

# STUDIA Z POLITYKI PUBLICZNEJ

---

## PUBLIC POLICY STUDIES

- **Polityka miejska w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2021–2027 – ewolucja czy rewolucja we wspieraniu rozwoju miast?**  
Marcin Wajda
- **Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem – pierwsze doświadczenia i oceny**  
Piotr Maleszyk
- **The concept of the “co-created city” – experiences and visions of its implementation from the viewpoint of the Łódź authorities and Municipal Office stakeholders**  
Agnieszka Kretek-Kamińska, Kamil Brzeziński
- **Capital and the Natural Disasters The Racibórz Case Study**  
Robert Geisler, Michał Potracki Social
- **Evolution after the COVID of the invisibility of precarities (ECOVIP): Overview of an action research project to decipher the urban factory of invisibility**  
Laurence Langer-Sautière, Nicole Borie, Vincent Rialle

**STUDIA  
Z POLITYKI  
PUBLICZNEJ**

---

**PUBLIC POLICY STUDIES**

**STUDIA  
Z POLITYKI  
PUBLICZNEJ**

---

**PUBLIC POLICY STUDIES**

## **RADA PROGRAMOWA**

**Artur Nowak-Far – przewodniczący** (SGH, Warszawa, Polska), Włodzimierz Anioł (UW, Warszawa, Polska), Piotr Błądowski (SGH, Warszawa, Polska), Joan DeBardeleben (Uniwersytet Carleton, Ottawa, Kanada), Lisbeth Maria Fagerström (Uniwersytet Norwegii Południowo-Wschodniej, Kongsberg, Norwegia; Uniwersytet Åbo Akademi, Vaasa, Finlandia), Elżbieta Firlit (SGH, Warszawa, Polska), Carlos Flores (Uniwersytet w Walencji, Hiszpania), Anna Frajlich-Zajac (Uniwersytet Columbia, Nowy Jork, USA), Anastazja Gajda (Uniwersytet Opolski, Polska), Jolanta Gładys-Jakóbk (SGH, Warszawa, Polska), Krzysztof Jasiński (UW, Warszawa, Polska), Violetta Korporowicz (SGH, Warszawa, Polska), Krzysztof Kozłowski (SGH, Warszawa, Polska), Ján Lid'ák (Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Publicznych w Pradze, Rep. Czeska; Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja), Tatjana Muravska (Uniwersytet Łotewski, Ryga, Łotwa), Joanna Nowicka (Uniwersytet de Cergy-Pontoise, Francja), Jerzy Oniszczyk (SGH, Warszawa, Polska), Piotr Ostaszewski (SGH, Warszawa, Polska), Ryszard Szarfenberg (UW, Warszawa, Polska), Jerzy Woźnicki (Politechnika Warszawska, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa, Polska)

## **KOMITET REDAKCYJNY**

**Andrzej Zybala – redaktor naczelny** (SGH), Andrzej Klimczuk – sekretarz (SGH), Anna Anetta Janowska (SGH), Dorota Konopka (SGH), Krzysztof Księżopolski (SGH), Paweł Kubicki (SGH), Paulina Legutko-Kobus (SGH), Jan Misiuna (SGH), Benedykt Opałka (SGH), Anna Visvizi (SGH)

**Czasopismo jest recenzowane oraz wydawane zgodnie z regułami etyki wydawniczej, więcej informacji na stronie internetowej czasopisma: <http://szpp.sgh.waw.pl>**

**Sfinansowane ze środków subwencji przyznanych na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.**

### **Redaktor statystyczny**

Paweł Kaczmarczyk

### **Redaktor językowy**

Sylvia Sperling

### **Adres redakcji**

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, ul. Wiśniowa 41, pokój 68, 02-520 Warszawa

Czasopismo „Studia z Polityki Publicznej” zapewnia dostęp do treści artykułów w trybie otwartego dostępu (Open Access) na zasadach licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0)



© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2023

Wydanie I

ISSN 2391-6389

eISSN 2719-7131

## Spis treści

*Paulina Legutko-Kobus, Maciej J. Nowak*

Wstęp ..... 7

*Marcin Wajda*

Polityka miejska w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej  
2021–2027: ewolucja czy rewolucja we wspieraniu rozwoju miast? ..... 9

*Piotr Maleszyk*

Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem –  
pierwsze doświadczenia i oceny ..... 29

*Agnieszka Kretek-Kamińska, Kamil Brzeziński*

The concept of the “co-created city” – experiences and visions of its  
implementation from the viewpoint of the Łódź authorities and Municipal  
Office stakeholders ..... 51

*Robert Geisler, Michał Potracki*

Social Capital and the Natural Disasters The Racibórz Case Study ..... 69

*Laurence Langer-Sautière, Nicole Borie, Vincent Rialle*

Evolution after the COVID of the invisibility of precarities (ECOVIP):  
Overview of an action research project to decipher the urban factory of  
invisibility ..... 87



## Wstęp

Szanowni Czytelnicy, oddajemy w Państwa ręce kolejny numer czasopisma *Studia z Polityki Publicznej*. Tematem przewodnim numeru jest szeroko rozumiana polityka miejska. Rozpoczyna go tekst autorstwa Marcina Wajdy, który wskazuje, że aktualny kształt polityki miejskiej (w tym jej wsparcie finansowe) jest wynikiem ewolucji polityki spójności od perspektywy programowania 2007–2013 i wzrastającej roli miast oraz ich obszarów funkcjonalnych. Jak stwierdza autor, polityka miejska jest coraz mocniej widoczna w polityce spójności i coraz szerzej wykorzystuje podejście terytorialne.

W kolejnym tekście Piotr Maleszyk prowadzi rozważania dotyczące roli strategii rozwoju w systemie zarządzania miastem. Tło analizy stanowi reforma systemu zarządzania rozwojem, wprowadzona nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która zakłada integrację planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Jak podkreśla autor, na podstawie przeprowadzonych badań, zakładane zmiany legislacyjne nie doprowadziły do przezwyciężenia dysfunkcji planowania rozwoju w skali lokalnej (miejskiej).

Agnieszka Kretek-Kamińska i Kamil Brzeziński podjęli tematykę „miasta tworzonego wspólnie”. Na przykładzie Łodzi i opracowanej strategii rozwoju miasta z perspektywą 2030+ autorzy podejmują tematykę praktycznego wdrożenia idei *governance* do planowania strategicznego w mieście. Co istotne, wskazują też na pewne ułomności zarządzania partycypacyjnego, definiowane przez różnych interesariuszy polityki miejskiej.

Tematyka związana z zaangażowaniem obywatelskim w politykę miejską jest kontynuowana w kolejnym tekście przez Roberta Geislera i Michała Potrackiego. Wskazują oni, że kluczowym aspektem lokalnej polityki miejskiej jest kapitał spo-

łeczny. W artykule jako studium przypadku analizowany jest Racibórz. To miasto przygraniczne o długiej tradycji samorządowej, które charakteryzacje się przynależnością do różnych porządków prawno-administracyjnych i gospodarczych w historii, które równocześnie jest przykładem miasta marginalizowanego i tracącego funkcje. Autorzy podjęli temat zmiany struktury kapitału społecznego w czasie pandemii COVID-19, a następnie, na podstawie badań terenowych, wskazali na wyzwania dla polityki miejskiej, w tym szczególnie w kontekście partycypacji i odbudowywania kapitału społecznego w Raciborzu w dobie (post)pandemii COVID-19.

Kontynuacją tematyki związanej z wyzwaniami dla polityki miejskiej, jakie przyniosła pandemia i czas (post)pandemiczny, jest tekst autorów: Laurence'a Langer-Sautiere, Nicole Borie oraz Vincenta Rialle. Na przykładzie Lyonu i prowadzonego w nim programu „Evolution after COVID-19 of the Invisibility of Precarities” (ECO-VIP) autorzy analizują, jakie wyzwania dla polityki miejskiej (szczególnie w kontekście dużych miast) związane są z pogorszeniem sytuacji psychospołecznej grup wykluczonych. W artykule analizowana jest w sposób szczególny sytuacja osób bezrobotnych w wieku senioralnym (powyżej 50. roku życia).

Mamy nadzieję, że przedkładany Państwu wybór tekstów będzie skłaniał do lektury oraz przemyśleń, jak kształtować politykę miejską, uwzględniając „lekcje pandemiczne”, które spowodowały zmianę podejścia do: priorytetów polityki miejskiej, partycypacji społecznej, kapitału społecznego, przestrzeni wspólnych czy grup wykluczonych w mieście.

*Paulina Legutko-Kobus  
Maciej J. Nowak*



*Marcin Wajda*<sup>1</sup>

## Polityka miejska w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2021–2027: ewolucja czy rewolucja we wspieraniu rozwoju miast?

---

### Abstrakt

Polityka spójności istotnie wpływa na kształt inwestycji w miastach. Dotyczy to w szczególności państw kohezyjnych i tych, które nie mają znaczącej, własnej polityki rozwoju. W tekście zaprezentowano wyniki analizy dotyczące możliwości wsparcia miast i ich obszarów funkcjonalnych w perspektywie 2021–2027 na tle dotychczasowego podejścia Unii Europejskiej do rozwoju i rozwiązywania problemów obszarów miejskich. Należy podkreślić, że Unia Europejska w tym obszarze ma bogate doświadczenia sięgające inicjatywy URBAN Pilot Projects i URBAN. Przeanalizowano również wpływ pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie na możliwe wsparcie miast w perspektywie 2021–2027. Zaproponowane warunki i instrumenty wsparcia odniesiono także do potrzeb miast i wyzwań, przed którymi one stoją.

**Słowa kluczowe:** polityka miejska, Unia Europejska, polityka spójności, podejście zintegrowane, inicjatywa wspólnotowa URBAN

**Kody klasyfikacji JEL:** R51, R58, O18

---

<sup>1</sup> Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, e-mail: mwajda@sgh.waw.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3933-1371>

---

## Municipal policy in the new European financial framework 2021–2027: evolution or revolution in supporting cities development?

---

### Abstract

Cohesion policy has a significant influence on the form of investments in cities. This refers, in particular, to states that participate in cohesion policy and those that do not have a significant own development policy. The paper presents the results of the analysis of the possibilities to support towns and cities and their functional areas in the 2021–2027 financial framework in the context of the previous approach of the European Union to the development of urban areas and solving their problems. It is worth noting that the European Union has wide experience in this area, dating back to the URBAN Pilot Projects and URBAN initiatives. The author also analyses the influence of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on the potential support for cities in the 2021–2027 perspective. The proposed conditions and instruments were also referred to the needs of towns and cities and the challenges that they are currently facing.

**Keywords:** urban policy, European Union, cohesion policy, integrated approach, EU URBAN Community Initiative

**JEL Classification Codes:** R51, R58, O18

---

## Wstęp

Polityka spójności stanowi istotne źródło finansowania inwestycji w infrastrukturę i kapitał ludzki, w szczególności w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. i później. Jak wskazuje 8. Raport Kohezyjny, wydatki z polityki spójności stanowią 51–52% średnich inwestycji we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto, w żadnym państwie kohezyjnym, a także we Włoszech i Hiszpanii, nie ma finansowania ze środków państwowych polityki rozwoju o istotnym znaczeniu (KE, 2022a). Jak wskazuje Bank Światowy, w 2022 r. ponad 75% mieszkańców UE mieszkało w miastach. Wartość tego wskaźnika sukcesywnie rośnie z roku na rok i obecnie przekracza średnią dla świata, która wynosi 56% całej populacji (Bank Światowy, 2022). Polityka spójności jest więc istotnym źródłem finansowania potrzeb inwestycyjnych miast i regionów w dużej części UE, a miasta stanowią przestrzeń do życia trzech czwartych populacji Europejczyków. Oba te argumenty uzasadniają badanie polityki miejskiej finansowanej w ramach polityki spójności UE.

Celem artykułu jest analiza szeroko pojętych regulacji dotyczących polityki spójności w perspektywie finansowej 2021–2027, w kontekście dotychczasowych doświadczeń UE oraz potrzeb miast. Mając na uwadze cel pracy, sformułowano następujące pytania badawcze:

P1: Czy polityka miejska w perspektywie finansowej 2021–2027 jest kontynuacją dotychczasowego unijnego podejścia do rozwoju obszarów miejskich, czy w sposób istotny różni się od wcześniejszych działań?

P2: Czy planowane do wykorzystania instrumenty wsparcia miast są efektywnym narzędziem z punktu widzenia potrzeb miast?

Wspieranie miast w perspektywie 2021–2027 dotyczyć będzie inwestycji w obszarach zmian klimatycznych, demograficznych, inwestycji w ludzi, cyfryzacji, rewitalizacji, spójności wewnątrzmięskiej i wzmacniania współpracy miasto-wieś. Rolą polityki spójności w nowym okresie programowania będzie również zwiększenie odporności i zdolności reagowania na wstrząsy asymetryczne oraz zagrożenia egzogeniczne, a także przeciwdziałanie presji na demokrację i jej wartości. Jednak na politykę spójności w perspektywie 2021–2027 oddziaływać będą co najmniej trzy przełomowe czynniki. Po pierwsze, pandemia COVID-19, której społeczno-gospodarcze skutki ciągle odczuwamy, po drugie, wojna w Ukrainie, która spowodowała konieczność np. zwiększenia środków na rzecz pomocy migrantom czy przyspieszenia transformacji energetycznej w stronę „zielonej energii” i po trzecie, nadchodzący w Europie kryzys albo spowolnienie gospodarcze, które może spowodować konieczność przekierowania części zasobów finansowych na doraźne cele. Uwzględnienie tych czynników wydaje się niezbędne w procesie ewolucji wsparcia miast i budowania europejskiej polityki miejskiej.

Praca składa się z pięciu części: wstęp, początki wspierania obszarów miejskich, perspektywa finansowa 2007–2013 i 2014–2020, perspektywa finansowa 2021–2027, a także wnioski i rekomendacje.

## Początki wspierania rozwoju obszarów miejskich

Specjalne podejście UE do miast nie ma umocowania w traktatach. Podjęta w 1991 r. próba wzmocnienia kompetencji miast, poprzez odpowiednie umocowanie traktatowe, nie znalazła poparcia wśród państw członkowskich (Parkinson, 2005: 2). Dlatego też wspieranie obszarów miejskich w UE wynika z ich kluczowego znaczenia w generowaniu wzrostu gospodarczego oraz wzmacnianiu konkurencyjności (Atkinson, 2014: 3). Taka interpretacja jest podstawą wdrożenia inicjatyw Komisji Europejskiej na rzecz miast, takich jak URBAN (KE, 1994a).

Jednym z pierwszych działań związanych ze wspieraniem miast była oddolna inicjatywa Eurocities, której początki sięgają 1986 r. Inicjatywa ta polega na współpracy dużych miast europejskich, która koncentruje się na problemach miast, kwestiach politycznych z tym związanych i współpracy z instytucjami europejskimi. Do stowarzyszenia mogą przystąpić miasta, które liczą nie mniej niż 250 tys. mieszkańców. Obecnie Eurocities liczy ponad 200 członków z 38 państw. Pełnymi członkami mogą być tylko miasta z państw członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, pozostałe miasta mogą być „członkami stowarzyszonymi” (Eurocities, 2022). Była to pierwsza istotna inicjatywa na rzecz miast, która pokazała potrzebę specjalnego podejścia do obszarów zurbanizowanych i dała mocny sygnał przywódcom europejskim o potrzebie większego zaangażowania w sprawy miejskie.

Zwrócenie uwagi na większą potrzebę wspierania miast spowodowało uruchomienie przez Komisję Europejską w 1989 r. inicjatywy URBAN Pilot Projects (UPP). Była to pierwsza inicjatywa Komisji Europejskiej skierowana wyłącznie do obszarów miejskich. Podstawą jej wdrożenia był art. 10 Rozporządzenia Rady (EWG) nr 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., który stanowi, że Komisja może wdrażać działania pilotażowe, których celem będzie m.in. wsparcie działań innowacyjnych i wymiana wiedzy pomiędzy obszarami. Łącznie w latach 1989–1999 w ramach UPP wsparto 59 projektów na kwotę 164 mln EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (KE, 2000).

Projekty wspierane w ramach UPP koncentrowały się na:

- rozwoju gospodarczym obszarów, na których występowały problemy społeczne,
- działaniach prośrodowiskowych powiązanych z celami ekonomicznymi,
- rewitalizacji zabytkowych ośrodków,
- wzmacnianiu wykorzystania potencjału miast (KE, 1994b).

Projekty (po ocenie niezależnych ekspertów) były wybierane w wyniku bezpośrednich negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a miastami i państwami członkowskimi. Efektem wdrażania tych projektów było wsparcie nie tylko „infrastruktury twardej”, ale również powstanie „ośrodków usługowych” zapewniających różne informacje, porady i wsparcie dla lokalnej ludności i podmiotów gospodarczych. Po raz pierwszy inwestycje finansowane w ramach UPP pokazały wartość zintegrowanego podejścia w rozwiązywaniu problemów miast. Ponadto spowodowały przyciągnięcie innego finansowania publicznego i prywatnego na dany obszar. W rezultacie – jak stwierdza Komisja Europejska – projekty te stają się częścią długotrwałego procesu rewitalizacji obszarów problemowych (KE, 1998). W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż wypracowane na początku lat 90. wnioski i rekomendacje są widoczne w polityce spójności do dnia dzisiejszego. Podejście zintegrowane znajduje swoje odzwierciedlenie w zintegrowanych inwestycjach terytorialnych realizowanych w perspekty-

wach 2014–2020 i 2021–2027, a celem rewitalizacji jest przede wszystkim szerokie oddziaływanie na tkankę miejską, które spowoduje jej „ożywienie” społeczno-gospodarcze, a nie sama inwestycja w infrastrukturę. Rozwój zintegrowanych obszarów miejskich oznacza w perspektywie 2021–2027 promocję strategicznej wizji rozwoju tego obszaru, wspieranie integracji w różnych wymiarach i na różnych poziomach, wielopoziomowy system zarządzania oparty o zasadę partnerstwa, podejście skierowane na wyniki i integrację różnych źródeł finansowania (KE, 2020).

Problemy, które uwidoczniły się podczas wdrażania UPP, są również tożsame z problemami widocznymi dziś w obszarze wsparcia rozwoju miast. Jak wskazuje badanie ewaluacyjne, w projektach UPP (również w projektach URBAN) uwidocznił się problem koordynacji działań zintegrowanych. Choć działania zintegrowane – jak już wspomniano – zostały wysoko ocenione, to jednak zauważono trudności spowodowane zderzeniem kultur i interesów różnych podmiotów publicznych i prywatnych. Był to szczególnie widoczny problem w państwach, które posiadają niewielkie doświadczenie w zintegrowanej pracy administracji publicznej, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych (GHK, 2003). W konsekwencji doprowadziło to do trudności w koordynowaniu działań. Niemniej jednak UPP należy uznać za przełomową i innowacyjną inicjatywę, która nadała kształt polityce miejskiej UE.

Pozytywne doświadczenia pierwszej fazy UPP spowodowały, że 15 czerwca 1994 r. Komisja Europejska podjęła decyzję w sprawie uruchomienia inicjatywy wspólnotowej w obszarze polityki miejskiej (URBAN), która była wdrażana równolegle z II fazą UPP (1994–1999). Program był skierowany do miast/dzielnic, które miały problemy ekonomiczne i dostarczały niską jakość życia swoim mieszkańcom. Uzasadnieniem do korzystania z pomocy był wysoki poziom bezrobocia, niskie wykształcenie mieszkańców, wysoka przestępczość, niski standard mieszkaniowy, wysoki odsetek odbiorców świadczeń socjalnych, problemy społeczno-etniczne, degradacja środowiska, pogarszający się transport publiczny i słaba infrastruktura lokalna. Poprzez zintegrowaną interwencję program zakładał wsparcie powstawania przedsiębiorstw, poprawę infrastruktury, zapewnienie dostępu do odpowiednich szkoleń, a także działania na rzecz równości szans i udogodnień społecznych. Do wsparcia z inicjatywy URBAN kwalifikowały się nie tylko miasta powyżej 100 tys. mieszkańców (rozporządzenie dopuszczało również możliwość wsparcia mniejszych miast), ale także „aglomeracje miejskie” (KE, 1994a). Przepisy wprowadzające inicjatywę URBAN nie przewidywały jednak wsparcia obszarów funkcjonalnych miast, gdyż koncentrowały się na problemach społeczno-gospodarczych poszczególnych obszarów/dzielnic. Można to porównać do obecnie obowiązującego podejścia do rewitalizacji, które zakłada interwencję na obszarze zdegradowanym, wskazanym według ściśle określonych wskaźników społeczno-gospodarczych.

W ramach inicjatywy URBAN od lipca 1994 r. do końca 1999 r. udzielono wsparcia w kwocie 757 mln EUR w cenach bieżących (KE, 2022c). Należy podkreślić, że choć wsparcie było kierowane w pierwszej kolejności do miast i aglomeracji miejskich znajdujących się w regionach objętych celem pierwszym polityki spójności (wsparcie najsłabszych pod względem społeczno-gospodarczym regionów), to regulacje dopuszczały możliwość jego udzielenia w formie zarówno zwrotnej (granty), jak i bezzwrotnej (pożyczki). Wsparcie w formie zwrotnej rewitalizacji miast zostało wprowadzone na stałe do polityk europejskich i widoczne jest dzisiaj w formie inicjatywy JESSICA i JESSICA 2. Inicjatywa URBAN była więc przełomowa, jeżeli chodzi o formy wsparcia miast.

Zgodnie z ewaluacją inicjatywa URBAN zakończyła się sukcesem. Poza poprawą jakości infrastruktury i gospodarczego otoczenia wybranych miast, oznaczała również nową jakość lokalnych polityk. Wprowadzenie podejścia zintegrowanego było w wielu państwach innowacyjnym rozwiązaniem w kształtowaniu polityk miejskich (Parkinson, 2005: 22; Tofarides, 2018). Jednak pojawiają się również głosy przeciwnie wskazujące, że doświadczenia URBAN nie wpłynęły na trwałe wdrożenie podejścia zintegrowanego i powstanie odrębnych polityk miejskich w większości państw członkowskich (Swianiewicz, Atkinson i Baucz, 2011: 9–11; Atkinson 2001: 399–400).

Wdrażaniu URBAN towarzyszyły również inne wyzwania. Zaliczyć do nich można brak dostatecznego przeniesienia doświadczeń UPP w zakresie podejścia zintegrowanego do inicjatywy URBAN (część miast wspieranych w ramach URBAN wcześniej otrzymało wsparcie w ramach I fazy UPP). Jak podkreślono w raporcie ewaluacyjnym, choć był to jeden z priorytetów, to jednak inicjatywa URBAN była prostą koncepcją odpowiadającą bieżącym potrzebom (GHK, 2003). Komisja Europejska podkreśla, że realizowane projekty miały przede wszystkim charakter demonstracyjny dla innych miast z podobnymi problemami (KE, 2022c). Drugim obszarem niepowodzenia URBAN było niezrealizowanie celów w obszarze wspierania instytucjonalizacji wymiany doświadczeń, choć był to również jeden z celów inicjatywy. Główne działania zostały skoncentrowane na wdrażaniu projektów, a nie dzieleniu się wiedzą (GHK, 2003). Nie oznacza to jednak, że Wspólnota nie wspierała tego typu działań. Od 1989 r. inicjatywy Eurocities i Qec-ERAN były wspierane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach inicjatywy RECITE (Atkinson, 2014: 4).

Innym problemem obserwowanym już od uruchomienia inicjatywy UPP i URBAN jest brak koordynacji polityk europejskich w tym zakresie. Był to z jednej strony poważny problem we wdrażaniu, z drugiej jednak strony koordynacja działań była istotną wartością dodaną (Halpern, 2005: 710). Pierwsze wsparcie przekazane na rzecz miast było bardzo ograniczone tematycznie. Należy zwrócić uwagę, że wpływ na poli-

tykę miejską ma nie tylko rewitalizacja, ale również transport, wspieranie konkurencyjności i innowacji, czy inwestycje na rzecz środowiska. Szereg z tych działań było umocowanych w różnych instrumentach i inicjatywach, za które odpowiadały różne dyrekcje w Komisji Europejskiej. Stawiano więc zarzut, że wsparcie obszarów miejskich jest niespójne i nieskoordynowane (Parkinson, 2005: 4). Dotyczyło to koordynacji inicjatyw dedykowanych obszarom miejskim, takich jak UPP, URBAN, EMPLOYMENT (INTEGRA), Sustainable Cities Project, LIFE, The Commission's Telematics Applications Programme, RECITE I i II (informacje nt. tych inicjatyw dostępne są w raporcie rocznym UPP (KE, 1998)). Brak koordynacji działań niestety ciągle jest widoczny w różnych obszarach wdrażania polityki spójności (Bachtler et al., 2016: 2) oraz pomiędzy różnymi politykami europejskimi (np. dotacje na wspieranie inwestycji na obszarach rewitalizowanych, wdrażane w ramach inicjatywy URBAN zostały uznane przez Dyрекcję Generalną ds. Konkurencji (DG Competition) za niedozwoloną pomoc publiczną (Parkinson, 2005: 22)). Brak koordynacji widoczny był i jest również na szczeblu krajowym. Problemów miast nie uda się rozwiązać bez skoordynowanego działania wielu polityk publicznych. Inicjatywa URBAN wyraźnie to pokazała (Carpenter, 2006: 2160).

