwyższej Izby Kontroli. Zakładano też, nie czekając na wsparcie Unii Europejskiej, realizację ze środków krajowych polityki strukturalnej, która wiązała się z inwestycjami w budownictwo mieszkaniowe oraz pomoc małym i średnim przedsiębiorcom. W programie Platformy Obywatelskiej z 2001 roku przedstawiono natomiast propozycje zmiany w zakresie funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach, jak również zauważono rolę samorządów w wykonywaniu zadań z zakresu edukacji, ochrony środowiska, czy też budownictwa mieszkaniowego.

W 2005 roku swoich przedstawicieli do Sejmu wprowadziły te same partie, co cztery lata wcześniej. Radykalnie zmienił się jednak układ sił w parlamencie, a dwie partie, tj. Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska, które uzyskały najwięcej głosów w 2005 roku, zdominowały polską scenę polityczną również we wszystkich kolejnych wyborach aż do roku 2019. Szerzej niż miało to miejsce w 2001 roku odniesiono się też w zwycięskim programie Prawa i Sprawiedliwości z 2005 r. oraz w dokumencie programowym drugiej siły politycznej w kraju – Platformy Obywatelskiej – do kwestii związanych z ustrojowym znaczeniem samorządu, w tym samorządu regionalnego, jak również do celów i modeli prowadzenia polityki regionalnej⁸. W programie PiS z 2005 r. stwierdzono, że polityka regionalna powinna służyć nie tylko osiągnięciu spójności z Unią Europejską, ale przede wszystkim gospodarczemu rozwojowi całego kraju, jak i poszczególnych województw. Opowiedziano się również m.in. za utrzymaniem w ramach polityki strukturalnej UE wsparcia dla regionów o różnych poziomach rozwoju gospodarczego (nie tylko tych najbiedniejszych), a także postulowano utworzenie specjalnego programu wsparcia dla regionów znajdujących na obszarze tzw. Ścian Wschodniej. Za narzędzie aktywizacji regionów uznano natomiast budowę dróg ekspresowych i autostrad. Dostrzeżono też konieczność modernizacji regionalnych i lokalnych linii kolejowych, jak i ułatwienie podróżowania koleją pomiędzy Warszawą oraz innymi głównymi miastami w kraju.

Rozwijając założenia programu z roku 2001, w agendzie politycznej PiS sformułowanej w roku 2005 opowiedziano się również za pozostawieniem wojewody – powoływanego „spoza lokalnego układu władzy, ale na zasadzie politycznej” – jako aktywnego przedstawiciela rządu

⁸ W pracy Słodkowskiej i Dołbakowskiej (2006), w której znalazły się agendy partii politycznych sporządzone przed wyborami w 2005 r., uwzględniono program Platformy Obywatelskiej będący w znacznej części kopią dokumentu tego ugrupowania z 2001 r. Aby pokazać ewolucję poglądów przedstawicieli tej partii w badaniach przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy za dokument wyznaczający w 2005 r. agendę programową Platformy Obywatelskiej uznano natomiast opracowanie pt. „Państwo dla obywateli. Plan rządzenia 2005-2009” (2005), przygotowany w latach 2003-2005 przez ekspertów oraz polityków PO.

w województwie (*IV Rzeczpospolita...* 2005: 20). Umocnienie pozycji wojewody i uczynienie z tego urzędu realnego reprezentanta rządu w województwie było jednym z punktów expose Jarosława Kaczyńskiego z 19 lipca 2006 roku. W wystąpieniu tym zwrócono również uwagę na potrzebę racjonalnego wykorzystania środków europejskich, w szczególności na wsparcie polskiej wsi i infrastruktury drogowej (*Treść 22. posiedzenia...* 2006). Do wykorzystania potencjału wszystkich regionów w kraju oraz wyrównania poziomu cywilizacyjnego w mieście i na wsi jako celów polityki rolnej odniósł się natomiast w expose z 10 listopada 2005 r. Kazimierz Marcinkiewicz. Pierwszy premier wskazany przez środowisko polityczne PiS w swojej wypowiedzi odniósł się również do konieczności usprawnienia absorpcji unijnych środków w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 i poinformował o powołaniu w nowym rządzie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jako jedynego centralnego ośrodka odpowiedzialnego za programowanie i zarządzanie programami rozwoju finansowanymi ze źródeł zewnętrznych (*Treść 2. posiedzenia...* 2005).

Więcej treści istotnych w kontekście tematyki niniejszej pracy znalazło się w planie rządzenia Platformy Obywatelskiej na lata 2005-2009. Przede wszystkim za najważniejszy punkt w relacjach pomiędzy samorządem terytorialnym oraz administracją rządową uznano w tym dokumencie wzmocnienie ustrojowej pozycji i zakresu kompetencji samorządu regionalnego. Samorząd na tym szczeblu określono jako podmiot odpowiedzialny za „szeroko rozumiany rozwój cywilizacyjny w regionie” (*Państwo dla obywateli...* 2005: 53). Opowiedziano się też za zawężeniem roli wojewody w relacjach z samorządem województwa i za przypisaniem temu organowi kompetencji nadzorczych jedynie w zakresie badania legalności działania jednostek samorządu terytorialnego, jak również uprawnień do reprezentowania Rady Ministrów w terenie w ściśle określonych przypadkach. Samorząd regionalny miał również otrzymać dodatkowe kompetencje w zakresie koordynacji działań samorządu lokalnego, jak i większe zasoby mające umożliwić realizację przez ten podmiot – jako trwały i zasadniczy element władzy publicznej w Polsce – zadań z zakresu polityki regionalnej. Służyć temu miało np. zespolenie z samorządem województwa agencji i funduszy państwowych, które wydatkują w regionach środki publiczne. W planie rządzenia PO z 2005 roku szczegółowo opisano też propozycje zmian ustrojowych na każdym ze szczebli samorządu. Przychylnono się też do zmian w zakresie podziału zadań pomiędzy organami administracji publicznej, zmierzających do ich decentralizacji od administracji rządowej w kierunku jednostek samorządu terytorialnego, a także od wyższych do niższych szczebli podziału terytorialnego kraju. W omawianym dokumencie szczegółowo opisano wreszcie zasady, kierunki, mechanizmy i architekturę instytucjonalną wspierającą prowadzenie polityki

rozwoju kraju i będącej jego częścią – prowadzonej w sposób zdecentralizowany i nastawionej na wspieranie endogenicznego potencjału rozwoju regionów – polityki regionalnej (*Państwo dla obywateli...* 2005).

Za podobnymi do powyższych kierunkami polityki państwa w zakresie relacji pomiędzy administracją rządową oraz samorządową, tj. większym niż dotychczas zaangażowaniem samorządów województw w programowanie oraz realizację polityki regionalnej, ograniczeniem kompetencji administracji rządowej na poziomie wojewódzkim i komunalizacji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego majątku Skarbu Państwa, którym dysponuje wojewoda, opowiedzieli się autorzy programu Polskiego Stronnictwa Ludowego z 2005 roku. W dokumencie tym powtórzono też postulaty z wcześniejszych programów wyborczych PSL dotyczące celów polityki regionalnej państwa (Słodkowska i Dołbakowska 2006). W programach pozostałych partii politycznych, które dostały się do parlamentu w 2005 roku, zagadnieniom omawianym w niniejszej pracy poświęcono zdawkową uwagę. Wyróżnić można jedynie głos Ligi Polskich Rodzin, której członkowie sprzeciwiali się „procesom powolnej dezintegracji i dekompozycji województw Polski w ramach globalnej polityki gospodarczej i społecznej” (Słodkowska i Dołbakowska 2006: 67). LPR tworzyła razem z PiS oraz Samoobroną koalicję rządową w latach 2006-2007.

W latach 2007 i 2011 wybory do parlamentu wygrała Platforma Obywatelska przed Prawem i Sprawiedliwością. W 2007 roku do Sejmu wprowadziły swoich przedstawicieli także komitety wyborcze koalicji Lewica i Demokraci, Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Mniejszości Niemieckiej (dalej jako MN), a w roku 2011 – Ruchu Palikota, SLD, PSL oraz MN. W latach 2007-2015 krajem rządziła koalicja PO-PSL. W pierwszym exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, ogłoszonym 23 listopada 2007 r., stosunkowo wiele uwagi, w szczególności na tle wcześniejszych wystąpień programowych premierów, poświęcono zarówno modelowi realizacji, jak i kierunkom krajowej polityki regionalnej. Decentralizacja polityki regionalnej, wzmocniona decyzyjność na poziomie regionalnym i więcej środków na tym szczeblu z programów operacyjnych realizowanych z wykorzystaniem funduszy europejskich, opracowanie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, ograniczenie kompetencji wojewody i rozwiązanie problemu dualizmu w zarządzaniu regionami, przekazanie samorządom więcej niż dotychczas środków na realizację zadań z zakresu oświaty czy też polityki społecznej – to punkty, które znalazły się w treści tego wystąpienia. Środkiem umożliwiającym skok cywilizacyjny i modernizację, ale też wspierającym spójność terytorialną kraju, miały być według premiera Tuska inwestycje w infrastrukturę drogową i kolejową realizowane z wykorzystaniem funduszy unijnych, budżetu państwa oraz kapitału prywatnego

(*Treść 2. posiedzenia Sejmu...* 2007). Co ciekawe, nie odniósł się on do powyższych wątków podczas swojego drugiego expose, ogłoszonego 18 listopada 2011 r. (*Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...* 2021a). Ta uwaga odnosi się również do expose Prezes Rady Ministrów Ewy Kopacz z 1 października 2014 roku, z zastrzeżeniem, że wspomniano w nim krótko o inwestycjach w drogi ekspresowe oraz rozwój transportu (nowych linii, tramwajów i autobusów) w miastach (*Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...* 2021b).

Wymienione wcześniej punkty programu działań rządu wskazane, w expose Donalda Tuska z 2007 r., miały swoje oparcie w programie wyborczym PO z tego samego roku. W programie najsilniejszej wówczas partii politycznej w kraju na uwagę zasługują również wskazania dotyczące: wspierania, z wykorzystaniem środków polityki spójności, innowacyjności regionów i tworzenia w tym celu porozumień na linii samorząd-nauka-firmy (do kwestii budowania partnerstw i współdziałania partnerów z różnych sektorów odniesiono się również kilkakrotnie w innych miejscach programu); sposobu definiowania celów krajowej polityki regionalnej, tj. równoczesnego dynamizowania rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach słabiej rozwiniętych oraz wzmacniania i utrwalania go w regionach lepiej rozwiniętych, jako środków do zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki; potrzeby regionalizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich. W programie PO z 2011 r. ograniczono opis powyższych zagadnień. Znalazły się tam natomiast odesłania do „Raportu Polska 2030” i przygotowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Wymieniono również planowane do realizacji w różnych częściach kraju przedsięwzięcia infrastrukturalne.

W programie PiS z 2007 roku cele polityki regionalnej państwa zdefiniowano identycznie jak w roku 2005. Za główny środek realizacji polityki regionalnej państwa ponownie uznano inwestycje w infrastrukturę transportową. Na drugim miejscu wymieniono natomiast wsparcie przedsiębiorczości, realizowane ze środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych. W dokumencie tym za sukces rządów PiS w latach 2005-2007 uznano poprawienie wykorzystywania przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego funduszy unijnych, jak również zaprogramowanie na lata 2007-2013 polityki rozwoju kraju w powiązaniu z funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności. Z kolei w dokumencie programowym PiS z 2011 roku jedną z głównych osi narracji był spór pomiędzy forsowaną przez tę formację koncepcją zrównoważonego rozwoju kraju a polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelem rozwoju, opisanym we wspomnianym wcześniej w niniejszej pracy raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” (2009). W programie PiS z 2011 roku szeroko krytykowano koncepcję tzw. biegunów wzrostu i przypisywano rządowi PO, również w kontekście sposobu wydatkowania funduszy unijnych, faworyzowanie bogatych metropolii kosztem biedniejszych

części kraju. Przeciwwagą dla tej koncepcji miało być dbanie o „spójność Polski w wymiarze narodowym i społecznym (solidarność między grupami społecznymi i solidarność między regionami)” (*Nowoczesna, solidarna...* 2011: 19), co określono jako podstawowy motyw rządów PiS w latach 2005-2007.

Odnosząc się do celów polityki regionalnej, w omawianym dokumencie odwołano się do ustaleń Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, a następnie m.in.: wskazano na potrzebę koordynacji instrumentów polityki regionalnej i innych publicznych polityk rozwojowych; opowiedziano się za wspieraniem potencjału silnych ośrodków miejskich i ich powiązań funkcjonalnych z otoczeniem w regionach; za istotny kierunek polityki regionalnej uznano wspieranie rozwoju mieszkalnictwa; zwrócono uwagę na fakt, że polityka regionalna, zarówno na etapie programowania, jak i realizacji, wymaga szerokiej współpracy rządu, samorządów, a także partnerów społecznych i gospodarczych. W programie PiS z 2011 roku potwierdzono również, iż polityka regionalna będzie realizowana na poziomie kraju i regionów, a dalej zapewniono, że rząd będzie traktował władze samorządów regionalnych nie jak przedstawicieli partii politycznych, ale przedstawicieli lokalnych społeczności (*Nowoczesna, solidarna...* 2011). Z krytyką koncepcji polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju łączono natomiast w agendzie PiS z 2011 roku – opowiadając się jednocześnie za silnym i sprawnym samorządem terytorialnym o szerokich kompetencjach – obawę przed „landyzacją” i „kanadyzacją” kraju, czyli, jak można zakładać, ustrojowym wzmocnieniem samorządów województw oraz wyposażeniem regionów w szersze niż dotychczas możliwości oddziaływania na rzeczywistość społeczno-gospodarczą (*Nowoczesna, solidarna...* 2011).

Analiza programów wyborczych pozostałych partii, które dostały się do parlamentu w 2007 i 2011 roku prowadzi do wniosku, że jedynym dokumentem, w którym odniesiono się do celów krajowej polityki regionalnej, był program koalicji Lewica i Demokraci z 2007 roku. Opowiedziano się tam za modelem „Polski równości regionów” i koncepcją zrównoważonego rozwoju jako głównych punktów odniesienia dla polityki regionalnej państwa. Działania realizowane w jej ramach miały być dedykowane przede wszystkim województwom położonym na wschodzie kraju. Z kolei w programie Sojuszu Lewicy Demokratycznej z 2011 roku, w szerszym zakresie niż w agendzie lewicowej koalicji opracowanej cztery lata wcześniej, dostrzeżono rolę samorządów w realizacji zadań publicznych, jak również zaproponowano rozwiązania zmierzające do zwiększenia ich samodzielności finansowej. W dokumencie tym sformułowano postulat opracowania strategii finansowania inwestycji oraz realizacji zadań publicznych w okresie stopniowego, jak przewidywano, zmniejszania strumienia środków płynących do Polski z Funduszy Europejskich. Za ważny punkt

w programie SLD z 2011 roku należy uznać również „uspołecznianie władzy” poprzez wykorzystywanie mechanizmów partycypacji społecznej, a także większe niż dotychczas otwarcie władzy publicznej na współpracę z sektorem organizacji pozarządowych i biznesu, czy też umożliwienie przekazywania przez samorządy zadań podmiotom ekonomii społecznej. W programach PSL z 2007 i 2011 roku ograniczono się natomiast do podtrzymania wcześniejszych postulatów tego ugrupowania dotyczących tworzenia korzystnych warunków dla funkcjonowania samorządu terytorialnego, a w dokumencie programowym z 2007 roku postulowano również zmniejszenie kompetencji urzędów wojewódzkich oraz uczynienie z Senatu izby samorządowej. Żaden z poruszanych w niniejszym podrozdziale wątków nie znalazł natomiast odzwierciedlenia w programie Ruchu Palikota z 2011 roku (Słodkowska i Dołbakowska 2011, Słodkowska i Dołbakowska 2013).

Po dwóch z rzędu wyborczych triumfach Platformy Obywatelskiej, w latach 2015 i 2019 największą liczbę parlamentarzystów wprowadziło do Sejmu Prawo i Sprawiedliwość. W programie tej partii z 2014 roku ponownie skrytykowano polaryzacyjno-dyfuzyjną koncepcję rozwoju kraju jako idącą w odmiennym kierunku niż założenia europejskiej polityki spójności. W tym dokumencie głęboko zdyskredytowano również model rządzenia krajem za czasu rządów PO, a wcześniejszą krytykę uzupełniono o tezy dotyczące powstawania nowej nomenklatury na szczeblu samorządowych władz wojewódzkich, określanych jako władza rozdawnicza i mająca przez to instrumenty oddziaływania na samorządy niższego szczebla oraz na wyniki wyborów samorządowych. Proces nomenklaturyzacji dotyczył zresztą, według autorów programu PiS z 2014 roku, samorządu terytorialnego w ogólności. W dokumencie tym krytykowano równocześnie lekceważenie postulatów samorządów przez rząd centralny, przekazywanie samorządom zadań bez gwarancji ich realizacji, obowiązywanie rygorystycznych limitów zadłużania gmin, powiatów i województw. Opowiedziano się też za utrzymaniem istniejącego ustroju samorządu, przy nielicznych korektach podziału terytorialnego kraju, w tym wyodrębnieniu nowego województwa warszawskiego, jak i za wzmocnieniem kompetencji wojewody. Inaczej niż w dokumencie z 2011 roku, w programie PiS z roku 2014 nie wyodrębniono części dotyczącej polityki regionalnej (to hasło ani razu nie pada w tym dokumencie). Powtórzono jednak, że PiS „niezmiennie opowiada się za zrównoważonym rozwojem kraju i będzie dążyć do wzmocnienia na różne sposoby „Polski powiatowej” i „Polski gminnej” (*Zdrowie, praca, rodzina...* 2014: 53). Za zadania państwa uznano w tym kontekście inwestycje w infrastrukturę drogową i kolejową, jak też wspieranie lokalnych potencjałów, umożliwiających realizację przedsięwzięć takich jak „dolina lotnicza”

na Podkarpaciu czy też „dolina mleczna” na Warmii i Mazurach (*Zdrowie, praca, rodzina...* 2014: 75).

Hasło wykorzystywania lokalnych zasobów i wzmacniania ośrodków przedsiębiorczości w skali regionalnej znalazło się też w expose Beaty Szydło z 18 listopada 2015 r. Nowa Prezes Rady Ministrów powiedziała m.in., że rozwój kraju nie może być skoncentrowany w kilku metropoliach i zapowiedziała realizację sprawiedliwej polityki zmierzającej do wyrównywania szans Polaków żyjących w różnych regionach kraju, będącej kontynuacją działań rządów PiS z lat 2005-2007. Program gospodarczy PiS miał według premier Szydło rozpocząć proces rewitalizacji i renowacji infrastruktury mieszkaniowej najsłabszych regionów w kraju (*Sprawozdanie Stenograficzne...* 2015). Do innych kwestii istotnych w kontekście tematyki niniejszej pracy odwołał się w swoim pierwszym expose z 12 grudnia 2017 roku premier Mateusz Morawiecki. Po pierwsze odniósł się on, nawiązując niebezpośrednio do ustaleń Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, do wyzwań, jakie stają przed Śląskiem oraz Zagłębiem i założeń programu rozwoju tego regionu opracowanego przez rząd, który zakłada pozostawienie węgla podstawą polskiej energetyki i uczynienie ze Śląska i Zagłębia ośrodka nowych technologii. Po drugie, Prezes Rady Ministrów zapewnił o swoim zaangażowaniu na rzecz rozwoju Polski lokalnej i samorządowej, a wcześniej – nakreślił plany realizacji przez państwo takich inwestycji jak: Centralny Port Komunikacyjny, Via Carpatia, odbudowa portów morskich Trójmiasto i Szczecin-Świnoujście, czy też poprawa komunikacji gminnej i powiatowej. Po trzecie, w omawianym wystąpieniu znalazło się hasło budowy regionalnych strategii odpowiedzialnego rozwoju (*Sprawozdanie stenograficzne...* 2017). W swoim drugim expose premier Morawiecki odniósł się natomiast do przełomowego jego zdaniem programu modernizacji dróg gminnych i powiatowych, realizowanego przez rząd PiS ze środków rządowego Funduszu Dróg Samorządowych, a także zapewnił o przeprowadzeniu w kolejnych latach programu modernizacji i budowy linii kolejowych, co miało umożliwić włączenie do mapy połączeń kolejowych kilkuset wsi, miasteczek i miast w kraju (*Sprawozdanie stenograficzne...* 2019).

Odwołania do wszystkich inwestycji oraz priorytetowych kierunków działania rządu wymienionych w obydwu wystąpieniach premiera Morawieckiego znalazły się również w programie wyborczym PiS z 2019 roku, w którym w warstwie opisu modelu gospodarczego proponowanego przez tę partię odwołano się do postanowień Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i koncepcji spójności terytorialnej, stanowiącej jeden z ważnych elementów tego modelu. W programie PiS z 2019 roku powtórzono krytykę polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju kraju, jak również postulat wzmocnienia pozycji wojewody.

Jako instrumenty polityki regionalnej – w której rolę kluczowego aktora odgrywa państwo poprzez realizację działań kierowanych lub prowadzonych przez administrację centralną – wskazano wielkie inwestycje rozwojowe, m.in. w: infrastrukturę drogową i kolejową; Centralny Port Komunikacyjny i branżę lotniczą; infrastrukturę edukacyjną, szpitalną i cyfrową; odbudowę gospodarki morskiej; pakiet dla miast średnich i programy regionalne (dla Polski Wschodniej i Bieszczad) oraz Program dla Śląska. W analizowanym dokumencie jako cel polityki regionalnej państwa zdefiniowano „przede wszystkim pobudzanie wewnętrznego potencjału każdego z regionów”, a następnie dodano, że „polityka rozwoju regionalnego powinna dążyć do wyrównywania szans i podnoszenia poziomu i jakości życia wszystkich regionów Polski” (*Polski model...* 2019: 81).

Zagadnienia związane z prowadzeniem polityki regionalnej rozumianej jako wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego i jakości życia mieszkańców w różnych częściach kraju czy też pobudzaniem endogenicznych potencjałów regionów zostały śladowo zasygnalizowane w programie Platformy Obywatelskiej z 2015 roku, kiedy to ugrupowanie stało się główną siłą opozycyjną w parlamencie. W zupełności pominięto je natomiast w programie Koalicji Obywatelskiej (w skład której weszły Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska i Zieloni, dalej jako KO), opracowanym przed wyborami, które odbyły się cztery lata później. W dokumencie z 2015 roku istotną uwagę poświęcono różnym formom wsparcia funkcjonowania dużych miast i obszarów metropolitalnych (łącznie z wprowadzeniem ustawy metropolitalnej), małych miast i obszarów wiejskich, czy też budowie i modernizacji dróg oraz połączeń kolejowych. Niemniej jednak zadania te nie zostały połączone w spójną agendę budującą założenia krajowej polityki regionalnej. Zwrócono z kolei uwagę na potrzebę zabezpieczenia odpowiedniej wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego, m.in. poprzez zastąpienie części udziałów w PIT udziałami w podatku VAT. Za kolejny ważny krok w kierunku decentralizacji państwa uznano przenoszenie instytucji centralnych poza Warszawę (*Polska Przyszłości...* 2015). Podobny postulat znalazł się w programach wyborczych ruchu Kukiz'15 z 2015 r., a także Lewicy i PSL z 2019 roku.

W programie Koalicji Obywatelskiej z 2019 roku rozwinięto wątek dotyczący finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, zapowiadając przekazanie całości wpływów podatkowych z PIT i VAT samorządom. W dokumencie tym opowiedziano się również za likwidacją urzędów wojewódzkich, wprowadzeniem mechanizmów ułatwiających tworzenie związków metropolitalnych, a także przewidziano szeroko zakrojone programy inwestycji w kolej i drogi na różnych poziomach sieci transportowych. Nowym postulatem na tle omawianych wcześniej programów ugrupowań politycznych było

w programie KO z 2019 r. przekazanie samorządom województw kontroli nad regionalnymi ośrodkami mediów publicznych.

Analizując postulaty pozostałych ugrupowań, których przedstawiciele dostali się do polskiego parlamentu w latach 2015 i 2019, należy stwierdzić, że partią, która konsekwentnie budowała wizerunek ugrupowania wspierającego samorządy i samorządność było PSL (w 2019 r. idące do wyborów na czele Koalicji Polskiej). W pierwszym z programów tej partii znalazło się m.in. potwierdzenie haseł z poprzednich agend wyborczych, mówiących o znaczeniu spójności terytorialnej w kształtowaniu modelu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W drugim natomiast powrócono do haseł decentralizacji zadań i finansów publicznych, ograniczenia kompetencji wojewody, jak również uczynienia z Senatu izby samorządowej i dodano do nich postulat tworzenia hubów technologicznych w małych miejscowościach. W innym programie z 2019 r. Lewica sformułowała hasło „kolei w każdym powiecie i autobusu w każdej gminie”, zapowiadając odtworzenie siatki połączeń lokalnych we wszystkich gminach w Polsce. W agendzie wyborczej opracowanej w 2015 r. przez członków Nowoczesnej znalazły się natomiast propozycje dotyczące m.in. decentralizacji finansów samorządów i oparcia ich na wpływach z PIT, z możliwością kształtowania stawki przez samorządy (w ograniczonej części), uchwalenia ustawy metropolitalnej, wspierania współpracy międzygminnej oraz powiatowo-gminnej, a także prowadzenia aktywnych regionalnych polityk na rynku pracy (*Blisko ludzkich ... 2015, Łączymy Polaków... 2019, Nowa Polska teraz 2015, Polska Jutra... 2019*). Poza wymienioną wcześniej koncepcją przenoszenia urzędów centralnych poza Warszawę, w programie ruchu Kikiz'15 z 2015 roku nie znalazło się więcej postulatów znaczących w kontekście tematyki niniejszego podrozdziału. Podobnie zagadnienia takie nie zostały poruszone w programie Konfederacji z roku 2019 (*Polska dla Ciebie... 2019, Strategia zmiany... 2015*).

Analiza programów partii i ugrupowań politycznych, które wprowadzały swoich przedstawicieli do polskiego parlamentu w latach 1989-2019, a także wystąpień programowych kolejnych szefów rządów prowadzi do szeregu wniosków istotnych w kontekście tematyki niniejszej pracy. Po pierwsze, powstanie samorządu regionalnego w obecnym kształcie nie było przesądzone na początku okresu transformacji ustrojowej w kraju. Liczne przetarasowania na scenie politycznej w latach 1989-1997 utrudniały lub uniemożliwiały merytoryczną dyskusję na temat reformy podziału terytorialnego kraju. Tym bardziej za sukces środowisk eksperckich, skupionych wokół M. Kuleszy, i sił politycznych, działających na rzecz zmian podziału terytorialnego kraju, należy uznać samo przeprowadzenie w 1997 r. drugiego etapu reformy samorządowej. Po drugie, należy zauważyć, że po roku 1989 w środowisku

postsolidarnościowym sformułowano stosunkowo liczne postulaty silnej regionalizacji kraju w ramach unitarnej struktury państwa, z których jednak nie skorzystano. W postulatach tych zdają się być widoczne echa założeń nowego regionalizmu (zob. podrozdział 1.5). Po trzecie, należy stwierdzić, że zagadnienia związane z modelem prowadzenia krajowej polityki regionalnej po raz pierwszy zostały szeroko opisane w programach wyborczych partii opracowanych przed wyborami w 1997 r., kiedy daną problematykę uwzględniono w dokumentach wszystkich głównych sił politycznych kraju. Do tych zagadnień szeroko odnoszono się również przed każdymi z kolejnych wyborów w programach przynajmniej jednej z najważniejszych sił politycznych w kraju.

Po czwarte, „Plan Rządzenia PO na lata 2005-2009” z roku 2005 był dokumentem, w którym najpełniej na tle innych dokumentów odniesiono się łącznie do kwestii architektury instytucjonalnej realizacji oraz celów krajowej polityki regionalnej. Z kolei ugrupowaniem, które najsilniej akcentowało w swoim programie wyborczym zagadnienia związane ze spójnością terytorialną, było PiS przed wyborami w 2011 r. Kwestie związane z modelem prowadzenia polityki regionalnej w kraju były też szeroko komentowane w programach PSL z lat 1997 i 2001. To ugrupowanie z czasem jednak odstąpiło od formułowania pogłębionych koncepcji w tym zakresie.

Po piąte, program SLD z 2001 roku, „Plan Rządzenia PO na lata 2005-2009” oraz program PO z 2007 roku były dokumentami, w których dostrzeżono znaczenie zbudowania silnych i samodzielnych samorządów regionalnych, zdolnych instytucjonalnie do wdrażania programów realizowanych ze środków europejskich, a następnie dalszej decentralizacji polityki rozwoju kraju, wykraczającej, jak się wydaje, poza kwestie związane z realizacją działań związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych. W dokumentach tych samorządy regionalne były postrzegane jako ważni partnerzy w relacjach z rządem centralnym. Najnowszą propozycję PO, dotyczącą przyznania samorządom dochodów z PIT i VAT, można uznać za instrument zmierzający do realizacji tego celu, niemniej jednak nie wynika z niej, jaka część wpływów podatkowych miałaby w tym rozwiązaniu przypaść samorządowi regionalnemu, a także – w jaki sposób wsparta dzięki temu mogłaby zostać realizacja założeń polityki regionalnej kraju. Obok tych programów partii politycznych, w których samorząd województwa był postrzegany jako partner dla rządu centralnego i równoprawny podmiot w wieloszczeblowej strukturze zarządzania, a także obok większości dokumentów z niedostrzegalną rolą tego szczebla administracji kraju, na uwagę zasługuje również trzeci sposób postrzegania samorządu regionalnego, charakterystyczny dla programu PiS, w szczególności z roku 2014. Samorząd regionalny, postrzegany jako władza rozdawnicza

zdominowana przez przedstawicieli innej opcji politycznej, został uznany w tym dokumencie za element wrogiej nomenklatury.

Po szóste, najsilniejsza obecnie partia polityczna w kraju, od sześciu lat realizująca swój program wyborczy, za główny podmiot odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju i polityki regionalnej uznaje władzę centralną (por. wnioski z analizy dokumentów strategicznych w podrozdziale 3.3).

Po siódme, dynamikę zmian w sposobie postrzegania samorządu terytorialnego, w tym samorządu regionalnego, a także znaczenia polityki regionalnej w polityce państwa, trafnie, jak się wydaje, obrazują hasła zawierane w wystąpieniach programowych kolejnych szefów rządów.

3.5. Pozycja regionów w ustroju politycznym Polski w opiniach respondentów biorących udział w badaniach terenowych

Analizę genezy i kierunków polityki polskich władz centralnych wobec regionów warto na zakończenie niniejszego rozdziału uzupełnić o wnioski z odpowiedzi udzielonych przez respondentów podczas realizowanych na potrzeby niniejszej pracy badań terenowych. Z jednej strony pozwolą one na dostrzeżenie różnicowań regionalnych w zakresie postrzegania relacji na linii administracja rządowa-samorząd regionalny oraz czynników, które je warunkują, a także problemów występujących na styku tych relacji. Z drugiej natomiast umożliwią one identyfikację systemowych uwarunkowań i mechanizmów, wpływających na dynamikę zmian zachodzących na wybranym odcinku procesów zarządzania wieloszczeblowego.

Interpretacja treści prezentowanych w poniższym zestawieniu (tabl. 9.) pozwala na potwierdzenie tezy o różnym w zależności od badanego regionu dominującym sposobie postrzegania relacji na linii administracja rządowa-samorząd regionalny. Zagadnienia wiążące się z tą tematyką były przedmiotem 14, 20 i 13 wywiadów zrealizowanych, odpowiednio, w województwach lubelskim, pomorskim i śląskim, przy całkowitej liczbie rozmów przeprowadzonych w każdym z regionów wynoszącej kolejno 30, 29 i 29 (więcej nt. założeń metodologicznych badań terenowych w podrozdziale 4.3.). Dodatkowo, procesom zachodzącym na danym odcinku zarządzania wieloszczeblowego poświęcono istotną część dziesięciu wywiadów z ekspertami z zakresu rozwoju regionalnego i polityk publicznych, pełniących w przeszłości lub obecnie funkcje w administracji rządowej na szczeblu centralnym lub administracji samorządowej.

Tabl. 9. Charakter relacji i czynniki wpływające na relacje na linii rząd-samorząd regionalny w opiniach respondentów

Województwo lubelskie		Województwo pomorskie		Województwo śląskie	
Autorzy opinii	Dominujące elementy charakterystyki	Autorzy opinii	Dominujące elementy charakterystyki	Autorzy opinii	Dominujące elementy charakterystyki
władze gmin i powiatów, marszałek województwa	Brak partnerstwa. Lobbowanie i realizacja wspólnie z rządem kluczowych inwestycji infrastrukturalnych głównym zadaniem samorządu województwa.	władze miast i gmin; przedstawiciele urzędu marszałkowskiego	Postępująca w ostatnich latach recentralizacja kompetencji i finansowania samorządów regionalnych jako czynnik zakłócający relacje na linii rząd-samorząd regionalny. Brak partnerstwa.	władze gmin, miast, powiatu; przedstawiciele organizacji pozarządowych	Najważniejsze dla regionu rozstrzygnięcia zapadają na szczeblu centralnym. Brak podmiotowości samorządu regionalnego w relacjach z rządem.
władze gmin i powiatów	Obecne kierunki polityki rządu (wsparcie Polski Wschodniej i obszarów marginalizowanych) szansą dla regionu. Region jako beneficjent polityki rządu.	przedstawiciele władz uczelni wyższych, mediów i organizacji reprezentującej przedsiębiorców	Słabość finansowa i kompetencyjna samorządu regionalnego.	przedstawiciele wszystkich sektorów	Brak dostrzeżenia ustrojowego znaczenia i roli samorządu regionalnego w relacjach z rządem.
władze organizacji reprezentujących przedsiębiorców	Rząd jako adresat zabiegów samorządu regionalnego o realizację inwestycji kluczowych dla regionu.	przedstawiciele urzędu marszałkowskiego, władz miast i stowarzyszenia OMG-G-S	Problem nadzoru właścicielskiego nad PKP SKM w Trójmieście jako czynnik zakłócający relacje rząd-samorząd regionalny.	przedstawiciel władz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, przedstawiciele władz uczelni, władze miast	Brak partnerstwa na linii region-GZM jako czynnik potencjalnie utrudniający relacje regionu z rządem.
przedstawiciele urzędu marszałkowskiego i władz uczelni wyższej	Słabość ustrojowa i finansowa samorządu województwa. Samorząd województwa oczekujący na rozstrzygnięcia zapadające na wyższych szczeblach. Brak regionalizacji lub brak przejrzystych zasad w zakresie realizacji polityk sektorowych w odniesieniu do regionów. Brak partnerstwa.	przedstawiciele urzędu marszałkowskiego	Wzmacnianie własnych zasobów i kompetencji samorządu regionalnego (poprzez współpracę z Komisją Europejską i partnerami w regionie) środkiem do budowy jego pozycji w relacjach z rządem.	przedstawiciel urzędu marszałkowskiego	Środki z UE nieformalnie wzmacniają pozycję regionu. Świadomość po stronie rządu, że zaangażowanie regionów jest konieczne do skorzystania z nowych instrumentów UE. Brak doświadczeń we współpracy rząd-samorząd w realizacji projektów inne niż te finansowane ze środków UE.

Źródło: Opracowanie własne

Województwo lubelskie należy wskazać jako region, w którym samorządowcy najczęściej dostrzegali istotną rolę władz samorządu województwa w utrzymywaniu relacji z rządem w Warszawie. Rolą tą – w opiniach przedstawicieli władz samorządowych z Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego oraz powiatu krasnostawskiego – było i pozostaje zabieganie o środki i stwarzanie warunków do realizacji inwestycji infrastrukturalnych kluczowych dla rozwoju regionu, takich jak budowa dróg ekspresowych S17 czy też S19, będącej fragmentem szlaku Via Carpatia, którego główny ślad ma na celu połączenie terenów leżących na obszarze Litwy, Polski, Słowacji, Węgier, Rumunii, Bułgarii, Grecji i Turcji (Rosik i in. 2018a, Rosik i in. 2018b)⁹.

Podobnie lobbowanie za budową kluczowych dla regionu szlaków komunikacyjnych uznali za regionalną rację stanu przedstawiciele organizacji reprezentujących przedsiębiorców województwa lubelskiego. Niemniej jednak region oznaczał w ich wypowiedziach raczej określoną wspólnotę interesów, a samorządowi regionalnemu nie przypisano w zakresie reprezentowania interesów regionu szczególnej roli. Jak powiedział przedstawiciel jednej z organizacji, opisując kontekst i charakter działań podejmowanych m.in. przez instytucje reprezentujące pracodawców w kampanii na rzecz budowy jednej z dróg ekspresowych, „(...) ja będę orędownikiem zawsze dialogu, a nie ulicy, chociaż S17 pokazało, że i ta ekspresja była potrzebna nie w stosunku do PiS-u, tylko do Platformy akurat. Trzeba było Platformie pokazać na transparentach »Nie róbmy polityki, budujemy drogi«, a to był akurat cytat wyjęty z ust Tuska. No i się okazał skuteczny, tylko że komunikacja wtedy w dialogu zawiodła, ale nawet jeżeli to była ekspresja dialogowa poprzez ulice, no to w końcowym efekcie dała skutek” (wywiad L04).

Pośród komentarzy dotyczących relacji pomiędzy polityką rządu centralnego a sytuacją, w jakiej znajduje się województwo lubelskie, należy również wyróżnić głosy, w szczególności władz powiatów położonych na granicach oraz poza granicami Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego, zgodnie z którymi zmiana kierunków polityki rządu w stronę wsparcia miast tracących swoje funkcje (co łączy się z celami SOR oraz KSRR 2020) stanowi lub może dla nich stanowić szansę na odwrócenie negatywnych trendów związanych z odpływem mieszkańców czy też sytuacją na rynku pracy (wywiady L03 i L18).

⁹ Od 2006 roku prowadzone są starania rządów państw, przez które przebiega szlak komunikacyjny Via Carpatia, o jego włączenie do sieci korytarzy bazowych transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T. Zaktualizowana mapa korytarzy bazowych ma zostać opublikowana przez Komisję Europejską do końca 2023 roku (Rosik 2018b; więcej na temat aktualnych działań rządów w przedmiocie włączenia Via Carpatia do sieci bazowej TEN-T zob. np. *Benefits for regions...* 2019, *Information from the Polish...* 2020).

W przypadku województwa pomorskiego rozmówcy, opisując sytuację struktur samorządowych na różnych szczeblach, często wskazywali na zagrożenia, jakie wynikają dla wspólnot lokalnych i regionalnej z osłabiania przez władze centralne samodzielności i pogarszania sytuacji finansowej samorządów. Jednocześnie, w kontekście zakresu podmiotowości samorządu regionalnego w relacjach z rządem, na uwagę zasługują stwierdzenia przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, którzy wskazali, że głównym zadaniem na tym szczeblu samorządu jest „pokazywanie roli samorządu województwa dla rozwoju regionu”, np. poprzez realizację zamierzeń inwestycyjnych i nieobligatoryjnych działań koordynacyjnych oraz budowanie kultury myślenia strategicznego w urzędzie, jak również, że „nasze [tj. obecne na wszystkich szczeblach zarządzania – RG] rezerwy rozwojowe są odnawialnym, niekończącym się źródłem poprawy” (wywiady P11 i P24). Ich zdaniem, nawet wobec niekorzystnych konsekwencji wynikających z wdrażania agendy politycznej partii rządzącej (zob. analiza w poprzednim podrozdziale), możliwe jest podejmowanie na poziomie samorządu regionalnego prac koncepcyjnych i interwencji infrastrukturalnych (również z wykorzystaniem kapitału prywatnego), wykraczających poza logikę myślenia w kategoriach sporu na osi rząd centralny-samorząd regionalny. Wypowiedzi w podobnym tonie udzieliła przedstawicielka Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, koncentrując się na koniecznych do wzmocnienia – wobec słabości finansowej samorządu regionalnego – zdolnościach samorządu województwa do oddziaływania na inne podmioty i budowania sieciowych powiązań w gospodarce, nie odwołując się jednak przy tym do kwestii ponownej centralizacji decyzyjności z poziomu samorządu na poziom państwa (wywiad L06).

Kwestie związane ze słabością ustrojową i finansową samorządu regionalnego dostrzegli na terenie województw pomorskiego i lubelskiego nie tylko przedstawiciele urzędów marszałkowskich, ale przede wszystkim innych sektorów, formułując m.in. następujące spostrzeżenia: „Ewidentna porażka [polityki regionalnej w województwie – RG]? Myślę, że to nie jest może wina samorządowych władz wojewódzkich, ale kwestia tego, że oni na nic nie mają wpływu” (przedstawiciel władz uczelni wyższej, wywiad L30); „Ograniczenia, w jakich funkcjonuje samorząd terytorialny, szczególnie jeżeli chodzi o finanse publiczne, niestety powodują, że możliwości administracji do takiego animowania czy też wpływania samodzielnie na gospodarkę, są słabe” (przedstawiciel organizacji reprezentującej interesy przedsiębiorców, wywiad P26); „Myślę, że faktycznie urząd marszałkowski jest zawieszony, jeżeli chodzi o możliwości finansowe w kolejnej perspektywie. Nie wiedzą, w jakiej to będzie formule. Wiem, że też jest obawa z centralizacją. Boją się, że będzie zamach na samorządy,

jeżeli chodzi o kwestie finansowe, żeby nie było przesunięcia z urzędu marszałkowskiego do wojewódzkiego, zarówno kompetencji, jak i środków finansowych. To może powodować, że jest na razie galimatias strategiczny” (przedstawiciel władz uczelni wyższej, wywiad P12).

Tym, co na tle przywołanych wcześniej fragmentów wyróżnia wypowiedzi rozmówców z województwa śląskiego, jest fakt, że – co do zasady – w rozmowach, w których dyskutowano o polityce rządu centralnego wobec Śląska, nie dostrzegano roli samorządu województwa, jak również nie odnoszono się do wpływu władz regionalnych na decyzje zapadające na wyższych szczeblach wieloszczeblowego systemu zarządzania. W kilku przypadkach większe znaczenie od relacji na linii samorząd regionalny-rząd centralny przypisano natomiast spójności działań realizowanych przez stronę rządową oraz Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (więcej nt. procesów instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w województwie śląskim zob. w rozdziale 5.1.), o czym świadczą następujące wypowiedzi: „S16: Widzę duże zyski [z funkcjonowania GZM – RG”], tylko tą metropolią trzeba zarządzać wspólnie z rządem tego kraju. Nie można tego robić oddzielnie, nie może być metropolia i rząd w kontrze. W mojej percepcji ta współpraca powinna być jeszcze mocniejsza. RG: Na czym ta współpraca miałaby polegać? S16: Powiązanie jeden do jednego ze strategią rządu (...)” (przedstawiciel uczelni wyższej, wywiad S16); „Uposażono ten zarząd we władztwo trochę nadmiarowo moim zdaniem i chyba byłoby lepiej, gdyby było tak, że byłyby jakieś obligi co do kształtu tego zarządu, przynajmniej w sprawie udziału przedstawiciela rządu w zarządzie. Bo jeżeli rząd daje pieniądze, to powinien na bieżąco wiedzieć, na co i mieć na to wpływ. A daje przecież, niezależnie od tego, kto rządzi krajem. Metropolia się stała tworem politycznym, często jednak trochę opozycyjnym do rządu, niepotrzebnie moim zdaniem. A gdyby były sprecyzowane cele zapisane w takiej strategii dla Śląska, to wtedy nie miałoby znaczenia, kto rządzi krajem, metropolią, kto rządzi w miastach, bo cele byłyby do zrealizowania (przedstawiciel władz miasta na prawach powiatu, wywiad S19).

Nieco odmiennie w zestawieniu z wypowiedziami przedstawicieli urzędów marszałkowskich z województw pomorskiego i lubelskiego rozłożyła w swoich odpowiedziach akcenty respondentka z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. W pierwszej z przeprowadzonych rozmów wskazała ona, że „jeśli chodzi o reformy samorządowe, pewnie jesteśmy w procesie. Dla samorządów wojewódzkich na pewno nieoczywistym wzmocnieniem, niewynikającym z ustawy o samorządzie województwa, jest rola instytucji zarządzającej środkami europejskimi, która od perspektywy 2007-2013, poprzez 2014-2020 i patrząc na założenia 2021-2027 jest przypisana samorządom wojewódzkim. Na pewno w sposób nieoczywisty, nieustawowy wzmacnia pozycję samorządu w regionie i daje naturalną

rolę lidera dla procesów rozwojowych” (wywiad S23). W drugiej natomiast, przeprowadzonej już w czasie trwania pandemii COVID-19 – kiedy obok końcowych uzgodnień dotyczących założeń polityki spójności na lata 2021-2027 oraz Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, trwały również prace nad Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021) i gdy samorządy regionalne podejmowały działania w ramach pakietu React-EU – wskazała ona, że „to jest ogromne wyzwanie przed wszystkimi instytucjami w Polsce, publicznymi, żeby je [środki finansowe ze wskazanych powyżej źródeł – RG] odpowiednio przekierować”, a także, że po stronie rządowej istnieje świadomość „żeby tak duże środki zaprogramować mądrze, uruchomić, zarządzać i scertyfikować, to też nie ma możliwości, żeby zrobił to tylko szczebel centralny” (wywiad S24).

Ta sama osoba zwróciła również uwagę na szczególnie istotną kwestię, która koresponduje z założeniami teoretycznymi pracy prezentowanymi w rozdziałach 1. i 2. Jest nią konieczność dostrzeżenia złożoności relacji społeczno-przestrzennych, zachodzących na danych odcinkach procesów zarządzania wieloszczeblowego, jak również umiejętność wyodrębnienia i świadomość współwystępowania wielu procesów, w które są zaangażowane osoby reprezentujące instytucje na różnych poziomach (Alcantara i in. 2016, Jessop 2016b). Powyższe wytyczne można w kontekście tematyki niniejszej pracy odnieść do postulatu dostrzeżenia różnic w zakresie relacji administracji rządowej z samorządem województwa, w zależności od różnych resortów i sposobu, w jaki są w kraju realizowane polityki sektorowe. Do tego zagadnienia odnosi się kolejna wypowiedź przedstawicielki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego: „Na pewno cały czas jest tak, że regionalizacja polityk krajowych jest przed nami wyzwaniem. Jeżeli kontrakt sektorowy zawierany między resortami dla tych inwestycji już pozafunduszowych by zafunkcjonował, to byłby to jakiś przełom. To cały czas jest postulowane i w KSRR pierwszym [KSRR 2020 – RG] i w projekcie [KSRR 2030 – RG], który mamy teraz. Można powiedzieć, że cały czas środki na rozwój nie są regionalizowane (...) To jest lekcja, której chyba do końca nie odrobiliśmy. Jeżeli robiliśmy, to była dokładka środków resortowych do funduszowych, czyli znowu to było trochę uruchomione przez środki funduszowe” (wywiad S24).

Bardziej szczegółowo kwestię współpracy z poszczególnymi resortami komentowali przedstawiciele urzędów marszałkowskich z pozostałych badanych regionów: „Patrząc z poziomu kraju, dopiero teraz można mówić o działaniach poza programami strukturalnymi, a jednak skierowanymi do regionów. Mam na myśli działania związane ze wsparciem miast średnich. Tak naprawdę, jeżeli popatrzymy na politykę regionalną i to, jak zachowują się sektory w reakcji na politykę regionalną, to np. w przypadku ministerstwa rolnictwa szczególnych

przejawów odpowiedzi na wymiar terytorialny, nie widzę. Bo nie ma różnicowania na przykład kwestii komasacji gruntów i zmiany struktury gospodarstw. W naszym województwie to jest bardzo duży problem. Na podkarpaciu mamy inną strukturę. W kujawsko-pomorskim na przykład tego problemu nie ma. Natomiast środki z PROW [Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – RG] w ogóle nie brały tego pod uwagę” (wywiad L06); „Współpraca z rządem trwa ciągle na wielu frontach. Najlepiej z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju. Są obszary, gdzie jest wspólny front rządu i regionów, są obszary, gdzie mamy różne zdania. Komisja Europejska zdecydowanie widzi poziom regionalny jako równoprawnych partnerów do dyskusji, natomiast głównie recentralizacyjne decyzje dzieją się poza Ministerstwem Rozwoju. Głównie widzimy to w poszczególnych resortach. Taki zwrot centralizacyjny jest wyraźnie w obszarze środowiska, finansowania środowiska, w obszarze finansowania transportu, w obszarze uzgadniania kluczowych przedsięwzięć morskich, jak chociażby przekop Mierzei Wiślanej. W relacjach z Komisją w większości spraw jesteśmy po tej samej stronie, chociaż jest też kilkanaście spraw mniejszych, które nas nieco różnią” (wywiad P24).

Rozszerzając i pogłębiając powyższe wnioski, należy również zwrócić uwagę na odmienne postrzeganie uwarunkowań w państwach członkowskich i ich regionach przez różne agendy Komisji Europejskiej. O tej kwestii mówiła przedstawicielka Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego: „Oczywiście, po stronie Komisji najbardziej świadome zróżnicowania jest na pewno DG Regio. Po stronie DG Employment mam wrażenie – w związku z tym, że to dopiero pierwsza perspektywa ze zregionalizowanym Europejskim Funduszem Społecznym – to powiedziałabym, że jesteśmy w procesie... Na pewno DG Employment rekomenduje dalej zregionalizowanie Europejskiego Funduszu Społecznego (...) Powiedziałabym, że tu... mówiąc »Komisja« generalizujemy. Że nie wspomnę o innych DG, z którymi na co dzień nie mamy kontaktu i które ewidentnie widzą Polskę w dużym stopniu ogólności, czyli z wyzwań państwa członkowskiego, a nie regionów. Na przykład jak wchodzimy w dialog z DG ENV, czy z DG MOVE, czy teraz DG ENNER przy inicjatywie dla regionów górniczych, to ta świadomość regionalizacji Polski po stronie innych dyrekcji generalnych..., ta świadomość też sukcesywnie dojrzewa” (wywiad S23).

Odnosząc się do powyższych fragmentów, warto również zacytować bardziej obszerny fragment rozmowy z przedstawicielem administracji rządowej w latach 2011-2015, który dotyczy odmiennego przygotowania przedstawicieli samorządów województw do negocjacji ze stroną rządową:

„RG: Czy przy negocjacjach [nt. regionalizacji Europejskiego Funduszu Społecznego – RG] faktycznie było tak, że przedstawiciele rządu siadali do stołu wspólnie z regionami i one miały wpływ na to, na co będą szły pieniądze?

K07: W moim przekonaniu tak, ale oczywiście z zastrzeżeniem ram na poziomie polityki unijnej. Co do proporcji, celów, doboru instrumentów.

RG: Wszystkie regiony miały zasoby do tego, żeby prowadzić z wami merytoryczną dyskusję?

K07: Bardzo różnie.

RG: Czy było 3-5 wiodących i reszta, która chciała się uczyć?

K07: Dobrze pan to określił. Myślę, że ta proporcja... To jest tak. Podzieliłbym na trzy grupy. Te, które prowadziły bardzo świadomą politykę, miały dokładnie koncepcję i programową i wdrożeniową, jeżeli chodzi o fundusz. Były te regiony, które powiedziałbym, że przedstawiały taką koncepcję, ale ona merytorycznie nie była najsilniejsza. I wreszcie były takie regiony, które niespecjalnie były zainteresowane i na poziomie programowym i wdrożeniowym” (wywiad K07).

Powyższe wypowiedzi należy uzupełnić konkluzjami z rozmów z pozostałymi ekspertami z zakresu rozwoju regionalnego, mającymi doświadczenie wyniesione z pracy w administracji rządowej lub na poziomie samorządu województwa. W pierwszej kolejności, nawiązując do niektórych z prezentowanych powyżej ustaleń, należy dostrzec, że samorząd regionalny jako szczebel administracji państwowej został bardzo silnie włączony w system relacji z instytucjami na poziomie Unii Europejskiej i nie sposób rozpatrywać jego pozycji ustrojowej bez tego kontekstu. Do relacji na styku Komisja Europejska-rząd-samorząd regionalny odnosili się m.in. przedstawiciele Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego.

Pierwszy z nich odwołał się do roboczych kontaktów pomiędzy przedstawicielami instytucji na różnych poziomach zarządzania: „Uczestnicząc w negocjacjach, też trochę od strony takiego uczestnika mniej aktywnego w dwutysięcznym siódmym, później w czternastym bardziej aktywnego w kontekście programowania celu terytorialnego, sekcja trzecia, tam były właśnie ZIT-y i tak dalej, to zauważam, że kontakty Komisja i samorządy województw są dosyć dobre i myślę, że jedynie mogą być pogłębione. Nawet jeżeli za pewne procesy chce odpowiadać poziom państwa członkowskiego, w rozumieniu rząd i dany minister właściwy, to naturalnie są i robocze kontakty Komisja-państwo i Komisja-regiony, dosyć bogate według mnie, rozwinięte. I często jest tak, że nawet sama Komisja Europejska polega na opinii samorządów województw, rozmawiając z nami jako z przedstawicielem rządu i pytają

nas o nasza opinię, czemu my mamy inną, jeżeli samorządy mają taką. Ale to też trochę nam weszło w krew, przykładowo teraz mówiąc o programowaniu Funduszu Sprawiedliwej Transformacji. To pierwsze formalne spotkanie z Komisją w tej sprawie było w reprezentacji całej grupy, czyli Ministerstwo Funduszy, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu oraz sześć samorządów województw. Także wszyscy byli obecni na spotkaniu, pytania czy odpowiedzi, no to generalnie pojawiały się na bieżąco, także... nie chcemy nic jakby ukrywać, raczej proces transparentny prowadzić” (wywiad K03).

Przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego podkreślił z kolei znaczenie stanowiska Komisji Europejskiej ws. zasad realizacji polityki spójności na lata 2021-2027 dla krajowej dyskusji na temat modelu jej wdrażania. Poniższą wypowiedź można również połączyć z debatą dotyczącą charakteru wsparcia realizowanego z poziomu państwa i ewentualnie samorządów województw w ramach programu ponadregionalnego adresowanego do miast średnich tracących swoje funkcje oraz innych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (ten wątek był również relacjonowany przez przedstawicieli urzędów marszałkowskich z województw lubelskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego)¹⁰. Jak zatem powiedział przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego: „(...) Komisja pokazała w lutym [2019 r. – RG] wytyczne kierunkowe, jak sobie wyobraża interwencje z poziomu nowej perspektywy w Polsce. W tym roku publikując na ten raport, dołączyli do niego „Załącznik D”. On ma 5 stron i Komisja mówi, że według niej to zakres interwencji w nowej perspektywie, który powinien być w Polsce realizowany. To trochę otwarcie dyskusji. Do tego dołożyli czynniki sukcesu. Na pierwszym miejscu wskazano utrzymanie programów regionalnych jako gwarantów skutecznej realizacji polityki spójności¹¹. Dla nas to miód na serce, z tego się ucieszyliśmy. Komisja jest większym ambasadorem regionów niż Ministerstwo Inwestycji

¹⁰ Dyskusje na temat modelu realizacji programu ponadregionalnego, zakładającego w pierwotnym stanowisku rządu wsparcie dla miast średnich i tracące swoje funkcje (wsparcie realizowane z poziomu centralnego z pominięciem roli samorządów regionalnych), toczyły się w latach 2019-2020 w różnych konfiguracjach z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, rządu oraz samorządów regionalnych. Temat ten był również przedmiotem dyskusji na forum Konwentu Marszałków Województw RP, gdzie – pomimo różnych opinii nt. programu – uzgodniono wspólne stanowisko samorządów regionalnych, postulujące uwzględnienie roli regionów w realizacji tego konkretnego rodzaju wsparcia. Jak relacjonował przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego: (...) dwudziestego dziewiątego lipca [2020 r.] Komisja zabrała stanowisko i komisarz Ferreira napisała wyraźnie, że rozumie potrzeby związane ze wsparciem miast średnich tracących funkcje i obszarów zmarginalizowanych, ale widzi też konieczność, żeby to realizowały programy regionalne. Czyli jakby nie widać podstawy do programu ponadregionalnego, tak jak to widzi kraj. Pierwszy raz tak wyraźnie zostało wyartykułowane. I to było pismo Ferreira do pani minister” (wywiad L15). W „Projekcie Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce” ze stycznia 2021 r. (*Projekt Umowy... 2021*) nie znalazły się zapisy dotyczące realizacji programu ponadregionalnego.

¹¹ Jako pierwszy z elementów niezbędnych do skutecznej realizacji polityki spójności w „Załączniku D: Wytycznych Inwestycyjnych dla Polski w Zakresie Finansowania Polityki Spójności na Lata 2021–2027” wskazano „programowanie oparte o skuteczną realizację regionalnych programów operacyjnych i najlepsze praktyki z okresu programowania 2014–20” (*Europejski Semestr... 2019*: 72).

i Rozwoju. Mimo tego, że nikt nie mówi, że nie będzie programów regionalnych, Komisja mówi, że powinniśmy wzmacniać [regiony – RG]” (wywiad K05).

Przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego odniósł się wreszcie (w lutym 2020 r.) do kwestii powiązania prac nad dokumentami strategicznymi na poziomie województwa z rozstrzygnięciami zapadającymi na poziomie Komisji Europejskiej i rządu: „Większość regionów jest w tym momencie na etapie bardzo przykrego zawieszenia. My staramy się tworzyć osie, kiedy nie znamy kwot, nie znamy linii demarkacyjnej. Nie wiemy, jak będzie wyglądało rozporządzenie ogólne. Umowy partnerstwa też nie mamy. Mamy założenia do umowy partnerstwa, które de facto nic nie rozstrzygają, bo operują dużym stopniem ogólności, który nie do końca się przydaje w programowaniu. Znamy architekturę programów. W założeniach pierwotnych z lipca 2019 roku tej architektury nie było... Były trzy warianty, one dalej obowiązują (...) Założenia do umowy partnerstwa nie są przyjęte przez Radę Ministrów. Mam swoje przecieki i wiem, że one się trochę zmieniły w tej chwili. Co jest dla nas kłopotliwe? Mamy program ponadregionalny (...)” (wywiad L14).

W dalszej części swojej wypowiedzi wskazał on, cofając się do prac nad aktualnie wdrażaną (tj. 2014-2020) perspektywą finansową UE, że wówczas (tj. na początku tego okresu) nie występowały opóźnienia porównywalne do obecnych. Dodał również, że вина za nie leży zdecydowanie po stronie Komisji Europejskiej („Maj 2018 okazał się jednak terminem zbyt późnym na publikację rozporządzeń [dotyczących funduszy realizujących cele polityki spójności – RG], biorąc pod uwagę, że kończyła się kadencja, w maju 2019 mieliśmy wybory do Parlamentu Europejskiego, wyłoniona została nowa komisja, z nowymi komisarzami. Wszyscy o tym mówili od 2016 roku”; wywiad L14), a opóźnienia występujące na początku 2020 roku miały tym poważniejszy charakter, że niewynegocjowane pozostawały również ustalenia dotyczące zasad realizacji Funduszu Sprawiedliwej Transformacji¹².

Przenosząc dyskusję dotyczącą europejskiego kontekstu dla realizacji polityki rządu wobec samorządu regionalnego na inne pole, szczególnie wartościowe wydaje się ponowne przywołanie i rozwinięcie opinii osoby przez wiele lat pełniącej kierownicze stanowiska w ministerstwach odpowiedzialnych za sprawy związane z rozwojem regionalnym. Jej zdaniem bowiem fundamentalna zmiana sposobu działania instytucji państwa – przejawiająca się m.in.:

¹² Celem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest zapewnienie „wsparcia dla ludności, gospodarek i środowiska na terytoriach, które mierzą się z poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi wynikającymi z procesu transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu (...) oraz w kierunku neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do roku 2050. Polska jest największym beneficjentem Funduszu spośród wszystkich krajów UE (Art. 1. *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056... 2021*). Szanse na skorzystanie ze środków Funduszu, którego wstępna alokacja dla Polski to ponad 4,4 mld euro, będzie miało prawdopodobnie sześć polskich regionów: Śląskie, Wielkopolskie, Dolnośląskie, Łódzkie, Lubelskie i Małopolskie (*European Semester 2020*).

wdrożeniem zasad programowania, wieloletniości, ewaluacji i monitoringu w realizacji polityk publicznych; wykształceniem procedur, form działania i interakcji pomiędzy samorządami terytorialnymi oraz administracją rządową; systemowym włączaniem partnerów niepublicznych w procesy decyzyjne na różnych poziomach – jest efektem i największą wartością płynącą z uczestnictwa Polski w europejskim systemie polityki regionalnej. Co ważne, zmiana ta nie dotyczy tylko sfery samej polityki regionalnej, ale również modelu organizacji i finansowania instytucji takich jak Fundusz Pracy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, czy też Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, a dodatkowo ma ona oparcie w poczuciu obywateli, „że Unia Europejska daje nam inny system wartości i działania” (wywiad K09). Ta sama osoba, dostrzegając również ryzyko wynikające z wieloletniego funkcjonowania osób i instytucji w ramach jednego systemu polityki regionalnej, jako niewykorzystaną szansę krajowej polityki regionalnej określiła zbyt obudowanie tego systemu, przejawiające się upartyjnieniem i obchodzeniem reguł zarówno na poziomie administracji centralnej, jak i samorządowej¹³.

Wątkiem, który został podniesiony przez większość ekspertów z zakresu rozwoju regionalnego spoza trzech badanych regionów, była niepewność dotycząca kierunku ewolucji relacji na linii rząd-samorząd regionalny (czy też samorząd terytorialny w ogólności). Niepewność ta ma ich zdaniem różne źródła: brak rozstrzygnięć na poziomie Unii Europejskiej odnośnie do wieloletniej wizji polityki regionalnej i regionów jako punktów odniesienia dla trwających procesów społeczno-gospodarczych¹⁴; brak porozumienia co do modelu organizacji

¹³ Inny były pracownik ministerstw właściwych ds. rozwoju regionalnego wyraził różnice pomiędzy zasadami realizacji przedsięwzięć z wykorzystaniem środków europejskich oraz realizacją wsparcia sektorowego ze środków krajowych: „Polityka spójności jest ewaluowana i monitorowana i możesz się dowiedzieć, na co, gdzie i ile poszło środków, a z polityki krajowej nigdy nie. Mieliśmy budować takie systemy, minęło ile, 10 lat, i tego nie ma. Inny rytm ma polityka europejska, inny Polska resortowa.” (wywiad K01). Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenie, warto zestawić ze sobą dwie odmienne oceny na temat charakteru rządowego Funduszu Dróg Samorządowych. W pierwszym przypadku potraktowano go jako instrument polityki regionalnej państwa: „(...) Te pieniądze są po pierwsze większe [niż za poprzednich rządów – RG], ale też trafiają do powiatów peryferyjnych i do miejscowości małych, a także średniej wielkości, co znacznie, znacznie wyrównuje ten stan, tej infrastruktury pomiędzy centrami danych województw i ośrodkami metropolitalnymi, a takimi, które są położone peryferyjnie” (poseł na Sejm RP, wywiad K10). W drugim natomiast uznano, że fundusz ten „to jest dawanie na to, czego brakuje. To nie powinno być nazywane instrumentem polityki regionalnej. Ja bym to traktował jako uzupełnienie działań lokalnych” (wywiad K09).

¹⁴ „Drugi wątek [w zakresie definiowania zarządzania wieloszczeblowego – RG], to jest to, co się wiąże z zarządzaniem wieloszczeblowym wewnątrz i na zewnątrz kraju. Czyli na przykład, jak ma polityka regionalna wpływać na wygląd regionów w dłuższej perspektywie. Czym mają być regiony za 15-20 lat. To trzeba prosto powiedzieć. Jeżeli będziemy wiedzieć, to one powinny w tę stronę pójść. Wydaje mi się, że nie da się tutaj uciec od kontekstu ponadnarodowego, dlatego że z jednej strony trzeba było moim zdaniem na poziomie narodowym zostawić kształtowanie polityki regionalnej tak, jak państwa uważają to za stosowne. Ale z drugiej starać się jednak stworzyć takie mechanizmy na poziomie Komisji Europejskiej, które wygenerują określony model tych regionów. (...) W skali europejskiej, czyli z zewnątrz byłoby oczekiwanie, że musimy dostosować swój system, ale też widzimy, jak to ma wyglądać na zewnątrz. Europa nie jest zdecydowana. Nie znajdzie pan w polityce UE jednoznacznej opinii, jak ma ona wyglądać za 15-20 lat” (wywiad K06).

państwa i strategicznych przesądzeń dotyczących roli samorządu regionalnego¹⁵; brak woli debaty na temat sposobu funkcjonowania instytucji państwa i samorządu regionalnego¹⁶, czy też stan niedokończonej reformy samorządowej i brak ciągłości modelu polityki regionalnej realizowanej w kraju¹⁷.

Do powyższych wniosków dotyczących systemowych uwarunkowań dla kształtowania relacji pomiędzy przedstawicielami rządu oraz samorządu regionalnego warto dodać wyróżniające się na tle pozostałych cytatów wypowiedzi przedstawiciela jednej z korporacji samorządowych na temat zaangażowania partnerów społecznych w procesy zarządzania wieloszczeblowego:

„K06: Jak mówimy o zarządzaniu wieloszczeblowym, ono się gdzieś zaczyna i te nasze szczeble krajowe to nie są pierwsze i ostatnie. Bo mamy jeszcze szczebel europejski.

¹⁵ „Wydawało się - koniec lat 90., początek lat dwutysięcznych (...), że nie było dyskusji co do modelu [ustrojowego państwa – RG]. (...) Natomiast w ostatnim czasie wygląda na to, że w walce politycznej, która jest toczona, ten moment wraca. To znaczy, z jednej strony mamy do czynienia ze zmianą kompetencji samorządu, czyli tak naprawdę recentralizacją, bardzo konkretną, typu ośrodki doradztwa rolniczego, czyli przesuwanie kompetencji w stronę władzy centralnej, i po drugie mamy pojawiające się tu i ówdzie informacje na temat zagrożeń wynikających z silnych regionów. To jest też rzecz pojawiająca się w debacie publicznej, mimo że te regiony nie zgłaszały uwag co do modelu ustrojowego państwa (...). Jeżeli się przerzuca na samorządy nowe zadania bez adekwatnych środków do zadań, to automatycznie okazuje się, że samorządy sobie powoli nie będą dawać rady, po prostu nie będą w stanie tego zrobić, co może wywoływać dyskusję na temat modelu ustrojowego. (...) W takim razie jest pytanie, czy zadania, które realizuje samorząd są przypisane do pieniędzy europejskich, czy są ustrojowo przypisane do samorządu. Ryzyko jest takie, że jeżeli samorządu [regionalnego – RG] nie wzmocni się w sensie legislacyjnym, to w momencie przesuwania ilości pieniędzy z europejskich na krajowe, kompetencje będą powoli przechodzić na centralę. Inaczej mówiąc, recentralizacja robi się sama” (wywiad K04). „Tego się trochę obawiamy, bo minister dopuszcza, że one [porozumienia terytorialne – RG] będą zawierane pomiędzy ministerstwem a samorządami lokalnymi, a marszałek nie musi być stroną, a nawet świadkiem tego typu ustaleń. Skoro ministerstwo może samo rozmawiać z samorządem lokalnym, to pojawia się pytanie o samorząd województwa. (...) Obawiamy się tego, że to będzie traktowane instrumentalnie, żeby przygotować jakieś programy natury interwencyjnej, jak ma na przykład Śląsk. Ale jak to się ma do polityki regionalnej i patrzenia na cały region? W skrajnym scenariuszu Warszawa sobie będzie wybierała samorządy, z którymi będzie chciała współpracować. Włodarz nie ma powodu, żeby protestować (...) One [kontrakty sektorowe] nie są obowiązkowe. Może być tak, że znowu hipotetycznie województwo ze wschodu będzie miało 8 kontraktów sektorowych z poszczególnymi ministerstwami, a takie krnąbrne województwa północno-zachodnie w ogóle nie będą miały żadnego kontraktu, no bo w KSRR [2030 – RG] nie wpisano obligatoryjnego kontraktu. To jest też dla nas duży problem, bo to nie jest pokazanie, że rząd myśli poważnie o rozwoju regionalnym i równomiernym rozwoju Polski przez pryzmat rozwoju regionów” (wywiad K05).

¹⁶ „Nie ma debaty na temat przyszłości samorządu regionalnego, ale też nie jest tak, że nie ma jej tylko w gronie rządu. Obecny stan to nie jest problem wynikający z polityki regionalnej, tylko widzenia roli państwa, braku koncepcji co do roli jednostek samorządu terytorialnego i regionów. Nie ma myśli strategicznej i woli debaty na ten temat” (wywiad K09). „Możesz mieć najefektywniejsze mechanizmy rozwoju regionalnego, a i tak sytuacja zależy od trendów globalnych. Pomysłów [dotyczących zadań samorządu regionalnego – RG] można wymyślić dużo, tylko za tym muszą iść decyzje, konsekwencje, zmiany prawne. Musi być ktoś, kto to przewalczy. Czy samorządy regionalne, lokalne, czy przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, czy przez Związek Województw, kogoś przekonają? Ministra rozwoju, czy bezpośrednio premiera? Nie uczestniczę w tym, ale nie słyszę, żeby w tym kierunku coś szło. To jest cały czas początek drogi” (wywiad K01).

¹⁷ „Musimy dokończyć reformę samorządową (...). Był pierwszy etap, był drugi etap. Ten drugi nie został zakończony, nie został zsynchronizowany z wprowadzeniem Konstytucji. Rozmawiałem o tym z sędzią Stępnem i samorządowcy wszyscy ze Związku Miast Polskich, ze Związku Województw, sejmików, powiatów i tak dalej są zgodni. Nie mamy dokończonej reformy. Czyli nie mamy jednolitej spójnej formuły z umocowaniem w Konstytucji. Mamy silną gminę, tyle wiemy. Na mocy ustawy mamy powiaty i województwa. Co to znaczy? (...) Gdy chodzi o politykę regionalną, błąd na dzisiaj w mojej ocenie w założeniu jest taki, że mamy dwie wyspy: rządową i samorządową. I wszyscy są bardzo mądrzy i ważni, a wokół pływa woda. Wszyscy uważają, że cały świat zaczyna się... to jest błąd wszystkich polityków od 30 lat. Każdy polityk, marszałek, burmistrz uważa, że świat się zaczyna z dniem ich objęcia funkcji. Uważa, że nie liczy się to, co było wcześniej. W polskim systemie rządowym i administracyjnym nie ma zasady mądrej ciągłości” (wywiad K02).

Ale są jeszcze szczeble w dół. Moim zdaniem u nas mamy jeszcze więcej niż dwa szczeble. Uważam, że rodzi się szczebel obywatelski, który nie jest sformalizowany. To nie chodzi o instytucje pośredniczące.

RG: Chodzi o presję społeczną?

K06: Dokładnie. Ona się tworzy, tworzy formalne i nieformalne elementy, które mają wpływ na to, jak środki są wydatkowane i zarządzane. (...) Drabina ze szczeblami na czymś stoi. A na czym? To jest pan i ja. Na naszych głowach, my się cały czas ruszamy. Nie można spowodować, że ta drabina się zapadnie, bo pojawi się teren bagnisty (...) My powinniśmy tę podstawę cementować, czyli włączać ludzi do zarządzania. Zarządzanie uczestniczące” (wywiad K06)¹⁸.

Przywołane powyżej stwierdzenia korespondują z cytowanymi w rozdziale 2. pracami Papadopoulosa (2007, 2010), a także Papadopoulosa i Piattoni (2019) dotyczącymi społecznej legitymizacji decyzji zapadających w ramach wieloszczeblowych struktur zarządzania. Kierują one również uwagę na jeden z aspektów procesu prac nad Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021; dalej jako KPO), którego analiza będzie stanowiła ostatni punkt niniejszego rozdziału. Model prac nad KPO – „dokumentem programowym określającym cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy strukturalne i inwestycje” (*Krajowy Plan...* 2021: 3)¹⁹ – został opisany i oceniony przez

¹⁸ Ta sama osoba wskazała również na marginalizowanie głosu przedsiębiorców w dyskusjach z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, rządu i samorządów regionalnych nad priorytetami wsparcia w perspektywie programowania UE na lata 2021-2027:

„K06: (...) Uważam, że po dwóch pełnych okresach [2007-2013 oraz 2014-2020 – RG] należy usiąść ze wszystkimi interesariuszami, nie tylko rząd i samorząd, i porozmawiać na temat kolejnego okresu. Te negocjacje trwają i niedługo się kończą.

RG: Mówiąc o interesariuszach, ma Pan na myśli Komisję Europejską, samorządy, czy również otoczenie społeczno-gospodarcze?

K06: Oczywiście, że tak, bo ono będzie decydowało o przyszłości i według mnie dzisiaj kluczowe jest włączenie w to partnerów gospodarczych. Uważam, że tym nowym impulsem powinien być inny stosunek do przedsiębiorców. Nie chodzi tylko o ułatwianie życia, to też ma swoje granice. Chodzi o ich włączenie w wyzwania rozwojowe. My jeszcze mamy jakieś narzędzia wpływu, a oni mogą tylko przyjmować, co im zostanie zafundowane.

RG: Czyli jest pięć nowych celów polityki UE. Rząd negocjuje, regiony negocjują, a później biznes realizuje, co jest tam zapisane i nie ma na to wpływu?

K06: Tak, nie ma na to wpływu. Polaryzacja moim zdaniem będzie następowała w dwóch obszarach. Gospodarczym – w zakresie budowy gospodarki regionalnej i lokalnej. I drugi wątek, który bardzo mocno podnosi głowę, to jest ten wątek społeczny. Zmiany społeczne spowodują, że ludzie będą czego innego oczekiwali od państwa. Tu świadomość rośnie, apetyt rośnie na jakość życia, a zasoby za tym nie idą.”

¹⁹ Ustawa ratyfikacyjna, dająca podstawę do zwiększenia zasobów własnych Unii Europejskiej i utworzenia Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania, co warunkuje wypłatę środków z KPO, została przyjęta przez Sejm 4 maja 2021 r. (Dz. U. 2021, poz. 969), a jego zawartość oparta jest na Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. UE L 57 z 18.2.2021) oraz wytycznych Komisji Europejskiej (*Krajowy Plan...* 2021). Chociaż sam Plan nie jest dokumentem interwencji terytorialnej państwa, to jednak odniesienie się do modelu prac nad tym dokumentem i do wybranych elementów jego treści wydaje konieczne ze względu na skalę interwencji publicznej przewidzianej do realizacji w oparciu o jego postanowienia. Zgodnie z treścią KPO, Polska może otrzymać w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności 58,1 mld euro, z czego 23,9 mld jako środki bezzwrotne do wydania przed końcem roku 2026. Dla porównania, wstępna alokacja na poziomie

kilkunastu respondentów – zarówno w badanych regionach, jak i ekspertów ds. rozwoju regionalnego. Ich odpowiedzi, jak również analiza materiałów udostępnionych przez administrację rządową i samorządową, przy wykorzystaniu ram teoretycznych Alcantary i in. (2016), pozwalają na rekonstrukcję modelu prac nad KPO dla okresu od lipca do września 2020 r.²⁰ Badanie prac nad KPO pozwoliło zaobserwować w ramach analizy jednego procesu wiele aspektów relacji na linii rząd-samorząd regionalny zidentyfikowanych przez respondentów.

Zgodnie z treścią KPO (*Krajowy Plan... 2021*) wpływ na ostateczną wersję dokumentu z 30 kwietnia 2021 r. miały m.in. konsultacje społeczne, które rozpoczęły się w lutym tego roku, a także trwający od listopada 2020 r. dialog techniczny z Komisją Europejską. Wcześniej jednak, od lipca, a nawet czerwca 2020 r. (*Instrument na Rzecz Odbudowy... 2020, Koncepcja organizacji prac... 2020*), trwały prace nad identyfikacją, a następnie weryfikacją projektów i przedsięwzięć finalnie zakwalifikowanych do realizacji w ramach KPO. W prace te, od lipca 2020 r. byli włączeni przedstawiciele samorządów regionalnych, biorący udział w pracach międzyresortowych grup roboczych ds. oceny projektów, które były zgłaszane przez resorty, jak i samorządy. Przedstawiciel jednego z urzędów marszałkowskich wskazał, że chociaż samo włączenie samorządów regionalnych w prace nad KPO na danym etapie należy ocenić pozytywnie, to jednak wpływ na ocenę całego procesu ma fakt, że niektóre samorządy na tym szczeblu oraz spółki Skarbu Państwa zostały w niego włączone szybciej niż inne podmioty (wywiad P01). Respondenci zwracali też uwagę na problemy związane z koordynacją procesu i błędnym podejściem do jego organizacji, przejawiającym się przede wszystkim brakiem koncepcji co do sposobu jego poprowadzenia, a także charakteru reform i inwestycji, które mają zostać zrealizowane w ramach KPO, do czego należy dodać niski poziom merytoryczny wielu propozycji samorządów (wywiady K03, K09, zob. również *Konferencja - Polityka Spójności ... 2020*). Oceniając prace nad KPO w okresie od lipca do września 2020 r. pod kątem spełniania kryteriów opisanych przez Alcantarę i in. (2016), należy stwierdzić, że był to proces będący przykładem współpracy między przedstawicielami instytucji publicznych (miejscami bardzo poprawnej, również na odcinku resorty-samorząd regionalny), niedający się jednocześnie zakwalifikować jako przykład procesu zarządzania wieloszczeblowego (tabl. 10.).

krajowym na realizację przedsięwzięć w ramach unijnej polityki spójności, przewidziana w projekcie Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, to około 76 mld euro.

²⁰ Te same ramy teoretyczne – przywołane wcześniej w rozdziale 2. niniejszej pracy – zostały wykorzystane w analizie struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach (więcej na ich temat w rozdziałach 4. i 5.).

Tabl. 10. Charakterystyka procesu prac nad Krajowym Planem Odbudowy w okresie lipiec-wrzesień 2020 r. w oparciu o opinie respondentów

Kryteria procesów zarządzania wieloszczeblowego wg. Alcantary i in. (2016)		Charakterystyka procesu ze szczególnym uwzględnieniem samorządu regionalnego	Stopień realizacji danego kryterium
Nazwa kryterium	Wyjaśnienie		
Zróżnicowanie aktorów	Przynajmniej jeden aktor z sektora publicznego i jeden z sektora niepublicznego	• Włączenie w proces przedstawicieli resortów i samorządów regionalnych; udział w pracach ekspertów zewnętrznych. • Włączenie aktorów niepublicznych na różnych poziomach zależne od indywidualnych relacji i praktyk instytucjonalnych.	Brak realizacji kryterium – nierównoprawne traktowanie aktorów publicznych i niepublicznych
Zróżnicowanie skali przestrzennych	Przynajmniej jeden aktor reprezentuje skalę przestrzenną inną od pozostałych	Zaangażowanie przedstawicieli administracji centralnej, samorządów regionalnych i lokalnych oraz, w zależności od regionu, instytucji metropolitalnych.	Kryterium spełnione
Charakter procesu decyzyjnego/ wdrożeniowego	Inkluzywność procesu: aktorzy publiczni i niepubliczni jako koproducenci dóbr publicznych; subiektywne poczucie wpływu tych aktorów na przebieg procesu	• Chaotyczny model prac, bez precyzyjnego zdefiniowania celu i ram merytorycznych przy ich rozpoczęciu. • Dualizm w zakresie zarządzania procesem: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej vs. Ministerstwo Rozwoju. • Nierówny dostęp do informacji i czas na wypracowanie projektów pomiędzy konkretnymi regionami, a także regionami, resortami i spółkami skarbu państwa. • Przedstawiciele regionów włączeni w prace grup roboczych na poziomie ministerialnym. • Świadomość po stronie samorządu regionalnego decydującej roli Komisji Europejskiej przy zatwierdzeniu KPO oraz trwających równolegle ustaleń na linii strona rządowa – Komisja Europejska nt. kształtu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. • Nieobligatoryjny charakter zaangażowania aktorów niepublicznych – formalna otwartość procesu przy jego faktycznej wybiórczej dostępności uzależnionej od gęstości powiązań instytucjonalnych konkretnych osób i instytucji.	Kryterium spełnione częściowo, w zależności od regionu i instytucji – możliwe poczucie wpływu w przypadku bycia uwzględnionym w procesie

Źródło: Opracowanie własne

Co bez wątpienia należy stwierdzić po analizie treści zawartych w tabl. 10. i po odniesieniu do harmonogramu prac nad KPO, to fakt, że ramy teoretyczne służące analizie procesów zarządzania wieloszczeblowego zaproponowane przez Alcantare i in. (2016) pozwalają, zgodnie z założeniami opisywanymi przez tych autorów, na szczegółowe badanie

wybranych odcinków procesów zarządzania wieloszczeblowego. Wydaje się to szczególnie ważne w kontekście dynamiki zachodzących procesów społeczno-gospodarczych, jak i zmiennych okoliczności dla prowadzenia badań terenowych. Należy przy tym mieć na uwadze że ocena stopnia realizacji danego kryterium procesów zarządzania wieloszczeblowego pozostaje uzależniona od subiektywnej oceny przedstawiciela danej instytucji, co jednak nie uniemożliwia dokonywania generalizacji i analizy kontekstowej w odniesieniu do innych badanych relacji społeczno-przestrzennych oraz wcześniejszych ustaleń wynikających z pracy.

Podsumowując całość rozważań w niniejszym rozdziale, warto podkreślić kilka kwestii. Chociaż ocena polityki rządu centralnego wobec regionów, a także charakteru relacji pomiędzy instytucjami na tych poziomach zarządzania, jest regionalnie zróżnicowana, to jednak żaden z respondentów nie stwierdził w trakcie badań terenowych bez zastrzeżeń, że pozycja samorządu regionalnego jest w tym układzie silna lub partnerska. Należy też podkreślić, że pomimo braku stałości w definiowaniu w dokumentach strategicznych i agendach partii politycznych znaczenia samorządu regionalnego i polityki regionalnej w ustroju państwa i systemie realizacji polityk publicznych, to jednak pozycja tego szczebla zarządzania jest silnie stabilizowana dzięki jego włączeniu w procesy prac programowych oraz realizację przedsięwzięć współfinansowanych ze środków europejskich. To z kolei przekłada się na wzmocnienie kompetencji przedstawicieli urzędów marszałkowskich, co stanowi wyjątkowo cenny zasób dla realizacji wieloszczeblowych polityk i przedsięwzięć w różnych skalach przestrzennych. Biorąc pod uwagę odpowiedzi respondentów, jak i wnioski z analizowanych dokumentów, za mało prawdopodobne należy uznać systemowe i regulacyjne wzmocnienie samorządu regionalnego w relacjach z rządem centralnym w nadchodzących latach. Jakkolwiek środkiem do tego – w długofalowej perspektywie – mogą być inicjatywy z tego szczebla wykorzystujące identyfikowane przez samorządy, partnerów i mieszkańców „lokalne i regionalne racje stanu” (Jessop 2016b).

4. Regionalne systemy zarządzania wieloszczeblowego na tle modelu działania samorządu województwa

4.1. Zakres zadań samorządu regionalnego i źródła ich finansowania

Zakres oraz zasady realizacji zadań publicznych wykonywanych przez samorząd regionalny wynikają z treści przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1668 ze zm.; dalej jako u.s.w.), określającej podstawy funkcjonowania samorządu na tym szczeblu podziału terytorialnego państwa, a także z przepisów innych ustaw, właściwych przedmiotowo dla konkretnych sfer życia publicznego. Z kolei przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. 2021, poz. 38 ze zm.; dalej jako u.d.j.s.t) definiują źródła finansowania zadań przypisanych do kompetencji samorządu województwa. Analiza wymienionych powyżej aktów prawnych ułatwi odtworzenie w niniejszym podrozdziale katalogu głównych zadań samorządu województwa wraz z określeniem źródeł ich finansowania. Wykonywanie każdego z tych zadań wymaga współpracy międzyinstytucjonalnej, a często międzysektorowej, i może być przedmiotem badań z wykorzystaniem założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego.

Wlaźlak (2010), odwołując się do przepisów u.s.w., wyróżnia trzy grupy zadań samorządu województwa. Są to: określenie i realizacja strategii rozwoju oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzenie polityki rozwoju, a także wykonywanie zadań o charakterze wojewódzkim polegających na świadczeniu usług publicznych. W przepisach art. 11 ust. 1 u.s.w. zdefiniowano m.in. cele, które powinny zostać uwzględnione w strategii rozwoju województwa²¹ i wymagany przez ustawodawcę minimalny zakres przedmiotowy tego dokumentu, a także zawarto wymóg jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz krajową strategią rozwoju regionalnego. Z kolei podstawę do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa stanowią zarówno przepisy u.s.w., jak i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2021, poz. 741; dalej jako u.p.z.p.), gdzie w art. 39 ustalono, jakie elementy należy uwzględnić w treści planu²².

²¹ Do celów tych zaliczono: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego (art. 11 ust. 1 u.s.w.).

²² Zgodnie z art. 39 ust. 3 u.p.z.p. w treści planu zagospodarowania przestrzennego województwa określa się w szczególności: podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych; system obszarów chronionych, w tym obszary

Do celów strategii rozwoju województwa w warstwach dotyczących rozwoju gospodarczego oraz zasad gospodarowania przestrzenią nawiązują zdefiniowane w art. 11 ust. 2 u.s.w. komponenty polityki rozwoju województwa. W zakres polityki rozwoju województwa wchodzi: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwanie i łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie; wspierania i prowadzenia działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 11 ust. 2 u.s.w.).

W przepisach ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1057; dalej jako u.z.p.p.r.) samorząd województwa został uznany – obok Rady Ministrów, związków metropolitalnych, samorządu powiatowego i gminnego oraz ich związków – za jeden z podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju państwa, rozumianej jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” (art. 2 u.z.p.p.r.). Z zakresem zaprezentowanej powyżej definicji koresponduje rozumienie polityki regionalnej, stanowiącej element polityki rozwoju państwa, jako systemu interwencji publicznych, mających na celu równoważenie poziomu rozwoju gospodarczego regionów. Paradygmat ten, wobec występowania przyjmujących coraz większą dynamikę procesów związanych z rozwojem technologii informatycznych i komunikacyjnych, zmian klimatycznych czy też starzenia się społeczeństw, został na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku zastąpiony nową koncepcją polityki regionalnej, opierającą się na

ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym; obszary szczególnego zagrożenia powodzią; granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych; obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Ponadto w planie uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz wnioski zawarte w audycie krajobrazowym.

ukierunkowanym terytorialnie podejściu do potencjałów i konfliktów występujących w przestrzeni (ang. *place-based policy*; Grosse 2008, Noworól 2015)²³.

Rzeczony ukierunkowany terytorialnie podejście do prowadzenia polityki rozwoju opiera się na założeniu, że uwarunkowania specyficzne dla danego regionu, miasta czy też obszaru wiejskiego generują szanse na stopniowe poprawianie dobrostanu ich mieszkańców, a także na rozwój lokalnych i regionalnych systemów gospodarczych. Za filary tego podejścia należy uznać współzależności pomiędzy współzarządzaniem, przywództwem (zarówno po stronie aktorów publicznych, jak i niepublicznych), endogenicznymi potencjałami określonych terytoriów oraz dobrostanem zamieszkujących tam społeczności (Beer i in. 2020). Biorąc pod uwagę powyższe elementy, należy wskazać, że wykorzystanie wieloszczeblowych mechanizmów zarządzania stanowi konieczny warunek skutecznego wdrażania ukierunkowanych terytorialnie polityk i przedsięwzięć. Ich występowanie uwzględnia się również w literaturze przedmiotu dotyczącej założeń nowego paradygmatu polityki regionalnej (Barca 2009, Noworól 2015, *Regional Policy Challenges...* 2009, Smętkowski 2013).

W raporcie, który wprowadził pojęcie polityki ukierunkowanej terytorialnie do centrum agendy polityki spójności UE, Barca (2009) uznał wieloszczeblowy system zarządzania za jeden z głównych sukcesów interwencji unijnej, a także za istotny fundament wdrażania przyszłych reform, za których skuteczność będą odpowiadali przedstawiciele instytucji na różnych szczeblach²⁴. Cele działalności samorządu regionalnego, związanej z realizacją

²³ Okres zmiany paradygmatów w zakresie podejścia do sposobu prowadzenia polityki regionalnej nakłada się na moment wypracowywania wstępnych założeń najnowszego etapu ewolucji studiów regionalnych, które opisano szczegółowo w rozdziale 1.6.

²⁴ Raporty Barcy (2009) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Regional Policy Challenges...* 2009) stanowiły ważny punkt odniesienia dla autorów KSRR 2010-2020 (2010). Jedną z podstawowych zasad polityki regionalnej, zidentyfikowanych w tym dokumencie, było zintegrowane podejście terytorialne opierające się na wielopoziomowym systemie zarządzania. Realizacja polityki regionalnej z wykorzystaniem zintegrowanego podejścia terytorialnego pozostaje również jednym z założeń Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (2019). Za praktyczny wyraz tego podejścia należy uznać identyfikację w treści tych dokumentów obszarów strategicznej interwencji (OSI), dzięki czemu wsparcie adresowane w kierunku OSI z poziomu kraju i regionu ma być odpowiednio spójne i skoordynowane. Podejście zgodne z paradygmatem nowej polityki regionalnej na poziomie układu i opisu celów strategicznych dokumentów było również obecne w następujących dokumentach strategicznych omawianych w rozdziale 3.: Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (2006), Strategii Rozwoju Kraju 2020 (2012), Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (2013) oraz Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017). Należy jednak wskazać, że o ile wyliczone przez Noworóla (2015) przesłanki nowego paradygmatu polityki regionalnej zostały zaadresowane w przywołanych powyżej strategiach rozwoju regionalnego, o tyle w różnym stopniu odniesiono się do nich w strategiach średniookresowych i długookresowych. Można w tym zakresie zidentyfikować zależność – im silniejsza rola polityki regionalnej i samorządu regionalnego w polityce państwa, tym pełniejsza realizacja tego paradygmatu (więcej na ten temat w analizie dokumentów strategicznych przeprowadzonej w rozdziale 3.). Biorąc pod uwagę badane w dalszej części rozdziału 3. programy partii politycznych, można stwierdzić, że elementy nowego podejścia do prowadzenia polityki regionalnej znalazły się w programach Platformy Obywatelskiej z 2007, a także Prawa i Sprawiedliwości z 2011 r. (należy jednak zauważyć, że treść tego dokumentu w warstwie dotyczącej celów polityki regionalnej jest wewnętrznie sprzeczna). Hasła dotyczące wspierania konkretnych obszarów w kraju były również szczególnie rozbudowane – na tle programów pozostałych partii politycznych – w agendach programowych PO z 2015 r. (w zakresie wsparcia obszarów metropolitalnych, małych miast i obszarów wiejskich) oraz PiS z 2019 r. (m.in. pakiet dla miast średnich i Program dla Śląska). Jak się jednak wydaje, we wskazanych powyżej przypadkach należy

polityki rozwoju, należy zatem postrzegać w kontekście założeń polityki rozwoju i polityki regionalnej państwa, a także terytorialnych celów polityki Unii Europejskiej, mając na uwadze fakt, że ich realizacja na poziomie regionu jest zależna od jakości współpracy w układach pionowych w ramach struktur administracji publicznej, a także poziomych – z udziałem aktorów społeczno-gospodarczych. Powyższy wątek zostanie rozwinięty w kolejnym podrozdziale.

Jak wskazano na początku tego podrozdziału, trzecia grupa kompetencji samorządu regionalnego obejmuje wykonywanie zadań o charakterze wojewódzkim, polegających na świadczeniu usług publicznych (Właźlak 2010). W katalogu zawartym w art. 14 ust. 1 u.s.w. ustawodawca wymienia siedemnaście sfer realizacji zadań przez samorząd województwa, odsyłając jednocześnie do przepisów ustaw szczegółowych, w których precyzyjnie zdefiniowano zadania o charakterze wojewódzkim, przypisane do tego szczebla samorządu. Zaliczono do nich kolejno zadania z zakresu: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy²⁵. Zaprezentowany powyżej katalog nie ma charakteru zamkniętego (Chmielnicki i in. 2005)²⁶, a wobec pokrywania się wielu zadań samorządu województwa z zadaniami realizowanymi na szczeblu gminy i powiatu

mówić raczej o pośrednim oddziaływaniu paradygmatu nowej polityki regionalnej niż o uczynieniu z jego założeń jednej z ważnych osi rozważań nt. postulowanych kierunków polityki państwa.

²⁵ Jako przykłady kompetencji samorządu regionalnego, wynikających z przepisów prawa materialnego, można wskazać chociażby: pełnienie funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim, a także opracowanie dla obszaru województwa planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1 pkt 5 oraz art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz. U. 2021, poz. 1371 ze zm.); pełnienie funkcji zarządcy dróg wojewódzkich, do którego kompetencji należy m.in. opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz utrzymanie nawierzchni dróg i chodników (art. 19 ust. 2 pkt 2 oraz art. 20 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz. U. 2021, poz. 1376 ze zm.); tworzenie podmiotów leczniczych, a także nadzór i ocena działalności tych podmiotów (art. 6 ust. 2 i art. 121 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. 2021 r., poz. 711 ze zm.); opracowywanie badań i analiz rynku pracy, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, inicjowanie i realizowanie projektów pilotażowych, a także świadczenie poradnictwa zawodowego oraz jego koordynowanie w publicznych służbach zatrudnienia na terenie województwa (art. 8 ust. 1 pkt 3, 6b i 11 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2021, poz. 1100 ze zm.).

²⁶ Zgodnie z treścią przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.w. „samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Jak wykazał Szewc (2008a), odwołując się do treści tej regulacji, zadania publiczne zostały przypisane samorządowi na tym szczeblu w przepisach ponad czterdziestu ustaw z zakresu prawa materialnego. Obecnie liczba ta kształtuje się na niewiele niższym poziomie.

należy uznać, że głównym kryterium rozróżniającym, które z nich powinny być realizowane na określonym szczeblu, jest lokalny lub regionalny charakter tych zadań (Cybulska 2012). W przepisach art. 14 ust. 2 i 3 u.s.w. wskazano również, że ustawy mogą określać „sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa”, a także „nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów”. Zadania publiczne wykonywane w oparciu o przepisy ustaw szczegółowych z dziedzin, do których odsyła przepis art. 14 ust. 1 u.s.w., należy zaliczyć do zadań własnych samorządu województwa, podczas gdy przepis art. 14 ust. 2 tej samej ustawy odwołuje się do konstrukcji zadań zleconych (Chmielnicki i in. 2005, Cybulska 2012; więcej na ten temat zob. art. 166 Konstytucji RP oraz Czarny 2021).

Zestawiając ze sobą charakter zadań realizowanych przez samorząd województwa w ramach trzech grup wyodrębnionych przez Właźlak (2010), należy stwierdzić, że występują między nimi silne współzależności. Działania z zakresu polityki rozwoju wpisują się bowiem w cele strategii rozwoju województwa. Dokument ten określa z kolei np. model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa oraz kluczowe dla niego obszary strategicznej interwencji wraz z zakresem planowanych działań (art. 11 ust. 1c pkt 4 i 7) u.s.w.). Na kształt tego modelu oraz określonych obszarów wpływ ma z kolei m.in. jakość infrastruktury społecznej, transportowej oraz technicznej, za którą odpowiada samorząd województwa w ramach realizacji zadań z dziedzin wymienionych w art. 14 ust. 1 u.s.w. Polityka rozwoju prowadzona przez samorząd województwa musi natomiast uwzględniać specyficzne dla danego regionu uwarunkowania wiążące się z wykonywaniem zadań publicznych o charakterze wojewódzkim. Należy wreszcie mieć na uwadze fakt, że sposób, w jaki na obszarach różnych gmin są postrzegane działania samorządu regionalnego, np. w zakresie zapewnienia odpowiedniej infrastruktury drogowej, może wpływać na powodzenie współpracy międzyinstytucjonalnej na gruncie prac nad strategią rozwoju albo na ocenę polityki rozwoju prowadzonej z poziomu województwa. W tym miejscu należy również podkreślić, do czego zresztą nawiązywano już w poprzednim rozdziale, że kluczowym zadaniem, które wpływa na relacje samorządu regionalnego z innymi partnerami, jest przypisanie do tego szczebla roli Instytucji Zarządzającej Regionalnymi Programami Operacyjnymi, finansowanymi ze środków polityki spójności UE. Realizacja projektów współfinansowanych ze środków UE często stanowi jedyny lub jeden z niewielu obszarów współpracy pomiędzy samorządem województwa a samorządami lokalnymi, szczególnie tymi zlokalizowanymi poza głównymi

ośrodkami miejskimi, co utrudnia budowanie tam struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego z udziałem samorządu regionalnego.

Trafny komentarz do omawianych powyżej zagadnień stanowi – reprezentatywna dla przedstawicieli badanych j.s.t. położonych poza centrami obszarów metropolitalnych – wypowiedź Naczelnika Wydziału Rozwoju Miasta w jednej z gmin w województwie pomorskim. Stwierdził on bowiem, że „jedynym spoiwem, które powoduje, że jest jakiegokolwiek przełożenie pomiędzy samorządami podstawowego szczebla jak gminy, a samorządem województwa, jest to, że samorząd województwa dysponuje i dzieli środki [z Funduszy Europejskich – RG]. Oczywiście, to nie są wszystkie instrumenty, jakie ma w swoich rękach, ale na dobrą sprawę dla gminy, która nie ma dróg wojewódzkich na swoim terenie, instytucji kultury ani szpitala, samorząd województwa nie jest tak naprawdę partnerem do rozmowy na żaden temat. (...) Wprowadzone mechanizmy dysponowania środkami europejskimi są w ogóle podstawą tego, że samorządy różnego szczebla coś ze sobą koordynują i ustalają, bo innych wpisanych mechanizmów poza tym nie ma” (wywiad P19).

Podstawę prawną dla uzyskiwania dochodów przez samorząd regionalny, podobnie jak przez pozostałe szczeble samorządu terytorialnego, stanowią przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2021, poz. 305 ze zm.), natomiast źródła ich dochodów zostały wyliczone w przepisach u.d.j.s.t. Kwestii związanych z samodzielnością finansową jednostek samorządu terytorialnego nie sposób pominąć w badaniach struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego, w których funkcjonuje samorząd regionalny. Regulacje prawne i nieformalne zasady, jak również zakres wsparcia finansowego, można bowiem uznać za elementy technologii instytucjonalnej (Servillo 2019), niezbędne do planowania i realizacji zadań na różnych poziomach zarządzania. Zaproponowane przez Servillo (2019) podejście do prowadzenia badań, opierające się m.in. na cytowanych również tutaj pracach Barcy (2009), Hooghe i Marksa (2008), Jessopa (2016a) oraz Piattoni (2009) – w znacznym stopniu pokrywa się z modelem analitycznym niniejszej rozprawy przedstawionym w podrozdziale 2.5.

Zgodnie z treścią przepisów art. 3 u.d.j.s.t. dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa, a do dochodów własnych j.s.t. zalicza się również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a także inne środki określone w odrębnych przepisach. Istotą dochodów własnych jest

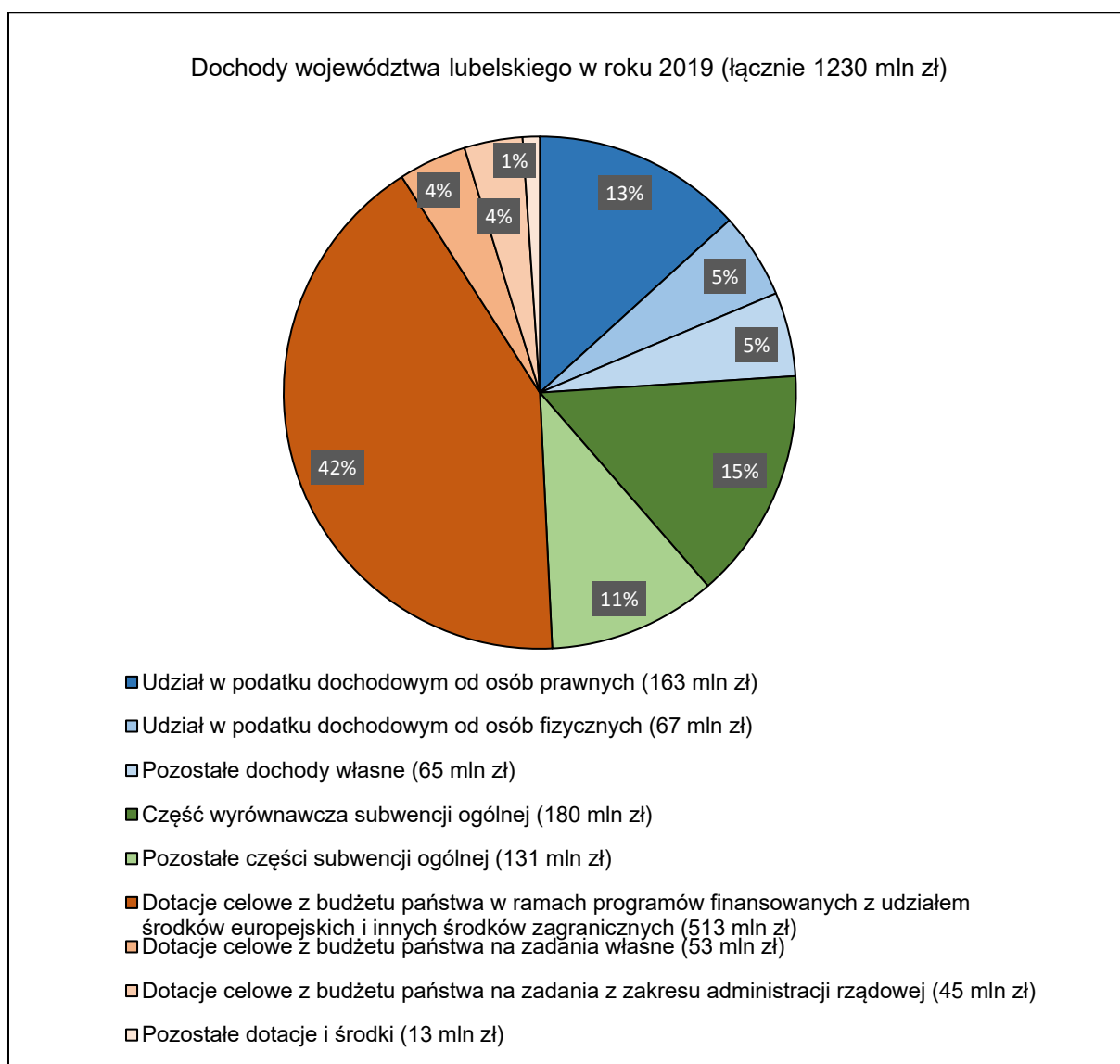
przekazanie ich na nieokreślony czas do dyspozycji danej jednostki samorządu terytorialnego. Niektórzy autorzy dodają do tego kolejne kryterium, jakim jest bezpośredni (własny) wpływ samorządów na kształtowanie tej grupy dochodów. W takim ujęciu, również w zestawieniu z odpowiednimi przepisami Konstytucji RP, za wątpliwe w odniesieniu do przepisów ustawy zasadniczej, jak i praktyki działalności j.s.t., wydaje się zaliczenie do ich dochodów własnych udziałów w podatkach państwowych (Ruśkowski i Salachna 2004). Ci sami autorzy za podstawowe funkcje subwencji ogólnej uznają z kolei uzupełnienie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w celu umożliwienia im realizacji nałożonych na nie zadań, wyrównywanie dysproporcji w dochodach poszczególnych jednostek oraz motywowanie do aktywności na rzecz pozyskiwania innego rodzaju dochodów budżetowych (co ważne, zgodnie z art. 7 ust. 3. u.d.j.s.t., o przeznaczeniu środków z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, tj. sejmik województwa w przypadku jednostek na tym szczeblu podziału terytorialnego państwa). Do istoty dotacji celowej zalicza się jej przeznaczenie na konkretny, ściśle zdefiniowany cel, obejmujący np. dofinansowanie lub pełne finansowanie określonej kategorii zadań realizowanych przez samorządy (Ruśkowski i Salachna 2004).

Analiza sprawozdań z wykonania w roku 2019²⁷ budżetów samorządów województw w badanych regionach (ryc. 5., 6. i 7.) pokazuje, że mimo tych samych uwarunkowań prawnych, w oparciu o które te budżety są konstruowane, zachodzą pomiędzy nimi znaczące różnice, jeżeli chodzi o proporcje pomiędzy poszczególnymi kategoriami dochodów. Ma to istotne znaczenie w kontekście budowania faktycznej samodzielności finansowej, możliwości wpływania na procesy społeczno-gospodarcze w regionie, a także zdolności do oddziaływania na zachowania partnerów z sektora nauki czy też biznesu. Im większy bowiem zakres dochodów własnych, a także subwencji, tym większa swoboda zarządów województw – a idąc dalej, dyrektorów właściwych departamentów w urzędach marszałkowskich oraz ich współpracowników – w zakresie decydowania (czy też współdecydowania z innymi partnerami) o kierunkach polityk i strategicznych przedsięwzięć realizowanych z poziomu regionu. Wśród badanych regionów

²⁷ W niniejszej pracy zdecydowano się na analizę sprawozdań z realizacji budżetu województw za rok 2019 mimo uchwalenia i dostępności analogicznych dokumentów obejmujących rok 2020. W Sprawozdaniu z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2020 rok (2021) zaznaczono bowiem, że bezprecedensowe negatywne konsekwencje pandemii COVID-19 wpłynęły również na budżet tej jednostki, w związku z czym utrudnione stało się porównywanie wykonania budżetu z roku 2020 do lat ubiegłych. Przesunięcia w budżetach samorządów województw, wynikające z konieczności podejmowania działań w odpowiedzi na kryzys spowodowany pandemią COVID-19, były również widoczne w rocznych sprawozdaniach za rok 2020 przyjętych przez sejmiki województw lubelskiego i śląskiego (*Sprawozdanie roczne...* 2020a, *Sprawozdanie roczne...* 2020b). Za bardziej reprezentatywne na potrzeby niniejszej pracy uznano zatem sprawozdania z realizacji budżetów za rok 2019.

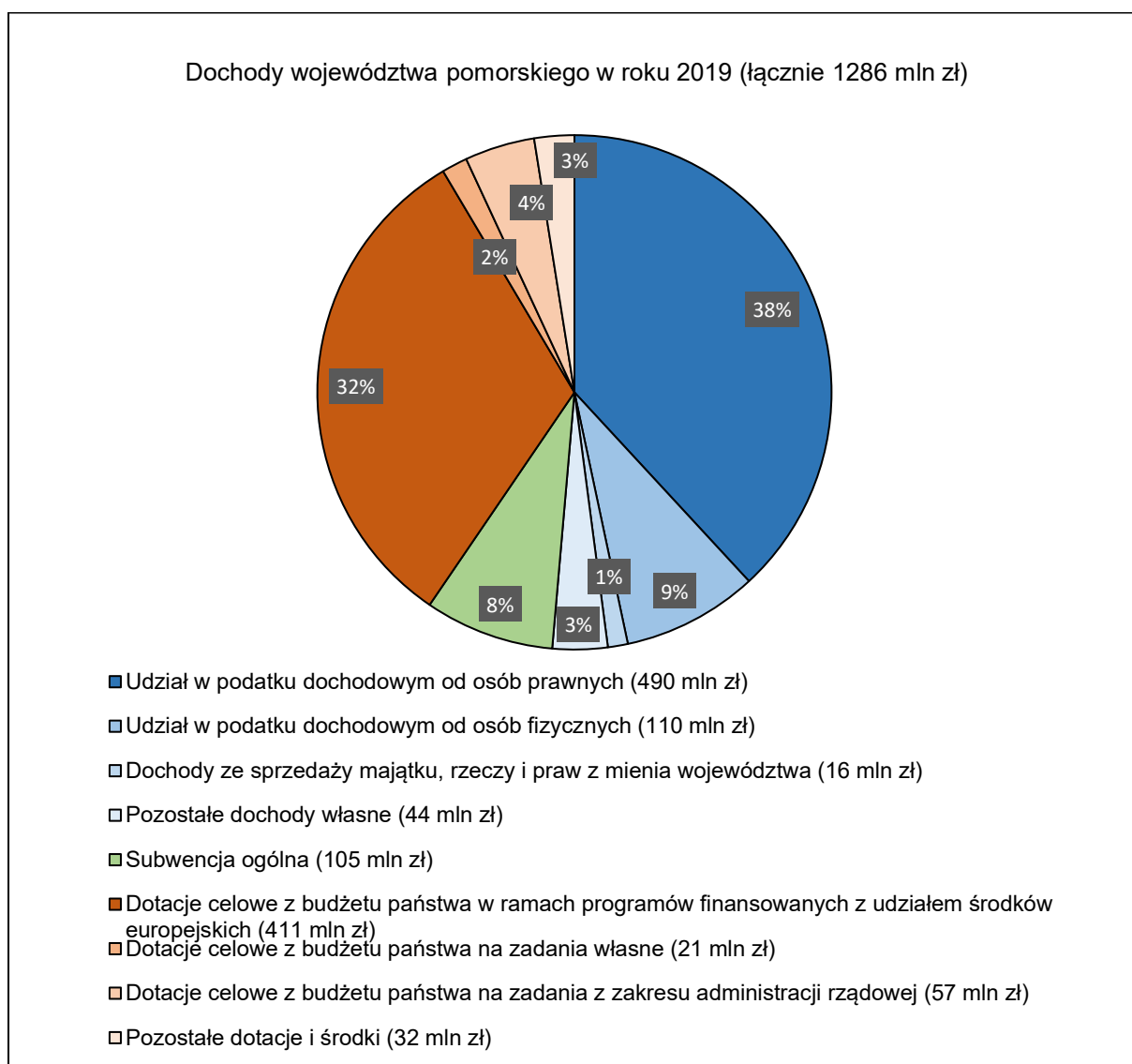
najbardziej korzystny bilans na tym tle miało w 2019 roku województwo śląskie, a najmniej korzystny – województwo lubelskie.

Ryc. 5. Źródła dochodów województwa lubelskiego – wykonanie budżetu w roku 2019



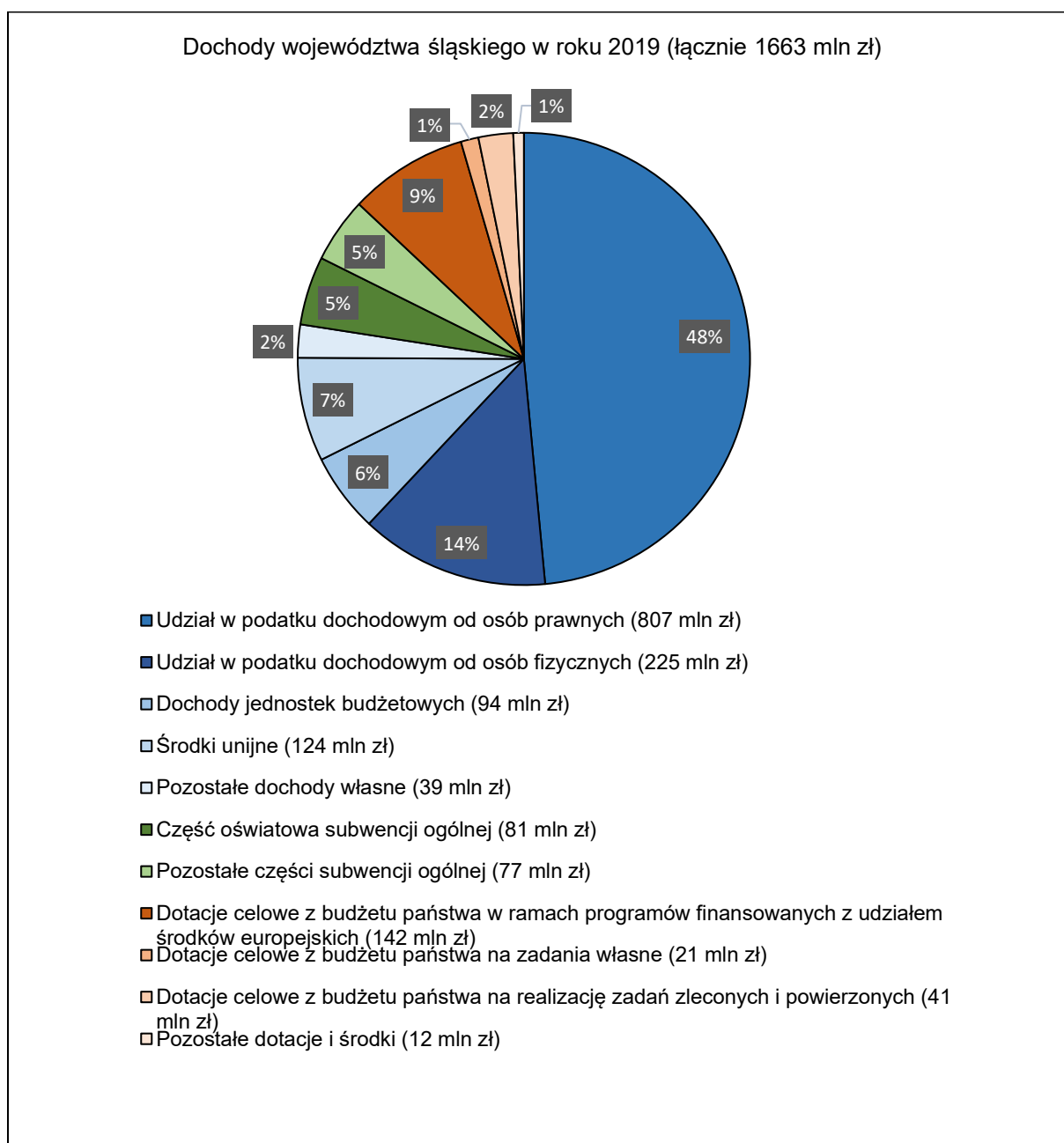
Źródło: Opracowanie własne w oparciu o Sprawozdanie roczne... (2020a)

Ryc. 6. Źródła dochodów województwa pomorskiego – wykonanie budżetu w roku 2019



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o Sprawozdanie z wykonania... (2020b)

Ryc. 7. Źródła dochodów województwa śląskiego – wykonanie budżetu w roku 2019



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o Sprawozdanie z wykonania... (2020b)

Jak pokazują powyższe zestawienia, fundamentalny wpływ na proporcje pomiędzy poszczególnymi kategoriami dochodów w budżetach województw ma wielkość bazy podatkowej: jest ona zdecydowanie największa w województwie śląskim (wpływy podatkowe stanowią tam łącznie 62% wszystkich dochodów) i odpowiednio mniejsza w województwie pomorskim (47%), a także lubelskim (18%). Jak można zaobserwować na ryc. 5., niewielkie w porównaniu do innych regionów wpływy podatkowe województwa lubelskiego są przynajmniej częściowo równoważone dochodami z subwencji wyrównawczej. Wysokość

wpływów podatkowych do budżetów województw regulują przepisy art. 6 ust. 2 i 3. u.d.j.s.t., które stanowią, że wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – podatników zamieszkałych na obszarze województwa, a także udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych – płatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi odpowiednio 1,60% i 14,75%²⁸.

W każdym z analizowanych budżetów niewielką część wpływów stanowią inne od udziałów w podatkach dochody własne z katalogu zawartego w art. 6. ust. 1 u.d.j.s.t. (znalazły się w nim m.in.: dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych; dochody z majątku województwa i dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego). Na tym tle – w odniesieniu do innych badanych regionów – wyróżniają się jednak znaczne wpływy do budżetu województwa śląskiego z dochodów jednostek budżetowych (ryc. 7.). Jak wcześniej zasygnalizowano, istotną część dochodów budżetowych województwa lubelskiego stanowiły w 2019 roku wpływy z subwencji wyrównawczej²⁹, które, łącznie ze środkami z tytułu pozostałych subwencji, dały tam kwotę odpowiadającą 26% środków budżetowych w zestawieniu z 8% w budżecie województwa pomorskiego i 10% w budżecie województwa śląskiego. Biorąc natomiast pod uwagę wpływy budżetowe ze źródła, jakim są dotacje celowe, należy zauważyć, że istotną część budżetów województw lubelskiego i pomorskiego (odpowiednio 42% i 38%) stanowiły w 2019 roku dotacje z budżetu państwa w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, przy proporcjonalnie niewielkim udziale tej pozycji, tj. na poziomie 9%, w budżecie województwa śląskiego. Trzeba jednak zaznaczyć, że w regionie tym środki unijne – zakwalifikowane w budżecie jako dochody własne – stanowiły dodatkowo 7% ogółu wpływów do budżetu w danym roku.

Wysokość dochodów samorządów województw można rozpatrywać m.in. w odniesieniu do skali zadań (w ramach każdej z trzech grup wyodrębnionych przez Wlaźlak (2010)), przypisanych do tego szczebla samorządu terytorialnego, a także – przy zachowaniu odpowiedniego kontekstu – do wysokości środków, jakimi dysponują miasta wojewódzkie oraz prywatni przedsiębiorcy w konkretnych regionach. Do powyższych kwestii, wskazując

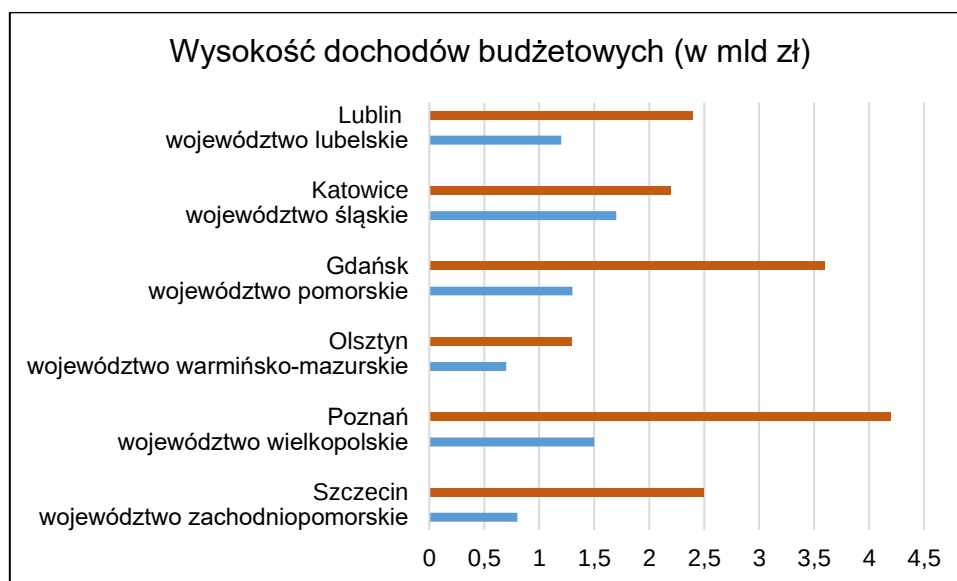
²⁸ Udziały województw we wpływach z podatku PIT kształtują się na znacznie niższym poziomie niż w przypadku gmin i powiatów, gdzie wynoszą one odpowiednio – 39,34% oraz 10,25%. Do budżetów województw wpływa natomiast procentowo więcej środków z podatku CIT – dla gmin udział ten wynosi 6,71%, a dla powiatów 1,4% (art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5 ust. 2 i 3 u.d.j.s.t.).

²⁹ Na część wyrównawczą subwencji dla województw składają się dwie kwoty: podstawowa oraz uzupełniająca. Pierwszą z nich otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw. Druga natomiast jest przyznawana województwom, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie jest niższy od 125% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw, a dodatkowo liczba ich mieszkańców nie przekracza 3 mln (art. 24 ust. 2 i 7 u.d.j.s.t.).

najczęściej na słabość finansową i ustrojową samorządu województwa, odnosili się rozmówcy z województw lubelskiego i pomorskiego, a także wybrani eksperci ds. rozwoju regionalnego (wywiady K01, K04, K06, K07), co zostało już wspomniane w podrozdziale 3.5. W tym miejscu warto wrócić do tych wątków, zwracając jednocześnie uwagę na powiązania pomiędzy nimi. Jak bowiem wskazał jeden z respondentów: „jeżeli popatrzymy na duże miasta, Warszawę, Kraków, Wrocław i tak dalej..., u nich pieniądze europejskie nie decydują o rozwoju miasta, one wzmacniają jego rozwój. (...). Miasto ma swoje dochody, a w przypadku regionów pieniądze europejskie stanowią ogromną część budżetu, mimo tego, że samorządy są odpowiedzialne za pewne rzeczy, za które nie za bardzo dostają pieniądze, na przykład szpitale, drogi wojewódzkie. To strasznie obciąża samorządy. Samorządy [regionalne - RG] muszą być ustabilizowane ustrojowo, również w tym sensie, że muszą mieć zagwarantowany swój wpływ na poziom dochodów, w tym przypadku udział w podatkach” (wywiad K04).

Poniższe zestawienie (ryc. 8.) potwierdza z kolei spostrzeżenia innego rozmówcy, dotyczące porównania dochodów budżetowych samorządów województw i miast wojewódzkich. Początkowo zastrzegł on, że „nie ma prostego porównania miasto-region”, a „zadań, szczególnie skierowanych do obywatela, miasto ma dużo więcej i często na poziomie regionu to są też działania koordynacyjne (...)”. Następnie zaznaczył, że „gdybyśmy nawet chcieli spojrzeć w formule bezwzględnej, to budżety samorządów województw są wielokrotnie niższe niż budżety nie tylko stolic województw, ale też większych miast. A jak się odniesiemy do zadań w transporcie publicznym czy dziedzinie możliwej na poziomie regionalnym, czyli zadań z zakresu polityki społecznej w ujęciu edukacyjnym, zdrowotnym, to są to środki dalece niewystarczające” (wywiad K08).

Ryc. 8. Wysokość dochodów miast na prawach powiatu i samorządów województw w 2019 r. w wybranych regionach³⁰



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o sprawozdania z realizacji budżetów j.s.t.

Do jeszcze innej kwestii odniosła się przedstawicielka Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (wywiad L06), która porównała skalę wydatków samorządu regionalnego do wysokości środków, jakimi dysponują prywatni przedsiębiorcy: „kiedyś [w urzędzie marszałkowskim – RG] porównywaliśmy, ile w danym roku wpuściliśmy pieniędzy z RPO. Dużo. A potem patrzymy, ile w tym samym roku wydały przedsiębiorstwa w naszym województwie na sprzęt, inwestycje – to jest cztery razy więcej. My możemy pewne rzeczy tylko stymulować.” Wniosek ten stanowi dobre wprowadzenie do podrozdziału dotyczącego partnerów instytucjonalnych i instrumentów realizacji polityk publicznych przez samorząd regionalny.

4.2. Instrumenty realizacji polityk publicznych oraz partnerzy instytucjonalni i społeczni

Charakter zadań przypisanych samorządowi województwa, a także zakres środków finansowych, jakimi dysponują władze regionalne, wpływają na dobór instrumentów realizacji polityki regionalnej oraz partnerów instytucjonalnych zaangażowanych w procesy zarządzania

³⁰ W zestawieniu uwzględniono regiony wraz z ich miastami wojewódzkimi, na terenie których prowadzono badania terenowe na potrzeby niniejszej pracy. Katalog trzech regionów zidentyfikowanych jako studia przypadku rozszerzono zatem o trzy kolejne województwa. Na rycinie zabrakło natomiast Warszawy (gdzie również przeprowadzono jeden z wywiadów) oraz województwa mazowieckiego ze względu na fakt, że dochody miasta stołecznego, wynoszące w roku 2019 ponad 18 mld zł (przy 3,3 mld województwa mazowieckiego) znacznie przewyższają wpływy budżetowe w pozostałych miastach, co mogłoby negatywnie wpłynąć na interpretację prezentowanych danych.

wieloszczeblowego. Jak bowiem zauważyła Właźlak (2010: 174), „w działalności samorządu województwa dominują środki niewładcze oparte przede wszystkim na współpracy z różnymi podmiotami na rzecz rozwoju regionalnego – zgodnie z zasadą partnerstwa.” W zależności od ujęcia tego zagadnienia polityki publiczne na poziomie regionu mogą być realizowane poprzez lub w ramach różnych kategorii instrumentów. Samorząd regionalny realizuje politykę publiczną poprzez dany instrument, kiedy jest głównym wykonawcą i podmiotem odpowiedzialnym za jego wdrażanie. Natomiast kiedy samorząd regionalny jest jednym z partnerów zaangażowanych w określone działania, które prowadzą inne podmioty, wtedy możemy powiedzieć, że realizuje swoje zdania w ramach instrumentów, wdrażanych przez inne instytucje. Do kategorii instrumentów realizacji polityk publicznych na szczeblu samorządu województwa można zaliczyć: środki oddziaływania na rozwój regionalny, prawne instrumenty realizacji zadań z zakresu rozwoju regionalnego, instrumenty polityki rozwoju terytorialnego i polityki regionalnej, a także instrumenty wdrażania krajowej strategii rozwoju regionalnego i regionalnych strategii rozwoju.

Właźlak (2010) wyróżnia też trzy grupy instrumentów oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionalny. Do pierwszej z nich, tj. instrumentów bezpośrednich, zalicza ona: akty administracyjno-prawne (np. finansowe zachęty do powstawania przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy), zarządzanie usługami publicznymi, a także inwestycje w infrastrukturę społeczno-techniczną. W drugiej grupie znalazły się instrumenty pośrednie, takie jak: ustalanie wysokości podatków i opłat; działalność doradcza i informacyjna; współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego; a także lobbing za prowadzeniem przez inne podmioty, głównie organy administracji publicznej na szczeblu centralnym, działań (w tym wprowadzaniem odpowiednich rozwiązań legislacyjnych) korzystnych dla interesów określonych wspólnot regionalnych. Odnosząc powyższe instrumenty oddziaływania na rozwój regionalny do kompetencji samorządu regionalnego w Polsce, należy podkreślić bardzo ograniczoną możliwość oddziaływania tego szczebla na procesy społeczno-gospodarcze w regionie poprzez ustalanie wysokości podatków lub opłat. Trzecia grupa instrumentów dotyczy natomiast współpracy międzynarodowej prowadzonej przez j.s.t. Dokumentem wyznaczającym w tym zakresie jej główne cele na poziomie województwa, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, są uchwalane przez sejmik „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Innym instrumentem realizacji zadań samorządu regionalnego z zakresu współpracy międzynarodowej jest członkostwo w

zrzeszeniach i innych formach współpracy regionalnej (jako przykład takiego zrzeszenia można wskazać chociażby Komitet Regionów; Właźlak 2010).

Koncentrując się na zadaniach z zakresu rozwoju regionalnego, Bandarzewski i in. (2015) za niezbędne i najbardziej znaczące prawne instrumenty ich realizacji przez samorząd województwa uznali: umowę partnerstwa, kontrakt terytorialny, regionalny program operacyjny, partnerstwo publiczno-prywatne, planowanie przestrzenne, plan zagospodarowania przestrzennego województwa i ustalenia obszarów funkcjonalnych, instrumenty w dziedzinie transportu zbiorowego i dróg publicznych, strategię rozwoju województwa oraz instrumenty zwrotne. Szafranek (2019) z kolei wyodrębniła – z podziałem na stałe i okresowe – trzy grupy instrumentów (administracyjno-prawne, ekonomiczno-finansowe oraz informacyjno-promocyjne), które służą na poziomie unijnym i krajowym realizacji polityki rozwoju terytorialnego. Skupiając się tylko na instrumentach ekonomiczno-finansowych, warto wskazać, że cytowana tu autorka zaliczyła do nich Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne, Fundusz Spójności, budżet państwa i j.s.t., budżety przedsiębiorstw, inicjatywy wspólnotowe, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz kontrakt terytorialny (Szafranek 2019). Mimo tego, że ramy powyższych instrumentów są kształtowane na poziomie unijnym i krajowym, swoją rolę na różnych etapach ich programowania, realizacji i ewaluacji odgrywa również samorząd regionalny.

Do roli władz publicznych w rozwoju regionalnym odnosi się również Smętkowski, wskazując, że może ona obejmować zadania z zakresu planowania, finansowania, regulowania oraz zarządzania. Przywołując różne podejścia do opisu instrumentarium polityki regionalnej, ten sam autor wyróżnia również instrumenty bezpośrednie (władze publiczne samodzielnie podejmują oraz realizują wówczas swoje decyzje) oraz pośrednie (mające oddziaływać na zachowania innych podmiotów), a także ograniczające działalność gospodarczą (np. poprzez uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, tzw. instrumenty „negatywne”) oraz stymulujące aktywność gospodarczą poprzez zachęty ekonomiczno-finansowe lub inwestycje (Smętkowski 2013).

Smętkowski przywołuje też podział instrumentów polityki rozwoju regionalnego ze względu na ich przedmiot oraz beneficjenta (instrumenty finansowe skierowane bezpośrednio do podmiotów gospodarczych; rozwój infrastruktury technicznej i społecznej poprawiający konkurencyjność danego układu terytorialnego; instrumenty niematerialne, jak np. doradztwo i transfer technologii), jak i ich zróżnicowanie ze względu na określone koncepcje teoretyczne. Za przykłady można w tym miejscu przywołać redystrybucję władzy gospodarczej jako głównego instrumentu rozwoju regionów w świetle teorii centrum-peryferie czy też rozwój

zasobów ludzkich, tworzenie warunków do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz wspieranie innowacyjności jako najważniejsze instrumenty wynikające z koncepcji rozwoju endogennego. Jak podkreśla Smętkowski, charakterystyczne dla nowych koncepcji rozwoju regionalnego jest również wspieranie otoczenia instytucjonalnego, m.in. poprzez tworzenie podmiotów (agencji rozwoju, inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych), oferujących wsparcie dedykowane specyficznym potrzebom przedsiębiorców (Smętkowski 2013).

Jak wykazano w licznych badaniach, jakość instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu rozwoju regionalnego ma wpływ na kształt procesów społeczno-gospodarczych w europejskich regionach, przekładając się m.in. na zwiększone interakcje pomiędzy podmiotami gospodarczymi, a także na budowę zaufania społecznego do instytucji publicznych, co z kolei przekłada się na rozwój ekonomiczny regionów (Charron i in. 2014, Charron i in. 2019, Rodríguez-Pose i Garcilazo 2015).

Dokonując przeglądu instrumentów realizacji zadań z udziałem samorządu regionalnego, warto odwołać się do ustaleń Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (2019), jak również strategii rozwoju województw, obowiązujących na obszarach trzech badanych regionów. W treści KSRR 2030 do instrumentów jej realizacji zaliczono: dokumenty programowe, tj. krajowe i regionalne programy operacyjne; programy rozwoju, w tym programy wieloletnie (planowane do realizacji ze źródeł krajowych); projekty strategiczne oraz polityki publiczne. W strategiach rozwoju województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego odwoływano się natomiast do stosowania wynikających z KSRR mechanizmów uzgodnień przedsięwzięć rządu i samorządu, tj. kontraktu programowego i sektorowego oraz porozumienia terytorialnego. W aktualnych dokumentach, kierujących działalność samorządów regionalnych i ich partnerów, zidentyfikowano też – chociaż na różnych poziomach ogólności – instrumenty realizacji strategii oraz scharakteryzowano rolę samorządów w tym procesie.

Do pierwszego z powyższych zagadnień najpełniej odniesiono się w „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego »Śląskie 2030«” (2020: 146-147, dalej jako „Śląskie 2030”), gdzie do najważniejszych instrumentów realizacji strategii – obok wymienionych powyżej mechanizmów współpracy na linii rząd-samorząd terytorialny – zaliczono: projekty własne samorządu województwa finansowane ze środków budżetu województwa; budżet obywatelski; instrumenty finansowe zwrotne w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego (dalej jako RPO WSL); dedykowane konkursy w ramach RPO WSL lub projekty pozakonkursowe – z preferencjami dla obszarów strategicznej interwencji;

konkursy ofert, granty i dotacje, w tym w dziedzinie kultury, rewitalizacji i klimatu; opiniowanie dokumentów strategicznych gmin; opiniowanie w zakresie podziału rezerwy budżetu państwa; działania lobbingowe w zakresie inwestycji krajowych, regionalnych i lokalnych, służących realizacji Strategii lub kształtowaniu polityk krajowych np. związanych z transformacją gospodarki, transportu, jakości powietrza, energetyki, edukacji i kultury. W „Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030” (2021: 131; dalej jako „Pomorskie 2030”) do zagadnienia instrumentów realizacji zadań samorządu regionalnego i jego partnerów odniesiono się natomiast m.in. poprzez wskazanie instrumentów terytorialnych, wspierających działania w regionalnych obszarach strategicznej interwencji. Jednym z takich instrumentów są np. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. W strategii „Pomorskie 2030” zagadnienia instrumentów realizacji zadań samorządu regionalnego pośrednio dotyczy także określenie stopnia wpływu samorządu województwa pomorskiego na zasoby finansowe kierowane na realizację strategii. W tym ujęciu można mówić o bezpośrednim (przy wykorzystywaniu środków własnych województwa), decyzyjnym (regionalny program operacyjny), uzgodnieniowym lub pośrednim (wydatki rządu wywołane aktywnością władz regionu) oddziaływaniu tego szczebla samorządu.