Po zakończeniu realizacji URBAN Komisja Europejska 28 kwietnia 2000 r. zdecydowała o kontynuowaniu tej inicjatywy pod nazwą URBAN II (2001–2006). Decyzja ta była wsparta przez Parlament Europejski, który domagał się większego zaadresowania spraw miejskich w politykach UE. Inicjatywa URBAN II została więc oficjalnie umocowana w rozporządzeniu ogólnym dotyczącym funduszy strukturalnych na lata 2000–2006. W stosunku do wcześniejszego okresu możliwe było wsparcie miast już od 10 000 mieszkańców. Inicjatywa URBAN II miała realizować dwa cele. Po pierwsze, miała za zadanie wspieranie przygotowania i wdrażania innowacyjnych strategii na rzecz zrównoważonej rewitalizacji gospodarczej i społecznej miast lub dzielnic miejskich znajdujących się w trudnej sytuacji w większych miastach. Drugim celem było wspieranie wymiany wiedzy i doświadczeń w odniesieniu do zrównoważonej rewitalizacji i rozwoju obszarów miejskich (EUR-LEX, 2022). W ramach drugiego celu URBAN II finansował program URBACT, który wspiera wymianę doświadczeń i wiedzy pomiędzy miastami. Program ten funkcjonuje nadal i finansowany jest z programu Interreg 2014–2020 (URBACT I–2002–2006; URBACT II–2007–2013; URBACT III–2014–2020).

Alokacja na inicjatywę URBAN II została ustalona na poziomie 700 mln EUR (w cenach z 1999 r.), przy alokacji na URBAN 900 mln EUR (w cenach z 1999 r.) (KE, 2000). W obu przypadkach alokacja pochodziła z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Polityka miejska staje się więc coraz mocniej widoczna w politykach i inicjatywach europejskich, co nie oznacza jednak, że alokacja na poszczególne

inicjatywy (nawet tak flagowe jak URBAN) rośnie. W perspektywie finansowej 2000–2006 obserwujemy zmniejszanie liczby inicjatyw z 13 obowiązujących w latach 1994–1999 do 4 (KE, 2000) oraz zwiększenie alokacji na politykę spójności – fundusze strukturalne w perspektywie 2000–2006 zwiększyły swój udział w budżecie UE z 30 do 33% (KE, 2022d). Wynika to z systematycznego wzmacniania roli polityki spójności w politykach europejskich.

## Wsparcie miast w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 i 2014–2020

Po 2006 r. Komisja Europejska nie zdecydowała się na kontynuowanie inicjatywy URBAN. Wynikało to z chęci włączenia doświadczeń inicjatywy do polityki spójności, a tym samym szerszej dostępności dobrych praktyk i kompleksowego rozwiązywania problemów miast, które wymagało szerokiej interwencji. Zostało to wprost zapisane w Rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W preambule podkreślono, że „wykorzystując doświadczenie i potencjał związany z inicjatywą wspólnotową URBAN, (...) należy wzmacniać zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez pełną integrację działań w tym obszarze w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR, zwracając szczególną uwagę na inicjatywy dotyczące rozwoju lokalnego i zatrudnienia wraz z towarzyszącym im potencjałem innowacyjnym” (UE, 2006: L 210/2). Doświadczenia inicjatywy URBAN zostały tym samym wdrożone do polityki spójności.

Jednak podejście zintegrowane w polityce spójności w perspektywie 2007–2013 zostało „rozmyte”. Problemy pojawiły się na poziomie definicji podejścia zintegrowanego i zachęt do jego stosowania. Podejście zintegrowane w ramach polityki spójności stało się bardziej teoretyczne niż praktyczne. Ponadto tylko kilka krajów zdecydowało się włączyć doświadczenia w podejściu zintegrowanym do krajowej polityki miejskiej (Swianiewicz, Atkinson, Baucz, 2011: 9–11). Należy jednak podkreślić, że rozporządzenie dotyczące polityki spójności wskazywało na korzyści wynikające ze stosowania podejścia zintegrowanego: „(...) EFRR może wspierać rozwój wspólnych, zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych w obszarach miejskich. Strategie te propagują zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez działania takie jak: przyspieszenie wzrostu gospodarczego, rekultywacja środowiska fizycznego, rewitalizacja obszarów przemysłowych, zachowanie i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, propagowanie przedsiębiorczości, roz-



wój lokalnego zatrudnienia oraz społeczności lokalnych, a także świadczenie usług na rzecz ludności z uwzględnieniem zmian struktur demograficznych” (UE, 2006: L 210/6). W przypadku wyodrębnienia osobnej osi priorytetowej możliwe było podniesienie dofinansowania o 15 p.p. Ponadto należy podkreślić, że polityka spójności w perspektywie 2007–2013 nie wymuszała podejścia zintegrowanego, a jedynie zachęcała do jego stosowania. Nie narzuca również minimalnej alokacji, jaką programy operacyjne powinny przeznaczyć na wymiar miejski. Należy więc zgodzić się m.in. z Swianiewiczem, Atkinson i Bauz (2011: 9–11), że doświadczenia inicjatywy URBAN oraz UPP zostały niewykorzystane i rozwiązania stały się bardziej teoretyczne niż praktyczne.

Nie oznacza to, że podejście zintegrowane nie było wykorzystywane wcale. Jak pokazują dane Komisji Europejskiej, w całej UE na kategorię nr 61: Zintegrowane projekty dla miast i obszarów wiejskich (*Integrated projects for urban and rural regeneration*), w części dotyczącej miast, alokowano ok. 7,6 mld EUR, co stanowi około 5,5% całej alokacji (KE, 2022e). Alokacja na rewitalizację obszarów miejskich była więc znacznie wyższa niż alokacja na inicjatywę URBAN czy UPP, a ponadto miasta mogły korzystać również z innych obszarów wsparcia. Włączenie polityki miejskiej do polityki spójności spowodowało więc wzrost środków przekazywanych na rzecz miast.

**Tabela 1. Kategoria wsparcia terytorium z polityki spójności 2007–2013**

Terytorium	Współfinansowanie Unii Europejskiej w mld EUR
Nie dotyczy	148 685,05
Obszar miejski	138 630,73
Obszar wiejski	54 617,89
Region peryferyjny	5 827,04
Obszar współpracy transgranicznej	5 494,26
Obszary słabo i bardzo słabo zaludnione	4 903,78
Wyspy	4 010,37
Góry	3 371,69
Obszar współpracy ponadnarodowej	1 751,16
Dawne granice zewnętrzne UE	1 136,35
Obszar współpracy międzyregionalnej	360,26
<b>Suma</b>	<b>368 788,56</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (2022e).

Jak pokazuje tabela 1, zawierająca dane z wybranych operacji w całej UE, obszary miejskie otrzymały prawie 37,5% wszystkich środków rozdysponowanych w ramach polityki spójności w perspektywie 2007–2013. Tak wysoka pozycja wydaje się oczywista ze względu na rolę, jaką pełnią miasta w rozwoju społeczno-gospodarczym

oraz ich potencjał. To na terenie miast koncentrują się przedsiębiorstwa, instytuty naukowo-badawcze, szkoły, szpitale czy urzędy. Kategoria „obszary miejskie” nie dotyczy więc projektów realizowanych tylko przez miasta, czy na rzecz zrównoważonego rozwoju miast, a wszystkich projektów realizowanych na tych obszarach. Należy więc podkreślić, że największymi beneficjentami polityki spójności w perspektywie 2007–2013 były „obszary miejskie”, a nie miasta.

Niewątpliwie przełomowy był nie tylko wzrost znaczenia wymiaru miejskiego w polityce spójności w perspektywie 2007–2013, ale również wprowadzenie zwrotnych form wsparcia na rewitalizację miast. W ramach tego przygotowano inicjatywę JESSICA, która była przeznaczona dla tego wsparcia. Jednak, jak pokazują dane Komisji Europejskiej, w ramach kategorii nr 61: Zintegrowane projekty dla miast i obszarów wiejskich, wsparcie zwrotne wynosiło zaledwie 231,96 mln EUR, z 10,49 mld EUR całkowitego wsparcia. Zdecydowana większość finansowania to wsparcie w formie grantów – 9,9 mld EUR (KE, 2022e). Należy podkreślić, że inicjatywa JESSICA nie ograniczała się tylko do kategorii nr 61, ale finansowała również inwestycje np. z obszaru efektywności energetycznej (termomodernizacji), jednak z punktu widzenia wykorzystania dorobku inicjatywy URBAN, kategoria nr 61 jest kluczowa. O ile więc samo wprowadzenie inicjatywy JESSICA do polityki spójności było przełomowe, o tyle jej rezultaty w perspektywie 2007–2013 ze względu na relatywnie niewielką skalę w obszarze rewitalizacji już nie. Szukając powodów takiego stanu rzeczy, należy wskazać na pilotażowy charakter tej inicjatywy w perspektywie 2007–2013.

Kolejna perspektywa finansowa 2014–2020 przyniosła dalsze zmiany we wsparciu miast z polityki spójności. Pierwsza istotna zmiana dotyczyła wsparcia obszarów funkcjonalnych miast. Wynikało to m.in. z reformy polityki spójności przygotowanej na bazie raportu F. Barca (2009), który wskazywał na konieczność zastosowania podejścia terytorialnego w polityce spójności. Podejście terytorialne powinno natomiast być oparte na funkcjonowaniu danej przestrzeni. Wykorzystanie podejścia zintegrowanego do rozwiązywania problemów miejskich zostało również ujęte w Agencji Terytorialnej UE do roku 2020, przyjętej w maju 2011 r. Jak wskazuje Szlachta (2019), na wykorzystanie polityki przestrzennej wpływ miał popyt na taką działalność interwencyjną ze strony decydentów oraz wprowadzenie Traktatem Lizbońskim kolejnego, obok spójności gospodarczej i społecznej, celu UE, jakim jest „spójność terytorialna”. W 2016 r. doszło do przyjęcia Paktu Amsterdamskiego ustanawiającego agendę miejską dla UE. Opierając się na Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, podkreślono znaczenie zintegrowanego podejścia obszarów miejskich. Podejście to ma wykraczać poza politykę sektorową i granice administracyjne, jest skierowane do wszystkich miast, niezależnie od ich wielkości oraz opiera się na współpracy na różnych poziomach (KE, 2020).

Dругa istotna zmiana dotyczyła wskazania, że na poziomie Umowy Partnerstwa należy zabezpieczyć co najmniej 5% środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, które będą przeznaczone na zintegrowane inwestycje na obszarach miejskich. Preambuła rozporządzenia 1301/2013 stanowiła, że: „w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich za konieczne uznaje się wspieranie zintegrowanych działań służących rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, przed jakimi stoją obszary miejskie, w tym miejskie obszary funkcjonalne, oraz wspieranie powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi. Zasady wyboru obszarów miejskich, na których mają być realizowane zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, oraz szacunkowe kwoty przeznaczone na te działania należy określić w umowie partnerstwa, przeznaczając na ten cel na szczeblu krajowym co najmniej 5% środków z EFRR. O zakresie uprawnień przekazanych władzom miejskim powinna decydować instytucja zarządzająca w wyniku konsultacji z władzami miejskimi” (UE 2013a: 347/291). Poza wsparciem w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych regulacje dopuszczają również możliwość realizacji Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS) na obszarach miejskich, finansowanej z funduszy strukturalnych.

Kolejna zmiana dotyczyła rozszerzenia możliwości finansowania zintegrowanej polityki miejskiej ze środków Wspólnej Polityki Rolnej. Jak wskazuje preambuła do Rozporządzenia 1303/2013: „Jeżeli strategia rozwoju terytorialnego lub strategia rozwoju obszarów miejskich wymaga zintegrowanego podejścia, (...) powinna istnieć możliwość, by działania wspierane z funduszy mogące otrzymać dodatkowe wsparcie finansowe z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) lub Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) przeprowadzane były w formie zintegrowanej inwestycji terytorialnej w ramach programu lub programów” (UE, 2013b: 347/325). Próba koordynacji wsparcia pomiędzy Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi nie była ograniczona tylko do wsparcia obszarów miejskich, ale była ogólną zasadą widoczną w perspektywie 2014–2020 (UE, 2022f). Problemy z koordynacją różnych funduszy unijnych były już zauważone przy wdrażaniu inicjatywy URBAN.

Ponadto rozporządzenie ogólne w art. 8 wprowadzało możliwość finansowania badań i projektów pilotażowych, „mające na celu zidentyfikowanie lub przetestowanie nowych rozwiązań odnoszących się do zagadnień zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, istotnych na poziomie Unii” (UE, 2013a: 347/296), a także w art. 9 wsparcie sieci rozwoju obszarów miejskich. Warto zwrócić uwagę, że tego typu instrumenty mają swoje źródło we wcześniejszych inicjatywach, jak UPP i URBAN.

Bardziej szczegółowe dane, niż w przypadku perspektywy 2007–2013, prezentuje tabela 2 w odniesieniu do perspektywy 2014–2020. Łączna alokacja, jaką mają otrzymać obszary miejskie, to 123,6 mld EUR, z czego zdecydowanie więcej, bo aż 76,7 mld EUR ma trafić do dużych ośrodków miejskich. Tak jak w perspektywie finansowej 2007–2013 obszary miejskie pozostają głównymi beneficjentami wsparcia z polityki spójności.

**Tabela 2. Kategoria wsparcia terytorium z polityki spójności 2014–2020**

Terytorium	Współfinansowanie Unii Europejskiej w mld EUR
Nie dotyczy	237,21
Duże obszary miejskie (gęsto zaludnione > 50 000 mieszkańców)	76,79
Małe obszary miejskie (średnia gęstość > 5 000 mieszkańców)	46,81
Obszary wiejskie (słabo zaludnione)	35,29
Współpraca w ramach krajowych lub regionalnych obszarów programowych	1,69
Obszar współpracy makroregionalnej	1,61
Współpraca transnarodowa – Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	0,24
<b>Suma</b>	<b>399,64</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (2022 g).

W perspektywie finansowej 2014–2020 inicjatywa JESSICA była kontynuowana. Jednak alokacja, jaką przeznaczono na cel „włączenie społeczne” w formule zwrotnej, w którym mieści się również rewitalizacja, to zaledwie 251 mln EUR, wdrażane w ramach 19 programów operacyjnych w całej UE (KE, 2022h). Niewątpliwie świadczy to o ograniczonym powodzeniu finansowania rewitalizacji miejskich obszarów zdegradowanych za pomocą instrumentów zwrotnych.

## Wsparcie miast w perspektywie finansowej 2021–2027

W perspektywie finansowej 2021–2027 kontynuowane będzie wsparcie w formie zintegrowanego podejścia terytorialnego. Jak pokazują dane Komisji Europejskiej, na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w perspektywie 2014–2020 przeznaczono 8% alokacji EFRR (rozporządzenie wskazywało co najmniej 5% (KE, 2021a)). Zapewne również z tego powodu zwiększono w perspektywie 2021–2027 minimalną alokację na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich do 8% alokacji EFRR. Co jest nowością, środki te mogą być wykorzystane tylko w ramach trzech – zaproponowanych w rozporządzeniu – instrumentów terytorialnych: zintegrowanych inwestycji terytorialnych, rozwoju lokalnego kierowanego przez spo-

łączność oraz innych instrumentów terytorialnych, do których wliczono również rewitalizację. Podejście zintegrowane ma na celu rozwiązanie problemów gospodarczych, demograficznych, środowiskowych i społecznych. Podkreślono również, że „szczególną uwagę zwraca się na sprostanie wyzwaniom środowiskowym i klimatycznym, w szczególności na transformację w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu do 2050 r., na wykorzystanie potencjału technologii cyfrowych do celów innowacji oraz na wspieranie rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych” (KE, 2021b: L 231/79). Ponadto regulacje podkreślają, że podejście zintegrowane powinno uwzględniać powiązania pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, wskazując na potrzebę współpracy miasta i obszaru funkcjonalnego.

Podkreślenie problemów, z którymi mierzą się miasta i ich obszary funkcjonalne znajduje swoje odzwierciedlenie we wskazaniu odpowiednich zapisów w trzech celach szczegółowych:

- 2 (vii) Wzmacnianie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczanie wszelkich rodzajów zanieczyszczenia.
- 2 (viii) Wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej.
- 5 (i) Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich.

Wskazanie w celach szczegółowych obszarów miejskich jest niewątpliwie sygnałem, że UE chce w mocniejszy sposób zaadresować wsparcie na ich rzecz. Świadczy o tym również zwiększenie alokacji na ten cel do co najmniej 8% EFRR. Takie podejście wynika niewątpliwie z koncentracji zjawisk w miastach i potencjału do rozwiązywania problemów, jaki niosą obszary funkcjonalne miast. Jednak, jak wskazuje opracowanie Zespołu doradczego do spraw kryzysu klimatycznego przy prezesie Polskiej Akademii Nauk (PAN) na temat zagrożeń miast wobec kryzysu klimatycznego (PAN, 2021), miasta powinny podejmować działania zarówno mitygacyjne, jak i adaptacyjne. Do tych pierwszych zaliczyć należy ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> i innych gazów cieplarnianych. Jednak, np. cele szczegółowe dotyczące wspierania efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych (i), a także wspierania odnawialnych źródeł energii (iii), nie wskazują tak jak wcześniej wymienione cele na kluczowe znaczenie miast. Miasta mogą oczywiście korzystać z tych środków, jednak z punktu widzenia rozporządzenia nie ma tu żadnej preferencji, która by ułatwiała wdrażanie podejścia zintegrowanego. Podobną sytuację mamy w innych obszarach wskazanych w dokumencie PAN tj. gospodarki o obiegu zamkniętym czy zarządzaniu odpadami. Ustanowienie specjalnej preferencji dla miast jest możliwe

z poziomu państwa członkowskiego (zapisy w Umowie Partnerstwa, kryteria wyboru operacji, adresowane konkursy, itp.).

Wdrożenie „Europejskiego Zielonego Ładu” ma również wpływ na politykę miejską w perspektywie 2021–2027. Ustalenie koncentracji tematycznej dla Celu Polityki 2, na poziomie co najmniej 30%, oznacza wzmocnienie dotychczasowych działań, które realizowane były przez miasta. Do takich przykładów zaliczyć można wsparcie zrównoważonej mobilności miejskiej, które dostępne było już w perspektywie 2014–2020. Poszerzone zostały również dotychczasowe obszary wsparcia dla miast, np. wsparcie zielonej i błękitnej infrastruktury. „Europejski Zielony Ład” wzmacnia więc miasta w polityce spójności UE.

W perspektywie 2021–2027 po raz kolejny wskazana jest potrzeba finansowania podejścia zintegrowanego na rzecz obszarów miejskich w ramach różnych polityk europejskich. Jak stanowi rozporządzenie: „Strategie terytorialne powinny móc również korzystać z wielofunduszowego i zintegrowanego podejścia obejmującego EFRR, EFS+, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA) i EFRROW” (KE, 2021b: 231/68). Potrzeba zapewnienia większej koordynacji to ciągle wyzwanie dla Wspólnoty.

Z pewnością Komisja Europejska będzie dążyła również do zwiększenia alokacji na instrumenty finansowe, w tym na inicjatywę JESSICA. Nie oznacza to jednak, że ta inicjatywa staje się coraz bardziej popularna. Wynika to z ogólnego faktu zwiększania udziału instrumentów zwrotnych w polityce spójności. Szczegóły w tym zakresie znane będą po zatwierdzeniu programów operacyjnych.

## Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzona analiza pozwala wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze – co oczywiste, ale warte podkreślenia – polityka spójności to pojęcie szersze niż polityka miejska. Traktatowym celem funduszy strukturalnych, wynikającym z art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna na poziomie regionalnym. Nie ma więc możliwości, aby polityka spójności była skierowana wyłącznie do obszarów miejskich.

Niewątpliwie polityka miejska zyskuje na znaczeniu w Europie od końca lat 80. Wdrożenie UPP, a później URBAN świadczy o dostrzeżeniu potrzeby specjalnego podejścia do miast. Jednak wydaje się, że nie chodzi tu o wszystkie miasta. To specjalne podejście wynika z widocznej od 1990 r. w UE metropolizacji. Jest to nowy podział funkcjonalny, który zastąpił dotychczasowy podział miasto-wieś (Gorzelać, 2018: 176). Ograniczona alokacja polityki spójności na obszary miejskie oraz zło-

żoność takich instrumentów jak zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) wydaje się potwierdzać, że w pierwszej kolejności wsparcie powinny otrzymać metropolie. Decyzję o zintegrowanym wsparciu dla miast innych niż metropolie pozostawiono w regulacjach 2014–2020 i 2021–2027 do decyzji na poziomie państwa członkowskiego (w przypadku Polski w perspektywie 2014–2020 i 2021–2027 są to miasta średnie, tracące funkcje społeczno-gospodarcze, określone w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030).

Początkowo wsparcie dla miast ograniczało się tylko do ich granic administracyjnych, jednak raport przygotowany przez F. Barca (2009) zmienił to podejście. Wprowadzenie podejścia terytorialnego spowodowało włączenie do polityki miejskiej obszarów funkcjonalnych miast. Wiązało się to z koniecznością przygotowania strategii ponadlokalnej, czyli zdecydowanie szerszej niż w przypadku inicjatywy URBAN (Tosics, 2016: 286). Obecnie doświadczenia inicjatywy UPP i URBAN są bardziej widoczne w rewitalizacji niż zintegrowanych inwestycjach terytorialnych.

Obszar funkcjonalny można zdefiniować jako „odzwierciedlenie istotnych powiązań przestrzennych, stanowiące o charakterze, dynamice i możliwościach rozwoju danego terytorium” (Dziemianowicz, Tarnacki, Gano, 2017: 105). Włączenie pojęcia obszaru funkcjonalnego do polityki spójności pozwoliło na podkreślenie potrzeby wzmocnienia relacji miasto-wieś, co niewątpliwie jest istotną kwestią polityczną w UE. Była to znacząca zmiana, która poszerzała interwencję i nadała jej nowy wymiar.

Jednak włączenie miejskich obszarów funkcjonalnych do wsparcia nie rozwiązało głównych problemów, które uwidoczniły się już podczas wdrażania inicjatywy URBAN. Przede wszystkim była to kwestia realizacji podejścia zintegrowanego. Polityka spójności, choć promuje podejście zintegrowane, to jednak nie sprzyja jego realizacji, o czym pisał m.in. Swianiewicz i in. (2011: 9–11). Choć od perspektywy 2007–2013 sytuacja się zmieniła, to jednak zarzut ten wydaje się ciągle aktualny. Jak wskazuje Churski, występują poważne ograniczenia w operacjonalizacji koncepcji polityki regionalnej zintegrowanej terytorialnie w perspektywie 2014–2020, które uzasadniają poszukiwanie nowych rozwiązań w tym zakresie (Churski, 2018: 44). W wielu przypadkach wydaje się, że zintegrowane podejście terytorialne jest wymuszone regulacjami unijnymi. Taki wniosek jest zgodny z wynikami badań, które wskazują, że wdrożenie ZIT jest wypadkową „nacisków” Komisji Europejskiej i chęci skorzystania z dostępnej alokacji przez potencjalnych beneficjentów (van der Zwet, Miller, Gross, 2014: 42). Wdrażanie podejścia zintegrowanego na obszarach miejskich mogłoby być zmienione poprzez położenie horyzontalnego nacisku w polityce spójności na politykę miejską. Jednak uprzywilejowana pozycja miast we wszystkich obszarach polityki spójności wymagałaby uznania nadrzędności polityki miejskiej nad pozostałymi politykami. To jednak wydaje się obecnie niemożliwe politycznie i traktatowo.

Odpowiadając więc na postawione pytanie w tytule oraz uszczegółowione pytania badawcze, należy stwierdzić, że wymiar miejski widoczny w perspektywie 2021–2027 – jak pokazano to w tekście – jest wynikiem procesu ewolucji polityki spójności od perspektywy 2007–2013. Ewolucja ta opiera się na doświadczeniach sięgających lat 80. Nie zawsze jednak udało się wdrożyć rozwiązania, które wzmacniałyby politykę miejską. Jest to zapewne wynikiem politycznej gry interesów pomiędzy miastami i obszarami pozamiejskimi. Jednak większość rozwiązań dla miast została wdrożona we wcześniejszych perspektywach finansowych. Co istotne, wsparcie miast w ramach polityki spójności nie zostało zaburzone w wyniku pandemii czy wojny w Ukrainie. Budowanie odporności europejskiej gospodarki czy wsparcie migrantów w perspektywie 2021–2027 nie odbyło się kosztem polityki miejskiej. Zostało to wskazane jako dodatkowe cele szczegółowe polityki spójności. Kształt regulacji na lata 2021–2027 wzmacnia więc rozwiązania i instrumenty, które były obecne wcześniej. Można powiedzieć, że polityka miejska jest z perspektywy na perspektywę coraz mocniej widoczna w polityce spójności. Odeszła ona od podziałów administracyjnych na rzecz obszarów funkcjonalnych, a podejście terytorialne jest coraz szerzej wykorzystywane. Nie jest ona jednak nadrzędna nad innymi politykami. Wniosek ten jest zgodny z innymi badaniami (Atkinson 2014: 2). Możliwość wzmocnienia polityki miejskiej – w zakresie, w jakim jest to zgodne z Traktatem i rozporządzeniami – w polityce spójności została pozostawiona państwom członkowskim. Należy również pamiętać, że rozwiązanie problemów miast jest możliwe tylko przy wykorzystaniu makrokomplementarności polityki (Carpenter, 2005: 2160). Zgodnie z zasadą subsydiarności środki europejskie pomagają rozwiązywać problemy społeczno-gospodarcze.

## Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

## Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.



## Podziękowania

Autor dziękuje Pani dr Paulinie Sikorskiej za wszelkie wskazówki, komentarze i uwagi do roboczej wersji tekstu.