W strategiach „Śląskie 2030” i „Pomorskie 2030” w podobny sposób przedstawiono rolę samorządu województwa we wdrażaniu tych dokumentów. W pierwszym przypadku wskazano bowiem, że będzie on silnym promotorem, aktywnym partnerem oraz efektywnym realizatorem zaplanowanych działań, podczas gdy w drugim samorząd województwa pomorskiego uznano za inwestora, koordynatora oraz inspiratora przedsięwzięć podejmowanych przez inne podmioty, włączone w system realizacji strategii (*Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego...* 2021; *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego...* 2020).

Do powyższych sfer aktywności samorządu województwa odniesiono się również w treści „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do roku 2030” (2021; dalej jako „Lubelskie 2030”), gdzie przypisano mu określone role w zależności od obszarów kompetencji ulokowanych na tym szczeblu zarządzania. Jako pierwszy zidentyfikowano obszar bezpośrednich kompetencji, drugi – pośredniego oddziaływania, a jako trzeci – obszar pozostający poza zakresem kompetencyjnym Samorządu Województwa Lubelskiego. Za przykład można w tym miejscu podać kompetencje mieszczące się w drugim ze wskazanych obszarów aktywności, do których zaliczono zarządzanie programami pomocowymi, animowanie projektów i działań finalnie realizowanych przez partnerów społeczno-

-gospodarczych, a także możliwość dofinansowania oraz udziału w organizacji i koordynacji tego typu partnerstw.

Podsumowując powyższe rozważania, należy uznać, że instrumenty realizacji zadań samorządu regionalnego mogą być przedmiotem analizy w różnych kontekstach. Trudno o stworzenie jednego, wyczerpującego katalogu tych instrumentów, ponieważ ich dobór jest każdorazowo uzależniony od dyscypliny lub dyscyplin naukowych, w ramach których jest realizowane dane badanie, jak i od podejścia do procesów zarządzania na danym terytorium. Należy też dostrzec, że prezentowane powyżej typologie nie mają charakteru rozłącznego, a przywoływane przykłady instrumentów realizacji zadań samorządu regionalnego nawiązują lub wprost powielają zadania wymienione w poprzednim podrozdziale. Prowadząc badania terenowe na potrzeby realizacji niniejszej pracy, przyjęto zasadę, zgodnie z którą respondenci we własnym zakresie wskazywali kluczowe ich zdaniem zadania, a także instrumenty realizacji zadań samorządu regionalnego (oraz inne struktury i procesy ważne ze względu na tematykę tej rozprawy). Takie podejście miało umożliwić identyfikację szerokiej grupy dyskursów i narracji, związanych z funkcjonowaniem procesów zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach, a następnie ich kontekstualną analizę, co koresponduje z założeniami „nowej” nowej geografii regionalnej (więcej na ten temat w podrozdziale 1.6.) i wnioskami z prac Hincksa i in. (2017), Jessopa (2016a), Keila i Addie (2015), czy też Paasiego i Metzgera (2017).

Określony sposób definiowania w strategiach rozwoju regionalnego roli samorządu województwa determinuje konieczność podejmowania przez jego reprezentantów współpracy z przedstawicielami podmiotów i instytucji z różnych sfer. Jednostki lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa wraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracja rządowa (w szczególności wojewoda), inne województwa, organizacje pozarządowe i spółdzielnie socjalne, jak również szkoły wyższe i jednostki naukowo-badawcze – to kategorie podmiotów, które zostały uznane w art. 12 ust. 1. u.s.w. za partnerów samorządu województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju. Powyższy katalog nie ma charakteru zamkniętego. Chmielnicki i in. (2005) uznają, że status partnera samorządu regionalnego może w zakresie przygotowywania i wdrażania strategii rozwoju uzyskać każdy podmiot, będący merytorycznie i organizacyjnie beneficjentem programów służących wdrażaniu postanowień strategii, jak również ten, którego jej ustalenia dotyczą. Warto dodać, że katalog partnerów samorządu regionalnego w zakresie przygotowania i wdrażania strategii rozwoju oraz prowadzenia polityki rozwoju został rozszerzony w przepisie art. 12 ust. 2. u.s.w., gdzie wskazano, że samorząd województwa może

w tym zakresie współpracować również z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Komentując regulację z art. 12 ust. 1 u.s.w., Szewc (2008b) zwraca uwagę na inną istotną kwestię. Autor ten zauważa bowiem, że obowiązek współpracy ze wskazanymi podmiotami, nałożony na samorząd województwa w brzmieniu przepisu art. 12. ust. 1 u.s.w., ma charakter jednostronny, tj. został nałożony na samorząd województwa, ale już nie na te podmioty. Zatem w pierwszej kolejności to po stronie władz samorządu regionalnego i osób zajmujących kierownicze stanowiska we właściwych departamentach urzędów marszałkowskich leży odpowiedzialność za budowanie relacji z partnerami społeczno-gospodarczymi, które umożliwią uwzględnienie formułowanych przez nich koncepcji, ale też ich potrzeb, w kierunkach polityki oraz dokumentach strategicznych obowiązujących na poziomie regionu. Jest to zadanie wymagające, ponieważ (jak wskazano na początku niniejszego podrozdziału) samorząd województwa w zakresie współpracy z różnymi podmiotami na rzecz rozwoju regionalnego dysponuje przede wszystkim środkami niewładczymi. Rozwijając tę myśl, Wlaźlak (2010) stwierdza, że podstawowym zadaniem samorządu województwa w realizacji zadań z zakresu rozwoju regionalnego jest oddziaływanie na przedsiębiorczość innych podmiotów. Skuteczność tego oddziaływania oraz w konsekwencji sposób funkcjonowania regionalnych struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego zależą natomiast od czynników takich jak np. ilość partnerów i ich dojrzałość instytucjonalna, kultura organizacyjna i osobowości liderów decydujących o kierunkach polityk realizowanych z poziomu regionu oraz ukształtowane przez dziesięciolecia modele relacji społeczno-przestrzennych.

Omówiony wcześniej katalog partnerów samorządu województwa był istotnym punktem odniesienia dla autorów strategii rozwoju regionalnego obowiązujących w badanych regionach. W treści strategii „Śląskie 2030” za kluczowych partnerów wdrażania strategii uznano bowiem kolejno: jednostki samorządu lokalnego województwa śląskiego i ich związki oraz stowarzyszenia (w tym np. Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego); Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię; administrację rządową, w szczególności Wojewodę Śląskiego; organizacje pozarządowe; instytucje kultury oraz środowiska twórcze; szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe; Katowicką Specjalną Strefę Ekonomiczną; środowiska gospodarcze oraz samorządy zawodowe; samorządy innych województw oraz partnerów współpracy transgranicznej i międzyregionalnej; kościoły i związki wyznaniowe. Można zauważyć, że w zaprezentowanym powyżej katalogu rozwinięto przepisy art. 12 u.s.w., zachowując jednocześnie co do zasady kolejność wymieniania

partnerów samorządu województwa zaproponowaną przez ustawodawcę. W wykazie partnerów Samorządu Województwa Lubelskiego zawartym w strategii „Lubelskie 2030” na pierwszym miejscu wymieniono natomiast administrację rządową (w tym ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego oraz agencje państwowe), a następnie instytucje i podmioty sektora społecznego oraz sektora gospodarczego (w tym m.in. klastry, grupy producentów, instytucje otoczenia biznesu i izby gospodarcze), instytucje badawczo rozwojowe, a także samorządy lokalne (m.in. z wyszczególnieniem gmin tworzących miejskie obszary funkcjonalne). Podobne grupy podmiotów zostały zamieszczone w zwięzłym wykazie (również bazującym na treści art. 12 u.s.w.) zamieszczonym w strategii „Pomorskie 2030”.

Identyfikację partnerów samorządu regionalnego we wdrażaniu strategii rozwoju warto uzupełnić odwołaniem do wybranych zasad zawartych w strategii „Pomorskie 2030” oraz „Lubelskie 2030”. W strategii „Pomorskie 2030” za pierwszą z zasad horyzontalnych strategii uznano bowiem zasadę wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa, oznaczającą m.in., że „w procesie realizacji Strategii należy wzmacniać współpracę podmiotów, która prowadzi do zintegrowanej i uzgodnionej realizacji inicjatyw rozwojowych, do poprawy koordynacji podejmowanych działań, a także do zwiększonej efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, z uwzględnieniem zaangażowania w procesy decyzyjne i wykonawcze partnerów społecznych i gospodarczych (w tym przedstawicieli przedsiębiorców, nauki i sektora pozarządowego)” (*Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030*: 69). Natomiast w strategii „Lubelskie 2030” zasada wieloszczeblowego zarządzania i zintegrowanych projektów, zakładająca m.in. „podejmowanie skoordynowanych działań i inwestycji prorozwojowych realizowanych przez różne podmioty i finansowanych z różnych źródeł w celu zapewnienia ich komplementarności i znacznej wartości dodanej”, została uznana za jedną z pięciu zasad wdrażania strategii (*Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego do roku 2030*: 163)³¹.

W toku badań terenowych zrealizowanych na potrzeby niniejszej pracy na terenie badanych regionów przeprowadzono 88 pogłębionych wywiadów (30, 29 i 29 wywiadów na obszarze, odpowiednio, województwa lubelskiego, pomorskiego i śląskiego). Chcąc zapewnić

³¹ Podejmując próbę osadzenia powyższych definicji w ramach teoretycznych koncepcji zarządzania wieloszczeblowego opisanych w rozdziale 2., można odnieść się np. do pól analitycznych nakreślonych przez Alcantarę i in. (2016), Schmittera (2004) oraz Piattoni (2010). Należy uznać, że przynajmniej częściowo mieści się w nich definicja zawarta w strategii „Pomorskie 2030”. Dotyka ona bowiem problemu roli partnerów społeczno-gospodarczych w realizacji zaplanowanych działań i tym samym można ją przyporządkować do osi dotyczącej relacji na linii państwo-społeczeństwo i typu II struktur zarządzania wieloszczeblowego na schemacie opracowanym przez Piattoni (2010, patrz str. 12). Definicję zawartą w strategii „Lubelskie 2030” trudno umiejscowić w powyższych ramach i należy ją uznać za bardziej techniczną oraz rozwijającą opis zasady partnerstwa, która również została włączona do zasad wdrażania tego dokumentu.

właściwe zróżnicowanie respondentów, a także proporcje pomiędzy partnerami z sektora publicznego oraz pozostałych sektorów, odbyto 45 rozmów z przedstawicielami j.s.t. na różnych poziomach oraz instytucji metropolitalnych, jak również przeprowadzono 43 wywiady z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców (10 wywiadów), sektora społecznego (18), uczelni wyższych (9) oraz mediów lokalnych i regionalnych (6). Zasady doboru rozmówców zostały wywiedzione z ram teoretycznych koncepcji zarządzania wieloszczeblowego opisanych w rozdziale 2. (w szczególności zob. tabl. 5.), gdzie kolejni autorzy dostrzegają znaczenie podmiotów spoza sektora publicznego w funkcjonowaniu struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego. Zasady te wpisują się również w katalog podmiotów z art. 12 u.s.w.³².

Charakterystykę partnerów instytucjonalnych w realizacji zadań samorządu regionalnego warto wpisać w szerszy kontekst oddolnego umocowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego (wątek ten sygnalizowano w podrozdziale 3.5.). Z przepisów ustrojowych, jak również rozmów z przedstawicielami urzędów marszałkowskich (wywiady P01, P24, L06, K05), można wywieść dominującą tezę, zgodnie z którą do przedstawicieli samorządów na poziomie miast i gmin w pierwszej kolejności należy bezpośrednie włączanie obywateli we współdecydowanie o sprawach lokalnych społeczności, a także angażowanie ich w struktury i procesy zarządzania wieloszczeblowego. Opierając się na powyższej konkluzji i idąc krok dalej, można zatem stwierdzić, że legitymizacja społeczna wielopoziomowych mechanizmów decyzyjnych w poszczególnych regionach jest warunkowana sposobem, w jaki mieszkańcy i reprezentanci sektora społecznego postrzegają funkcjonowanie demokracji lokalnej.

W trakcie badań terenowych realizowanych na obszarze województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego przeprowadzono łącznie 18 wywiadów – odpowiednio 6, 5 i 7 w każdym z wymienionych regionów – z przedstawicielami sektora społecznego, a także z reprezentantem wspólnoty mieszkaniowej oraz zarządcą nieruchomości, w przeważającej części ograniczającymi swoje działania do skali miasta i gminy (za wyjątkowo szeroki na tym tle należy uznać zasięg przestrzenny działań przedstawicieli wojewódzkich rad działalności pożytku publicznego; dalej jako w.r.d.p.p.). Respondentami, obok członków w.r.d.p.p., byli przedstawiciele ruchów miejskich oraz organizacji pozarządowych i podmiotów pełniących rolę partnerów w projektach rewitalizacyjnych³³. Z rozmów z nimi można wyciągnąć szereg

³² W trakcie prac badawczych przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami wszystkich grup podmiotów zidentyfikowanych w art. 12 ust. 1 u.s.w., z wyjątkiem administracji rządowej. Mimo podjętych prób niemożliwe okazało się zarówno przeprowadzenie wywiadów, jak i uzyskanie odpowiedzi pisemnych od wojewodów lub przedstawicieli urzędów wojewódzkich.

³³ W rozmowach z przedstawicielami władz miast i gmin respondenci często z własnej inicjatywy podkreślali, że programy i przedsięwzięcia rewitalizacyjne były zagadnieniami najszerzej na tle innych działań samorządów

wniosków, stanowiących ważny kontekst dla przeprowadzonych w podrozdziałach 4.4. i 5.3. analiz konstrukcji systemów zarządzania wieloszczeblowego w ujęciach regionalnym i metropolitalnym.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na częste wśród rozmówców i mające różną genezę postawy oraz emocje wyczerpania, wycofania i zniechęcenia, będące rezultatem wybranych aspektów działalności na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych (wywiady L19, P09, P18, P27, S11, S15, S20). Należy też zaznaczyć, że w omawianych poniżej przykładach podnoszone przez rozmówców kwestie w różnym stopniu wpływają na chęć ich społecznego zaangażowania i współpracy z partnerami, a także, że stanu uchwyconego w trakcie badania nie należy traktować jako niemożliwego do zmiany na przestrzeni czasu³⁴.

Przedstawiciele ruchów miejskich oraz organizacji pozarządowych z Gdańska, Lublina oraz Katowic odnosili się krytycznie do metod działania władz tych miast oraz urzędów, które m.in. przejmują niektóre pomysły społeczników, uznając je za swoje i nie informując o tym opinii publicznej (wywiady P27, L09, L25, S20)³⁵. Za trafne podsumowanie wypowiedzi tej grupy respondentów można uznać słowa długoletniego przedstawiciela Pomorskiej Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, który w następujący sposób opisał dominującą jego zdaniem postawę władz regionalnych i miejskich w odniesieniu do współpracy z partnerami z sektora pozarządowego: „(...) jest parę takich elementów, dosyć istotnych, które definiują ją, nie od strony akademickiej, tylko od strony funkcjonalnej. I pierwszy i podstawowy punkt tej definicji jest taki, że jeżeli coś stanowi dla mnie interes, dla mnie jako przedstawiciela, na przykład, poprzez samorząd, przedstawiciela danego środowiska lokalnego, czyli jestem prezydentem, wójtem, starostą, to ja patrzę przez swój interes. I tu, uwaga, to nie jest tożsame z interesem mieszkańców, których reprezentuję. Tylko, po pierwsze, to musi..., to ja muszę w tym widzieć mój, szeroko pojęty interes. – RG: Czyli te osoby, które pełnią te funkcje w organach, patrzą przez pryzmat swojego interesu, a nie... – P18: Tak, swojego, a za chwilę starają się go redefiniować... Żeby, na zewnątrz, nie wyglądało to, że to jest ich interes” (wywiad P18)³⁶.

konsultowanymi z mieszkańcami i wymagającymi ich aktywnego zaangażowania (wywiady S07, L10, P04, P10). W związku z powyższym, biorąc pod uwagę wielkość próby respondentów i jednocześnie dążąc do uzyskania porównywalnych odpowiedzi, zdecydowano się ograniczyć w danym przedmiocie zakres badania do obszaru działań z zakresu rewitalizacji.

³⁴ Jako przykład można w tym miejscu wskazać ocenę działań w zakresie rewitalizacji realizowanych w Bytomiu, gdzie – w ocenie rozmówców (wywiady S06, S17, S26) – podejście nowych władz miasta do zadań w tym obszarze zmieniło się na korzyść poczynawszy od końca 2018 r. w zestawieniu z wcześniejszymi inicjatywami i decyzjami zapadającymi w Urzędzie Miejskim w Bytomiu.

³⁵ Sam fakt wdrożeń ich pomysłów – nawet w ograniczonym zakresie – osoby te uznają jednocześnie za swoje sukcesy, zdając sobie sprawę z uwarunkowań, w których podejmują swoją działalność.

³⁶ Powyższą wypowiedź, uznając ją za reprezentatywną dla danej grupy respondentów, warto osadzić w kontekście pól wielowymiarowej analizy relacji społeczno-przestrzennych zidentyfikowanych przez Jessopa (2016b; zob. str.

Wnioski z rozmów z przedstawicielami organizacji pozarządowych, mających status partnerów w realizacji projektów rewitalizacyjnych (wywiady L07, L19, L29, P03, P09, P17, S08, S26), potwierdzone spostrzeżeniami członków innych organizacji (wywiady L09, L25, P27), uprawniają natomiast do stwierdzenia, że model komunikacji z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi, a także ich wpływ na kierunki działania władz publicznych w tym obszarze, nie wyróżniają się pozytywnie na tle innych procesów konsultacyjnych prowadzonych przez samorządy lokalne. W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na głosy przedstawicieli dwóch organizacji pozarządowych, dla których zaangażowanie w przygotowanie lub realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych przyniosło rozczarowujące, zgoła odmienne od zakładanych, efekty. W pierwszym przypadku (wywiad L19) była to utrata szansy na powstanie nowej siedziby organizacji i wycofanie się ze złożenia wniosku o dofinansowanie projektu wpisanego do gminnego projektu rewitalizacji. W drugim natomiast chodziło m.in. o straty finansowe, poniesione osobiście i nie z własnej winy przez osoby kierujące organizacją (wywiad P09). Przedstawiciele organizacji pozarządowych – również tych zaangażowanych w działania rewitalizacyjne – często wskazywali też na niezrozumiałą dla nich i nieadekwatną do specyfiki ich działalności konstrukcję przepisów prawnych dotyczących tzw. „trzeciego sektora” (wywiady L07, P03, P09, P17, S11, S22).

Zaprezentowane powyżej najważniejsze przekrojowe wnioski z rozmów z przedstawicielami sektora społecznego w badanych regionach są istotne dla tematyki niniejszej pracy, ponieważ określona – raczej negatywna – ocena ram instytucjonalnych, w jakich funkcjonuje sektor pozarządowy, może utrudniać jego przedstawicielom wchodzenie z innymi partnerami w relacje, które są konieczne do budowania trwałych struktur zarządzania wieloszczeblowego. Jest to szczególnie istotne w kontekście funkcjonowania struktur z udziałem samorządu regionalnego. Tak samo bowiem jak organizacje pozarządowe, działające w skali lokalnej, nie są partnerem pierwszego wyboru dla tego szczebla samorządu, tak też inaczej zdefiniowane cele działania oraz ograniczone zasoby po stronie organizacji, działających w obrębie miast lub dzielnic, uniemożliwiają zwykle podejmowanie przez nie inicjatyw w szerszej skali (np. regionu lub jego części). Jeżeli już jednak do nich dochodzi, są one obarczone doświadczeniami opisanymi powyżej.

28 w podrozdziale 1.6.). Opisywana postawa przedstawicieli władz publicznych może być w tym wypadku przypisana do pola dotyczącego wyłącznie pojęcia terytorium, gdzie państwo (region lub miasto) jest uznawane za podmiot sprawujący władzę na terytorium o określonych granicach. Traktowanie tego wymiaru relacji społeczno-przestrzennych jako dominującego może ograniczać lub uniemożliwiać włączanie do regionalnych dyskursów innych aspektów relacji, ważnych dla szerokiego spectrum podmiotów.

4.3. Charakterystyka badanych regionów

Jak kilkakrotnie wskazano we wcześniejszych fragmentach, badania terenowe prowadzone na potrzeby niniejszej pracy odbyły się na terenie województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego. Przed dokonaniem charakterystyki tych regionów warto jednak zatrzymać się krótko na omówieniu studium przypadku (ang. *case study*) jako metodologii umożliwiającej zrealizowanie celów oraz weryfikację hipotez badawczych postawionych na początku rozprawy. Metodologia ta została rozwinięta przy wykorzystaniu jakościowych metod prowadzenia badań w naukach społecznych, gdzie zgromadzony empirycznie materiał służy ocenie analizowanych zjawisk, struktur, procesów i relacji. W niniejszym opracowaniu materiał poddany analizie w ramach każdego z przypadków (tj. regionów) stanowiły transkrypcje przeprowadzonych wywiadów. Zgromadzenie tego materiału nie byłoby jednak możliwe bez obserwacji uwarunkowań, w jakich funkcjonują badani aktorzy. Składają się na nie m.in. relacje i zależności pomiędzy tymi aktorami i strukturami, w jakich działają, oraz kształtujące je zdarzenia i narracje. Innymi metodami wykorzystanymi w trakcie realizacji badań w terenie, jak i przy konstruowaniu opisu poszczególnych przypadków, były analiza treści aktów prawnych i dokumentów strategicznych, desk research oraz elementy analizy statystycznej.

Podjmując próbę uchwycenia specyfiki regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego przyjęto podejście indukcyjne. Ogólny obraz regionalnych układów relacji społeczno-przestrzennych i modeli zarządzania wieloszczeblowego został zbudowany na bazie wypowiedzi respondentów, którzy – w oparciu o podobne zestawy pytań – wskazywali kluczowe ich zdaniem cechy układów i modeli. Na gruncie epistemologii zastosowano natomiast podejście interpretacyjne, zgodnie z którym wiedza o danym przedmiocie badania jest konstruowana w oparciu o subiektywnie interpretowane relacje społeczno-przestrzenne, co z kolei idzie w parze z konstruktywizmem ontologicznym, który zakłada, że świat konstryuuje się w podlegających zmianom w czasie i zróżnicowanych przestrzennie relacjach międzyludzkich, będących przedmiotem ciągłego odkrywania przez badaczy (Carpendale 2008, Gray 2014, O’Gorman i MacIntosh 2015, Zboroń 2009). W powyższym kontekście można zatem uznać, że pojęcia regionu, metropolii czy też opisane modele struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego są w przeprowadzonych studiach przypadku efektem dyskursów występujących w analizowanych przestrzeniach (Fricke i Gualini 2018).

Flyvbjerg (2011), definiując studium przypadku, przywołuje hasło ze słownika Merriam-Webster (*Case study* 2021)³⁷, gdzie tę metodologię badawczą opisano jako „intensywną analizę danej jednostki (osoby lub społeczności), uwypuklającą czynniki wpływające na jej rozwój, w odniesieniu do otoczenia w jakim ta jednostka funkcjonuje”. Każdy z elementów powyższej definicji można powiązać z założeniami strategiczno-relacyjnej analizy stosunków społeczno-przestrzennych oraz procesów zarządzania wieloszczeblowego i metazarządzania, gdzie pod uwagę brane są czynniki takie jak indywidualne interesy i strategie badanych aktorów oraz ich zmienność w czasie (Jessop 2016a, 2016b). Charakteryzując studium przypadku jako metodologię badawczą, Flyvbjerg (2006) podkreśla m.in. fundamentalne znaczenie analizy konkretnych przypadków (osadzonej w różnych kontekstach) dla procesów gromadzenia wiedzy przez człowieka. Autor ten zwraca uwagę na dwa istotne z perspektywy badacza aspekty prowadzenia studiów przypadku, biorące się z ich bliskości do realnie występujących zdarzeń, jak i do bogactwa detali, które można odkryć i następnie przedstawić przy wykorzystaniu omawianej metodologii. Po pierwsze, prowadzenie studiów przypadku jest istotne dla rozwijania zniuansowanego oglądu rzeczywistości, w tym poglądu, że ludzkie zachowania nie mogą być uznawane tylko za rezultat przyjętych reguł i teorii. Po drugie, studia przypadku należy traktować jako kluczowe doświadczenie w procesach uczenia się i rozwoju umiejętności badaczy. Studium przypadku jako określone podejście do prowadzenia studiów regionalnych może zatem pomóc badaczom w udzieleniu odpowiedzi na pytanie o ich rolę w procesach konstruowania przestrzeni regionalnych i metropolitalnych lub też prowokować do stawiania nowych problemów badawczych (Paasi i Metzger 2017).

„Analiza danego przypadku sama w sobie stanowi rezultat badania” stwierdza w innym miejscu Flyvbjerg (2006: 238), odnosząc się do zarzutów dotyczących trudności z formułowaniem podsumowań badań realizowanych z wykorzystaniem metodologii studium przypadku. Środkami służącymi zdaniem tego autora do zbudowania narracji, ułatwiającej wyjście z pułapki dążenia za wszelką cenę do generalizacji wniosków z badania, staje się prezentowanie zróżnicowanych, złożonych i czasami sprzecznych poglądów rozmówców, jak również unikanie łączenia przypadków z koncepcjami teoretycznymi zamykającymi się w jednej tylko specjalności akademickiej. Tak skonstruowana narracja ma pomóc w pozostawieniu wyników badań otwartymi na różne interpretacje (Flyvbjerg 2006).

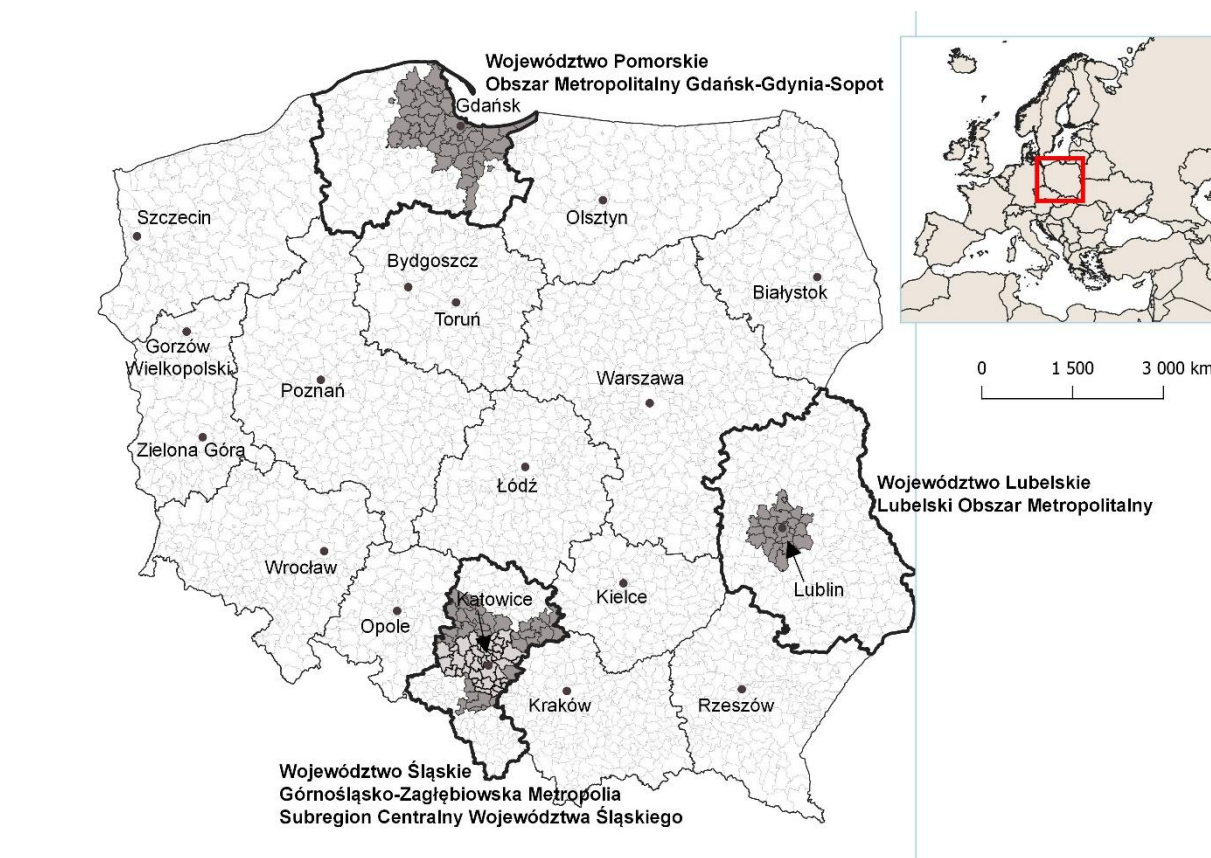
³⁷ W niniejszym tekście jako datę publikacji przywołano rok 2021, co może wskazywać na niespójność z datą publikacji Flyvbjerga z 2011 roku. Treść definicji studium przypadku w słowniku internetowym Merriam-Webster pozostaje jednak niezmienną od 2009 roku, dlatego w pracy umieszczono datę nowego wydania słownika.

Cytowany tu autor (Flyvbjerg 2006) odnosi się wreszcie do stojących przed badaczami dylematów dotyczących zasad wyboru przypadków uwzględnianych w badaniach i odpiera argumenty sugerujące, że opisywana metodologia nie pozwala na rzetelną weryfikację hipotez badawczych oraz że nie przyczynia się ona do rozwoju koncepcji teoretycznych. Flyvbjerg (2006) wyodrębnia dwa typy strategii selekcji przypadków: selekcji losowej oraz selekcji opartej na informacjach zgromadzonych przez badacza przed podjęciem decyzji o wyborze konkretnych kazusów. Celem pierwszej z nich jest uniknięcie stronniczości przy doborze próby, której wielkość decyduje o możliwości formułowania ogólnych wniosków, a drugiej – maksymalizacja użyteczności spodziewanych do uzyskania informacji z niewielkiej liczby przypadków. W niniejszej pracy zastosowano drugą z wymienionych strategii, w ramach której Flyvbjerg (2006) wyróżnia dodatkowo cztery podtypy przypadków: ekstremalne (znacznie odbiegające od normy), maksymalnie zróżnicowane, krytyczne, a także paradygmatyczne. W tej rozprawie zdecydowano się na przeprowadzenie trzech studiów przypadku, uznając że taka liczba pozwoli na wykonanie odpowiednio pogłębionej analizy dotyczącej każdego z wybranych regionów, dając jednocześnie szansę na dostrzeżenie znacznie szerszych możliwości interpretacyjnych niż miałyby to miejsce w przypadku wyboru dwóch województw.

Charakterystyka wybranych regionów wpisuje się w cele selekcji opartej na wyborze maksymalnie zróżnicowanych przypadków, jak i przypadków krytycznych. Decydując się na zbadanie województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego, uznano bowiem, że czynniki takie jak położenie geograficzne (ryc. 9.), wpływ procesów i struktur długiego trwania (Churski i in. 2020, Gorzelak 2003, Hryniewicz 2017), struktura gospodarki, charakter układu przestrzennego, jak również zaawansowanie procesów instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej będą warunkowały treść odpowiedzi udzielanych przez respondentów, wpływając jednocześnie na przebieg procesu badawczego, jak i na uzyskane wyniki, co odpowiada celowi doboru możliwie zróżnicowanych przypadków (pełna charakterystyka regionów wybranych do analizy, uwzględniająca większość z powyższych czynników, a także szereg dodatkowych elementów i wskaźników, została przedstawiona w tabl. 11.). Ambicją autora tej pracy było również dokonanie wyboru przypadków o charakterze krytycznym dla przyjętego tematu, tj. takich, które mają w założeniu pozwolić na jednoznaczne potwierdzenie lub odrzucenie hipotez postawionych w początkowej fazie badań oraz pozyskanie w terenie informacji, które umożliwią odniesienie wniosków z analizy danych przypadków do zjawisk, procesów czy też instytucji występujących na obszarach niebadanych regionów (Flyvbjerg 2006). Pierwsza hipoteza, zgodnie z którą działania samorządów regionalnych w różnym

zakresie i w odmienny sposób realizują założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, miała zatem zostać zweryfikowana poprzez dobór przypadków o odmiennym charakterze i jednocześnie reprezentatywnych dla szerszej grupy przypadków, a druga – zakładająca, że działania samorządów regionalnych związane z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur metropolitalnych odpowiadają założeniom koncepcji zarządzania wieloszczeblowego – dzięki wyborowi regionów o różnych tradycjach współpracy metropolitalnej (Krukowska i Lackowska 2016).

Ryc. 9. Województwa lubelskie, pomorskie i śląskie na mapach Polski i Europy



Źródło: Opracowanie własne

Biorąc pod uwagę procesy długiego trwania, należy stwierdzić, że tereny należące obecnie do województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego znalazły się po różnych stronach granicy urbanizacji i modernizacji średniowiecznej: procesy te objęły współczesne ziemie Śląska, omijając Lubelszczyznę i, przebiegając umownie wzdłuż linii Wisły, przecięły obszar obecnego województwa pomorskiego (Gorzela 2016). Hryniewicz (1996, 2017) zauważa z kolei, że występowanie instytucji kapitalistycznych było charakterystyczne dla ziem Śląska w XVI i XVII w., tj. w okresie kształtowania się dualizmu agrarnego w Europie, czego nie można powiedzieć o północnej i wschodniej części Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Można

natomiast uznać, że utrwalaniu i uwypuklaniu się różnic pomiędzy obszarami państwa polsko-litewskiego sprzyjał fakt, że dopiero w momencie jego upadku pod koniec XVIII w. nasiliły się procesy narodotwórcze, których symbolami było uchwalenie Konstytucji 3 maja i Uniwersału połanieckiego (Porter-Szűcs 2021). W XIX wieku tereny obecnego województwa śląskiego, w przeciwieństwie do dwóch pozostałych regionów uwzględnionych w studiach przypadku, były włączone w procesy rozwoju przemysłowego w Europie oraz sieć kolei żelaznych umożliwiającą skomunikowanie tych obszarów z Zagłębiem Ruhry czy też Beneluksem (Landes 2015). Pod koniec XIX Ślązacy, tak samo jak mieszkańcy Warszawy i Łodzi, należeli do cywilizacji przemysłowej podobnie jak osoby zamieszkujące Berlin czy Paryż (Porter-Szűcs 2021). Pogłębianiu się procesów różnicowania przestrzeni od końca XVIII do początku XX w. sprzyjał z kolei fakt znajdowania się ziem należących obecnie do województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego w granicach różnych zaborów oraz państw zaborczych.

Biorąc pod uwagę strukturę gospodarek poszczególnych regionów, województwo lubelskie wyróżnia się na tle innych regionów w kraju m.in. wyższym udziałem sektora rolniczego, przemysłu wydobywczego oraz wybranych branż przetwórstwa przemysłowego; województwo pomorskie – znaczeniem gospodarki morskiej, turystyki czy też branży petrochemicznej i drzewno-meblarskiej, przy jednoczesnym znaczeniu sektorów takich jak logistyka oraz nowoczesne usługi dla biznesu; a śląskie – przede wszystkim istotnym (na poziomie 6,9% w roku 2017 przy niemal 3 pp więcej w roku 2000) udziałem sektora górnictwa w gospodarce regionu, jak również wartością sprzedaną przemysłu. Znaczący udział sektorów rolnictwa oraz górnictwa należy uznać, odpowiednio na Lubelszczyźnie i na Śląsku, za dominujące problemy regionalnych gospodarek. Warto dodać, że w obowiązujących na terenie trzech badanych województw strategiach rozwoju regionalnego istotną wagę przywiązano do problemów zróżnicowania potencjałów i zasobów występujących w różnych częściach tych obszarów, zakładając jednocześnie podejmowanie działań mających na celu niwelowanie nierówności regionalnych w zakresie np. dostępności do usług publicznych (*Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego...* 2021, *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego...* 2021, *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego...* 2020). Identyfikowanie na terenie regionów obszarów strategicznej interwencji, której kierunki są wyznaczane przez krajową strategię rozwoju regionalnego, jak i uwzględnienie specyficznych potrzeb regionów, to przejawy ukierunkowanego terytorialnie podejścia do prowadzenia polityki regionalnej.

Regiony wybrane do przeprowadzenia studiów przypadku cechuje również odmienny charakter systemu osadniczego, jak i zakres instytucjonalizacji form współpracy

metropolitalnej (tabl. 11.). W województwie lubelskim – regionie z najniższym wskaźnikiem urbanizacji w kraju – współpraca ta jest skupiona wokół najważniejszego w regionie i położonego centralnie ośrodka tj. Lublina (więcej nt. genezy współpracy i zakresu działań realizowanych w skali metropolitalnej w badanych regionach w rozdz. 5.). W województwie pomorskim zasięg urbanizacji wyznacza strefa oddziaływania rdzenia obszaru metropolitalnego, tj. Gdańska, Sopotu i Gdyni, a położony w północno-wschodniej części regionu i zajmujący niewiele ponad jedną trzecią jego powierzchni Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot jest przestrzenią koncentracji procesów rozwojowych.

Wyjątkowy na tle wszystkich regionów w kraju układ osadniczy (determinujący również potrzebę podejmowania szeroko zakrojonej współpracy pomiędzy j.s.t.) cechuje województwo śląskie, które jest też obszarem o najwyższym wskaźniku urbanizacji w Polsce. W centrum tego regionu znajduje się czternaście miast na prawach powiatu, tworzących – z wyjątkiem Jaworzna – wraz z sąsiednimi samorządami Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią (dalej jako GZM), czyli funkcjonujący od 2017 r. i jedyny w Polsce związek metropolitalny utworzony na mocy dedykowanej ustawy. Województwo śląskie jest dodatkowo podzielone na cztery obszary prowadzenia polityki rozwoju. Obok Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii są to Aglomeracja Bielska, Aglomeracja Częstochowska i Aglomeracja Rybnicka. Ze względu na wielkość regionu, a także mnogość problemów zachodzących na styku funkcjonowania wybranych miast, gmin i związku metropolitalnego, badania terenowe na potrzeby niniejszej pracy realizowano w gminach położonych na terenie Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, którego obszar obejmuje również j.s.t. wchodzące w skład GZM.

Zróznicowanie regionów uwzględnionych w studiach przypadku uwidacznia się także w szeregu wskaźników odnoszących się do społecznych, gospodarczych oraz instytucjonalnych czynników rozwoju regionalnego. Przy konstrukcji połowy ze wskaźników uwzględnionych w tabl. 11. odwołano się dodatkowo do (łącznie) ponad trzydziestu parametrów, pozwalających szczegółowo opisać sytuację regionów w wybranych kategoriach z odniesieniem do pozostałych regionów w Polsce, a miejscami – również regionów w Europie (zob. przypisy na dole strony). Na podstawie zestawienia danych dotyczących wskaźników dla badanych regionów (tj. Regionalnego Wskaźnika Postępu Społecznego, Europejskiego Wskaźnika Konkurencyjności Regionów, Europejskiego Wskaźnika Jakości Rządzenia³⁸, współczynnika

³⁸ Regionalny Wskaźnik Postępu Społecznego (*European Social Progress Index*) obejmuje następujące wymiary i komponenty: podstawowe potrzeby ludzkie (odżywianie i podstawowa opieka medyczna, woda i kanalizacja, sytuacja mieszkaniowa, bezpieczeństwo osobiste), fundamenty dobrobytu (dostęp do podstawowej wiedzy, dostęp do technologii informacyjnych i komunikacyjnych, zdrowie i dobra kondycja, jakość środowiska) oraz szanse i

aktywności zawodowej i stopy bezrobocia, wskaźnika wykorzystania kolei oraz indeksu kapitału społecznego³⁹), województwo lubelskie należy uznać za region zajmujący średnio 13 miejsce na tle pozostałych województw w kraju, województwo pomorskie zajmuje średnio 2 miejsce w zestawieniu z innymi regionami, a województwo śląskie plasuje się na miejscu 9. Również w tym kontekście wybór do analizy województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego wpisuje się w strategię selekcji maksymalnie zróżnicowanych przypadków, zgodnie z kryteriami opisanymi przez Flyvbjerga (2006). Do podobnych wniosków prowadzi też zestawienie instrumentów wsparcia dedykowanego wybranym województwom z poziomu Unii Europejskiej oraz kraju, jak i porównanie dominujących obrazów tych województw w krajowym dyskursie politycznym oraz medialnym.

możliwości (prawa osobiste, wolność osobista i wolność wyboru, tolerancja i włączenie społeczne, dostęp do zaawansowanej edukacji). Europejski Wskaźnik Konkurencyjności Regionów (*European Regional Competitiveness Index*) składa się z trzech wymiarów: podstawowego (instytucje, stabilność makroekonomiczna, infrastruktura, zdrowie, podstawowa edukacja), efektywnościowego (wyższa edukacja i kształcenie ustawiczne, wielkość rynku) oraz innowacyjnego (gotowość technologiczna, dojrzałość biznesu, innowacje). Europejski Wskaźnik Jakości Rządzenia (*European Quality of Government Index*) opiera się z kolei na trzech filarach: jakości, bezstronności i korupcyjności. Opracowanie każdego z opisanych powyżej wskaźników należy do kompetencji Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO).

³⁹ Indeks Kapitału Społecznego został w strategii „Pomorskie 2030” (2021) uznany za jeden z dwóch wskaźników kontekstowych dla realizacji celu dokumentu pn. „Kapitał społeczny”. Jak wskazano w treści strategii, „na indeks składają się wskaźniki dotyczące: NGOs, uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych, czytelnictwa, wydatków j.s.t. na kulturę, aktywności sportowej, odpisu 1% PIT oraz prężności demograficznej” (*Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego...* 2021: 98). Konstruując na potrzeby niniejszej pracy indeks kapitału społecznego, uwzględniono następujące wskaźniki: wyjścia do kina na 1000 ludności, suma członków w organizacjach pozarządowych na 1000 mieszkańców, członkowie klubów sportowych na 1000 mieszkańców, wydatki j.s.t. na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców, przyrost naturalny na 1000 mieszkańców, liczba organizacji pozarządowych uprawnionych do otrzymania środków z 1% na 1000 mieszkańców. Województwo pomorskie, obok województw dolnośląskiego, małopolskiego i mazowieckiego znalazło się w grupie regionów z najwyższym indeksem (przedział 4,9-5,9), województwo śląskie – w umownej drugiej grupie w przedziale 7,0-9,7 m.in. z województwem wielkopolskim oraz łódzkim, a województwo lubelskie – w trzeciej (11,0-11,4) wraz z województwem warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim, przed województwem świętokrzyskim z najgorszym wynikiem na poziomie 14,7.

Tabl. 11. Profile społeczno-gospodarcze oraz znaczenie badanych regionów w krajowej polityce regionalnej

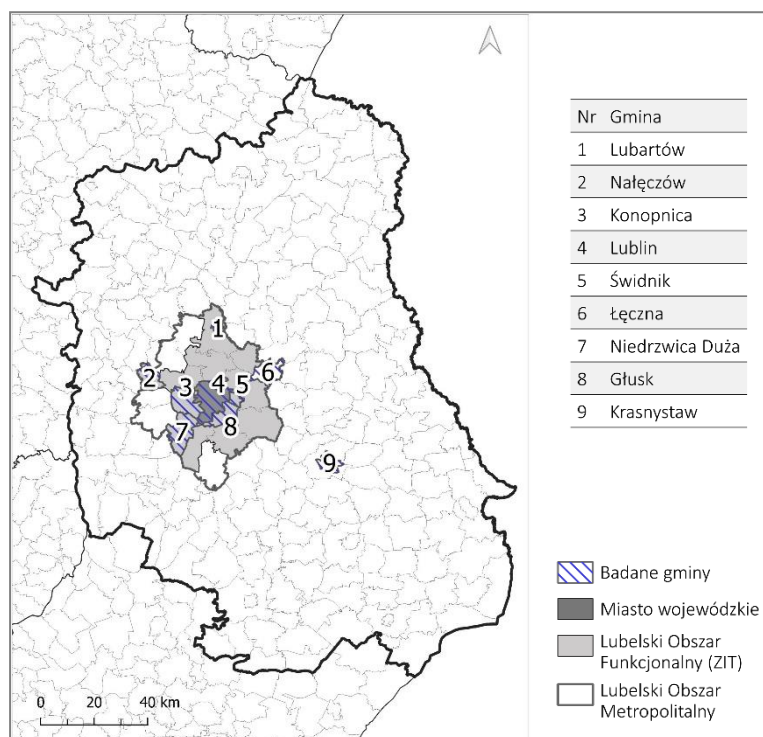
Elementy charakterystyki regionów	Regiony uwzględnione w badaniach terenowych		
	Województwo lubelskie	Województwo pomorskie	Województwo śląskie
Powierzchnia	25 123 km ² (3 w kraju)	18 323 km ² (8 w kraju)	12 333 km ² (14 w kraju)
Liczba ludności	2,1 mln (10 w kraju)	2,3 mln (7 w kraju)	4,5 mln (2 w kraju)
Procent PKB kraju (2018)	3,7% Pozycja na tle polskich regionów (17): 11	5,9% Pozycja na tle polskich regionów (17): 7	12,3% Pozycja na tle polskich regionów (17): 2
Wysokość PKB na mieszkańca (2020)	Wysokość na tle polskich regionów (17): 17 Wysokość na tle regionów w UE (240): 228	Wysokość na tle polskich regionów (17): 5 Wysokość na tle regionów w UE: 181	Wysokość na tle polskich regionów (17): 4 Wysokość na tle regionów w UE: 173
Regionalny Wskaźnik Postępu Społecznego (2020)	Wysokość na tle polskich regionów (17): 8 Wysokość na tle regionów w UE (240): 175	Wysokość na tle polskich regionów (17): 2 Wysokość na tle regionów w UE (240): 148	Wysokość na tle polskich regionów (17): 10 Wysokość na tle regionów w UE (240): 180
Europejski Wskaźnik Konkurencyjności Regionów (2019)	Wysokość na tle polskich regionów (17): 13 Wysokość na tle regionów w UE (268): 209	Wysokość na tle polskich regionów (17): 5 Wysokość na tle regionów w UE (268): 182	Wysokość na tle polskich regionów (17): 2 Wysokość na tle regionów w UE (268): 170
Europejski Wskaźnik Jakości Rządzenia (2017)	Wysokość na tle polskich regionów (16): 15 Wysokość na tle regionów w UE (202): 147	Wysokość na tle polskich regionów (16): 1 Wysokość na tle regionów w UE: 105	Wysokość na tle polskich regionów (16): 10 Wysokość na tle regionów w UE: 137
Współczynnik aktywności zawodowej / Stopa bezrobocia (I kwartał 2021)	56,9% / 6,3% Wysokość na tle polskich regionów (16): 9 / 1	59,8% / 2,4% Wysokość na tle polskich regionów (16): 2 / 15	53,9% (14 na 16) / 3,3% (14 na 16) Wysokość na tle polskich regionów (16): 14 / 12
Liczba podróży koleją na jednego mieszkańca (2019)	1,9 Wysokość na tle polskich regionów (16): 16	26,1 Wysokość na tle polskich regionów (16): 1	5,9 Wysokość na tle polskich regionów (16): 6
Odsetek osób w gospodarstwach domowych będących poniżej relatywnej granicy ubóstwa (2019)	17,5% Wysokość na tle polskich regionów (16): 6	6,2% Wysokość na tle polskich regionów (16): 16	9,1% Wysokość na tle polskich regionów (16): 13
Indeks kapitału społecznego (dane z lat 2018-2020)	Wysokość na tle polskich regionów (16): 13	Wysokość na tle polskich regionów (16): 4	Wysokość na tle polskich regionów (16): 10
Miejsce wybranych regionów w krajowej polityce regionalnej i dyskursie politycznym	Polska Wschodnia jako jeden z głównych obszarów w kraju zmagających się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi. Wsparcie dla Polski Wschodniej jako narzędzie wyrównywania szans i kształtowania sprawiedliwości terytorialnej. Konserwatywna Polska Wschodnia jako bastion poparcia programu Prawa i Sprawiedliwości.	Brak dedykowanego podejścia z poziomu krajowej polityki regionalnej. Region, a w szczególności Gdańsk – jego stolica, łączony z dziedzictwem Solidarności i Porozumień Sierpniowych. Województwo pomorskie jako matecznik Platformy Obywatelskiej i głoszonych przez tę partię liberalnych postulatów.	Śląsk jako jeden z głównych obszarów w kraju zmagających się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi. Transformacja Śląska jako symbol różnych wizji transformacji energetycznej państwa i konfliktów na linii państwo a różne grupy społeczne, a także pomiędzy różnymi grupami społecznymi, z udziałem silnych związków zawodowych.
Wybrane dedykowane instrumenty i mechanizmy wsparcia z poziomu Unii Europejskiej i kraju	Polska Wschodnia jako obszar strategicznej interwencji w KSRR 2030	Brak	Program dla Śląska umocowany w zapisach SOR, Śląsk jako obszar strategicznej interwencji w KSRR 2030

	Program Operacyjny Polska Wschodnia Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji		Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim.
Elementy strategicznej wizji rozwoju do 2030 roku	Racjonalne wykorzystywanie specyfiki społeczno-gospodarczej, zasobów środowiska i policentryczności sieci ośrodków miejskich.	Pomorskie jako region dobrobytu, rozwijający się w sposób trwały, efektywny, otwarty, spójny i innowacyjny.	„Zielone Śląskie”. Nowoczesny region europejski o konkurencyjnej gospodarce, będącej efektem odpowiedzialnej transformacji.
Elementy charakterystyki systemu osadniczego	Centralnie usytuowane największe miasto i stolica regionu (Lublin), skupiające wraz ze Świdnikiem główne funkcje rozwojowe. Przewaga ośrodków małych i średnich w strukturze sieci miejskiej z ich gęstością malejącą z zachodu na wschód. Najniższy wskaźnik urbanizacji w kraju.	Zhierarchizowana policentryczna sieć ośrodków osadniczych z rdzeniem obszaru metropolitalnego (Gdańsk, Gdynia, Sopot) jako dominującym ośrodkiem o znaczeniu ponadregionalnym. Największa koncentracja ośrodków osadniczych charakterystyczna jest dla północno-wschodniej części województwa.	Historycznie ukształtowana, policentryczna sieć ośrodków miejskich z podziałem na cztery obszary polityki rozwoju. Metropolia Górnośląsko-Zagłębiowska oraz Aglomeracje Bielska, Częstochowska i Rybnicka głównymi elementami systemu osadniczego. Najwyższy wskaźnik urbanizacji w kraju.
Dominujące problemy strukturalne i przestrzenne	Niekorzystna struktura (silnie dominujące rolnictwo) i niski poziom innowacyjności gospodarki. Wiele gmin zagrożonych marginalizacją społeczno-gospodarczą.	Zróżnicowania w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy subregionem metropolitalnym a pozostałą częścią województwa.	Niski współczynnik aktywności ekonomicznej ludności. Wysokie uzależnienie lokalnych rynków pracy od przemysłów tradycyjnych (przemysłu wydobywczego). Dysproporcje potencjału i aktywności gospodarczej różnych części regionu.
Charakterystyka instytucjonalnych form współpracy metropolitalnej	Nawiązana w 2015 roku współpraca lokalnych samorządów realizowana w oparciu o instrument ZIT i luźną formułę porozumienia pomiędzy samorządami, ewoluująca jednak w kierunku silniejszej formalizacji.	Funkcjonujące od 2015 r. Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, będące sukcesorem powstałego w 2011 r. Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego. Filarami współpracy instrument ZIT, projekty własne i działania zmierzające do utworzenia związku metropolitalnego.	Budowany od początku XXI w. w oparciu o formułę związków komunalnych i stowarzyszeń j.s.t. model współpracy pomiędzy samorządami i zarazem model realizacji polityki rozwoju regionalnego. Jedyne regiony w kraju z działającym w oparciu o regulację ustawową z 2017 r. związkiem metropolitalnym.
Kategorie i liczba respondentów uwzględnionych w badaniach	Przedstawiciele instytucji publicznych (15), organizacji społecznych (6), organizacji biznesowych (4), uczelni wyższych (3) oraz mediów (2).	Przedstawiciele instytucji publicznych (16), organizacji społecznych (5), organizacji biznesowych (3), uczelni wyższych (3) oraz mediów (2).	Przedstawiciele instytucji publicznych (16); organizacji społecznych (5), organizacji biznesowych (3), uczelni wyższych (3) oraz mediów (2).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Quality of Government Index (2017), European Regional Competitiveness Index (2019), European Social Progress Index (2020), GDP per capita... (2020), Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego... (2015), Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego... (2016), Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego (2016), Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego... (2021), Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego... (2021), Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego... (2020), Wskaźnik wykorzystania kolei (2021)

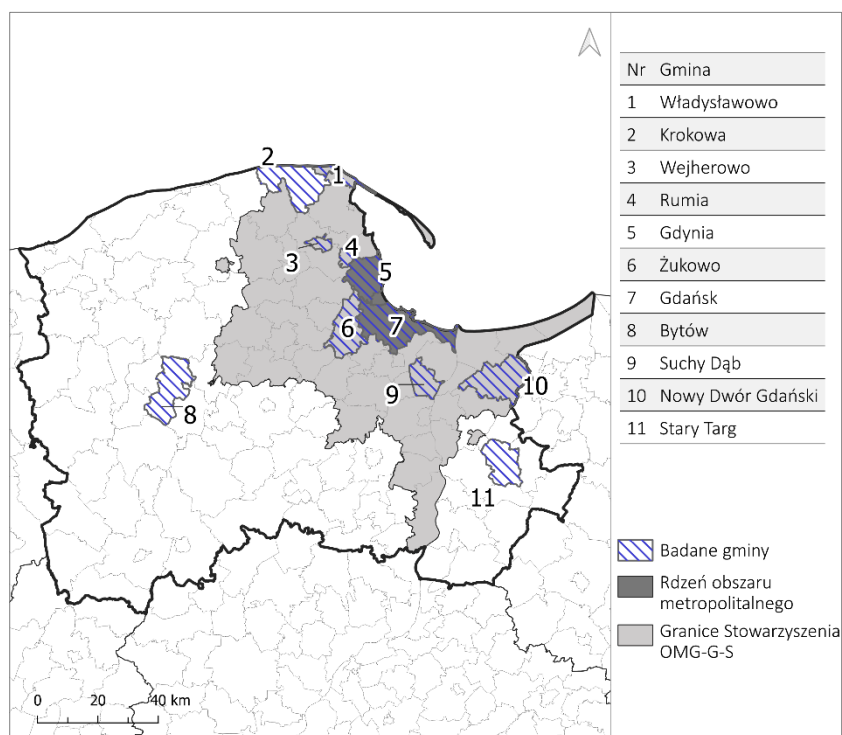
Mimo innej specyfiki sieci osadniczej (dostrzegając jednocześnie policentryczność układów metropolitalnych zarówno w przypadku województwa pomorskiego i śląskiego), w każdym z badanych regionów przyjęto podobne zasady dotyczące lokalizacji prowadzenia badań terenowych: pod uwagę były brane gminy i powiaty położone w różnych częściach (tj. w rdzeniu i kolejnych strefach oddziaływania), a także w niedalekim sąsiedztwie obszarów metropolitalnych (ryc. 10., 11. i 12.). Taki dobór gmin miał umożliwić identyfikację struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego oraz rzetelne zbadanie relacji społeczno-przestrzennych, występujących wewnątrz obszarów metropolitalnych, a także na styku obszarów metropolitalnych i pozostałych części regionu w kontekście zadań i polityk realizowanych z poziomu samorządu regionalnego oraz celów i kierunków krajowej polityki regionalnej.

Ryc. 10. Obszar prowadzenia badań terenowych na terenie województwa lubelskiego



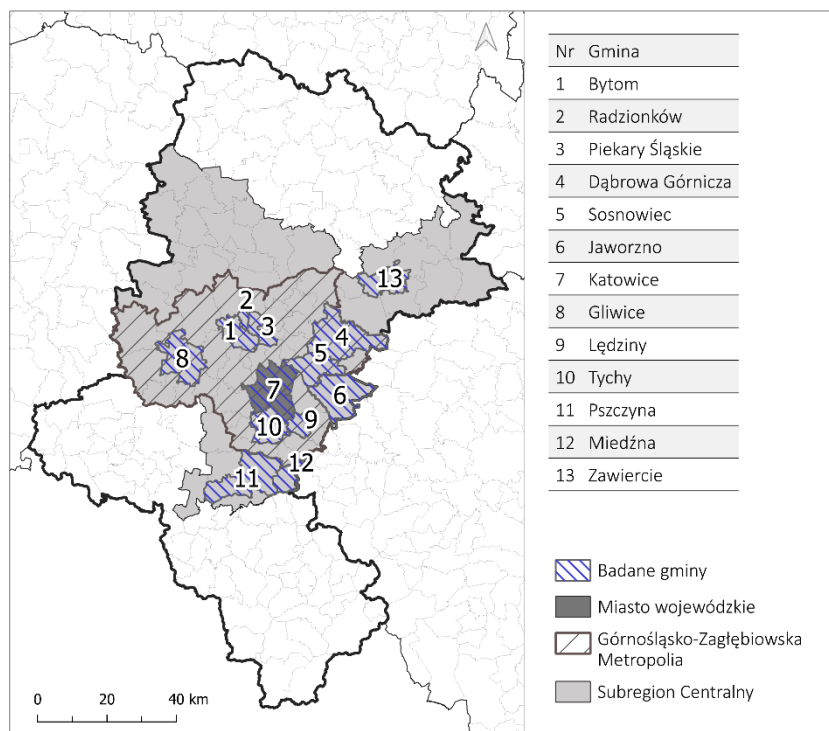
Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 11. Obszar prowadzenia badań terenowych na terenie województwa pomorskiego



Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 12. Obszar prowadzenia badań terenowych na terenie województwa śląskiego



Źródło: Opracowanie własne

Dokonując wyboru gmin do prowadzenia badań terenowych uznano ponadto, że wpływ na kierunki odpowiedzi respondentów może mieć sytuacja społeczno-gospodarcza w poszczególnych ośrodkach. Stąd też do identyfikacji gmin, uwzględnionych w badaniach terenowych, posłużono się pomocniczo danymi, dotyczącymi zmiany liczby ludności w gminach oraz zmiany pozycji gmin w rankingu zamożności w ujęciach regionalnych (od roku 2004 do roku 2017 lub 2018). Do badania wybrano zarówno gminy pozytywnie, jak i negatywnie wyróżniające się w tym zakresie na tle innych jednostek w regionach. Wykorzystanie tych wskaźników uznano za adekwatne w odniesieniu do przedmiotu badania, biorąc pod uwagę ich zastosowanie przez Gorzelaka i Smętkowskiego (2018) do oceny zasięgu i prawidłowości w zakresie dyfuzji procesów rozwojowych w Polsce w latach 2004-2017.

4.4. Zróżnicowanie systemów zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach

Mimo istniejących podobieństw, analizując odpowiedzi respondentów udzielone podczas realizacji badań terenowych, można zidentyfikować widoczne różnice w zakresie elementów konstrukcji systemów zarządzania wieloszczeblowego w województwach pomorskim, śląskim i lubelskim. W tabl. 12. zaprezentowano projekty i struktury, których zakres i sposób funkcjonowania realizują zdaniem rozmówców w badanych regionach założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego i wprost zostały przez nich za takie uznane. W zestawieniu tym wskazano również inne projekty i struktury, wpisujące się w ramy definicji zarządzania wieloszczeblowego zaproponowanej przez Alcantarę i in., na które zwracali uwagę rozmówcy, nie odwołując się jednak wprost do pojęcia zarządzania wieloszczeblowego. Zgodnie z tą definicją, przytoczoną wcześniej w rozdziale 2., zarządzanie wieloszczeblowe oznacza proces lub fragment procesu podejmowania decyzji, w którym władze publiczne angażują się w relacje między sobą i aktorami spoza sektora publicznego, podmioty te działają w różnych skalach terytorialnych, a sam proces ma na celu wspólne, tj. przy wpływie wszystkich zaangażowanych podmiotów, wypracowanie dóbr publicznych (Alcantara i in. 2016).

Tabl. 12. Elementy konstrukcji systemów zarządzania wieloszczeblowego w analizowanych regionach, zidentyfikowane przez respondentów

Elementy charakterystyki systemów zarządzania wieloszczeblowego - w oparciu o Alcantara i in. 2016	Elementy konstrukcji systemów MLG zidentyfikowane przez respondentów w analizowanych regionach		
	Województwo lubelskie	Województwo Pomorskie	Województwo śląskie
1. Zidentyfikowane modelowe procesy i struktury MLG	• Nieformalne porozumienie międzysektorowe w sprawie lobbingu o realizację kluczowych dla regionu i Lublina inwestycji infrastrukturalnych. • Prace nad Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego 2030. • Realizacja projektów na rzecz dostępności przestrzeni dla osób narażonych na wykluczenie.	• Proces definiowania Inteligentnych Specjalizacji Pomorza w latach 2014-2015 oraz model funkcjonowania Klastra Technologii Wodorowych. • Inicjatywy związane z integracją imigrantek i imigrantów. • Metropolitalny Standard Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia. • Stowarzyszenie „Podaj Rękę” jako przykład organizacji z wdrożonym modelem zarządzania wieloszczeblowego. • Bytów jako przykład przestrzeni kształtowanej w oparciu o wieloszczeblowe powiązania przedsiębiorców i mieszkańców. • Instytucjonalne wzmacnianie przez samorząd regionalny współpracy z sektorem pozarządowym.	• Działania z zakresu promocji szkolnictwa zawodowego, w tym projekt „Śląskie. Zawodowcy”. • Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako platforma integrująca decydentów i przedstawicieli różnych sektorów. • Model działalności Regionalnej Izby Gospodarczej w Katowicach. • Oddolne inicjatywy realizowane na uczelniach wyższych: Centrum Rozwoju Regionalnego na Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej oraz zespół ds. transformacji Śląska na Uniwersytecie Śląskim.
2. Współpraca pomiędzy podmiotami na różnych szczeblach	• Rola samorządu regionalnego powiązana z prowadzeniem prac nad strategią rozwoju regionalnego i dysponowaniem środkami z RPO. • Kierunki i możliwości działania samorządu regionalnego w znacznej mierze uzależnione od rozstrzygnięć zapadających na poziomie UE i kraju. • Pozytywna ocena przez przedstawicieli j.s.t. formuły Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, sposobu zarządzania strukturami współpracy metropolitalnej oraz zbudowanych na tej bazie relacji interpersonalnych. • Zmiana priorytetów rządu po 2015 r. szansą dla Lubelszczyzny.	• Co do zasady dobra współpraca j.s.t. z samorządem regionalnym w zakresie realizacji projektów w ramach RPO, przy braku partnerskiej współpracy w zakresie dbania o stan dróg publicznych. • Mankamentem systemu MLG niejasny i nielogiczny podział kompetencji w zakresie zarządzania transportem zbiorowym. • Sprzeczne oceny wśród j.s.t. w zakresie aktualnego stanu i kierunków współpracy metropolitalnej w regionie. • Występowanie po stronie samorządu regionalnego kompetencji i zasobów umożliwiających realizację własnych koncepcji i polityk obok trwających	• Co do zasady dobra współpraca j.s.t. z samorządem regionalnym w zakresie realizacji projektów w ramach RPO, poza tym brak partnerskiego modelu współpracy regionu z j.s.t. lub brak widocznej roli samorządu województwa we wspieraniu realizacji głównych potrzeb wspólnot samorządowych. • Pozytywna rola Subregionu Centralnego w kontekście tworzenia i utrwalania mechanizmów współpracy pomiędzy j.s.t. • GZM szansą na nową jakość współpracy pomiędzy samorządowcami. • Komisja Europejska sojusznikiem polskich metropolii w naciskach na rząd.