## Bibliografia

- Atkinson, R. (2001). The emerging urban agenda and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy?, *European Planning Studies*, 9(3), 385–406.
- Atkinson R. (2014), The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects. Referat przedstawiony na warsztatach RSA pt. „The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014–2020”. Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.
- Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., Muravska, T. (2016). Introduction: Reassessing the performance and direction of EU Cohesion Policy in 2014–20. W: *EU Cohesion Policy* (1–8), J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (Eds.). London: Routledge.
- Bank Światowy (2022). *Urban population (% of total population) – European Union*, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2021&locations=EU&start=1960&view=chart> (dostęp: 15.09.2022).
- Barca, F. (2009). An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en) (dostęp: 15.09.2022).
- Carpenter, J. (2006). Addressing Europe’s urban challenges: lessons from the EU URBAN Community Initiative. *Urban Studies*, 43(12): 2145–2162.
- Churski, P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 41: 31–50. DOI: 10.14746/rrpr.2018.41.04.
- Dziemianowicz, W., Gano, K., Tarnacki, J. (2017). Obszary Strategicznej Interwencji – w kierunku modyfikacji i usprawnienia terytorialnego wymiaru polityki regionalnej. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 268: 101–117.
- UE (Unia Europejska) (2006). *Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999*.
- UE (Unia Europejska) (2013a). *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*.

- UE (Unia Europejska) (2013b). *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 uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.*
- EUR-LEX (2022). *URBAN II*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:g24209> (dostęp: 18.09.2022).
- Eurocities (2022). *About us*, <https://eurocities.eu/about-us/> (dostęp: 17.09.2022).
- GHK (2003). *Ex-post Evaluation Urban Community Initiative (1994-1999): Final Report*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban\\_expost\\_evaluation\\_9499\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_evaluation_9499_en.pdf) (dostęp: 17.09.2022).
- Gorzelał, G. (2018). „Twarde” i „miękkie” metody badania struktur regionalnych. W: *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej* (173–184), P. Churski (red.). Warszawa: PAN.
- Halpern, C. (2005). Institutional change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994–99. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(5): 697–713.
- KE (Komisja Europejska) (1994a). *Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a Community initiative concerning urban area*, C 180/02-1994-07-01.
- KE (Komisja Europejska) (1994b). *Urban pilot projects*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5c0f94c-d1b8-11e6-ad7c-01aa75ed71a1> (dostęp: 17.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (1998). *Projects pilotes urbains: Rapport annuel 1996*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18fe4182-08e8-4920-acb3-2b9067d08990/language-fr/format-PDF/source-search> (dostęp: 17.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2000). *Communication from the Commission to the Member States of 28 April 2000 laying down guidelines for a Community initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN II)* (2000/C 141/04).
- KE (Komisja Europejska) (2020). *Strategie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich – podręcznik*, [https://urban.jrc.ec.europa.eu/urbanstrategies/static/data/pdf/PL\\_PODR%C4%98CZNIK%20STRATEGIE%20ZR%C3%93WNOWA%C5%BBONEGO%20ROZWOJU%20OBSZAR%C3%93W%20MIEJSKICH.pdf](https://urban.jrc.ec.europa.eu/urbanstrategies/static/data/pdf/PL_PODR%C4%98CZNIK%20STRATEGIE%20ZR%C3%93WNOWA%C5%BBONEGO%20ROZWOJU%20OBSZAR%C3%93W%20MIEJSKICH.pdf) (dostęp: 15.01.2023).
- KE (Komisja Europejska) (2021a). *The Urban Dimension of Cohesion Policy 2021–2027*, prezentacja Komisji Europejskiej z dn. 28.04.2021 r., [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/EC%20DG%20REGIO\\_Pia%20Laurila.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/EC%20DG%20REGIO_Pia%20Laurila.pdf) (dostęp: 21.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2021b). *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.*
- KE (Komisja Europejska) (2022a). *Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/cohesion-report/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/) (dostęp: 17.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022b). *2021–2027 EU cohesion policy + JTF budget initial allocations*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2021-2027-Finances/2021-2027-EU-cohesion-policy-JTF-budget-initial-al/v7xe-nn2c> (dostęp: 11.09.2022).

- KE (Komisja Europejska) (2022c). *Community initiative concerning urban areas (URBAN), 1994–1999*, <https://cordis.europa.eu/programme/id/REG-URBAN/pl> (dostęp: 11.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022d). *History of regional policy*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/history/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/) (dostęp: 18.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022e). *2007–2013 Cohesion categorisation raw data (from closure reports)*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013-Categorisation/2007-2013-Cohesion-categorisation-raw-data-from-cl/qt3c-wiyg> (dostęp: 19.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022f). *Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/110/drugi-filar-wpr-polityka-rozwoju-obszarow-wiejskich> (dostęp: 20.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022g). *ESIF 2014–2020 categorisation ERDF-ESF-CF – planned*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Categorisation/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF-planned/9fpg-67a4> (dostęp: 20.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022h). *ESIF 2014–2020 Financial Instruments Implementation (Finances)*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Financial-instruments-Implementatio/dcsc-7x87> (dostęp: 20.09.2022).
- Parkinson, M. (2005). Urban policy in Europe: where have we been and where are we going? W: *European Metropolitan Governance: Cities in Europe – Europe in the Cities* (7–32), E. Antalovsky, J.S. Dangschat, M. Parkinson (eds.). Vienna: Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.
- Swianiewicz, P., Atkinson, R. Baucz, A. (2011). *Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013*. Report prepared at the request of the Polish EU Presidency. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Szlachta, J. (2019). Wyzwania agendy terytorialnej Unii Europejskiej do roku 2030. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 273: 7–18.
- Tofarides, M. (2018). *Urban policy in the European Union: a multi-level gatekeeper system*. London: Routledge.
- Tosics I. (2016). Integrated territorial investment: A missed opportunity? W: *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction* (284–296), J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy (Eds.). London: Routledge.
- van der Zwet, A., Miller, S., Gross, F. (2014). A First Stock Take: Integrated Territorial Approaches in Cohesion Policy 2014–20, [http://www.eprc-strath.eu/uploads/iqnet/downloads/IQ-Net\\_Reports\\_\(Public\)/ThematicPaper35\(2\).pdf](http://www.eprc-strath.eu/uploads/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports_(Public)/ThematicPaper35(2).pdf) (dostęp: 20.09.2022).



*Piotr Maleszyk*<sup>1</sup>

## Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem – pierwsze doświadczenia i oceny

---

### Abstrakt

Celem artykułu jest ocena procesu tworzenia i zawartości strategii rozwoju miast w kontekście założeń reformy systemu zarządzania rozwojem z 2020 r. oraz rekomendacji zawartych w literaturze. Ocena koncentruje się na dwóch aspektach: integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz systemie wdrażania strategii. Analizą objęto cztery miasta wojewódzkie, które jako pierwsze uchwałyły nowe strategie: Gorzów Wielkopolski, Łódź, Białystok i Lublin. Realizacji celu badawczego służył przegląd strategii oraz wywiady z osobami odpowiedzialnymi za tworzenie strategii. Wyniki badań potwierdzają, że postulat integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego okazał się trudny w realizacji, a zmiany legislacyjne nie doprowadziły do przezwyciężenia dysfunkcji planowania rozwoju. W systemach wdrażania strategii pozytywnie oceniono założenia monitorowania i ewaluacji, więcej zastrzeżeń wzbudził instytucjonalny system wdrażania. W artykule omówiono motywacje samorządów wyjaśniające ich podejście do strategii terytorialnych, wskazano dobre praktyki i rekomendacje dla polityki rozwoju oraz zaprezentowano oceny zmian legislacyjnych formułowane przez przedstawicieli miast.

**Słowa kluczowe:** strategie rozwoju miast, planowanie rozwoju terytorialnego, polityka rozwoju, planowanie strategiczne, samorząd terytorialny

**Kody klasyfikacji JEL:** O21, P11, R58

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Ekonomiczny, e-mail: piotr.maleszyk@poczta.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6792-8693>

---

## Urban development strategies after the reform of the development management system: preliminary experiences and considerations

---

### Abstract

The article aims to evaluate the process of creation and the content of urban development strategies of Polish cities in the context of the premises of the reform of the development management system in 2020 and recommendations from the literature. The evaluation focuses on two aspects: integration of socio-economic and spatial development planning, and the implementation scheme. The analysis covered four regional capitals that have adopted new strategies: Gorzów Wielkopolski, Łódź, Białystok, and Lublin. The research was pursued by reviewing strategies and interviewing individuals responsible for creating the strategy. The findings confirm that the goal of integration of socio-economic and spatial development planning has proved difficult to accomplish, and legislative changes have failed to overcome the dysfunction of development planning in Poland. Considering implementation schemes, the approach to monitoring and evaluation was appreciated, while institutional implementation systems raised some issues. The article offers some explanations of local governments' attitudes to strategic planning, highlights best practices and advice for development policies, and presents city representatives' views on legislative changes.

**Keywords:** urban development strategies, territorial development planning, public participation, development policy, strategic planning, local government

**JEL Classification Codes:** O21, P11, R58

---

## Wprowadzenie

Proces tworzenia strategii rozwoju terytorialnego, zakres oraz rola tego dokumentu uległy istotnej zmianie w następstwie nowelizacji ustaw określających zasady prowadzenia polityki rozwoju (*Ustawa o zmianie...*, 2020), obowiązującej od listopada 2020 roku, a stanowiącej pierwszy etap reformy zarządzania rozwojem terytorialnym w Polsce. Ważnym celem tej reformy miało być silniejsze zintegrowanie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, które należy postrzegać w szerszym kontekście terytorializacji europejskiej polityki rozwoju regionalnego. Nowe regulacje określiły strukturę dokumentu, wprowadzając do niej obligatoryjne elementy planowania przestrzennego oraz system realizacji strategii, określiły także wymagania w zakresie konsultacji dokumentu oraz ustanowiły obowiązek przeprowadzenia ewaluacji strategii przed jej przyjęciem. Reformie tej towarzyszy ożywiona dyskusja w środowisku naukowym i samorządowym – wprowadzane zmiany adresują już potrzebę integracji zarządzania rozwojem terytorialnym w Polsce, zrodziły jednak

wiele trudności i wątpliwości. Zmiana przepisów nastąpiła w trakcie procesu strategicznego – który w dużych miastach trwa z reguły około dwóch lat, niektóre zapisy ustawy wzbudzały wątpliwości, a prace nad strategiami województw i Krajową Polityką Miejską 2030 (MFPR, 2022) były prowadzone równoległe.

Celem artykułu jest ocena procesu tworzenia oraz zawartości strategii rozwoju miast w kontekście założeń reformy systemu zarządzania rozwojem w Polsce oraz rekomendacji formułowanych w literaturze przedmiotu. Analizą objęto cztery miasta wojewódzkie: Gorzów Wielkopolski, Łódź, Białystok i Lublin, w których do końca marca 2022 r. uchwalono nowe dokumenty strategiczne (UMB, 2021; UMGW, 2021; UMŁ, 2021; UML, 2022). Ocena strategii i procesów ich opracowania koncentruje się na dwóch aspektach, uznanych za najbardziej wymagające dla samorządów w trakcie obserwacji uczestniczącej autora. Są to:

1. sposób realizacji postulatu silniejszego zintegrowania planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego;
2. system wdrażania strategii – zarówno w kontekście nowych regulacji, jak i krytyki planowania strategicznego formułowanej w literaturze.

Wykorzystanymi metodami badawczymi są: przegląd strategii samorządowych, przegląd literatury i ustaw oraz badania jakościowe: cztery indywidualne wywiady pogłębione, przeprowadzone ze wskazanymi przez samorządy osobami odpowiedzialnymi za tworzenie strategii (dyrektorami lub głównymi specjalistami w urzędach każdego z analizowanych miast), zrealizowane w III kwartale 2022 roku.

Dalsza część artykułu składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiony zostanie kontekst badawczy – najpierw główne postulaty w zakresie tworzenia strategii rozwoju terytorialnego i zarządzania miastem formułowane w literaturze, a następnie najważniejsze zmiany legislacyjne określające zasady prowadzenia polityki rozwoju przez samorządy gminne. W drugiej, zasadniczej części zaprezentowano wyniki analizy strategii miast i procesów ich tworzenia w dwóch opisanych wymiarach. Analizie towarzyszy dyskusja, na którą składają się oceny realizacji założeń reformy zarządzania rozwojem i dojrzałości zarządzania strategicznego w świetle postulatów formułowanych w literaturze przedmiotu, jak również identyfikacja dobrych praktyk i sformułowanie rekomendacji w zakresie pożądanego standardu strategii rozwoju miast. Ostatnia część zawiera kluczowe wnioski i uwagi końcowe.

## Kontekst badawczy

### Przegląd literatury

Literatura obejmująca oceny planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej jest bogata i dobrze odzwierciedla ewolucję zarządzania strategicznego w Polsce. Przed reformą administracyjną z 1999 roku większość polskich gmin miała opracowaną strategię rozwoju (por. Gorzelak i Kozak, 2012: 124), a opis doświadczeń zarządzania rozwojem lokalnym zawierają np. prace Nowińskiej (1997) czy Broła (1998). Kolejny etap ewolucji planowania strategicznego wiązał się z pracami nad tworzeniem strategii rozwoju regionalnego dla nowych 16 województw, motywowanymi możliwością sięgnięcia po środki europejskie, a rozpoczętymi pod koniec lat 1990. Doświadczenia tego okresu zostały dobrze podsumowane w publikacjach Klasika (2000), Gorzelaka i Jałowieckiego (2000, 2001) oraz Żubera (2000). W okresie tuż przed akcesją i po akcesji liczba regionalnych i lokalnych strategii i planów gwałtownie rosła, przy czym strategię podporządkowano pozyskaniu i wydawaniu środków unijnych, a same dokumenty w wielu przypadkach okazały się schematyczne i obejmowały szeroko zdefiniowane cele pozwalające na uzasadnienie niemal każdej alokacji o środki zewnętrzne (Swianiewicz, 2011; Gorzelak i Kozak, 2012). Ocena metodologii tworzenia strategii czy ich zakresu przedmiotowego (pola strategii) zdecydowanie wykracza poza ramy tego artykułu, natomiast w kontekście przyjętych założeń badawczych uwagę warto skoncentrować na dwóch aspektach analizowanych w artykule. Ze względu na chronologię zainteresowania tymi zagadnieniami w literaturze najpierw omówiony zostanie system wdrażania strategii, a następnie kwestia integracji zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym z planowaniem przestrzennym.

Analizy doświadczeń samorządów po reformie administracyjnej ukazywały, że konsekwentne wdrażanie strategii okazało się znacznie trudniejszym zadaniem od opracowania strategii rozwoju. Analizując strategię rozwoju regionalnego nowych 16 województw, Żuber (2000) oraz Gorzelak i Jałowiecki (2001) jako często występującą słabość strategii wskazywali na mało konkretne propozycje monitorowania realizacji celów strategii lub ich zupełny brak. Na podstawie badań miast województwa śląskiego Czornik (2003: 41) stwierdziła, że ich władze nie przywiązywały znaczącej wagi do pomiaru rzeczywistych efektów strategii rozwoju. Jeszcze dalej idącą ocenę sformułował Sztando (2008: 201) wskazując, że często dokument ten niezwłocznie po uchwaleniu przestaje pełnić jakąkolwiek rolę w działaniach władz – jest co najwyżej używany w celach promocyjnych lub jako załącznik we wnioskach o środki pomocowe. Podobną opinię sformułował także Swianiewicz (2011). Doświadczenia



Herbsta (2019) potwierdzają, że liczne bariery uniemożliwiający wdrażanie strategii dotyczą nawet największych miast, o – jak mogłoby się wydawać – dużej dojrzałości w zakresie planowania strategicznego. W tym kontekście nie powinna dziwić opinia Kudłacza (2008: 146), który mechanizm realizacji uznaje za jeden z najtrudniejszych do opracowania fragmentów strategii. Skuteczne wdrażanie strategii wymaga monitorowania realizacji działań, ewaluacji ich efektów i oceny adekwatności zapisanych w strategii celów i działań do zmieniających się warunków (por. Czornik, 2003; Olejniczak, 2012). Realizacji strategii sprzyja procedura wdrażania strategii, określająca zarówno mechanizmy oceny i selekcji projektów (w tym ich zgodności z celami strategii), jak i podmioty odpowiedzialne za wdrażanie celów i programów, a także adekwatna alokacja zasobów ludzkich i finansowych. Efektywny system wdrażania może wymagać dostosowań organizacyjnych, np. powołania nowych komórek organizacyjnych lub stworzenia mechanizmów koordynacji i współpracy komórek istniejących, co powinno być dokonane niezwłocznie po uchwaleniu strategii (por. Czornik, 2003; Sztando, 2010). W tym kontekście interesujące okazują się wyniki badania ankietowego samorządów miast na prawach powiatu zrealizowanego przez Musioł-Urbańczyk i Sorychtę-Wojczyk (2017), w których najważniejszymi wewnętrznymi barierami implementacji strategii przez samorządy był brak utożsamiania się ze strategią i związany z tym opór wobec wprowadzanych zmian oraz brak powiązań strategii z faktycznymi możliwościami finansowymi, kadrowymi czy rzeczowymi ich wdrażania.

Ważną częścią procedury wdrażania celów strategicznych jest system finansowania. Specyfiką strategii średniookresowych przygotowywanych w polskich samorządach jest ich podporządkowanie aplikacji o środki zewnętrzne. Adaptując się do uwarunkowań finansowych, samorządy preferują strategię z szeroko zdefiniowanymi celami i brakiem zapisów dotyczących źródeł finansowania, co zapewnia im elastyczność w aplikowaniu o środki zewnętrzne, choć pozostaje w sprzeczności z istotą koncepcji nowego zarządzania publicznego (Swianiewicz, 2011). Z jednej strony, trudno sobie wyobrazić, aby średniookresowa strategia zawierała szczegółowe informacje o finansowaniu poszczególnych działań w warunkach niepewności prognoz finansowych i zmienności źródeł finansowania. Z drugiej jednak, wskazanie przynajmniej ogólnych informacji w tym zakresie nadaje strategii waloru realności i dyscyplinuje autorów podczas prac nad listą celów i działań (Sztando, 2010). W tym kontekście uwarunkowania prawno-instytucjonalne miały negatywny wpływ na jakość zarządzania strategicznego w gminach. Sztando (2017: 252) sugerował nawet, że brak konsekwentnych i spójnych sygnałów prawno-ustrojowych wspierał poglądy, że władze państwowe w rzeczywistości nie oczekiwały od władz lokalnych strategicznego, podmiotowego podejścia do kreowania rozwoju lokalnego, a lokalne planowanie strategiczne służyło przede wszystkim absorpcji środków pomocowych.

Kolejnym istotnym wymiarem oceny, a zarazem przedmiotem krytyki planowania rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce, było funkcjonowanie dychotomicznego systemu rozdzielającego planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze (por. Noworól 2011, 2013; Markowski i Drzazga, 2015, Nowakowska, 2015). Warto zwrócić uwagę, że zarządzanie rozwojem w okresie transformacji systemowej sprowadzało się głównie do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego, przy liberalizacji i deinstytucjonalizacji planowania przestrzennego (Śleszyński et al., 2018). Postulat zintegrowania planowania rozwoju terytorialnego, z zaakcentowaniem współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, należy zatem wiązać z narastającym chaosem przestrzennym na obszarach zurbanizowanych (por. Kowalewski i Nowak, 2018), jak również z terytorializacją rozwoju i polityki regionalnej Unii Europejskiej (por. Nowakowska, 2015; Zaucha et al., 2015). Wśród ekspertów dominuje pogląd, że w polskich realiach sama integracja procedury planowania nie doprowadzi do faktycznej integracji zarządzania rozwojem. Rekomendacje w zakresie planowania rozwoju na poziomie lokalnym dotyczyły wprowadzenia obowiązku opracowania jednego dokumentu – zintegrowanej strategii rozwoju, określającej cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, w miejsce opracowywanej fakultatywnie lokalnej strategii rozwoju i obligatoryjnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium). Integralną częścią takiej strategii powinna być struktura zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwarunkowaniami i kierunkami zagospodarowania przestrzennego gminy. Strategia powinna również uwzględniać cele i kierunki rozwoju określone w dokumentach strategicznych opracowanych na poziomie regionalnym i krajowym (Markowski i Drzazga, 2015). Przejawem podejścia zorientowanego terytorialnego jest również wyznaczanie obszarów funkcjonalnych (w tym miejskich obszarów funkcjonalnych) oraz obszarów strategicznej interwencji (OSI), pozwalające na tworzenie programów rozwoju dla spójnych terytoriów niezależnie od układu administracyjnego oraz koncentrację przestrzenną interwencji publicznej (por. Nowakowska, 2015; Śleszyński et al., 2017).

## Nowe ramy prawne tworzenia zintegrowanych strategii rozwoju miast

Nowe zasady planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego zostały określone Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 13 listopada 2020 r. W zmienionej ustawie o samorządzie gminnym po raz pierwszy znalazła się jednoznaczna podstawa prawna dla strategii rozwoju gminy (artykuły

10e i 10f) – podstawą dotychczas uchwalanych strategii rozwoju był zapis art. 18 ustawy, wskazujący wśród właściwości rady gminy możliwość uchwalania programów gospodarczych. W artykule 10e ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca określił strukturę zintegrowanej strategii rozwoju, która musi zawierać:

- wnioski z diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- cele strategiczne – w wyżej wskazanych obszarach,
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia,
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy,
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie,
- obszary strategicznej interwencji zawarte w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań oraz – o ile zostały zidentyfikowane – także obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy wraz z planowanymi działaniami,
- system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych,
- ramy finansowe i źródła finansowania.

Zapisy te odpowiadają na postulat integracji wymiarów społeczno-gospodarczego i przestrzennego planowania rozwoju, wskazany przez ustawodawcę jako jeden z kluczowych celów reformy zarządzania rozwojem (*Uzasadnienie...*, 2020: 2). W pierwszym etapie reformy pozostawiono jednak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca nie określił również minimalnego zakresu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej czy zasad kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Zastąpienie studium planem ogólnym oraz zapisy odnośnie modelu i zasad polityki przestrzennej znalazły się dopiero w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przygotowanym do uchwalenia w drugim etapie reformy. W znajdującym się w tej nowelizacji artykule 10e ustawy o samorządzie gminnym jako minimalny zakres informacji uwzględnianych w modelu określono aktualny i docelowy układ elementów składowych przestrzeni obejmujący:

- strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych,
- system powiązań przyrodniczych,
- główne korytarze i elementy sieci transportowych.

W tym samym artykule określono również zakres ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. W pierwszym etapie reformy próbą ukierunkowania prac nad wymiarem przestrzennym strategii był pomocniczy (i niewiązący) materiał pokazujący bazę dla zawartości modelu funkcjonalno-

-przestrzennego, opracowany na bazie ekspertyzy prof. Markowskiego, a opublikowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w maju 2020 r. (MFPR, 2020). Zgodnie z tymi wytycznymi zawartość modelu powinna obejmować co najmniej:

- sieć osadniczą,
- obszary o kluczowych funkcjach dla rozwoju,
- powiązania infrastrukturalne, w tym transportowe i energetyczne,
- sieć ekologiczną,
- inne – ważne z punktu widzenia kraju/województwa/gminy.

Warto także zwrócić uwagę na obowiązek przedłożenia projektu strategii zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, określonych w strategii rozwoju województwa (art. 10f). Wprowadzone rozwiązanie stanowi odpowiedź na postulat poprawy spójności systemu dokumentów strategicznych i systemu zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym i lokalnym. Wbrew postulatowi środowisk eksperckich przedstawionym w przeglądzie literatury, strategia rozwoju gminy w nowym kształcie pozostała dokumentem fakultatywnym.

Minimalny zakres konsultacji projektu dokumentu strategii został określony w artykule 6 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Projekt strategii podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W ustawie określono obowiązki informacyjne gminy, minimalny 35-dniowy czas trwania konsultacji oraz obowiązek przygotowania sprawozdania z przebiegu i wyniku konsultacji w terminie 30 dni od zakończenia konsultacji.

Nowe regulacje objęły szereg rozwiązań mających na celu poprawę w zakresie wdrażania celów i działań zapisanych w strategii rozwoju. W dokumencie strategii muszą znaleźć się oczekiwane rezultaty planowanych działań oraz wskaźniki ich osiągnięcia, system realizacji strategii z wytycznymi do sporządzania dokumentów wykonawczych oraz ramy finansowe i źródła finansowania. Ponadto ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nakłada na podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju obowiązek przeprowadzenia uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju (tj. ewaluacji *ex-ante*) – przed jej przyjęciem. Zgodnie ze wskazówkami z poradnika dla gmin (Hoinkis et al., 2021), ewaluacja powinna, po pierwsze, weryfikować jakość wniosków z diagnozy, po drugie – oceniać wyznaczone cele, szczególnie pod względem realności ich osiągnięcia, po trzecie zaś – weryfikować założenia strategii lokalnej wobec zapisów dokumentów wyższego rzędu.

## Wyniki analiz i dyskusja

### Wymiar przestrzenny w strategiach rozwoju

W pierwszym kroku przedmiotem analiz strategii rozwoju Białegostoku, Gorzowa Wielkopolskiego, Lublina i Łodzi był sposób realizacji postulatu silniejszego zintegrowania planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego (UMB, 2021; UMGW, 2021; UMŁ, 2021; UML, 2022). W grupie najważniejszych celów strategicznych wskazanych w każdej z analizowanych strategii znalazły się zarówno cele społeczno-gospodarcze, jak i cele dotyczące wymiaru środowiskowego i przestrzennego. Cele środowiskowo-przestrzenne w każdym dokumencie stanowiły co najmniej 1/3 łącznej liczby celów. Ilościowa reprezentacja celów dotyczących poszczególnych wymiarów rozwoju wydaje się więc zrównoważona, co – choć zasługuje na ocenę pozytywną – nie świadczy jeszcze o zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju terytorialnego.