	• Los miejscowości położonych w Lubelskim Obszarze Metropolitalnym spleciony z losem Lublina i dużymi inwestycjami rządowymi. • Współpraca w strukturach pionowych organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców.	równolegle ustaleń z rządem i Komisją Europejską. • Słaba reprezentacja interesów regionalnych w Sejmie i Europarlamencie. • Współpraca w strukturach pionowych organizacji pozarządowych i organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców.	• Przerzucanie inicjatywy dotyczącej transformacji Śląska pomiędzy rządem a samorządem województwa. • Pragmatyczne podejście samorządu regionalnego w relacjach z rządem i Komisją Europejską. • Państwo bez wieloszczeblowej strategii przyciągania inwestorów. • Współpraca w strukturach pionowych organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców.
3. Współpraca pomiędzy podmiotami z różnych sektorów	• Niewykorzystywany potencjał regionu w budowaniu powiązań międzysektorowych. • Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego jako forum budowania konsensusu społecznego w regionie. • Akademickość ważnym elementem kolejnych strategii rozwoju Lublina. • Ogniskująca wokół Lublina i osoby Prezydenta Krzysztofa Żuka współpraca bilateralna instytucji z różnych sektorów oraz miasta. • Potencjał Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego obecny w świadomości osób prowadzących działalność biznesową, ale co do zasady nie po stronie organizacji pozarządowych i organizacji reprezentujących przedsiębiorców. • Promowanie idei wielosektorowości i wielopoziomowości zarządzania przez rozmówców ze środowiska pozarządowego. • Szerokie sieci kontaktów organizacji reprezentujących przedsiębiorców, w szczególności Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Lublinie. • Przykłady projektów i działań międzysektorowych realizowanych w gminach z udziałem NGO, a także na	• Sprzeczne oceny i sposoby postrzegania przez rozmówców spoza sektora publicznego podejścia do współpracy na szczeblu regionalnym i metropolitalnym: instytucjonalne wzmocnienie współpracy z NGO na szczeblu regionalnym oraz metropolia jako platforma integrowania przedstawicieli różnych sektorów vs. instrumentalne wykorzystywanie partnerów przez władze publiczne. • Pomorska Rada Przedsiębiorczości, Komitet Monitorujący RPO oraz Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego jako ciała konsultacyjne rozpoznawane przez rozmówców spoza sektora publicznego. • Forum Inicjowania Rozwoju jako dobry przykład współpracy międzysektorowej o zasięgu regionalnym. • Brak wspólnej wizji uczelni publicznych i niepublicznych w kontekście współpracy z samorządem województwa. • Dostrzegalne oddolne inicjatywy Macieja Grabskiego, Prezesa Olivia Business Centre w zakresie włączania aktorów z różnych sektorów w zarządzanie miastem i obszarem metropolitalnym. • Rewitalizacja instrumentem przyciągania do miasta prywatnych inwestycji. • Promowanie idei wielosektorowości i wielopoziomowości zarządzania przez	• Brak dostrzeżenia wśród rozmówców istotnej roli samorządu regionalnego w kontekście wspierania powiązań międzysektorowych. • Inicjatywy z poziomu Komisji Europejskiej skierowane do regionów górniczych oraz nadrabiających zaległości szansą na prowadzenie działań międzysektorowych. • GZM ważnym podmiotem w kontekście sieciowania przedstawicieli różnych sektorów. • Długofalowa współpraca z uczelniami w regionie ofiarą krótkofalowych kalkulacji politycznych. • Działania w zakresie rewitalizacji szansą na przyciągnięcie do miast kapitału prywatnego. • Promowanie idei wielosektorowości i wielopoziomowości zarządzania przez licznych rozmówców ze środowiska pozarządowego, nauki, biznesu oraz samorządu. • Przykłady projektów i działań międzysektorowych realizowanych w gminach z inicjatywy organizacji pozarządowych, biznesu, uczelni oraz samorządu • Szerokie, również międzynarodowe, sieci kontaktów organizacji reprezentujących przedsiębiorców.

	styku uczelni wyższych i Lublina oraz uczelni i biznesu.	rozmówców ze środowiska pozarządowego oraz biznesu i nauki. • Projekty i działania w gminach z udziałem NGO, a także, w różnych układach, na styku uczelni wyższych, NGO oraz biznesu. • Szerokie sieci kontaktów organizacji reprezentujących przedsiębiorców. • Działalność Sztabu Kryzysowego Pomorskich Przedsiębiorców w odpowiedzi na skutki pandemii COVID-19.	
4. Możliwość wpływu badanych podmiotów na kształt systemu i decyzje zapadające w jego ramach	• Poczucie wśród rozmówców z sektora publicznego, nauki oraz biznesu posiadania wystarczającego wpływu na decyzje podejmowane przez partnerów na różnych szczeblach, ze świadomością istniejących uwarunkowań i braku możliwości uwzględniania racji wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesy z ich udziałem. • Konsensus wśród samorządów w LOM, że działania wspierające rozwój Lublina wpływają na wizerunek ich gmin i całego regionu. • Działalność w ramach struktur metropolitalnych niedostępnym wcześniej instrumentem wpływu ich członków na samorząd regionalny. • Ograniczony wpływ NGO i ruchów miejskich na dyskurs i decyzje podejmowane przez władze Lublina. • Media lokalne i regionalne jako rzecznicy mieszkańców, mogący wpływać na decyzje polityczne.	• Zrozumienie przez przedstawicieli różnych sektorów dynamiki procesów decyzyjnych na poziomie regionu i współwystępowania tam wielu interesów, przy jednoczesnym – stosunkowo częstym – rozczarowaniu dotyczącym sposobu prowadzenia procesów zarządczych i poczuciu braku wpływu na rozstrzygnięcia. • Znaczenie osobistych kontaktów i relacji w skutecznym prowadzeniu spraw na różnych poziomach zarządzania. • Uchwalenie na poziomie metropolii Standardu Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia oraz podejmowanie na poziomie regionu działań z zakresu integracji imigrantów przykładami wpływu NGO na kierunki polityk publicznych. • Media regionalne i lokalne jako narzędzia wpływu na decydentów lub jako pasy transmisyjne pomiędzy mieszkańcami a przedstawicielami władz. • Wpływ organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców na legislację na poziomie krajowym. • Brak przełożenia głosów polskich europarlamentarzystów na kształt negocjacji w sprawie priorytetów polityki UE w kolejnych okresach programowania.	• Brak dyskusji wśród przedstawicieli j.s.t., na temat ich wpływu na kierunki działań samorządu regionalnego. • Rolą samorządu regionalnego raczej realizacja własnych zadań w istniejących uwarunkowaniach niż szukanie wpływu na kierunki polityk na wyższych szczeblach. • Poczucie wpływu wśród przedstawicieli j.s.t. na decyzje zapadające na forum gmin Subregionu Centralnego oraz GZM przy ograniczonej możliwości wpływania GZM na kierunki polityki regionu i państwa. • Poszukiwanie przez organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców wpływu na polityki realizowane z poziomu państwa i regionu. • Różne podejście po stronie przedstawicieli uczelni publicznych i niepublicznych do wpływania na kierunki współpracy z administracją publiczną. • Systemowe koncepcje i działania zmierzające do szerokiego włączania mieszkańców w procesy współzarządzania w Bytomiu, Dąbrowie Górniczej i Jaworznie. • Misją radia publicznego opisywanie rzeczywistości i stwarzanie miejsca na dyskurs, a nie wpływanie na niego.

Źródło: Opracowanie własne

Z przytoczonej wcześniej definicji, zrekonstruowanej w oparciu o pracę Alcantary i in. (2016), można wyodrębnić trzy cechy procesów i struktur zarządzania wieloszczeblowego: (1) zaangażowanie podmiotów realizujących swoje działania na różnych szczeblach, (2) wywodzących się zarówno z sektora publicznego, jak i spoza tego sektora (3) przy jednoczesnym przekonaniu wszystkich aktorów o ich wpływie na decyzje zapadające w ramach danego procesu. Wskazane cechy systemów zarządzania wieloszczeblowego stanowiły punkt odniesienia również przy opisie w rozdziale 3. niniejszej pracy wczesnego etapu prac nad Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021). W przeprowadzonej poniżej analizie konstrukcji regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego kryteria te umożliwiły, po pierwsze, identyfikację projektów i struktur realizujących założenia koncepcji badanej w pracy; po drugie natomiast, szczegółowe odtworzenie tych elementów relacji i procesów z udziałem badanych aktorów, które można przypisać do każdego z tych trzech kryteriów.

Drugie z powyższych ujęć nawiązuje do definicji obecnych w szeroko cytowanych pracach Schmittera (2004: 49) oraz Marksa (1993: 392). Zarządzanie wieloszczeblowe jest w nich bowiem uznawane za, odpowiednio, „układ dla podejmowania wiążących decyzji (...)” oraz „system ciągłych negocjacji pomiędzy powiązаныmi ze sobą władzami na różnych szczeblach (...)”. Obserwacje zawarte w wierszach 2-4 tabl. 12. można zatem uznać za elementy układu lub systemu, które wspierają lub osłabiają powstawanie i funkcjonowanie wielopoziomowych struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach.

Podstawą dla opracowania zbiorczych wyników badań przedstawionych w tabl. 12. była treść 88 pogłębionych wywiadów, przeprowadzonych w okresie lipiec 2019 r.-grudzień 2020 r. z przedstawicielami publicznych i prywatnych instytucji w badanych regionach ulokowanych na różnych poziomach zarządzania⁴⁰. Na terenie województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego przeprowadzono odpowiednio 30, 29 i 29 wywiadów. W wyjątkowych przypadkach (trzy wywiady) udzielono pisemnych odpowiedzi na pytania przesłane drogą elektroniczną. Siedemnaście rozmów przeprowadzono w formie zdalnej, co zostało wymuszone ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID-19. Zdecydowana większość z nich miała formę indywidualnych wywiadów pogłębionych. W dwóch przypadkach przeprowadzono jednak zogniskowane wywiady grupowe z udziałem pięciorga oraz czworga respondentów.

⁴⁰ Jeden z wywiadów przeprowadzono w późniejszym okresie, tj. we wrześniu 2021 r., w ramach weryfikacji informacji uzyskanych podczas zasadniczego etapu realizacji badań terenowych.

Czterokrotnie też przeprowadzono wywiady w formie diady, tj. z udziałem prowadzącego oraz dwóch respondentów jednocześnie.

Każdy z wywiadów został przeprowadzony przez autora niniejszej pracy. 83 spośród 88 przeprowadzonych rozmów zostały nagrane, a następnie transkrybowane. Z pozostałych wywiadów sporządzono notatki. Z transkrypcji wywiadów uzyskano 956 stron maszynopisu. Każda z rozmów została następnie opisana w programie MAXQDA. Odpowiednie fragmenty tekstu zostały przyporządkowane do następujących kategorii: postrzeganie swojej organizacji, poziom ponadnarodowy, państwo, region i polityka regionalna, stolica regionu i obszar metropolitalny, inne relacje przestrzenne i sektorowe. Po zastosowaniu wskazanej procedury uzyskano dokument o objętości 96 stron, w którym znajdowały się najbardziej reprezentatywne wypowiedzi oraz hasła podsumowujące wypowiedzi respondentów⁴¹. Wskazane powyżej hasła z jednej strony wiążą się ze strukturą niniejszej pracy, gdzie w rozdziałach od 3 do 5 postanowiono skoncentrować się na wybranych odcinkach struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego, z drugiej natomiast – pozostają otwarte na specyficzne uwarunkowania, cele oraz działania podejmowane przez przedstawicieli instytucji publicznych oraz prywatnych, co było szczególnie istotne podczas prac nad charakterystyką relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach (tabl. 13.), stanowiącą uzupełnienie i zarazem kontekst dla analizowanych systemów zarządzania wieloszczeblowego.

Województwa lubelskie, pomorskie i śląskie cechuje istotne zróżnicowanie, jeżeli chodzi o ilość, przedmiot oraz charakter zidentyfikowanych modelowych projektów i struktur zarządzania wieloszczeblowego (tabl. 12.). Między badanymi regionami można też dostrzec różnice w zakresie postrzegania przez respondentów roli samorządu regionalnego, jak i samego pojęcia „regionu” w kontekście występujących tam wielopoziomowych procesów zarządzania. Przykłady z województwa pomorskiego mają najbardziej zróżnicowany charakter, biorąc pod uwagę przedmiot, jak i podmioty zaangażowane w realizację określonych działań. Z kolei w przypadkach województwa śląskiego i lubelskiego, odpowiedzi respondentów koncentrowały się na węższych grupach projektów, struktur i procesów. Nie we wszystkich przypadkach uznanie danego projektu lub struktur za spełniające wszystkie kryteria koncepcji zarządzania wieloszczeblowego było jednoznaczne. Do tego problemu odniesiono się w poniższym tekście osobno, przy opisach kolejnych przypadków.

⁴¹ Objętość materiału uzyskanego podczas wszystkich wywiadów przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy, tj. z uwzględnieniem dziesięciu rozmów z ekspertami ds. polityki regionalnej spoza badanych regionów, wyniosła 1075 stron, a długość dokumentu otrzymanego po przyporządkowaniu fragmentów otrzymanego materiału do wskazanych haseł – 113 stron.

Pierwszy z procesów zarządzania wieloszczeblowego wskazanych w tabl. 12. można zdefiniować bardzo szeroko. W przypadku województwa lubelskiego przedstawiciele władz samorządów z różnych części regionu, a także uczelni wyższych oraz organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców, wskazywali bowiem albo na swoje własne zaangażowanie, albo na działania podejmowane przez samorząd regionalny na rzecz realizacji kluczowych dla Lublina i regionu inwestycji infrastrukturalnych – zarówno tych, które już powstały (np. droga ekspresowa S17 łącząca Lublin z Warszawą oraz Port Lotniczy w Lublinie), jak i będących w realizacji (np. przebiegający przez Lubelszczyznę odcinek drogi Via Carpatia). Sieci współpracy międzyinstytucjonalnej w regionie mają w tym przypadku charakter nieustrukturyzowany i niestały, ponieważ są ukierunkowane na lobbing i doprowadzenie do realizacji określonych projektów inwestycyjnych. Są one również częściowo sformalizowane, ogniskując się przede wszystkim wokół organów doradczych Prezydenta Miasta Lublina. Częściowo mają też one charakter nieformalny i opierają się na: bilateralnych kontaktach pomiędzy władzami Lublina oraz przedstawicielami organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców oraz uczelni wyższych; relacjach występujących w ramach poszczególnych sektorów; a także kontaktach z przedstawicielami instytucji centralnych. W danej sytuacji można zatem mówić o rozproszonych działaniach opierających się na kontaktach i relacjach (często ukrytych dla badacza) pomiędzy, jak się wydaje, relatywnie niewielką grupą decydentów w regionie. Kontakty te nie mają jednego centrum decyzyjnego, chociaż ważną rolę koordynacyjną pełni osoba Krzysztofa Żuka, Prezydenta Miasta Lublina, i łączy je wspólny cel identyfikowany przez przedstawicieli sektora samorządowego, jak i podmiotów z szeroko rozumianej sfery pozarządowej. Aktorzy ci rozumieją również, jak wysoka jest ranga ich głosów w relacjach z innymi partnerami i oceniają, że w zadowalającym stopniu mają wpływ na procesy decyzyjne na szczeblu regionalnym i centralnym.

W podobny sposób przedstawiciele władz samorządów lokalnych, a także wybranych uczelni wyższych oraz organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców, opisywali trwający od września 2019 r. do grudnia 2020 r. proces konsultacji założeń oraz projektu Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku. Należy jednak wskazać, że o ile przedstawiciele instytucji ze wskazanych powyżej sektorów deklarowali własne zaangażowanie w prace nad tym dokumentem oraz otwartość tego procesu na zgłaszane przez nich uwagi, o tyle nie dostrzegali oni korzyści wynikających z konfrontacji własnych stanowisk z reprezentantami innych organizacji. W tym kontekście zasadne zdaje się postawienie pytania, w jakim zakresie suma zaangażowania pojedynczych partnerów, ukierunkowanych na

realizację ich partykularnych interesów związanych z wpływem na kształt strategii rozwoju województwa, przekłada się na wieloszczeblowy charakter procesu zarządzania. Pytanie to jest istotne szczególnie w odniesieniu do wypowiedzi przedstawicielki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, która – w odpowiedzi na pytanie o największy sukces polityki regionalnej w województwie lubelskim na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat – stwierdziła, że jest nim „pokazanie naszym partnerom, że warto i trzeba współpracować ze sobą, a nie zamykać się tylko do swojego ogródka; że współpraca też między sektorami jest istotna, bo nie pomyślawszy o tym, jak porozmawiam z sąsiadem niekoniecznie z mojej branży, on mi może podpowiedzieć rozwiązanie, które jestem w stanie u siebie zassać” (wywiad L06).

W omawianym przypadku każde z kryteriów przyjętych w definicji Alcantary i in. (2016) jest co prawda spełnione, brakuje jednak wspólnoty celów i interesów identyfikowanych przez uczestników prac nad strategią rozwoju województwa. Mimo tego, że na ogólnym poziomie dostrzegają oni potrzebę zmiany wizerunku regionu w kraju i realizacji głównych przedsięwzięć infrastrukturalnych, to jednak mówiąc o procesie prac nad strategią rozwoju województwa, koncentrują się w pierwszej kolejności na potrzebie zaspokojenia własnych potrzeb. Takie podejście odbiega od praktycznej definicji zarządzania wieloszczeblowego, sformułowanej przez przedstawiciela władz jednej z organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców na Śląsku: „zarządzanie wieloszczeblowe to jest zgranie wielu środowisk wokół jednego konceptu i jednej idei (...), że to region, który potrafi jednoczyć środowiska, wydawałoby się, dalece od siebie leżące, że to region, który potrafi zintegrować w celu osiągnięcia danych celów gospodarczych (...). Wieloszczeblowe zarządzanie to będzie budowanie przez stałą komunikację spójności celów i zgodności działań wielu środowisk, gdzie finalnie efektem powinien być silny region i jego gospodarka, czy jakakolwiek inna dziedzina” (wywiad S28).

Za ostatni z przykładów modelowych działań w województwie lubelskim, wpisujących się w przyjęte ramy teoretyczne zarządzania wieloszczeblowego, należy uznać projekty na rzecz dostępności przestrzeni dla osób narażonych na wykluczenie, realizowane z inicjatywy największej regionalnej federacji organizacji pozarządowych na Lubelszczyźnie, czyli Związku Stowarzyszeń Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych (dalej jako FLOP)⁴². Pierwszy z projektów w tym zakresie, który był finansowany ze środków rządowego programu

⁴² W omawianym przypadku ma znaczenie fakt, że wewnętrzna struktura organizacyjna FLOP może zostać uznana za wielopoziomową. Instytucja ta zrzesza bowiem 64 partnerów z kilkunastu miejscowości położonych na obszarze województwa lubelskiego (*Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych* 2021a). Organizacje partnerskie można tu uznać za położone na pierwszym, niższym poziomie zarządzania. Drugi, wyższy szczebel stanowią natomiast władze FLOP wybierane z grona członków tej organizacji.

Dostępność Plus i miał charakter badawczo-diagnostyczny, był koordynowany przez FLOP w latach 2016-2018. Partnerami organizacji w rzeczonym projekcie było 56 jednostek samorządu terytorialnego, w tym samorząd województwa lubelskiego. Rozpoczęte wówczas działania są kontynuowane, czego dowodem jest realizacja dwóch kolejnych międzysektorowych i partnerskich projektów (finansowanych już z innych źródeł), mających na celu m.in. utworzenie regionalnej międzysektorowej koalicji NGOs i j.s.t. na rzecz wdrażania zasad dostępności oraz wypracowanie i testowanie standardów działań sektora pozarządowego w zakresie ich dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami (*Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych* 2021b). W powyższym kontekście FLOP należy uznać za wiodącego partnera w zakresie tworzenia ram instytucjonalnych oraz realizacji – również przez samorządy terytorialne – działań na rzecz redukcji barier cyfrowych, architektonicznych oraz informacyjno-komunikacyjnych.

Przechodząc do omówienia przykładów struktur i projektów wpisujących się w ramy koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, do których odnosili się respondenci w województwie pomorskim, warto jednocześnie kontynuować wątek działań i relacji, w których wiodącą rolę odgrywają osoby działające w organizacjach pozarządowych. Jak wskazał Marek Olechnowicz, Prezes Zarządu Stowarzyszenia „Podaj Rękę” z siedzibą w Miłocinie, charakteryzując wewnętrzny model funkcjonowania stowarzyszenia: „zarządzanie wielopoziomowe ma tego typu aspekty, że muszą mieć wpływ podopieczni na to, co się dzieje, musi mieć młodzież i musi być współdecydowanie w organizacji na poziomie zarówno organizacyjnym, jak i finansowym, rozwojowym, strategicznym i tak dalej” (wywiad P18).

Odnosząc treść tej wypowiedzi do definicji zarządzania wieloszczeblowego opracowanej na podstawie pracy Alcantary i in. (2016), można przy pobieżnej analizie uznać, że w danym przypadku spełnione zostały dwa z trzech kryteriów pozwalające uznać dany proces za wpisujący się w ramy tej koncepcji. Pierwszym z tych kryteriów jest współpraca pomiędzy podmiotami na różnych szczeblach, przy założeniu, że beneficjenci działań organizacji oraz członkowie z różnym stażem nieznajdujący się w jej władzach znajdują się na niższym poziomie zarządzania, a władze stowarzyszenia znajdują się poziom wyżej. Drugim kryterium jest natomiast – zagwarantowanie różnym osobom możliwości wpływu na długofalowe kierunki działań i bieżące inicjatywy podejmowane przez organizację. Znajomość zakresu działań podejmowanych przez Stowarzyszenie, jak również wielości relacji (również sformalizowanych w postaci partnerstw projektowych) Prezesa jej Zarządu z przedstawicielami władz publicznych na różnych szczeblach oraz struktur pozarządowych, pozwala jednak na

stwierdzenie, że w danej sytuacji spełnione jest również kryterium współpracy wielosektorowej. Podejście do zarządzania i organizacji wewnętrznych relacji Stowarzyszenia „Podaj Rękę” może być bowiem dzięki temu promowane, wdrażane i utrwalane przez innych partnerów operujących w różnych skalach przestrzennych.

Powyższy przykład skłania do odwołania się w tym miejscu do znaczenia, jakie dla budowy struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego ma zaangażowanie konkretnych osób, które – wykorzystując swoje doświadczenia osobiste i zawodowe – działały lub działają, czasami równolegle, na różnych poziomach zarządzania, przełamując jednocześnie bariery współpracy międzysektorowej. Osoby takie stają się „nośnikami” koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. W każdym z badanych regionów można wskazać takich rozmówców wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych, a w województwach pomorskim i śląskim – również wśród władz uczelni wyższych oraz organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców. Mając na uwadze zakres działalności i relacji wpisujących się w założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, warto przywołać np. postaci pani Moniki Wasilewskiej-Puchacz (trenerki, mentorki oraz Prezes Zarządu Fundacji Stella im. Agaty Orłowskiej w Lubartowie) oraz pana Wojciecha Deca (Prezesa Zarządu FLOP oraz Członka Rady Działalności Pożytku Publicznego Województwa Lubelskiego) w województwie lubelskim; pana Sławomira Halbryta (Prezydenta Rady Regionalnej Izby Gospodarczej Pomorza oraz koordynatora działań Klastra Technologii Wodorowych i Czystych Technologii Węglowych) oraz prof. dr hab. Cezarego Orłowskiego (Kierownika Katedry Zastosowań Informatyki w Zarządzaniu w Wyższej Szkole Bankowej w Gdańsku, zaangażowanego m.in. w realizację wspólnie ze Stowarzyszeniem Forum Rozwoju Aglomeracji Gdańskiej oraz firmą LPP projektu na rzecz poprawy jakości powietrza w Trójmieście) w województwie pomorskim; pani Krystyny Cuber (radnej powiatu bieruńsko-lędzińskiego i członkini Rady Działalności Pożytku Publicznego Województwa Śląskiego, Prezes Zarządu Lędzińskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób Niepełnosprawnych i ich Rodzin), pana dr. Marcina Lisa (Prorektora ds. Studenckich i Współpracy z Otoczeniem na Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej), pana prof. dr hab. Tomasza Pietrzykowskiego (byłego Wojewodę Śląskiego, Prorektora Uniwersytetu Śląskiego do spraw współpracy międzynarodowej i krajowej oraz założyciela interdyscyplinarnej grupy badawczej „Sprawiedliwa Transformacja”) w województwie śląskim.

Wracając do zidentyfikowanych na terenie województwa pomorskiego przykładów działań wpisujących się w założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, warto przywołać również inne procesy realizowane na rzecz lub przy udziale reprezentantów sektora

społecznego we współpracy z przedstawicielami instytucji publicznych. Pierwszym z nich jest proces instytucjonalnego wzmocnienia przez samorząd regionalny współpracy z organizacjami trzeciego sektora oraz jego potencjału. Jednym z istotnych działań w tym zakresie, co zauważył przedstawiciel organizacji pozarządowej działającej w Rumi (wywiad P03), było powołanie w 2010 roku Pełnomocnika Marszałka Województwa Pomorskiego ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Funkcję tę do dzisiaj pełni pan Andrzej Kowalczyk (który wcześniej zajmował podobne stanowisko w Urzędzie Miasta Sopot), pełniący jednocześnie obowiązki Zastępcy Dyrektora Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej jako ROPS). Jak powiedział pan Dyrektor, podniesienie jego stanowiska do rangi zastępcy dyrektora ROPS i zwiększenie zatrudnienia w Biurze ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi z dwóch do pięciu osób, w znaczny sposób poszerzyło możliwości jego działania w ramach struktur Urzędu Marszałkowskiego. Pan Dyrektor dodał również, że podobne jednostki organizacyjne w urzędach marszałkowskich w innych regionach w kraju dysponują co do zasady mniejszymi zasobami kadrowymi (wywiad P29).

Do zadań Biura i Pełnomocnika należy m.in.: koordynowanie i prowadzenie prac nad wdrażaniem systemu regrantingu wspierającego inicjatywy realizowane przez organizacje społeczne; prowadzenie pilotażowego konkursu na dofinansowanie wkładów własnych organizacji pozarządowych; czy też prowadzenie prac koncepcyjnych dotyczących instytucjonalnego wzmocnienia sektora pozarządowego w regionie. Chociaż postępy w tym zakresie są nie w pełni satysfakcjonujące zarówno dla przedstawicieli sektora publicznego, jak i pozarządowego (co potwierdzają wypowiedzi pana Dyrektora oraz dwóch przedstawicieli trzeciego sektora), jeżeli chodzi o ich wpływ na decyzje dotyczące realizacji jednostkowych inicjatyw czy też ogólnego kształtu systemu współpracy instytucjonalnej, to pozostałe dwa kryteria z definicji Alcantary i in. (2016) – przedstawionej w tabl. 5. (podrozdział 2.5., s. 85) oraz rozwiniętej w tabl. 10 (podrozdział 3.5., s. 170) – pozostają w tym przypadku spełnione. Mimo tej niejednoznaczności, umieszczenie omawianego procesu w zestawieniu zawartym w tabl. 12. wydaje się zasadne ze względu na potencjał jego rozwoju oraz postawę osób na kierowniczych stanowiskach w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego. Powyższy wniosek potwierdza wypowiedź Dyrektora Departamentu Strategii w UMWP, który za jeden z dwóch najważniejszych braków w zakresie realizacji polityki realizowanej przez samorząd regionalny (obok rozwiązania problemów związanych z funkcjonowaniem transportu zbiorowego), wskazał niewystarczające systemowe wsparcie sektora pozarządowego. Systemowe podejście do współpracy z sektorem pozarządowym należy również uznać za element budowy systemu metazarządzania w regionie.

W przyjęte ramy teoretyczne zarządzania wieloszczeblowego wpisują się także realizowane na terenie województwa pomorskiego inicjatywy na rzecz integracji imigrantek i imigrantów (gdański „Model Integracji Imigrantów” oraz metropolitalny Standard Minimum w Integracji) oraz wypracowanie na poziomie metropolitalnym Standardu Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia (2021). Efektem działań w ramach pierwszego z tych obszarów było opracowanie w 2016 roku przez Miasto Gdańsk – przy szerokim udziale partnerów z sektora pozarządowego oraz nauki, jak również osobistym zaangażowaniu Pawła Adamowicza, Prezydenta Miasta Gdańska – Modelu Integracji Imigrantów (2016). Następnie opracowano Standard Minimum w Integracji na forum Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdyni-Sopot (dalej jako OMG-G-S), który stał się jednocześnie częścią publikacji pt. „Integracja migrantek i migrantów. Przewodnik pomorski” (Siciarek 2020), przygotowanej przez panią Martę Siciarek, zajmującą obecnie stanowisko Głównej Specjalistki ds. Migracji i Integracji Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Osoba ta wcześniej pełniła funkcję współkoordynatorki prac nad gdańskim „Modelem Integracji Imigrantów” oraz Prezeski Zarządu Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek – powołanego w 2012 r. stowarzyszenia, którego celem jest wspieranie nowych mieszkańców Trójmiasta. W danej sytuacji można zatem mówić o „kroczącym” poszerzaniu zasięgu działań na rzecz integracji migrantów o kolejne poziomy zarządzania i o (w znacznej mierze oddolnym) budowaniu procesu zarządzania wieloszczeblowego.

Na znaczenie osobistego zaangażowania i rozpoznawalności działań pani Marty Siciarek zwróciła uwagę pani Beata Rutkiewicz, współprzewodnicząca Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych OMG-G-S i Zastępca Prezydenta Wejherowa. Jak powiedziała Pani Prezydent: „(...) akurat my mamy panią Martę Siciarek i mamy takie szczęście w migrantach, że ona w lutym [2020 r. – RG] została powołana przez Marszałka jako osoba do koordynacji tych działań w urzędzie marszałkowskim, więc może teraz się coś zmieni. Na razie przez rok walczyliśmy, nie mieliśmy tam wstępu, nikt nie czuł, czy to ważne. Ale przez to, że pukaliśmy, pukaliśmy tam, Marta tam chodziła, to w końcu marszałek mam nadzieję, że stwierdził, że temat jest dla niego ważny. Nieważne w jakiej płaszczyźnie, nawet PR-owej, ważne, że ona tam jest” (wywiad P04)⁴³. Wpływ na kształt Standardu Minimum w Integracji, podobnie jak

⁴³ Na kwestie osobistego zaangażowania konkretnych osób, ale też przypadków i zbiegów okoliczności w kontekście realizacji projektów ważnych dla danych społeczności, zwrócił uwagę pan Michał Jamroz, Zastępca Redaktora Naczelnego „Gazety Wyborczej Trójmiasto”, omawiając czynniki realizacji projektów urbanistycznych i mobilnościowych w europejskich miastach: „MJ: Kopenhaga to jest Jan Gehl. (...). Jego żona była socjologiem, więc on projektował, ona z punktu widzenia socjologa na to patrzyła i uzmysłowiła mu pewne rzeczy. Stworzyli wizję

w przypadku gdańskiego „Modelu Integracji Imigrantów”, mieli przedstawiciele sektora publicznego i pozarządowego. Standard Minimum w Integracji jest jednak już w swojej genezie dokumentem wypracowanym w modelu wieloszczeblowym, co gwarantuje jego umocowanie na poziomie struktur metropolitalnych. Co ważne, wynikające z niego rekomendacje przełożyły się na liczne wnioski do projektu Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030, a dorobek zespołu pracującego nad Standardem Minimum w Integracji ma zostać wykorzystany także w pracach nad nową strategią Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot. Przytoczone argumenty pozwalają zaliczyć omawiane procesy jako wpisujące się w założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Należy jednak zaznaczyć, że odrębnej i pogłębionej analizy wymagałby zakres zmian instytucjonalnych i społecznych, które nastąpiły w wyniku wdrażania założeń „Modelu Integracji Imigrantów” czy też Standardu Minimum w Integracji, w szczególności z perspektywy odbiorców zaplanowanych działań.

W ramy teoretyczne zarządzania wieloszczeblowego w ujęciu Alcantary i in. (2016) wpisuje się również proces prac nad Inteligentnymi Specjalizacjami Pomorza (dalej jako ISP), który był prowadzony w latach 2014-2015. Przedstawiciele uczelni wyższych oraz przedsiębiorcy jednogłośnie podkreślali zaangażowanie uczestników tego procesu, a także otwartość przedstawicieli urzędu marszałkowskiego na głosy z innych środowisk. Powyższe spostrzeżenia potwierdzili Potter i Lawton Smith (2019), zwracając uwagę na oddolny charakter omawianego procesu w województwie pomorskim i warunki, jakie stworzono na szczeblu regionalnym do tego, by wygenerować jak najwięcej pomysłów i partnerstw, które miały następnie zostać włączone na listę ISP. Ci sami autorzy (Potter i Lawton Smith 2019) wskazali jednak na trudności związane z podtrzymaniem zaangażowania uczelni wyższych oraz przedsiębiorców po zatwierdzeniu ISP, wskazując, że głównym motywatorem działań dla przedstawicieli tych sektorów było uzyskanie dostępu do funduszy europejskich. Tezę tę

miasta przyjaznego, badali to na małych częściach miasta i wprowadzali później w całym mieście. Później zaczęli to robić na całym świecie. Ale jest w tym element przypadku.

RG: Chociaż mieli warunki instytucjonalne, żeby to rozkwitło.

MJ: Tak, ale byłem też w Sewilli, miasto rowerowe. Rządziła tam prawica, beton samochodowy. Ale funkcjonował tam ruch rowerowy, (...), nikt ich nie słuchał, aż w końcu wygrała lewica z zielonymi po krachu na rynku nieruchomości. Oni byli dużo bardziej otwarci. (...) Przyszły szef wydziału infrastruktury akurat jeździł na rowerze, a jeden z członków ruchu rowerowego należał do zielonych. I zieloni przyszli do tego szefa, że oni mają plan, żeby zrobić sieć rowerową. On powiedział „OK, pójdziemy do pani burmistrz”. (...) Burmistrz mówi „OK, zaryzykujemy, ale masz półtora roku, bo są wybory”. Z perspektywy czasu to była jedyna słuszna decyzja. Zdażyli zbudować 80 km spójnej sieci dróg rowerowych. (...) Jak jeszcze płoty stały i odgradzały ścieżki rowerowe, to ludzie bardzo chcieli jeździć. Momentalnie strzeliło z 0,5% podróży rowerem w ciągu dnia do 6%. (...) To nie było wypracowywane latami. Oulu, zimowa rowerowa stolica świata. (...) Zimą około 10% podróży jest rowerem, więcej niż u nas latem. (...) Mają bezwzględny priorytet na odśnieżanie dróg rowerowych, jeździ się bardzo wygodnie. (...) Odśnieżanie zimowe kosztuje 200 tys. euro rocznie. To nie są wielkie pieniądze. Jak mówią, jeżdżą dlatego, że są te ścieżki utrzymane. Skąd to się wzięło? W latach 80. w boomie drogowym inżynier stwierdził, że obok dróg samochodowych będą robić drogi rowerowe. Tylko dlatego, że ktoś to wymyślił. (...) Jak się analizuje te mniejsze przykłady, to widać, że czasami to jest element przypadku i dobrze wykorzystanej chwili. Nam tego potrzeba” (wywiad P16).

trafnie, jak się wydaje, uzupełnia wypowiedź przedstawiciela władz jednej z pomorskich publicznych uczelni wyższych: „Inteligentne Specjalizacje Pomorza były wykreowane w wyniku ruchu oddolnego. Nasz model był chwalony nawet na poziomie Komisji Europejskiej, że to był bottom-up approach i ludzie się spotykali. (...) My nad tymi inteligentnymi specjalizacjami spędzaliśmy ogromną ilość czasu, spotykając się i rozmawiając, doszlifowując. Było ich więcej, potem to się skupiło na czterech. Proces był fajny, wszyscy zaczęli oczekiwać, że z tego coś konkretnego wyjdzie. Później z balonu zeszło powietrze. To się tli, jakieś rady są przy czterech specjalizacjach, próbują to moderować. Mały biznes jest według mnie w takim samym momencie, jak był. Programy typu szybka ścieżka, to działa, ale to nie jest według mnie efektem tych inteligentnych specjalizacji. Jakbyśmy ciągle nie mogli znaleźć płaszczyzny, że rozmawiamy na tym samym poziomie i tym samym językiem” (wywiad P12). W danej sytuacji wieloszczeblowość procesu nie przełożyła się zatem na efekty satysfakcjonujące jego uczestników.

Jako ostatni z przykładów w województwie pomorskim należy opisać model funkcjonowania społeczności lokalnej w Bytowie, scharakteryzowany na potrzeby realizacji niniejszej pracy przez burmistrza tego miasta oraz jednego z członków redakcji „Kuriera Bytowskiego”, czyli najważniejszego medium lokalnego w Bytowie i okolicach. Na specyficzny na tle badanych regionów i ukształtowany przez lata system relacji, zależności i uwarunkowań składają się w tym przypadku: wielość kontaktów i powiązań bytowan z rodzinami i znajomymi z zagranicy; skala i zasięg działania wielu firm z Bytowa i okolic, ukierunkowanych na eksport swoich produktów na rynki zewnętrzne; imperatyw działania na rzecz lokalnej społeczności jako ważna składowa tożsamości bytowskich przedsiębiorców; gazeta lokalna – „Kurier Bytowski” – stanowiąca często pas transmisyjny pomiędzy mieszkańcami a władzami miasta, której misją jest kultywowanie bytowskiego rytmu i przywiązania do lokalności. Gęstość powiązań wewnątrz i na zewnątrz badanej społeczności pozwala na postawienie tezy, zgodnie z którą możliwe jest wykształcenie w danej wspólnocie mechanizmów zarządzania wieloszczeblowego regulujących jej funkcjonowanie. Należy też podkreślić szczególnie ważną rolę – łącznika pomiędzy różnymi grupami mieszkańców i władzami publicznymi – jaką pełni w kształtowaniu i podtrzymywaniu tych mechanizmów uznawana przez mieszkańców za rzetelną i obiektywną gazetę lokalną (wywiady P21 i P25).

Omawianie działań wpisujących się w ramy koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, w które byli lub pozostają zaangażowani respondenci z obszaru województwa śląskiego, należy rozpocząć od procesu wspierania rozwoju szkolnictwa zawodowego w regionie. Składa się na niego m.in. realizacja w okresie od września 2019 do grudnia 2022 roku projektu pn. „Śląskie.

Zawodowcy”, dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej ze funduszy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020. Liderem projektu jest województwo śląskie, a partnerami Izba Rzemieślnicza oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Katowicach (dalej jako IRzMŚP w Katowicach), Regionalna Izba Gospodarcza w Katowicach (dalej jako RIG w Katowicach) oraz Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna. W realizację projektu zostały również formalnie włączone jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i powiatowym.

Jak stwierdził pan Grzegorz Miketa, Dyrektor IRzMŚP w Katowicach, opisując genezę realizacji tego projektu, „Izba Rzemieślnicza wielokrotnie prowadziła podobne projekty i rozmowy na temat stworzenia systemowego projektu promującego szkolnictwo zawodowe w województwie śląskim. On się od wielu lat rodził w różnych umysłach. Nie ukrywam, że od roku były dyrektor katowickiej izby rzemieślniczej [tj. IRzMŚP w Katowicach – RG], czyli mój poprzednik, pani Beata Białowas, która jest obecnie wicemarszałkiem województwa śląskiego, cały czas wspiera to szkolnictwo zawodowe, izbę rzemieślniczą. (...) Projekt się rozpoczął, zanim ona została wicemarszałkiem, więc to nie jest tak, że ona weszła w tę funkcję i to od razu popłynęło, nie. Wiele lat starania właśnie jej, bo ona była jednym z pomysłodawców tego, spowodowało, że my będziemy, jesteśmy jednym z partnerów (...)”. Innym z czynników, który umożliwił realizację tego systemowego projektu, jest zdaniem pana Dyrektora polityka obecnego rządu, która promuje szkolnictwo zawodowe: „(...) jest w Ministerstwie Rozwoju powołana specjalna osoba w randze wiceministra, to jest pani Olga Semeniuk, która jest kierowana tylko i wyłącznie do spraw rzemiosła. (...) MR dostrzegło właśnie ten ogromny potencjał i tą zasadność właśnie takiej ścieżki kariery, jakim jest prawdziwy dualny system kształcenia zawodowego. Pani Minister Semeniuk jest bardzo mobilna i jeździ od izby do izby, związku, cechu, gromadząc wiedzę i próbując ją skumulować na określone działania” (wywiad S04)⁴⁴. Pan Dyrektor dostrzegł również rolę IRzMŚP w Katowicach w „pokazywaniu drogi innym województwom, jak można wesprzeć szkolnictwo zawodowe”. Środkiem do tego mogą być nieformalne kontakty między zaprzyjaźnionymi izbami, jak również działania za pośrednictwem Związku Rzemiosła Polskiego, którego członkami jest kilkadziesiąt izb rzemieślniczych z obszaru kraju.

Projekty związane ze wsparciem szkolnictwa zawodowego – również inne niż ten, o którym mówił Dyrektor IRzMŚP w Katowicach – były wymieniane przez przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, Związku Gmin Subregionu Centralnego

⁴⁴ O pozytywnym kierunku zmian w zakresie wsparcia szkolnictwa zawodowego z poziomu rządu mówili również dyrektorzy regionalnych izb rzemieślniczych w Gdańsku i w Lublinie (wywiady P20 i L20).

Województwa Śląskiego, Regionalnej Izby Gospodarczej w Katowicach oraz Starostwa Powiatowego w Pszczynie jako przykłady modelowej współpracy międzyinstytucjonalnej w regionie. Jak wykazano powyżej, za partnera wywierającego wpływ na kształt polityk publicznych prowadzonych w regionie i mającego poczucie sprawstwa w tym zakresie, należy uznać IRzMŚP w Katowicach, której władze – również poprzez kontakty ze stroną rządową i innymi izbami rzemieślniczymi – łączą różne szczeble zarządzania i partnerów wokół swoich celów, tj. promowania systemu dualnego szkolnictwa zawodowego oraz odbudowy wizerunku tej ścieżki kształcenia młodzieży. Wieloszczeblowy charakter działalności Izby oraz procesu wspierania szkolnictwa zawodowego w regionie przejawia się nie tylko łączeniem działalności instytucji publicznych oraz izb rzemieślniczych na różnych poziomach zarządzania, ale też realizacją działań na rzecz wspierania rzemieślników, doradców zawodowych oraz uczniów, których można uznać w danym przypadku, bazując również na wypowiedziach dyrektorów izb rzemieślniczych w Gdańsku i w Lublinie, za najniższy poziom w strukturach zarządzania wieloszczeblowego.

O wieloszczeblowym modelu zarządzania, który wpisuje się w każde z kryteriów wynikających z definicji Alcantary i in. (2016), można również mówić w odniesieniu do sposobu funkcjonowania Regionalnej Izby Gospodarczej w Katowicach. Jest to największa tego typu organizacja w kraju⁴⁵, a jej przedstawiciele są włączani w procesy decyzyjne na poziomie struktur Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, samorządu województwa śląskiego oraz rządu (również poprzez relacje w ramach Krajowej Izby Gospodarczej). RIG w Katowicach ma również swoje przedstawicielstwa poza granicami kraju (w Izraelu, Pakistanie, Słowenii i na Węgrzech) i jest członkiem Europejskiej Konfederacji Stowarzyszeń Małych i Średnich Przedsiębiorstw, zrzeszającej ponad dwadzieścia samorządów gospodarczych. Jednym z działań, dzięki którym firmy członkowskie RIG zyskują dostęp do kontaktów, nowych rynków oraz współpracy międzysektorowej, jest organizacja misji gospodarczych. Sytuując te działania w kontekście innych sfer aktywności Izby, pan Tomasz Zjawiony, Prezes RIG, zauważył, że „jak organizujemy misje gospodarcze, (...) przyświeca nam to faktycznie na co dzień, żeby wspierać złoty trójkąt biznes-nauka-samorząd. (...). Nie było wyjazdu, w którym nie wzięłby udziału rektor, czy to Politechniki, czy Uniwersytetu

⁴⁵ Zgodnie z wypowiedzią pana Tomasza Zjawionego, Prezesa RIG w Katowicach, przestrzenny zasięg działania Izby dynamicznie rośnie: „(...) dla mnie już sama nasza nazwa, czyli "regionalna", jest bardzo myląca, bo my działamy bardzo globalnie. Należą do nas firmy z Gdańska, Wrocławia, Warszawy, Krakowa, Kielc, z całej Polski. Proporcjonalnie, jak patrzę na nowe firmy, to mniej więcej 50-60% jest spoza regionu śląskiego, więc na 20, 30 firm miesięcznie, to jest między 15 a 17 firm spoza Śląska. Przyrost wynika z tych aktywności, które mocno prowadzimy. Jesteśmy największym samorządem gospodarczym multibranżowym, najaktywniejszym bez wątpienia samorządem gospodarczym w Polsce. To się przekłada na zainteresowanie z innych regionów i to są coraz poważniejsze firmy, które przystępują do nas” (wywiad S28).

Śląskiego, czy Akademii WSB (...) To, co jest największą wartością samorządu, to po pierwsze pokazanie, że samorząd traktuje przedsiębiorców poważnie. (...) Z drugiej strony, to też bardzo mocno podnosi rangę naszych wyjazdów. Gdy robimy wyjazdy gospodarcze i jadą sami przedsiębiorcy, to gdy podnosimy to do rangi na przykład marszałka regionu, to po drugiej stronie nie spotykamy się z przypadkowymi firmami. (...) Sama obecność bardzo mocno wspiera przedsiębiorców i pozwala wspierać relacje. Efekty po takich misjach są niesamowite. W roku mamy kilkanaście misji. Ostatnia na przykład Szanghaj” (wywiad S28).

Na połączenie różnych poziomów zarządzania, sektorów, a także nowych możliwości wpływania na procesy decyzyjne zachodzące w regionie zwracali uwagę przedstawiciele władz jednostek samorządu terytorialnego, uczelni wyższych oraz organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców, opisując model działania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Instytucja ta powstała na mocy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. 2021, poz. 1277) i jest jedyną jak dotąd organizacją w kraju o statusie związku metropolitalnego (więcej zob. np. Szlachetko i Gajewski 2016, Dolnicki i Marchaj 2017). Zakres zadań GZM determinuje konieczność podejmowania przez władze tej organizacji dialogu nie tylko na szczeblu 41 miast i gmin członkowskich, ale także z przedstawicielami rządu oraz władzami samorządu regionalnego, jak również wymaga kontaktów roboczych pracowników Urzędu Metropolitalnego ze swoimi odpowiednikami w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego. Ciałem doradczym Zarządu GZM jest natomiast Rada Społeczno-Gospodarcza, w której skład wchodzi przedstawiciele środowiska nauki i biznesu, co w założeniu ma zapewnić ich systemowe włączenie w dyskusje nad kierunkami rozwoju GZM. Na forum GZM działają też grupy robocze, np. ds. polityki rowerowej czy też polityki senioralnej, które skupiają mieszkańców i aktywistów zabiegających o realizację działań w tych obszarach na szczeblu metropolitalnym.

Ze względu na wielość zadań realizowanych przez GZM nie jest natomiast możliwa jednoznaczna ocena wpływu przedstawicieli różnych środowisk na działania tej organizacji, o czym mówi trzeci z elementów koncepcji zarządzania wieloszczeblowego według definicji Alcantary i in. (2016). Obok pozytywnych opinii w tym zakresie można bowiem wskazać również zdania negatywne, dotyczące pomijania określonych jednostek lub grup jednostek samorządu terytorialnego np. w pracach koncepcyjnych dotyczących planowanego systemu kolei metropolitalnej. Z pewnością jednak, sam fakt utworzenia GZM symbolizuje dla większości rozmówców wpływ społeczności regionalnej na procesy decyzyjne podejmowane na szczeblu rządowym. Otwartą kwestią pozostaje natomiast wypracowanie kierunków

działania i zasad relacji wewnątrz oraz na zewnątrz struktur metropolitalnych. Zagadnienia te zostaną omówione szerzej w kolejnym rozdziale.

Ostatnimi inicjatywami, których założenia można w oparciu o opinie respondentów uznać za wpisujące się w założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (Alcantara i in. 2016) w województwie śląskim, są powołanie interdyscyplinarnej grupy badawczej „Sprawiedliwa Transformacja” na Uniwersytecie Śląskim oraz utworzenie Centrum Rozwoju Regionalnego na Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej. Celem obydwu inicjatyw jest – obok, odpowiednio, prowadzenia prac badawczych oraz działalności komercyjnej – wpływanie na kierunki polityk publicznych realizowanych przez śląskie miasta, samorząd regionalny oraz administrację rządową. To z kolei determinuje konieczność budowania lub pogłębiania z inicjatywy osób kierujących pracami grupy oraz Centrum relacji z przedstawicielami instytucji publicznych na różnych szczeblach.

Podjmując próbę podsumowania dotyczącego charakteru wskazanych przez rozmówców procesów i struktur zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach, można uznać, że w województwie lubelskim występuje model nieformalnych i ukrytych procesów zarządzania, w województwie pomorskim model rozproszony z dostrzegalną rolą samorządu regionalnego, a w województwie śląskim – model oddolny, oparty na współpracy i zaangażowaniu partnerów prywatnych i publicznych. Sformułowanie powyższego uogólnienia wymaga zredukowania znaczenia wybranych przykładów z pierwszego wiersza tabl. 12., gdzie zidentyfikowano modelowe procesy i struktury MLG, przy jednoczesnym uwypukleniu innych wskazań respondentów. Zaproponowane ujęcie trafnie oddaje jednak główne kierunki odpowiedzi, w których opisywali oni działania i cele swoich organizacji w kontekście współpracy z partnerami z różnych sektorów oraz w odniesieniu do założeń polityki regionalnej.

Należy również zastrzec, że zidentyfikowanie przez rozmówców w danym regionie (np. na Śląsku) określonego procesu czy też projektu, który wpisuje się w ramy koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, i jego brak w analogicznym zestawieniu dotyczącym innego regionu (np. w województwie lubelskim), nie oznacza, że na Lubelszczyźnie nie zachodzą procesy i działania podobne do tych, które mają miejsce na Śląsku. Przywołanie określonych przykładów świadczy natomiast o wadze, jaką badani aktorzy przywiązują do określonych procesów i relacji, które zachodzą w przestrzeniach regionalnych. Dobrym przykładem dla zobrazowania tego problemu mogą być procesy prac nad strategiami rozwoju województw, które trwały w każdym z badanych regionów w trakcie realizacji badań terenowych. W województwie lubelskim do tego procesu odwoływało się – często z własnej inicjatywy –

wielu rozmówców, w szczególności przedstawicieli władz samorządów lokalnych. W pozostałych dwóch województwach, a w szczególności na Śląsku – prace nad strategiami rozwoju województw nie były co do zasady ważnymi punktami odniesienia dla respondentów.

Omawiane powyżej projekty, procesy i struktury funkcjonują w ramach układów regionalnych, których elementy można przyporządkować trzem komponentom definicji zarządzania wieloszczeblowego w ujęciu Alcantary i in. (2016). Elementy te, opierając się na wskazaniach respondentów, wyliczono w wierszach od 2 do 4 w tabl. 12. Zawarte w nich przykłady nawiązują do części ustaleń zaprezentowanych w tabl. 9. w podrozdziale 3.5., która dotyczy charakterystyki relacji i czynników wpływających na relacje na linii rząd-samorząd regionalny. Przykłady te wskazują zarówno na specyfikę układów regionalnych, jak i na podobieństwa pomiędzy nimi.

W ramach pierwszego z kryteriów, tj. współpracy pomiędzy podmiotami na różnych szczeblach, należy zwrócić uwagę na powtarzające się w badanych regionach głosy przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, w których łączono działania samorządu regionalnego przede wszystkim z realizacją projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W województwach pomorskim i śląskim rozmówcy w gminach zwracali jednak uwagę na mankamenty współpracy z samorządem regionalnym w innych obszarach jego działalności. Przedstawiciele j.s.t. w badanych regionach różnie oceniali też istniejące struktury współpracy metropolitalnej, co należy powiązać (choć nie tylko, o czym więcej w kolejnym rozdziale) z różnym poziomem instytucjonalizacji tej współpracy. W każdym z regionów przedstawiciele organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców podkreślali z kolei znaczenie współpracy ich organizacji w wielopoziomowych strukturach izb gospodarczych czy też izb rzemieślniczych. Na szanse dla działalności ich organizacji, wynikające z budowy wielopoziomowych struktur wewnątrz trzeciego sektora, zwrócili natomiast uwagę wybrani rozmówcy z obszaru województwa pomorskiego.

W kontekście współpracy międzysektorowej, a więc drugiego z elementów koncepcji zarządzania wieloszczeblowego przyjętych przez Alcantarę i in. (2016), trzeba wskazać na międzyregionalne podobieństwa dotyczące występowania sieci kontaktów, w ramach których funkcjonują organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców, jak również przedstawiciele innych sektorów, z którymi przeprowadzono wywiady. O powiązaniach tych najczęściej mówili rozmówcy z terenu województwa śląskiego, były one również obecne w wypowiedziach osób działających na terenie województwa pomorskiego, a najmniejszą uwagę przywiązywano do nich na Lubelszczyźnie. Podobne spostrzeżenia można odnieść do zasięgu działań

międzysektorowych realizowanych w gminach, jak również liczby rozmówców z poszczególnych regionów, którzy poprzez swoje działania, kontakty i relacje promują i wdrażają na co dzień idee wieloszczeblowej i międzysektorowej współpracy. Odnosząc się do sposobu, w jaki przedstawiciele samorządów lokalnych oraz podmiotów spoza sektora publicznego postrzegają działania samorządu regionalnego w omawianym zakresie, można zauważyć, że o ile tematyka budowania partnerstw międzysektorowych na poziomie regionalnym albo wspierania ich budowy z poziomu regionu nie była obecna w wypowiedziach rozmówców na Śląsku, o tyle wątek ten był wyraźnie obecny w rozmowie z jednym z przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, jak również był dostrzegalny (choć niejednoznacznie oceniany) przez rozmówców z organizacji pozarządowych, nauki i biznesu w województwie pomorskim.

Do ciekawych wniosków prowadzi zestawienie wypowiedzi respondentów odnoszących się do trzeciego z założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, czyli subiektywnego poczucia wpływu badanych aktorów na decyzje, które zapadają w ramach określonych układów regionalnych. Temat ten był co do zasady pomijany lub zbywany przez przedstawicieli władz samorządów lokalnych w województwie śląskim w nawiązaniu do działań podejmowanych przez samorząd regionalny. W województwie pomorskim rozmówcy z wszystkich sektorów podkreślali swoje zrozumienie dla uwarunkowań instytucjonalnych, w ramach których funkcjonuje samorząd regionalny i konieczności uwzględniania przez decydentów na tym poziomie interesów wielu j.s.t czy też grup społecznych. Z drugiej jednak strony wyliczali sytuacje, w których ich wpływ na kierunki współpracy z samorządem regionalnym był mocno ograniczony. W województwie lubelskim za powszechne można natomiast uznać głosy przedstawicieli sektora publicznego, nauki oraz biznesu, mówiące o posiadaniu przez nich wystarczającego wpływu na kierunki strategicznych decyzji zapadających w Urzędzie Miasta Lublin oraz w Urzędzie Marszałkowskim. Taka ocena zastanej sytuacji nie przełożyła się jednak na ilość zidentyfikowanych w województwie lubelskim modelowych przykładów procesów, struktur i projektów wpisujących się w ramy koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. W ramach omawianego tu kryterium należy wyróżnić fakt, że przedstawiciele samorządów lokalnych na terenie województw lubelskiego i śląskiego w licznych i spójnych wypowiedziach podkreślali możliwość wpływania przez nich na decyzje zapadające na forum gmin, odpowiednio, wdrażających Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (więcej nt. tego mechanizmu w rozdziale 5.1.) oraz będących członkami Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego. Struktur tych, ze względu

na brak wpisywania się w kryterium wielosektorowości nie uznano jednak za modelowe przykłady realizacji założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach.

Jak wynika z powyższej analizy, rozmówcy w badanych regionach przywiązują różną wagę do działań podejmowanych przez samorząd województwa. Należy przy tym podkreślić, że działania te są każdorazowo interpretowane w kontekście indywidualnych celów i priorytetów konkretnych osób i instytucji. Założenia i praktyczne aspekty wdrażania polityki regionalnej mogą, ale nie muszą mieć znaczenia przy ich realizacji. Podobnie respondenci w badanych regionach w odmienny sposób postrzegają zarówno relacje zachodzące w układach regionalnych, jak i elementy konstrukcji pojęcia regionu. Z ich wypowiedzi można wyodrębnić kilka powiązanych ze sobą płaszczyzn (tabl. 13.), które pozwalają nakreślić szeroki kontekst dla funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach, jak również dostrzec cele, którym mają one służyć. Tymi płaszczyznami są wybrane aspekty relacji społeczno-przestrzennych zrekonstruowane w oparciu o wypowiedzi respondentów w badanych regionach z wykorzystaniem prac Jessopa (2016a, 2016b) i Massey (2005).

Jessop (2016a), opowiadając się za strategiczno-relacyjnym podejściem do analizy relacji społeczno-przestrzennych na różnych poziomach, w centralnym punkcie formułowanych przez niego założeń teoretycznych umieszcza model „terytorium-miejsce-skala-sieci powiązań”, opisany szerzej w podrozdziale 1.6. niniejszej pracy. Usytuowanie wypowiedzi respondentów w kontekście siatki pojęć i współzależności zawartych w tym modelu pozwala na uchwycenie dominujących zasad organizacji relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach, co z kolei ułatwia przejście do badania kolejnych elementów obecnych w ramach analitycznych proponowanych przez Jessopa (2016b), tj. dominujących sprzeczności w relacjach społeczno-przestrzennych, dominujących strategii społeczno-przestrzennych oraz zdolności aktorów i instytucji w zakresie metazarządzania⁴⁶. Powyższe ramy teoretyczne odpowiednio uzupełniają spostrzeżenia Massey dotyczące sposobów rozumienia i opisywania przestrzeni. W niniejszej pracy wiele uwagi poświęcono bowiem próbie rekonstrukcji licznych narracji oraz relacji współtworzonych przez rozmówców w ramach regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego. Massey tymczasem uznaje przestrzeń za produkt wzajemnych relacji, konstruowany poprzez interakcje zarówno o charakterze globalnym, jak i lokalnym. Ponadto autorka ta opowiada się za rozumieniem

⁴⁶ Więcej na temat operacjonalizacji założeń strategiczno-relacyjnego podejścia do analizy relacji społeczno-przestrzennych w tym modelu „terytorium-miejsce-skala-sieci powiązań”, formułowanych przez Jessopa i jego współpracowników zob. Gajewski (2020).

przestrzeni, zgodnie z którym podlega ona ciągłym zmianom i rekonstrukcjom oraz jest uznawana za sferę „współistniejącej heterogeniczności”, w której równolegle występuje wiele narracji i przestrzennych identyfikacji (Massey 2005).

Jak można zaobserwować w tabl. 13., rozmówcy w badanych regionach w odmienny sposób rekonstruowali wybrane aspekty relacji społeczno-przestrzennych. Za dominujące zasady ich organizacji w województwie lubelskim można uznać zależności na styku kategorii terytorium i skali, rozumiane jako ustalenia między władzami publicznymi dotyczące koordynacji działań pomiędzy różnymi skalami przestrzennymi. W województwie pomorskim jest to kategoria skali, gdzie na pierwszy plan wysuwają się wzajemnie uzupełniające lub przenikające się hierarchie, umożliwiające przeskakiwanie pomiędzy skalami przestrzennymi. Z kolei w województwie śląskim za przeważające zasady organizacji społeczno-przestrzennych można uznać powiązane ze sobą kategorie miejsca i sieci powiązań, na których styku tworzą się procesy zarządzania oraz partnerstwa na poziomie lokalnym, miejskim i regionalnym. Powyższe kategorie nawiązują wprost do modelu terytorium-miejsce-skala-sieci powiązań zaprezentowanego w podrozdziale 1.6. niniejszej pracy, a ich interpretacja opiera się na analizie treści wywiadów i wynikach badań zaprezentowanych w tabl. 9. i 12.

Odwołując się do kolejnych aspektów relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach, trzeba dodać, że wyraźnie rysują się pomiędzy nimi wzajemne powiązania. W województwie lubelskim dostrzega się jednocześnie potrzebę transformacji społeczno-gospodarczej regionu (przede wszystkim poprzez realizację inwestycji w infrastrukturę transportową oraz zmianę wizerunku Lublina), jak również brak podmiotowości samorządu regionalnego w zakresie wyznaczania celów oraz realizacji działań zmierzających w kierunku tej transformacji. Można zatem uznać, że zdolności do metazarządzania⁴⁷ regionem są zdaniem rozmówców w województwie lubelskim ulokowane poza zakresem faktycznego wpływu samorządu regionalnego, a także poza sferą dostępu respondentów. Postawy przyjmowane przez przedstawicieli trzech szczebli samorządu terytorialnego, uczelni wyższych, jak i organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców co do zasady świadczą z kolei o tym, że ich intencją jest najpełniejsze wykorzystanie decyzji i strumieni finansowych płynących z zewnętrznych źródeł, które mają umożliwić eliminację kluczowych ich zdaniem przestrzennych i symbolicznych barier, przez pryzmat występowania których postrzegają oni

⁴⁷ Jessop (2016a: 169), formułując bardzo zwięzłą definicję, określa metazarządzanie mianem „zarządzania zarządzaniem”. Inne pojęcia i wyjaśnienia, które pozwalają doprecyzować znaczenie tego terminu to, również powołując się na Jessopa (2016a), m.in.: organizacja samoorganizacji, sterowanie samosterowaniem (innymi słowami i bardziej precyzyjnie – sterowanie działaniami niezależnych organizacji realizujących swoje działania według własnych celów i we własnych obszarach działania), interakcje pomiędzy konkretnymi aktorami mające na celu zmianę sposobu działania systemu, w ramach którego funkcjonują.

swój region. Ważne, żeby nastąpiło to jak najszybciej ze względu na aktualne, korzystne dla regionu, kierunki polityki regionalnej na szczeblu centralnym (więcej na temat strategii społeczno-przestrzennych zob. Jessop 2016b).

Inaczej niż w województwie lubelskim, z wypowiedzi rozmówców z województwa pomorskiego trudno odtworzyć jedną albo nawet kilka spójnych narracji oraz identyfikacji przestrzennych związanych z postrzeganiem regionu. W tym wypadku region jest tworzony raczej przez codzienne praktyki badanych aktorów, w trakcie realizacji których dostrzegają oni, chociaż nie zawsze, znaczenie przedsięwzięć i procesów realizowanych z inicjatywy lub też z udziałem samorządu regionalnego. Jak wykazano w poprzednim zestawieniu (tabl. 12.), działaniom samorządu regionalnego i Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot towarzyszą sprzeczne opinie wśród respondentów na temat podejścia do współpracy międzyinstytucjonalnej ze strony przedstawicieli tych instytucji. Jest to zarazem główna sprzeczność, którą można odczytać w wypowiedziach rozmówców w województwie pomorskim. Pomimo tego w postawach przedstawicieli samorządu regionalnego (co znalazło swoje potwierdzenie w wypowiedziach przedstawicieli organizacji pozarządowych, władz uczelni wyższych oraz organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców) można się dopatrywać elementów metazarządzania w regionie. Na te postawy składają się: umiejętność krytycznego odniesienia się do dotychczasowych kierunków polityk prowadzonych w regionie; przekonanie o zasadności i znaczeniu reform dokonywanych wewnątrz struktur samorządu regionalnego ukierunkowanych na poprawę jakości wykonywanych zadań oraz na pokazywanie zewnętrznym podmiotom roli samorządu regionalnego w układach relacji i powiązań, w których te podmioty funkcjonują; dostrzeżenie potrzeby instytucjonalnego wzmacniania organizacji pozarządowych w regionie.

Należy jednak dodać, że powyższe postawy są punktowo dostrzegane przez badanych aktorów w województwie pomorskim, a brak identyfikacji przez nich spójnego celu wspólnoty regionalnej nie uprawnia w tym kontekście do mówienia o pełnym lub też złożonym systemie metazarządzania w regionie, a raczej o pewnym potencjale do jego wytworzenia. Za dominującą strategię przyjmowaną przez rozmówców w województwie pomorskim można natomiast uznać priorytetyzację-temporalizację. Z jednej strony odwołuje się ona do codziennych praktyk i wyborów, w których interakcje z samorządem regionalnym są podejmowane wtedy, kiedy wchodzi w zakres priorytetów danych osób i instytucji. Z drugiej natomiast strategia ta dotyczy dostrzeganych i niedostrzeganych przez rozmówców kierunków polityk realizowanych z poziomu regionu: zauważalne są w tym zakresie raczej działania

nastawione na rozwiązywanie konkretnych problemów, a niezauważalne, i przez to odkładane w czasie, długofalowe kierunki tych polityk.

Na Śląsku natomiast, podobnie jak w przypadku województwa lubelskiego, czytelna w wypowiedziach aktorów z wszystkich badanych sektorów staje się narracja dotycząca potrzeby transformacji społeczno-gospodarczej regionu. Należy ją jednak uznać raczej za szerszy kontekst niż główną oś narracji rozmówców, którzy w pierwszej kolejności nawiązują raczej do ich własnych celów i priorytetów. Nie przeszkadza im to jednak w dzieleniu wspólnego przekonania i chęci oddziaływania na kształt polityk publicznych realizowanych na poziomie centralnym w odniesieniu do Śląska, czy też prowadzonych na poziomie samorządu regionalnego. Wyrazem tego przekonania i zarazem zdolności do metazarządzania w regionie były oddolne i rozproszone działania przedstawicieli różnych środowisk, zmierzające do utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim, które po kilkunastu latach starań zakończyły się sukcesem w 2017 roku.

Tabl. 13. Charakterystyka relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach w kontekście wypowiedzi respondentów

Wybrane aspekty relacji społeczno-przestrzennych	Badane regiony		
	Województwo lubelskie	Województwo pomorskie	Województwo śląskie
1. Dominujące zasady organizacji relacji społeczno-przestrzennych	terytorium-skala	skala-skala	miejsce-sieci powiązań
2. Dominujące sprzeczności w relacjach społeczno-przestrzennych	Potrzeba dynamicznej transformacji regionu vs. słabość samorządu regionalnego w ramach struktur zarządzania państwem.	Zróżnicowane, miejscami sprzeczne narracje badanych aktorów dotyczące znaczenia samorządu regionalnego i struktur metropolitalnych.	Zdolność vs. brak zdolności różnych aktorów do reagowania na czynniki zewnętrzne lub podążania za trendami, które wpływają na region.
3. Dominujące strategie społeczno-przestrzenne	temporalizacja	priorytetyzacja-temporalizacja	uprzestrzennienie
4. Zdolności aktorów w zakresie metazarządzania	Przyszłość regionu zależna od decyzji zapadających na wyższych szczeblach.	Obecność metazarządzania na wybranych odcinkach działalności samorządu regionalnego.	Wspólne przekonanie różnych aktorów o konieczności transformacji regionu poprzez ich własne działania.
5. Główne elementy przestrzennych narracji i identyfikacji	- Wykluczenie przestrzenne regionu ważnym elementem konstrukcji lokalnych tożsamości. - Budowanie relacji przez aktorów nakierowane na fizyczne i symboliczne przybliżanie przestrzeni, w których funkcjonują, do reszty kraju.	- Brak wyobrażenia o regionie jako jednej ukształtowanej przestrzeni. - Region konstruowany poprzez codzienne praktyki i decyzje aktorów.	Złożone sieci formalnych i nieformalnych relacji środkiem do realizacji – czasami wykluczających się – lokalnych interesów, rozwijające się w kontekście dyskursów nt. transformacji regionu.

Źródło: Opracowanie własne

Dominująca sprzeczność w relacjach społeczno-przestrzennych w województwie śląskim wynika z braku dostrzegalnej roli samorządu regionalnego, jak również z braku odpowiednio ukierunkowanych rozwiązań generowanych z wyższych szczebli na wsparcie transformacji tego regionu. Wobec braku takich działań niepewne wydaje się uniesienie ciężaru transformacji przez pojedyncze instytucje i ich przedstawicieli. Za główną strategię społeczno-przestrzenną, do której odwoływali się rozmówcy można natomiast uznać uprzestrzennienie. Świadczy o tym częste odwoływanie się respondentów do: nowo utworzonych struktur Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jako szansy na rozwiązanie – w pierwszej kolejności – problemów w zakresie organizacji transportu zbiorowego występujących w centrum regionu; struktur Subregionu Centralnego jako modelowej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego wszystkich szczebli; rozbudowanej sieci partnerstw i projektów, w których funkcjonują przedstawiciele instytucji z sektorów nauki i biznesu.