**Tabela 1. Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju miast**

Elementy składowe	Białystok		Gorzów Wlkp.		Lublin		Łódź	
	obecny	planowany	obecny	planowany	obecny	planowany	obecny	planowany
Sieć osadnicza	++	++	-	-	++	+	++	+
Główne korytarze i elementy sieci transportowych	++	++	++	+	++	+	++	+
Kluczowe elementy infrastruktury technicznej i społecznej	++	++	-	-	-	-	-	+
System powiązań przyrodniczych	++	++	+	+	++	-	+	+
Obszary o kluczowych funkcjach dla rozwoju (m.in. przeznaczenie terenów)	++	++	+	-	+	+	++	+
Liczba map	8		5		1		8	

Objaśnienia: „-” brak analizowanego elementu w modelu; „+” obecność analizowanego elementu w modelu, ale z istotnymi zastrzeżeniami dotyczącymi jakości informacji; „++” obecność analizowanego elementu w modelu i brak istotnych zastrzeżeń.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (UMB, 2021; UMGW, 2021; UMŁ, 2021; UML, 2022).

Ujęcie przestrzenne realizacji celów strategicznych w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej powinien obrazować model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Modele analizowanych miast oceniano kierując się dwoma kryteriami. Pierwszym był zakres uwzględniania elementów modelu, wskazywanych jako bazowe w części artykułu poświęconej ramom prawnym (por. MFPR, 2020; *Ustawa o zmianie...*, 2020;

*Projekt*, 2021). Drugim był trudniejszy do uchwycenia aspekt jakościowy, na który złożył się przede wszystkim stopień odwzorowania celów strategicznych w modelu, ale także poziom generalizacji informacji – wpływający m.in. na klarowne określenie interesu publicznego, czytelność treści oraz map. Syntezę ocen przedstawia tabela 1. Minus oznacza, że analizowany element składowy nie znalazł się w modelu, pojedynczy plus oznacza obecność elementu, ale z istotnymi zastrzeżeniami dotyczącymi jakości informacji, natomiast dwa plusey wskazują odwzorowanie elementu nie budzące istotnych zastrzeżeń.

Główne wnioski z analiz można podsumować następująco:

3. Zakres informacji oraz jakość modeli funkcjonalno-przestrzennych okazały się silnie zróżnicowane w poszczególnych miastach, jednak generalnie sytuację w tym zakresie trudno uznać za satysfakcjonującą. Jedynie strategia Białegostoku prezentuje kompletny model – uwzględniający elementy wskazywane w ekspertyzie prof. Markowskiego (MFPR, 2020) oraz w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Model zawarty w strategii Białegostoku w czytelny sposób pokazuje realizację celów strategicznych w przestrzeni miasta i może stanowić przykład dobrej praktyki w tym zakresie.
4. Prezentacja aktualnej sytuacji wypada lepiej niż odwzorowanie w przestrzeni realizacji celów i działań strategicznych. Mapy prezentowane w dokumentach pokazywały istniejące główne korytarze i elementy sieci transportowych, lecz jedynie niektóre spośród ważnych inwestycji transportowych zapisanych w strategiach. Często brakowało także terytorialnego odwzorowania obecnych w strategii celów oraz działań w zakresie infrastruktury innej niż transportowa, np. sieci wodociągowej, gazowej czy ciepłowniczej, infrastruktury energetycznej, sieci szerokopasmowej czy infrastruktury społecznej (np. planowanych szkół czy obiektów sportowych). W przypadku powiązań przyrodniczych często przedstawiano jedynie na prezentacji istniejących terenów zielonych, nie uwzględniając np. występowania terenów chronionych czy wód powierzchniowych. Brakowało również odwzorowania przestrzennego planowanych celów i działań środowiskowych wskazywanych w strategii.
5. Modele miast nie określają (lub robią to w niedostateczny sposób) przeznaczenia obszarów o kluczowych funkcjach dla rozwoju, co wyjada się szczególnie brzemienne pod kątem ograniczania chaosu przestrzennego w przestrzeni miejskiej. Na przykład, zazwyczaj wskazuje się na istniejące tereny inwestycyjne, ale już rzadziej na tereny stanowiące rezerwy dla aktywności gospodarczej lub budownictwa mieszkaniowego. Jedynie twórcy strategii Białegostoku pokusili się o wskazanie w strategii obszarów do uzupełnień i przekształceń, obszarów zakłóceń urbanistycznych czy linii geometrycznych pomocnych w uporządko-

waniu procesów zagęszczania zabudowy, które w polskich miastach przebiegają często w sposób chaotyczny.

6. W strategiach można zauważyć różne inne mankamenty, których należy unikać. Strategia Gorzowa zawiera mapy o bardzo niskiej rozdzielczości. W strategii Lublina znalazł się bogaty materiał tekstowy, porządkujący zadania inwestycyjne w podziale na dziewięć okręgów, którym towarzyszyła jedynie jedna, ogólnoteMATyczna mapa. W dokumencie Łodzi w części poświęconej modelowi także znalazła się tylko jedna mapa, natomiast przestrzenne odwzorowanie części celów znalazło się w osobnej części „Oczekiwane rezultaty w wymiarze przestrzennym”, załączonej na końcu dokumentu.
7. Osobną kwestią pozostaje ujęcie w modelu najważniejszych powiązań funkcjonalnych z obszarem podmiejskim. Większość strategii nie poświęca tym kwestiom dużej uwagi, jednak w modelach prezentowano powiązania obejmujące najczęściej główne korytarze transportowe (Białystok, Lublin, Łódź) oraz powiązania przyrodnicze (Gorzów, Lublin). Planowanie rozwoju dla spójnych terytoriów niezależnie od układu administracyjnego jest przejawem podejścia zorientowanego terytorialnego, jednak – zgodnie z koncepcją reformy – głównym dokumentem strategicznym dla miast wraz z ich obszarami funkcjonalnymi jest strategia rozwoju ponadlokalnego.

W kontekście zidentyfikowanych słabości modeli zawartych w strategiach naturalne wydaje się pytanie o przyczynę takiego stanu rzeczy. Podejmując próbę udzielenia odpowiedzi, warto zwrócić uwagę zwłaszcza na dwie kwestie. Pierwszą z nich jest niejasna dla samorządów relacja strategii i studium. W strategiach Gorzowa, Lublina i Łodzi można zauważyć, że model bardziej wiernie oddaje zapisy studium, niż zapisane we wcześniejszych rozdziałach cele i działania strategiczne. Dochodzi do sytuacji, w której twórcy strategii zamieszczają identyczne mapy jak w studium, kopiują jego treść, a nawet udowadniają zgodność celów strategii z celami w studium, nie podejmują natomiast próby przestrzennego zobrazowania kierunków rozwoju wskazanych w strategii średniookresowej. Przyjęcie założenia o prymacie studium nad strategią w zakresie polityki przestrzennej potwierdzają także wywiady z większością przedstawicieli miast. Takie zachowawcze podejście nie powinno dziwić – w powszechnym odczuciu rozmówców przygotowane przez ministerstwo wytyczne i poradniki pomocne w zakresie opracowania tych części strategii były spóźnione względem zmian ustawowych, a zadanie opracowania tych części było zazwyczaj powierzane wewnętrznym komórkom odpowiedzialnym za planowanie przestrzenne, w tym prace nad studium. Takiemu podejściu sprzyjał fakt, że wszystkie z analizowanych miast przyjęły studium w roku 2019 lub później, a strategie rozwoju obejmowały okres około 10 lat, który jest relatywnie krótkim horyzontem czasowym

w planowaniu przestrzennym. Warto także zwrócić uwagę na inny problem wyrażony przez jednego z przedstawicieli samorządów – obawę, że przyjęcie „rewolucyjnych” zapisów strategii w wymiarze przestrzennym może oznaczać potrzebę kłopotliwej aktualizacji istniejącego studium. Można skonkludować, że rzeczywistość potwierdza zasadność obaw ekspertów postulujących konieczność zastąpienia studium i strategii jednym dokumentem – zintegrowaną strategią rozwoju (Markowski i Drzazga, 2015).

Po drugie, w strategiach miast w mniejszym lub większym stopniu wciąż mamy do czynienia z sytuacją, gdy szeroko sformułowanym celom o potencjalnie silnym oddziaływaniu przestrzennym nie towarzyszy wskazanie zadań o charakterze inwestycyjnym, zatem odworowanie realizacji takich celów w modelu siłą rzeczy jest niemożliwe. Takie podejście może być kuszące dla włodarzy miast – unika wspomnianych kolizji ze studium, minimalizuje konflikty związane z użytkowaniem przestrzeni podczas prac nad strategią, zapewnia oczywiste korzyści wizerunkowe i pozwala na umotywowanie pozyskania finansowania zewnętrznego niemal na każdy cel. Praktyka ta wzbudza jednak zasadnicze wątpliwości dotyczące użyteczności strategii jako narzędzia zarządzania rozwojem terytorialnym i z pewnością rozmija się z celami reformy.

Pewne problemy sprawiły autorom strategii także ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Zapisy tego rozdziału strategii były zazwyczaj oparte na zasadach wskazywanych w studium, jednak w przypadku tej części taka praktyka nie prowadziła już do widocznych rozbieżności z celami i działaniami określonymi w strategii. Zapisy w poszczególnych strategiach bardzo różniły się pod względem objętości – dokumenty Lublina i Gorzowa zawierały treści o objętości około 10 stron standardowego maszynopisu, podczas gdy zapisy strategii Białegostoku i Łodzi zajęły około 2 stron. Oceniając zawartość tych części można sformułować dwie refleksje. Po pierwsze, ta część musi realizować postulat integracji wymiarów społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju, a sformułowane zasady – pozwalać na ochronę interesu publicznego. Nie można zatem pochwalić praktyki sformułowania jedynie ogólnych refleksji z odesłaniem do dokumentów planistycznych. Po drugie, zakres i poziom szczegółowości ustaleń i rekomendacji zależy od relacji między strategią a dokumentami planistycznymi. Obecnie – w warunkach istnienia studium, formułowanie bardziej ogólnych zasad polityki przestrzennej może być podejściem akceptowalnym. Sytuacja ta powinna jednak ulec zmianie po wprowadzeniu drugiego etapu reformy zarządzania rozwojem, w której planuje się zastąpienie studium planem ogólnym. W proponowanym art. 10e ustawy o samorządzie gminnym zawarto bardzo szczegółowy katalog dziewięciu obszarów, których zasady te mają dotyczyć, m.in. ochrony środowiska i krajobrazu, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego czy lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy



przekraczającej 500 kW (*Ustawa o zmianie...*, 2020; *Projekt*, 2021). Tak kompleksowy zestaw zasad jest typowy dla studium, natomiast nie zawiera go żaden z analizowanych dokumentów. W kontekście zróżnicowanego podejścia miast do opracowania zasad polityki przestrzennej można stwierdzić, że wprowadzenie bardziej szczegółowych zapisów ustawy może stanowić krok w dobrym kierunku, natomiast realizacja nowych wymagań będzie niełatwa i czasochłonna, powinny jej towarzyszyć wytyczne i wskazywanie dobrych praktyk w tym zakresie, a w wymiarze organizacyjnym urzędów wymaga znacznie silniejszej integracji komórek odpowiedzialnych za inwestycje czy ochronę środowiska z komórkami zajmującymi się planowaniem.

Miasta w różny sposób podeszły do możliwości wskazania OSI na terenie gminy. W dokumencie Łodzi OSI kluczowy dla gminy został określony jako tożsamy z OSI wojewódzkim (tj. obszar Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego), jednak w innych częściach strategii wyraźnie wskazano na priorytetowy charakter procesów rewitalizacji śródmieścia oraz wskazano działania i oczekiwane rezultaty w zakresie rozwoju strefy śródmiejskiej, pokazując je nawet na mapie, choć nie określając ich jako OSI. W dokumencie Lublina wyznaczono OSI tożsame z obszarem rewitalizacji wskazanym w gminnym programie rewitalizacji, co jest już bardziej rekomendowaną praktyką, oczywiście pod warunkiem spójności tak określonej koncentracji przestrzennej interwencji z prezentowaną w strategii koncentracją tematyczną. W strategiach Gorzowa i Białegostoku wskazano OSI obejmujące zarówno obszary zdegradowane z planów rewitalizacji, jak i inne obszary obejmujące np. tereny dolin rzecznych czy tereny aktywizacji gospodarczej, których wybór dobrze koresponduje z celami strategii.

## System wdrażania strategii rozwoju

Drugim wymiarem analizy strategii jest system ich wdrażania, oceniany zarówno pod kątem realizacji nowych zapisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i postulatów formułowanych w literaturze. Przed wejściem w życie nowych przepisów wśród dużych miast tworzących strategię z perspektywą 2030 roku można było zauważyć tendencję do opracowania dokumentów krótkich i atrakcyjnych w komunikacji marketingowej, obejmujących przede wszystkim wizję, misję i szeroko sformułowane cele. Tymczasem wprowadzony ustawą katalog obligatoryjnych elementów strategii stanowi próbę wzmocnienia systemu wdrażania celów strategicznych. Dokumenty analizowanych miast poświęcają tej kwestii już więcej uwagi, co należy ocenić pozytywnie z kilku powodów. Strategie koncentrujące się na wyzwaniach, wizji i ogólnych celach społecznych i gospodarczych mogą dotyczyć długiego okresu (20–30 lat), natomiast planowanie rozwoju w horyzoncie około dziesięcioletnim powinno już obejmować działania realizujące cele strategiczne, zwłaszcza większe

zadania inwestycyjne, których realizacja trwa zazwyczaj od 3 do 5 lat. Dokument z katalogiem celów operacyjnych i systemem wdrażania będzie w większym stopniu integrować i koordynować działania różnych podmiotów w układzie pionowym i poziomym – co jest istotą modelu zarządzania wielopoziomowego (Noworól, 2013). Określenie katalogu działań urealnia również postulat wzmocnienia przestrzennego wymiaru prowadzonej polityki rozwoju.

Każde z miast zobowiązało się do monitorowania realizacji strategii w ujęciu rocznym. Białystok, Lublin i Łódź zdecydowały się na opracowanie monitoringu w ramach obowiązkowego raportu o stanie gminy przez odpowiednie komórki organizacyjne, natomiast strategia Gorzowa wymienia zespół odpowiedzialny za przygotowanie sprawozdania. Monitoring każdego z miast będzie opierał się na sprawozdaniu z realizowanych działań oraz analizy wskaźników ilościowych. Liczba tych wskaźników jest różna i wyniosła od około 50 dla dokumentów Łodzi i Gorzowa do ponad 100 dla Białegostoku i Lublina. Motywacyjna i kontrolna rola monitoringu opiera się jednak bardziej na zastosowanej metodzie analizy niż samej liczbie wskaźników, dlatego warto wskazać na kilka dobrych praktyk w tym zakresie. Dokument Białegostoku określił wartości docelowe wskaźników ilościowych w 2030 roku, spełniając w ten sposób ustawowy obowiązek określenia oczekiwanych rezultatów, ale również realizując postulaty nowego zarządzania publicznego. W strategii Łodzi określono pożądany kierunek zmian wskaźników ilościowych, określając docelowe wartości kilku z nich. W strategii Lublina brak docelowych wartości wskaźników rekompensuje obowiązek odnoszenia wartości wskaźników dla Lublina do miar centralnych miast wojewódzkich wraz ze wskazaniem pozycji Lublina w hierarchii tych miast.

O wyraźnym postępie w zakresie wdrażania strategii świadczą również zobowiązania miast do przeprowadzania ewaluacji. Białystok i Gorzów zadeklarował przeprowadzenie ewaluacji *mid-term* i *ex-post* realizacji strategii w formie zbliżonej do przeprowadzonej ewaluacji *ex-ante*. Dalej w tym zakresie idą zapisy strategii Lublina, w której zobowiązano się do przeprowadzenia ewaluacji efektów realizacji strategii realizowanej przez uspołecznione zespoły o analogicznej formule do grup pracujących nad celami strategii (tj. z udziałem zewnętrznych ekspertów i interesariuszy) w każdym z pięciu obszarów strategicznych, nie rzadziej niż co 2 lata. Elementem systemu monitorowania i ewaluacji w tym mieście mają być także realizowane corocznie badania ankietowe na reprezentatywnej próbie co najmniej 500 mieszkańców. Zachętą do regularnej ewaluacji może być doświadczenie jednego z samorządów, którego przedstawiciele zwrócili uwagę na pozytywną rolę, jaką w przygotowaniu części wdrożeniowej strategii odegrała pogłębiona ewaluacja *ex-post* poprzedniej strategii, przeprowadzona przez zewnętrznych ekspertów. Warto dodać, że w procesie ewaluacji samorządy powinny brać pod uwagę realizację postulatu budowy zintegrowanego

systemu zarządzania rozwojem, uwzględniającego wymiar terytorialny. Tymczasem często występującą bolączką ewaluacji jest ich oparcie wyłącznie na podejściu sektorowym, nasilane przez trudną do przewyciężenia silosowość organizacji urzędów dużych miast i dobór ekspertów o wąskich specjalizacjach. Elementem systemu wdrażania może być również określenie podmiotów odpowiedzialnych za realizację celów strategii – wskazywane jako pożądanym elementem systemu wdrożenia strategii zarówno w poradniku opublikowanym przez ministerstwo (Hoinkis et al., 2021), jak i w literaturze. Wszystkie analizowane dokumenty odwołują się do partycypacji społecznej i wielopodmiotowego zarządzania, zobowiązując samorządy do włączania interesariuszy sektora publicznego, społecznego, biznesu i samych mieszkańców w realizację celów strategicznych. Poza tym wspólnym elementem zapisy są jednak silnie zróżnicowane. Dokumenty Białegostoku i Gorzowa obejmują kompletny instytucjonalny schemat realizacji strategii, w którym celom strategicznym i operacyjnym zostały przypisane komórki wewnętrzne odpowiedzialne za ich wdrażanie oraz ich partnerzy, w tym partnerzy zewnętrzni. Wskazano także departament (Białystok) lub zespół zadaniowy (Gorzów) odpowiedzialne za koordynację wdrażania strategii. Podobnych zapisów zabrakło jednak w pozostałych strategiach.

Obligatoryjnym elementem systemu wdrażania strategii powinny być wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych. Także w tym zakresie można zauważyć istotne różnice między strategiami miast. W strategii Białegostoku oceniono każdy z 47 istniejących i planowanych do opracowania dokumentów wykonawczych pod względem aktualności i zgodności ze strategią oraz sformułowano wytyczne. W strategii Gorzowa wskazano 20 dokumentów, które określono jako zgodne ze strategią, wymagające aktualizacji lub przewidziane do opracowania. W strategii Łodzi znalazły się jedynie bardzo ogólne zapisy wskazujące, że dokumenty wykonawcze muszą zachować spójność ze strategią i zawierać: wnioski z diagnozy, cele strategiczne, kierunki działania, oczekiwane rezultaty oraz ramy finansowe i źródła finansowania. W dokumencie Lublina w opisach celów i zadań pojawiają się zalecenia stworzenia określonych strategii lub programów sektorowych, natomiast wytyczne miały być określone w osobnym dokumencie – zarządzeniu prezydenta.

Tak istotne zróżnicowanie strategii miast w zakresie instytucjonalnego systemu wdrażania wymaga głębszej refleksji i oceny. Zapisy strategii Białegostoku oraz Gorzowa potwierdzają, że realizacja zapisów ustawowych i rekomendacji zawartych zarówno w literaturze, jak i w ministerialnym podręczniku, jest możliwa także w przypadku rozbudowanych struktur samorządowych. Brak podziału zadań wewnątrz samorządu miasta, zasad i mechanizmów współpracy i wdrażania strategii jest natomiast poważnym mankamentem strategii, powodującym rozmycie odpowiedzialności i utrudniającym koordynację współpracy we wdrażaniu celów, szczególnie tych

wymagających zintegrowanego podejścia. Wywiady z przedstawicielami miast ukazały, że dojrzały instytucjonalny system wdrażania opracowały te miasta, w których podczas prac nad strategią efektywnie funkcjonował zespół zadaniowy angażujący zastępcę prezydenta i kierowników różnych komórek organizacyjnych. Także wytyczne do dokumentów wykonawczych wymagają większej uwagi samorządów. Niezbędnym minimum powinno być wskazanie istniejących dokumentów/programów wymagających aktualizacji. Czasochłonną ocenę i formułowanie wytycznych osobno dla każdego dokumentu nie należy traktować jako jedynego możliwego sposobu realizacji zapisów ustawy. Uniwersalny katalog wytycznych dla wszystkich dokumentów wykonawczych powinien jednak możliwie czytelnie określić minimalny standard tych dokumentów, służąc poprawie jakości i koordynacji lokalnych polityk. Obok określenia wymogu zgodności ze strategią – w praktyce sprowadzającego się najczęściej do wskazania celu, z którym dany dokument koresponduje – mogłby znaleźć się tam także wymóg analizy pod kątem potencjalnych konfliktów z celami i zasadami dotyczącymi innych wymiarów rozwoju (zwłaszcza środowiskowo-przestrzennym), czy opis procedury weryfikacji zgodności tych dokumentów z celami strategii (np. wskazanie zespołu lub komórki odpowiedzialnej za taką weryfikację). Zwiększeniu jakości polityk miejskich mogą służyć wytyczne w zakresie opracowania diagnozy, wymóg ujęcia przestrzennego planowanych interwencji (tam, gdzie jest to zasadne), określenie źródeł finansowania i kryteriów selekcji zadań wskazywanych w dokumentach operacyjnych w warunkach ograniczonych zasobów, określenie minimalnego zakresu partycypacji publicznej przy opracowywaniu dokumentów, standardy w zakresie monitorowania rezultatów i systemu wdrożenia. Ostatnia uwaga dotyczy kwestii określenia instytucjonalnego systemu wdrażania osobnym dokumentem. Abstrahując od kwestii zgodności takiego postępowania z ustawą należy zauważyć, że doświadczenia Łodzi i Lublina stanowią argument przeciwko takiemu podejściu. W Łodzi zarządzenie określające system wdrażania i monitorowania strategii przyjęto najpierw po sześciu miesiącach od uchwalenia strategii, po czym zastąpiono je kolejnym dokumentem trzech miesiące później. W zarządzeniu znalazły się wskaźniki realizacji oraz skład komitetu sterującego wdrażaniem strategii, nie przyporządkowano jednak celów do departamentów, ani nie określono wytycznych do sporządzania dokumentów wykonawczych. W Lublinie zapowiedziane w strategii zarządzenie nie zostało wydane do momentu zakończenia prac nad artykułem (rok od uchwalenia strategii).

Kolejnym elementem strategii wymaganym ustawą są ramy finansowe i źródła finansowania. Gdyby za ramy finansowe uznawać przybliżoną wielkość alokacji środków przeznaczonych na dany cel, to takich zapisów nie zawiera żadna z analizowanych strategii. Jedynie w dokumencie Łodzi można znaleźć szacunkową wartość każdej z 12 wiązek projektów. W strategiach treść tej części sprowadza się do

wyliczenia wszystkich możliwych źródeł finansowania, z podkreśleniem istotnej roli środków europejskich, ale także zwróceniem uwagi na możliwość współfinansowania realizacji celów przez inne instytucje publiczne i podmioty prywatne. Komentując takie podejście, należy podkreślić, że w warunkach niestabilności dochodów samorządów wywołanej przede wszystkim polityką podatkową rządu, a także niestabilności cen rynkowych ograniczających możliwości prognozowania wydatków nawet w krótkim okresie, postulat określania wielkości i źródła finansowania przedsięwzięć zawartych w strategii jest zupełnie nierealistyczny. Można jednak zarekomendować wskazanie przynajmniej ogólnych informacji o skali wymaganych lub planowanych wydatków – np. przez określenie minimalnego lub optymalnego pułapu finansowania niektórych newralgicznych celów (w ujęciu kwotowym lub jako część budżetu), czy kategoryzowanie działań według ich kosztochłonności (np. działania małe, średnie i duże, z określeniem przedziałów alokacji), co zwiększyłoby realność celów i działań oraz motywowałoby do silniejszej koncentracji tematycznej strategii. Jakość planowania podniosłyby także informacje o źródłach pokrycia przynajmniej najważniejszych działań, np. określenie czy przedsięwzięcie może być finansowane dochodami własnymi, czy też koniecznym warunkiem jego realizacji jest pozyskanie finansowania zewnętrznego. Warto również formułować wytyczne dla dokumentów wykonawczych w zakresie określania ram finansowych i źródeł finansowania. Dobrą praktyką w jednym z miast było powołanie w pracach nad strategią zespołu finansowego ze skarbnikiem miasta na czele, który oceniał realność celów i działań na etapie ich formułowania.

Ostatnim elementem analizy jest sposób realizacji obowiązku przeprowadzenia ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju – przed jej przyjęciem, czyli tzw. ewaluacji *ex-ante*. Z czterech miast dwa: Gorzów i Lublin, upubliczniły raport z ewaluacji, załączając go do uchwały rady miasta przyjmującej strategię, natomiast w przypadku Białegostoku wyniki ewaluacji w wyczerpujący sposób zaprezentowano w dokumencie strategii. Analiza ewaluacji uzupełniona wnioskami z wywiadów skłania do dwóch komentarzy. Po pierwsze, zalecaną praktyką jest rozpoczęcie prac ewaluatorów na początku prac nad strategią, a nie dopiero po opracowaniu projektu. W jednym z miast ewaluatorów włączono już na wczesnych etapach procesu, z dużą korzyścią dla przedstawicieli samorządów – którzy bardzo pozytywnie ocenili takie rozwiązanie. W przypadku pozostałych miast oceny ewaluacji dokonanej na końcu procesu były różne – dla jednych był to głównie obowiązek formalny, inne pozytywnie oceniły to rozwiązanie i jego wpływ na ostateczny kształt dokumentu. Po drugie, ewaluatorzy poświęcili niewiele uwagi nowym elementom strategii dotyczącym wymiaru przestrzennego, zwłaszcza modelowi struktury funkcjonalno-przestrzennej, który sprawiał gminom najwięcej

problemów. Brakowało także analizy stopnia realizacji postulatu integracji polityki społeczno-gospodarczej z polityką przestrzenną, pozwalającego wnioskować o faktycznej terytorializacji polityki rozwoju. Stanowi to mankament ewaluacji, który jednak może ulec poprawie wraz z procesem uczenia się i gromadzeniem doświadczeń zarówno przez ewaluatorów, jak i samorządy.