Podsumowując, można powiedzieć, że tak samo jak polskie regiony funkcjonują w hierarchicznych strukturach zarządzania, tak też z wypowiedzi rozmówców w badanych regionach wynika, że regionalne systemy zarządzania wieloszczeblowego należy sytuować w kontekście złożonych układów relacji społeczno-przestrzennych. Analiza przeprowadzona w niniejszym rozdziale raz jeszcze potwierdza możliwość skutecznej operacjonalizacji założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego w odniesieniu do badanych regionów i tematyki pracy. Dowodzi ona również korzyści, które wynikają z połączenia na gruncie prowadzonych badań założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, jak i ram teoretycznych charakterystycznych dla „nowej” nowej geografii regionalnej.

4.5. Systemy zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach w kontekście założeń koncepcji oraz aktualnych problemów badawczych

Wyniki badań zaprezentowane w poprzednim podrozdziale warto zestawzić z przedstawionymi w rozdziale 2. niniejszej pracy założeniami teoretycznymi oraz aktualnymi problemami badawczymi podnoszonymi w literaturze przedmiotu, odwołując się do koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Zarówno przyjęte założenia, jak i rezultaty prac badawczych, pozwalają bowiem odpowiedzieć – przynajmniej częściowo – na problemowe zagadnienia związane ze stosowaniem tej koncepcji na gruncie teoretycznym zgłaszane przez Conzelmanna (2009), Faludiego (2012), Jessopa (2004, 2016a), Petersa i Pierre’a (2004) oraz Tortolę (2016). Otrzymane wyniki pozwalają również odnieść się do krytycznych argumentów podnoszonych przez Papadopoulosa (2007, 2010) oraz Papadopoulosa i Piattoni (2019),

dotyczących praktycznych aspektów funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego, jak i do innych aktualnych badań czerpiących z ram koncepcji wykorzystywanej w tej rozprawie.

Wspólnym mianownikiem prac Conzelmanna (2009) oraz Faludiego (2012) są argumenty dotyczące potrzeby uwzględniania w badaniach struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego przestrzennych uwarunkowań lub kontekstów dla ich funkcjonowania. Obydwaj przywołani powyżej autorzy (Conzelmann 2009, Faludi 2012) za zasadne uznają postrzeganie jednostek przestrzennych (np. regionów) jako konstruktów społecznych, które cechuje terytorialne zróżnicowanie w zakresie występujących na ich obszarach zasad współpracy, czy też współistniejących celów stawianych przed konkretnymi osobami i instytucjami. Jessop (2004, 2016a) z kolei krytycznie odnosi się do wad koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, tkwiących w pomijaniu w jej założeniach zasad organizacji relacji społeczno-przestrzennych. Jak wykazano w niniejszej pracy, środkiem służącym uprzestrzennieniu i uspołecznieniu założeń tej koncepcji może być analiza dyskursów, narracji oraz relacji występujących na obszarach regionów, których granice wyznaczają jednostki podziału terytorialnego kraju. Tworzenie struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego może być natomiast wzmacniane lub też osłabiane przez dominujące narracje, wiążące się z wybranymi aspektami relacji społeczno-przestrzennych. W tym kontekście zasadne wydaje się postawienie tezy, zgodnie z którą zdolności aktorów do metazarządzania zidentyfikowane w województwach pomorskim i śląskim przekładają się na większą ilość przykładów zarządzania wieloszczeblowego niż w województwie lubelskim, gdzie zdolności tego typu pozostają co do zasady niewidoczne. Przestrzenne narracje i identyfikacje występujące w każdym z regionów pozwalają z kolei na dostrzeżenie (lub też na brak dostrzeżenia) celów wspólnot regionalnych, którym mają służyć wielopoziomowe działania i projekty, przekładające się z kolei na charakter zidentyfikowanych w tabl. 12. modelowych przykładów struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego.

Do wątków powiązanych na gruncie teorii oraz praktyki funkcjonowania procesów i struktur zarządzania wieloszczeblowego odnoszą się Papadopoulos (2007, 2010), Papadopoulos i Piattoni (2019), Peters i Pierre (2004) oraz Tortola (2016). Autorzy ci silnie akcentują znaczenie uwzględniania w badaniach perspektyw, przyjmowanych przez aktorów społecznych, jak i zagadnień, związanych z demokratyczną legitymizacją praktyk zarządzania. Z powyższymi sugestiami korespondowało uwzględnienie w gronie respondentów biorących udział w badaniach terenowych osiemnastu przedstawicieli sektora społecznego oraz sześciu przedstawicieli mediów lokalnych i regionalnych. Ich głosy miały w założeniu balansować

opinie formułowane przez pozostałych reprezentantów instytucji spoza sektora publicznego, jak i instytucji publicznych.

Od samego faktu włączenia konkretnych respondentów w badania ważniejsze są jednak wnioski, charakteryzujące dominujące postawy przedstawicieli sektora pozarządowego, zaprezentowane w podrozdziale 4.2., oraz korespondujące z nimi przykłady z tabl. 12., omówione w podrozdziale 4.4. O ile bowiem przedstawiciele organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców oraz władz uczelni wyższych mają co do zasady wypracowane kanały komunikacji i uczestniczą na zrozumiałych dla nich zasadach w procesach zarządzania w badanych regionach, o tyle przedstawiciele trzeciego sektora stosunkowo często pozostają na marginesie tych procesów, bez wsparcia lub odpowiedzi ze strony instytucji publicznych, skoncentrowanych na rozwiązywaniu głównych trudności w funkcjonowaniu ich organizacji. Chociaż powyższą tezę przynajmniej częściowo przełamują obserwacje dotyczące systemu instytucjonalnego wspierania sektora pozarządowego w województwie pomorskim, to jednak można mówić o występowaniu w każdym z badanych regionów symptomów opisywanego przez Papadopoulosa (2007, 2010) zjawiska *peer accountability*, które w kontekście tematyki niniejszej pracy oznacza w skrajnych przypadkach brak powiązania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego z kluczowymi problemami społecznymi występującymi na obszarze badanych regionów.

Problem demokratycznej legitymizacji procesów zarządzania można w kontekście tematyki niniejszej pracy rozpatrywać również w odniesieniu do uwarunkowań i modelu relacji pomiędzy władzami centralnymi a samorządami województw w Polsce. Uznanie bowiem samorządu regionalnego za ważny podmiot w relacjach ze stroną rządową, ale też samorządami lokalnymi, powinno – w świetle zasad ustrojowych – implikować jego wyposażenie w kompetencje i zasoby, umożliwiające rzeczywiste oddziaływanie na procesy społeczno-gospodarcze w regionach. To z kolei należy uznać za czynnik wspierający tworzenie i funkcjonowanie procesów demokratycznych w skali regionów (por. *Zdecentralizowana Rzeczpospolita* 2021). Jak wykazano w podrozdziale 3.5., respondenci z badanych regionów w odmienny sposób postrzegają charakter relacji pomiędzy samorządem województwa oraz władzami centralnymi. Z analizy programów i agend wyborczych, przeprowadzonej w podrozdziale 3.4., wynika natomiast, że w niewielu z tych dokumentów w sposób kompleksowy odniesiono się do zadań i pozycji ustrojowej samorządu regionalnego, a brak konsensusu politycznego na tym tle wyłania się z opisanego w podrozdziale 3.3. badania dokumentów strategicznych obowiązujących na szczeblu kraju.

Przyjmując odmienną perspektywę niż Faludi (2012) oraz Papadopoulos (2007, 2010), Peters i Pierre (2004) akcentują kluczową i niewystarczająco ich zdaniem dostrzeganą w badaniach rolę instytucji państwowych jako podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie wielopoziomowych procesów decyzyjnych oraz za skutki rozstrzygnięć zapadających w ich ramach. W początkowej fazie prac nad niniejszą rozprawą przyjęto perspektywę instytucjonalną, czego przejawem był m.in. sposób postrzegania przez autora regionów w kategorii jednostek podziału terytorialnego państwa, na których są realizowane określone polityki publiczne. To założenie zostało następnie uzupełnione o wytyczne wynikające z koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (na gruncie analizy wyników badań terenowych głównie w ujęciu Alcantary i in. (2016)) oraz postulaty „nowej” nowej geografii regionalnej. Ponad połowę respondentów w toku realizacji badań terenowych stanowili przedstawiciele instytucji publicznych, a jednym z wiodących tematów podczas każdej z rozmów była ocena działań, polityk i postaw przypisywanych instytucjom publicznym oraz ich przedstawicielom na różnych poziomach. Odnosi się do nich istotna część elementów charakterystyki systemów zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach (tabl. 12.).

Wyniki badań zrealizowanych na obszarze województw lubelskiego, pomorskiego oraz śląskiego można również powiązać z szeregiem wniosków, płynących z aktualnych studiów nad teorią oraz praktyką funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego, dotyczących m.in.: konieczności mobilizacji aktorów na różnych szczeblach zarządzania w celu sprostania przez współczesne społeczeństwa wyzwaniom związanym ze zmianą klimatyczną oraz potrzebą transformacji systemów społeczno-gospodarczych (Bahn-Walkowiak i Wilts 2017, Hoppe i Miedema 2020, Hvelplund i Djørup 2017, Jänicke i Quitzw 2017, Westman i in. 2019); roli i oddziaływania liderów na inne podmioty w ramach realizacji polityk klimatycznych (Budd i Sancino 2016, Wurzel i in. 2019a, 2019b); tożsamości terytorialnych oraz poczucia wspólnotowości jako czynników wpływających na kształtowanie i postrzeganie procesów decyzyjnych (Kleider 2020, Zürn 2020).

Zestawienie uzyskanych wyników badań prowadzi do wniosku, że istotna część respondentów w województwie lubelskim i śląskim dostrzega główny cel, przed jakim stają aktualnie te regiony, tj. transformację Lubelszczyzny, w oparciu o środki zewnętrzne i inwestycje w twardą infrastrukturę, oraz transformację Śląska w kierunku gospodarki postwęglowej. Cele te są dostrzegane przez aktorów z wszystkich badanych sektorów, ale nie zauważają oni podmiotowej roli samorządu regionalnego w ich realizacji. Ta z kolei jest widoczna na wybranych odcinkach działalności samorządu województwa pomorskiego, jakkolwiek w tym regionie trudno wyodrębnić główny cel, do którego miałyby prowadzić

funkcjonowanie wielopoziomowych procesów i struktur zarządzania. Liderów procesów transformacyjnych w badanych regionach należy upatrywać raczej w reprezentantach biznesu, nauki, organizacji pozarządowych i wybranych przedstawicielach samorządów lokalnych. Impulsów do zmian w zakresie sposobu prowadzenia tych procesów należy poszukiwać właśnie w działaniach wymienionych powyżej aktorów, realizowanych w oparciu o ich doświadczenia, relacje i zasoby instytucjonalne. Źródłami tych impulsów nie są natomiast koordynowane, czy też narzucane odgórnie (ze szczebla centralnego oraz regionalnego) cele, polityki oraz instrumenty finansowe. Jak wskazano wcześniej w niniejszym podrozdziale, w wypowiedziach respondentów w każdym z badanych regionów można również dostrzec związek pomiędzy występującymi lub niewystępującymi regionalnymi tożsamościami a charakterem zidentyfikowanych na ich obszarach struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego (por. w szczególności wiersz 1. tabl. 12. i wiersz 5. tabl. 13.).

5. Instytucje metropolitalne jako nowi aktorzy w regionalnych systemach zarządzania wieloszczeblowego

5.1. Procesy instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w badanych regionach

Złożoność procesów, funkcji, zależności, interesów oraz zadań koniecznych do realizacji na terenie obszarów metropolitalnych⁴⁸ determinuje konieczność prowadzenia dedykowanych tym obszarom polityk publicznych. Jak zauważa Mantey (2013: 6), „coraz szybsze tempo przemian otoczenia oraz rosnąca złożoność czynników wpływających na funkcjonowanie regionów miejskich wywołują potrzebę podejmowania działań skoordynowanych, a jednocześnie kompleksowych, uwzględniających możliwie jak najszerszą gamę tychże czynników oraz włączających w procesy decyzyjne podmioty funkcjonujące w danej przestrzeni i użytkujące ją, z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Potrzeba ta wyraża się w idei zintegrowanego zarządzania przestrzenią”. Powyższe założenia wpisują się w ramy opisywanego wcześniej w niniejszej pracy ukierunkowanego terytorialnie modelu prowadzenia polityki regionalnej. Problematyka zarządzania obszarami metropolitalnymi stanowiła przedmiot rozważań badaczy już na przełomie XIX i XX w., kiedy analizowano procesy związane z dynamicznymi zmianami zachodzącymi w uprzemysłowionych ośrodkach w Wielkiej Brytanii, a także kiedy rozwinięto usystematyzowane prace badawcze w tym zakresie w Stanach Zjednoczonych (Sagan 2017). W krajowej literaturze przedmiotu, a także w dyskusjach z udziałem praktyków, już w latach 90. XX w. rozpoczęła się z kolei – trwająca z różnym natężeniem do dzisiaj – dyskusja o potrzebie tworzenia rozwiązań legislacyjnych, umożliwiających powoływanie struktur administracyjnych wyposażonych w kompetencje do wykonywania zadań metropolitalnych⁴⁹ (Lackowska i Swianiewicz 2013).

⁴⁸ W jednej z wielu definicji formułowanych w literaturze przedmiotu (por. np. Danielewicz i Turała 2011; Gajewski 2016; Heffner i Gibas 2013; Nowak 2010) Marszałkowski i Marszał (2006: 15) określają obszar metropolitalny jako „wielkomiejski układ osadniczy (monocentryczny lub policentryczny, złożony z wielu jednostek osadniczych oraz terenów o wysokim stopniu zurbanizowania); obejmujący strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu codziennego oddziaływania (miejsca pracy i zamieszkania) oraz tereny potencjalnych możliwości rozwojowych; gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających (substytucyjnych) metropolitalne funkcje ośrodka centralnego (lokalizacja funkcji metropolitalnych); o dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej (silnych powiązaniach funkcjonalnych); z dobrze rozwiniętą siecią transportową”. Jak dodają cytowani powyżej autorzy (Marszałkowski i Marszał 2006: 15), powstawanie obszaru metropolitalnego jest konsekwencją rozwoju funkcji metropolitalnych, czemu towarzyszy migracja ludności i przenoszenie działalności gospodarczej na peryferia dotychczasowych skupisk miejskich.

⁴⁹ Dolnicki (2020) zauważa, że obowiązujący w Polsce od 1999 roku podział zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na lokalne i regionalne nie odpowiada rzeczywistym powiązaniom funkcjonalnym występującym na terenie obszarów metropolitalnych. Powiązania te powodują bowiem łączenie się zadań gmin i powstawanie nowej kategorii zadań metropolitalnych (ich katalog znajduje się aktualnie w art. 12 u.z.m.w.ś). Izdebski (2010: 64) z kolei ocenia, że brak metropolizacji kraju na drugim etapie reformy samorządowej należy uznać za „niezrealizowanie w odniesieniu do obszarów metropolitalnych zasady pomocniczości (...)”. Ten sam autor (Izdebski 2010: 64) wyróżnia dwie kategorie zadań metropolitalnych. W znaczeniu węższym są to zadania wykonywane na terenie obszaru metropolitalnego i charakteryzujące się specyfiką ze względu właśnie na ten teren,

Do procesów i czynników wymuszających prowadzenie polityk w skali metropolitalnej należy zaliczyć przede wszystkim: intensywną globalną urbanizację; postępującą metropolizację przestrzeni, wiążącą się ze zmianami w gospodarce, społeczeństwie i kulturze, prowadzącą m.in. do powstawania różnic i nierówności między- i wewnątrzregionalnych; globalizację, która uwypukliła znaczenie lokalnych obszarów gospodarczych w międzynarodowych sieciach powiązań i przepływów; konsekwencje prowadzenia neoliberalnych polityk zakładających cięcia wydatków publicznych, na które odpowiedzialność mogą być działania nakierowane na inkluzję społeczną i przestrzenną oraz demokratyzację życia publicznego; zwiększający się popyt mieszkańców na usługi dostarczane przez administrację samorządową, co wpływa na poziom ich dobrobytu oraz jakości życia; fragmentację polityczną i kadencyjność władz (Danielewicz 2013, Smętkowski i in. 2008, Sagan 2017). Badania prowadzone w związku z działalnością Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Cooperation and Development*; dalej jako OECD) dowodzą zasadności i skuteczności podejmowanych przez władze publiczne działań, mających wychodzić naprzeciwko zarysowanym powyżej wyzwaniom. Na terenie obszarów, w których funkcjonują podmioty metropolitalne⁵⁰, mieszkańcy są bowiem bardziej zadowoleni z jakości usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego niż w ośrodkach, gdzie tego typu usług brakuje. Skuteczniejsza okazuje się tam również realizacja polityk planistycznych nakierowanych na przeciwdziałanie procesom rozlewania się miast (ang. *urban sprawl*; *The Metropolitan Century...* 2015). Wysokie wskaźniki fragmentacji terytorialnej – utrudniającej prowadzenie polityk odpowiadających swoim zasięgiem faktycznym powiązaniom funkcjonalnym w ramach oraz pomiędzy konkretnymi ośrodkami – przekładają się z kolei na niższą produktywność regionalnych gospodarek, a także na wyższe nierówności pomiędzy dochodami mieszkańców w odniesieniu do obszarów, gdzie fragmentacja terytorialna pozostaje na niskim poziomie (Ahrend i in. 2014, Boulant i in. 2016).

Lackowska (2008, 2009b) i Sagan (2017) wyróżniają trzy główne strategie (modele) dotyczące tworzenia i funkcjonowania struktur metropolitalnych, które rozwijały się na przestrzeni XX w. Były to kolejno: szkoła zarządu metropolitalnego (reformy metropolitalnej;

jak np. zadania z zakresu utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego, a w znaczeniu węższym – zadania własne ewentualnych metropolitalnych jednostek samorządu terytorialnego, jak np. zadania z zakresu planowania przestrzennego.

⁵⁰ Zgodnie z ogólną definicją proponowaną przez OECD, za podmiot metropolitalny można uznać organizację: obejmującą swoim zasięgiem centralne miasto oraz znaczną część obszaru metropolitalnego, w której dominującą rolę zarządczą odgrywają aktorzy ze szczebla krajowego lub subnarodowego, lub też której przyznano status jednostki samorządu terytorialnego; której główną sferę kompetencji stanowią sprawy związane z zarządzaniem obszarem metropolitalnym; z mandatem do działania w więcej niż jednej sferze aktywności, np. do realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego oraz gospodarki odpadami (Ahrend i Schumann 2014).

pierwsza połowa XX w.), szkoła wyboru publicznego (od lat 50. do 90. XX w.) oraz szkoła współzarządzania metropolitalnego (ang. *metropolitan governance*; ostatnia dekada XX w.). Głównym problemem identyfikowanym w ramach pierwszego z przedstawionych powyżej podejść była fragmentacja lokalnych struktur samorządowych. Remedium na niego miały być początkowo aneksacja i konsolidacja gmin wokół centralnego miasta obszaru metropolitalnego, a następnie – wobec zrozumiałych protestów przed tego typu praktykami ze strony samorządów lokalnych – utworzenie zarządu metropolitalnego, usytuowanego ponad gminami w hierarchii organów administracji publicznej. Zwolennicy teorii wyboru publicznego uznawali natomiast, że powstanie zarządu metropolitalnego stoi w sprzeczności z interesami samorządów lokalnych oraz z dyscyplinującymi decyzje władz samorządowych mechanizmami rynkowej konkurencji.

Koncepcją, której założenia można usytuować pomiędzy postulatami szkoły zarządu metropolitalnego oraz szkoły wyboru publicznego, jest współzarządzanie metropolitalne. Koncepcja ta zakłada co prawda powołanie wieloosrodkowej i niescentralizowanej struktury zarządzającej obszarem, ale koncentruje się na: wzmacnianiu zdolności instytucjonalnych władz publicznych i mechanizmach współpracy pomiędzy interesariuszami; zasadach oraz instrumentach współzarządzania, takich jak planowanie strategiczne, kontrakty terytorialne, wspieranie funkcji przywódczych; czy też wspieraniu komunikacji pomiędzy aktorami zaangażowanymi w procesy decyzyjne a społeczeństwem (Danielewicz 2013). O ile zwolennicy szkół zarządu metropolitalnego oraz wyboru publicznego poszukiwali głównie fiskalnych i rynkowych argumentów na poparcie swoich koncepcji, o tyle obecnie propagatorzy *metropolitan governance* silniej dostrzegają potrzebę zmniejszania różnic społecznych i ekonomicznych pomiędzy jednostkami położonymi w granicach obszarów metropolitalnych. Za narzędzia, które dają szansę skutecznego wdrażania założeń koncepcji współzarządzania metropolitalnego, należy uznać instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych⁵¹ oraz związek metropolitalny. Mimo innych źródeł regulacji prawnych, finansowania oraz zasad funkcjonowania, pozostawiających określoną elastyczność, narzędzia te wymuszają współpracę pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi w celu wykorzystania istniejących

⁵¹ Zgodnie z Zasadami Realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce (2013), opracowanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ZIT to nowe narzędzie realizacji strategii terytorialnych, które dotyczą przede wszystkim zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Partnerstwa j.s.t. na tych obszarach mogą dzięki formule ZIT realizować zintegrowane przedsięwzięcia finansowane zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego. Do celów zastosowania ZIT w Polsce zaliczono: „sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast, przede wszystkim tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności różnych działań jednostek administracyjnych jest największa; promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych; realizacja zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych; zwiększanie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności” (*Zasady Realizacji ...* 2013: 4).

oraz nowych, tj. pozyskanych z tytułu podjęcia tej współpracy, zasobów. Założenia *metropolitan governance* wyraźnie korespondują zatem z prezentowanymi w niniejszej pracy definicjami zarządzania wieloszczeblowego, co prowadzi do wniosku, że obszary metropolitalne można uznać za odpowiednie pole empiryczne do weryfikacji zastosowań MLG (Lackowska 2009a).

Rozpoczęcie wdrażania instrumentu ZIT w roku 2014, a także utworzenie trzy lata później związku metropolitalnego w województwie śląskim, należy uznać za kamienie milowe w tworzeniu mechanizmów współpracy metropolitalnej w Polsce. W każdym z badanych w niniejszej pracy regionów instrument ZIT odegrał istotną, chociaż inną, rolę. W województwie lubelskim stanowił on impuls do nawiązania współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego pomiędzy samorządami lokalnymi, w województwie pomorskim instytucjonalna formuła wdrażania ZIT stała się „spadkobiercą” wcześniej istniejących form współpracy międzysamorządowej, a na Śląsku instytucja koordynująca ZIT została powołana obok działającego wcześniej w tym regionie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (Krukowska i Lackowska 2016). Implementowanie instrumentu ZIT w województwie śląskim w latach 2014-2020 odbywało się w formule prawnej związku komunalnego oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, w województwie pomorskim – stowarzyszenia, a w województwie lubelskim – porozumienia pomiędzy samorządami lokalnymi. Każdą z tych form można zaliczyć do ścisłych form prawnych kooperacji metropolitalnej, które sytuują się pomiędzy najsilniejszym stopniem instytucjonalizacji, jaką są metropolitalne jednostki terytorialne wyższego rzędu, a kooperacją niesformalizowaną (Kaczmarek i Mikuła 2007). Do tej samej kategorii form współpracy metropolitalnej należy zakwalifikować związek metropolitalny, z zastrzeżeniem jednak, że jest to dodatkowa instytucja samorządu terytorialnego i bardziej zaawansowana formuła współpracy od związków komunalnych, stowarzyszeń i porozumień międzygminnych (Dolnicki 2020; więcej nt. charakteru prawnego tej instytucji zob. Marchaj 2020). Utworzenie związku metropolitalnego stanowi przedmiot aspiracji przedstawicieli sektora samorządowego oraz innych środowisk w województwie pomorskim. Kwestia ta nie jest natomiast obecnie dyskutowana w województwie lubelskim ze względu na mniej zaawansowany – w porównaniu do województw śląskiego i pomorskiego – etap budowy struktur metropolitalnych w tym regionie.

Jak wynika z wcześniejszych ustaleń, polskim regionem z najbardziej rozbudowanym i zaawansowanym układem instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań w skali metropolitalnej jest województwo śląskie. Silne powiązania pomiędzy ośrodkami położonymi

w rdzeniu obecnej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, a także ich otoczeniem, oraz przenikające się potencjały (np. wielkość rynku pracy) i problemy (np. niedostosowany do potrzeb mieszkańców system publicznego transportu zbiorowego) od dawna były czynnikami, które skłaniały do kooperacji przedstawicieli władz samorządowych na tym obszarze. Geneza obecnej współpracy międzysamorządowej na Śląsku po przemianach ustrojowych w 1989 roku sięga roku 1991, kiedy utworzono Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (dalej jako KZK GOP). Celem związku, w skład którego wchodziło pierwotnie jedenastu członków założycieli, było wspólne zaspokajanie potrzeb gmin w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (*Uchwała nr I/1/1991... 1991*). Jednym z jego najważniejszych osiągnięć było wprowadzenie Śląskiej Karty Usług Publicznych (obecnie projektu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii), będącej nośnikiem biletów komunikacji miejskiej (Pyka 2018b, *Śląska Karta ... 2021*). KZK GOP został postawiony w stan likwidacji w roku 2018, co było skutkiem przekazania jego zadań GZM. W skład Zgromadzenia Związku wchodziłi wówczas przedstawiciele dwudziestu dziewięciu samorządów. Z podobnych przyczyn zakończyły swoją działalność inne instytucje zajmujące się organizacją publicznego transportu zbiorowego, powołane odpowiednio w latach 1992 i 1996, tj. Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach oraz Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach.

Innymi związkami międzygminnymi oraz stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego, działającymi na terenie obecnego związku metropolitalnego, są m.in. Śląski Związek Gmin i Powiatów (od 2001 r.), Stowarzyszenie Gmin Górniczych (od 1999 r.) oraz zawiązane w 2017 r. Stowarzyszenie Biznes-Nauka-Samorząd "Pro Silesia" (więcej przykładów współpracy – zob. Pyka 2018b). W latach 1994-2010 działał ponadto Związek Harmonijnego Rozwoju Miast Aglomeracji Katowickiej z siedzibą w Katowicach, który zrzeszał czternaście gmin wchodzących w skład obecnego związku metropolitalnego. Do jego zadań należały realizacja programu harmonijnego rozwoju i współpracy (Sustainable Cities), promocja, budowa bazy informacyjnej oraz kształcenie kadry samorządowej (*Wykaz związków międzygminnych ... 2021*).

Mimo istnienia wskazanych powyżej organizacji i wobec braku – w początkach ich istnienia – podmiotu metropolitalnego odpowiedzialnego za kompleksową realizację polityk na obszarze konurbacji górnośląskiej, już w pierwszej połowie lat 90. ub. w. przedstawiciele władz samorządowych na Śląsku podjęli dyskusję nad potrzebą usprawnienia zarządzania tym obszarem (Danielewicz 2013). Ważnym krokiem w tym kierunku miało być utworzenie w 2007 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, w którego skład weszło czternaście miast na

prawach powiatu położonych w centrum aglomeracji. Instytucja ta miała wykonywać zadania z zakresu m.in. planowania strategicznego, aktywizacji rynku pracy, pozyskiwania zewnętrznych funduszy na realizację zadań Związku, udziału w procesach legislacyjnych i decyzyjnych na szczeblu krajowym i regionalnym (*Wykaz związków międzygminnych...* 2021). Oceniając działalność Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, można stwierdzić, że instytucja ta nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań ze względu na niestabilne i niewystarczające źródła jej dochodów i co za tym idzie – niezdolność do realizacji inwestycji o znaczeniu metropolitalnym, czy też ciągłą konkurencję pomiędzy kilkunastoma ośrodkami decyzyjnymi o podobnym potencjale (Dolnicki 2020). Z drugiej jednak strony, działania realizowane przez samorządy na forum Związku, jak opracowanie strategii rozwoju, przygotowanie oferty inwestycyjnej, udział w międzynarodowych targach nieruchomości i wspólne zakupy energii, pomogły w wypracowaniu kapitału, na którym bazowano podczas prac nad tworzeniem związku metropolitalnego (Danielewicz 2013, Pyka 2018a).

Górnośląski Związek Metropolitalny zakończył swoją działalność w 2017 roku. Decyzję o jego likwidacji podjęto po uchwaleniu 9 marca tego roku ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Związek metropolitalny pn. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia rozpoczął natomiast realizację swoich zadań z początkiem roku 2018. Jak wynika z definicji zawartej w art. 2 u.z.m.w.ś., „związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców”. W skład związku wchodzi czterdzieści jeden jednostek samorządu terytorialnego, które zajmują obszar o powierzchni 2554 km² i są zamieszkiwane przez 2,24 mln mieszkańców, co stanowi odpowiednio niecały 1% powierzchni Polski i 6% populacji kraju. Na terenie GZM jest generowane 8% polskiego PKB (*Potencjał gospodarczy...* 2019).

Do kompetencji związku metropolitalnego w województwie śląskim należy realizacja zadań z zakresu: kształtowania ładu przestrzennego; rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego; planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej; metropolitalnych przewozów pasażerskich; współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; a także promocji związku metropolitalnego i jego obszaru (art. 12 ust. 1 u.z.m.w.ś.). Większości z powyższych zadań odpowiadają priorytety przyjęte w pierwszej wersji „Programu działań strategicznych

Górnśląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022” z 2018 roku. W dokumencie tym uwzględniono również priorytet dotyczący rozwoju instytucjonalnego GZM. Najwięcej działań zrealizowanych przez związek metropolitalny w latach 2018-2020 związanych było ze zrównoważoną mobilnością miejską: powołano Metropolitalny Zarząd Transportu Zbiorowego, opracowano Koncepcję Kolei Metropolitalnej, zdefiniowano strukturę przyszłego transportu zbiorowego na obszarze związku, wprowadzono zintegrowany system taryfowo-biletowy oraz zintegrowano istniejące systemy rowerów miejskich. Spośród licznych działań GZM w innych obszarach można wymienić np. realizację ponad 100 inwestycji w ramach „Programu działań na rzecz ograniczania niskiej emisji”, uruchomienie portalu Otwarte Dane, utworzenie największych w Polsce grup zakupowych i przeprowadzenie wspólnych zakupów energii elektrycznej, nawiązanie partnerskiej współpracy z Metropolią Ruhry, powołanie Metropolitalnego Zespołu ds. Polityki Senioralnej, jak również udział GZM w inicjatywie pn. Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów (*Podsumowanie 3 lat... 2021*).

Organy związku metropolitalnego w województwie śląskim, tj. Zarząd i Zgromadzenie, są obsługiwane przez pracowników Urzędu Metropolitalnego GZM. Rozbudowana struktura administracyjna, w której zatrudniono znacznie powyżej 100 urzędników⁵² (nie licząc osób zatrudnionych w Zarządzie Transportu Metropolitalnego), jak również budżet związku, którego dochody stanowią około 75% budżetu samorządu województwa śląskiego, pozwalają na realizację zadań w nieporównywalnie szerszej skali i w znacznie bardziej usystematyzowany sposób niż na terenie obszarów metropolitalnych, w których instytucjonalizacja współpracy znajduje się na niższym poziomie zaawansowania. Same tylko koszty funkcjonowania Urzędu Metropolitalnego w roku 2021 przewidziano na ponad 27 mln zł, podczas gdy łączne planowane wydatki GZM miały wynieść ponad 1,4 mld zł, przy czym ponad 90% środków miało być przeznaczone na realizację zadań z zakresu transportu i łączności. Jednym z głównych źródeł finansowania działalności związku są wpływy w wysokości 5% podatku dochodowego od osób fizycznych od płatników tego podatku zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego (art. 51 pkt 1 i 52 ust. 1 u.z.m.w.ś.). W roku 2021 kwota ta miała wynieść ponad 375 mln zł (*Uchwała NR XXX/231/2020... 2020*). Perspektywa stałych wpływów do budżetu GZM z tytułu PIT była istotnym argumentem na rzecz podjęcia współpracy przez samorządy w tej formule i zarazem zachętą do takiego działania sformułowaną ze strony władz centralnych.

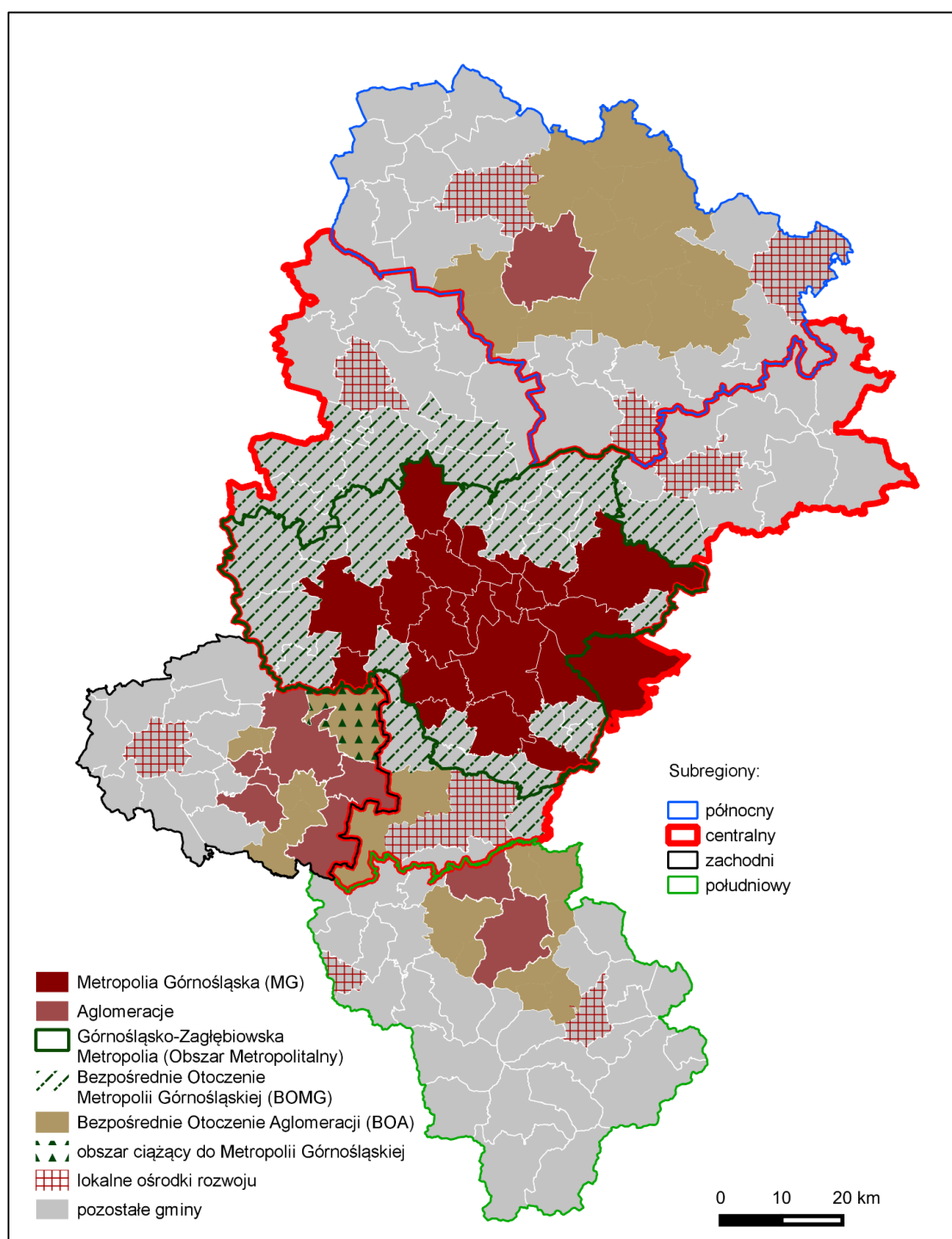
⁵² W październiku 2019 roku w Urzędzie Metropolitalnym GZM było zatrudnionych około 120 osób (informacja uzyskana podczas rozmowy z Członkiem Zarządu związku metropolitalnego (wywiad S13).

Przed zakończeniem omawiania procesu instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w województwie śląskim należy odnieść się do roli, jaką odegrało w tym zakresie utworzenie w 2013 roku, działającego w formule prawnej stowarzyszenia j.s.t., Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego z siedzibą w Gliwicach, a także wcześniejsze wyznaczenie obszarów interwencji w ramach polityki rozwoju województwa śląskiego. Już bowiem w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego uchwalonej w 2000 roku dokonano podziału jego terytorium na cztery subregiony: północny, południowy, zachodni i centralny. Rdzeń subregionu centralnego stanowi Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (*Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego...* 2020; zob. ryc. 13.).

W latach 2007-2013 subregionom była dedykowana realizacja Programów Rozwoju Subregionów, finansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego, a w ramach kolejnego RPO na ich obszarze jest wdrażany instrument Zintegrowanych (Regionalnych) Inwestycji Terytorialnych. Podobne zasady mają zostać zachowane w odniesieniu do okresu programowania 2021-2027, kiedy subregiony będą odpowiadały miejskim obszarom funkcjonalnym (*Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego...* 2020). Należy uznać, że skuteczne wdrażanie mechanizmu ZIT przez Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego, a także działania innych regionalnych instytucji powołanych w tym celu⁵³, podniosły efektywność instytucjonalną systemu realizacji polityki regionalnej w województwie śląskim, której ważnym komponentem było powołanie na jego obszarze podmiotu metropolitalnego.

⁵³ Regionalne Inwestycje Terytorialne były w latach 2014-2020 wdrażane przez Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku, który został powołany już w roku 2002 (*Statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego...* 2021), a także w formule porozumienia na obszarze pozostałych dwóch subregionów, gdzie w roku 2019 powołano do życia – opierając się na wcześniejszych doświadczeniach samorządowych stowarzyszeń subregionalnych – Związek Gmin i Powiatów Subregionu Północnego Województwa Śląskiego z siedzibą w Częstochowie (*Uchwała Zgromadzenia Ogólnego...* 2019) oraz Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Subregionu Południowego Województwa Śląskiego Aglomeracja Beskidzka z siedzibą w Bielsku-Białej (*Statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Południowego...* 2019).

Ryc. 13. Subregiony województwa śląskiego i ich ośrodki centralne



Źródło: Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego... 2020: 97

Podobnie jak w przypadku województwa śląskiego, również w województwie pomorskim już w latach 90. ub. w. w środowisku samorządowym i naukowym formułowano postulaty dotyczące potrzeby koordynacji polityk realizowanych w skali metropolitalnej⁵⁴.

⁵⁴ Pankau (2006) przywołuje szereg opracowań planistycznych dotyczących zagospodarowania obecnego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, sporządzonych przed 1989 r. Pierwsze z nich powstało w latach 1946-

Już w 1992 roku powołano Konwent Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego, który zlecił opracowanie delimitacji Gdańskiego Zespołu Metropolitalnego oraz powołał komisje problemowe, na forum których dyskutowano na temat integracji oraz potencjalnych obszarów współpracy (*Inicjatywy metropolitalne....* 2021). Rok wcześniej miasta Gdynia, Reda, Rumia, Wejherowo i gmina wiejska Kosakowo utworzyły Komunalny Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki” – funkcjonujący do dziś związek komunalny, który wykonuje zadania m.in. z zakresu gospodarki odpadami oraz wodociągów i zaopatrzenia w wodę gmin członkowskich (*Statut Związku Gmin „Dolina...”* 2019). W późniejszym okresie do Związku dołączyło miasto Sopot, a także gminy wiejskie Wejherowo oraz Szemud. Innym związkiem komunalnym z terenu obecnego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, który wykonuje zadania o charakterze ponadlokalnym, jest Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej (dalej jako MZKZG). Jest to organizacja zrzeszająca obecnie czternastu członków, której nadrzędnym zadaniem jest „kształtowanie wspólnej polityki komunikacyjnej i zapewnienie warunków właściwego funkcjonowania zintegrowanego systemu biletowego w postaci biletu metropolitalnego” (*Statut Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego...* 2018). Powołanie MZKZG w 2007 r. było rezultatem czterech lat prac w formule Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej – nieformalnego ciała konsultacyjnego, gdzie dyskusje toczyli przedstawiciele większości samorządów, które weszły później w skład związku komunikacyjnego, oraz Marszałek Województwa Pomorskiego.

Debatę metropolitalną trwającą w latach 90. XX w. i w pierwszej dekadzie kolejnego stulecia starały się też kreować media regionalne oraz przedstawiciele środowisk akademickich (Czepczyński 2014, *Inicjatywy metropolitalne...* 2021). Paweł Adamowicz, Prezydent Gdańska w latach 1998-2019 i jeden z liderów integracji metropolitalnej w regionie, zwracał jednak uwagę na bierność pomorskich parlamentarzystów oraz nieproporcjonalnie małe zaangażowanie przedstawicieli uczelni wyższych i organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców w dyskurs dotyczący sposobów zarządzania Trójmiastem i jego obszarem funkcjonalnym (Adamowicz 2018). Uwaga ta dotyczyła również wydarzeń z września 2011 roku, kiedy powołano do życia stowarzyszenie samorządowe Gdański Obszar Metropolitalny (dalej jako GOM) oraz Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast NORDA (dalej jako NORDA), a także kolejnych lat, kiedy starano się wypracować kompromis dotyczący instytucjonalnej formuły wdrażania w regionie instrumentu Zintegrowanych

-1948 pn. „Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego części zespołu portowo-miejskiego Zatoki Gdańskiej. Obszar Gdańsk-Gdynia”.

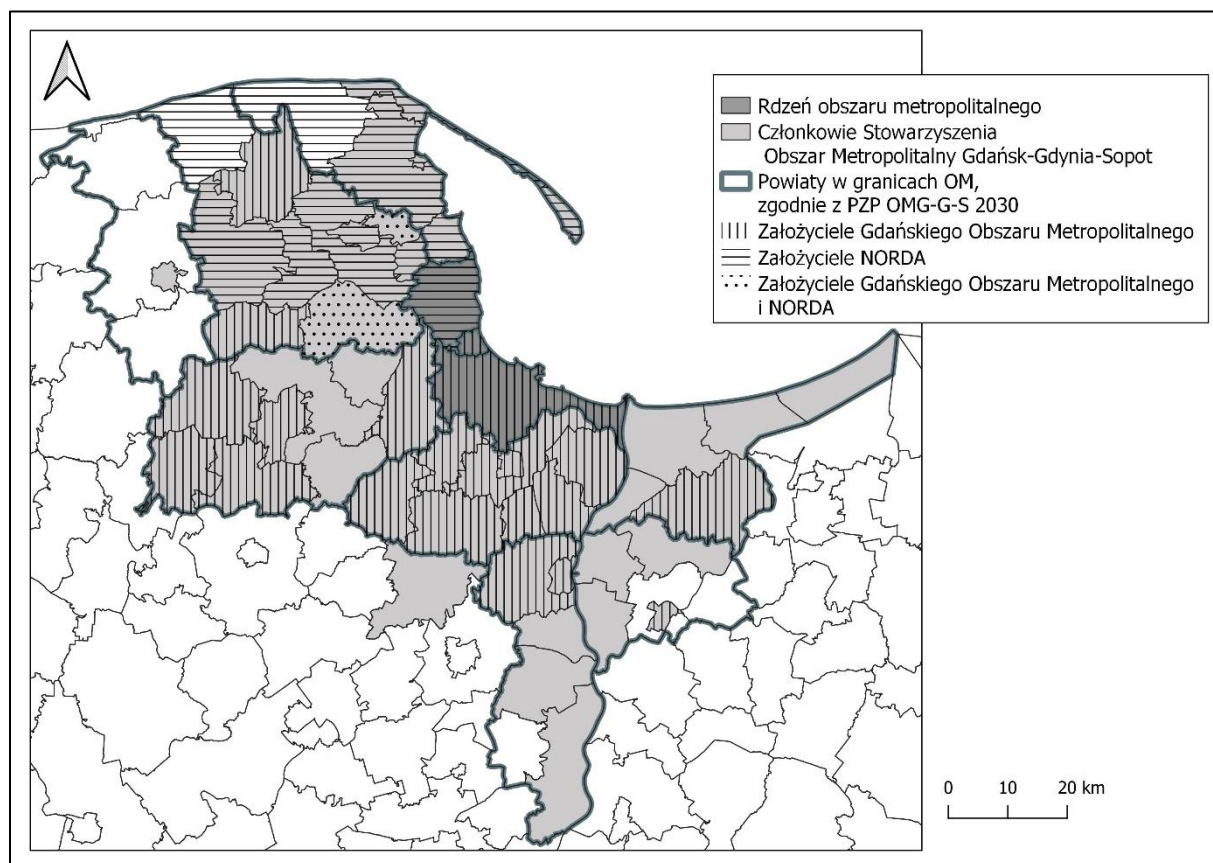
Inwestycji Terytorialnych. Prezydent Adamowicz uważał, że brak zaangażowania uczelni wyższych i organizacji reprezentujących przedsiębiorców w debatę metropolitalną jest szczególnie niezrozumiały w kontekście potencjału tych instytucji, ale i wagi tematu.

NORDA i GOM zostały utworzone, odpowiednio, 13 i 15 września 2011 r. W deklaracji współpracy podpisanej z inicjatywy Gdyni przez piętnastu samorządowców z północnej części obecnego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot za priorytety porozumienia NORDA uznano m.in.: podejmowanie działań na rzecz realizacji Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej, prowadzenie zintegrowanej polityki komunalnej oraz zintegrowanej polityki rozwoju w ramach Subregionalnego Obszaru Funkcjonalnego Dolina Logistyczna (*Manifest Forum Norda* 2011). Szerszy terytorialnie zasięg współpracy oraz zakres działania miało stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny (ryc. 14.). W jego zebraniu założycielskim wzięli bowiem udział przedstawiciele władz dwudziestu dziewięciu j.s.t., przekonani o zasadności tworzenia struktur metropolitalnych z wiodącą rolą Gdańska. W kolejnych miesiącach liczba członków GOM wzrosła do 41 (*Inicjatywy metropolitalne...* 2021). W latach 2011-2015 stowarzyszenie przeprowadziło szkolenia dla kadry urzędniczej dotyczące m.in. reformy systemu gospodarki odpadami, wsparło wypracowanie standardów w zakresie oznaczeń w planowaniu przestrzennym⁵⁵, przyczyniło się do opracowania Planu Zagospodarowania Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot 2030 (dalej jako PZP OMG-G-S 2030) przez Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego, a także przygotowało projekt strategii rozwoju obszaru metropolitalnego do roku 2030⁵⁶.

⁵⁵ Działania GOM w zakresie szkoleń dla kadry urzędniczej oraz systemu oznaczeń w planowaniu przestrzennym były szczególnie cenne dla przedstawicieli gmin wiejskich, które dołączyły do stowarzyszenia (wywiad P06).

⁵⁶ Równolegle do prac nad strategią GOM, samorządy, które przystąpiły do porozumienia NORDA, tworzyły Strategię Zrównoważonego Rozwoju obszaru funkcjonalnego „Nadmorski Obszar Usługowy NORDA 2020 z perspektywą 2050” (*Projekt Strategii Zrównoważonego...* 2014). Opracowanie obydwu dokumentów było współfinansowane z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Ryc. 14. Granice współpracy metropolitalnej w województwie pomorskim



Źródło: Opracowanie własne

Jakkolwiek krytycznie można oceniać poziom ogólności ustaleń zawartych we wskazanym powyżej dokumencie, jak również trudności z późniejszą operacjonalizacją jego założeń (Gajewski 2018a), to sam model prac nad strategią oraz okoliczności jej przyjęcia zdają się trafnie obrazować dynamikę zmian instytucjonalnych w zakresie zarządzania metropolitalnego na Pomorzu. Prace nad strategią rozwoju GOM rozpoczęły się bowiem jeszcze w październiku 2013 roku, a więc w drugim roku funkcjonowania stowarzyszenia, a zakończyły się przyjęciem tego dokumentu dwa lata później, kiedy stowarzyszenie działało już w poszerzonym składzie pod nazwą Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (w kwietniu 2015 roku przystąpiły do niego m.in. Gdynia i Wejherowo). W prace nad PZP OMG-G-S 2030 aktywnie włączyły się natomiast Biuro Rozwoju Gdańska oraz Biuro Planowania Przestrzennego Miasta Gdyni.

Należy stwierdzić, że powstanie w województwie pomorskim jednego podmiotu obejmującego swoim zasięgiem cały obszar metropolitalny byłoby w tak krótkim okresie niemożliwe, gdyby nie wymuszona przez odgórne wytyczne konieczność porozumienia Gdańska i Gdyni w sprawie modelu realizacji w regionie instrumentu Zintegrowanych

Inwestycji Terytorialnych (Frankowski i Szmytkowska 2015). Występujące obiektywnie i sprzyjające współpracy pomiędzy tymi ośrodkami korzystne uwarunkowania przestrzenne, a także ukształtowane lub kształtujące się funkcje metropolitalne spotykały się bowiem wcześniej z problemami charakterystycznymi również dla innych policentrycznych układów osadniczych, takimi jak: różnice w zakresie konstrukcji lokalnych tożsamości, odmienne style zarządzania lokalnych liderów, unifikacja ponadlokalnych funkcji najważniejszych ośrodków miejskich, konkurencja o lokalizację strategicznych inwestycji (Czepczyński 2014, Sagan i Canowiecki 2011, Szmytkowska 2014). O ile współpraca Gdańska i Gdyni na forum OMG-G-S w odniesieniu do realizacji instrumentu ZIT nie prowadzi do unieważnienia powyższych okoliczności utrudniających współpracę metropolitalną, o tyle stwarza ona więcej pretekstów do dostrzeżenia korzyści, które z niej wynikają (więcej nt. synergii zachodzącej w ramach policentrycznych obszarów metropolitalnych zob. np. Meijers 2005 oraz Meijers i in. 2018).

Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot liczy obecnie 59 gmin i powiatów zamieszkiwanych przez około 1,6 mln mieszkańców. Obszar ten zajmuje około 6,8 tys. km², co stanowi ponad jedną trzecią powierzchni województwa pomorskiego⁵⁷ (*Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego 2030* 2016). Zespół Biura Stowarzyszenia liczy 26 osób, a budżet organizacji wyniósł w 2020 r. 5,3 mln zł. Działania stowarzyszenia koncentrują się wokół czterech głównych sfer działalności. Są to wdrażanie instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, realizacja projektów własnych, realizacja projektów we współpracy międzynarodowej oraz działania zmierzające do utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim. Pakiet projektów ZIT realizowany na obszarze OMG-G-S jest wart ponad 3 mld zł, a w jego ramach są realizowane m.in. działania takie jak: budowa węzłów przesiadkowych, termomodernizacja budynków użyteczności publicznej, system aktywizacji społeczno-zawodowej mieszkańców i budowa Centrum Geriatrii. Do własnych inicjatyw OMG-G-S można zaliczyć np. wymianę dobrych praktyk w ramach Metropolitalnej Kadry Kultury, coroczną organizację Kongresu „Smart Metropolia” i prace koncepcyjne prowadzone w ramach komisji tematycznych stowarzyszenia (np. w zakresie wypracowania Standardu Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia). Projekty międzynarodowe, w których bierze udział OMG-G-S to np. ESPON

⁵⁷ Należy przy tym zastrzec, że nie wszystkie gminy wchodzące w granice PZP OMG-G-S 2030 są również członkami Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot. Do takich gmin należy zaliczyć np. Wicko i Choczewo w północnej części obszaru, a także gminy wiejskie Malbork i Stare Pole w części południowej. Z kolei gmina miejsko-wiejska Skarszewy, która dołączyła do OMG-G-S w 2020 r., leży na terenie powiatu starogardzkiego, który nie został objęty ustaleniami PZP OMG-G-S 2030 (ryc. 14.).

METRO oraz RiConnect. Ich celem jest, odpowiednio, analiza modeli współpracy w europejskich metropoliach pod kątem wypracowania rekomendacji w zakresie wzmocnienia miejskiego wymiaru polityki spójności Unii Europejskiej oraz opracowanie planu mobilności dla Półwyspu Helskiego (*Co robimy?* 2021).

Za pierwsze podjęte na forum wszystkich członków stowarzyszenia działanie zmierzające do utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim należy natomiast uznać podjęcie w czerwcu 2017 r. uchwały na forum Walnego Zgromadzenia Członków OMG-G-S w sprawie poparcia dla koncepcji utworzenia tej instytucji (więcej na temat kolejnych działań w tym zakresie zob. Gajewski 2018b). W kolejnych latach apelowano do rządu o rozpoczęcie prac nad stosowną ustawą, a 11 września 2020 r. wpłynął do Sejmu senacki projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, który jednak nie został jak dotąd włączony do porządku obrad izby niższej parlamentu (stan na 20 lutego 2022 r.). Jak można zauważyć, w ciągu dekady swojej działalności Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot rozwinęło szeroki zakres działalności, który wyróżnia się pozytywnie na tle innych struktur współpracy metropolitalnej w kraju⁵⁸. Jak jednak pokazują ustalenia omówione w rozdziale 4. oraz wyniki badań, które zostaną zaprezentowane w podrozdziale 5.3., nie oznacza to, że jednoznacznie można przewidywać dalszy kierunek, w tym zasięg przestrzenny dalszej instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w województwie pomorskim.

Spośród trzech badanych regionów obszarem o najmniej zaawansowanych procesach instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej jest Lubelski Obszar Metropolitalny. Niemniej jednak procesy integracji metropolitalnej stymulowane wdrażaniem mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych na tym obszarze uległy w ostatnich latach dynamizacji i będą postępowały, o czym świadczą formalne porozumienia oraz deklaracje przedstawicieli władz j.s.t. z lat 2020 i 2021. Załączków współpracy metropolitalnej w obszarze funkcjonalnym Lublina należy upatrywać w czerwcu 2005 roku, kiedy Marszałek Województwa Lubelskiego, Prezydent Miasta Lublin, a także starości Lubartowski, Lubelski, Łęczyński oraz Świdnicki podpisali Porozumienie Partnerskie w sprawie Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego. Jego celem była harmonizacja kierunków współpracy w zakresie polityki rozwoju głównego obszaru funkcjonalnego w województwie. Podpisanie porozumienia niemal zbiegło się w czasie z przystąpieniem przez Sejmik Województwa do sporządzenia Planu

⁵⁸ Informację tę potwierdzono podczas wywiadów w Biurze Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego oraz w Biurze ZIT w Urzędzie Miasta Lublin (wywiady S12 i L22).

Zagospodarowania Przestrzennego Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego (*Studium Urbanizacji ... 2009*).

Inicjatywą mającą stanowić potwierdzenie woli współpracy wymienionych powyżej j.s.t. był projekt pt. „Lubelski Obszar Metropolitalny – Przyjazny Inwestorom”, realizowany w latach 2008-2011 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-13, który umożliwił m.in. opracowanie strategii promocji LOM na lata 2009-2015 (*Strategia promocji inwestycyjnej... 2009*). Związkiem międzygminnym wykonującym na terenie województwa lubelskiego zadania o charakterze ponadlokalnym, w skład którego wchodziły wybrane gminy z obszaru LOM (z wyłączeniem Lublina), jest natomiast Celowy Związek Gmin „PROEKOB” z siedzibą w Bełżycach. Organizacja ta wykonuje zadania z zakresu gospodarki odpadami i ochrony środowiska (*Statut Celowego Związku Gmin „PROEKOB” 2004*) i o ile może stanowić dobry przykład współpracy między samorządami, o tyle nie jest w stanie zarządzać złożonymi procesami w wymiarze metropolitalnym.

Zdecydowanie szersze cele zdefiniowano w treści „Porozumienia Gmin Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego o współpracy w zakresie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w perspektywie finansowej UE 2014-2020” (2015). Jak bowiem wskazano w preambule tego dokumentu, wdrażanie instrumentu ZIT miało być środkiem do „integracji działań mających na celu zapewnienie Lubelskiemu Obszarowi Funkcjonalnemu konkurencyjności i dynamicznego rozwoju” oraz „zacieśniania współpracy samorządowej”. Realizacja tych celów miała być możliwa dzięki alokacji znacznej puli zasobów finansowych na działania obejmujące zwartą przestrzennie strefę funkcjonalną dookoła Lublina, a także dzięki wyodrębnieniu struktur administracyjnych odpowiedzialnych za planowanie oraz koordynację działań j.s.t. Jednostką organizacyjną wyposażoną w kompetencje w tym zakresie jest Biuro Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych utworzone w 2015 roku w strukturze Urzędu Miasta Lublin. Jest to pierwsza jednostka w wielopoziomowych strukturach zarządzania w województwie lubelskim, specjalizująca się w zagadnieniach związanych z budowaniem międzysamorządowej współpracy w wymiarze metropolitalnym.

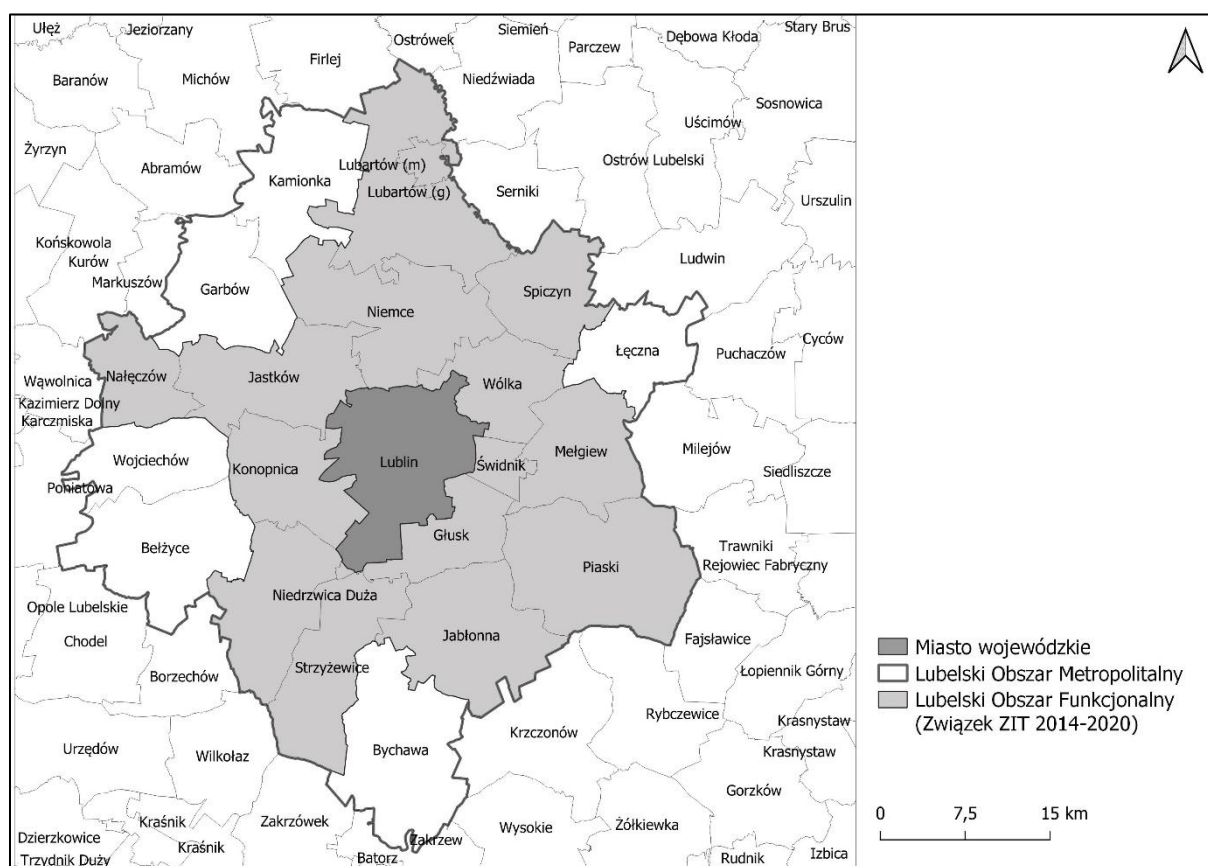
Alokację w wysokości ponad 100 mln euro, przewidzianą na realizację instrumentu ZIT w województwie lubelskim w okresie programowania 2014-2020, w przeważającej części rozdysponowano na projekty pozakonkursowe zidentyfikowane w Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 (2020). W dokumencie tym zaplanowano realizację przedsięwzięć w obszarach takich jak: cyfryzacja urzędów, mobilność, rewitalizacja i poprawa jakości terenów zielonych, przy założeniu,

że projektowi realizowanemu w Lublinie w ramach wskazanych powyżej obszarów odpowiada projekt partnerski gmin położonych w obszarze funkcjonalnym. Porozumienie ws. realizacji instrumentu ZIT na terenie LOF podpisali przedstawiciele władz szesnastu gmin. Obszar ten zajmuje około 1,5 tys. km² i jest zamieszkiwany przez 544 tys. mieszkańców, co stanowi około 25% ludności województwa lubelskiego (*Plan Zagospodarowania Przestrzennego...* 2015). Stanowiące jeden z priorytetów realizacji instrumentu ZIT wzmocnienie wewnętrznych powiązań komunikacyjnych wewnątrz LOF miało być środkiem ułatwiającym mieszkańcom i przyjezdnym przemieszczanie się pomiędzy strefami przestrzennymi wewnątrz tego obszaru, z Lublinem i Świdnikiem jako silnymi ośrodkami ogniskującymi cały LOF (Kociuba 2018).

Ustalenia Listu intencyjnego z 28 stycznia 2020 roku w sprawie działań na rzecz rozwoju LOM (2020) oraz Porozumienia jednostek samorządu terytorialnego w sprawie określenia zasad współpracy w ramach Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego z 30 czerwca 2021 r. (*Porozumienie jednostek samorządu...* 2021) świadczą o woli rozszerzenia zasięgu terytorialnego współpracy o kolejne gminy, a także powiaty. Dzięki temu obszar realizacji ZIT będzie się w perspektywie finansowej 2021-2027 pokrywał z granicami Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego wskazanymi w Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku (2021) oraz będzie zbliżony do granic obszaru funkcjonalnego wokół Lublina z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego (2015). Wskazane powyżej porozumienie j.s.t w sprawie współpracy w ramach LOM obejmuje okres do końca roku 2022. Zakłada ono przede wszystkim opracowanie strategii ponadlokalnej, która w założeniu – inaczej niż w przypadku strategii ZIT – nie będzie ściśle powiązana z jednym instrumentem finansowym, ale ma stanowić próbę szerszego ujęcia problemów oraz odpowiedzi na wyzwania stojące przed LOM⁵⁹. Możliwym scenariuszem w późniejszym okresie jest odejście od doraźnego modelu współpracy (Kociuba 2017) i powołanie na terenie LOM przed końcem 2022 r. stowarzyszenia metropolitalnego, które będzie odpowiedzialne za wdrożenie zapisów strategii ponadlokalnej. Zasięg przestrzenny współpracy w ramach Związku ZIT w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020, a także aktualne granice współpracy metropolitalnej w województwie lubelskim, przedstawiono na ryc. 15.

⁵⁹ Tę uwagę należy odnieść również do strategii rozwoju ponadlokalnego, które zostaną opracowane na terenie innych obszarów funkcjonalnych w kraju. Świadczy o tym treść art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1372, 1834 ze zm.), zgodnie z którym „gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium”.

Ryc. 15. Granice współpracy metropolitalnej w województwie lubelskim



Źródło: Opracowanie własne

Dokonany w tym pozrozdziale przegląd najważniejszych faktów w procesach instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w badanych regionach stanowił zarówno uzupełnienie treści prezentowanych we wcześniejszych fragmentach niniejszej rozprawy, jak i wprowadzenie do kolejnych podrozdziałów pracy. Niektóre z poruszonych powyżej wątków zostaną w nich bowiem rozwinięte i usytuowane w kontekstach właściwych problematyce zarządzania wieloszczeblowego w polityce regionalnej.

5.2. Funkcje samorządu regionalnego w procesie kształtowania struktur zarządzania i polityk na szczeblu metropolitalnym

Jak wskazywano we wcześniejszych fragmentach niniejszej rozprawy, instytucjonalizacja współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz aktorami niepublicznymi działającymi na terenie obszarów metropolitalnych stanowi odpowiedź na procesy takie jak postępująca metropolizacja i różnicowanie przestrzeni. Powstanie w przestrzeni regionalnej podmiotu metropolitalnego (niezależnie od stopnia formalizacji współpracy pomiędzy zainteresowanymi instytucjami) każdorazowo należy traktować jako

szansę na poprawę sposobu wykonywania usług publicznych i koordynacji realizacji polityk publicznych w ramach danego obszaru funkcjonalnego. Równocześnie jednak powstawanie nowego, metropolitalnego podmiotu zarządzania, wymaga wykształcenia formalnych procedur oraz mniej formalnych kanałów komunikacji, które umożliwią włączenie przedstawicieli tego podmiotu w codzienne praktyki oraz strategiczne procesy decyzyjne. Szczególnego charakteru nabierają w tym kontekście relacje pomiędzy reprezentantami struktur metropolitalnych oraz samorządu regionalnego. Dzieje się tak, ponieważ do zadań podmiotu metropolitalnego należy lub też – zgodnie z aspiracjami władz metropolitalnych niewyposażonych w odpowiednie do tego kompetencje – powinno należeć zarządzanie obszarem o największym potencjale społeczno-gospodarczym w regionie, co może stwarzać pole do napięć lub konfliktów pomiędzy metropolitalnym a regionalnym poziomem zarządzania. Procesy instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej otwierają wreszcie nowe pole do kooperacji dla samorządu regionalnego, która może i powinna przynosić korzyści zarówno wspólnotie regionalnej, jak i wspólnotom lokalnym w granicach danego województwa. Instytucjonalne i polityczne wzmacnianie struktur metropolitalnych formalnie lub nieformalnie podnosi z kolei status stolic regionów lub szerzej – centralnych stref obszarów metropolitalnych.