## Podsumowanie i uwagi końcowe

W artykule dokonano analizy i oceny procesu tworzenia oraz zawartości strategii rozwoju miast po nowelizacji ustaw określających zasady prowadzenia polityki rozwoju, koncentrując uwagę na trzech aspektach. Pierwszy z nich – postulat silniejszego zintegrowania planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, okazał się najtrudniejszy w realizacji. Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej miast były najczęściej niekompletne – braki dotyczyły szczególnie elementów infrastruktury różnego rodzaju, przeznaczenia terenów czy powiązań przyrodniczych. Brakowało odwzorowania wielu planowanych celów i działań strategicznych, choć po części miało to swoje źródło w formułowaniu nadmiernie ogólnych zapisów. Redukcyjne podejście do modeli czy zasad polityki przestrzennej wynikało z licznych wątpliwości przedstawicieli samorządów, nierozwiązanych przez spóźnione wytyczne i poradnik wydany przez ministerstwo, ale także z przyjęcia prymatu studium nad strategią przez autorów strategii. Doświadczenia miast generalnie potwierdzają, że pierwszy etap reformy nie doprowadził do przewyżnienia dysfunkcji planowania rozwoju lokalnego opartego na tych dwóch odrębnych dokumentach. Na tym etapie reformy efekty integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategii są więc mało satysfakcjonujące.

Strategie miast charakteryzują się silnym zróżnicowaniem w zakresie systemów wdrażania. Samorządy zobowiązują się już do monitorowania realizacji strategii przy pomocy bogatego zestawu wskaźników, częstą praktyką jest również zobowiązanie się do ewaluacji jej wdrażania i efektów. Znacznie gorzej wygląda instytucjonalny system wdrażania strategii – określenie roli komórek organizacyjnych, a zwłaszcza wytyczne dla dokumentów wykonawczych. Ważnym, choć oczywiście nie jedynym, powodem tych różnic jest jakość zarządzania w poszczególnych samorządach.

Pierwsze doświadczenia samorządów dużych miast w opracowaniu zintegrowanych strategii rozwoju terytorialnego skłaniają do oceny samej reformy. W treści artykułu sformułowano wiele szczegółowych ocen i rekomendacji, w tym miejscu lepiej jednak przedstawić opinie samych przedstawicieli samorządów. Sformułowanie podstawy prawnej dla strategii rozwoju gminy i czytelne określenie struktury

tego dokumentu zostało jednoznacznie uznane za zmianę pozytywną. Mniej zgodne były oceny obowiązku ewaluacji *ex-ante*, choć pozytywne doświadczenia części miast skłaniają do uznania tego rozwiązania za wartościowe. Sam postulat integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego spotyka się ze zrozumieniem samorządów, jednak opinia o sposobie jego realizacji była krytyczna. Dobrze ją podsumowuje wypowiedź jednego z przedstawicieli samorządów, który udzielając wywiadu w ramach zrealizowanych badań jakościowych stwierdził, że „wszystko, co tworzyliśmy nowego było bardzo problematyczne i nie wiedzieliśmy, jak do tego podejść (...). Uczestniczyliśmy w spotkaniach z Unią Metropolii Polskich i płatnych szkoleniach, bo podręcznik jeszcze się nie pojawił”. Krytycznie oceniono także procedurę konsultacji projektu dokumentu ze wskazanymi w ustawie instytucjami publicznymi, której realizacji towarzyszyły różne problemy. W niektórych miastach nowe strategie rozwoju województwa nie były jeszcze uchwalone. Samorządy nie wiedziały także, jak powinny postąpić w razie uzyskania opinii negatywnej – taki scenariusz jednak nie wystąpił. Zwracały uwagę, że otrzymanie dużej liczby uwag do projektu dokumentu od jednej instytucji może prowadzić do konieczności powtórnych konsultacji z pozostałymi oraz modyfikacji oceny oddziaływania na środowisko, a nawet „zapętlenia” w konsultacjach kolejnych wersji dokumentów.

Doświadczenia pierwszych dużych miast w opracowaniu strategii rozwoju stanowią wartościową lekcję, a niekiedy dobrą praktykę dla pozostałych samorządów oraz ekspertów samorządowych. Integracja planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego jest najpełniej zrealizowana w strategii Białegostoku, którego model struktury funkcjonalno-przestrzennej można uznać za wzorcowy, natomiast najwięcej rekomendowanych elementów systemu wdrażania celów strategicznych można znaleźć w dokumentach Białegostoku i Gorzowa.

## Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

## Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor był zatrudniony jako członek zespołu pracującego nad strategią rozwoju miasta w Urzędzie Miasta Lublin do końca lutego 2022 r. (tj. przed rozpoczęciem badań). Autor deklaruje, że badania zostały przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

## Oświadczenie o etyce badawczej

Zgoda komisji etycznej w mojej uczelni nie była wymagana w przypadku tego badania.

## Oświadczenie o dostępności danych badawczych

Dane uzyskane w toku badań jakościowych (transkrypcje) mogą zostać udzielenie wnioskodawcy po uzyskaniu pisemnej zgody przedstawicieli samorządów uczestniczących w badaniu.

## Bibliografia

- Brol, R. (red.). (1998). *Zarządzanie rozwojem lokalnym: studium przypadków*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Czornik, M. (red.). (2003). *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., Dąbrowska, A. (2012). *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B. (2000). Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego, *Studia Regionalne i lokalne*, 3(3): 41–57.
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B. (2001). Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny, *Studia regionalne i lokalne*, 1(5): 41–59.
- Gorzelał G., Kozak M. (2012). Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem* (114–142), J. Górniak, S. Mazur (red.). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Herbst, K. (2019). Planowanie i zarządzanie strategiczne w wielkim mieście. Warszawskie doświadczenia poobijanego konsultanta. W: *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelała* (458–480), A. Olechnicka, M. Herbst (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hoinkis, D., Cieplak, J., Machowski, T., Ozimek. (2021). *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*. Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Klasik, A. (2000). Strategia rozwoju regionu, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(3): 7–22.
- Kowalewski, A., Nowak, M.J. (2018). Studia nad chaosem przestrzennym. Cz. 1. Chaos przestrzenny i prawo: uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje, *Studia KPZK PAN*, 182: 1–165.
- Kudłacz, T. (2008). Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego. W: *Gospodarka regionalna i lokalna* (123–151), Z. Strzelecki (red.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.



- MFPR (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) (2022). *Krajowa Polityka Miejska 2030*. Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Markowski, T., Drzazga, D. (2015). Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu), *Studia KPZK PAN*, 164: 10–42.
- MFPR (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) (2020). *Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju*, <https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d-6-8aa4-39abaa90920> (dostęp: 15.09.2022).
- Musioł-Urbańczyk, A., Sorychta-Wojczyk, B. (2017). Przesłanki aktualizacji i bariery implementacji strategii w miastach na prawach powiatu w Polsce, *Zarządzanie Publiczne*, 3(39): 263–276. DOI: 10.4467/20843968ZP.16.021.7236.
- Nowakowska, A. (2015). Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej. W: *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym* (11–37), A. Nowakowska (red.). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Nowińska, E. (1997). *Strategie rozwoju gmin na przykładzie gmin pogranicznych*. Poznań: Wydawnictwo AE w Poznaniu.
- Noworól, A. (2011). *Kierunki zmian niezbędnych do stworzenia docelowego system zarządzania polityką rozwoju na poziomie lokalnym. Ekspertyza*, [https://www.academia.edu/1461745/Kierunki\\_zmian\\_niezb%C4%99dnych\\_do\\_stworzenia\\_docelowego\\_system\\_zarz%C4%85dzania\\_polityk%C4%85\\_rozwoju\\_na\\_poziomie\\_lokalnym](https://www.academia.edu/1461745/Kierunki_zmian_niezb%C4%99dnych_do_stworzenia_docelowego_system_zarz%C4%85dzania_polityk%C4%85_rozwoju_na_poziomie_lokalnym) (dostęp: 20.09.2022).
- Noworól, A. (2013). *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Olejniczak, K. (2012). Monitoring i ewaluacja. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem* (239–257), J. Górniak, S. Mazur (red.). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- UML (Urząd Miasta Lublin) (2022). *Strategia Lublin 2030*, [https://lublin.eu/download/gfx/lublin/userfiles/\\_public/biznes/2030/strategia\\_lublin\\_2030.pdf](https://lublin.eu/download/gfx/lublin/userfiles/_public/biznes/2030/strategia_lublin_2030.pdf) (dostęp: 5.12.2022).
- UMB (Urząd Miejski w Białymstoku) (2021). *Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku do 2030 roku*, <https://www.bialystok.pl/resource/22700/62619/Strategia+rozwoju+2022-04-07+v2.pdf> (dostęp: 5.12.2022).
- UMGW (Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego) (2021). *Strategia Rozwoju Miasta Gorzowa Wielkopolskiego 2030*, [https://um.gorzow.pl/files/file\\_add/download/228\\_strategia-rozwoju-miasta-gorzowa-wielkopolskiego-2030-przyjeta-25.08.2021.pdf](https://um.gorzow.pl/files/file_add/download/228_strategia-rozwoju-miasta-gorzowa-wielkopolskiego-2030-przyjeta-25.08.2021.pdf) (dostęp: 5.12.2022).
- UMŁ (Urząd Miasta Łodzi) (2021). *Strategia rozwoju miasta Łodzi 2030+*, [https://uml.lodz.pl/files/bip/public/BSM\\_2021/strategia\\_UCHWALONA.pdf](https://uml.lodz.pl/files/bip/public/BSM_2021/strategia_UCHWALONA.pdf) (dostęp: 5.12.2022).
- Swianiewicz, P. (2011). Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu? W: *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej* (55–71), M. Kolczyński, P. Żuber (red.). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Sztando, A. (2008). Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 501: 193–202.
- Sztando, A. (2010). Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 101: 188–196.

- Sztando, A. (2017). *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Śleszyński, P., Bański, J., Degórski, M., Komornicki, T. (2017). *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*. Warszawa: IGiPZ PAN.
- Śleszyński, P., Markowski, T., Kowalewski, A. (2018). Studia nad chaosem przestrzennym. Cz. 3. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego, *Studia KPZK PAN*, 182: 1–224.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 1378.
- Projekt z dnia 31 grudnia 2021 r. Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw; <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/prekonsultacje-zmiany-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym---reforma-systemu> (dostęp: 2.09.2022).
- Uzasadnienie do Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/53FE-34126B09E404C12584CE006BF55B/%24File/64-uzas.DOCX> (dostęp: 20.08.2022).
- Zaucha, J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J., Zaleski, J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Difin.
- Żuber, P. (2000). Teoria i praktyka opracowania strategii rozwoju województwa – prace nad strategiami rozwoju województw w świetle ankiety Ministerstwa Gospodarki, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(3): 87–97.

*Agnieszka Kretek-Kamińska<sup>1</sup>, Kamil Brzeziński<sup>2</sup>*

## The concept of the “co-created city” – experiences and visions of its implementation from the viewpoint of the Łódź authorities and Municipal Office stakeholders

---

### Abstract

In November 2021, the Łódź City Council adopted the “City Development Strategy – Łódź 2030+” document. The strategy used the “co-created city” catchword as its guiding idea. Also in 2021, the Łódź Foundation launched the Project “Łódź as a Co-Created And Co-Governed City”, which included a series of individual in-depth interviews with local journalists and municipal office stakeholders. For the purposes of this article, the collected research material was analysed in terms of current application of the governance concept elements. The visions of city governance offered by the authorities and by representatives of various stakeholder groups were also compared to each other. Moreover, an attempt was made to analyse the possible directions for the implementation of these visions. The conducted analyses show that the directions of activities to be undertaken in order to make the idea of governance a reality have been identified and described in a similar way by both the Łódź Municipal Office and the stakeholders. The differences between the two visions are the result of participatory, not always positive, experiences of stakeholders. Based on

---

<sup>1</sup> University of Łódź, Faculty of Economics and Sociology, e-mail: agnieszka.kaminska@uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3896-4764>

<sup>2</sup> University of Łódź, Faculty of Economics and Sociology, e-mail: kamil.brzezinski@uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2015-1295>

the hypothetical directions of implementing the idea of governance, either a variant assuming a new opening in relations with stakeholders or a variant of continued apparent activities appears likely.

**Keywords:** urban policy, governance, co-created city, Łódź, qualitative research

**JEL Classification Codes:** H79, L38, Z18

---

---

## Idea „miasta tworzonego wspólnie” – doświadczenia i wizje jej realizacji z perspektywy władz Łodzi i interesariuszy urzędu miasta

---

### Abstrakt

W listopadzie 2021 roku Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę o przyjęciu „Strategii rozwoju miasta Łodzi 2030+”, w której, jako idea przewodnia, pojawiło się hasło „miasta tworzonego wspólnie”. Także w 2021 roku, Fundacja Łódź rozpoczęła realizację projektu „Łódź – miastem współtworzonym i współzarządzanym”, w ramach którego przeprowadzono serię indywidualnych wywiadów pogłębionych z lokalnymi dziennikarzami i interesariuszami urzędu miasta. Na potrzeby niniejszego artykułu przeprowadzono analizę zebranego materiału badawczego pod kątem aktualnego wykorzystania elementów koncepcji *governance*. Porównano również wizję współzarządzania władz miasta z wizją przedstawicieli różnych grup interesariuszy, a także podjęto próbę przeanalizowania możliwych kierunków wdrażania tych wizji. Z analiz wynika, że kierunki działań, które należy podjąć w celu urzeczywistnienia idei współzarządzania są identyfikowane i opisywane w podobny sposób zarówno przez Urząd Miasta Łodzi, jak i jego interesariuszy. Rozbieżności w obu wizjach wynikają z dotychczasowych, nie zawsze pozytywnych, doświadczeń partycypacyjnych interesariuszy. Natomiast z hipotetycznych kierunków wdrażania idei współzarządzania prawdopodobny jest wariant zakładający nowe otwarcie w relacjach z interesariuszami lub wariant zakładający kontynuowanie działań pozorowanych.

**Słowa kluczowe:** polityka miejska, współzarządzanie, miasto współtworzone, Łódź, badania jakościowe

**Kody klasyfikacji JEL:** H79, L38, Z18

---

Cities are complex systems in which thousands of economic, social, institutional and environmental threads intertwine (Figuereido, Honiden, Schumann, 2018: 4) They are the driving force of economic progress, producing 80% of the world's GDP (UN Habitat, 2016b), as well as of social and cultural progress (Kubicki, 2016: 8). Currently, one half of the world's population lives in cities and this percentage is expected to reach 70% by 2050 (Turok, 2014). Due to the role and importance of

cities, together with the challenges they face, for example those related to climate change and its consequences (cf. Rzeńca, Sobol, 2020), it becomes necessary to pursue a well-considered urban policy and to devise effective management methods. For the recent several years, these issues have become a fertile ground for discussions and negotiations, with various concepts and paradigms clashing (Domaradzka, 2021a: 3).

For some time, models and concepts in which economic growth was assumed to be a cure-all for each and every malady had been coming under fire. For example, the New Public Management doctrine originating from the Anglo-Saxon neo-liberal economy current (Sześciło, 2014: 51), touted as a universal remedy for most public administration problems, has lost its appeal relatively quickly (Izebski, 2007: 14). Proponents of abandoning this kind of policies note, among others, their undemocratic nature and the growing social inequalities (Domaradzka, 2021a: 6, cf. Karwińska, 2009, Podgórnjak-Krzykacz, 2016, Sagan, 2017). As a result, more democratic concepts offering citizens additional opportunities to become involved in decision-making processes are enjoying a surge of interest (Dryzek, 2002).

Particular attention should be paid to the *governance* term (cf. Jessop, 2007; Rhodes, 2010) made popular by the World Bank (WB, 1991; Offe, 2009; Pawłowska, 2016; Podgórska-Rykała, Kępa, 2020) and to its derivatives: *collaborative, good, local, smart, urban governance* etc. (cf. Andrew, Goldsmith, 1998; Ansell, Gash, 2007; Sirianni, 2009; Karwińska, 2009; Bolívar, Meijer, 2016; Meijer, Bolívar, 2016; Podgórnjak-Krzykacz, 2016; Pawłowska 2016; McCann, 2017). Their underlying ideas are a reaction to the social and economic changes taking place in the 1980 s and indicate that "... the networking of connections, the numerous aspects of decision-making processes, the retreat of the state from areas it had traditionally monopolised, the policy of subsidiarity, the crisis of representative democracy and the growing importance of the civic sector – all these factors led to reformulating the manner in which power is exercised" (Sagan 2017: 40, cf. Izdebski 2006; Jessop 2007; Rhodes, 2010). Consequently, new forms of governance were to be characterised by a vertical structure of connections and the dispersal of power and control among public, social and economic entities (cf. Bovaird, Loffler, 2003; Izdebski, 2007; Sagan, 2017; Podgórska-Rykała, Kępa, 2020). Speaking most simply, they were to form "a network of interdependence, cooperation and partnership relationships" (Pawłowska 2016: 11). The concept may be observed to include elements of "participative", "partner", "interactive" and "deliberative" democracy (Izdebski, 2007: 17). Individual constituents of the above forms of democracy can be identified in smart governance (Bolívar, Meijer, 2016; Meijer, Bolívar, 2016) or even collaborative governance projects (Ansell, Gash, 2007). Components of smart governance listed in literature include collaboration between citizens and public entities as well as the use of technology (Tomor et al., 2019: 7). Further,

Chris Ansell and Alison Gash (2007: 544–545) define the notion of collaborative governance as a form of management in which public agencies engage non-public entities in the collective decision-making process. At this point it should be noted that a peculiar relation between governance and deliberation is identified by Jacek Sroka (2018: 14–15), who metaphorically compares governance to the hardware of public policy, “a complicated and expanding, multi-sectoral, multi-functional, multi-stream executive tool of public policy” and deliberation to software, the operating memory of that policy, which allows individual streams of governance to be coordinated. It appears we are able to view deliberation as a foundation of governance because of the way this topic evolved. The discussion on the idea of deliberation has been ongoing for four decades and encompassed four generations of concepts, evolving from idealistic models to models that offered tools usable in practice (Mansbridge et al., 2012; Elstub et al., 2016; Sroka, 2018; Ufel, 2022), such as the deliberative polling (Fishkin, 2003, Krzewińska 2016).

Importantly, the governance concept is not merely a playground for scholarly debates. Its ideas are recommended for implementation on city and state level by numerous international and EU as well as national strategy documents (cf. the New Urban Agenda of the United Nations (UN); New Leipzig Charter; 2030 National Urban Policy). Already the early 2000 s EU White Paper (EC, 2001) noted that governments of each state but also the EU as a whole should include citizens in the policy-shaping process. This was to be supported by the so-called five good governance principles which laid the foundations of democracy and rule of law. These principles are openness, participation, accountability, effectiveness and coherence.

Participation and involvement of citizens in joint decision-making processes are one of the catchwords and recommendations appearing most frequently in numerous documents. The UN New Urban Agenda (UN Habitat, 2016a: 11) offers a preferred vision of cities that are, among others “ (...) participatory, promote civic engagement, engender a sense of belonging and ownership among all their inhabitants, prioritize safe, inclusive, accessible, green and quality public spaces (...)” In turn, in the New Leipzig Charter (MFPR, 2020), the principles of good city governance include “participation and co-creation” and “multi-level governance”. Both principles speak about the need to involve inhabitants as well as non-state entities in the urban policy-shaping processes: “ (...) vertical and horizontal multi-level and multi-stakeholder cooperation, both bottom-up and top-down, is key to good urban governance.” (MFPR, 2020: 13). State-level documents, such as the 2030 National Urban Policy (MPFR, 2022: 22), likewise list popularising social participation as well as the cooperation and partnership principle among the rules on which pursuing city development policy is based.

The pressure, increasingly more noticeable in strategic documents, to involve inhabitants in joint decision-making processes is further driven by the pressure exerted by urban movements (Kubicki, 2017, 2020; Domaradzka, 2021a, 2021b). As a result of grass-roots social activity, municipal authorities are confronted with the challenge of greater involvement of inhabitants in decision-making processes, which – despite declarations of openness and readiness for broader participation – are often seen by the authorities as a hindrance and “necessary evil” (cf. Kusińska, 2017; Domaradzka, 2021b).

The tripartite influence described above – scholarly reflections, regulations found in strategic documents and grass-roots pressure – must also be demonstrated in activities undertaken by municipal authorities. The article attempts to evaluate the current use of the governance concept components in Łódź as a selected Polish city. In addition, the text compares the vision of governance adopted by the municipal authorities with the vision formulated by representatives of various groups of stakeholders, and an attempt will be made to analyse the possible directions of implementing these visions.

## The context and methodology of conducted studies

Since some time, attempts have been made in Łódź to build an image of the city as a place with particular emphasis on participation and involvement of inhabitants in joint decision-making processes. Following the Sopot experiment, the city relatively quickly launched a participatory budgeting, described as an example of good practice (Galecki, 2013), conducted numerous public consultation processes and a citizens’ assembly, introduced the “Vox Populi” platform allowing to stage local quasi-referenda electronically, and declared the introduction of the “Participation 3.0” project. In 2021, under a resolution of the Łódź City Council, the “City Development Strategy – Łódź 2030+” was adopted and featured the leading idea of “co-created city” (UMŁ, 2021). In the same year, the “Łódź” Foundation completed a research project entitled “Łódź as a Co-Created And Co-Governed City”, whose objective was to describe the specifics of the current method of city management and to identify its limitations and driving factors, and also to attempt designing a new model corresponding to the adopted development strategy (FŁ, 2022: 10). One of the project components was conducting individual in-depth interviews (IDI) with local journalists and representatives of organisations and companies cooperating (or not cooperating) with the Łódź Municipal Office (UMŁ). Here it should be stressed that conducting interviews with officials was planned as well, but the municipal authorities refused to grant their consent. In total, 35 interviews were conducted (7 with journalists,

15 with cooperating stakeholders and 13 with non-cooperating stakeholders). The study used the snowball sampling method, with interviewees identifying additional potential interlocutors. The interview scenarios included discussing threads concerning: current capabilities of city stakeholders to jointly shape municipal policy, the factors supporting or limiting joint-decision making capabilities, and the vision of a co-created city. The authors of the article conducted some of the interviews and were also responsible for analysing the empirical material.

As a point of departure for formulating research objectives and questions to channel the analysis whose results are presented in the article, it was assumed that the governance concept was rooted in such principles as openness, participation, accountability, effectiveness and coherence, as well as in mutual and feedback-based relationships between the authorities and citizens (Podgórska-Rykała, Kępa, 2020: 33; cf. Bovaird, Loffler, 2003; Izdebski, 2007; Sagan, 2017), and therefore could in practice take such forms as: „(...) joint competences, joint actions, joint coordination, initiation of or participation in proceedings and procedures, submitting positions and opinions, consulting, controlling, monitoring, hearing, public debate, discussion forum, inhabitant initiatives (...)” (Podgórska-Rykała, Kępa, 2020: 35). Another assumption was that deliberation was the foundation of governance (Sroka, 2018: 22) and in this article it is equated mostly with the public nature of discourse, one of the three main features of deliberation described by Jacek Sroka (2009: 28), the other two being a persuasive choice of arguments and the intention to reach consensus. However, in line with what Sroka, following others, calls the return to realism, both in research and in shaping relations between public policy actors (Sroka 2018: 20), the authors of this text also focus mostly on the public nature of discussion and giving representatives of varied stakeholder groups an opportunity to speak up, putting less emphasis on consensus and persuasive argumentation.

With data from interviews at our disposal, the first objective of this article has been defined as an attempt to evaluate the degree to which the governance concept components are currently used in Łódź. Taking also into account the passages found in the city development strategy, the second objective of the article is to compare the vision of governance sketched in that document with the vision formulated by the interviewees. With respect to the first objective, the authors defined the following problem question: how do the interviewed city stakeholders (for the purposes of this text, the category of stakeholders is equated with the interviewed groups, although the authors realise that this category is broader and includes virtually every inhabitant) view and assess the participation instruments (selected governance concept components) used so far? In other words, recalling the reflections of Jon Elster (1997), is Łódź a Marketplace or a Forum, or at least a democratic debate arena consisting of



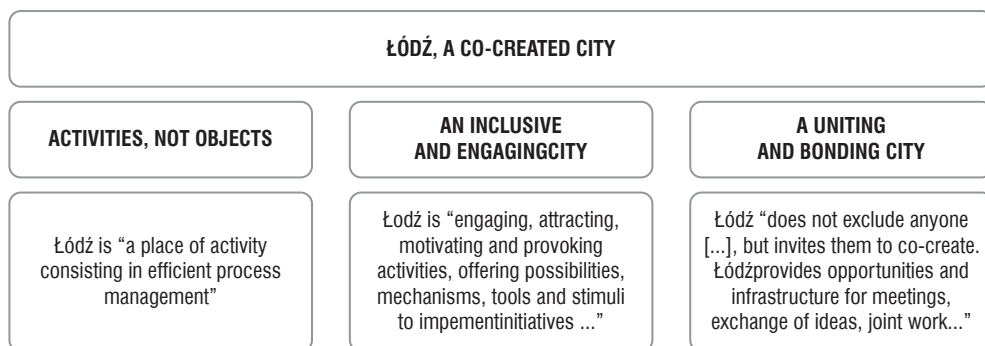
multiple groups of stakeholders (cf. Mansbridge et al. 2012: 7)? Do the interviewees think that activities offered by municipal authorities have an inclusive nature and allow stakeholders to participate in governance as agents? As for the other objective, in turn, the authors posed the following question: is the vision of city governance adopted in the Strategy aligned with the vision of the interviewees? In addition, a question was asked about the possible directions of implementing the governance concept in Łódź that result from evaluating its previous implementation and the alignment between the visions of the Municipal Office and the stakeholders.