Wpływ procesów metropolizacji – rozumianej jako powstawanie wielośrodkowej sieci wielkich miast pełniących funkcje globalne oraz uniezależnianie się metropolii od ich regionalnego zaplecza na rzecz kontaktów w ramach tej sieci (Smętkowski 2001) – na przekształcenia relacji pomiędzy miastami i otaczającymi je regionami od lat stanowi ważny temat w dyskursie naukowym skoncentrowanym na procesach zachodzących w przestrzeni polskich regionów (zob. np. Bul i Kaczmarek 2016, Kusideł 2010, Smętkowski i in. 2020, Śleszyński 2015). O ile jednak autorzy tych prac często zwracają uwagę na polaryzację lub dyfuzję procesów rozwojowych zachodzących w układach regionalnych, kształtowanie się powiązań funkcjonalnych i sieci usług publicznych wewnątrz regionów czy też na polityki publiczne realizowane w skali metropolitalnej, o tyle nierozpoznanym empirycznie zagadnieniem pozostaje kwestia relacji pomiędzy kształtującym się metropolitalnym poziomem zarządzania a samorządem regionalnym, a także działań podejmowanych przez władze regionalne w odniesieniu do struktur metropolitalnych. Partnerską współpracę samorządu regionalnego i struktur metropolitalnych można tymczasem uznać za przejaw wdrażania sieciowego modelu współzarządzania rozwojem metropolitalnym, uznanego przez Sagan (2017) za narzędzie sprzyjające wzrostowi spójności regionu, które daje szansę na wzmocnienie powiązań obszarów okołometropolitalnych i peryferyjnych w regionie. Ponad dekadę temu Miķuła oceniał z kolei, analizując uwarunkowania ustrojowe w Polsce oraz

powołując się na klasyfikację typów relacji metropolia-region (opracowaną w oparciu o doświadczenia państw europejskich), że w Polsce kształtuje się konfliktogeny model relacji politycznych na tej linii. Wnioski z badań przeprowadzonych w województwach lubelskim, pomorskim i śląskim na potrzeby tej dysertacji pozwolą na odniesienie się do tezy Mikuły z perspektywy okresu, który minął od opublikowania badań jego autorstwa (Mikuła 2010).

Badanie treści pogłębionych wywiadów przeprowadzonych w wybranych regionach pozwala na skatalogowanie identyfikowanych przez rozmówców działań samorządu regionalnego w zakresie tworzenia struktur zarządzania i polityk metropolitalnych, jak i innych procesów zarządzania z udziałem instytucji na obydwu poziomach zarządzania (tabl. 14.). Zestawienie zaprezentowane w tabl. 14. umożliwia dostrzeżenie znacznych międzyregionalnych różnicowań w zakresie działań i procesów wskazywanych przez respondentów. Liczba zaprezentowanych przykładów, jak również ich charakter, uprawniają do określenia w następnym kroku postępowania badawczego w odniesieniu do funkcji samorządu regionalnego w procesach kształtowania struktur zarządzania i polityk realizowanych w skali metropolitalnej.

Tabl. 14. Działania samorządu regionalnego w procesie kształtowania struktur zarządzania i polityk na szczeblu metropolitalnym oraz inne procesy zarządzania z udziałem samorządu regionalnego i podmiotów metropolitalnych (wg respondentów z województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego)

Działania samorządu regionalnego w zakresie tworzenia struktur i polityk metropolitalnych		
Województwo lubelskie	Województwo pomorskie	Województwo śląskie
WDRAŻANIE INSTRUMENTU ZIT I WYGOSPODAROWANIE W TYM CELU ŚRODKÓW W RAMACH REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO*.	INWESTYCJA W POMORSKĄ KOLEJ METROPOLITALNĄ.	Wdrożenie i utrwalenie w polityce regionalnej województwa podziału na cztery subregiony.
Doradztwo i inspirowanie samorządów przy pracach nad strategią Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.	Formułowanie propozycji i wymuszanie współpracy pomiędzy j.s.t. z centralnej części obszaru metropolitalnego.	Poparcie ze strony władz województwa przy jednoczesnym braku aktywnego zaangażowania w prace nad tworzeniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.
Kontrola procesu realizacji projektów w ramach instrumentu ZIT.	Obserwowanie lub mediowanie w konflikcie gdańsko-gdyńskim na etapie formalizacji Związku ZIT; kontakty marszałka województwa z wybranymi j.s.t. – nietransparentne prace nad ZIT.	Decydowanie na poziomie regionu o podziale funduszy z regionalnego programu operacyjnego oraz określenie sposobu dzielenia środków w ramach instrumentu ZIT.
Zapewnienie komplementarności projektów ZIT z projektami realizowanymi w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia.	ZBYT SILNE INGEROWANIE W PROCES TWORZENIA STRUKTUR WDRAŻAJĄCYCH ZIT oraz brak stanowiska zarządu województwa w sprawie cedowania odpowiedzialności na dyrektorów w urzędzie marszałkowskim.	Pozwolenie na wypracowanie własnych mechanizmów współpracy w Subregionie Centralnym jako największe wsparcie integracji metropolitalnej ze strony regionu.
Brak sprzeciwu władz województwa w odniesieniu do zawierającej się współpracy w	WYPRACOWANIE WSPÓLNYCH CELÓW REGIONU I OMG-G-S PO 2015 ROKU, W TYM W	Przyznanie preferencji dla projektów konkursowych realizowanych w ramach ZIT,

ramach ZIT, będące <i>de facto</i> wsparciem dla integracji.	ZAKRESIE PRAC NAD PERSPEKTYWĄ 2021-2027.	wynikające z członkostwa gmin w Subregionie Centralnym.
Prace z samorządami z Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego nad listem intencyjnym ws. terytorialnego rozszerzenia współpracy na lata 2021-2027.	Brak dostrzegania przez marszałka województwa roli OMG-G-S w realizacji zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego i brak dialogu w tym zakresie.	Wspieranie największych ośrodków miejskich jako główny cel polityki regionu.
Uznanie realizacji ZIT w perspektywie 2014-2020 za bazę dobrych praktyk dla innych miejskich obszarów funkcjonalnych w regionie.	Faktycznie zarządzanie obszarem metropolitalnym przez urząd marszałkowski ze względu na kompetencje regionu w zakresie transportu zbiorowego.	
Inicjowanie dyskusji nt. integracji metropolitalnej w regionie na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w.	Długoletnie kształtowanie polityki regionalnej w oparciu o Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.	
Pozostałe procesy zarządzania z udziałem samorządu regionalnego i instytucji metropolitalnych		
Współpraca władz na poziomie regionalnym i metropolitalnym w zakresie realizacji inwestycji w Pomorską Kolej Metropolitalną.	Wykorzystywanie projektów inicjowanych przez sektor nauki i organizacje pozarządowe na forum OMG-G-S i regionu.	WYMAGAJĄCY PROCES BUDOWANIA RELACJI I KOMUNIKACJI NA LINII REGION-GZM.
	Przejmowanie alokacji w ramach RPO przez miejskie obszary funkcjonalne kosztem ograniczonej dostępności środków dla pozostałych gmin.	Niewykorzystanie potencjału regionu do koordynacji procesów wewnątrz metropolii, w tym dublowanie procesów inwestycyjnych.
	Współpraca na poziomie regionu i metropolii w zakresie rozwiązywania problemów związanych z bezrobociem poza rdzeniem obszaru metropolitalnego.	Oddolne powstanie GZM jako odpowiedź na brak wizji współpracy między samorządami na poziomie regionu.
	Uznawanie braku ustawy metropolitalnej za argument na rzecz niewdrażania reform w zakresie publicznego transportu zbiorowego.	Wspieranie budowy wizerunku regionu przez GZM.
		Przechodzenie pracowników z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego do Urzędu Metropolitalnego.
		Realizacja pilotażowego projektu łączenia środków z RPO oraz NFOŚiGW w ramach programu „Gepard”.
		Koncepcja wykorzystania umiejętności i potencjalnych nowych kwalifikacji osób związanych z sektorem górnictwa w budowę kolei metropolitalnej.

* Wersalikami zapisano działania samorządów regionalnych w badanych regionach, które najczęściej występowały w wypowiedziach respondentów.

Źródło: Opracowanie własne

Analiza działań samorządu regionalnego w zakresie tworzenia struktur i polityk metropolitalnych w województwie lubelskim prowadzi do wniosku, że niemal każda wymieniona przez respondentów aktywność jest powiązana z kolejnymi etapami wdrażania mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych: od prac koncepcyjnych na strategią ZIT, poprzez realizację zidentyfikowanych tam projektów, kończąc na pracach związanych

z rozszerzeniem terytorialnego zasięgu współpracy samorządów w ramach Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego. Wyjątkiem na tym tle jest przykład dyskusji organizowanych przez samorząd regionalny na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w., podczas których na forum samorządowym rozmawiano o możliwości współpracy Lublina oraz gmin położonych w jego sąsiedztwie i które jednak nie przełożyły się na wypracowanie konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. Respondenci w województwie lubelskim spójnie opisywali sposób, w jaki władze samorządu regionalnego oraz przedstawiciele urzędu marszałkowskiego odnosili się do powstającego międzygminnego partnerstwa odpowiedzialnego za realizację instrumentu ZIT oraz do kolejnych kroków podejmowanych na tym forum. Określano to nastawienie jako umiarkowanie przychylne i bezkonfliktowe w zakresie rozstrzygnięć o strategicznym charakterze oraz pomocne w sprawach bieżących i operacyjnych. Za najważniejszy element wsparcia współpracy metropolitalnej ze strony samorządu województwa lubelskiego uznano natomiast umożliwienie wdrażania instrumentu ZIT oraz wygospodarowanie środków w tym celu w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020.

Omawiając relacje na linii samorząd regionalny-struktury metropolitalne w województwie lubelskim, należy również zwrócić uwagę na fakt, że jedynym procesem wskazanym przez rozmówców jako przykład współpracy niezwiązanej z formowaniem struktur metropolitalnych, była kooperacja z innego regionu, tj. zaawansowana współpraca pomiędzy przedstawicielami urzędu marszałkowskiego oraz gminami położonymi na terenie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot w związku z realizacją inwestycji w Pomorską Kolej Metropolitalną (więcej nt. zasięgu i znaczenia inwestycji w Pomorską Kolej Metropolitalną zob. np. Kopec 2018, Mańkowski 2017, Połom i Tarkowski 2018). Należy też dodać, że egemplifikacje działań i procesów zarządzania na omawianych poziomach wskazywali w województwie lubelskim – inaczej niż w przypadku województw pomorskiego oraz śląskiego – wyłącznie przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego. W województwie pomorskim byli to również przedstawiciele środowiska nauki, organizacji pozarządowych oraz mediów regionalnych, a na Śląsku – przedstawiciele uczelni wyższych, organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców oraz sektora społecznego.

W województwie pomorskim liczni respondenci uznali, że działaniem samorządu regionalnego, dzięki któremu najsilniej wsparto realizację zadań o zasięgu metropolitalnym, była inwestycja w Pomorską Kolej Metropolitalną. Na tle wszystkich przykładów dotyczących województwa pomorskiego zabranych w tabl. 14. wyróżniają się też krytyczne głosy przedstawicieli j.s.t. dotyczące roli władz samorządu regionalnego na etapie tworzenia Związku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w latach 2013-2014. Jak podkreślali respondenci,

władze samorządu regionalnego narzucały wówczas samorządom swoje decyzje w zakresie delimitacji obszaru realizacji ZIT, nie traktowały na równi gmin w procesie identyfikacji projektów i ustalania zakresu wsparcia, jak również nie brały odpowiedzialności za decyzje podejmowane w relacjach z przedstawicielami struktur metropolitalnych. W trakcie wywiadów prowadzonych w ramach badań terenowych w województwie pomorskim rozmówcy z aprobatą wskazywali równocześnie na zmianę podejścia do współpracy z podmiotem metropolitalnym po stronie samorządu regionalnego po powołaniu w 2015 roku Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot. Powyższe wnioski wpisują się w ustalenia przedstawione w rozdziale 4. (tabl. 12.), gdzie zidentyfikowano odmienne narracje respondentów z Pomorza dotyczące współpracy z przedstawicielami samorządu regionalnego oraz w zakresie możliwych kierunków ewolucji współpracy metropolitalnej w tym regionie.

Inaczej niż w przypadku województwa lubelskiego, więcej działań oraz procesów zarządzania z udziałem samorządu regionalnego oraz struktur metropolitalnych w województwie pomorskim nie jest powiązanych z wdrażaniem instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Możliwe jest ich połączenie w cztery grupy przykładów. Są to: inicjowanie i stymulowanie współpracy metropolitalnej; relacje i podział kompetencji na linii region-metropolia w zakresie realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, ze szczególnym uwzględnieniem transportu kolejowego; wykorzystywanie wspólnych potencjałów i zasobów w celu działania na rzecz organizacji i wspólnot lokalnych; równoważenie (lub też brak równoważenia) potencjałów obszaru metropolitalnego i miejskich obszarów funkcjonalnych względem pozostałych części regionu.

Na jeszcze inne aspekty relacji na styku region-metropolia zwracali uwagę rozmówcy w województwie śląskim. W pierwszej kolejności dostrzegali oni bowiem zaangażowanie obu podmiotów w wypracowanie zasad współpracy, komunikacji i podziału kompetencji pomiędzy Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią a samorządem regionalnym. Nie pomijano jednak przy tym kontekstu współpracy samorządów w ramach Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego oraz długofalowych celów prowadzonej przez region polityki rozwoju.

Odnosząc się do kwestii relacji na linii władze samorządu regionalnego-władze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, rozmówcy podkreślali najczęściej, że proces ich kształtowania jest wymagający dla obydwu stron i poprzestając na tym stwierdzeniu, nie podejmowali prób prognozowania, w jakim kierunku będzie on ewoluował. Z odpowiedzi udzielanych przez respondentów wynika, że powstanie GZM było następstwem trwającej od wielu lat współpracy pomiędzy samorządami w centralnej części regionu. Jej ramy

zdefiniowano m.in. na poziomie regionu poprzez wyznaczenie na początku XXI w. czterech subregionów jako obszarów realizacji polityki rozwoju regionalnego. Równocześnie jednak nie dostrzegano roli samorządu regionalnego w pracach nad powołaniem do życia GZM, czego trafnym podsumowaniem może być stwierdzenie jednego z prezydentów miast na prawach powiatu w regionie, który uznał, że władze regionu raczej kibicowały niż były aktywnym uczestnikiem tego procesu (wywiad S19).

W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że brak zaangażowania danego podmiotu lub osoby w konkretny proces nie powinien być automatycznie oceniany negatywnie. Może o tym świadczyć wypowiedź pani Dyrektor Biura Subregionu Centralnego, która uznała, że największym wsparciem dla integracji metropolitalnej na Śląsku ze strony samorządu regionalnego było pozostawienie Subregionowi Centralnemu niezależności w zakresie wyznaczenia zasad współpracy i kształtowania relacji z gminami członkowskimi (wywiad S12). Przytoczony powyżej przykład ma znaczenie w odniesieniu do procesu prac nad powołaniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, ponieważ model funkcjonowania zarządu GZM, uwzględniający obecność w tym organie przedstawicieli każdego z pięciu podregionów, które tworzą metropolię, został zaczerpnięty właśnie z modelu organizacji prac na forum Subregionu Centralnego. Dla wykazania złożoności omawianego zagadnienia należy również przywołać stanowisko Prezydenta Dąbrowy Górniczej, który stwierdził, że „metropolia to jest taki krzyk rozpaczy samorządów, że nie ma współpracy w regionie. Konstrukttywnej współpracy, w której jesteśmy partnerami” (wywiad S14). W tym przypadku brak inicjatywy po stronie samorządu regionalnego w zakresie rozwiązywania problemów w skali metropolitalnej i zdanie się na oddolne działania samorządów lokalnych można uznawać za wyraz kapitulacji na wyższym poziomie zarządzania.

Przykład pierwszych lat funkcjonowania GZM pokazuje, że powołanie nowego metropolitalnego podmiotu wyposażonego w zasoby kadrowe oraz niezależne od poziomu regionalnego źródło finansowania otwiera pole do uruchomienia dyskusji nt. łączenia potencjałów oraz koncepcji zmierzających do rozwiązania kluczowych problemów, przed jakimi staje wspólnota regionalna. Zgłoszony przez jednego z rozmówców postulat przekwalifikowania osób związanych z sektorem górnictwa i wykorzystania ich umiejętności w procesie budowy kolei metropolitalnej nie trafił jeszcze co prawda do opinii publicznej, ale wyznacza określony kierunek myślenia o rozwoju regionu, którego wytyczenie nie byłoby możliwe bez powstania GZM. Zwracając uwagę na inne aspekty relacji pomiędzy nowym podmiotem metropolitalnym a regionem, rozmówcy podkreślali również ważną rolę GZM w budowaniu wizerunku regionu w kraju i za granicą, jak i na proces zasilania kadr Urzędu

Metropolitalnego przez dawnych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. Zasób instytucjonalny i zakres kompetencji GZM powoduje, że potencjał opisanych powyżej procesów, a także ich możliwe efekty, są większe niż w przypadku województwa pomorskiego, a tym bardziej – województwa lubelskiego.

Przytoczone powyżej przykłady dowodzą, że charakter oraz przedmiot relacji pomiędzy samorządem regionalnym a metropolitalnym poziomem zarządzania są ściśle powiązane z zaawansowaniem procesów współpracy metropolitalnej w badanych regionach. Im bardziej rozwinięta współpraca oraz faktyczna lub potencjalna skala oddziaływania instytucji metropolitalnych, tym szersze pole do interakcji pomiędzy przedstawicielami obydwu szczebli. Analiza działań samorządu województwa w zakresie tworzenia struktur i polityk metropolitalnych w badanych regionach pozwala również na nazwanie funkcji, które można przypisać w tym procesie regionalnemu poziomowi zarządzania (tabl. 15.). W tym przypadku wyróżniają się aktywne postawy przyjmowane przez przedstawicieli samorządu województwa pomorskiego na tle raczej pasywnych, a na pewno mniej bezpośrednich form zaangażowania w pozostałych dwóch regionach. Co z kolei odróżnia województwo lubelskie od województwa śląskiego to – mimo podobieństw w odniesieniu do zidentyfikowanych funkcji – fakt, że brak aktywności samorządu regionalnego w zakresie kreowania polityk metropolitalnych w drugim z przypadków spotkał się z krytycznymi głosami respondentów.

Tabl. 15. Funkcje samorządu regionalnego w procesie tworzenia struktur i polityk na szczeblu metropolitalnym (na podstawie wywiadów z województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego)

Województwo lubelskie	Województwo pomorskie	Województwo śląskie
Dysponent środków	Aktywny inwestor	Twórca szerokich ram współpracy
Doradca	Srogi zarządca	Obserwator
Wycofany inicjator	Niezależny administrator	Dysponent środków
	Nowy partner	

Źródło: Opracowanie własne

Zaprezentowane powyżej ustalenia zdają się częściowo potwierdzać wniosek Mikuły (2010), zgodnie z którym w Polsce kształtuje się konfliktogeny model relacji politycznych na linii podmioty metropolitalne-samorząd regionalny. Dowodzi tego w szczególności brak zgodności pomiędzy tymi poziomami zarządzania na etapie tworzenia ram dla wdrażania instrumentu ZIT w województwie pomorskim (samorząd regionalny jako „srogi zarządca”), jak również formułowane aktualnie przez rozmówców w tym regionie stwierdzenia dotyczące nieliczenia się przez decydentów na poziomie regionalnym z głosami podmiotu metropolitalnego w odniesieniu do budowania wspólnej oferty w zakresie organizacji

publicznego transportu zbiorowego („niezależny administrator”). Równocześnie jednak temu samemu samorządowi regionalnemu można przypisać funkcję „aktywnego inwestora”, który poprzez inwestycję w Pomorską Kolej Metropolitalną przyczynia się do legitymizacji idei współpracy metropolitalnej wśród przedstawicieli samorządów oraz mieszkańców, a także „nowego partnera”, który po okresie trudnych negocjacji nad utworzeniem Związku ZIT zmienia swoją postawę i opowiada się jednoznacznie za utworzeniem związku metropolitalnego w województwie pomorskim. Nie należy jednak wykluczyć sytuacji, w której przedstawiciele samorządu regionalnego w województwie pomorskim ponownie podejmą próbę zbyt silnej według oceny wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ingerencji w ustalanie priorytetów współpracy metropolitalnej w perspektywie roku 2027.

Opierając się na przykładach zidentyfikowanych przez rozmówców w województwie lubelskim, trudno mówić o konflikcie pomiędzy instytucją metropolitalną oraz samorządem regionalnym i należy raczej zakładać, że drugi z tych podmiotów niezmiennie będzie się pozycjonował wobec gmin Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego jako „doradca”, „wycofany inicjator”, a przede wszystkim – „dysponent środków”. Z kolei w przypadku województwa śląskiego, mimo przypisania samorządowi regionalnemu podobnych jak w województwie lubelskim funkcji w zakresie tworzenia struktur i polityk na szczeblu metropolitalnym, należy jednak dostrzec istniejące i potencjalne pola do powstawania rozbieżności pomiędzy kierunkami działania i priorytetami przyjmowanymi na obydwu poziomach zarządzania. Ich genezą mogą być negatywne oceny polityk (lub braku polityk) realizowanych na poziomie regionalnym, różnice polityczne oraz charakter relacji (lub też ich brak) pomiędzy głównymi decydentami. Zbyt daleko idące byłoby jednak postawienie tezy o występowaniu w województwie śląskim konfliktu pomiędzy niedawno utworzoną Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią a regionalnym poziomem zarządzania, który w istotny sposób utrudniałby prowadzenie kluczowych procesów decyzyjnych.

Na zakończenie niniejszego podrozdziału należy zauważyć, że działania i procesy zaprezentowane w tabl. 14. nie wpisują się w przywoływaną wcześniej w niniejszej pracy definicję MLG sformułowaną przez Alcantarę i in. (2016). O ile bowiem w każdym przypadku można mówić o zaangażowaniu w dane procesy aktorów z różnych szczebli zarządzania oraz każdorazowo analizować ich wpływ na zapadające rozstrzygnięcia, o tyle brakuje w tych procesach zaangażowania aktorów spoza sektora publicznego. Przedstawiciele środowiska nauki, organizacji pozarządowych oraz biznesu – jeżeli już zabierają głos w tych sprawach – są raczej obserwatorami i recenzentami relacji zachodzących na styku region-obszar metropolitalny. Wymienione formy aktywności podejmowane przez przedstawicieli spoza

sektora publicznego świadczą jednak o określonej jakości debaty publicznej na temat kierunków rozwoju regionalnego w badanych przestrzeniach, a także dowodzą dojrzałości tych partnerów oraz ich gotowości do włączenia się w procesy MLG.

5.3. Charakter struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego z udziałem instytucji metropolitalnych w wybranych regionach

W rozdziałach 3. i 4. niniejszej rozprawy wielokrotnie odwoływano się do przykładów procesów, relacji oraz struktur zarządzania na poziomie metropolitalnym. Najczęściej jednak prezentowano te kwestie w kontekście działań, polityk i zależności występujących na innych poziomach zarządzania, bez wykazywania między nimi powiązań. W tym podrozdziale w pierwszej kolejności zostaną przytoczone i skomentowane dotychczasowe najistotniejsze ustalenia dotyczące charakteru struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w skali metropolitalnej, które następnie zostaną poszerzone o dodatkowe wyniki badań. Główna oś wyводу będzie tym razem skoncentrowana na kształtowaniu struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego w ujęciu metropolitalnym.

Kwestie związane z funkcjonowaniem podmiotów metropolitalnych oraz realizacją zadań publicznych w skali metropolitalnej należy uznać za istotne w kontekście kształtowania relacji na linii rząd-samorząd regionalny (zob. tabl. 9. i 10., podrozdział 3.5.). W tym kontekście przedstawiciele j.s.t. na Pomorzu oraz Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot zwracają uwagę na kluczowy w odniesieniu do organizacji transportu zbiorowego na terenie obszaru metropolitalnego problem braku usamorzadowienia spółki PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o., w której zdecydowaną większość udziałów (około 66%) posiada PKP S.A. (*Majątek i struktura własnościowa...* 2021). Z kolei na Śląsku Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia stała się podmiotem, który ze względu na zakres kompetencji i umocowanie instytucjonalne potencjalnie może aspirować do budowania swojej strategii w większym stopniu w oparciu o relacje z rządem niż z samorządem regionalnym. Z analizy prac nad Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021) w okresie lipiec-wrzesień 2020 r. wynika, że w zależności od badanego regionu w proces konsultacji tego dokumentu w różnym stopniu były zaangażowane instytucje metropolitalne. Zaangażowanie struktur metropolitalnych miało to miejsce w województwach pomorskim i śląskim, co w pierwszym z nich otworzyło także pole do włączenia w ten proces partnerów spoza sektora publicznego. Powyższe wnioski uzupełniają konkluzje z rozdziału 5.2., gdzie wykazano zależność pomiędzy zaawansowaniem współpracy metropolitalnej w badanych regionach

a zakresem interakcji pomiędzy regionalnym a metropolitalnym poziomem zarządzania. Tę zależność można zaobserwować również w odniesieniu do sytuowania podmiotów i polityk metropolitalnych w kontekście relacji pomiędzy krajowym a regionalnym poziomem zarządzania.

W rozdziale 4. (zob. tabl. 12.) dokonano w oparciu o opinie respondentów szczegółowej rekonstrukcji elementów systemów MLG w badanych regionach. Na obszarze każdego z nich zidentyfikowano niemal identyczną liczbę przykładów struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego lub przykładów, które można wpisać w trójelementową definicję zaproponowaną przez Alcantarę i in. (2016). W kontekście tematyki niniejszego rozdziału zasadne wydaje się zredukowanie zawartości tabl. 12. wyłącznie do przykładów inicjatyw i relacji zachodzących w skali metropolitalnej (zob. tabl. 16.), a następnie rozważenie, jaka jest ich specyfika oraz znaczenie dla regionalnych układów relacji oraz kształtowania codziennych praktyk MLG. Analiza tych przykładów pokazuje, że metropolitalne struktury i procesy zarządzania pełnią zarazem dynamizującą, jak i stabilizującą funkcję w regionalnych układach relacji przestrzennych na obszarze badanych regionów. Mają one również szczególne znaczenie w kontekście możliwości wywierania przez badanych aktorów wpływu na kształt metropolitalnych i regionalnych systemów zarządzania oraz decyzji zapadających w ich ramach. Możliwe jest też dostrzeżenie regionalnych różnicowań w odniesieniu do powyższych kwestii.

Tabl. 16. Zidentyfikowane przez respondentów metropolitalne elementy konstrukcji systemów zarządzania wieloszczeblowego w analizowanych regionach

Elementy charakterystyki systemów zarządzania wieloszczeblowego - w oparciu o Alcantara i in. (2016)	Elementy konstrukcji systemów MLG zidentyfikowane przez respondentów we współpracy metropolitalnej w analizowanych regionach		
	Województwo lubelskie	Województwo Pomorskie	Województwo śląskie
1. Zidentyfikowane modelowe procesy i struktury MLG	-	- Wypracowanie na poziomie OMG-G-S Standardu Minimum w Integracji. - Wypracowanie na poziomie OMG-G-S Standardu Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia.	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako platforma integrująca decydentów i przedstawicieli różnych sektorów.
2. Współpraca pomiędzy podmiotami na różnych szczeblach	- Pozytywna ocena przez przedstawicieli j.s.t. formuły Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, sposobu zarządzania strukturami współpracy metropolitalnej oraz zbudowanych na tej bazie relacji interpersonalnych. - Los miejscowości położonych w LOM spleciony z losem Lublina i dużymi inwestycjami rządowymi.	Sprzeczne oceny wśród j.s.t. w zakresie aktualnego stanu i kierunków współpracy metropolitalnej w regionie.	- Pozytywna rola Subregionu Centralnego w kontekście tworzenia i utrwalania mechanizmów współpracy pomiędzy j.s.t. - GZM szansą na nową jakość współpracy pomiędzy samorządowcami.
3. Współpraca pomiędzy podmiotami z różnych sektorów	Potencjał Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego obecny w świadomości osób prowadzących działalność biznesową, ale co do zasady nie po stronie organizacji pozarządowych i organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców.	- Sprzeczne oceny i sposoby postrzegania przez rozmówców spoza sektora publicznego podejścia do współpracy międzysektorowej na szczeblu metropolitalnym: metropolia jako platforma integrowania przedstawicieli różnych sektorów vs. instrumentalne wykorzystywanie partnerów przez OMG-G-S. - Dostrzegalne oddolne inicjatywy Macieja Grabskiego, Prezesa Olivia Business Centre w zakresie włączania partnerów z różnych sektorów w zarządzanie miastem i OM.	GZM ważnym podmiotem w kontekście sieciowania przedstawicieli różnych sektorów.
4. Możliwość wpływu badanych podmiotów na kształt systemu zarządzania wieloszczeblowego i decyzje zapadające w jego ramach	- Konsensus wśród samorządów w LOM, że działania wspierające rozwój Lublina wpływają na wizerunek ich i regionu. - Działalność w ramach struktur metropolitalnych niedostępnym wcześniej instrumentem wpływu ich członków na samorząd regionalny.	Uchwalenie na poziomie metropolii Standardu Minimum w Integracji, a także Standardu Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia oraz podejmowanie na poziomie regionu działań z zakresu integracji imigrantów przykładami wpływu NGOs na kierunki polityk publicznych.	Poczucie wpływu przedstawicieli j.s.t. na decyzje zapadające na forum gmin Subregionu Centralnego oraz GZM przy ograniczonej możliwości wpływania GZM na kierunki polityki regionu i państwa.

Źródło: Opracowanie własne

W województwie lubelskim procesy, struktury oraz relacje w skali metropolitalnej stanowią proporcjonalnie największą w zestawieniu z pozostałymi badanymi regionami część zidentyfikowanego podczas wywiadów z respondentami zbioru elementów konstrukcji systemów zarządzania wieloszczeblowego. W regionie tym – inaczej niż w przypadku województw pomorskiego i śląskiego – nie dostrzeżono jednak metropolitalnych inicjatyw, które mogłyby zostać uznane za modelowe przykłady praktyk zarządzania wieloszczeblowego. Pozytywnie oceniane przez przedstawicieli j.s.t. prace nad wdrażaniem instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz budowanie potencjału instytucjonalnego wokół koncepcji metropolitalnej wspólnoty interesów z niekwestionowaną wiodącą rolą Lublina można jednak uznać za działania stymulujące wytwarzanie mechanizmów zarządzania wieloszczeblowego. W tym sensie partnerstwo zawiązane przez gminy leżące w Lubelskim Obszarze Metropolitalnym dynamizuje zastany układ relacji społeczno-przestrzennych, dając wójtom, burmistrzom oraz urzędnikom poczucie wpływu na decyzje zapadające na forum porozumienia ZIT oraz na poziomie samorządu regionalnego oraz rządu.

Trafnie obrazują tę kwestię wypowiedzi burmistrzów Lubartowa oraz Nałęczowa. Pierwszy z nich, udzielając odpowiedzi na pytanie o możliwość wywierania z poziomu miasta wpływu na decyzje podejmowane na szczeblu regionalnym, wskazał zdecydowanie, że instrumentem, który to umożliwia, jest ZIT, szczególnie wobec braku innych kanałów reprezentacji interesów miasta na wyższych poziomach zarządzania. Zaletą instrumentu ZIT są zdaniem pana burmistrza także wypracowywane latami ponad podziałami politycznymi relacje międzyludzkie na niespotykaną wcześniej skalę (wywiad L10). Burmistrz Nałęczowa podkreślił z kolei znaczenie inwestycji w zakresie poprawy infrastruktury drogowej realizowanych w Lublinie oraz w innych samorządach z terenu LOM, które przyczyniają się do zwiększenia atrakcyjności Nałęczowa jako uzdrowiska z łatwym dostępem do atrakcji zlokalizowanych poza tym miastem. Jak zaznaczył pan burmistrz, „Lublin powinien dominować” w negocjacjach zarówno z samorządami na forum LOM, jak i z innymi partnerami, „bo jest sercem związku gmin” (wywiad L28).

W województwie pomorskim wyróżnia się dynamizująca układ relacji społeczno-przestrzennych funkcja struktur metropolitalnych w kontekście otwierania organizacjom pozarządowym i uczelniom wyższym kanałów wpływu na kierunki działań samorządów. Wyrazem tego jest przyjęcie przez Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot Standardu Minimum w Integracji oraz Standardu Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia oraz promowanie na szczeblu regionalnym działań z zakresu integracji imigrantek i imigrantów, jak również zasygnalizowany przez

przedstawiciela władz Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego potencjał struktur metropolitalnych do rozpraszania poza Gdańsk wypracowanego w projekcie pilotażowym modelu działania z zakresu pomocy społecznej (wywiad P08). W tym przypadku należy jednak zastrzec, że zarówno ocena kierunku ewolucji współpracy metropolitalnej, jak i modelu relacji na linii OMG-G-S-partnerzy z niepublicznych sektorów, nie jest wśród respondentów jednoznaczna, co każe traktować zaprezentowane powyżej dobre przykłady działań w skali metropolitalnej raczej w kategoriach nieutrwalonych jeszcze praktyk, które dodatkowo pozostają niewidoczne dla szerokiego grona partnerów zaangażowanych we współpracę metropolitalną. Głosem pozytywnie oceniającym współpracę na forum OMG-G-S, a w szczególności wdrażanie instrumentu ZIT, towarzyszą bowiem wypowiedzi mówiące o: odejściu od idei budowy współpracy metropolitalnej, której nadrzędną wartością nie powinny być wysokobudżetowe inwestycje, a codzienna współpraca i partnerskie relacje pomiędzy przedstawicielami j.s.t.; braku lidera integracji metropolitalnej; instrumentalnym traktowaniu partnerów z sektora nauki.

Na poparcie powyższych argumentów można przytoczyć wypowiedzi Zastępcy Wójta Gminy Suchy Dąb i byłego Członka Zarządu OMG-G-S oraz członka władz Uniwersytetu Gdańskiego: „Ja myślę, że całą tę metropolię zepsuły ZITy. (...). Niestety z przykrością muszę stwierdzić, że jak rozmawiam z samorządowcami, ale z tymi, którzy nie są tak emocjonalnie związani przez linię partyjną czy osobową z Gdańskiem, czy z panią prezydent [Miasta Gdańsk – RG], to oni mówią »Wiesz, nie mamy interesu.«. Dużo rzeczy się robiło, bo Adamowicz nam pokazywał, że to jest interes dla gminy, dla moich mieszkańców. Teraz nic nie mamy. Nie będzie pieniędzy, to co mi po tym Gdańsku” (wywiad P06); „Tam jest identyczna sytuacja [identyczna w odniesieniu do procesu prac nad Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego do roku 2030 – RG]. Identyczne pomijanie akademickości jako elementu metropolii. Tak, jakbyśmy nie byli metropolią akademicką. (...) To jest wykorzystywane instrumentalnie. (...) Byłem na takim spotkaniu w ubiegłym roku w grudniu [mowa o Walnym Zgromadzeniu Członków Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot w grudniu 2018 r. – RG], gdzie został powtórnie wybrany przewodniczącym śp. Prezydent Adamowicz. Po tym spotkaniu powiedziałem, że tutaj zupełnie brakuje wątku akademickości. On mówi: »Tak, tak, przyjdę do was na kawę i zaczniemy działać.«. Tak to się skończyło, bo później go zamordowano. Na kolejnym spotkaniu nie mogłem być, bo byłem na delegacji. Nie wiem, co teraz się dzieje i jesteśmy traktowani po macoszemu. Jakby na innych falach nadawali ci ludzie” (wywiad P12).

Tak samo jak w przypadku województw lubelskiego i pomorskiego, gdzie strukturom metropolitalnym można przypisać dynamizującą rolę w kształtowaniu wieloszczeblowych praktyk zarządzania, ich podobne znaczenie można dostrzec również w województwie śląskim. Ponadto należy stwierdzić, że zarówno Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, jak i Subregion Centralny pełnią także funkcję stabilizującą zaangażowanie konkretnych osób i instytucji w procesy decyzyjne. Z jednej bowiem strony utworzenie GZM umożliwiło włączenie we współpracę w skali metropolitalnej nowych samorządów w stosunku do tych, które angażowały się we współpracę na forum Komunalnego Związku Gmin Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego oraz Górnośląskiego Związku Metropolitalnego „Silesia”, a także wymusiło bardziej intensywne niż dotychczas zaangażowanie miast z rdzenia GZM w sprawy metropolitalne (funkcja dynamizująca). Z drugiej strony natomiast można uznać, że ustabilizowanie współpracy między samorządami na forum Subregionu Centralnego przyczyniło się do budowy potencjału instytucjonalnego wewnątrz regionu, co było ważne podczas tworzenia GZM. Co więcej, GZM można scharakteryzować jako stabilizator zaangażowania partnerów z sektora nauki i biznesu w dyskusję nt. przyszłości metropolii i regionu oraz realizacji działań inicjowanych na tych poziomach zarządzania. Adekwatnie obrazują ten wniosek odpowiedzi członka władz Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej:

„S16: Metropolia przede wszystkim łączy miasta. My się spotykamy i rozmawiamy o problemach. Transport na tapecie, zastanawiamy się, czy przesuwamy przystanki... Projekty wdrożeniowe dla miast, dotyczące różnych polityk. Też rozmawiamy o tym na forum metropolii.

RG: Pan mówi o Radzie Społeczno-Gospodarczej Metropolii?

S16: Tak. Metropolia dała sporo.

RG: Ale wcześniej też były inne formy współpracy metropolitalnej.

S16: Ale nie spotykał się pan w jednym miejscu z prezydentami wszystkich miast. Spotykał się pan oddzielnie i każdy miał swoją politykę. Teraz mamy wspólny bilet. Wspólne spojrzenie na transport, na elektromobilność. Wszyscy myślą tymi samymi kategoriami, to samo będziemy wdrażać.” (wywiad S16).

W rozdziale 4. niniejszej rozprawy – obok rekonstrukcji elementów systemów zarządzania wieloszczeblowego – podjęto również próbę charakterystyki relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach. W tabl. 13. uwzględnione zostały zagadnienia dotyczące kontekstu relacji metropolitalnych w odniesieniu do dominujących w relacjach społeczno-przestrzennych w województwie pomorskim sprzeczności, jak również w odniesieniu do opisu innych wymiarów relacji pomiędzy badanymi aktorami

w województwie śląskim. Inne znaczenie należy jednak przypisywać charakterystyce relacji społeczno-przestrzennych w wymiarze metropolitalnym w odniesieniu do szerszego kontekstu regionalnego, a inne – wnioskom będącym rezultatem uczynienia tych relacji głównym przedmiotem uwagi i próby ich wpisania w ramy analityczne nakreślone przez Jessopa (2016a, 2016b) i Massey (2005). Konkluzje przedstawione w tabl. 17. pozwalają zarówno na rozwinięcie wybranych wątków sygnalizowanych wcześniej w niniejszej pracy, jak i na zwrócenie uwagi na nieopisywane dotychczas aspekty funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego oraz relacji w skali metropolitalnej.

Tabl. 17. Charakterystyka relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach (wymiar metropolitalny) w kontekście wypowiedzi respondentów

Wybrane aspekty relacji społeczno-przestrzennych	Badane regiony		
	Województwo lubelskie	Województwo pomorskie	Województwo śląskie
1. Dominujące zasady organizacji relacji społeczno-przestrzennych	• sieci powiązań-skala • terytorium-skala	• skala-sieci powiązań • miejsce-miejsce	sieci powiązań-skala
2. Dominujące sprzeczności w relacjach społeczno-przestrzennych	• Widoczność struktur zarządzania dla j.s.t. vs. brak widoczności dla przedstawicieli pozostałych sektorów. • Lublin jako motor rozwoju OM vs. za duża rola Lublina i krytyczna ocena działań realizowanych wewnątrz tego miasta.	Wspólne cele i wizja rozwoju OMG-G-S uzgodniona przez podmiot metropolitalny i władze regionu vs. wielość narracji nt. współpracy metropolitalnej wśród badanych aktorów.	• Integracja transportu jako główny cel GZM vs. inne potrzeby wspólnot lokalnych i wyzwania globalne. • Interesy i potencjał największych i najbardziej prężnych ośrodków w GZM vs. szanse i perspektywy pozostałych miast i gmin.
3. Dominujące strategie społeczno-przestrzenne	temporalizacja	temporalizacja-uprzestrzennienie	priorytetyzacja-temporalizacja
4. Zdolności aktorów w zakresie metazarządzania	Zdolności w zakresie metazarządzania poza sferą zainteresowania aktorów współpracujących w ramach LOM.	• Refleksja nt. jakości i kierunków współpracy metropolitalnej na poziomie regionu. • Tragicznie zmarły Paweł Adamowicz inicjatorem i liderem współpracy metropolitalnej.	• Koncepcje dot. celów GZM po stronie aktorów z sektorów nauki, biznesu i NGO. • Sposoby myślenia przedstawicieli władz j.s.t. (o mieście i GZM) jako potencjał do wygenerowania mechanizmów metazarządzania.
5. Główne elementy przestrzennych narracji i identyfikacji	• Poczucie dumy wśród przedstawicieli j.s.t. z udanej realizacji ZIT i przynależności do wspólnoty metropolitalnej. • Znaczenie Lublina i powiązań z Lublinem jako główna oś dyskusji wokół oceny dotychczasowej i perspektyw dalszej współpracy w LOM.	• Pomorska Kolej Metropolitalna jako inwestycja legitymizująca funkcjonowanie struktur metropolitalnych. • Metropolia pasem transmisyjnym dla realizacji interesów gmin oraz zaangażowania chętnych osób i organizacji.	• Realizacja zadań z zakresu transportu zbiorowego jako widoczne główne zadanie i spoiwo GZM. • Powstanie GZM jako odpowiedź na brak adekwatnych ram i zasobów do szerokiej współpracy regionalnej.

Źródło: Opracowanie własne

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na silnie sieciowy charakter relacji w wymiarze metropolitalnym zachodzących w badanych regionach. W każdym z nich za jedną z dominujących zasad organizacji relacji społeczno-przestrzennych uznano bowiem albo „miękkie przestrzenie” interakcji pomiędzy aktorami z różnych sektorów, jak w województwach lubelskim oraz śląskim („sieci powiązań-skala”), albo równoległe sieci wpływów w województwie pomorskim („skala-sieci powiązań”). Rozmówcy we wszystkich regionach podkreślali, że jedną z głównych lub główną wartością z istnienia instytucji metropolitalnych są relacje interpersonalne na niespotykaną wcześniej skalę, zbudowane wokół konkretnych działań realizowanych np. na forum porozumienia ZIT w województwie lubelskim albo Rady ds. Społeczno-Gospodarczych GZM. Przynależność do struktur metropolitalnych lub możliwość realizowania na ich forum własnych interesów lub ważnych społecznie celów należy dodatkowo uznać za ważne elementy przestrzennych identyfikacji przedstawicieli j.s.t. w województwie lubelskim oraz w województwie pomorskim.

W województwie lubelskim sieciowy wymiar relacji w wymiarze metropolitalnym jest uzupełniany przez zasady „terytorium-skala”, które wiążą się z wypracowywaniem reguł współpracy i komunikacji pomiędzy władzami gmin, powiatów, strukturami metropolitalnymi oraz urzędem marszałkowskim. Warto zauważyć, że identyczne zasady zostały uznane za dominujące w tym regionie w zestawieniu dotyczącym relacji społeczno-przestrzennych w ujęciu regionalnym (tabl. 13.). W dyskursie nt. funkcjonowania podmiotu metropolitalnego w województwie pomorskim wyróżnia się z kolei obecność wielu odrębnych perspektyw i poglądów na działania realizowane w skali Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot – dotyczy to zarówno reprezentantów j.s.t., jak i przedstawicieli środowisk nauki, biznesu oraz organizacji pozarządowych. Głosem mówiącym o skuteczności we wdrażaniu instrumentu ZIT, tworzeniu unikalnej platformy wymiany doświadczeń pomiędzy samorządowcami i urzędnikami oraz istotnej wartości płynącej z formułowania stanowiska samorządów zrzeszonych w OMG-G-S w pracach nad strategią rozwoju województwa towarzyszą bowiem – również w wypowiedziach osób dostrzegających zalety współpracy metropolitalnej – krytyczne oceny dotyczące zbytnej koncentracji przez Biuro OMG-G-S na interesach Gdańska lub samego Trójmiasta czy też braku lidera integracji metropolitalnej i braku jasno zdefiniowanego celu działania struktur metropolitalnych, w obliczu niemożności zorganizowania odpowiadającego potrzebom użytkowników systemu publicznego transportu zbiorowego. Wielość lokalnych narracji dotyczących sposobu postrzegania współpracy metropolitalnej w województwie pomorskim pozwala zatem uznać zasady „miejsce-miejsce”

oraz „skala-sieci powiązań” za dominujące w organizacji relacji społeczno-przestrzennych w wymiarze metropolitalnym w województwie pomorskim.

Zestawienie odmiennych narracji nt. celów współpracy metropolitalnej na Pomorzu⁶⁰ można również uznać za dominującą sprzeczność w relacjach społeczno-przestrzennych w wymiarze metropolitalnym w tym regionie. Pierwszym z elementów strategii przyjętej przez podmiot metropolitalny – jak wynika również z odpowiedzi respondentów – jest temporalizacja, rozumiana jako koncentracja na założonych celach w postaci m.in. lobbowania na rzecz przyjęcia ustawy metropolitalnej w województwie pomorskim oraz próbach koordynacji działań związanych z organizacją systemu transportu zbiorowego, przy jednoczesnym odsuwaniu w czasie lub niedostrzeganiu problemów związanych z zastrzeżeniami do kierunków współpracy metropolitalnej i jej zasad, zgłaszanymi zarówno przez przedstawicieli j.s.t, nauki, jak i przedstawicieli organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców. Uprzestrzennienie oznacza w tym wypadku koncentrację na występujących na poziomie metropolitalnym sieciach współpracy, dzięki którym możliwe było m.in. przyjęcie Standardu Minimum w Integracji oraz Standardu Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia. Należy jednak mieć na uwadze, że mechanizm prac nad standardami miał charakter oddolny i trudno go jednoznacznie uznać za element wdrażania szerszej filozofii działania po stronie podmiotu metropolitalnego w województwie pomorskim.

Zarysowanej powyżej sprzeczności w dyskursie na temat współpracy metropolitalnej na Pomorzu towarzyszą refleksje na temat jej dalszych kierunków formułowane przez przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Dostrzegają oni bowiem potencjał i potrzebę funkcjonowania w regionie silnego i odpowiedzialnego podmiotu metropolitalnego, ale jednocześnie nie są w stanie wskazać precyzyjnie zdefiniowanej agendy działań, które miałyby być prowadzone w tej skali⁶¹. To na poziomie samorządu regionalnego można się zatem doszukiwać elementów refleksji na temat wyznaczenia identyfikowanych we

⁶⁰ Celami tymi, według Prezesa Zarządu i Dyrektora Biura Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, są: stworzenie wspólnego biletu metropolitalnego, poparcie Marszałka Województwa Pomorskiego dla idei utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim, pełnienie przez OMG-G-S funkcji instytucji pośredniczącej we wdrażaniu Funduszy Europejskich dla Pomorza oraz wspólne stanowisko przeciwstawiające się centralizacji systemu zarządzania funduszami europejskimi (wywiad P15).

⁶¹ Trafnie ilustruje to wypowiedź byłego Dyrektora Departamentu Strategii w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego: „(...) Nie stawiamy tego dylematu tak, że metropolia jest konkurencją [dla regionu – RG]. Metropolia to jest silny partner, oby coraz silniejszy i bardziej odpowiedzialny, który powinien też wziąć na siebie część zadań, bo na razie bierze na siebie dystrybucję pieniędzy unijnych, więc powiedziałbym, że to jest trzecioplanowa rola. Metropolia to podmiot, który zamiast kreatorem rozwoju, jest administratorem kasy. To nie jest twórcze, to nie jest kreatywne. Natomiast metropolia powinna wziąć na siebie coraz większy ciężar dyskusji o nowych wzorcach mobilności, pracy, uczelniach. Proszę zwrócić uwagę, że ta metropolia, która się tak buduje szumnie, ona prawie nie współpracuje z uczelniami. I nie dostrzega tego, więc to jest taka kluczowa funkcja metropolitalna i nie jest wcale widoczna w działaniu metropolii. Metropolia musi podnosić swoje kompetencje, musi wchodzić w coraz większą liczbę tematów, musi być coraz odpowiedzialniejsza za rozwój regionu (wywiad P24).

wspólnocie regionalnej celów funkcjonowania instytucji metropolitalnej. Jest to wniosek tym bardziej interesujący w zestawieniu z prezentowanymi wcześniej krytycznymi głosami przedstawicieli j.s.t. odnoszącymi się do zbytnej ingerencji władz urzędu marszałkowskiego w tworzenie ram instytucjonalnych dla wdrażania instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE 2014-2020. Analizując dalej kwestię zdolności aktorów i instytucji w zakresie metazarządzania w województwie pomorskim, należy dostrzec istotną lukę, zauważalną w tym zakresie przez przedstawicieli j.s.t., organizacji pozarządowych oraz środowiska nauki, jaka powstała po tragicznej śmierci Prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza, którego utożsamiano z ideą budowania w regionie współpracy metropolitalnej.

Tak jak w przypadku województwa pomorskiego, również w województwach śląskim i lubelskim zdolności aktorów w zakresie metazarządzania rysują się podobnie w odniesieniu do relacji społeczno-przestrzennych w układach regionalnym i metropolitalnym (wiersz nr 4 w tabl. 13. i 17.). W województwie lubelskim mechanizmy te nie zostały wykształcone, podczas gdy na Śląsku opierają się one o koncepcje dotyczące transformacji regionu i celów działania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, formułowane przez aktorów ze środowiska nauki, biznesu, organizacji pozarządowych oraz prezydentów miast. We wskazanych powyżej regionach można również zaobserwować podobne sprzeczności w relacjach społeczno-przestrzennych, które dotyczą identyfikowanych przez rozmówców dysproporcji w tempie rozwoju Lublina, a także Katowic, Gliwic i Tychów względem pozostałych części LOM oraz GZM. O ile w województwie lubelskim dany obraz jest równoważony wyraźnie zauważalnymi korzyściami dla całego obszaru LOM oraz regionu, wynikającymi z poprawy wizerunku i dostępności stolicy województwa, o tyle – opierając się na wypowiedziach respondentów – sprzeczność ta zdaje się nie być uwzględniana w politykach publicznych realizowanych lub planowanych do realizacji w skali metropolitalnej w województwie śląskim.

Integracja transportu zbiorowego na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii może zostać uznana za widoczny dla przedstawicieli wszystkich sektorów priorytet współpracy metropolitalnej i dominujący element przyjętej na tym poziomie strategii zarządzania. Zakłada ona koncentrację zasobów GZM w pierwszej kolejności właśnie na kwestiach związanych z organizacją transportu zbiorowego, chociaż nie kosztem rezygnacji z innych działań realizowanych w skali metropolitalnej. W województwie lubelskim drugą z rysujących się sprzeczności w relacjach społeczno-przestrzennych jest widoczność struktur metropolitalnych. O ile cel i zasady ich funkcjonowania są zrozumiałe i łatwo zauważalne przez przedstawicieli gmin i powiatów, o tyle nie można tego powiedzieć o reprezentantach pozostałych sektorów, którzy albo nie potrafili wskazać efektów współpracy metropolitalnej w regionie, albo błędnie

przyporządkowywali np. wykonawstwo określonych projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 do partnerstwa samorządów współpracujących w ramach Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego. Strategią mającą umożliwić sformułowanie odpowiedzi na tak zdefiniowaną sprzeczność jest temporalizacja, rozumiana jako koncentracja w perspektywie 2014-2020 na integracji działań wewnątrz struktur samorządowych i planowane szersze otwarcie na głosy aktorów zewnętrznych np. podczas prac nad strategią ponadlokalną dla Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego, co wynika z odpowiedzi uzyskanych od Prezydenta Lublina oraz w Biurze Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Urzędzie Miasta Lublin. Uznając wiodącą rolę Lublina w kreowaniu współpracy metropolitalnej, a także podejmując próbę dokonania oceny tej strategii, należy jednak mieć na uwadze krytyczne głosy przedstawicieli lubelskich organizacji pozarządowych dotyczące modelu działań tego urzędu oraz faktycznej otwartości władz Lublina na głosy środowisk pozarządowych⁶².

Zaprezentowane wnioski dotyczące metropolitalnego wymiaru relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach warto uzupełnić o najważniejsze konkluzje wynikające z odpowiedzi respondentów reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego położone na granicach lub niewchodzące w skład podmiotów metropolitalnych w województwach lubelskim, pomorskim i śląskim. W toku badań terenowych zrealizowanych na potrzeby niniejszej pracy na terenie takich j.s.t. przeprowadzono łącznie siedemnaście wywiadów: sześć w województwie lubelskim (gmina miejsko-wiejska Łęczna, powiat łęczyński, gmina miejska Krasnystaw, powiat krasnostawski), cztery w województwie pomorskim (gmina miejsko-wiejska Bytów, gmina wiejska Krokowa, gmina wiejska Stary Targ) oraz siedem w województwie śląskim (miasto na prawach powiatu Jaworzno, gmina wiejska Miedźna, gmina miejsko-wiejska Pszczyna, powiat pszczyński, powiat zawierciański). Każda z wymienionych powyżej j.s.t. w województwie śląskim jest położona na terenie Subregionu

⁶² Wniosek ten można wyciągnąć np. opierając się na przytoczonych poniżej odpowiedziach respondentów: „[Brak wpływu na kierunki polityki miasta – RG] wynika z braku woli u prezydenta miasta. Chyba tylko i wyłącznie. Słyszysz się, że są urzędnicy, którzy są dobrzy i kompetentni, ale oni nie mogą tego robić, bo nie ma takiej woli z góry. Prezydent miasta jest jednowładcą i jakiegokolwiek próby mieszkańców, żeby wpłynąć na to, jak wygląda miasto, to są próby wpłynięcia na prezydenta. Żeby jego wyborcy zobaczyli, że robi coś złe” (L25); „Ja widzę to też tak, że często mamy problem ze wskazywaniem naszych sukcesów, ponieważ nasze działania wyglądają tak, że nie udaje nam się do czegoś doprowadzić, ale po kilku miesiącach to jest wdrażane. To nie jest realizowane z naszej inicjatywy, tylko przejmowane przez Urząd. Na przykład parę lat temu zaproponowałem, jeszcze będąc w Radzie Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin, żeby stworzyć biuro partycypacji w mieście na wzór tego, jak to działa w Łodzi, czyli że wszystkie tematy partycypacyjne trafiają do jednej komórki. Wcześniej była chyba taka komórka w Kancelarii Prezydenta, dotycząca rad dzielnic. Gdzieś indziej była od innych spraw, to było porozrzucone. Pamiętam, że między innymi przez urzędników zostało to na Radzie Pożytku może nie skrytykowane, ale pomysł nie zyskał ich przychylności. Twierdzili, że Urząd sobie ze wszystkim radzi, więc po co nadmiernie ingerować w strukturę Urzędu. Po około pół roku Prezydent ogłosił, że powołuje Biuro Partycypacji w mieście i że to była decyzja Prezydenta. Być może jakieś sprawy zgłaszamy szybciej i Urząd nie jest na to gotowy i dlatego tak to działa” (wywiad L09).

Centralnego, nie będąc jednocześnie członkiem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Dla zdecydowanej większości respondentów z ośrodków położonych na obrzeżach lub poza granicami podmiotów metropolitalnych kwestie dotyczące kształtu i efektów współpracy metropolitalnej lub współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych w badanych regionach były istotnym punktem odniesienia. W konsekwencji z ich wypowiedzi można wyodrębnić szereg postaw, które świadczą o określonym sposobie pozycjonowania konkretnych jednostek wobec istniejących struktur współpracy metropolitalnej.

Przedstawiciele władz, mediów lokalnych oraz sektora społecznego w Bytowie, Pszczynie i powiecie Pszczyńskim oraz w Jaworznie można uznać za „zdystansowanych obserwatorów” procesów zarządzania, które zachodzą na terenie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot oraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Wewnętrzny potencjał każdego z tych ośrodków, poczucie odrębności i silnej lokalnej tożsamości oraz przekonanie o trafności diagnoz i skuteczności długofalowych polityk, np. w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, pozwala władzom tych jednostek równocześnie życzliwie, ale też krytycznie odnosić się do zasad współpracy oraz kierunków i rezultatów polityk realizowanych w skali metropolitalnej. Za bardziej zróżnicowaną należy uznać grupę „samotnych obserwatorów”, do których można zaliczyć przedstawicieli władz Krasnegostawu i powiatu krasnostawskiego, gmin Miedźna i Stary Targ, powiatu zawierciańskiego oraz sektora społecznego w Krasnymstawie. Opierając się na wypowiedziach respondentów, a także uwzględniając odległość Zawiercia i Krasnegostawu od granic GZM oraz LOM⁶³, należy stwierdzić, że ośrodki te nie korzystają z efektu dyfuzji procesów rozwojowych poza granice struktur metropolitalnych. Przedstawiciele ich władz obserwują zatem z dystansu procesy instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej i koncentrują się na własnych zasobach, raczej nie pozycjonując się wobec działań GZM i LOM. Wyrazem tej postawy może być przyznanie pierwszeństwa reformom dotyczącym organizacji pracy wewnątrz urzędu, jak w przypadku Starostwa Powiatowego w Zawierciu, albo uznanie za priorytet przyciągnięcie do miasta lub jednej z gmin sąsiednich inwestora, który utworzyłby nowe miejsca pracy dla mieszkańców Krasnegostawu, do czego środkiem ma być opracowanie strategii powiatu i prowadzenie wspólnej polityki przez gminy położone w granicach obszaru funkcjonalnego Krasnegostawu.

Gmina Miedźna – inaczej niż w przypadku Starego Targu i ewentualnego członkostwa tej gminy w strukturach Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot – złożyła negatywnie

⁶³ Zarówno Krasnystaw, jak i Zawiercie znalazły się w opublikowanych w latach 2016 i 2019 wykazach miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, stanowiących wytyczne dla kierunków polityki regionalnej kraju (Śleszyński 2016, 2019).

rozpatrzony wniosek o przystąpienia do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Dla Zastępcy Wójta Gminy Miedźna GZM jawi się jako struktura skoncentrowana na interesach największych ośrodków i równocześnie marginalizująca znaczenie wyobcowanych, mniejszych gmin, traktowanych jako środek do zwiększenia liczby mieszkańców oraz wysokości składek członkowskich wpływających co roku na konto GZM (wywiad S21). Gmina Stary Targ nie jest natomiast ani członkiem OMG-G-S, ani utworzonego niedaleko obszaru funkcjonalnego Sztum-Malbork, a władze tej gminy – podobnie jak wiele gmin w województwie pomorskim – mogą jedynie przyjmować decyzje dotyczące zmian w sposobie organizacji i finansowania zadań publicznych oraz prowadzenia polityki regionalnej podejmowane na szczeblu centralnym oraz regionalnym (wywiad P07). W jeszcze innej sytuacji znajduje się Łęczna. Władze powiatu przyjmują tam postawę „ostrożnego recenzenta” dotychczasowej współpracy w ramach Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego, traktując jej rozszerzenie na nowe samorządy jako wyraz odgórznej decyzji, która zapadła na poziomie regionu. Władze miasta można natomiast określić jako „otwartego partnera” który już na wstępnym etapie dostrzega liczne szanse wynikające ze współpracy w ramach Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego, polegające zarówno na wdrażaniu projektów w ramach ZIT, jak i na realizacji niezwiązanych z tym instrumentem miękkich projektów edukacyjnych (wywiady L13 i L18).

Co istotne, w wypowiedziach wszystkich rozmówców z terenów j.s.t., położonych na granicach lub niewchodzących w skład podmiotów metropolitalnych w badanych regionach, dostrzeżono wartość i potrzebę współpracy j.s.t., która wykracza poza granice administracyjne poszczególnych gmin. Świadczy to o wysokim stopniu internalizacji na poziomie samorządów lokalnych promowanego w europejskich, krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych myślenia będącego wyrazem ukierunkowanego terytorialnie podejścia do prowadzenia polityki regionalnej. Podobnie jak w przypadku współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej budowanej wokół miast wojewódzkich, również w przypadku ośrodków subregionalnych działania realizowane początkowo wyłącznie w partnerstwie aktorów publicznych mogą ułatwić w najbliższych latach tworzenie i funkcjonowanie struktur i procesów wpisujących się w ramy koncepcji zarządzania wieloszczeblowego.

Wykorzystane w niniejszym rozdziale procedury badawcze pozwoliły na kontynuację opisanych w rozdziale 4. prac zmierzających do uprzestrzennienia założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (Conzelmann 2009, Faludi 2012, Jessop 2004, 2016a) poprzez uzupełnienie wcześniejszych analiz o wnioski dotyczące charakteru struktur i procesów zarządzania w skali metropolitalnej oraz metropolitalnego wymiaru relacji społeczno-

-przestrzennych w badanych regionach. Zaprezentowane rezultaty badań zdają się przynajmniej częściowo wypełniać lukę badawczą dotyczącą niewielkiej liczby pogłębionych analiz struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego z udziałem podmiotów metropolitalnych, co zasygnalizowano w rozdziale 2. Wychodzą one bowiem poza dyskusję na temat kompetencji organów na różnych poziomach zarządzania oraz modeli finansowania zadań publicznych na obszarach metropolitalnych (Mattiuzzi i Chapple 2020, Sellers i in. 2017, van Straalen i Witte 2018). Potwierdzają wreszcie tezę Lackowskiej (2009a), która uznała obszary metropolitalne za odpowiednie pole empiryczne do weryfikacji zastosowań koncepcji zarządzania wieloszczeblowego.

Kończąc rozważania w niniejszym rozdziale, warto raz jeszcze uwypuklić korzyści wynikające z równoległego badania regionalnego oraz metropolitalnego wymiaru relacji oraz działań aktorów w badanych regionach, jak również z połączenia na gruncie empirycznym wytycznych koncepcji zarządzania wieloszczeblowego oraz wybranych postulatów „nowej” nowej geografii regionalnej. Pytania zadawane respondentom w celu identyfikacji modelowych przykładów struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego oraz działań, które można wpisać w kryteria MLG (Alcantara i in. 2016), okazały się bowiem odpowiednim narzędziem do odtworzenia wielu równoległych dyskursów występujących w przestrzeniach regionalnych, w tym wokół pojęć „regionu” i „obszaru metropolitalnego” oraz instytucji, które wykonują na tych poziomach zadania na rzecz mieszkańców. Na sposób konstrukcji tych pojęć mają wpływ przestrzenne i społeczno-gospodarcze uwarunkowania specyficzne dla badanych obszarów oraz nakładające się na nie cele działalności i charakter relacji, w jakich funkcjonują konkretne osoby i reprezentowane przez nich instytucje.

Tym, co wyróżnia występujące w województwach lubelskim i śląskim dyskursy wokół pojęć „regionu” i „obszaru metropolitalnego” oraz modelu działania samorządu regionalnego i podmiotów metropolitalnych, jest osadzenie odpowiedzi respondentów wokół zagadnienia transformacji tych regionów (choć prowadzonej przy wykorzystaniu innych mechanizmów i zasobów), która wyznacza cele dla funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego. Dyskusje nt. funkcjonowania podmiotów metropolitalnych w tych regionach są natomiast, co do zasady, pozbawione tego szerokiego kontekstu, co jednak jest przełamywane w wybranych diagnozach i koncepcjach dotyczących długofalowych celów, które są stawiane przed Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią. W województwie pomorskim trudno natomiast o przypisanie instytucjom regionalnym i metropolitalnym, jak również samym pojęciom „regionu” i „obszaru metropolitalnego” identyfikacji czy też narracji, które wiązałyby się z celami lub kierunkami rozwoju określonych wspólnot. To jednak w tym regionie działania

samorządu regionalnego pozostają najbardziej widoczne dla badanych aktorów, czego wyrazem jest inwestycja w Pomorską Kolej Metropolitalną, traktowana przez rozmówców jako symbol skuteczności polityki regionalnej, który przynajmniej częściowo legitymizuje obecne i przyszłe polityki publiczne realizowane na terenie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot.

Wnioski

Badania przeprowadzone na potrzeby realizacji niniejszej dysertacji umożliwiły zrealizowanie głównych i szczegółowych celów wskazanych na początku rozprawy oraz pozwoliły na weryfikację hipotez badawczych sformułowanych we wstępnej fazie prac. Analiza materiału zgromadzonego podczas badań terenowych i pozyskanego z innych źródeł upoważnia też do przedstawienia rekomendacji dotyczących tworzenia mechanizmów wspierających funkcjonowanie struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego. Na zakończenie tej pracy należy wreszcie zastanowić się nad konsekwencjami wynikającymi z wykorzystania określonych koncepcji teoretycznych oraz metod badawczych.

Głównymi celami rozprawy było ustalenie, w jakim stopniu model działania samorządu regionalnego w Polsce wpisuje się w wytyczne koncepcji zarządzania wieloszczeblowego, a także określenie, jakie konsekwencje wynikają ze sposobu funkcjonowania zidentyfikowanego modelu działania samorządu regionalnego dla relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach. Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych powyżej celów, należy uznać, że w analizowanych przypadkach można mówić raczej o modelu *multi-level government* z elementami *multi-level governance* niż o pełnej realizacji wytycznych koncepcji zarządzania wieloszczeblowego w ujęciu zaproponowanym przez Alcantarę i in. (2016). Wynika to z faktu, że o ile samorządy regionalne włączają się lub są włączane w liczne relacje z podmiotami z sektora publicznego i spoza niego, to jednak niewiele jest procesów, w których partnerzy ze środowisk nauki, biznesu i sektora pozarządowego dostrzegają swój wpływ na kierunki rozstrzygnięć zapadających na szczeblu województwa. Podobnie, kierując uwagę na relacje pomiędzy centralnym a regionalnym poziomem zarządzania, należy uznać, że jest to sfera zagospodarowana przez specjalistów, reprezentujących interesy poszczególnych instytucji publicznych, bez systemowego włączenia w te relacje przedstawicieli podmiotów reprezentujących pozostałe sektory.

Przed odwołaniem się do drugiego z głównych celów pracy, warto w nawiązaniu do powyższych ustaleń skomentować kwestie weryfikacji sformułowanych na początku rozprawy hipotez badawczych. Pierwsza z nich zakładała, że działania samorządów regionalnych w różnym zakresie i w odmienny sposób realizują założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Hipotezę tę należy uznać za potwierdzoną. Należy mówić raczej o regionalnych modelach niż o jednym ogólnokrajowym modelu funkcjonowania struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego. Respondenci w badanych regionach zwracali bowiem uwagę na inne aspekty działalności samorządu województwa i przypisywali różne

znaczenia decyzjom zapadającym na tym szczeblu, również w kontekście relacji na linii rząd-samorząd regionalny. Równocześnie jednak należy mieć na uwadze fakt, że zarządzanie wieloszczeblowe jest konstrukcją teoretyczną, której założenia i wynikające z nich praktyczne konsekwencje dla budowy relacji międzyludzkich i międzyinstytucjonalnych co do zasady nie stanowią bezpośrednio punktów odniesienia w codziennych działaniach badanych aktorów.