## Activities of the city to implement the idea of governance

The adopted Strategy contains the “co-created city” catchword as a leading idea. Already in the introduction of the document, stress is laid upon the necessity of inhabitant participation in setting the directions of city development, and ultimately also in making these directions a reality. It is also noted that “one of the most important tasks will be [...] to encourage Łódź inhabitants to initiate changes and participate in introducing them, also through a wide-ranging programme of consultations” (UMŁ, 2021: 7). Accordingly, the vision and idea of Łódź development is formulated as a set of three catchwords related to the activity and inclusion of inhabitants in initiatives for the city (Fig. 1).

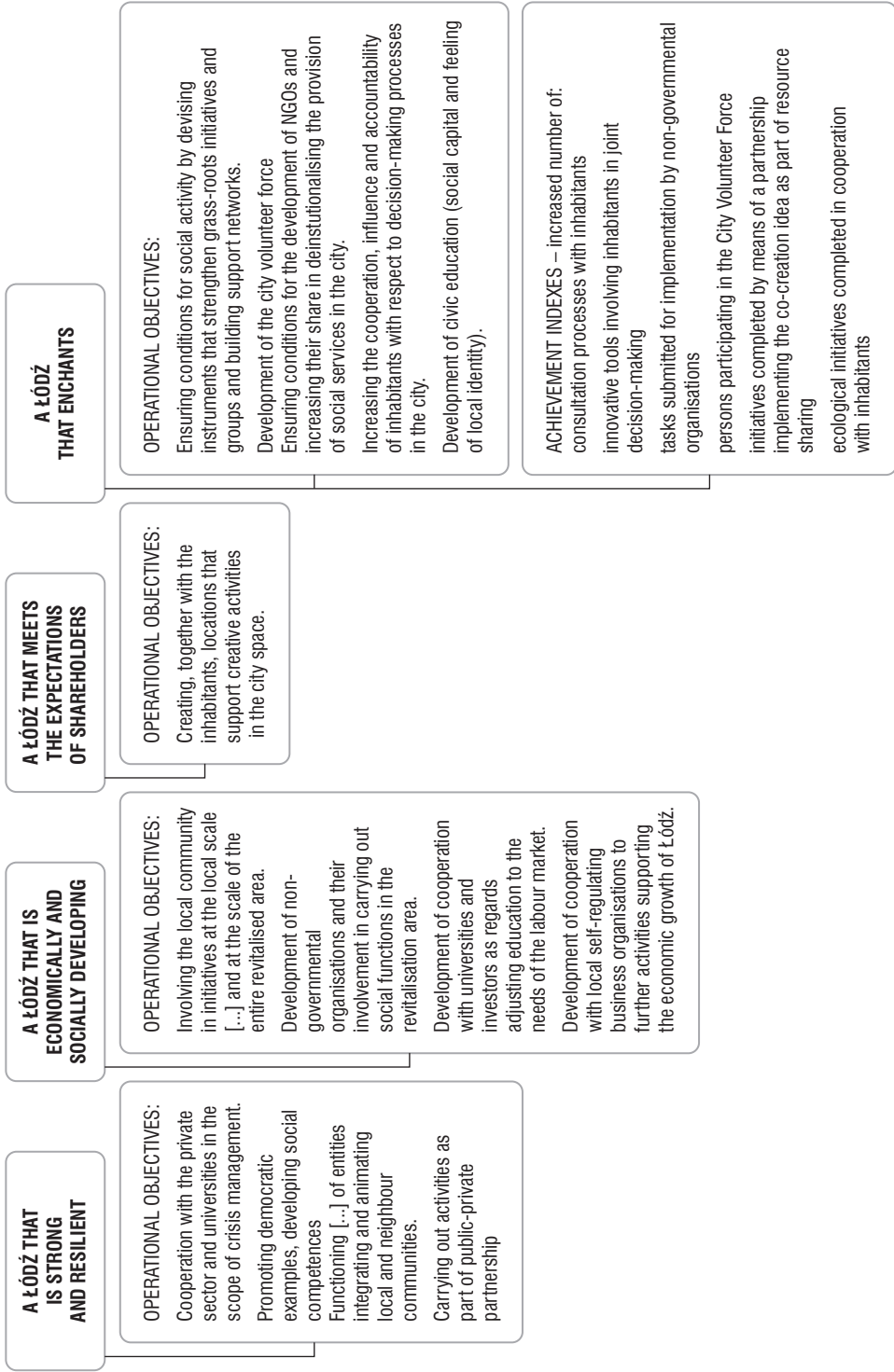
These ideas are reflected in 4 strategic objectives and then put in the concrete form of operational objectives and indexes, a small part of which relates to participation and joint decision-making in city matters by inhabitants. The majority of such connections is found in the fourth objective which encompasses the thematic area of civic activity (Fig. 2).

**Fig. 1 Vision and idea of Łódź development**



Source: own research based on UMŁ (2021).

**Fig. 2 Strategic objectives versus the corresponding operational objectives and achievement indexes related to participation**



Source: own research based on UML (2021).

Activities aimed at increasing the role and involvement of inhabitants and social organisations in city governance have also been recognised in two out of twelve strategic undertakings. Firstly, the Revitalisation Programme is meant to develop the city “using tools to cooperate with the inhabitants” (UMŁ, 2021: 59), but fails to name either these tools or any actions that might bear proof of their use. Secondly, the Social Actions Programme provides for: “tasks implemented together with non-governmental organisations and informal groups [...]; developing a system of social consultations [...]; actions involving inhabitants in decision-making processes; launching the City Activity Factory [...]; development of the City Volunteer Force, civic education [...]; actions supporting and activating local communities...” [UMŁ, 2021: 64]. Here also the description of actions relates mostly to the underlying objectives and not the manner in which these are achieved. Nor does it contain any assumptions concerning the scale of planned activities which might serve as a basis for evaluating the effectiveness of this undertaking.

Analysing the passages of the “City Development Strategy – Łódź 2030+” document, whose guiding principle is “a co-created city,” one can hardly avoid the feeling that this idea has been reflected in plans of specific activities to a relatively small degree only. The document contains a large number of catchwords and objectives that refer to involving stakeholders in decision-making processes and cooperation with the Łódź Municipal Office, but only a few of them are stated in specific terms in the form of results or achievement indexes. The stakeholders appear in them mostly as the participants in consultations and performers of tasks ordered by the Office. The indexes themselves refer primarily to designing or enhancing the participation toolkit and creating a framework that allows the participation to exist, and not to actual participation processes found inside such a framework.

Considering the Municipal Office’s activity in the area of involving inhabitants in joint activities prior to passing the Strategy it should, however, be noted that from 2017 to 2020, the city carried out public tasks in cooperation with over 300 organisations on average each year, entering into more than 400 agreements annually.

Only in 2020 and 2021, the Łódź Municipal office conducted 20 consultation processes with stakeholders. These processes dealt with issues of major importance for the functioning of the city, such as the Łódź strategy of development, city budget, programme of cooperating with non-governmental organisations (NGOs), investments, housing policy, zonal planning for specific areas, city greenery or the very principles of conducting consultations. They were accompanied by 32 ballots at the Vox Populi platform, half of which formed part of consultations and the remainder dealt with other topics, usually with slightly less importance. Issues voted on included the location of monuments, choice of names for new streets and parks, appearance

of the city bike or prizes in the city tax lottery. Łódź inhabitants have shown most interest in ballots related to development projects (26,914 and 12,455 voters) and also to the development of areas which could be used for green infrastructure or residential estate projects (11,145 voters).

A number of advisory and initiative bodies are also affiliated with the Municipal Office: the Public Benefit Activities Council, five Civic Dialogue Commissions and nine teams active in various public benefit areas, where different groups of stakeholders engage in dialogue on issues important for the city.

## Assessment of city activities related to implementing the governance idea, and the vision of governance in the opinions of stakeholders

Stakeholders cooperating with the Łódź Municipal Office in performing public tasks have, for the most part, viewed relations with their partner in a positive light, appreciating mainly the freedom and independence granted to them in conducting specific activities. As a rule, stakeholders included organisations with a past history of cooperating with the Office. Some of the interviewees, however, both those who had just started the cooperation and those with more experience under their belts, viewed the cooperation as demonstrating a lack of real partnership and shifting the entire weight of planning and implementing public tasks on the organisations, with the city limiting itself merely to provide the necessary funds. Some among the interviewees also believed that the Łódź Municipal Office did not trust their organisations or appreciate their competences.

The participatory budgeting was named as an important instrument allowing inhabitants to participate in setting the city policy and budget. In the 2021/22 edition, over 1,080 projects were submitted, of which 717 were put to vote, while in the 2022/23 edition, the figure was 913 projects. The interviewees see this as a success, but almost all of them also point to distortions of this form of participation. According to them, these distortions related mainly to the nature of the submitted projects and resulted from the lack of education in this area and from the failure to understand the idea of participatory budgeting. This situation is comfortable for the Office in the sense that it allows using the participatory budgeting to perform tasks which need to be done by the city anyway. In the belief of interviewees, such participation is therefore somewhat illusory, because the inhabitants do not, in fact, set new objectives for which money is to be spent, but only expedite the performance of certain municipal tasks at the expense of civic initiatives.

The interviewees acknowledge the considerable activity of the city in the area of public consultations, noting that they allow anyone who wants to speak up on proposed issues to do so. A large number of interviewees stressed, however, that consultations are often about trivial matters, such as the colour of the city bike, while essential or controversial topics are passed over. Moreover, even if consultations on weighty matters, such as the city budget, are held, they have a ritual nature – while they do occur, the opinions and suggestions of stakeholders are ignored. The community is not treated as a partner in the dialogue, but as a beneficiary of the proposals dictated by the Office. The consequence is that consultation processes are often focused on assessing ready-made projects and not on planning them. The activity of stakeholders is often limited to choosing from among a number of predefined options. In this context, representatives of non-governmental organisations pointed to the threat resulting from overinvolvement of the Office in performing tasks which could be done by the organisations, noting that “the social partner becomes sidelined in these activities because officials [...] are doing things in lieu of NGOs, pushing them out of the market somewhat” [W28]. The organisations also noted the lack of space and readiness of officials to enter into dialogue and cooperation with groups critical towards the authorities and their ideas.

Advisory bodies affiliated with the Łódź Municipal Office are viewed in a similar light. According to the interviewees, they are a platform for exchanging information between stakeholders and enable them to articulate their own opinions and ideas. From the viewpoint of participating in city governance, they are, however, “a false front which exists because it has to but exerts little real influence on anything” [W8] since stakeholders often do not receive feedback on the proposals they submit. In effect, what decides on the actual participation and influence of each organisation are often informal contacts between their leaders and officials. Another consequence of this circumstance is the further weakening of dialogue bodies and the impossibility of coming up with “an organised group in Łódź [...], a group of people who have a vision of the city 10–20 years in the future and are not politicians or officials” [W35].

Considering the above assessments of the stakeholders, it is no surprise that the vision of the “co-created city” they formulate is a reaction to their previous participatory experiences. The majority of interviewees view the methods of using participation instruments by the Municipal Office as imperfect, which results in a number of proposals addressed to that authority. First, attention is called to the need to more intensely engage the Office in a dialogue with various groups of entities. Such a dialogue, however, is only meaningful when it is characterised by recognition of formal partnership of all involved parties and symmetrical relations between them. Only such a position of shareholders may lead to increased willingness to participate

in public affairs discourse on their part and extend their accountability for the implementation and effects of the resulting solutions. Furthermore, the vision of the interviewees also included the need to devise lasting and widely accessible influencing mechanisms to reduce the importance of informal access routes to information and participation in decision processes. The third condition of making the governance idea real was, for the interviewees, increasing the effectiveness of communication between the Office and various groups of stakeholders. This assumes, firstly, ensuring access to information – in a form matching the needs and capabilities of stakeholders – about the objectives and priorities of the city and the circumstances underlying their choice, the planned and implemented undertakings (consultations, competitions, tasks) and the related expenses, problems and resolution methods. Secondly, this assumes guaranteeing that the stakeholders receive feedback about their initiatives and activity and this must not be limited merely to a message about accepting or rejecting submitted comments or proposals.

The interviewees are convinced that incorporating the above proposals would lead to a co-operation city based on dialogue, trust and appreciation of each of the partners: the Municipal Office, active non-governmental organisations and engaged inhabitants.

## Summary

The visions of developing governance ideas pictured in the Strategy and the statements of stakeholders replying to interviews did not reveal major differences in recognising the most important objectives or directions of action. The Strategy, however, hardly mentions specific drafts of solutions to achieve these objectives. Such solutions remain for the most part on the level of buzzwords, ideas for development which can be stuffed with contents (understood as implementation in practice) in very different ways. Only in a few cases does the Strategy include additional operating objectives, results and indexes, the latter referring as a rule merely to establishing instruments and mechanisms allowing participation in providing opinions, without mentioning the possible methods and assumed effects of using such opinions. This fact is slightly concerning since, as demonstrated by previous experiences of shareholders, it is the practice that puts mechanisms, assumptions and ideas to the test. Without defining and using margin conditions to evaluate their soundness and suitability for achieving the objectives as set, they more often than not become warped.

The mere recognition of a need to act in a specific area is, undoubtedly, an essential and necessary step towards undertaking the action but does not make it certain.

Moreover, it seems that to achieve the objective of increasing the participation of stakeholders in governing the city – understood as actual inclusion of various social groups in both the dialogue process and the implementation of various undertakings – granting them the opportunity to participate may prove insufficient. After all, it is not tantamount to stimulating their engagement. Consequently, the visions of governance formulated by the stakeholders and the Municipal Office have demonstrated discrepancies as to the methods of using and assessment of objectives to which participation instruments are currently subservient and should be so in the future.

Putting these two dimensions – the assessment of activities undertaken by the city so far in the area of involving inhabitants in governance and the alignment of the vision of governance formulated by the Municipal Office in the Strategy with the vision of stakeholders – side by side allowed us to come up with four scenarios of that vision which is outlined in Table 1.

**Table 1. Hypothetical variants of directions of implementing the governance vision presented in the City Development Strategy – Łódź 2030+**

Opinion on the use of participation instruments by city authorities	Alignment of the city governance visions	
	yes	no
positive	1. continued use of methods employed to involve stakeholders in city governance so far	2. insufficient or excessive (depending on the area) involvement of stakeholders in city governance
negative	(3.1.) a new opening in relations with stakeholders and including them in city governance as partners, or (3.2.) continued apparent activities	4. lack of space and unwillingness to engage in dialogue, sham governance (apparent activities)

Source: own research.

Out of the four scenarios presented above, variant no. 3 seems the most applicable to Łódź: the negative opinion on previous use of participation instruments is combined with alignment of visions of city governance found in the Strategy and in the opinions of stakeholders. The basis for this supposition, in addition to the cited results of research, includes observations of local discourse, as made by the authors: local media and social media portals in which (mostly) city activists, who can be equated with “new bourgeoisie” (Kubicki, 2016) and representatives of at least some city stakeholders offer a critical view of the manner of involving inhabitants in governance processes. Further, this scenario provides for two additional variants whose verification will be possible only at a future time. The alignment of governance visions with the simultaneous negative view of previous Municipal Office activities, as expressed by the shareholders, may lead to a new opening in relations with the latter (3.1.). Such change may be reflected in positive opinions about the

use of participation instruments. In other words, the stakeholders would feel that in governance processes, they are located on a higher rung of the participation ladder (Arnstein, 2012), or in the Forum as described by John Elster (1997). This solution could be compared to transformation in the cultural sphere, which Jacek Sroka (2018: 19) views as the true ingredient of deliberation. In other words, changes in the area of formal institutions are secondary with respect to changes in cultural institutions, hence a change of mentality is needed – a change based on Michel Foucault's *governmentality* (Sagan 2017: 23). In order to make this variant a reality, in addition to being solicitous about a formal framework that allows participation, it is therefore necessary for both the Office and local social activists to demonstrate willingness to enter into dialogue, and also to animate and coordinate wide-ranging informational, educational and proactive activities focused on improving the competences and motivations of inhabitants to become involved in joint actions and preparing them to assume responsibility for course and results of such actions.

On the other hand, in the second variant a situation could arise in which former, Marketplace-like participatory activities which do not satisfy the stakeholders would be perpetuated (Elster, 1997). The article has diagnosed the focus of the Municipal Office on creating mechanisms and participation instruments as an objective unto itself, without considering their further use. Such focus will not lead to involving all interested stakeholders in the dialogue and achieving a real implementation of the *governance* idea.

## Statement about the contributions of each author

All authors contributed to the writing of this article and approved the submitted version.

## Statement about conflict of interest

The authors declare that this study has been conducted without any commercial or financial ties which might be interpreted as a potential conflict of interest.

## Statement about the source of financing

The Project “Łódź as a Co-Created And Co-Governed City – City Governance I” was implemented and financed by “Fundacja Łódź”. The authors were engaged to implement this undertaking as researchers.



## Statement about research ethics

The authors represent that the research presented in this article has been conducted in accordance with the research ethics of the affiliated university.

## Statement about the availability of study data

The original data presented in the study are found in the article. Further inquiries may be made to the authors.

## References

- Andrew, C., Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance – and Beyond?, *International Political Science Review*, 19(2): 101–117. DOI: 10.1177/019251298019002002
- Ansell, C., Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 543–571. DOI: 10.1093/jopart/mum032
- Arnstein, S.R. (2012). Drabina partycypacji [Participation Ladder]. In: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej [Participation. A Guide of Krytyka Polityczna]* (12–40), J. Erbel, P. Sadura (ed.). Warsaw: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Bolívar, M.P.R., Meijer, A.J. (2016). Smart Governance: Using a Literature Review and Empirical Analysis to Build a Research Model, *Social Science Computer Review*, 34(6): 673–692. DOI: 10.1177/0894439315611088
- Bovaird, T., Loeffler, E. (2003). Understanding Public Management and Governance. In: *Public Management and Governance* (3–14), T. Bovaird, E. Loeffler (ed.). London, New York: Routledge.
- Dryzek, J.S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. New York, NY: Oxford University Press.
- Domaradzka, A. (2021a). *Polityka miejska jako pole negocjacji i impuls mobilizacji społecznej [Urban Policy as an Area For Negotiation And Factor Stimulating Social Mobilisation]*. Poznań, Warsaw: The "Urban Movements Congress" Union of Associations.
- Domaradzka, A. (2021b). *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej [Keys to the City. The Urban Movement as a New Actor in the Municipal Policy Arena]*. Warsaw: Scholar.
- EC (European Commission) (2001). *European Governance: A White Paper*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10) (accessed: 5.07.2022).
- Elster, J. (1997). The Market and the Forum. In: *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics* (3–33), J. Bohman, W. Rehg (ed.), Cambridge, MA: MIT Press.
- Elstub, S., Ercan, S., Mendonça, R.F. (2016). Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy, *Critical Policy Studies*, 10(2): 139–151. DOI: 10.1080/19460171.2016.1175956.

- Fishkin, J. (2003). *Consulting the public through deliberative polling*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(1): 128–133.
- Figueiredo, L., T. Honiden, A. Schumann (2018). Indicators for Resilient Cities, *OECD Regional Development Working Papers*, 2. DOI: 10.1787/6f1f6065-en
- FŁ (“Łódź” Foundaton). (2022). *Łódź miastem współtworzonym i współzarządzanym. Diagnoza i rozwiązania [Łódź as a Co-Created And Co-Governed City. Diagnosis And Solutions]*. [https://thinklodz.eu/wp-content/uploads/2022/09/Lodz\\_Miasto\\_Wspoltworzone\\_Raport\\_20220925.pdf](https://thinklodz.eu/wp-content/uploads/2022/09/Lodz_Miasto_Wspoltworzone_Raport_20220925.pdf) (accessed: 10.01.2023).
- Gałęcki, A. (2013). Budżet obywatelski w Mieście Łodzi. In: *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk [Social Participation in Poland. An Atlas of Good Practices]* (59–68), M. Ćwiklicki, M. Frączek (ed.), Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance [From Public Administration to Public Governance], *Zarządzanie publiczne*, 1(1): 7–20.
- Jessop, B. (2007). Promowanie *dobrego rządzenia* i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia [Promoting *Good Governance* And Hiding Its Weaknesses: Reflection on Political Paradigms And Political Narratives in the Governance Sphere]. *Zarządzanie publiczne* 2(2): 5–25.
- Karwińska, A. (2009). Uwarunkowania współzarządzania w skali miasta w perspektywie socjologicznej [Conditions for Governance at the City Scale in the Perspective of Sociology], *Zarządzanie Publiczne*, 2(9): 63–79.
- Krzewińska, A. (2016). *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka [Deliberation. Idea – Methodology – Practice]*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kubicki, P. (2016). *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania [Finding out Urbanity. The Polish Urban Question from the Longue Durée Viewpoint]*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Kubicki, P. (2017). Od miejskiego aktywizmu do miejskich ruchów społecznych [From Urban Activism to Urban Social Movements], *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin*, 2424(2): 173–186.
- Kubicki, P. (2020). *Portret polskich ruchów miejskich [The Portrait of Polish City Movements]*. Poznań: The “Urban Movements Congress” Union of Associations
- Kusińska, E. (2017). Kształtowanie miejskich przestrzeni publicznych zgodnie z potrzebami lokalnych społeczności [Developing City Public Spaces According to the Needs of Local Communities], *Przestrzeń – Urbanistyka – Architektura*, 2: 85–94.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D.F., Warren, M.E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In: *Deliberative Systems* (1–26), J. Parkinson, J. Mansbridge (ed.), Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- McCann, E. (2017). Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond, *Urban Studies*, 54(2): 312–326.
- Meijer, A.J., Bolívar, M.P.R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance, *International Review of Administrative Sciences*, 82(2): 392–408. DOI: 10.1177/0020852314564308.

- MFPR (Ministry of Development Funds and Regional Policy) (2022). *Krajowa Polityka Miejska 2030*. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska> (accessed: 2.07.2022).
- MFPR (Ministry of Development Funds and Regional Policy) (2020). *New Leipzig Charter*. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/nowa-karta-lipska-i-agenda-terytorialna-u-e-2030-przyjete-przez-ministrow-krajow-wspolnoty-europejskiej> (accessed: 4.07.2022).
- Offe, C. (2009). Governance: An "Empty Signifier"?, *Constellations*, 16(4): 550–562. DOI: 10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x.
- Pawłowska, A. (2016). Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych [Governance as a Theoretical Approach – a Few Disputed Questions]. *Polityka i Społeczeństwo*, 3(14): 5–17.
- Podgórnjak-Krzykacz, A. (2016). Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem [Local Governance, or How to Balance Governing a City]. In: *Ekomiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta [Sustainable, smart and participatory city development]* (21-43), Z. Przygodzki (ed.), Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Podgórska-Rykała, J., Kępa, M. (2020). *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi [Intrasectoral Cooperation of Local Government Units With Non-Governmental Organisations]*. Kraków: Wydawnictwo LIBRON.
- Rhodes, R.A.W. (2010). Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu [The New Governance: Governing without Government]. *Zarządzanie Publiczne* 14: 101–118.
- Rzeńca, A., Sobol, A. (2020). Kierunki zmian polityki miejskiej w dobie wyzwań klimatycznych [Directions of Urban Policy Changes in the Era of Climate Challenges]. In: *Zmiana klimatu – skutki dla polskiego społeczeństwa i gospodarki [Climate Change – Consequences for the Polish Society and economy]* (277-287), M. Burchard-Dziubińska, K. Prandecki (ed.), Warszawa: Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN.
- Sagan, I. (2017). *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka [Cities. New Issue and New Policy]*. Warszawa: Scholar.
- Sirianni, C. (2009). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sroka, J. (2009). *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka [Deliberation and Multi-Channel Governance. Theory and Practice]*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka, J. (2018). *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej [Joint Decisions in Multi-Channel Public Policy]*. Warsaw: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Sześciło, D. (2014). Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka [Governance (Participatory Management): Theory and Practice], *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, 2(35): 49–66.
- Tomor, Z., Meijer, A., Michels, A., Geertman, S. (2019). Smart Governance for Sustainable Cities: Findings from a Systematic Literature Review, *Journal of Urban Technology*, 26(4): 3–27, DOI: 10.1080/10630732.2019.1651178
- Turok, I. (2014). *The Evolution of National Urban Policy: A Global Overview*, Nairobi: UN Habitat.

- Ufel, W. (2022). I Wrocławski Panel Obywatelski jako przykład zastosowania praktyki deliberacyjnej [The 1st Wrocław Civic Panel as an Example of Using Deliberative Practice], *Studia z Polityki Publicznej*, 9(4): 95–114.
- UN Habitat (2016a). *New Urban Agenda*, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> (accessed: 2.07.2022).
- UN Habitat (2016b). Urbanization and development: emerging futures. *World cities report*, 3(4): 4–51.
- UMŁ (Urząd Miasta Łodzi) (2021). *Miasto tworzone wspólnie. Strategia rozwoju miasta Łodzi 2030+ [A Co-Created City. City Development Strategy – Łódź 2030+]*, [https://uml.lodz.pl/files/bip/public/BSM\\_2021/strategia\\_UCHWALONA.pdf](https://uml.lodz.pl/files/bip/public/BSM_2021/strategia_UCHWALONA.pdf) (accessed: 15.07.2022)
- WB (World Bank) (1991). *Managing Development – The Governance Dimension*. Washington, DC: World Bank.