Druga z hipotez badawczych postawionych na początku rozprawy zakładała, że działania samorządów regionalnych związane z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur metropolitalnych odpowiadają założeniom koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. W tym przypadku hipoteza nie została potwierdzona w toku prac badawczych. Należy bowiem stwierdzić, że działania samorządów regionalnych związane z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur metropolitalnych nie mają charakteru *governance*, ponieważ są one zarazem przyczyną i rezultatem ustaleń, które zapadają pomiędzy przedstawicielami instytucji publicznych na różnych poziomach. Na konkretne rozstrzygnięcia w tej materii mogą mieć wpływ stanowiska i opinie formułowane przez naukowców, aktywistów miejskich czy też organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców. Niemniej jednak w toku prac badawczych nie zidentyfikowano przykładów procesów decyzyjnych, związanych z tworzeniem w wybranych regionach struktur metropolitalnych, w których brałoby udział przedstawiciele podmiotów spoza sektora publicznego. Co ważne jednak, działania samorządów regionalnych w omawianym zakresie – mimo niewpisywania się w założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego – mogą dawać ważne impulsy do tworzenia tego typu struktur i procesów w wymiarze metropolitalnym.

Drugim z głównych celów tej pracy było określenie, jakie konsekwencje wynikają ze sposobu funkcjonowania zidentyfikowanego modelu działania samorządu regionalnego dla relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach. Odnosząc się do powyższej kwestii, należy uznać, że szeroko rozumiany system zarządzania, co do zasady, cechuje niezdolność do konstruktywnej odpowiedzi i dialogu na temat głównych wyzwań cywilizacyjnych w kontekstach regionalnych. Świadczy o tym brak dostrzeżenia podmiotowej roli samorządu regionalnego w dyskusji nt. kierunków transformacji systemów społeczno-gospodarczych w województwach lubelskim oraz śląskim, jak również brak identyfikowanego przez badanych aktorów długofalowego celu, przed którym stoi wspólnota regionalna na Pomorzu.

O ile w przypadku województw lubelskiego i śląskiego trudno mówić o wykształceniu po stronie samorządu regionalnego mechanizmów metazarządzania, o tyle jego elementy można dostrzec na wybranych odcinkach działalności samorządu województwa pomorskiego. Wydaje się, że relatywnie niewielka ilość struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego

z udziałem samorządu regionalnego wynika w badanych regionach z braku koncepcji, ale też kompetencji i zasobów do dyskusji na tym szczeblu, np. o dostępności mieszkań, prywatyzacji usług publicznych czy też o relacjach na linii pracodawca-pracownik. Wdrażanie z poziomu regionalnego klarownej, widocznej i komunikowanej na zewnątrz oraz do wewnątrz struktur urzędowych agendy działań w ramach powyższych obszarów determinowałoby konieczność organizacji wokół nich większej niż ma to miejsce obecnie ilości struktur i procesów odpowiadających założeniom koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Szczególnie dobrą ku temu okazję stwarzają dostrzegane przez aktorów z różnych środowisk potrzeby w zakresie dynamicznych przemian profili gospodarczych Śląska i Lubelszczyzny.

W kolejnych rozdziałach pracy zrealizowano też cele szczegółowe. W rozdziale 1. odtworzono kierunki ewolucji studiów regionalnych, po czym w rozdziale 2. opisano genezę i ewolucję rozwoju koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Rozdział 3. poświęcono charakterystyce kluczowych elementów polityki rządu centralnego wobec regionów. W tym celu posłużyły zarówno analizy treści dokumentów strategicznych, programów partii politycznych i wystąpień kandydatów do pełnienia funkcji Prezesa Rady Ministrów, jak i odpowiedziami respondentów udzielanymi w trakcie realizacji badań terenowych. W rozdziale 4. opisano model działania samorządu regionalnego na tle systemu administracji publicznej. Odtworzono dzięki temu uwarunkowania, w których funkcjonują relacje i powiązania pomiędzy badanymi aktorami, konstruuje regionalnie zróżnicowane procesy i struktury zarządzania wieloszczeblowego. Z kolei w rozdziale 5. jednym ze zrealizowanych zadań badawczych było zdefiniowanie funkcji samorządu regionalnego w procesie kształtowania struktur zarządzania i polityk na szczeblu metropolitalnym.

Zaprezentowane w dysertacji rezultaty prac badawczych mają walory poznawcze, metodologiczne oraz aplikacyjne. Wartość poznawczą miało przedstawienie w ujęciu chronologicznym sposobów postrzegania samorządu regionalnego i celów polityki regionalnej w obowiązujących dokumentach strategicznych oraz w agendach głównych sił politycznych w kraju. Za istotne należy też uznać uchwycenie dynamiki pierwszego etapu prac nad Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021), zdefiniowanie funkcji samorządu regionalnego w procesach tworzenia struktur metropolitalnych, nazwanie postaw przedstawicieli samorządów położonych na granicach lub poza granicami obszarów metropolitalnych w odniesieniu do zachodzących w badanych regionach procesów instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej i wreszcie – wskazanie elementów konstrukcji regionalnych systemów zarządzania wieloszczeblowego oraz dominujących aspektów relacji społeczno-przestrzennych na obszarach województw lubelskiego, pomorskiego oraz śląskiego.

Zrealizowanie powyższych zadań pozwoliło na przynajmniej częściowe wypełnienie luk badawczych w literaturze przedmiotu.

W tym miejscu należy przyznać, że poznawcza wartość pracy byłaby większa, gdyby jej autor miał sposobność spotkania i przeprowadzenia w badanych regionach indywidualnych wywiadów pogłębionych z marszałkami województw oraz wojewodami. Z wyjątkiem pisemnej odpowiedzi uzyskanej od marszałka województwa lubelskiego, osoby pełniące wskazane funkcje nie znalazły czasu na podzielenie się swoimi doświadczeniami. Chociaż istotnym wsparciem w pracach nad dysertacją było łącznie 11 wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami urzędów marszałkowskich oraz ich jednostek organizacyjnych, to jednak poznanie perspektywy decydentów byłoby szczególnie wartościowe np. w kontekście uzgadniania pomiędzy polskimi regionami stanowisk na potrzeby negocjacji z instytucjami unijnymi oraz rządem w Warszawie. Autor pracy co do zasady spotykał się natomiast z otwartością do udzielania wywiadów po stronie przedstawicieli aktorów spoza sektora publicznego, a w szczególności sektora społecznego.

Na gruncie metodologii prowadzenia badań w dyscyplinie geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna za wartość dodaną niniejszej pracy należy uznać połączenie założeń koncepcji zarządzania wieloszczeblowego oraz wybranych postulatów „nowej” nowej geografii regionalnej, a następnie wykorzystanie tych założeń w pracach badawczych opierających się o metodologię studium przypadku. Wydaje się, że w niniejszej pracy na tyle wyczerpująco opisano metody doboru przypadków (regionów) i przedstawiono elementy definicji MLG w ujęciu Alcantary i in. (2016) oraz analizy relacji społeczno-przestrzennych w oparciu o ramy wyznaczone przez Jessopa (2016a, 2016b) i Massey (2005), że możliwe byłoby zrealizowanie w przyszłości podobnych badań w celu weryfikacji wniosków sformułowanych przez autora albo uchwycenia procesów, zjawisk i relacji zachodzących w innych przestrzeniach geograficznych.

Wartość aplikacyjna pracy przejawia się natomiast w rekomendacjach dotyczących modelu realizacji polityki regionalnej w Polsce, możliwych do sformułowania w oparciu o przedstawione wyniki badań. Za instytucje mające potencjał wzmacniania wieloszczeblowych modeli zarządzania należy uznać w szczególności struktury metropolitalne oraz podmioty odpowiedzialne za zarządzanie innymi obszarami funkcjonalnymi w kraju. Wprowadzanie na tym poziomie rozwiązań zarządczych, mających na celu zwiększenie wpływu partnerów spoza sektora publicznego na procesy decyzyjne, może być łatwiejsze niż w przypadku utrwalonych układów relacji i zależności istniejących na poziomie gminy, powiatu czy też regionu. Pierwszym rozwiązaniem, które mogłoby wesprzeć wdrażanie

koncepcji zarządzania wieloszczeblowego na poziomie metropolitalnym, jest włączenie w skład organów zarządzających podmiotami metropolitalnymi przedstawicieli środowisk nauki, biznesu i organizacji pozarządowych. Przedstawiciele tych środowisk powinni dysponować równoprawnymi głosami w zestawieniu z władzami samorządów terytorialnych, a autonomię w ich wyborze powinny mieć uczelnie wyższe, organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców oraz ciała przedstawicielskie działające w imieniu tzw. trzeciego sektora. Aby głosy aktorów spoza sektora publicznego w organach zarządzających podmiotami metropolitalnymi nie były marginalizowane, należy również zagwarantować, aby liczba ich przedstawicieli była nie mniejsza niż np. 1/3 wszystkich członków zarządu.

Opisane rozwiązanie powinno zostać połączone z silniejszym niż ma to miejsce obecnie zakorzenieniem podmiotów metropolitalnych w strukturach społecznych. Można to osiągnąć poprzez powołanie losowo wybranej grupy obywateli do organu funkcjonującego obok zarządu i walnego zgromadzenia członków podmiotu metropolitalnego. Organ taki, np. pod roboczą nazwą Rady Społecznej, powinien być na tyle silnie umocowany, by decydować o istotnej części wydatków oraz strategicznych kierunkach działania podmiotów metropolitalnych i stanowić przeciwwagę dla organu o charakterze eksperckim, jakim jest zarząd. Logika jego funkcjonowania powinna się opierać raczej na doświadczeniach deliberacyjnych paneli obywatelskich niż opartych na głosowaniu budżetów obywatelskich, nawiązując jednak do korzeni drugiej z wymienionych instytucji, tj. oddawania obywatelom pola do faktycznego decydowania o priorytetach wspólnot lokalnych. Działalność opisanego pokrótce organu mogłaby zostać uznana za praktykowanie opisanej przez Wygnańskiego (2021) idei demokracji wysiłkowej. Wskazane powyżej rozwiązania mogą być wykorzystywane podczas prac nad powoływaniem w kraju kolejnych związków metropolitalnych, w przypadku ewentualnej modyfikacji ustroju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, jak i przy projektowaniu rozwiązań dotyczących zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi położonymi poza głównymi centrami rozwoju regionalnego. Rolę doradców w zakresie wdrażania konkretnych rozwiązań mogliby pełnić przedstawiciele samorządu regionalnego.

Innym przykładem rozwiązania wspierającego tworzenie i funkcjonowanie struktur oraz procesów zarządzania wieloszczeblowego w polskich regionach, mogłoby być stworzenie programów stymulujących dzielenie się wiedzą oraz wymianę informacji pomiędzy pracownikami instytucji samorządowych na różnych szczeblach. Jak pokazują zaprezentowane w niniejszej pracy wyniki badań, istotne znaczenie dla wdrażania koncepcji zarządzania wieloszczeblowego mają bowiem osobiste kontakty i relacje wypracowane pomiędzy pracownikami instytucji publicznych, przedstawicielami pozostałych sektorów oraz na styku

różnych środowisk. Dwumiesięczny staż pracowników biura Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w Urzędzie Metropolitalnym GZM mógłby przynieść korzyści każdej z tych instytucji, jak również pracownikom, którzy mieliby okazję poznać specyfikę działania nowego podmiotu oraz poglądy na temat jego funkcjonowania i wyciągnąć wnioski ważne w kontekście ewentualnego funkcjonowania podobnej instytucji w województwie pomorskim. Za zasadne należy również uznać wspieranie podobnych staży w instytucjach zagranicznych, operujących w skali regionalnej i metropolitalnej. Ważne, żeby wyjazdy te trwały dłużej niż standardowo kilkudniowe wyjazdy studyjne, ponieważ zwiększa to szansę na nawiązanie głębszych relacji personalnych oraz lepsze poznanie głównych korzyści i problemów, wynikających z funkcjonowania określonych rozwiązań instytucjonalnych. Wydaje się, że wdrażanie tego typu rozwiązań mogłoby być również jednym z czynników poprawiających ofertę rozwoju zawodowego dla już zatrudnionych oraz potencjalnych nowych pracowników instytucji samorządowych.

Przechodząc z kolei do odcinka relacji samorząd regionalny-administracja centralna, a także biorąc pod uwagę fakt braku identyfikowania długofalowych celów działania samorządów regionalnych przez respondentów w badanych regionach, należy uznać, że jednym z istotnych zadań decydentów w zarządach województw i urzędach marszałkowskich powinno być w najbliższych latach opracowanie projektów rozwiązań legislacyjnych przewidujących wzmocnienie kompetencyjne oraz finansowe tego szczebla samorządu. Jeżeli propozycji tej nie uda się wypracować do roku 2023, kiedy odbędą się kolejne wybory parlamentarne, powinna ona powstać przed kolejnym głosowaniem powszechnym. Trzeba bowiem pamiętać, że prawdopodobnie po roku 2027 Polska nie będzie otrzymywała takich środków w ramach unijnej polityki spójności, jak ma to miejsce obecnie, co przełoży się na osłabienie roli samorządów województw. W prace nad propozycjami legislacyjnymi powinna się włączyć jak najszerza grupa samorządów regionalnych. Zasadny wydaje się też wybór maksymalnie trzech obszarów problemowych, w ramach których doszłoby do zwiększenia kompetencji regionów. Obszary te mogłyby zostać wybrane z listy zaproponowanej przez Wygnańskiego (2021: 30). W wypracowanie propozycji legislacyjnych powinni zostać włączeni przedstawiciele instytucji publicznych na różnych szczeblach oraz reprezentanci pozostałych sektorów.

Wartością poznawczą niniejszej analizy jest uwzględnienie dorobku różnych dyscyplin naukowych, co zostało zdeterminowane szerokim ujęciem tematu. Pogodzenie i połączenie licznych wątków na gruncie założeń teoretycznych oraz w trakcie analizy wniosków ze studiów przypadku było główną trudnością, z którą zetknął się autor pracy. Szerokie podejście do

tematu rzutowało też na konieczność ograniczenia badania oraz opisu określonych wątków na rzecz innych zagadnień. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim braku uwzględnienia perspektywy przedstawicieli instytucji na szczeblu Unii Europejskiej odpowiedzialnych za codzienne kontakty z przedstawicielami polskich instytucji centralnych, samorządów regionalnych oraz instytucji metropolitalnych. W rozprawie nie odniesiono się też szczegółowo do roli mediów regionalnych i lokalnych oraz mediów społecznościowych w kontekście kreowania dyskursu wokół tematów ważnych dla wspólnot samorządowych. Należy mieć na uwadze, że respondentami w trakcie badań terenowych byli przede wszystkim specjaliści w swoich dziedzinach z ugruntowaną pozycją zawodową. Z jednej strony stanowi to zaletę, ze względu na możliwość odwoływania się w pracy do szczegółowych i specyficznych dla danej dyscypliny zagadnień. Z drugiej jednak, niesie ryzyko pominięcia w prowadzonej narracji zagadnień istotnych dla członków wspólnot lokalnych i regionalnych, niepełniących funkcji publicznych i niezaangażowanych w działalność społeczną.

Mając świadomość powyższych ograniczeń, należy stwierdzić, że w niniejszej pracy uchwycono określony moment rozwoju struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego oraz relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach. Nie można uznać, że przedstawiono ich pełen obiektywny obraz, ponieważ jest to zadanie niewykonalne, a na pewno przekraczające możliwości organizacyjne i percepcyjne pojedynczego badacza. Wnioski z zaprezentowanych badań można uznać za zachętę do poszukiwania regionalnych różnicowań w zakresie funkcjonowania wielopoziomowych procesów zarządzania w pozostałych polskich regionach, a także w zakresie modeli relacji społeczno-przestrzennych, które występują na ich obszarze. Wydaje się też, że modele struktur, procesów i relacji zidentyfikowane w województwie lubelskim mogą być reprezentatywne dla całego obszaru Polski Wschodniej.

Stworzone na potrzeby niniejszej pracy założenia metodologiczne oraz uzyskane rezultaty skłaniają do wyznaczenia kierunków dalszych badań. Pierwszym naturalnym wskazaniem wydaje się przeprowadzenie badań w innych przestrzeniach regionalnych w Polsce oraz zagranicą i porównanie ich z opisanymi tutaj rezultatami. Interesującą próbą byłoby również ponowienie badań na obszarze badanych regionów, z częściowo tą samą, a częściowo inną grupą respondentów. Pozwoliłoby to z jednej strony na spojrzenie z perspektywy czasu na ustalenia przedstawione w tej rozprawie, a z drugiej – na poszerzenie grupy respondentów przy jednoczesnej weryfikacji wcześniej wygłoszonych opinii. Przyjęta metodologia badawcza mogłaby zostać wykorzystana również w celu uchwycenia złożoności relacji i przestrzennych dyskursów wpływających na realizację wielopoziomowych polityk

publicznych, np. w zakresie adaptacji do zmian klimatu, polityki migracyjnej, transformacji energetycznej, czy też znaczenia uczelni wyższych w lokalnych i regionalnych układach relacji społeczno-przestrzennych.

Na zakończenie niniejszej rozprawy warto odnieść się do kwestii potencjału analityczno-wyjaśniającego koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Wykorzystane ramy teoretyczne okazały się bowiem wyjątkowo pomocne i użyteczne w zakresie identyfikacji struktur i procesów zarządzania charakterystycznych dla badanych regionów. Konstrukcja tych ram zachęcała też autora tej pracy do odkrywania jak najbardziej wyczerpujących narracji rozmówców na temat istotnych dla nich kierunków i skutków polityki regionalnej prowadzonej na różnych poziomach. Równocześnie jednak tematyka rozprawy wymusiła wyjście poza założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego w celu interpretacji uzyskanych wyników. Opierając się na rezultatach przeprowadzonych badań, jak i na doświadczeniach autora związanych z realizacją studiów przypadku, można zatem mówić o wysokim potencjale koncepcji zarządzania wieloszczeblowego w zakresie charakterystyki układów regionalnych, przy jednoczesnych ograniczonych możliwościach związanych z wyjaśnianiem przyczyn oraz potencjalnych następstw zastanych konfiguracji relacji społeczno-przestrzennych.

Bibliografia

- IV Rzeczpospolita, Sprawiedliwość dla Wszystkich*. 2005, Prawo i Sprawiedliwość
- Abriszewski K., 2012. *Poznanie, zbiorowość, polityka. Analiza teorii aktora-sieci Bruno Latoura*. Universitas, Kraków
- Adamowicz P., 2018. *Gdańsk jako wspólnota*. Wydawnictwo słowo/obraz terytoria, Gdańsk
- Addie J-P., Glass M.R., Nelles J., 2020. *Regionalizing the infrastructure turn: a research agenda*. Regional Studies, Regional Science, 7, 1, 10-26
- Agnew J., 2018. Evolution of the regional concept. [w:] A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (red.). *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (Wielka Brytania), Northampton, MA (USA), 23-33
- Ahrend, R., Schumann A., 2014. *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, OECD Regional Development Working Papers. OECD Publishing, Paryż
- Ahrend R., Farchy E., Kaplanis I., Lembcke A. C., 2014. *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, OECD Regional Development Working Papers. OECD Publishing, Paryż
- Alcantara Ch., Broschek J., Nelles J., 2016. *Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy*. Territory, Politics, Governance, 4, 1, 33-51
- Armstrong H. W., Wells P., 2005. *Multi Level Governance and Civil Society: The Third Sector in the Design and Delivery of EU Regional Policy*. [w:] I. Sagan, H. Halkier (red.). *Regionalism Contested*. Ashgate, Aldershot, 35-52
- Assis W. D., de Ribeiro M. M. R., Silva S. R., 2020. *Multi-level governance application to a shared river basin*. RBRH, 25
- Ayto J., 1990. *Bloomsbury Dictionary of Words Origins*. Bloomsbury, Londyn
- Bache I., Flinders M., 2004. *Themes and issues in Multi-level Governance*. [w:] I. Bache, M. Flinders (red.). *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oksford, 1-11
- Bache I., Flinders M., 2015. *Multi-level Governance. Essential Readings*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham
- Bahn-Walkowiak B., Wilts H., 2017. *The institutional dimension of resource efficiency in a multi-level governance system—Implications for policy mix design*. Energy Research & Social Science, 33, 163-172
- Bailey D., Clark J., Colombelli A., Corradini A., De Propriis L., Derudder B., Fratesi U., Fritsch M., Harrison J., Hatfield M., Kemeny T., Kogler D., Lagendijk A., Lawton P., Ortega-Argilés R., Usai S., 2020. *Rethinking regions in turbulent times*. Regional Studies, 54, 1, 1-4
- Bandarzewski K., Stec M., Barczewska-Dziobek A., Bonusiak E., Chaba D., Cybulska R., Kłosowska-Lasek K., Kucharski W., Lemańska J., Małysa-Sulińska K., Moll T., Noszczyk T., Noworól A., Płazek S., Płonka-Bielenin K., Przywora B., Właźlak K., 2015. *Wstęp* [w:] K. Bandarzewski, M. Stec, A. Barczewska-Dziobek, E. Bonusiak, D. Chaba, R. Cybulska, K. Kłosowska-Lasek, W. Kucharski, J. Lemańska, K. Małysa-

- Sulińska, T. Moll, T. Noszczyk, A. Noworól, S. Płażek, K. Płonka-Bielenin, B. Przywora, K. Włażlak, *Rozwój regionalny - instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa. <https://sip-1lex-1pl.1ze0y2u9g0085.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/monograph/369361660/4?tocHit=1&cm=URELATIONS> [dostęp: 23-08-2021]
- Barasci K., 2018. *The Multilevel (Mis) Governance of Roma Migration in the City of Naples*. [w:] T. Lacroix, A. Desille (red.) *International Migrations and Local Governance. A Global Perspective*. Palgrave MacMillan, Londyn
- Barbosa C., Feio P., Fernandes A., Thorslund M. 2016. *Governance strategies to an ageing society: Local role in multi level processes*. *Journal of Comparative Politics*, 9, 1, 4-18
- Barca F., 2009. *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy
- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A., 2012. *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*. *Journal of Regional Science*, 52, 1, 134-152
- Bąkowski T., 2007. *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Beer A., McKenzie F., Błażek J., Sotara M., Ayres S., 2020. *Every place matters: Towards effective place-based policy*. Routledge
- Benefits for regions resulting from the implementation of the route Via Carpatia (Conference held in Łańcut, Poland, on 17 April 2019) – information from the Polish delegation*. 2019, Nota informacyjna Sekretariatu Rady Unii Europejskiej nr 9323/19 z 15 maja 2019 r. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9323-2019-INIT/en/pdf> [dostęp: 06-08-2021]
- Beveridge R., Moss T., Naumann M., 2017. *A socio-spatial understanding of water politics: Tracing topologies of water reuse*. *Water Alternatives*, 10, 1, 22-40
- Biała księga w sprawie europejskiego sprawowania rządów*. 2001 (COM (2001) 428)
- Biała Księga Komitetu Regionów w Sprawie Wielopoziomowego Sprawowania Rządów*. 2009 (2009/C 211/01)
- Blisko ludzkich spraw, 2015, Deklaracja wyborcza PSL, Wybory parlamentarne*. 2015, Polskie Stronnictwo Ludowe
- Borzel T., 2020. *Multilevel governance or multilevel government*. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22, 4, 776-783
- Boulant J., Brezzi M., Veneri P., 2016. *Income Levels And Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries*, *OECD Regional Development Working Papers*. OECD Publishing, Paryż
- Boyd N. M., Martin E. C., 2020. *Sense of community responsibility at the forefront of crisis management*. *Administrative Theory & Praxis*, DOI: 10.1080/10841806.2020.1765288
- Brenner N., 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, Oksford

- Brodecki Z., 2006. *Komentarz do art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*. [w:] Z. Brodecki (red.). *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*. Warszawa, LexisNexis
- Budd L., Sancino A., 2016. *A Framework for city leadership in multilevel governance settings: the comparative contexts of Italy and the UK*. *Regional Studies, Regional Science*, 3, 1, 129-145
- Bul R., Kaczmarek T., 2016. *Rola Poznania jako ośrodka metropolitalnego i jego powiązania w województwie wielkopolskim*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 36, 73–89
- Butterfield B. J., Low N. P., 2017. *Reducing Carbon Emissions from Transport: Multi-level Governance and the Problem of Monitoring*. *Urban Policy and Research*, 35, 3, 235-247
- Buttimer A., 1971. *Society and Millieu in the French Geographic Tradition*. Rand McNally and Company, Chicago
- Campbell A., Coulson A., 2006. *Into the mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe*. *Local Government Studies*, 32, 5, 543-561
- Campomori F., Caponio T., 2017. *Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective*. *International Review of Administrative Sciences*, 8, 32, 303-321
- Caponio T., Jones-Correa M., 2018, *Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, 12, 1995-2010
- Carpendale S., 2008., *Evaluating Information Visualizations*. [w:] A. Kerren, J. T. Stasko, J.D. Fekete, C. North (red.). *Information Visualization. Lecture Notes in Computer Science*. Springer, Berlin, Heidelberg, 19-45
- Case study. 2021. Merriam-Webster Online Dictionary. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/case%20study> [dostęp: 02-09-2021]
- Castells M., 1996. *The Rise of the Network Society*. Blackwell, Oxford
- Castree N., Amoore L., Hughes A., Laurie N., Manley D., Parnell S., 2020. *Boundless contamination and progress in Geography*. *Progress in Human Geography*, 44, 3, 411–414
- Chandrashekeran S., 2016. *Multidimensionality and the multilevel perspective: Territory, scale, and networks in a failed demand-side energy transition in Australia*. *Environment and Planning A*, 48, 8, 1636-1656
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V., 2014. *Regional governance matters: quality of government within European Union member states*. *Regional Studies*, 48, 1, 68-90
- Charron N., Lapuente V., Annoni P., 2019. *Measuring quality of government in EU regions across space and time*. *Papers in Regional Science*, 98, 1925-1953.
- Chmielnicki P., Bandarzewski K., Dąbek D., Dobosz P., Kisiel W., Kotulski M., Kryczko P. W., Płażek S., Skrzydło-Niżnik I., 2005. Art. 12. [w:] P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. W. Kryczko, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik (red.). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Warszawa. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2u9g07f7.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary>

/587552648/350088/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzie-wojewodztwa-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 27-08-2021]

- Chmielnicki P., Bandarzewski K., Dąbek D., Dobosz P., Kisiel W., Kotulski M., Kryczko P. W., Płażek S., Skrzydło-Niżnik I., 2005. Art. 14. [w:] P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. W. Kryczko, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik (red.). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Warszawa. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2uy30214.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587552651/350091/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzie-wojewodztwa-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 18-08-2021]
- Chojnicki Z., 1964. *The structure of economic regions in Poland analysed by commodity flow*. *Geographia Polonica*, 1, 213-230
- Chojnicki Z., 1970. *Podstawy teoretyczne zastosowania metod matematycznych w badaniach przestrzennych rolnictwa. Metody matematyczne i taksonomiczne w badaniach struktury przestrzennej rolnictwa*. *Biuletyn KPZK PAN*, Warszawa, 61, 7-41
- Chojnicki Z., 1973, Założenia i perspektywy rozwoju geografii ekonomicznej, *Przegląd Geograficzny*, 45, 1, 3-27
- Chrabąszcz R., Zawicki, M., 2016. *The evolution of multi-level governance: The perspective on EU anti- crisis policy in Southern-European Eurozone states*. *Zarządzanie Publiczne*, 4, 38, 17-31
- Chung C. K. L, Xu J., Zhang M., 2020. *Geographies of Covid-19: how space and virus shape each other*. *Asian Geographer*, DOI: 10.1080/10225706.2020.1767423
- Churski, P., 2004. *Obszary problemowe w Polsce z perspektywy celów polityki regionalnej Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, Włocławek
- Churski P., 2008. *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań
- Churski P., 2014. *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju*. *Rozwój Regionalny, Polityka Regionalna*, 25, 13-27
- Churski P., 2018. *Regional contracts in the Polish development policy*. *Quaestiones Geographicae*, 37, 2, 93-108
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2017. *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych – dyskurs teoretyczny, Working Paper of FORSED Project*. Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań
- Churski P., Konecka-Szydłowska B., Herodowicz T., Perdał R., 2020. *Does History Matter? Development Differences in Poland*. [w:] J. Bański (red.). *Dilemmas of Regional and Local Development*. Routledge, 185-205
- Churski P., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., Herodowicz T., 2018. *Redefinicja czynników rozwoju regionalnego w świetle megatrendów społeczno-gospodarczych*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 73, 70-98

- Churski P., Stryjakiewicz T., 2006. *New experiences of polish regional policy In the first years of membership in the European Union*. Quaestiones Geographicae, 25, 7-28
- Clark J., Harrison J., Miguelez E., 2018. *Connecting cities, revitalizing regions: the centrality of cities to regional development*. Regional Studies, 52, 8, 1025-1028
- Co robimy?. 2021. Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot. <https://www.metropoliagdansk.pl/co-robimy/> [dostęp: 11-11-2021]
- Conteh C., 2020, *Multilevel governance through a strategic lens: Innovation policy delivery in Ontario*. Canadian Public Administration, 63, 429-449
- Conzelmann T., 2009. *Towards a New Concept of Multi-level Governance?*. Komitet Regionów, Bruksela, 31-40
- Cooke P., 1997. *Regions in a global market: the experiences of Wales and Baden Wurttemberg*. Review of International Political Economy, 4, 349–381
- Cybulska R., 2012. Art. 14. [w:] B. Dolnicki (red.). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Warszawa. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2uyb018b.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587334788/132228/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadz-wojewodztwa-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 16-08-2021]
- Czarny P., 2021. Art. 166. [w:] P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2uy30214.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587806760/650823/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 18-08-2021]
- Czepczyński M., 2014. *The Making Of The Gdańsk Metropolitan Region. Local Discourses of Identities, Powers, and Hopes*. Quaestiones Geographicae, 33, 4, 57-66
- Czyż T., 1967. *Wyznaczanie regionów jednolitych metodą analizy czynników wielokrotnych*. Przegląd Geograficzny, 39, 1, 135-156
- Damurski Ł., Oleksy M., 2018. *Communicative and participatory paradigm in the European territorial policies. A discourse analysis*. European Planning Studies, 26, 7, 1471-1492
- Dangschat, J., 1987. *Sociospatial disparities in a 'socialist' city: the case of Warsaw at the end of the 1970s*. International Journal of Urban and Regional Research, 11, 37-60
- Danielewicz, J., 2013. *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Danielewicz, J., Turała, M., 2011. *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*. Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica, 258, 109-121
- Decyzja Rady (UE) 2019/852 z dnia 21 maja 2019 r. ustalająca skład Komitetu Regionów (Dz. U. UE L 139/13 z 27.5.2019)
- Demographic balance 2019. 2021, Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/10/Demographic_balance%2C_2019_%28thousands%29.png [dostęp: 28-05-2021]
- Den Boer J., Dieperink C., Mukhtarov F., 2019. *Social Learning in Multilevel Flood Risk Governance: Lessons from the Dutch Room for the River Program*. Water, 11, 2032

- Division of powers*. 2021, Komitet Regionów. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/All-countries.aspx> [dostęp: 28-05-2021]
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*. 2013. Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. z 2013, poz. 121)
- Dolnicki B., 2020. *Jeszcze raz w sprawie metropolii*. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, 4, 65-81
- Dolnicki B., Marchaj R., 2017. *Związek metropolitalny w województwie śląskim*. Samorząd Terytorialny, 7-8, 5-18
- Dijkstra L., Poelman H., Rodríguez-Pose A., 2020. *The geography of EU discontent*. Regional Studies, 54, 6, 737-753
- Dramowicz K., 1984a. *O potrzebie refleksji filozoficznych w geografii*. Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej, 3-4, 5-23
- Dramowicz K., 1984b. *Geografia z ludzką twarzą – rozważania o geografii humanistycznej*. Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej, 3-4, 123-146
- Dramowicz K., 1984c. *Geografia z groźną twarzą – rozważania o geografii radykalnej*. Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej, 3-4, 147-167
- Dubel P., 2012. *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w praktyce*. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Dubisz S. (red.), 2018. *Wielki Słownik Języka Polskiego PWN (r-t)*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Duda R., 2013. *Multi-Level Governance – MLG. Nowy sposób zarządzania Unią Europejską w obliczu procesów integracji i regionalizacji*. Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław
- Dudek A., 2017. *Historia polityczna Polski 1989-2015*. Wydawnictwo Znak Horyzont, Kraków
- Dyba W., B. Loewen. J. Looga, P. Zdražil (2018) *Regional Development in Central-European Countries at the Beginning of 21st Century: Path Dependence and Effects of EU Cohesion Policy*. Questiones Geographicae 37, 2, 77-92.
- Dutkowski M., 1995. *Konflikty w gospodarowaniu zasobami środowiskowymi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk
- Dziwoński K., 1965. *Przedmowa do wydania polskiego*. [w:] W. Isard. *Metody analizy regionalnej*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 9-12
- Dziwoński K., 1967. *Teoria regionu ekonomicznego*. Przegląd Geograficzny 39, 1, 35-50
- Eberhardt P., 1968. *Wielkie miasta jako ośrodki działalności gospodarczej i społecznej w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, 47
- Eberhardt P., 1970. *Rola wielkich miast w strukturze regionalnej powiązań przestrzennych w Polsce*, Biuletyn KPZK PAN, 58

- Emilewicz J., Wołek A., 2002. *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*. Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu i Wydawnictwo Dante, Nowy Sącz-Kraków
- Engelen E., 2001. *Globalisation and multilevel governance in Europe: Realist criteria for institutional design, or how pessimistic should one be?*. Critical Review of International Social and Political Philosophy, 4, 1, 131-156
- Ehnert F., Kern F., Borgström S., Gorissen L., Maschmeyer S., Egermann M., 2018. *Urban sustainability transitions in a context of multi-level governance: A comparison of four European states*. Environmental Innovation and Societal Transitions, 26, 101-116
- Essletzbichler J., 2011. *Locating location models*. [w:] A. Leyhson, R. Lee, L. McDowell, P. Sunley. *The SAGE Handbook of Economic Geography*. SAGE Publications Ltd., Londyn, 23-38
- Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (KOM 2010(2020))
- European Quality of Government Index*. 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance#2 [dostęp: 01-09-2021]
- European Regional Competitiveness Index*. 2019, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/#3 [dostęp 01-09-2021]
- European Social Progress Index*. 2020, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress2020/#3 [dostęp: 01-09-2021]
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.* (Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607)
- Eurostat regional yearbook*. 2018, Eurostat
- Eurostat regional yearbook*. 2020, Eurostat
- European Semester*. 2020, Overview of Investment Guidance on the Just Transition Fund 2021-2027 per Member State (annex D), European Commission
- Europejski Semestr*. 2019, Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 (COM(2019) 150 final)
- Ezcurra R., Rios V., 2020. *Quality of government in European regions: do spatial spillovers matter?*. Regional Studies, 54, 8, 1032-1042
- Falkner G., 2016. *The EU's problem-solving capacity and legitimacy in a crisis context: a virtuous or vicious circle?*. West European Politics, 39, 5, 953-970
- Faludi A., 2012. *Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms*. Planning Theory & Practice, 13, 2, 197-211
- Faludi A., 2015. *The "Blue Banana" Revisited*. European Journal of Spatial Development, 13, 1, 26
- Florida, R., 1995. *Toward the learning region*. Futures, 27, 527–536

- Flyvbjerg B., 2006. *Five Misunderstandings About Case-Study Research*. *Qualitative Inquiry*, 12, 2, 219-245
- Flyvbjerg B., 2011. *Case Study*. [w:] N. K. Denzin and Y. S. Lincoln (red.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage, Thousand Oaks, CA, 301-316
- Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych*. 2021a. *Kim jesteśmy?*. <https://flop.lublin.pl/kim-jestesmy/> [dostęp: 06.01.2022]
- Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych*. 2021b. *Działania projektowe*. <https://flop.lublin.pl/projekty/> [dostęp: 06.01.2022]
- Frankowski J., Szmytkowska M., 2015. *Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce*. *Zarządzanie Publiczne*, 2, 30, 131-150
- Fricke C., Gualini E., 2018. *Metropolitan regions as contested spaces: the discursive construction of metropolitan space in comparative perspective*. *Territory, Politics, Governance*, 6, 2, 199-221
- Fumasoli T., 2015. *Multi-level governance in higher education research*. [w:] J. Huisman, H. de Boer, D. Dill, M. Souto-Otero (red.). *Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, Londyn, 76-94
- Gailing L., Bues A., Kern K., Röhring A., 2020. *Socio-spatial dimensions in energy transitions: Applying the TPSN framework to case studies in Germany*. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 52, 6, 1112-1130
- Gajewski R., 2016. *Definicja pojęcia „obszar metropolitalny” w nauce i prawie*. [w:] J. Szlachetko, R. Gajewski (red.). *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 23-36
- Gajewski R., 2018a. *The Grounds for Metropolitan Cooperation. A Case Study of the Gdańsk-Gdynia-Sopot Metropolitan Area*. *Studia Miejskie*, 31, 53-67
- Gajewski R., 2018b. *W kierunku związku metropolitalnego w województwie pomorskim*. [w:] B. Dolnicki (red.) *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 97-108
- Gajewski R., 2020. *Zastosowanie modelu "terytorium-miejsce-skala-sieci powiązań" w analizie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu*. [w:] Ł. Fiedeń, K. Anielska, A. Świgost-Kapocsi (red.). *Współczesne problemy i kierunki badawcze w geografii – tom 8*. Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków, 31-57
- Galera S. 2017. *Global and Local: Climate Change Policies as a Paradigm of Multilevel Governance*. [w:] R. Álvarez Fernández, S. Zubelzu, R. Martínez (red.). *Carbon Footprint and the Industrial Life Cycle. Green Energy and Technology*. Springer, 289-303
- García-Juanatey A., Jordana J., Sancho D., 2019. *Multi-level governance in quality assurance in Spain: the case of the National Agency for Quality Assessment and Accreditation (ANECA)*. 5th International Conference on Higher Education Advances (HEAd'19), Universitat Politècnica de Valencia, Valencia, DOI: <http://dx.doi.org/10.4995/HEAd19.2019.9285>

- Gänzle S., 2017. *Macro-regional strategies of the European Union (EU) and experimentalist design of multi-level governance: the case of the EU strategy for the Danube region*. *Regional & Federal Studies*, 27, 1, 1-22
- GDP per capita in EU regions: Regional GDP per capita ranged from 30% to 263% of the EU average in 2018. 2020. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10474907/1-05032020-AP-EN.pdf/81807e19-e4c8-2e53-c98a-933f5bf30f58> [dostęp: 30-03-2021]
- Geels F.W., 2004. *From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory*. *Research Policy*, 33, 897-920
- Geels F.W., 2005. *Processes and patterns in transitions and system innovations: refining the co-evolutionary multi-level perspective*. *Technological forecasting and social change*, 72, 6, 681-696
- Geels F.W., Schot J.W., 2007. *Typology of sociotechnical transition pathways*. *Research Policy*, 36, 399-417
- Geuijen K., Oliver C., Dekker R., 2019. *Local Innovation in the Reception of Asylum Seekers in the Netherlands: Plan Einstein as an Example of Multi-level and Multi-sector Collaboration*. [w:] B. Glorius, J. Doomernik (red.). *Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities*. Springer Open, 245-260
- Giddens A., 1979. *Central Problems in Social Theory, Action, Structure and Contradiction in Social Analyses*. University of California Press, Berkeley
- Giddens A., 1981. *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Macmillan, Londyn
- Gilbert, A., 1988. *The new regional geography in English and French-speaking countries*. *Progress in Human Geography*, 12, 2, 208-228
- Glass M. R., Addie J-P., Nelles J., 2019. *Regional infrastructures, infrastructural regionalism*. *Regional Studies*, 53, 12, 1651-1656
- González-Blanco J., Vila-Alonso M., Guisado-González M., 2019. *Public Support Agencies for Innovation in Multilevel Governance Systems: Exploring the Existence of Signs of Complementarity and Substitution*. *Sustainability*, 11, 5778
- Goffman E., 2020. *In the wake of COVID-19, is glocalization our sustainability future?*. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16, 1, 48-52
- Gohari, S., Medalen T., Aranya R., 2019. *Exploring the Impact of Complex Multi-Level Governance Structures on the Societal Contribution of Universities to Knowledge-Based Urban Development*. *Social Sciences*, 8, 279
- Gorter, C., Nijkamp, P., 2001. *Location theory*. [w:] S. Hanson (red.). *International encyclopedia for the social and behavioural sciences*. Elsevier, Amsterdam, 9013-9019
- Gorzela G., 1984. *Diagnoza i co dalej? Propozycje nowych kierunków badawczych*. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 125, 266-275
- Gorzela G., 1989. *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa

- Gorzelak G. (red.), 1995. *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*. Katedra UNESCO Trwałego Rozwoju, Warszawa
- Gorzelak G. (red.), 1998. *Regional and local potential for transformation in Poland*. Seria: Regional and local studies, 14, Uniwersytet Warszawski, Warszawa
- Gorzelak G., 2003. *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady*. Studia Regionalne i Lokalne, 1, 11, 37-59
- Gorzelak G., 2009. *Fakty i Mity Rozwoju Regionalnego*. Zarządzanie Publiczne, 4, 6, 73-90
- Gorzelak G., 2016. *Uwarunkowania rozwoju regionalnego*. Prezentacja wygłoszona w ramach Akademii Rozwoju Regionalnego w roku akademickim 2016/2017.
- Gorzelak G., 2018a. *Terytorialna organizacja kraju – czy już czas na dyskusję?*. Studia Regionalne i Lokalne, 2, 72, 48-55
- Gorzelak G., 2018b. „Twarde” i „miękkie” metody badania struktur regionalnych. [w:] P. Churski (red.). *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, Studia KPZK PAN, 183. Polska Akademia Nauk, Warszawa, 173-184
- Gorzelak G., Jałowiecki B., 1998. *Problematyka społeczna w gospodarce przestrzennej*. [w:] T. Marszał. M. Opałło (red.). *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*. KPZK PAN, Warszawa, 169-190
- Gorzelak G., Jałowiecki B., 1999. *Reforma terytorialnej organizacji kraju*. [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.). *Druga fala polskich reform*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 11-50
- Gorzelak G., Kukliński A. (red.), 1992. *Dilemmas of regional policies in Eastern Europe*. Seria: Regional and Local Studies, 8, Uniwersytet Warszawski, Warszawa
- Gorzelak G., Smętkowski M., 2018. *Rozwój regionalny, polityka regionalna*. Forum obywatelskiego rozwoju, Warszawa
- Gray D. E., 2014. *Doing research in the real world*. Sage, Londyn
- Gregory D., 1988. *The production of regions in England's Industrial Revolution*. Journal of Historical Geography, 14, 1, 50-58
- Grosse T. G., 2008. *Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
- Guilbert L., Lagane R., Niobey G. (red.), 1977. *Grand Larousse De La Langue Francaise en sept volumes, tome sixienne PSO-SUR (6)*. Librairie Larousse, Paryż
- Haggett P., Cliff A., Frey A., 1977. *Locational Analysis in Human Geography*. Edward Arnold (Publishers) Ltd., Londyn
- Harrison J., 2013. *Configuring the New 'Regional World': On being Caught between Territory and Networks*. Regional Studies, 47, 1, 55-74
- Harrison J., Delgado M., Derudder B., Anguelovski I., Montero S., Bailey D., De Propriis L., 2020. *Pushing regional studies beyond its borders*. Regional Studies, 54, 1, 129-139

- Hartshorne R., 1939. *The Nature of Geography. A Critical Survey of Current Thought in the Light of the Past*. The Science Press Printing Company, Lancaster
- Harvey D., 1973. *Social justice and the city*. Edward Arnold, Londyn
- Hassenforder E., Barreteau O., Daniell K.A., Ferrand N., Kabaseke C., Muhumuza M., Tibasiima, T., 2020. *The Effects of Public Participation on Multi-Level Water Governance, Lessons from Uganda*. Environmental Management, 66, 770–784
- Hausner J., Kudlacz T., Szlachta J., 1998. *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski*. Biuletyn KPZK PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 185, 3-79
- Heeringa I., 2020. *Regional shrinkage and planning policy change in Europe: the case of Asturias*. Regional Studies, Regional Science, 7, 1, 101-107
- Heidbreder E.G., 2017. *Strategies in multilevel policy implementation: moving beyond the limited focus on compliance*. Journal of European Public Policy, 24, 9, 1367-1384
- Heffner K., Gibas P., 2013. *Poziom metropolitalności wybranych ośrodków w Polsce. Znaczenie wag i zmiennych*. Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica, 293, 11-26
- Heller A., 1982. *Habermas and Marxism*. [w:] J. B. Thompson, D. Held (red.) *Critical debates*. Macmillan, Londyn, 21-41
- Herbertson A. J., 1899. *Man and his work. An introduction to human geography*. Adam and Charles Black, Londyn
- Hermanson A.-S., 2018. *Energy security in a multi-level governance perspective*. Marine Policy, 98, 301-308
- Herschel T., 2014. *Cities, State and Globalisation. City-regional governance in Europe and North America*. Routledge, Londyn i Nowy Jork
- Hettne B., 1994. *The new regionalism: Implications for development and peace*. [w:] B. Hettne, A. Inotai (red). *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*. United Nations University World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 33-46
- Hettne B., Söderbaum F., 1998. *The New Regionalism Approach*. Politeia, 17, 3, 6-21
- Hettne B., Söderbaum F., 2002. *Theorising the rise of regioness*. [w:] S. Breslin. *New regionalism in the Global Political Economy: Theories and Cases*, Routledge, London, 457-473
- Hickmann T., Stehle F., 2019. *The Embeddedness of Urban Climate Politics in Multilevel Governance: A Case Study of South Africa's Major Cities*. The Journal of Environment & Development, 28, 1, 54-77
- Hoffmann S., Weyer J., Longen J., 2017. *Discontinuation of the automobility regime? An integrated approach to multi-level governance*. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 103, 391-408
- Hoppe T., Miedema, M. A., 2020. *Governance Approach to Regional Energy Transition: Meaning, Conceptualization and Practice*. Sustainability, 12, 3, 915

- Hooghe L., Marks G., 1996. *Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union*. The Journal of Federalism, 26, 1, 73-91
- Hooghe L., Marks G., 2005. *Calculation, community and cues: Public opinion on European integration*. European Union Politics, 6, 4, 419-443
- Hooghe L., Marks G., 2008. *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. British Journal of Political Studies, 1, 1-23
- Hoornbeek J. A., Guy Peters B., 2017. *Understanding policy problems: a refinement of past work*. Policy and Society, 36, 3, 365-384
- Hileman, J., Lubell M., 2018. *The network structure of multilevel water resources governance in Central America*. Ecology and Society, 23, 2, <https://doi.org/10.5751/ES-10282-230248>
- Hincks S., Deas I., Haughton, G., 2017. *Real Geographies, Real Economies and Soft Spatial Imaginaries: Creating a 'More than Manchester' Region*. International Journal of Urban and Regional Research, 41, 642-657
- Hoole C., Hincks S., 2020. *Performing the city-region: Imagineering, devolution and the search for legitimacy*. Environment and Planning A: Economy and Space, DOI: 10.1177/0308518X20921207
- Hönnige Ch., Panke D., 2016. *Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness*. Journal of European Public Policy, 23, 4, 624-642
- Hryniewicz J., 1996. *Czynniki rozwoju regionalnego*. [w:] B. Jałowiecki (red.). *Oblicza polskich regionów*. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa, 89-129
- Hryniewicz J., 2017. *Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego – 20 lat później*. Samorząd Terytorialny, 6, 5-23
- Hurrelmann A., DeBardeleben J., 2009. *Democratic dilemmas in EU multilevel governance: Untangling the Gordian knot*. European Political Science Review, 1, 2, 229-247
- Hvelplund F., Djørup S., 2017. *Multilevel policies for radical transition: Governance for a 100% renewable energy system*. Environment and Planning C: Politics and Space, 35, 7, 1218-1241
- Indset M., 2020. *Managing the river basin. The role of regional authorities in the European Union administrative system*. Series of dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo, No. 798
- Informacje Ramowe Rady Europy na temat Demokracji Regionalnej Przedłożone Ministrom ds. Władz Lokalnych i Regionalnych w Europie, Utrecht – 16-17 listopada 2009*
- Information from the Polish delegation on the 'Joint Visegrad Group Statement on the upcoming Revision of the TEN-T Network'*. 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/47193/8-tte-pl-info-visegrad-group-statement-ten-t-network.pdf> [dostęp: 06-08-2021]

- Inicjatywy metropolitalne 1989-2011*. 2021. Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot. <https://www.metropoliagdansk.pl/kim-jestesmy/inicjatywy-metropolitalne-1990-2011/> [dostęp: 09-11-2021]
- Instrument Na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności-Krajowy Plan Odbudowy*. 2020, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
- IPCC. 2014. *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (red.)]. IPCC, Genewa, Szwajcaria
- Isard W., 1965. *Metody analizy regionalnej*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa
- Iwanicki J., 2012. *Geneza i etyka gospodarcza nowożytnego kapitalizmu*. Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny, 2, 11-19
- Izdebski H., 2010. *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*. Samorząd Terytorialny, 6, 62-68
- Izdebski H., 2014. *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. LexisNexis, Warszawa
- Jałowicki B., 1982. *Przestrzeń a kryzys. A propos „Geografii polskiego kryzysu”*. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 118, 40-45
- Jarczewski W., Sykała Ł., 2020. *Region Warszawski Stołeczny na tle województwa mazowieckiego*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków
- Jänicke M., Quitzw R., 2017. *Multi-level Reinforcement in European Climate and Energy Governance: Mobilizing economic interests at the sub-national levels*. Environmental Policy and Governance, 27, 122-136
- Jednolity Akt Europejski*. 1986 (Dz. U. 2004 nr 90 poz. 864/5)
- Jessop B., 2003. *Governance, Governance Failure and Meta-Governance, Policies, Governance and Innovation for Rural Areas*. International Seminar, 21-23 November 2003, Università della Calabria, Arcavacata di Rende
- Jessop B., 2004. *Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance* [w:] I. Bache, M. Flinders (red.). *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oksford, 75-92
- Jessop B., 2016a. *Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance*. Territory, Politics, Governance, 4, 1, 8-32
- Jessop B., 2016b. *The State. Past, Present, Future*. Polity Press, Malden
- Jessop B., 2018. *The TPSN schema: moving beyond territories and regions*. [w:] A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (red.). *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (Wielka Brytania), Northampton, MA (USA), 89-101
- Jessop B., Brenner N., Jones M., 2008. *Theorizing sociospatial relations*. Environment and Planning D, 26, 389-401
- Jonas A., 1988. *A New Regional Geography of Localities?* Area, 20, 2, 101–110

- Jonas A., 2012. *Region and place: regionalism in question*. Progress in Human Geography 36, 2, 263–272.
- Jonas A.E., Moisiu S., 2018. *City regionalism as geopolitical processes: A new framework for analysis*. Progress in Human Geography, 42, 3, 350–370
- Jones M., Paasi A., 2013. *Guest Editorial: Regional World(s): Advancing the Geography of Regions*. Regional Studies, 47, 1, 1-5
- Kaczmarek T., Mikula Ł., 2007. *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań
- Keil R., Addie J.-P. D., 2015. *'It's Not Going to be Suburban, It's Going to be All Urban': Assembling Post-suburbia in the Toronto and Chicago Regions*. International Journal of Urban and Regional Research, 39, 892-911
- Kim H., Marcouiller D. W., Woosnam K. M., 2020. *Coordinated planning effort as multilevel climate governance: Insights from coastal resilience and climate adaptation*. Geoforum, 114, 77-88
- Klat-Wertelecka L., 2015. *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w działaniu organów administracji publicznej*. [w:] M. Jabłoński i S. Jarosz-Żukowska (red.). *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa i Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 185-198
- Kleider H., 2020. *Multilevel governance: Identity, political contestation, and policy*. The British Journal of Politics and International Relations, 22, 4, 792-799
- Kociuba D., 2017. *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych*. Studia KPZK PAN, 174, 144-153
- Kociuba D., 2018. *Lubelski Obszar Funkcjonalny*. [w:] Wojciech Janicki (red.) *Lublin. Historia – Społeczeństwo – Gospodarka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 55-64
- Kohler-Koch B., Rittberger B., 2006. *The 'Governance Turn' in EU Studies*. Journal of Common Market Studies, 44, 27-49
- Koncepcja organizacji prac i podejścia do identyfikacji projektów możliwych do realizacji w ramach Krajowego Planu Odbudowy*. 2020, Departament Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. 2001. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (M.P. 2001 nr 26., poz. 432)
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. 2011. Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012, poz. 252)
- Konferencja - Polityka Spójności 2021-2027 i Krajowy Plan Odbudowy*. 2020, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, 10 września 2020. <https://fb.watch/ao3RtSV8cm/> [dostęp: 07-01-2022]

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku* (Dz. U. 1921 nr 44, poz. 267)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Kopeć K., 2018. *Pomorska Kolej Metropolitalna: funkcjonowanie i kierunki rozwoju. Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe*, 19, 6, 1205-1212
- Korczak J., 2018. *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*. Przegląd Prawa i Administracji, 114, 327-350
- Kornaś J. 2005. *Administracja publiczna w Polsce*. [w:] J. Hausner (red.). *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 103-144
- Kotulski M., 2019. *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*. Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo, 327, 129-153
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*. 2010. Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. (M.P. 2010 nr 36, poz. 423)
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*. 2019. Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia "Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030" (M.P. 2019, poz. 1060)
- Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*. 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa
- Kruk M., 2016. *Wokół zasady pomocniczości. Kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*. Ius Novum, 4, 28-51.
- Krukowska J., Lackowska M., 2016. *Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE*. Studia Regionalne i Lokalne, 1, 63, 82-107
- Kucharski P., 2012a. *Komentarz do artykułów 174-178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. [w:] A. Wróbel (red.). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz Lex*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 1158-1168
- Kucharski P., 2012b. *Komentarz do art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. [w:] A. Wróbel (red.). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz Lex*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 1168-1180.
- Kukliński A., 1976a. *Polska szkoła planowania regionalnego na tle światowym*. [w:] A. Kukliński (red.). *Planowanie rozwoju regionalnego w krajach europejskich*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 89-110
- Kukliński A., 1976b. *Problemy rozwoju i planowania regionalnego w Szwecji*. [w:] A. Kukliński (red.). *Planowanie rozwoju regionalnego w krajach europejskich*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 179-190
- Kukliński A., 1981. *Diagnostyczne i prognostyczne problemy rozwoju gospodarki przestrzennej Polski*. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 116, 7-12
- Kukliński A., 1983. *Diagnoza gospodarki przestrzennej polski. Wstępne wyniki badań*, PWN, Warszawa

- Kukliński, A., 1991. *Przedmowa*. [w:] A. Kukliński, P. Swianiewicz (red.). *Polskie województwo, doświadczenia i perspektywy. Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny*. Instytut Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 5-8
- Kukliński A., Swianiewicz P., 1990. *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*. Instytut Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa
- Kulesza M., 2004. *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries*. <http://www.oecd.org/turkey/35674974.pdf> [dostęp: 06-01-2022]
- Kulesza M., Sześciło D., 2013. *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Kuligowski R., 2015. *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej*. Rozprawa doktorska niepublikowana, Uniwersytet w Białymstoku
- Kull M., Pyysiäinen J., Christo G., Christopoulos S., 2018. *Making sense of multilevel governance and governance coordination in Brazil: The case of the Bolsa Verde Programme*. *Regional & Federal Studies*, 28, 1, 47-78
- Kunkel-Razum K., Scholze-Stubenrecht W., Wermke M. (red.), 2003. *Duden, Deutsches Universalwörterbuch*. Dudenverl. Mannheim, Lipsk, Wiedeń, Zurych
- Kusideł I., 2010. *Wpływ metropolii łódzkiej na rozwój społeczno-gospodarczy regionu*. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 246, 159-168
- Lachowska D., 2011. *Wstęp*. [w:] M. Weber. *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 7-36
- Lackowska M., 2008. *Zarządzanie metropolitalne – spojrzenie teoretyczne*. *Samorząd Terytorialny*, 9, 5-20
- Lackowska M., 2009a. *Zarządzanie metropolitalne – nowe zastosowania koncepcji*. *Zarządzanie publiczne*, 3, 9, 53-67
- Lackowska, M. 2009b. *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Lackowska, M., Swianiewicz, P., 2013. *Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie*. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5-21
- Landes D., 2015. *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci a inni tak ubodzy*. Muza, Warszawa
- Latour, B., 2005. *Reassembling the social*. Oxford University Press, Oksford
- Law J., 2015. *Working well with wickedness (CRESC Working Paper No. 135)*. Centre for Research on Socio-Cultural Change, Milton Keynes/Manchester
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities*. 2007. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/activity/urban/leipzig_charter.pdf [dostęp: 3-02-2022]
- Leszczycki S., 1956. *Kilka uwag o geografii ekonomicznej (na marginesie konferencji w Osiecznej)*. *Przegląd Geograficzny*, 28, 3, 463-486

- Leszczycki S., Tokarski Z., 1970. *Niektóre problemy warunków bytowych w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław
- Levitas, A. 2013. *Local government reform as state building: what the polish case says about "decentralisation"*. *Zarządzanie publiczne (Public Governance)*, 3, 45, 5-25
- Lipowicz I., 2009. *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego*. [w:] J. Supernat (red.). *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 427-438
- Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions. 2000. https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [dostęp: 21-12-2021]
- Lisowski A., 2012. *O miejscu geografii społeczno-ekonomicznej w geografii i systemie nauki*. *Przegląd Geograficzny*, 84, 2, 171-198
- Lisowski A., 2016. *Stan, perspektywy i strategia rozwoju geografii społeczno-ekonomicznej*. [w:] A. Suliborski (red.) *Stan, perspektywy i strategia rozwoju geografii społeczno-ekonomicznej w najbliższych latach (do 2030 r.). Dyskusja międzypokoleniowa*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 49-68
- List intencyjny z 28 stycznia 2020 roku w sprawie działań na rzecz rozwoju LOM, z wykorzystaniem instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*. 2020. Archiwum własne autora
- Liu D., Xu H., 2018. *The politics of curtailment: multi-level governance and solar photovoltaic power generation in China*. *Environmental Politics*, 27, 5, 852-871
- Local and regional government levels in the EU*. 2015, Komitet Regionów, Bruksela
- Local and Regional Governments in Europe. Structures and Competences*. 2016, The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)
- Longo F., Notarnicola E., 2018. *Home care for the elderly in Sweden, Germany and Italy: A case of multi-level governance strategy-making*. *Social Policy & Administration*, 52, 1303-1316
- Łączymy Polaków. PSL-Koalicja Polska. Program Wyborczy*. 2015, PSL-Koalicja Polska
- Maggetti M., Trein, P., 2019. *Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making?*. *Public Administration*, 97, 355-369
- Maik W., 2016. *Idea postmodernizmu w geografii społeczno-ekonomicznej*. *Przegląd Geograficzny*, 88, 4, 425-440
- Majątek i struktura własnościowa Spółki*. 2021. PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o. <https://bip.skm.pkp.pl/c4i468/majatek-i-struktura-wlasnosciowa> [dostęp: 25-11-2021]
- Majchrowski, J., 2011. *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela rządu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Manifest Forum Norda*. 2011. <http://www.nordaforum.pl/uploads/media/NORDAMANIFEST.pdf> [dostęp: 11-11-2021]

- Mantey D., 2013. *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*. Samorząd Terytorialny, 23, 6, 5–14
- Mańkowski C., 2017. *Pomeranian Metropolitan Railway as the Element of Regional Logistics*. Logistics and Transport, 33, 1, 5-14
- Marchaj R., 2020. *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*. Samorząd Terytorialny, 6, 49-61
- Marks G., 1992. *Structural Policy in the European Union*. [w:] A. Sbragia (red.). *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New European Community"*. Brookings Institute, Washington, 191-225
- Marks G., 1993. *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*. [w:] A. W. Cafruny, G. G. Rosenthal (red.). *The State of the European Community (Volume 2)*. Lynne Rienner, Boulder, 391-410
- Marks G., 1996. *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*. [w:] L. Hooghe (red.). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*. Oxford University Press, Oksford, 388-422
- Marks G., 1999. *Territorial Identities in the European Union*. [w:] J. Jeffrey, J. Anderson (red.). *Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience*. Rowman & Littlefield Marks, Lanham, MD, 69-91
- Marks G., Haesly R., Mbaye H. A. D., 2002. *What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?*. Regional & Federal Studies, 12, 3, 1-23
- Marks G., Hooghe L., 2004. *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*. [w:] I. Bache, M. Flinders (red.). *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oksford, 15-30
- Marks G., Hooghe L., Blank K., 1996. *European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-Level Governance*. Journal of Common Market Studies, 34, 3, 341-378
- Marks G., Nielsen F., Ray L., Salk J. E., 1996. *Competencies, Cracks and Conflicts. Regional mobilization in the European Union*. Comparative Political Studies 29, 2, 164-192
- Marks G., McAdam D., 1999. *On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: the Case of the European Union*. [w:] D. della Porta, H. Kriesi, D. Rucht (red.). *Social Movements in a Globalizing World*. Palgrave Macmillan, Londyn, 97-111
- Marszałkowski T., Marszał T., 1998. *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*. Biuletyn KPZK PAN, 180, 133-146
- Marszałkowski T., Marszał T., 2006. *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*. Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa
- Massey D., 1979. *In what sense a regional problem?*. Regional Studies, 13, 2, 233-243
- Massey D., 2005. *For Space*. SAGE, Londyn, Thousand Oaks, New Delhi
- Massey D., Allen J. (red.), 1984. *Geography matters! A reader*. Cambridge University Press, Cambridge

- Massey D., Minns R., Morrison W.I., Whitbread M., 1976. *A strategy for urban and regional research*. *Regional Studies*, 10, 4, 381-387
- Mathieu E., Verhoest K., Matthys J., 2017. *Measuring multi-level regulatory governance: Organizational proliferation, coordination, and concentration of influence*. *Regulation & Governance*, 11, 252-268
- Matthews M., 2008. *The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory*. *Oxford Development Studies*, 36, 4, 379-407
- Mattiuzzi E., Chapple K., 2020. *Epistemic Communities in Unlikely Regions: The Role of Multi-level Governance in Fostering Regionalism*. *Journal of Planning Education and Research*, doi:10.1177/0739456X20937287
- McCarthy J., Bonnin Ch., Meredith D., 2018. *Disciplining the State: The role of alliances in contesting multi-level agri-environmental governance*. *Land Use Policy*, 76, 317-328
- Meijers E., 2005. *Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More than the Sum of the Parts?*. *Urban Studies*, 42, 4, 765-781
- Meijers E., Hoogerbrugge M., Cardoso R., 2018. *Beyond Polycentricity: Does Stronger Integration Between Cities in Polycentric Urban Regions Improve Performance?*. *Journal of Economic and Human Geography*, 109, 1-21
- Mikuła Ł., 2010. *Metropolia a region. Problemy ustrojowe i polityczne*. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 245, 49-64
- Miszczak K., 2017. *Region ekonomiczny we współczesnej przestrzeni społeczno-gospodarczej* *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy* 10, 111-130
- Mitra P., Yemstow R., 2006. *Increasing Inequality in Transition Economies: Is There More to Come?*. *World Bank Policy Research Working Paper* 4007
- Mitrany D., 1943. *A working peace system: An argument for the Functional Development of International Organization*. *Royal Institute of International Affairs*, Londyn
- Mittelman, J., 1996. *Rethinking the "New Regionalism" in the Context of Globalization*. *Global Governance*, 2, 2, 189-213
- Model Integracji Imigrantów*. 2016, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk
- Moravcsik A., 1993. *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, 473-524
- Moravcsik A., 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. *Cornell University Press*, Ithaca
- Moravcsik A., Schimmelfenig., 2019. *Liberal intergovernmentalism*. [w:] A. Wiener, T.A. Borzel, T. Risse (red.). *European Integration Theory*. *Oxford University Press*, Oksford
- Moseley M. J., 1973. *The impact of growth centres in rural regions—I*. *Regional Studies*, 7, 1, 57-75

- Muinzer T.L., Ellis G., 2017. *Subnational governance for the low carbon energy transition: Mapping the UK's 'Energy Constitution'*. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 7, 1176-1197
- Murphy A. B., 2008. *Rethinking multi-level governance in a changing European Union: Why metageography and territoriality matter*. *GeoJournal*, 72, 1-2, 7-18.
- Musil, J., 1987. *Housing policy and the sociospatial structure of cities in a socialist country: the example of Prague*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 11, 27-36
- Najgrakowski M., 1985, *Regiony silne i słabe w Polsce*. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 116, 69-80
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*. 2000. *Uchwała Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006* (M.P. Nr 43, poz. 850 i 851)
- Nicolosi S. F., Mustert L., 2020. *The European Committee of the Regions as a watchdog of the principle of subsidiarity*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27, 3, 284-301
- Noferini A., Berzi M., Camonita F., Durà A., 2020. *Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and reterritorialization*. *European Planning Studies*, 28, 1, 35-56
- Nijkamp P., Kourtit K., Rose A. (red.), 2015. *Regional Science Matters. Studies Dedicated to Walter Isard*. Springer International Publishing, Sz wajcaria
- Nowa Karta Lipska*. 2020, Przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. miejskich w dniu 30 listopada 2020 r.
- Nowa Polska teraz. Nowoczesna. Kierunki Programu*. 2015, Nowoczesna
- Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*. 2011, Prawo i Sprawiedliwość
- Nowak M. J., 2010. *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*. *Samorząd terytorialny*, 3, 18-28
- Noworól A., 2015. 2. *Przesłanki nowej polityki regionalnej*. [w:] K. Bandarzewski, M. Stec. (red.). *Rozwój regionalny - instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*. Warszawa. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2uy300bb.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/monograph/369361660/6?tocHit=1&cm=URELATIONS> [dostęp: 17-08-2021]
- O’Gorman K., MacIntosh R., 2015. *"Mapping research methods." Research methods for business and management: A guide to writing your dissertation*. [w:] K. O’Gorman, R. MacIntosh (red.). *Research methods for business and management*. Goodfellow Publishers Ltd., Oxford, 50-74
- Ohmae K., 1995. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. Harper Collins, Londyn
- Ormicki W., 1932. *Rozwój polskiej myśli geograficzno-gospodarczej (1866- 1929)*. *Przegląd Geograficzny*, 1932, 12, 112-123