*Robert Geisler<sup>1</sup>, Michał Potracki<sup>2</sup>*

## Social Capital and the Natural Disasters The Racibórz Case Study

---

### Abstract

The concept of social capital has been recognized as one of the key aspects of public administration and is an essential part of local urban policy. From the point of view of the inhabitants, it conveys a sense of subjectivity, achievement, participation and co-government. Even more significant is that social capital will be characterized by a measurable impact in terms of civic engagement in local affairs. Racibórz was selected as a case study due to the city's proximity to the border. On the one hand, it is regarded as having a long tradition of self-government, self-organization, belonging to different legal and administrative systems throughout history. On the other hand, however, the city is characterized as having a marginal position in the territory and in the administrative structures of the country and the region. All these factors have, over the course of history, given rise to inhabitants' behavioral patterns and created the basic forms and structures of civil society and/or social capital. Based on qualitative and ethnographic field studies, the authors present the experiences of the COVID-19 pandemic phenomena, which is changing the structures of social capital in Racibórz by reducing/destroying it and ask the question how it can be rebuilt in the future. The aim of the article is to present one of the current challenges for urban policy in Poland: social participation, especially in the

---

<sup>1</sup> Institute of Political Science and Administration, University of Opole, Opole, Poland, e-mail: rgeisler@uni.opole.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0218-980X>

<sup>2</sup> Independent researcher, e-mail: mpotracki@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-2842-7167>

context of the concept of social capital, in the town of Racibórz at the time of the (post) COVID-19 pandemic.

**Keywords:** social capital, COVID-19 pandemic, Racibórz, non-governmental organizations

**JEL Classification Codes:** L30, L31

---

---

## Jak odbudować kapitał społeczny w dobie (post) pandemii COVID-19? Przypadek Raciborza

---

### Abstrakt

Pojęcie kapitału społecznego zostało uznane za jeden z kluczowych aspektów zarządzania publicznego i stanowi istotny element lokalnej polityki miejskiej. Z punktu widzenia mieszkańców stanowi o poczuciu ich podmiotowości, sprawstwa, współdecydowania i współrządzenia, ale przede wszystkim ma wymierny skutek w postaci obywatelskich praktyk zaangażowania w sprawy lokalne. Racibórz jako studium przypadku zostało wybrane ze względu na przygraniczny charakter miasta. Z jednej strony jest to zbiorowość o długiej tradycji samorządowej, samoorganizacji, przynależności do różnych porządków prawno-administracyjnych i gospodarczych w historii, a z drugiej o marginalnej pozycji w przestrzeni jak i strukturach administracyjnych kraju i regionu. Wszystkie te czynniki wykreowały w historii wzory zachowań mieszkańców w postaci oddolnych struktur społeczeństwa obywatelskiego czy kapitału społecznego. W oparciu o badania terenowe – jakościowe, etnograficzne. Autorzy przedstawiają doświadczenia pandemii COVID-19 zmieniające struktury kapitału społecznego w Raciborzu w postaci jego ograniczenia/zniszczenia, a następnie sposobów jego odbudowania. Celem artykułu jest przedstawienie jednego z aktualnych wyzwań dla polityki miejskiej w Polsce, jakim jest partycypacja społeczna, w szczególności w kontekście koncepcji kapitału społecznego, w Raciborzu w dobie (post) pandemii COVID-19.

**Słowa kluczowe:** kapitał społeczny, pandemia COVID-19, Racibórz, organizacje pozarządowe

**Kody klasyfikacji JEL:** L30, L31

---

In early 2020, the increased incidence of coronavirus SARS-CoV-2 became known worldwide. A yet unknown variant for coronavirus researchers and doctors triggered panic and led to political decisions on restrictions in the form of basic citizen activities or lockdowns, i.e. closures of companies, public authorities or public institutions. At different times and in different places, depending on the incidence and performance of the health system at the state level, politicians in many countries have decided to implement strict measures. Such unprecedented events have also

affected the functioning of local communities, such as urban communities, in particular self-organization or bottom-up social activities referred to in the literature as civil society or social capital.

The aim of the article is to present one of the current challenges for urban policy in Poland: social capital built by inhabitants and local authorities in Racibórz at the time of the (post) COVID-19 pandemic era. One of the consequences of the COVID-19 pandemic era has been to limit or even stop public participation defined as social movements, non-governmental organizations (NGOs) activities, as well as informal common activities in the neighborhood. The community in Racibórz was well-known from building social capital and social participation activities in history. This article examines the selected issues of the concept of social capital, which has been researched for many years by many scholars from different communities and cultures, and illustrates the specific nature of citizens' commitment to the common good that results from their social ties. The specific case of the urban community – Racibórz in the Silesian Voivodeship of Poland – was chosen on the basis of the criteria of the so-called medium-sized city and, at the same time, the economically and administratively peripheral city.

## Social capital – theoretical framework

Social participation has been recognized as one of the key aspects of local democracy and public governance and is defined as an integral part of any local urban policy (Elster 1998, Pateman 1968). Local authorities use them for the public administration of their territory and for the public policies designed at the local level. From the inhabitants' perspective, it is a sense of subjectivity, achievement, co-determination and co-government. Much more important, however, is that it has a measurable impact in terms of civic engagement in local affairs, decision-making and implementation of concrete tasks (Baerenholdt, Aarsaether 2002, Borgonovi, Andrieu 2020, Dolfisma, Dannreuther 2003, Grootaert, van Bastelaer 2002, Krishna, Shrader 1999, Lin 2001, Lowndes, Wilson 2001, Mohan, Mohan 2002, Mouritsen 2001, Nahapiet, Ghoshal, 1998, Narayan, Woolcock 2000, Nielsen 2003, Pitas, Ehmer 2020, Portes, Mooney, 2002, Skidmore 2001, Trigilia 2001, Trutkowski, Mandes 2005, Woolcock 1998). In the scientific literature, the concept of participation is closely linked to the concepts of (local) civil society and social capital. Both terms have been well described and diagnosed in the scientific literature and have been incorporated into research at national, regional or local level. This article selects the latter term for analysis because of its usefulness for medium-sized urban communities.

Social capital has been the subject of the research interests in different areas in the social sciences for decades. The main concepts were suggested by Pierre Bourdieu (1986), James Coleman (1988, 1990), Francis Fukuyama (1996, 2000) and Robert Putnam (1993, 1995). Among the many definitions proposed by different Authors, for analysis in this research project, classical approaches of Putnam and Fukuyama were selected. For Putnam, social capital is defined as a resource that includes institutions, relationships, attitudes, and values that govern the interaction between individuals for economic and social development. In other words, social capital includes features of social life such as networks, norms of reciprocity and trust, which make it easier for the actors of collective life to become active together. Although Fukuyama investigated the relationship between social capital and economic growth, for many researchers it linked the concept of social capital with the concept civil society, which forms the basis for functioning liberal and economic institutions. In this respect, civil society is an area of free associations and communities that have formed and are working against bureaucracy and centralization. It is worth mentioning that the concept of social capital was proposed in the second half of the 20<sup>th</sup> century, after which it dominated the world of social sciences at the turn of century. The last twenty years have simply been a repetition of previous definitions that have been applied to research in different parts of the world or in connection with different events such as the pandemic (Borgonovi, Andrieu 2020, Elgar, Stefaniak, Wohl 2020, Pitas and Ehmer 2020).

A common feature of different definitions of social capital concept is the statement that it is a fundamental resource, which helps to achieve objectives more efficiently and thus to improve living conditions in its various aspects (social, economic, educational, etc.). Furthermore, not only is the popularity of the term in research and analysis remarkable, but also the methodological and thematic diversity of such concept implementation.

It should be remembered that the concept of social capital has been criticized as a resource of communities or social groups or as a social process in organizations or even in larger communities. It mainly concerned the tautology of definitions, the difficulty of testing hypotheses about causality or the results of the phenomena. However, in this paper, it assumes that the phenomenon of social capital exists in particular social groups, was created among them in the historical process, could continue through years/or even ages, develop and/or decline and, most importantly, it could be the impact of external factors such as the COVID-19 pandemic era on it.



## Methodology

The paper is based on the application of qualitative research methods such as: analysis of existing data (documents), reinterpretation of previous research results, participatory observation, interviews with experts (stakeholders) in Racibórz (Denzin, Lincoln 2009, Silverman 2007, 2008, Stake 2000). Desk research is the use of previously collected data by different researchers pursuing different research objectives. Case studies means that the subject of the study is *accidental*, i.e. a phenomenon that occurs in a natural context and environment. In this case, generalized conclusions are based on a thorough deep analysis of the phenomena under investigation. In the presented research project, the case study is the borderland town – Racibórz. Finally, interviews with experts and observations are techniques within the scope of qualitative research that aim to diagnose the processes, which are occurring in social reality including answering questions such as *how* and *why*? 12 individual in-depth interviews (IDIs) were conducted with local stakeholders such as city officials, NGO leaders, city councilors and entrepreneurs. Respondents were specifically selected for the interview and represent the constituencies of city councils, NGO leaders and entrepreneurs. The IDIs took place between January and February 2021 and were preceded on an observation of social and political life. The study also used the public consultation analysis – the first public event in the context of the preparation of the Urban Development Strategy for the period 2022–2030, which took place online on 16 February 2021.

## Racibórz – case study for analysis

Racibórz was selected as a case study based on the criteria of a medium-sized peripheral city. On the one hand, it is a community with a long tradition of self-government, self-organization, belonging to different legal and administrative regimes throughout its history, and on the other hand, it holds a marginal contemporary position in the spatial and administrative structures of the country and the region (first Opole Voivodeship, now Silesia voivodship in Poland) (Dziewulski 1967). All these factors have, over time, produced inhabitants' behavioral patterns in the form of basic structures of civil society or social capital (Geisler, Potracki 2021). The social capital concept is particularly important for the analyses, because its structure and role in a local urban policy in recent decades have been destroyed during the pandemic era, and its reconstruction should be a top priority for local authorities in the upcoming years.

Racibórz is not only a town on the cultural frontier that is changing its affiliation with the state-administrative, economic or socio-cultural systems, but it also a structure that, throughout history, has formed a community that takes care of its needs (Bahlcke 2001, Czapliński et al. 2002, Szramek 1934). Social capital has been represented since the Middle Ages as different forms of uniting people around their needs and interests. As a result, there were inhabitants' activities in certain fields (economy, culture) or cooperation in individual projects. Within the history of the town, different forms of social capital were created in the context of guild structures, such as the Catholic Church, companies or in connection with the commissioning of the railway infrastructure in the 19th century, which were transformed into the development of the city. They included, among others, the activity of inhabitants in local choirs, volunteer fireman organization, sports clubs, social activity at parish of religious organizations. The increase in the involvement of citizens in various types of associations was evidence of the creation of a relatively strong local civil society. They were guided by concrete organizational structures based on social values and norms of cooperation, reciprocity and the implementation of activities for the common good. The communist period, with the authoritarian political regime, did not completely negate forms of civic involvement and, despite the restrictions of freedom, various forms of neighborhood cooperation and activities in the areas of sport and culture have been preserved (Collin 1996, Dziewulski 1967, Głombik 2010, Geisler, Potracki 2021, Kuźniar-Niedźwiedzka, Niejowa, Woźniak 1967, Leśnik 1967, Newerla 2008).

Therefore, in the case of Racibórz, one can speak of a culture of trust and of the willingness of the inhabitants to find different associations and to work for the satisfaction of their needs. In the history of Racibórz, associations have developed and are still active in this town. The extent of the devastation that took place in 1945 and the subsequent process of population exchange in the town were not eliminated, they are inscribed in the cultural code of the town and have survived in the inner tissue. At this point, it may be the hypothesis created that the social capital may, at least to some extent, also be the result of a kind of town's *genius loci*.

## Social capital before the COVID-19 pandemic

The emergence of social capital can be conditioned by external conditions, i.e. by a space in which people come together to do something. Jarosław Działek and Monika Murzyn-Kurpisz (2014: 191–217) also point out that “social capital arises where there are conditions for social interaction.” This can be a *physical* space – i.e. build-

ings, public spaces that are designed to stop and create conditions for conversation, a virtual space that can include, for example, social media groups and messengers. Finally, there is the institutional space created by the various institutions operating in a given area: cultural centers, museums, libraries, settlement clubs, parishes, non-governmental organizations, associations, etc. These three spaces can influence on each other: NGOs, libraries, parishes and other associations usually occupy a physical building or another physical space. At the same time, they are often present in virtual space, having their own websites, forming social media groups, etc. The areas of activity of the associations – in the broadest sense – can be described as *site generators* of social capital.

It should be state that the most important forms of associations, which serve to meet the needs of inhabitants, are the result of the long duration of the institutions' life. First of all, sports associations should be mentioned. For at least more than a few decades, and still during the socialism period, so called Folk Sports Teams were a space for sport activities connecting people with similar interests as well as self-organizing them in order to create space for activity. The popularity of this type of association was an expression of the needs of the inhabitants, the building of local ties by them. The origin was that specific districts owned their clubs and subsequently created their local identity through them.

Another space that generates social capital is the space of religious organizations. For hundreds of years, they have been not only a place of religious worship but also a meeting place for parishioners, thanks to which various actions, projects, activities in the social or cultural dimension are organized. Above all, these associations bring together senior citizens, ensuring that their free time is filled and their needs met.

Cultural institutions are another space generating various forms of social capital. They are not only forms of public institutions but are also often the origin of many ideas that turn into grassroots actions or institutions. These include musical ensembles such as orchestras, choirs, theater ensembles. Castle in Racibórz plays a key role in organizing events, bringing residents together around common projects, and above all meeting their cultural needs.

Established at the beginning of the 20<sup>th</sup> century, The Academia in Racibórz, has become a new place for generating social capital on the town map. It is not only the place for higher education but a number of educational and social initiatives aimed at shaping broadly understood civil society and civic activity. It would be point out the role of a territorial forms of capital creation in the form of neighborhood clubs. Part of the district councils, usually located in the space of housing cooperatives, are a meeting place primarily for seniors, but also for young people. They definitely generate all kinds of social contracts between people.

It is also important to remember that the parishes in Racibórz play an important role for the generation of social capital. Despite the increasing secularization of the Polish society and thus also of the community in Racibórz, the Catholic Church remains an old institution with which a large number of the town's inhabitants identify themselves. It should be noted that after pandemic era more than 15,000 people taking part in every Sunday rites, so many of them are still active during the week activities.

Finally, companies with a long tradition of creating the social fabric in the form of various institutions such as choirs, professional organizations, clubs, slowed down a big during the period of transition. Nevertheless, during the period of real socialism, it was possible to notice an increased activity of enterprises in the civic sphere. The space of the companies was used as meeting places for various kinds of employees, who had their needs and interests such a music, sports, or prosaic forms such a fishing, animal breeding, various kinds of games. The period of transition towards market oriented economy and privatization have in many cases destroyed civic engagement and forms of social capital by focusing on individualism and broadly understood consumerism, which have successfully become the main ideological determinants of human behaviour.

By analyzing the functioning of the associations operating in Raciborz, it is possible to get an idea of what the town is about, what its problems and needs are, in addition to its inhabitants' passions and interests. First of all, there are many examples of sports associations – grassroots, company and school sports clubs. Of the 69 listed associations, around 24 (i.e. 34.78%) can be attributed to sports activities. In this context, it can be noted that more than a quarter of all the official associations operating in the area of Racibórz bring together people based on their sporting interests and passions. Sports clubs play a special role in neighborhoods far from the city center, as can be seen from the number of popular sports clubs in the formerly separate villages that were attached to the town territory. There are also associations with a different field of activity: seniors, children and young people, people with disabilities, people in difficult situations, travel or history enthusiasts. There are also associations that promote local cultural life and gather their members around the interests of a district or a settlement.

The analysis of the associations activities' areas shows that they are both organizations that have been created because certain groups of the population have been convinced of the need to work together to achieve shared objectives (e.g., settlement and district associations) and those that, through their activities, address the deficiencies of state or municipal institutions in providing assistance to local authorities to compensate people in need (Caritas, Polski Czerwony Krzyż/Polish Red Cross, patient support associations). However, the largest proportion are organizations that

bring people together on the basis of their interests (sport, art, travel, etc.). These include at least 40 of the 69 associations on the above list, which indicates that the clubs are mainly looking for an offer that is interesting for them to spend their free time. Additionally, in this group of associations, some distinctions can be made – in sports associations that share in companies.

To sum up, social capital in Racibórz is clearly historical and has been formed over one hundred years, even during the period of socialism. During the transition, its forms developed and stabilized creating a relatively consistent organizational and personal structures i.e. a permanent team of active people at the local level willing and able to implement joint activities, design associations – and what is more important – effectively achieve their goals. In all this, we must not forget the competencies of people, their knowledge and the ability to unite and act together.

## Common Social Capital Building – Non-governmental organizations and local authorities

The period of 30 years after the political transition has shaped a new type of relationship between the NGO's and local authorities. The activities of local authorities were institutionalized, and the legal order of local administration was formed, thanks to which their relationship with NGO's was based on strictly defined legal principles based on values of cooperation. The program of cooperation between local authorities and NGO's is an example of building social capital by creating space for actions. Thanks to the programs launched, the inhabitants have the opportunity to clarify their needs and goals, and thanks to the institutional forms of NGO's, they are able to shape forms of social capital.

The authorities of the town Racibórz cooperates with the associations within the framework of the activities of the town administration. There is a clear need to implement tasks for different inhabitants' groups that NGO's can successfully and effectively carry out. In turn, their financial support from the authorities allows the implementation of the statutory objectives. According to the analysis of documents, in 2019, the cooperation between local authority and NGO's was of a financial and non-financial nature.

With regard to the financial cooperation, it should be noted that in 2019 the municipality allocated a budget of PLN 3,144,378 for this kind of cooperation. Of this amount, PLN 2,596,570 was used to support the performance of public tasks, a further PLN 465,000 was distributed under multi-annual contracts, the continuation of which fell in 2019, and the remaining PLN 82,808 was distributed on the basis

of an out-of-competitive. It should be noted that the total amount allocated to Racibórz in 2019 for cooperation with non-governmental organizations was 1.33% of the town budget expenditure that year. These funds enabled 97 public projects to be supported. In 2019, the number of organizations willing to cooperate with the town to perform public functions through competitions and out-of-competitive procedures was 62, while the final number of organizations with which such cooperation was initiated was 56. However, the dominant share of this activity belongs to the sports associations, which is also reflected in the level of their financing, where the authority allocated PLN 695,000 for the performance of public functions in the field of physical culture and tourism, which accounted for 22.

The cooperation between the municipality and the associations could be defined as stable. The number of public works funded by the town between 2016 and 2019 fluctuated by about 100 each year. At the same time, there is an upward trend in the financing of this cooperation. The final allocation in the municipal budget in 2019 was PLN 512,578 higher than the amount earmarked for this purpose in 2016. The number of organizations expressing an interest in working with the town's authority in the performance of public tasks is similarly high. In the following years, approximately 60 organizations registered to join the cooperation. It should also be noted that this cooperation is often repeated (especially in the field of public tasks in the fields of culture, physical culture and tourism). For example, 10 of the 13 organizations that received funding for cultural activities from the city in 2018 also received such funding in 2019. Similarly, 19 of the 23 organizations that received financial support from the public budget in 2018 for their work in the area of body culture and tourism also received support for their work in 2019 (Reports of Racibórz Authority Activities).

To conclude, the same patterns and mechanisms are noticeable, and Racibórz has created a permanent group of associations involved in projects financed by local governments. It should be borne in mind that this means more or less a permanent group of people – residents of the town with competence and willingness to be active – who applied for financial resources to carry out their statutory tasks, and then carried them out. From the point of view of local authorities, this allows for continuous implementation of individual tasks and meetings the needs of the community. On the other hand, however, as research results show, the opinions of officials are often critical of the billing and handling of the formal side projects, which shows shortcomings in the management of NGO's and the need to make them more professional.

## Re-building social capital

Based on qualitative and ethnographic field studies, the authors present the experiences of the COVID-19 pandemic era, which change the structure of social capital in Racibórz by reducing/destroying it. The next question is how it can be rebuilt? A whole series of prohibitions and orders issued in connection with the epidemic could not remain indifferent to the social and club life in Raciborz. This is clear from the statements of experts. For example, one of them, representing local politics, said: “We have a certain amount of time right now because there is a pandemic. And I think any kind of citizen engagement is a little limited due to limitations and fear of a possible infection”.

Another speaker spoke in a very similar tone: “I think that answer could be shared, so to speak, by such a pandemic barrier. Because this activity has come to a standstill at the level of spring last year. And she’s so weak so far. In many cases, zero. There is total sleep in these NGOs. Now the question is whether... Suppose the pandemic ends in the autumn of this year, and will these people be more willing to participate? Because they’re going to have such a need that there wasn’t this opportunity to be active for a few months. Will they, as we know, continue to regard this as such a deal that they don’t want to go back, don’t know how to get along in all this, etc.”. “We have a certain amount of time right now because there is a pandemic. And I think any kind of citizen engagement is a little limited due to limitations and fear of a possible infection”.

The pandemic also severely curtailed the activities of the settlement clubs. The associations, which belong to one of the housing cooperatives in Racibórz, are a meeting place for older people and a place where activities for children are organized. As part of the activities of the settlement clubs for seniors, choirs are conducted, where older people can gather during rehearsals and sing together over coffee and cake. The club management also organizes excursions for them. Children can take part in art classes and, during the winter and summer holidays, activities such as “Winter in the City” or “Summer in the City” are organized for them, offering various excursions, swimming pools, sports activities, etc.

“We have settlement clubs here, and that’s easy... There was always summer in the city and winter in the city for children. That was the most important point. And afternoon classes for kids, like art. They are weekly and have been carried out for years. The dance class, too. There are also senior clubs for the elderly, where they meet. The choir is... I don’t know whether to say, “building block” and “Itaka” or not.

B: Two separate ones?

A4: Yes, yes. I mean, the same gentleman leads, but they're separated. And it's such an afternoon activity most of the time.

B: And it's especially like that for older people?

Yes. We have this art class for the kids. here they were so far. Now it is coronavirus, so there is no”.

During the interview, the above-mentioned expert expressed uncertainty about the future functioning of the settlement clubs and uncertainty. At the same time, he pointed out that activities in the clubs are planned for the year 2021: “Now this potential is hard to talk about in our time. I am not going to say anything here either, because I really am. It's hard to say, right now, in this situation, it's very hard to say anything, because... And when it comes to an end sometimes, then... We don't know what it's going to be like... Right now, there's such a course. We have plans, as always, for the whole year. We have summer action on the agenda, we have seniors' trips on the agenda. Well, monthly meetings, we have a choir on schedule. Everything that worked, we have planned for next year”.

It should also be mentioned here that not only the clubs, but also the University of the Third Age, which offers courses for seniors, had to stop their activities due to a pandemic: “The University of the Third Age is also very well equipped. It also has this structure. There I spoke to them several times. They have their seat. Right now, everything's been hanging up like this for the past year. But all the time, it worked”.

The pandemic also affected on a religious participation. The restrictions imposed by the central government have severely restricted the ability of believers to participate in religious practices. This situation led to a natural decline in the number of people participating in religious practices, as he stressed in his commentary, and pointed out that before the epidemic people were much more willing to participate in religious practices: “I believe that we are at such a turning point today. Times that really show what this religious life will look like. I'm sure the pandemic has devastated the churches. And very strongly. This can also be seen at every trade fair. Well, there are limitations, also usually a lot more people cannot be. Let's see what it looks like when the pandemic is over. I can safely say that the churches were full two years ago during the holidays. And it was so crowded that people were just standing next to each other, not sitting, but standing next to each other...”.

The statements of the interlocutors quoted above clearly testify that in connection with the COVID-19 pandemic the association life of the residents of Racibórz is *frozen*. Although it is difficult to assess which sectors of society are more affected and which are less affected, the epidemic's particularly devastating impact on the activity of older people must be highlighted. Most of the platforms available in the city that allow them to meet and participate in social life have been suspended or



severely restricted. Particular reference is made here to the cessation of the activity of the settlement associations, the University of the Third Age or to restrictions in the life of the community. These three rooms can be described as important for the social activity of many residents of Racibórz in their senior years. Of course, everyone was affected by the restrictions. Young people and children also had to reduce their activities, as their opportunities to meet were limited. Instead of schooling, they had to switch to *distance learning*, which also had negative consequences, as one interlocutor pointed out: “Because school isn’t good enough to get a student to prepare for it. (...) Now it’s even worse. And now it’s online at all. It’s going to be a hole...”

In 2020, there were no major entertainment events in the town – not only the “Raciborzanin/Racibórz Inhabitant/sounds proud” festival mentioned by one of the interviewees, but also other annual events such as Easter Market, Racibórz Days, Intro Festival or the “Young Memorial.” Captain Andrzej Kaczyn and Andrzej Malinowski in memory of two firemen – Andrzej Kaczyna and Andrzej Malinowski – who died in the firefighting at the smithy of Racibórz in August 1992. Observations have shown that the celebrations on public holidays, such as the National Day of the Third of May and the National Independence Day, also took place on a very limited scale, and their main focus was the Holy Mass in the Church of the Assumption of the Virgin Mary, respecting the number of participants. In December 2020, a Christmas market took place on the market square, but it also had a more modest wording. It was limited to a few food and Christmas decorations businesses where private entrepreneurs did business. Among other attractions that were organized at that time, it is worth mentioning that a mobile ice rink was built on the market square. In this edition of the fair, however, other attractions such as the ball tent with cinema and the concerts that have accompanied the event for several years have been abandoned.

The COVID-19 pandemic era could be called a “Game Changer,” a groundbreaking event that is changing the whole social reality. However, there is no doubt that, in the area of social capital, it has led to the *frozen* of the activities of many existing associations in Racibórz, which have helped to improve the quality of life of the inhabitants and the activities of the inhabitants themselves involved in these associations.