- Paasi, A., 1991. *Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life*. Environment and Planning A, 23, 239-54
- Paasi A., 2002. *Place and region: regional worlds and words*. Progress In Human Geography, 26, 6, 802-811
- Paasi A., 2010. *Commentary: Regions are social constructs but who or what constructs them? Agency in question*. Environment and Planning A, 42, 2296-2301
- Paasi A., Harrison J., Jones M., 2018. *New consolidated regional geographies*. [w:] A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (red.). *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (Wielka Brytania), Northampton, MA (USA), 1-20
- Paasi A., Metzger J., 2017. *Foregrounding the region*. Regional Studies, 51, 1, 19-30
- Paczkowski A., 2000. *Pół wieku dziejów Polski. 1939-1989*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Pankau F. (red.), 2006. *Studia nad Obszarem Metropolitalnym Trójmiasta*. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk
- Panorama. *Agenda Miejska dla UE*. 2016. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
- Państwo dla obywateli. *Plan rządzenia 2005-2009*. 2005, Instytut Prawa i Administracji, Platforma Obywatelska
- Papadopoulos Y., 2007. *Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance*. European Law Journal, 13, 4, 469-486
- Papadopoulos Y., 2010. *Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy?*. West European Politics, 33, 5, 1030-1049
- Papadopoulos Y., Piattoni S., 2019. *The European Semester: Democratic Weaknesses as Limits to Learning, Paper for the panel « Democracy and Rights in the European Union »*. SGEU Conference. Paryż, 13-15 czerwca 2018
- Pastuszka S., 2012. *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Cele, narzędzia, efekty*. Difin, Warszawa
- Parysek J.J., Dutkowski M., 1991. *Koncepcja ekorozwoju i jej technologiczne oraz społeczno-polityczne uwarunkowania*. Przegląd Geograficzny, 66, 1-2, 3-18
- Peet R., 1978. *Radical geography. Alternative viewpoints on contemporary social Issues*. Methuen, Londyn
- Peters B. G., Pierre J., 2004. *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*. [w:] I. Bache, M. Flinders (red.). *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oksford, 75-90
- Piattoni S., 2008. *The Committee of the Regions: Multi-level Governance after Enlargement*. [w:] E. Best, T. Christiansen. P. Settembri (red.). *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*. Edward Elgar, Cheltenham, 162-182
- Piattoni S., 2010. *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford University Press. Oksford

- Phythian M., 2007. *Review: The Promise and Pitfalls of Multilevel Governance Reviewed Work(s): Multi-Level Governance by Ian Bache and Matthew Flinders*. *International Studies Review*, 9, 2, 304-306
- Piątek W., Skoczylas A., 2016. *Objaśnienia do art. 15 i 16*. [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.). *Konstytucja RP. Tom I, Komentarz. Art. 1.-86*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa
- Pierre J., 2000. *Introduction: Understanding Governance*. [w:] J. Pierre (red.). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, Oksford
- Pierre J., 2019. *Multilevel governance as a strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden*. *Journal of Urban Affairs*, 41, 1, 103-116
- Pinch S., Mason C., 1991. *Redundancy in an Expanding Labour Market: A Case-study of Displaced Workers from Two Manufacturing Plants in Southampton*. *Urban Studies*, 28, 5, 735-757
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego*. 2015 (Załącznik nr 1 do uchwały nr XI/162/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 października 2015 r.)
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego 2030*. 2016 (Załącznik nr 1 do uchwały Nr 318/XXX/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2016 r.)
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+*. 2016 (Załącznik do uchwały nr V / 26 / 2 / 2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r.)
- Plezia M. (red.), 1999. *Słownik Łacińsko-Polski. Tom IV P-R*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Pobłocki K., 2017. *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania*. Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa
- Podsumowanie 3 lat działalności Górnoślasko-Zagłębiowskiej Metropolii*. 2021. <https://metropoliagzm.pl/biblioteka-2/> [dostęp: 09-11-2021]
- Pollermann K., Aubert F., Berriet-Sollic M., Laidin C., Lépicier D., Pham H. V., Raue P., Schnaut G., 2020. *Leader as a European Policy for Rural Development in a Multilevel Governance Framework: A Comparison of the Implementation in France, Germany and Italy*. *European Countryside*, 12, 2, 156-178
- Polska 2025 – Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju*. 2000 (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, druk numer 2133)
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. 2009, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa
- Polska dla Ciebie. Piątka Konfederacji. Program Konfederacji. Wolność i Niepodległość*. 2015
- Polska Jutra. Główne postulaty Lewicy*. 2019, Sojusz Lewicy Demokratycznej
- Polska Przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP*. 2015, Platforma Obywatelska
- Polski model państwa dobrobytu*. 2019, Prawo i Sprawiedliwość

- Połom M., Tarkowski M., 2018. *Rola Pomorskiej Kolei Metropolitalnej w kształtowaniu struktury przestrzenno-funkcjonalnej Gdańska*. Studia Miejskie, 30, 39-55
- Ponsard C., 1983. *History of Spatial Economic Theory*. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg
- Porozumienie Gmin Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego o współpracy w zakresie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w perspektywie finansowej UE 2014-2020*. 2015 (Dz. U. W. L. 2015 r., poz. 1676)
- Porozumienie jednostek samorządu terytorialnego w sprawie określenia zasad współpracy w ramach Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego*. 2021 (Dz. U. W. L. 2021, poz. 2820)
- Porter-Szűcs B., 2021. Całkiem normalny kraj. Historia Polski bez martyrologii.
- Potencjał gospodarczy i społeczny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*. 2019. <https://metropoliagzm.pl/wp-content/uploads/2021/09/Raport-Potencjal-gospodarczy-i-spoeczny-GZM.pdf> [dostęp: 09-11-2021]
- Potter J., Lawton Smith H., 2019. 4. *Smart Specialisation in Eastern Europe: Insights from two lagging Polish Regions*. Regional Studies Policy Impact Books, 1, 2, 43-53
- Program działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022*. 2018 (Uchwała nr XII/73/2018 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 30 listopada 2018)
- Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim*. 2020. Druk sejmowy nr 646. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=646> [dostęp: 11-11-2021]
- Projekt uchwały w sprawie wdrażania strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju*. 2001 (Sejm Rzeczypospolitej, III kadencja, druk 3070)
- Projekt Strategii Zrównoważonego Rozwoju obszaru funkcjonalnego Nadmorski Obszar Usługowy NORDA 2020 z perspektywą 2050*. 2014, Agencja Rozwoju Gdyni, Gdynia
- Projekt Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce*. 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, 2021
- Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* (OJ C 115 z 9.5.2008, 206-209)
- Przebieg procesu legislacyjnego*. 2001 (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, druk 3070)
- Przegląd punktowy w trybie pilnym. Alokacja środków finansowych w ramach polityki spójności dla państw członkowskich na lata 2021–2027*. 2019. Europejski Trybunał Obrachunkowy
- Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju*. 2015 (Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 25 września 2015 r.)
- Przygotowanie rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014-2020. Informacja o wynikach kontroli*. 2013, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa
- Pudup M. P., 1988. *Arguments within regional geography*. Progress in Human Geography, 12, 3, 369-390

- Pyka R., 2018a. *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym. Szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego*. Studia Regionalne i Lokalne, 71, 5-25
- Pyka R., 2018b. *Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim w kontekście powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*. Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa, 2, 40-67
- Ramos S. J., 2020. *COVID-19 and planning history: a space oddity*. Planning Perspectives, DOI: 10.1080/02665433.2020.1760514
- Redaelli E., 2020. *Understanding American cultural policy: the multi-level governance of the arts and humanities*. Policy Studies, 41, 1, 80-97
- Region warszawski stołeczny w 2017 r.* 2018, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa
- Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*. 2009. Meeting of the Territorial Development Policy Committee (TDPC) at Ministerial Level, OECD
- Regions in the European Union*. 2018, Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS 2016/EU-28, edition 2018
- Regulski J., 1991. *Samorząd terytorialny: skąd i dokąd?*. Samorząd Terytorialny 1/2, 104-108
- Regulski J., 2000. *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa
- Reihlen M., Wenzlaff F., 2016. *Institutional Change of European Higher Education: The Case of Post-War Germany*. [w:] J. Frost, F. Hattke, M. Reihlen (red.). *Multi-Level Governance in Universities. Higher Education Dynamics*. Springer, 19-48
- Rembowska K., 2013. *Geografia regionalna jako opowieść*. [w:] A. Suliborski. *Geografia w ujęciu humanistycznym. Wybór prac Krystyny Rembowskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 179-188
- Ren X., 2020. *Pandemic and lockdown: a territorial approach to COVID-19 in China, Italy and the United States*. Eurasian Geography and Economics, DOI: 10.1080/15387216.2020.1762103
- Reyes-García, V., Balbo A. L., Gómez-Baggethun E., Gueze M., Mesoudi A., Richerson P. J., Rubio-Campillo X., Ruiz-Mallén I., Shennan S., 2016. *Multilevel processes and cultural adaptation: examples from past and present small-scale societies*. Ecology and Society, 21, 4
- Rezolucja w sprawie Karty wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie*. 2014 (Dz. U. UE C 174/01 z dnia 7 czerwca 2014 r.)
- Rijavec D., Pevcin P., 2018. *An Examination and Evaluation of Multi-Level Governance During Migration Crisis: The Case of Slovenia*. Central European Public Administration Review, 16, 1, 81-98
- Rodríguez-Pose A., 2013. *Do institutions matter for regional development?*. Regional Studies, 47, 7, 1034-1047

- Rodríguez-Pose A., 2018. *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11, 1, 189–209
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E., 2015. *Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions*. Regional Studies, 49, 8, 1274-1290
- Rosenau J., 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press, Cambridge
- Rosenau J., 2004. *Strong Demand, Huge Supply: Governance in a Emerging Epoch*. [w:] I. Bache, M. Flinders (red.). *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oksford, 31-48
- Rosik P., Komornicki T., Goliszek S., Duma P., 2018a. *Changes in accessibility in Eastern Europe due to the road investments along the Via Carpatia Corridor*. Transport Economics and Logistics, 18, 179-189
- Rosik P., Komornicki T., Goliszek S., Duma P., 2018b, *Improvement of Accessibility in Eastern Europe due to Implementation of Road Projects in the Via Carpatia Corridor*. Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 160, 177-196
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) NR 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. U. UE 2014 L 74/1 z 14.03.2014)*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. U. UE 2013 L 347/289 z 20.12.2013)*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. 2013 L 347.320 z 2013.12.20)*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. UE L 57 z 18.2.2021)*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz. U. UE. 2021 L 231/1 z 30.06.2021)*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz. U. UE. 2021 L 231/60 z 30.06.2021)*

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. U. UE. 2021 L 231/159 z 30.6.2021)*
- Rozporządzenie Rady nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne ws. funduszy strukturalnych (Dz. U. UE. 1999 L. 161.1 z 1999.06.26)*
- Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz. U. L 154, 21/06/2003 P. 0001 – 0041)*
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE. 2021 L.210.25 z 2006.07.31)*
- Ruszkowski, J., 2013. *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*. [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.). *Multi-level governance w Unii Europejskiej*. Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego / Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin-Warszawa, 19-60
- Ruśkowski E., Salachna J., 2004. Art. 3. [w:] E. Ruśkowski, J. Salachna (red.). *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*. Warszawa. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2uy3036b.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587292388/89828/ruskowski-eugeniusz-salachna-joanna-ustawa-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 19-08-2021]
- Sagan I., 2001. *Miasto. Scena konfliktów i współpracy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk
- Sagan I., 2004a. *Looking for the nature of the contemporary region*. *Progress in Human Geography*, 28, 2, 141-144
- Sagan I., 2004b. *Współczesne studia regionalne – teoria i metodologia, a także praktyka*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, 16, 25-39
- Sagan I., 2017. *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Sagan I., Canowiecki Z., 2011. *Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyniński Obszar Metropolitalny*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Sarnecki P., 2016. Art. 15. [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*. Warszawa. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2ud10271.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587734543/531983/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 17-06-2021]

- Sattler C., Schröter B., Meyer A., Giersch G., Meyer C., Matzdorf B., 2016. *Multilevel governance in community-based environmental management: a case study comparison from Latin America*. Ecology and Society, 21, 4
- Savitch, H., Vogel, R., 2000. *Introduction: Paths to New Regionalism*. State & Local Government Review, 32, 3, 158-168
- Sayer A., 1979. *Epistemology and conceptions of people and nature in human geography*. Geoforum, 10, 19-43
- Sayer A., 1984. *Method in social science*. Hutchinson, Londyn
- Sayer A., 1989. *The 'new' regional geography and problems of narrative*. Environment and Planning D: Society and Space, 7, 253-276
- Sayer A., 1991. *Behind the locality debate: deconstructing geography's dualisms*. Environment and Planning A, 23, 283-308
- Schmitter P., 2004. *Neo-functionalism*. [w:] A. Wiener, T. Diez (red.). *European Integration Theory*. Oxford University Press, Oksford, 45-74
- Scholten P., 2016. *Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation*. Migration & Integration, 17, 973-994
- Scholten P., Engbersen G., van Ostaijen M., Snel E., 2018. *Multilevel Governance From Below. How Dutch Cities Respond to Intra-EU Mobility*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 44, 12, 2011-2033
- Schönlau, J., 2017. *'Beyond mere 'consultation': Expanding the European Committee of the Regions' role'*. Journal of Contemporary European Research, 13, 2, 1166-1184
- Schreurs, M., 2017. *Multi-level Climate Governance in China*. Environmental Policy and Governance, 27, 163-174
- Schakel A. H., 2020. *Multi-level governance in a 'Europe with the regions'*. The British Journal of Politics and International Relations, 22, 4, 767-775
- Schulz M., Söderbaum F., Öjendal J., 2001. *Key issues in the new regionalism: Comparisons from Asia, Africa and the Middle East*. [w:] B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel (red.). *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. Palgrave, Basingstoke, 234-276
- Scott A., Storper M., 2003. *Regions, Globalization, Development*. Regional Studies, 37, 6-7, 579-593
- Scott J., 2007. *Smart Growth as Urban Reform: A Pragmatic 'Receding' of the New Regionalism*. Urban Studies, 44, 1, 15-35
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. VIII Kadencja. Archiwum. 2021a, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2011&month=11 [dostęp: 06-01-2022]
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. VIII Kadencja. Archiwum. 2021b, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2014&page=25#140D9F03B21857B7C1257D55004CF7B3 [dostęp: 06-01-2022]

- Sellers J. M., Petroy E. R., Hondagneu-Messner S., 2017. *Contested Metropolis: Inequality and the Multilevel Governance of Metropolitan Regions in the USA*. [w:] J. Sellers, M. Arretche, D. Kübler, E. Razin E. (red). *Inequality and Governance in the Metropolis. Comparative Territorial Politics*. Palgrave Macmillan, Londyn, 27-56
- Servillo L., 2019. *Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda*. *European Planning Studies*, 27, 4, 678-698
- Siciarek M., 2020. Integracja imigrantek i imigrantów. Przewodnik pomorski. Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk
- Simpson D. P., 1977. *Cassell's New Latin English, English Latin Dictionary*. Cassell, Londyn
- Sinclair J. (red.), 1995. *Collins Cobuild English Dictionary*. HarperCollins Publishers, Nowy Jork
- Sion J., 1928. *L'Asie des Moussons*. Hachette, Paryż
- Sion J., 1933. *France méditerranéenne*. Colin, Paryż
- Słodkowska I., 1995a. *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989-1991. Część I*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
- Słodkowska I., 1995b. *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989-1991. Część II*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
- Słodkowska I., 2001a. *Wybory 1991. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
- Słodkowska I., 2001b. *Wybory 1993. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
- Słodkowska I., 2002. *Wybory 2001. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
- Słodkowska I., 2004. *Wprowadzenie*. [w:] I. Słodkowska, M. Dołbakowska (red.). *Wybory 1997. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 7-16
- Słodkowska I., Dołbakowska M., 2004. *Wybory 1997. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
- Słodkowska I., Dołbakowska M., 2006. *Wybory 2005. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
- Słodkowska I., Dołbakowska M., 2011. *Wybory 2007. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
- Słodkowska I., Dołbakowska M., 2013. *Wybory 2011. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, warszawa
- Smętkowski M., 2001. *Nowe relacje między regionem a metropolią w gospodarce informacyjnej*. *Studia regionalne i lokalne*, 4, 7, 83-101

- Smętkowski M., 2013. *Rozwój regionalny i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Smętkowski M., Celińska-Janowicz D., Romańczyk K., 2020. *Metropolitan Areas in Poland as a Challenge for Urban Agenda at Different Territorial Levels*. [w:] S. Armondi, S. De Gregorio Hurtado (red.). *Foregrounding Urban Agendas. The Urban Book Series*. Springer, 139-166
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2008. *Obszary metropolitalne w Polsce. Problemy rozwojowe i delimitacja*. EUROREG Uniwersytet Warszawski, Warszawa
- Smith B.C., 2007. *Good governance and development*. Palgrave Macmillan, Londyn
- Sobol E., 1997. *Słownik Wyrazów Obcych*. Wydanie Nowe. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Soja E. W., 1986. *Taking Los Angeles apart: some fragments of a critical human geography*. *Environment and Planning D: Society and Space*, 4, 255-272
- Soja, E., 2015. *Accentuate The Regional*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39, 372-381
- Sonn J.W., Lee J.K., 2020. *The smart city as timespace cartographer in COVID-19 control: the South Korean strategy and democratic control of surveillance technology*. *Eurasian Geography and Economics*, DOI: 10.1080/15387216.2020.1768423
- Söderbaum F., 2003. *Introduction: Theories of New Regionalism*. [w:] F. Söderbaum, T.M. Shaw. *Theories of New Regionalism. A Palgrave Macmillan Reader*. Palgrave Macmillan UK
- Sprawozdanie roczne z wykonania Budżetu Województwa Lubelskiego za 2019 rok*. 2020 (Załącznik do Uchwały Nr CXXVIII/2607/2020 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 24 marca 2020 r.)
- Sprawozdanie roczne z wykonania Budżetu Województwa Lubelskiego za 2020 rok*. 2021 (Załącznik do Uchwały Nr CCXLIX/4475/2021 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 30 marca 2021 r.)
- Sprawozdanie roczne z wykonania Budżetu Województwa Śląskiego w 2019 roku*. 2020 (Załącznik 1 do Uchwały Nr 691/113/VI/2020 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 24 marca 2020 roku)
- Sprawozdanie roczne z wykonania Budżetu Województwa Śląskiego w 2020 roku*. 2021 (Załącznik 1 do Uchwały Nr 670/221/VI/2021 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 24 marca 2021 roku)
- Sprawozdanie Stenograficzne z 7. Posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 września 1989 r.* 1989, Warszawa
- Sprawozdanie Stenograficzne z 48. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4 i 5 stycznia 1991 r.* 1991, Warszawa
- Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 listopada 2015 r. (czwarty dzień obrad)*. 2015. https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/ACC7A0E8310D1F55C1257F01004844EA/%24File/01_ksiazka_d_bis.pdf [dostęp: 07-01-2022]

- Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 grudnia 2017 r. (pierwszy dzień obrad).* 2017. https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/7FB7AC056BB67FEDC125821A002F0A5D/%24File/54_a_ksiazka_bis.pdf [dostęp: 07-01-2022]
- Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 listopada 2019 r. (trzeci dzień obrad).* 2019. https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/65E0AEB97E76894EC12584B800149932/%24File/01_c_ksiazka_bis.pdf [dostęp: 07-01-2022]
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2019 rok.* 2020 (Załącznik do Uchwały Nr 271/134/20 Zarządu Woj. Pomorskiego z dnia 26 marca 2020 r.)
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2020 rok.* 2021 (Załącznik do Uchwały Nr 306/237/21 Zarządu Woj. Pomorskiego z dnia 30 marca 2021 r.)
- Standard Minimum na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami i Otoczenia.* 2021, Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, Gdańsk
- Statut Celowego Związku Gmin „PROEKOB”.* 2004 (Załącznik do Zarządzenia nr 231 Wojewody Lubelskiego z dnia 2 grudnia 2004 r., Dz. U. W. L. 2004 nr 233, poz. 2868)
- Statut Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej.* 2018 <https://bip.mzkgg.org/?k=5&p=590> [dostęp: 07-01-2022]
- Statut Związku Gmin „Dolina Redy i Chylonki”.* 2019 (Załącznik do Obwieszczenia Nr 1/2019 Zgromadzenia Komunalnego Związku Gmin „Dolina Redy i Chylonki” z dnia 4 lutego 2019 r.)
- Statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Południowego Województwa Śląskiego Aglomeracja Beskidzka z siedzibą w Bielsku-Białej.* 2019 (Załącznik do Uchwały nr 6/XI/2019 z dnia 2 grudnia 2019 r. Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin i Powiatów Subregionu Południowego Województwa Śląskiego Aglomeracja Beskidzka z siedzibą w Bielsku-Białej)
- Statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku.* 2021 (Załącznik nr 1 do Uchwały nr 4/2021 Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku z dnia 16 marca 2021 r.)
- Stawicki R, 2015. *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej — zarys prawno-historyczny.* Opracowania tematyczne OT-638, Warszawa
- Stephenson P., 2013. *Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'*. *Journal of European Public Policy*, 20, 6, 817-837
- Storper M., 1997. *The regional world: territorial development in a global economy.* The Guilford Press, Londyn i Nowy Jork
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).* 2017. *Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (M.P. 2017, poz. 260)

- Strategia promocji inwestycyjnej Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego*. 2009, Lubelski Obszar Metropolitalny, Lublin
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*. 2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
- Strategia Rozwoju Kraju 2020*. 2012. *Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020* (M. P. 2012, poz. 882)
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego do roku 2030*. 2021 (Uchwała nr XXIV/406/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do roku 2030)
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030*. 2021 (Załącznik do uchwały nr 376/XXXI/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 kwietnia 2021 roku)
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030”*. 2020 (Załącznik do Uchwały nr VI/24/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 19.10.2020)
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*. 2020. https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/lublin/lublin_w_ue/zintegrowane_inwestycje_terytorialne/strategia_zit/strategia_zintegrowanych_inwestycji_terytorialnych_-_kwiecień_2020.pdf [dostęp: 12-11-2021].
- Strategia Zmiany Kukiz'15. Potrafisz Polsko!*. 2015, Kukiz'15
- Studium Urbanizacji Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego*. 2009, Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie, Lublin
- Suliborski A., 2016. *Geografia regionalna i jej znaczenie dla istoty geografii*. [w:] M. Wójcik (red). *Miasto – region – tożsamość geografii. Wybór prac Andrzeja Suliborskiego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 149-159
- Supernat J., 2005. *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*. [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.). *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*. Kolonia Limited, Wrocław
- Swanstrom, T., 1996. *Ideas Matter: Reflections on the New Regionalism*. *Cityscape*, 2, 2, 5-21
- Szmytkowska M., 2014. *Potencjał trójmiejskiej przestrzeni metropolitalnej – pola integracji i dezintegracji*. *Studia Miejskie*, 13, 27-36
- Swianiewicz, P., 2013. *Poland*. [w:] J. Loughlin, J. Kincaid, W. Swenden (red.). *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. Routledge, London
- Szafranek E., 2019. *Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole
- Szałek B. Z., 2013. *Problem wielopoziomowego zarządzania (Multi-level Governance) w Unii Europejskiej w świetle prakseologii i heurystyki*. [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.). *Multi-level governance w Unii Europejskiej*. Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego / Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin-Warszawa, 7-18.

- Sześciło D., Mednis A., Niziołek U., Jakubek-Lalik J., 2014. *Administracja i zarządzanie. Nauka o współczesnej administracji*. Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Szewc A., 2008a. Art. 6. [w:] A. Szewc (red.). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2uy30214.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587241149/38589/szewc-andrzej-ustawa-o-samorzadzcie-wojewodztwa-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 18-08-2021]
- Szewc A., 2008b. Art. 12. [w:] A. Szewc (red.). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2u9g07f7.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587241158/38598/szewc-andrzej-ustawa-o-samorzadzcie-wojewodztwa-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 27-08-2021]
- Szewc T., 2006. *Projektowany status samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym*. Samorząd Terytorialny, 7-8, 18-26
- Szlachetko J., Gajewski R. (red.), 2016. *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*. Wydawnictwo Instytutu Metropolitalnego, Gdańsk
- Szlachta J., 1984. *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. Uwagi i wnioski*. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 125, 253-266
- Szlachta J., 1998. *Problemy rozwoju regionalnego – kontekst europejski*. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 180, 149-167
- Śląska Karta Usług Publicznych. 2021. <https://portal.kartaskup.pl/> [dostęp: 07-11-2021]
- Śleszyński P., 2015. *Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza. Wybrane wyniki badań prowadzonych w projekcie „Trendy Rozwojowe Mazowsza”*. Studia Regionalne i Lokalne, 3, 61, 43-66
- Śleszyński P., 2016. *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*. IGiPZ PAN, Warszawa
- Śleszyński P., 2019. *Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy)*. IGiPZ PAN, Warszawa
- Taj A., Baker K., 2018. *Multi-level Governance and Local Government Reform in Pakistan*. Progress in Development Studies, 18, 4, 267-281
- Termeer C. J. A. M., Dewulf A., van Lieshout M., 2010. *Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance*. Ecology and Society 15, 4
- Territorial Agenda 2030*. 2020, Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion 1 December 2020, Germany
- The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and Its Consequences*. 2015, OECD Publishing, Paryż
- The Oxford English Dictionary, Volume VIII*, Poy-Ry. 1970. University Press, Oksford
- Thrift N., 1983. *On the determination of social action in space and time*. Environment and Planning D: Society and Space, 1, 23-57

- Thrift N., 1990. *For a new regional geography 1*. Progress in Human Geography, 14, 2, 272-279
- Thrift N., 1991. *For a new regional geography 2*. Progress in Human Geography, 15, 4, 456-465
- Thrift N., 1993. *For a new regional geography 3*. Progress in Human Geography, 17, 1, 92-100
- Thrift N., 1998. *Towards a new New Regional Geography*. Berichte zur deutschen Landeskunde, 72, 1, 37-46
- Tingey M., Webb J., 2020. *Governance institutions and prospects for local energy innovation: laggard and leaders among UK local authorities*, Energy Policy, 138, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111211>
- Tomaszewicz A., 2014. *Fundusze unijne a rozwój regionalny w Polsce*. Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, 94, 209-268
- Tomaszewski K., 2013. *Unia Europejska - w poszukiwaniu skutecznego mechanizmu zarządzania : analiza krytyczna modelu teoretycznego multi-level governance*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń
- Torrise G., Pike A., Tomaney J., Tselios V., 2015. *(Re-)exploring the link between decentralization and regional disparities in Italy*. Regional Studies, Regional Science, 2, 1, 123-140
- Tortola P.D., 2016. *Clarifying Multi-Level Governance*. European Journal of Political Research, 56, 234-250.
- Traktat o Unii Europejskiej. 1992 (OJ C 191, 29.7.1992)
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą. 1957. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT> [dostęp: 21-12-2021]
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (OJ C 306, 17.12.2007)
- Trein P., Maggetti M., 2018. *Reasserting the center of the nation state: How supranational institutions reshape the public sector*, https://www.philippotrein.com/wp-content/uploads/2018/03/Trein_Maggetti_Nation_state-_28mar18.pdf [dostęp: 06-01-2022]
- Trein P., Thomann E., Maggetti M., 2019. *Integration, functional differentiation and problem-solving in multilevel governance*. Public Administration, 97, 339–354
- Treść 2. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 10 listopada 2005 r.). 2005, [https://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/D9015DC1EFCA07CDC12570BB003483D0/\\$file/02-bksiazka.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/D9015DC1EFCA07CDC12570BB003483D0/$file/02-bksiazka.pdf) [dostęp: 06-01-2022]
- Treść 22. posiedzenia Sejmu (obrad w dniu 19 lipca 2006 r.). 2006, [https://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/02457252459CD2CCCC12571B10004D596/\\$file/22_b_ksiadzka.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/02457252459CD2CCCC12571B10004D596/$file/22_b_ksiadzka.pdf) [dostęp: 06-01-2022]
- Treść 2. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 23 listopada 2007 r.). 2007, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2_a_ksiadzka.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiadzka.pdf) [dostęp: 06-01-2022]

- Truskolaski T., Waligóra K., 2012. *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*. Białostockie Studia Prawnicze, 12, 23-34
- Tuleja P., 2021. *Preambuła*. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II.. <https://sip-1lex-1pl-1ze0y2ud1006c.hansolo.bg.ug.edu.pl/#/commentary/587806593/650657?tocHit=1&cm=RELATIONS> [dostęp: 07-06-2021]
- Tulpule A.H., 1969. *Dispersion of industrial employment in the Greater London Area*. Regional Studies, 3, 1, 25-40
- Turok I., Hatfield M., 2018. *Reinforcing regions in precarious Times*. Regional Studies, 52, 1, 1-3
- Uchwała nr I/1/1991 Zgromadzenia Komunikacyjnego Związku Komunalnego GOP w Katowicach z dnia 19 września 1991 r.* 1991. http://bip.kzkgop.pl/modules.php?name=uchwaly_zgr_1991 [dostęp: 07-11-2021]
- Uchwała nr XXX/231/2020 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie budżetu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na 2021 rok* (Dz. U. W. Ś. 2020, poz. 9368)
- Uchwała nr 2/XI/2019 Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia o nazwie Związek Gmin i Powiatów Subregionu Północnego Województwa Śląskiego z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie powołania Stowarzyszenia o nazwie Związek Gmin i Powiatów Subregionu Północnego Województwa Śląskiego oraz uchwalenia statutu.* 2019. <https://www.subregion-polnocny.pl/wp-content/uploads/2020/04/UBPK4PI.pdf> [dostęp: 09-11-2021]
- Urban agenda for the EU. Multi-level governance in action.* 2019. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
- Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam.* 2016, Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku* (Dz. U. nr 30, poz. 227)
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego* (Dz. U. 1922 nr 90, poz. 829)
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* (Dz. U. 1933 nr 35 poz. 294)
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1376 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. 2020, poz. 713, 1378 ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych* (t.j. Dz. U. 2019, poz. 2137, z 2021, poz. 1927 ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 marca 1993 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* (Dz. U. 1933 nr 35, poz. 294).

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. 2018, poz. 570. ze zm.)

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. 2021, poz. 679 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. 2018., poz. 580 ze zm.)

Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. 2020, poz. 920 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. 2020., poz. 1668 ze zm.)

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. 2000 nr 48, poz. 549 i 550 ze zm.)

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1817 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2021., poz. 741 ze zm.)

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. 2021, poz. 38 ze zm.)

Ustawa z dnia z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1100 ze zm.)

Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. 2005 nr 90, poz. 759 ze zm.)

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1057 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2021, poz. 305 ze zm.)

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1371, 2445 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1319 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 nr 21, poz. 113 ze zm.)

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. 2021, poz. 711 ze zm.)

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz. U. 2020, poz. 818 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. 2021, poz. 1277 ze zm.)

- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 1378)
- Ustawa z dnia 4 maja 2021 r. o ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. U. 2021, poz. 969)
- Van Straalen F. M., Witte P. A., 2018. *Entangled in scales: multilevel governance challenges for regional planning strategies*. *Regional Studies, Regional Science*, 5, 1, 157-163
- Vantaggiato F. P., 2020. *Regulatory relationships across levels of multilevel governance systems: From collaboration to competition*. *Governance*, 33, 173-189
- Väyrynen R., 2003. *Regionalism: Old and New*. *International Studies Review*, 5, 1, 25-51
- Vidal de la Blache P., 1965. *Principles of human geography*. Constable Publishers, Londyn
- Vukasovic M., Jungblut J., Chou M. H., Elken M., Ravinet P., 2018. *Multi-level, Multi-actor and Multi-issue Dimensions of Governance of the European Higher Education Area, and Beyond*. [w:] A. Curaj, Ł. Deca, R. Pricopie (red.). *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. Springer, 321-334
- Weber M., 2002. *Gospodarka i Społeczeństwo. Zarys Socjologii Rozumiejącej*. Wyd. Nauk. PWN, Warszawa
- Weber M., 2011. *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Wersje Skonsolidowane Traktatu i Unii Europejskiej i Traktatu i Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE. 2012/C 326/01)
- Westman L. K., Broto V. C., Huang P., 2019. *Revisiting multi-level governance theory: Politics and innovation in the urban climate transition in Rizhao, China*. *Political Geography*, 70, 14-23
- Węclawowicz G., 1998. *Social Polarisation in postsocialist cities: Budapest, Prague and Warsaw*. [w:] G. Enyedi (red.). *Social change and urban restructuring in Central Europe*. Akadémiai Kiadó, Budapeszt, 55-66
- Węclawowicz G., 2007. *Geografia społeczna miast: uwarunkowania społeczno-przestrzenne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Widmer A., Herzog L., Moser A, Ingold K., 2019. *Multilevel water quality management in the international Rhine catchment area: how to establish social-ecological fit through collaborative governance*. *Ecology and Society*, 24, 3
- Witkowski W., 2007. *Historia administracji w Polsce 1764-1989*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Włazlak, K., 2010. *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Województwo mazowieckie w nowym podziale statystycznym. 2018, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa
- Woś R., 2019. *Zimna trzydziestoletnia. Nieautoryzowana biografia polskiego kapitalizmu*. Mando, Kraków

- Wójcik M., 2011. *Koncepcje "nowej" geografii regionalnej*. [w:] W. Maik, K. Rembowska, A. Suliborski (red.). *Podstawowe idee i koncepcje w geografii. Tom 6. Geografia regionalna - scalenie i synteza wiedzy geograficznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 53-71
- Wróbel A., 1956. *Kryteria i metody wyznaczania regionów gospodarczych*. Dokumentacja geograficzna, 3, Warszawa
- Wróbel A., 1965. *Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii*. Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa
- Wróblewski B., Zajęcki M., 2017. *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*. Przegląd Sejmowy, 5, 242, 125-141
- Wskaźnik wykorzystania kolei*. 2021, Urząd Transportu Kolejowego. <https://dane.utk.gov.pl/sts/przewozy-pasazerskie/wskaznik-wykorzystania/17560,Przewozy-pasazerskie-2010-2020.html> [dostęp: 07-01-2022]
- Wu Z., Tang J., Wang D., 2016. *Low Carbon Urban Transitioning in Shenzhen: A Multi-Level Environmental Governance Perspective*. Sustainability, 8, 720
- Wurzel R. K. W., Liefferink D., Torney D., 2019a. *Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance*. Environmental Politics, 28, 1, 1-21
- Wurzel R. K. W., Moulton J. F. G., Osthorst W., Mederake L., Deutz P., Jonas A. E. G., 2019b. *Climate pioneership and leadership in structurally disadvantaged maritime port cities*. Environmental Politics, 28, 1, 146-166
- Wygnański J., 2021. *Inny pomysł na demokrację*. Laboratorium „Więzi”, Komitet Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej, Fundacja Stocznia
- Wykaz związków międzygminnych*. 2021. Stan na dzień 30 września 2021 r.
- Wypowiedzi na Posiedzeniach Sejmu I Kadencji, 1 kadencja, 3 posiedzenie, 1 dzień (21.12.1991)*. 1991, <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 06-01-2022]
- Wypowiedzi na Posiedzeniach Sejmu I Kadencji, 1 kadencja, 19 posiedzenie, 1 dzień (01.07.1992)*. 1992a, <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 06-01-2022]
- Wypowiedzi na Posiedzeniach Sejmu I Kadencji, 1 kadencja, 20 posiedzenie, 1 dzień (10.07.1992)*. 1992b, <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 06-01-2022]
- Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP II kadencji, 2 kadencja, 2 posiedzenie, 1 dzień (08.11.1993)*. 1993a, <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf> [dostęp: 06-01-2022]
- Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP II kadencji, 2 kadencja, 44 posiedzenie, 3 dzień (03.03.1995)*. 1993b, <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf> [dostęp: 06-01-2022]
- Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP II kadencji, 2 kadencja, 73 posiedzenie, 1 dzień (14.02.1996)*. 1993c, <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf> [dostęp: 06-01-2022]
- Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP III kadencji, 3 kadencja, 2 posiedzenie, 1 dzień (10.11.1997)*. 1997, <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf> [dostęp: 06-01-2022]
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. (K 24/02, OTK-A 2003/2/11)*

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r. (Kp 5/08, OTK-A 2009/11/170)*
- Yi H., Huang C., Chen T., Xu X., Liu W., 2019. *Multilevel Environmental Governance: Vertical and Horizontal Influences in Local Policy Networks*. *Sustainability*, 11, 2390
- Zagożdżon A., 1982. *Kryzys – „oblicze regionalne” a regionalne strategie wyjścia*. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 118, 46-55
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*. 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
- Zapata-Barrero R., 2017. *Intercultural policy and multi-level governance in Barcelona: mainstreaming comprehensive approach*. *International Review of Administrative Sciences*, 83, 2, 247-266
- Zapata-Barrero R., Caponio T., Scholten P., 2017. *Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies*. *International Review of Administrative Sciences*, 83, 2, 241-246
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015. *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa
- Zboroń H., 2009. *Konstruktywizm społeczny – nowe teoretyczne podejście w badaniach nad gospodarką*. *Prakseologia*, 149, 63-87
- Zdecentralizowana Rzeczpospolita*. 2021. <https://zdecentralizowanarp.pl/> [dostęp: 06-01-2022)
- Zdrowie, praca, rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości*. 2014, Prawo i Sprawiedliwość
- Zürn M., 2020. *Unravelling multi-level governance systems*. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22, 4, 784-791
- Żuber P. 2019. *Polityka regionalna w Polsce II dekady XXI w. i kierunki jej zmian po 2020 r.* [w:] A. Olechnicka, M. Herbst (red.). *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 166-189

Spis tablic

Tabl. 1. Główne wymiary relacji społeczno-przestrzennych	34
Tabl. 2. Wielowymiarowa analiza relacji społeczno-przestrzennych	36
Tabl. 3. Etapy ewolucji studiów regionalnych	41
Tabl. 4. Krytyka i elementy konsensusu w ocenie koncepcji zarządzania wieloszczeblowego	65
Tabl. 5. Definicje i charakterystyka pojęcia „zarządzania wieloszczeblowego”	85
Tabl. 6. Polskie regiony na tle regionów w krajach Unii Europejskiej – podsumowanie analizy danych statystycznych.....	105
Tabl. 7. Charakterystyka regionów w krajach Unii Europejskiej	109
Tabl. 8. Polityka regionalna, zarządzanie wieloszczeblowe i charakter relacji rząd-samorząd regionalny w analizowanych dokumentach strategicznych	135
Tabl. 9. Charakter relacji i czynniki wpływające na relacje na linii rząd-samorząd regionalny w opiniach respondentów.....	157
Tabl. 10. Charakterystyka procesu prac nad Krajowym Planem Odbudowy w okresie lipiec-wrzesień 2020 r. w oparciu o opinie respondentów.....	170
Tabl. 11. Profile społeczno-gospodarcze oraz znaczenie badanych regionów w krajowej polityce regionalnej	202
Tabl. 12. Elementy konstrukcji systemów zarządzania wieloszczeblowego w analizowanych regionach, zidentyfikowane przez respondentów	207
Tabl. 13. Charakterystyka relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach w kontekście wypowiedzi respondentów	229
Tabl. 14. Działania samorządu regionalnego w procesie kształtowania struktur zarządzania i polityk na szczeblu metropolitalnym oraz inne procesy zarządzania z udziałem samorządu regionalnego i podmiotów metropolitalnych (wg respondentów z województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego).....	253
Tabl. 15. Funkcje samorządu regionalnego w procesie tworzenia struktur i polityk na szczeblu metropolitalnym (na podstawie wywiadów z województw lubelskiego, pomorskiego i śląskiego).....	258
Tabl. 16. Zidentyfikowane przez respondentów metropolitalne elementy konstrukcji systemów zarządzania wieloszczeblowego w analizowanych regionach	262
Tabl. 17. Charakterystyka relacji społeczno-przestrzennych w badanych regionach (wymiar metropolitalny) w kontekście wypowiedzi respondentów	266

Spis ilustracji

Ryc. 1. Zarządzanie wieloszczeblowe – przestrzeń analityczna	52
Ryc. 2. Schemat analityczny pracy	87
Ryc. 3. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w krajach Unii Europejskiej w ujęciu regionalnym, 2018.....	102
Ryc. 4. Zmiany produktu krajowy brutto na mieszkańca w krajach Unii Europejskiej w ujęciu regionalnym, lata 2007-2016.....	103
Ryc. 5. Źródła dochodów województwa lubelskiego – wykonanie budżetu w roku 2019	179
Ryc. 6. Źródła dochodów województwa pomorskiego – wykonanie budżetu w roku 2019..	180
Ryc. 7. Źródła dochodów województwa śląskiego – wykonanie budżetu w roku 2019.....	181
Ryc. 8. Wysokość dochodów miast na prawach powiatu i samorządów województw w 2019 r. w wybranych regionach	184
Ryc. 9. Województwa lubelskie, pomorskie i śląskie na mapach Polski i Europy	198
Ryc. 10. Obszar prowadzenia badań terenowych na terenie województwa lubelskiego	204
Ryc. 11. Obszar prowadzenia badań terenowych na terenie województwa pomorskiego.....	205
Ryc. 12. Obszar prowadzenia badań terenowych na terenie województwa śląskiego.....	205
Ryc. 13. Subregiony województwa śląskiego i ich ośrodki centralne	243
Ryc. 14. Granice współpracy metropolitalnej w województwie pomorskim	246
Ryc. 15. Granice współpracy metropolitalnej w województwie lubelskim.....	251

Spis załączników

Załącznik 1. Kryteria doboru respondentów w badaniach terenowych	324
Załącznik 2. Harmonogram i metody prowadzenia badań terenowych	325
Załącznik 3. Struktura wywiadów pogłębionych	326
Załącznik 4. Lista przeprowadzonych wywiadów	328

Załącznik 1. Kryteria doboru respondentów w badaniach terenowych

Typ j.s.t. / instytucja / sektor	Liczba wywiadów w regionach			Łączna liczba wywiadów w danej kategorii
	Województwo Lubelskie	Województwo Pomorskie	Województwo śląskie	
Miasta na prawach powiatu	1	2	4	7
Gminy miejskie	2	4	2	8
Gminy miejsko- wiejskie	3	2	1	6
Gminy wiejskie	2	3	1	6
Powiaty	2	-	2	4
Województwa	4	4	2	10
Podmioty metropolitalne	1	1	2	4
Organizacje reprezentujące przedsiębiorców	4	3	3	10
Sektor społeczny	6	5	7	18
Uczelnie wyższe	3	3	3	9
Media	2	2	2	6
Suma	30	29	29	88

Łączna liczba przedstawicieli instytucji publicznych w badanych regionach: 45

Łączna liczba przedstawicieli instytucji z sektora pozarządowego w badanych regionach: 43

Łączna liczba przedstawicieli instytucji spoza badanych regionów: 10

Lista instytucji spoza badanych regionów:

- Parlament Europejski;
- ministerstwa właściwe ds. rozwoju regionalnego;
- sejmowa komisja ds. samorządu terytorialnego i polityki regionalnej;
- Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego;
- Związek Miast Polskich.

Źródło: Opracowanie własne

Załącznik 2. Harmonogram i metody prowadzenia badań terenowych

Obszar badań /kategoria rozmówców	Okres realizacji badań	Liczba indywidualnych wywiadów pogłębionych (w tym online i rozmowy telefoniczne)	Liczba grupowych wywiadów focusowych/diad	Liczba odpowiedzi pisemnych	Liczba wywiadów i odpowiedzi łącznie
Województwo lubelskie	• 17-21 lutego 2020 r. • 6-10 lipca 2020 r. • 3-7 sierpnia 2020 r.	26 (2)	1/1	2	30
Województwo pomorskie	• lipiec-wrzesień 2019 r. • luty, czerwiec, sierpień i wrzesień 2020 r. • 29 września 2021 r.	27 (7)	1/0	1	29
Województwo śląskie	• 9-17 września 2019 r. • 24-28 lutego 2020 r. • 11-14 sierpnia 2020	26 (5)	0/3	-	29
Instytucje spoza badanych regionów	• Olsztyn – 7 sierpnia 2019 r. • Szczecin – 14 sierpnia 2019 r. • Warszawa – 10 lutego 2020 r. • Gorzów Wielkopolski – 4 września 2020 r. • Katowice – 29 lipca 2020 r.	10 (3)	-	-	10
Podsumowanie	56 dni	89(17)	2/4	3	98

Źródło: opracowanie własne

Załącznik 3. Struktura wywiadów pogłębionych

I. Przykładowa struktura wywiadu pogłębionego z aktorami z sektorów nauki, biznesu i organizacji pozarządowych

1. Współpraca pomiędzy uczelniami wyższymi (organizacjami reprezentującymi interesy przedsiębiorców, organizacjami pozarządowymi). Jakie wspólne interesy mają uczelnie w Państwa regionie i w jaki sposób starają się je razem urzeczywistniać? Jakie są najbardziej wymierne i widoczne dla społeczności regionu efekty ich współpracy, a co ewentualnie można uznać za niepowodzenie lub niewykorzystaną szansę?

2. Kierunki polityki regionalnej. Co jest największym sukcesem, a co największą porażką polityki regionalnej w województwie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat? Jakich działań/inicjatyw ze strony samorządu regionalnego zabrakło (mimo faktycznej możliwości ich realizacji)? Czy dostrzega pan/pani ewolucję podejścia do pracy z otoczeniem naukowym w sektorze publicznym na przestrzeni ostatnich lat (przede wszystkim w odniesieniu do samorządu regionalnego i polityki prowadzonej przez stolicę regionu)? Jeżeli tak, na czym ona polega i na jakie potrzeby odpowiada? Jakie jest najbardziej udane przedsięwzięcie realizowane przez uczelnię w partnerstwie z samorządem województwa? Jaki jest zdaniem najbardziej udany/modelowy przykład ważnego dla regionu projektu/przedsięwzięcia/procesu, który zjednoczył przedstawicieli j.s.t., nauki, biznesu i sektora społecznego?

3. Funkcjonowanie struktur metropolitalnych. Czy dostrzega pan/pani korzyści dla swojej organizacji i sektora wynikające z rozwijającej się w regionie współpracy metropolitalnej? Jeżeli tak, na czym one polegają? W jakich ewentualnie obszarach w przyszłości widziałby pan/pani wsparcie instytucji metropolitalnych dla pana/pani organizacji/sektora?

II. Przykładowa struktura wywiadu pogłębionego z aktorami z sektora publicznego (władze gmin, powiatów i miast na prawach powiatu)

1. Cele i kierunki polityki regionalnej. Czy pana/pani zdaniem polityka regionalna prowadzona z poziomu kraju i samorządu województwa była/pozostaje adekwatna do potrzeb i oczekiwań samorządów oraz mieszkańców? Czy można mówić o długofalowych celach i faktycznym wdrażaniu takiej polityki? Jakie są najważniejsze dla regionu i pana/pani samorządu działania/projekty/inwestycje zrealizowane w ostatnich latach przez samorząd regionalny? Z drugiej strony – jakich działań, mimo zgłaszanych potrzeb, zabrakło? Jakie są najbardziej udane przedsięwzięcia realizowane przez pana/pani samorząd w partnerstwie z samorządem województwa i w jakim zakresie Państwa idee/działania wpłynęły na politykę prowadzoną w skali regionu?

2. Funkcjonowanie struktur metropolitalnych. W jakim zakresie podmiot metropolitalny wspiera/może wesprzeć pana/pani samorząd w zakresie realizacji jego celów? Jaką wartość dodała wniosło dla pana/pani samorządu członkostwo w strukturach metropolitalnych? Jak pan/pani ocenia obecne relacje na linii podmiot metropolitalny-władze regionalne? Co stanowiło największe wsparcie ze strony władz regionalnych dla integracji metropolitalnej? Jakie są najważniejsze skutki realizacji przedsięwzięć finansowanych z instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych?

3. Partnerstwo międzysektorowe i komunikacja z mieszkańcami. Jaki jest najbardziej udany przykład projektu/przedsięwzięcia wdrażanego w pani/pana gminie w międzysektorowym partnerstwie (samorządu, a także sektora społecznego, nauki oraz biznesu)? Czy uważa pan/pani, że struktury metropolitalne i samorząd regionalny powinny być bardziej niż obecnie otwarte na bezpośrednie włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne (np. za pośrednictwem paneli obywatelskich)?

III. Przykładowa struktura wywiadu pogłębionego z aktorami z sektora publicznego (przedstawiciele urzędów marszałkowskich)

1. Prace nad Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności. Czy proces wyboru projektów, które mają się znaleźć w Planie, jest transparentny i odpowiednio szczegółowo opisany? Czy regiony zostały w wystarczającym stopniu włączone w ten proces? Czy znane są kryteria wyboru projektów, które zostaną ostatecznie przekazane do akceptacji Komisji Europejskiej? Jakiego projektu zostały/zostaną [w danym regionie] zgłoszone do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej przez Urząd Marszałkowski? Jak wyglądał proces prac nad przygotowaniem fiszek projektów u Państwa w regionie – w jakim zakresie odpowiedzialność za generowanie pomysłów spoczywała na urzędzie marszałkowskim, a w jakim na powiatach i gminach? Jakiego jeszcze instytucje były zaangażowane w konsultacje/zgłaszały propozycje projektów? Czy z poziomu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej są na bieżąco prowadzone działania mające na celu usprawnienie wymiany informacji na linii Ministerstwo-regiony, a także pomiędzy regionami oraz innymi resortami w zakresie prac nad projektami, które mają się znaleźć w Planie (np. w celu poszukania możliwości łączenia projektów). Jeżeli tak, jak pan/pani je ocenia?

2. Prace nad regionalnym programem operacyjnym. Na jakim etapie są prace nad założeniami regionalnego programu operacyjnego i na kiedy planują Państwo mieć opracowany projekt RPO? Czy/w jaki sposób opóźnienia w przygotowaniach Umowy Partnerstwa rzutują na Państwa prace, a także w jakim stopniu skala opóźnień w związku z uruchomieniem kolejnej perspektywy jest porównywalna z negocjacjami dotyczącymi poprzednich okresów programowania?

3. Wpływ obecnej sytuacji na pozycję samorządu regionalnego. W jaki sposób konieczność równoległego zarządzania wieloma procesami (m. in. szybkiej odpowiedzi na skutki pandemii COVID-19 i zagospodarowania środków z Funduszu Odbudowy UE) i obecna sytuacja zawieszenia (przeciągające się prace nad Umową Partnerstwa i założeniami Polityki Spójności, pojawienie się instrumentów współpracy terytorialnej wynikających z nowej KSRR, niejasna przyszłość programu ponadregionalnego) w długofalowej perspektywie wpłyną na pozycję samorządu regionalnego w relacjach ze stroną rządową i j.s.t.? Czy obawia się pan/pani, że wielość zadań i presja czasu negatywnie przełożą się na jakość wydatkowania środków unijnych przez j.s.t. w kolejnych latach?

Załącznik 4. Lista przeprowadzonych wywiadów

Kod stosowany w tekście do oznaczenia cytatów	Rozmówca	Stanowisko/funkcja	Data rozmowy
Wywiad K01	Andrzej Brzozowy	Były pracownik ministerstw właściwych ds. rozwoju regionalnego; współwłaściciel firmy "Projekty Miejskie"	8 sierpnia 2019 r., Gdańsk
Wywiad K02	Andrzej Maciejewski	Posel na Sejm RP, przewodniczący Komisji ds. Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej	7 sierpnia 2019 r., Olsztyn
Wywiad K03	Pracownik Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej	-	28 sierpnia 2020 r., rozmowa on-line
Wywiad K04	Dr Jan Olbrycht	Posel do Parlamentu Europejskiego	29 lipca 2019 r., Katowice
Wywiad K05 (14 sierpnia 2019 r.); Brak cytatów (28 września 2020 r.)	Marcin Szmyt	Dyrektor Wydziału Zarządzania Strategicznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego	14 sierpnia 2019 r., Szczecin; 28 września 2020 r., rozmowa on-line
Wywiad K06	Marek Wójcik	Ekspert ds. legislacyjnych Związku Miast Polskich	10 lutego 2020 r., Warszawa
Wywiad K07	Paweł Orłowski	Podsekretarz stanu w ministerstwach wł. ds. rozwoju regionalnego (2011-2015), członek zarządu województwa pomorskiego w latach 2016-2018	7 sierpnia 2019 r., Gdańsk
Wywiad K09	Dr Piotr Żuber	Wykładowca na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych UW; w latach 1992-2017 pracownik ministerstw właściwych ds. gospodarki i rozwoju regionalnego	11 września 2020 r., rozmowa on-line
Wywiad K10	Tomasz Ławniczak	Posel na Sejm RP, przewodniczący Komisji ds. Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej	4 września 2020 r., Ostrów Wielkopolski
Wywiad L03	Andrzej Leńczuk	Starosta Krasnostawski	18 lutego 2020 r., Krasnystaw
Wywiad L04	Dariusz Jodłowski	Prezes Zarządu Pracodawców Lubelszczyzny "Lewiatan"	6 sierpnia 2020 r., Lublin
Wywiad L06	Dorota Skwarek	Pracowniczka Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego	19 lutego 2020 r., Lublin
Wywiad L07	Eugeniusz Misiewicz	Prezes Zarządu Towarzystwa Przyjaciół Ziemi Łęczyńskiej; Dyrektor Centrum Kultury w Łęcznej	7 lipca 2020 r., Łęczna
Wywiad L09	Krzysztof Jakubowski	Prezes Zarządu Fundacji Wolności	3 sierpnia 2020 r., Lublin
Wywiad L10	Krzysztof Paśnik	Burmistrz Lubartowa	20 lutego 2020 r., Lubartów
Wywiad L13	Leszek Włodarski	Burmistrz Łęcznej	7 lipca 2020 r., Łęczna
Wywiad L14; Wywiad L15	Łukasz Burski	Zastępca Dyrektora w Departamencie Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie	19 lutego 2020 r., Lublin; 6 sierpnia 2020 r., Lublin
Wywiad L18	Michał Pelczarski	Wicestarosta Powiatu Łęczyńskiego	7 lipca 2020 r., Łęczna
Wywiad L19	Monika Wasilewska-Puchacz i Beata Pasek	Prezes i Wiceprezes Fundacji „Stella” im. Agaty Orłowskiej	20 lutego 2020 r., Lubartów
Wywiad L20	Dr Magdalena Zabłocka	Dyrektor Biura Regionalnej Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Lublinie	9 lipca 2020 r., Lublin

Kod stosowany w tekście do oznaczenia cytatów	Rozmówca	Stanowisko/funkcja/dodatkowe uwagi	Data rozmowy
Wywiad L22	Paweł Skurski	Pracownik Biura ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Urzędzie Miasta Lublin	19 lutego 2020 r., Lublin
Wywiad L25	Szymon Furmaniak	Członek „Lubelskiego Ruchu Miejskiego”	1 kwietnia 2020 r., rozmowa on-line
Wywiad L28	Wiesław Pardyka	Burmistrz Nałęczowa	17 lutego 2020 r., Nałęczów
Wywiad L29	Członkowie Stowarzyszenia „Wspólny Krasnystaw”	W rozmowie brał udział również pan Wojciech Kaczmarczyk, Zastępca Burmistrza Krasnegostawu	18 lutego 2020 r., Krasnystaw
Wywiad L30	Prof. Zbigniew Pastuszak	Prorektor ds. rozwoju i współpracy z gospodarką Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej	23 lipca 2020 r., rozmowa telefoniczna
Brak cytatów	Przedstawiciel Regionalnej Izby Gospodarczej w Lublinie	-	21 lutego 2020 r., Lublin
Brak cytatów	Małgorzata Baran-Sanocka	Dyrektor Administracyjny, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	7 lipca 2020 r., Lublin
Brak cytatów	Członek Redakcji Gazety „Lubartowiak	-	20 lutego 2020 r., Lubartów
Brak cytatów	Wojciech Dec	Prezes Związku Stowarzyszeń Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych, Członek Rady Działalności Pożytku Publicznego Województwa Lubelskiego	6 lipca 2020 r., Lublin
Brak cytatów	Marcin Dmowski	Zastępca Burmistrza Świdnika	8 lipca 2020 r., Świdnik
Brak cytatów	Ryszard Golec	Wójt Gminy Niedzwica Duża	21 lutego 2020 r., Niedzwica Duża
Brak cytatów	Prof. Anna Halicka	Prorektor ds. współpracy z otoczeniem społeczno-biznesowym, Politechnika Lubelska	18 lutego 2020 r., Lublin
Brak cytatów	Agnieszka Potępska	Koordinator ds. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Urzędzie Gminy Głusk	8 lipca 2020 r., Głusk
Brak cytatów	Jarosław Stawiarski	Marszałek Województwa Lubelskiego	Odpowiedzi uzyskane na piśmie 28 sierpnia 2020 r.
Brak cytatów	Krzysztof Wiejak	Redaktor Naczelny „Dziennika Wschodniego”	7 lipca 2020 r., Lublin
Brak cytatów	Paulina Wojdak-Działo	Dyrektor Biura Pracodawców Lubelszczyzny „Lewiatan”	8 lipca 2020 r., Lublin
Brak cytatów	Dr Krzysztof Żuk	Prezydent Lublina	Odpowiedzi uzyskane na piśmie 7 sierpnia 2020 r. i 26 sierpnia 2020 r.
Brak cytatów	Mirosław Żydek	Wójt Gminy Konopnica	6 lipca 2020 r., Konopnica
Wywiad P01	Adam Mikołajczyk	Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	24 sierpnia 2020 r., Gdańsk
Wywiad P03	Bartłomiej Engelbrecht	Prezes Zarządu Fundacji „Dla Was”	3 lutego 2020 r., Rumia
Wywiad P04	Beata Rutkiewicz	Wiceprezydent Wejherowa	5 lutego 2020 r., Wejherowo
Wywiad P06	Hanna Brejwo	Zastępca Wójta Gminy Suchy Dąb	5 marca 2020 r., Gdańsk
Wywiad P07	Wiesław Kaźmierski	Wójt Gminy Stary Targ	25 lipca 2019 r., Stary Targ

Kod stosowany w tekście do oznaczenia cytatów	Rozmówca	Stanowisko/funkcja	Data rozmowy
Wywiad P08	Prof. Jacek Bigda	Prorektor ds. Rozwoju i Organizacji Kształcenia, Gdański Uniwersytet Medyczny	14 lutego 2020 r., Gdańsk
Wywiad P09	Joanna Itrich	Prezes Zarządu Spółdzielni Socjalnej „Wejherowskie Dobrodziejki”	17 czerwca 2020 r., Wejherowo
Wywiad P10	Jacek Michalski	Burmistrz Nowego Dworu Gdańskiego	22 lipca 2019 r., Nowy Dwór Gdański
Wywiad P11	Jakub Pietruszewski	Dyrektor Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego	26 lipca 2019 r., Gdańsk
Wywiad P12	Prof. Krzysztof Bielawski	Prorektor ds. Rozwoju i Współpracy z Gospodarką, Uniwersytet Gdański	2 marca 2020 r., Gdańsk
Wywiad P15	Michał Glaser	Dyrektor Biura Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot	1 sierpnia 2019 r., Gdańsk
Wywiad P16	Michał Jamroż	Redaktor „Gazety Wyborczej Trójmiasto”	11 lutego 2020 r., Gdańsk
Wywiad P17	Monika Jastrzębska-Opitz	Wiceprezes Fundacji „Kreatywna Edukacja”, Dyrektor Żuławskiego Ośrodka Kultury	24 czerwca 2020 r., rozmowa on-line
Wywiad P18	Marek Olechnowicz	Prezes Stowarzyszenia „Podaj rękę”, wieloletni członek Rady Działalności Pożytku Publicznego Województwa Pomorskiego	31 lipca 2019 r., Gdańsk
Wywiad P19	Pracownicy Urzędu Miasta Rumi	-	4 lutego 2020 r., Rumia
Wywiad P20	Małgorzata Wokacz-Zaborowska	Dyrektor Biura Pomorskiej Izby Rzemieśniczej oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw	15 czerwca 2020 r., Gdańsk
Wywiad P21	Członek Redakcji „Kurier Bytowski”	-	23 lipca 2019 r., Bytów
Wywiad P24	Dr Radomir Matczak	Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	3 września 2019 r., Gdańsk
Wywiad P25	Ryszard Sylka	Burmistrz Bytowa	23 lipca 2019 r., Bytów
Wywiad P26	Sławomir Halbryt	Prezes Regionalnej Izby Gospodarczej Pomorza	26 lipca 2019 r., Gdańsk
Wywiad P27	Tomasz Larczyński	Członek ruchu miejskiego „Lepszy Gdańsk”	23 czerwca 2020 r., Gdańsk
Wywiad P28	Wojciech Kankowski	Burmistrz Żukowa	3 czerwca 2020 r., Żukowo
Wywiad P29	Andrzej Kowalczyś	Zastępca Dyrektora Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi	29 września 2021 r., rozmowa telefoniczna
Brak cytatów	Maciej Dobrzyniecki	Kanclerz Łoży Gdańskiej Business Centre Club	14 lipca 2020 r., rozmowa on-line
Brak cytatów	Katarzyna Gruszecka-Spychała	Wiceprezydent Gdyni	16 września 2020 r., rozmowa on-line
Brak cytatów	Piotr Grzelak	Zastępca Prezydenta Gdańska	22 września 2020 r., rozmowa on-line
Brak cytatów	Roman Kuźel	Burmistrz Władysławowa	9 kwietnia 2020 r., rozmowa telefoniczna
Brak cytatów	Prof. Cezary Orłowski	Kierownik Katedry Zastosowań Informatyki w Zarządzaniu, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku	1 lipca 2020 r., spotkanie on-line

Kod stosowany w tekście do oznaczenia cytatów	Rozmówca	Stanowisko/funkcja	Data rozmowy
Brak cytatów	Adam Śliwicki	Wójt Gminy Krokowa	Odpowiedź pisemna otrzymana 19 czerwca 2020 r.
Wywiad S04	Grzegorz Miketa	Dyrektor Naczelny Izby Rzemieślniczej i Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Katowicach	28 lutego 2020 r., Katowice
Wywiad S06	Grzegorz Szeremeta	Radny Miasta Radzionków, przedsiębiorca	11 września 2019 r., Radzionków
Wywiad S07	Dr Gabriel Tobor	Burmistrz Radzionkowa	11 września 2019 r., Radzionków
Wywiad S08	Henryk Sodzawiczny	Dyrektor ds. Organizacyjnych w Pszczyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej	25 lutego 2020 r., Pszczyna
Wywiad S11	Krystyna Cuber	Członek Rady Działalności Pożytku Publicznego Województwa Śląskiego	9 września 2019 r., Łędziny
Wywiad S12	Karolina Jaszczyk	Dyrektor Biura Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego	12 sierpnia 2020 r., Gliwice
Wywiad S13	Członek Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	-	październik 2019 r.
Wywiad S14	Marcin Bazylak	Prezydent Dąbrowy Górniczej	13 sierpnia 2020 r., Dąbrowa Górnicza
Wywiad S15	Mirosław Leszczyk i Joachim Nipocy	Działacz społeczny, dziennikarz; przedsiębiorca	12 września 2019 r., Łędziny
Wywiad S16	Dr Marcin Lis	Prorektor ds. Studenckich i Współpracy z Otoczeniem w Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej	10 września 2019 r., Dąbrowa Górnicza
Wywiad S17	Mariusz Wołosz	Prezydent Bytomia	27 lutego 2020 r., Bytom
Wywiad S19	Paweł Sielbert	Prezydent Jaworzna	12 września 2019 r., Jaworzno
Wywiad S20	Paweł Wyszomirski	Prezes Zarządu Fundacji „Napraw Sobie Miasto”	15 kwietnia 2020 r., rozmowa on-line
Wywiad S21	Renata Łupiewska	Zastępca Wójta Gminy Miedźna	25 lutego 2020 r., Miedźna
Wywiad S22	Sławomir Dębski	Członek Rady Działalności Pożytku Publicznego Województwa Śląskiego	16 września 2019 r., Sosnowiec
Wywiad S23; Wywiad S24	Stefania Koczar-Sikora	Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego	17 września 2019 r., Katowice; 5 sierpnia 2020 r., spotkanie on-line
Wywiad S26	Tomasz Ćwiek	Zarządca nieruchomości	28 lutego 2020 r., Bytom
Wywiad S28	Tomasz Zjawiony	Prezes Regionalnej Izby Gospodarczej w Katowicach	17 września 2019 r., Katowice
Brak cytatów	Barbara Bandała	Starosta Powiatu Pszczyńskiego	25 lutego 2020 r., Pszczyna
Brak cytatów	Gabriel Dors	Starosta Zawierciański	12 września 2019 r., Zawiercie
Brak cytatów	Dziennikarz „Polskiego Radia Katowice”	-	16 września 2019 r., Katowice
Brak cytatów	Jarosław Jędrysik	Redaktor Naczelny gazety i portalu informacyjnego „Nowe Info”	13 sierpnia 2020 r., rozmowa telefoniczna
Brak cytatów	Pracownicy Starostwa Powiatowego w Pszczynie	-	25 lutego 2020 r., Pszczyna
Brak cytatów	Wiktor Pawlik	Prezes Regionalnej Izby Przemysłowo-Handlowej w Gliwicach	18 sierpnia 2020 r., spotkanie on-line

Kod stosowany w tekście do oznaczenia cytatów	Rozmówca	Stanowisko/funkcja	Data rozmowy
Brak cytatów	Prof. Tomasz Pietrzykowski	Prorektor ds. współpracy międzynarodowej i krajowej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach	12 sierpnia 2020 r., Katowice
Brak cytatów	Prof. Grzegorz Sierpiński	Kierownik Katedry Systemów Transportowych, Inżynierii Ruchu i Logistyki, Wydział Transportu i Inżynierii Lotniczej, Politechnika Śląska	15 grudnia 2020 r., rozmowa on-line
Brak cytatów	Barbara Sopot-Zębok	Zastępca Burmistrza Pszczyny; w rozmowie brali udział również pracownicy Urzędu Miejskiego w Pszczynie	25 lutego 2020 r., Pszczyna
Brak cytatów	Sława Umińska-Duraj	Prezydent Piekar Śląskich	14 sierpnia 2020 r., Piekary Śląskie

Wszystkim respondentom należą się wielkie słowa uznania za życzliwość, czas poświęcony na rozmowy z autorem oraz liczne spostrzeżenia, które wzbogaciły treść niniejszej pracy.