## Analysis and discussion

The discussion of the research results should begin with a historical examination of the forms of social capital that the community has produced over its history. Sporting establishments (clubs), cultural establishments (choirs), religious establishments (churches), activities in the neighborhoods, including volunteer fire brigades,

formerly craft trains – these were examples of how the town inhabitants have united and created associations for centuries. As in Putnam's analysis, it can be said that inhabitants have, from generation to generation, passed down patterns of social engagement that were the result of their interests but have real effects in the form of networks of cooperation and social mobilization for important processes (such as railway construction in the 19th century). Social capital, based on trust, was an important resource for the community. Despite the significant population change in the 1940 s, the institutions of social capital survived or were newly created. The transition period in 1990 s revealed new possibilities of associations, which were used by the inhabitants and institutionalized in the form of local politics. An important role in the creation of social capital was played by the so-called generators, i.e. spaces that enable social contacts, build up social networks, and provide a broad communication space in which the behavioral patterns of the inhabitants flow.

Studies show that the period of the COVID-19 pandemic has frozen the social life. It stopped the inhabitants' activity, but did not fully trigger it because there was a virtual space for use. Most of the activity shifted to them, especially in the area of discourse. The pandemic has severely restricted activity in so-called closed spaces, such as cultural houses, and in certain parts of society, such as older people and children. The post-pandemic period shows the reactivation of association activity, the use of opportunities for social mobilization and activity in the broadest sense. For example, the environmental conditions associated with the *return* to normalcy have enabled active citizenship based on patterns of trust or commitment in the broadest sense to public concerns.

In relation to the time of the pandemic, it is useful to clarify the following questions: a) In the post-pandemic period (from 2022 onwards), are the patterns of the cohesive behavior of the inhabitants in the individual spaces and their generators reproduced? (b) what will the role of local authorities in the budgeting of NGOs and other activities be, i.e. the extent to which the activities of formal associations are forced; c) in the context of civilizational and moral changes such as consumer behavior, demographic change, will social mobilization be at the same level that it was in the pre-pandemic period, or it will decline due to general trends.

## Conclusion

Racibórz, as an example of the medium-sized and geographically peripheral town, is a good example of research into social processes and phenomena such as social capital in the era of the COVID-19 pandemic era. It is not affected by the process-

es of metropolisation, which means that the relatively small number of inhabitants, political and economic elites, can indicate the existence of social ties and social networks among inhabitants.

Moreover, the use of such a case study for research is due to the fact that, for centuries, as a town on the cultural and state frontier, it has shaped the structures of social capital that have been reproduced over generations. The crisis point of urban history in the form of population exchange in the 1940 s of the 20th century did not decline the structures of social capital, but rebuilt them in the second half of the 20th century. The characteristics highlighted by the theoreticians, such as trust, norms of reciprocity, social networks, social mobilization, collective resources, are reflected in the nature of the associations. The time of the COVID-19 pandemic meant a standstill, but not an elimination, of the structures of social capital. The post-pandemic period is an example that citizens are becoming active again, facilitated by institutional generators. Local leaders and local authorities with financial or programmatic support and the inhabitants themselves with their needs and interests will certainly play an important role in restoring social capital in the future.

## Author Contributions

Robert Geisler prepared the theoretical part of the paper, Michał Potracki conducted empirical research, Robert Geisler and Michał Potracki jointly developed the methodological framework and developed the research results. Robert Geisler did the final editing of the text. Both authors approved the article for publication.

## Conflict of Interest

The authors declare that the study was conducted in the absence of any commercial or financial relationship that could be interpreted as a potential conflict of interest.

## Ethics Statement

The approval of the ethics committee at our university was not required for this study.

## Research Data Availability Statement

The original data presented in the study are publicly available. These data can be found in the Bulletin of Public Information of the Town Hall of Racibórz (BIP 2022).

## References

- Baerenholdt, J.O., & Aarsaether, N. (2002). Coping Strategies, Social Capital and Space. *European Urban and Regional Studies*, 9: 151–165.
- Bahlcke, J. (2001). *Śląsk i Ślązacy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- BIP (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Racibórz) (2022). *Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz sprawozdania*, <https://www.bipraciborz.pl/bip-kod/14809841> (accessed: 20.05.2022).
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In: *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, (241–258), E.J. Richardson (Ed.). Westport, CT: Greenwood Press.
- Borgonovi, F., & Andrieu, E. (2020). Bowling together by bowling alone: Social capital and Covid-19, *Social science & medicine*, 265, article 113501.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard: Harvard University Press.
- Czapliński, M., Kaszuba, E., Wąs, G., & Zerlik, R. (2002). *Historia Śląska*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Denzin N.K., Lincoln, Y.S. (2009). *Metodologia badań jakościowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dolfsma, W., & Dannreuther, C., (Eds.) (2003). *Globalization, Social Capital and Inequality: Contested Concepts, Contested Experiences*. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Działek, J., Murzyn-Kupisz, M. (2014). Rola instytucji kultury w budowaniu i wzmacnianiu kapitału społecznego jako czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego. In: *Sektor kreatywny jako katalizator przemian strukturalnych w regionie*, (191–218), A. Klasik (Ed.). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Dziewulski, W. (1967). Dzieje Raciborza od najdawniejszych czasów do zaboru Śląska przez Prusy. In: *Szkice z dziejów Raciborza* (63–109), B. Rainer. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Elgar, F.J., Stefaniak, A., & Wohl, M.J. (2020). The trouble with trust: Time-series analysis of social capital, income inequality, and COVID-19 deaths in 84 countries. *Social science & medicine*, 263, article 113365.
- Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, NY: The Free Press.
- Fukuyama, F. (2000). *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*. Warszawa: Politeja.
- Geisler, R., Potracki, M. (2021). Social Capital Management: A Case Study of the Town of Racibórz. *Border and Regional Studies*, 9(2): 69–89.
- Głombik, K. (2010). *Carl Ulitzka (1873-1953). Duszpasterz i polityk trudnych czasów*. Opole: Wydawnictwo Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego.

- Grootaert, C., & Bastelaer, van T. (Eds.) (2002). *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krishna, A., & Shrader, E., (1999). *Social Capital Assessment Tool*. Washington, DC: The World Bank.
- Kuźniar-Niedźwiedzka, S., Niejowa, H., & Woźniak, D. (1967). Racibórz w pradziejach i we wczesnym średniowieczu. In: *Szkice z dziejów Raciborza* (25–62), B. Reiner. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Leśnik, A. (1967). Oświata i działalność kulturalna na ziemi raciborskiej w latach 1945–1964. In: *Szkice z dziejów Raciborza* (315–363), B. Reiner. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Lin, N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lowndes, V., & Wilson, D. (2001) Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable. *Political Studies*, 49, 629–647.
- Mohan, G., & Mohan, J. (2002). Placing Social Capital. *Progress in Human Geography*, 26(2): 191–210.
- Mouritsen, P. (2001). *What's the Civil in Civil Society? Robert Putnam's Italian Republicanism*. Florence: European University Institute.
- Nahapiet, J., Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of Management Review*, 23(2): 242–266.
- Narayan, D., & Woolcock, M. (2000). Social Capital: Implication for development theory, research and policy, *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225–248.
- Newerla, P. (2008). *Dzieje Raciborza i jego dzielnic*. Racibórz: Wydawnictwo i Agencja Informacyjna WAW Grzegorz Wawoczny.
- Nielsen, K. (2003). Social Capital and Systematic Competitiveness. In: *Globalization, Social Capital and Inequality: Contested Concepts, Contested Experiences* (33–56), W. Dolfsma, C. Danreuther (Eds.). Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Pateman, C. (1968). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pitas, N., & Ehmer, C. (2020). Social Capital in the Response to COVID-19. *American Journal of Health Promotion*, 34(8): 942–944.
- Portes, A., & Mooney, M., (2002). Social Capital and Community Development. In: *New Economic Sociology* (303–329), M.F. Guillen, R. Collins, P. England, & M. Meyer (Eds.). New York, NY: Russel Sage Foundation.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Works*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (1995). Bowling Alone. *Journal of Democracy*, 6(1): 65–78.
- Silverman, D. (2007). *Interpretacja danych jakościowych. Metody analizy rozmowy, tekstu i interakcji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Silverman, D. (2008). *Prowadzenie badań jakościowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Skidmore, D. (2001). Civil Society, Social Capital and Economic Development. *Global Society*, 15(1): 53–72.

- Stake, R. (2000). Case studies. In: *Handbook of Qualitative Research* (623–635), N. Denzin, Y. Lincoln (Eds.). London: SAGE Publications.
- Szramek, E. (1934). *Śląsk jako problem socjologiczny*. Katowice: Roczniki Towarzystwa Przyjaciół Nauk na Górnym Śląsku.
- Trigilia, C. (2001). Social Capital and Local Development. *European Journal of Social Theory*, 4(4): 427–442.
- Trutkowski, C., & Mandes, S. (2005). *Kapitał społeczny w małych miastach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society* 27: 151–208.

*Laurence Langer-Sautière<sup>1</sup>, Nicole Borie<sup>2</sup>,  
Vincent Rialle<sup>3</sup>*

## Evolution after the COVID of the invisibility of precarities (ECOVIP): Overview of an action research project to decipher the urban factory of invisibility

---

### Abstract

Due to weak economies or ill-adapted public policies aggravated by the pandemic, official services dedicated to the unconditional reception and support of people in psychosocial distress in large urban areas are often put to the test.

Here is an overview of the approach of the action research “Evolution after COVID-19 of the Invisibility of Precarities” (ECOVIP) dedicated to this phenomenon, as along with its first steps showing preliminary results concerning the precarity of unemployed pre-old people in Lyon, France.

This participative research is based on workshops that bring together professionals from both the front-line psychosocial field and other fields such as employment or work, and in which they are offered a free expression of their lived situations of reception of precarious people.

---

<sup>1</sup> Mission Observation Évaluation, Direction du Développement Territorial, Ville de Lyon, Lyon, France, e-mail: [laurence.langer@mairie-lyon.fr](mailto:laurence.langer@mairie-lyon.fr), <https://orcid.org/0000-0001-7759-4706>

<sup>2</sup> Centre Psychanalytique de Consultations et de Traitement (CPCT), Lyon, France, e-mail: [borie-nicole6@gmail.com](mailto:borie-nicole6@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-1698-0595>

<sup>3</sup> Université Grenoble Alpes, Grenoble, France, e-mail: [vincent.rialle@univ-grenoble-alpes.fr](mailto:vincent.rialle@univ-grenoble-alpes.fr), <https://orcid.org/0000-0002-0179-3837>

The first results provided by the scientific and transparent analysis of these exchanges show both a fairly precise understanding of the institutional decision leading to increasing invisibility, and the emergence of innovative professional resources capable of curbing it.

**Keywords:** precarity/precarioussness, invisibility, unemployed, health crisis, social disaffiliation, psychosocial clinic, public policies,

**JEL Classification Codes:** I30, J60, O30

---

---

### Abstrakt

Okres pandemii wystrzył problem związany ze wspieraniem osób i grup wykluczonych (z różnych względów). Pogarszająca się sytuacja społeczno-gospodarcza i czas pandemii w sposób szczególnie wpłynęły na trudną sytuację psychospołeczną wielu grup w obszarach miejskich (szczególnie dużych miast).

Prekaryzacja obejmuje różne grupy społeczne, jednak w sposób szczególnie osoby bezrobotne w wieku przedemerytalnym (powyżej 50 roku życia) oraz osoby, które przechodzą na emeryturę (kończą aktywność zawodową). Czują się one niepewnie, a systemy wsparcia w ramach polityk publicznych są sektorowe i skierowane na rozwiązywanie poszczególnych problemów, a nie całościowe podejście. Nie są także dostosowane do kompleksowego wsparcia psychospołecznego. Artykuł odnosi się do badań w działaniu w ramach projektu "Evolution after COVID-19 of the Invisibility of Precarities" (ECOVIP). Analizuje studium przypadku – Lyonu we Francji. Na podstawie wyników trzech interdyscyplinarnych warsztatów jakie przeprowadzono w ramach projektu formułowane są pierwsze wnioski dla polityk miejskich, w tym konieczność podejścia holistycznego, a nie kategoryzowania poszczególnych rodzajów wsparcia.

**Słowa kluczowe:** niepewność/obciążenia ryzykami życiowymi, niewidzialność, bezrobotni, kryzys zdrowotny, brak przynależności społecznej, klinika psychospołeczna, polityka publiczna,

**Kody klasyfikacji JEL:** I30, J60, O30

---

## Introduction

The overview of the action research presented below aims to understand the phenomena of precarities linked to the COVID-19 health crisis, with the observation of a major invisibility of the people concerned in the population aged 50 to 64 (pre-old).



Its implementation was motivated by numerous field observations by psychosocial organizations in Lyon, France, which have perceived the emergence of this population of pre-old people since the recent health crisis, a population very marked by precariousness and the risk of invisibility on the part of social organizations.

This work is part of a larger international context in which more than half of the world's population already lives in cities and in which megacities will eventually constitute the main mode of human habitation. According to United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO, 2019: 5): "Cities have always been centres of power, attractiveness and prosperity. But the frenetic urbanization of recent decades is jeopardizing their historical function as melting pots that integrate and absorb newcomers. As they become more populated, they become dehumanized. Violence, inequality, discrimination (...). Nevertheless, even as they are dehumanized, cities are reinventing themselves." This unbridled and dehumanizing urbanization goes hand in hand with the 'digitalization' of the world, which is just as unbridled and dehumanizing and whose repair is also strongly desired and in progress (Rialle et al., 2022). In these megacities, some have been more affected by the COVID-19 crisis than others (Banerjee, 2020).

The paper is structured in four sections. The first one, presents the field of investigation, along with a brief bibliography and a short description of the origins, design and implementation of the action research here described. The second section, presents the conceptual, methodological and procedural basis of the action research. The third section shows the status and the objectives currently achieved. The last section addresses the main points of the open questions raised by the action research and is followed by a short conclusion.

## Precarity and invisibility

### Brief review of the literature

The literature review on the precarity of ageing people is abundant (Grenier et al., 2020, Standing, 2011). In the present study, a special focus is put on the problem of the invisibility of precarity by the public, private or associative bodies devoted to its consideration, based on a French experience. The notions of precariousness, precarity, invisibility and invisibilization have been the subject of analysis since the 2000's, with the aim of defining their contours. In this respect, the word "precarity" no longer has the vague meaning of "the state of being uncertain or likely to get worse" in the dictionary (Cambridge Dictionary, 2022). In 1987, the Economic, Social and Environmental

Council (ESEC) defined it in the following terms: “Precarity is the absence of one or more forms of security, particularly employment security... The resulting insecurity may be more or less extensive and have more or less serious and definitive consequences... It leads to extreme poverty when it affects several areas of life” (Wresinski, 1987: 6). This definition proves to be much more complex than one might suppose *a priori* when referring to the term “precarity” (Zaouche-Gaudron & Sanchou, 2005: 10).

The words precarity and precarities refer to a phenomenon also named precariat (van der Waal, 2019). Precarity is characterized by job insecurity or unemployment, social exclusion and poverty and the exposure to risk of suffering and losing social ties. A decade later, precarities in France are the subject of a highly developed analysis in the official report devoted to it by the French National Observatory of Poverty and Social Exclusion (ONPES, 2016). The plural, precarities, appears to be necessary. Though they have the same effects, precarities present extremely diverse forms. They arise in countless psychosocial, political, environmental, urban contexts: “Political, economic and environmental commentators increasingly use the terms “precarious,” “precariousness” and “precarity” to identify the growing conditions of instability, risk and dislocation that are affecting human communities around the world, contributing to a popular literature on the unpredictable and uncontrollable forces of uncertainty” (Katz, 2020: 41).

It should be noted that the concepts of precarity and vulnerability of the older adults (Grenier et al., 2020) have rather vague contours, sometimes interchangeable according to the authors. Considering the link between precariousness and ageing, the focus of the study is on the notion of precarity as the deprivation of one or more resources that allow for an “ordinary” life, these resources being financial, of the order of social ties, or of cultural capital, or of access to digital technology. However, this global definition must be considered differently according to the issues of ageing, in which those of life course (such as family life, professional activity, place of residence, especially in so-called working-class neighborhoods) are highlighted. On the other hand, ageing does not occur at the same age for everyone. Now, the categories usually used by public authorities to manage their policies are very strict. For instance, young retirees: from the age of 62; fourth age: from the age of 75 (a marker of the onset of disabling pathologies); and oldest-old from the age of 80. For the sake of understanding precarities, it is necessary to move away from the overly constrained age categories.

Despite favorable institutional frameworks such as the “Opinion 128” of the French Consultative Ethics Committee for health and life sciences (CCNE; Comité Consultatif National d’Éthique pour les sciences de la vie et de la santé) (Rialle, 2019), the relationship to ageing has evolved very slowly: “Further exploration of

this situation leads to confirming the theory that there is a kind of collective denial of society's ageing and of our own ageing, a denial of what will be our own fate as we grow old, or even of our finitude. It reveals a latent form of ill-treatment of dependent old people, apparent in policies concerning them, but more generally socially and sometimes within families" (CCNE, 2018: 7). However, never before had been so precisely outlined a program for transforming practices, teachings, the culture of denial, vocabulary, and public and budgetary policies, capable of reintegrating old age into the heart of society.

As mentioned in the introduction, according to psychosocial non-profit organizations in Lyon the impact of the COVID-19 health crisis on this already thorny situation has proven to be tangible for pre-old people: In this population and since the beginning of the pandemic, an increase of approximately 0.5% to 11% of the number of requests for psychological support have been noticed by Centre Psychanalytique de Consultations et de Traitement (CPCT) and Alynea (two institutional actors associated with the ECOVIP project). Even though the employment of older people has been a long-standing problem, few studies are currently focusing on the issue of these "young older" people whose living conditions have shifted to forms of precarity and invisibility during the COVID-19 crisis, a phenomenon continued after the lockdowns were lifted. The literature review brings out pleas for the social role of pre-old people during the crisis (Petretto & Pili, 2020). It highlights also intersectional analyses of the increased impact of the crisis on older minorities, particularly in the United States (Garcia et al., 2021). Other studies address the whole range of vulnerability structures in the ordeal of the health crisis, including lockdowns (Team & Manderson, 2020). However, this brief literature review did not reveal any studies that shed light on the effects and consequences of the pandemic in terms of the casualization of certain categories of aging workers. Thus, the study presented here takes on a particular meaning to fill this gap.

## A French response: the ECOVIP action research

The ECOVIP action research was designed by the City of Lyon with the founding group consisting of L. Langer-Sautière, N. Borie and V. Rialle (2021) in order to understand the phenomenon of multiple forms of precarity linked to the still ongoing health crisis, as well as the observation of a tendency to the invisibilization of precarious people. This project includes, but is not limited to, the population of pre-old people.

The scientific basis of the action research is multidisciplinary, and the field data collection system is based on workshops that bring together numerous actors in the psychosocial field and offer them a space to speak freely. The participants are

invited to express in a simple and spontaneous way, in the form of a conversation (Cosnier & Kerbrat-Orecchioni, 1987), their perceptions and points of view on the proposed themes. The main idea here is not to take the verbal content of the workshops as the object of theoretical interpretations, but rather to make use of the skills of the researchers and practitioners brought together to shed light on the issues and allow the emergence of possible solutions.

Moreover, with regards with the theory of complexity (Byrne & Callaghan, 2013) the description of ECOVIP appears in itself an act of scientific research likely to provide important insights about the performative effect of the project. Generic epistemology (Schmid & Mambrini-Doudet, 2019) invites us to produce such insights in order to be more effective actors, non-profit organization and public organizations alike, through participative action research of the social and environmental future.

## Population, materials and methods

### Population

The action research concerns pre-old people, who have difficulties in employment, in reappropriating public space and in all aspects of social ties, and whose living conditions have severely deteriorated during the period of confinement due to the COVID-19 health crisis.

### Materials

The material basis of the action research is mainly constituted by the audio and video recording equipment used during the workshops, to which is added the use of video-conferencing software that allows it. Such hardware (computer) and software (videoconference and re-listening and viewing) are indeed constitutive of the sociotechnical system included in the methods.

### Methods

#### The socio-technical system

ECOVIP is a sociotechnical system (Akrich, 2006) in the sense of actor – network theory (Latour, 2005). First of all, it is innovative in its genesis and in the way it operates. In addition to the human actors (e.g. Tha City of Lyon, numerous psy-

chosocial non-profit organizations and work related chief of projects) present in the project, several actants (Akrich, 2006) are identified, such as the clinical vignettes (UFORCA & Miller, 2020; Veloski et al., 2005), life stories (Arentshorst, 2016; Rosanvallon, 2021), data stories, the three constituting major methodological objects of the action research, also referred to as “narratives.” The notion of network unfolds with a dynamic of enrolment, with the performative effect of the ECOVIP system, and with the theoretical and individual interpretative contributions of the project’s founding group.

### The conversation as a method

Initially developed in the United States to analyze linguistic exchanges, conversational analysis has spread to France as an approach capable of supporting the analysis of the double aspect of exchanges, the strictly verbal aspect (directly transcribable in writing) and the postural aspect linked to the oral (Wiggins, 2009). Thus, conversational analysis considers conversational interaction as the carrier of the ethnographic meaning of exchanges. In this perspective, the conversation allows for an equal positioning of each person during the workshops, thus supporting the interactions and increasing the richness of the analyses carried out by the group. Another process is also taking place: the legitimization of these analyses.

### The three types of narratives and their mediating methodological objects

During the workshops, the conversations between participants are based on three methodological objects: clinical vignettes, life stories and data stories. These three types of narratives are considered to be actants, given that “We are therefore dealing with a descriptive concept capable of founding the empirical program of a description of a singular process” (Passeron, 2001). The actants are actually full-fledged actors in the situations of exchanges and workshops (Goffman, 1973). They are briefly presented below according to three informative contexts: ‘Telling the clinic,’ ‘Telling the life,’ and ‘Telling the data.’

#### Telling the clinic

Regarding psychosocial clinic (Furtos, 2015), a fundamental question is: What can we pass on from what was heard? (Borie, 2021). True translators of a practice, such as the psychosocial clinic and the sociology of narratives and its hermeneutics, clinical vignettes (as well as life stories, presented below) constitute a type of intermediate

object between the extensively detailed individual cases and the categories resulting from a singular case classification. The clinical vignette constitutes the methodological means of evoking the clinical situation of a person. It differs from the presentation of a case in that it is neither the illustration of a singular case, nor the generalization of similar cases. “Built notably in the theoretical perspective of a sociology of identities (...), centered on the collection and analysis of biographical interviews (...), the approach called hermeneutics is also based, [...], on the hypothesis of a co-production of sociological materials by sociologists and social subjects. The latter are also asked to become *authors* of their life stories – or practices – thus expressing “lived worlds” thanks to the interview relationship which must facilitate, as well as possible, this enterprise of co-construction of a “narrative identity”” (Dubar, 2007: 37).

In this logic, the clinical vignettes constitute a key methodological tool, empirical data and the very method of their elaboration is in itself a maieutic process. Starting with an individual situation, a case is first written down, which focuses on the one hand on the story of the person’s situation, and on the other hand on what has made the transition, the rebound, the hook, in the work with the clinician. This writing is generally quite long and worked on, through multiple rewritings and by the discussion of these rewritings between peers. It is the final version of this writing, produced by these multiple operations of exchange, clarification, writing and rewriting, that constitutes the vignette. Thanks to this meticulous process, the vignette is in itself an object that can be grasped by all to shed light on the mechanisms at work, halfway between the particular case and a generic presentation of the difficulties of typical people or typical paths.

The case always teaches more than the theories that condense knowledge about a pathology. A vignette is a work of reduction of the case illustrating a theme and transmitting the inimitability of the case, it will echo for other cases. In psychoanalysis, the case is always fundamental (De Georges, 2001).

After this work of construction, the case can be approached under different aspects, in different themes. Freud reworked at length and reused for different concepts the cases presented in his work *Constructions in Analysis* (1927). Constructing a case is a work of writing and remains a training method for clinicians.

## Telling the story

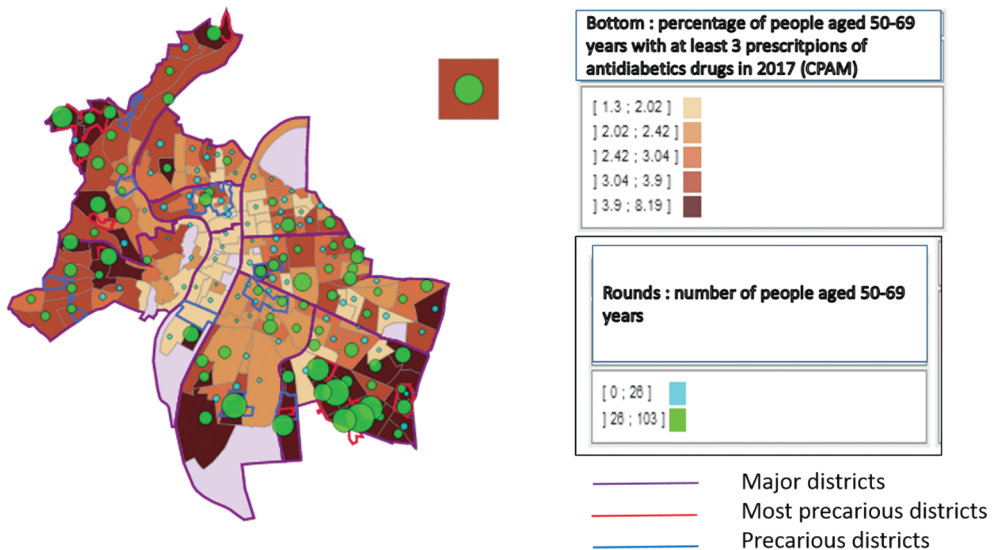
The life stories mobilized by P. Rosanvallon (2021) also go beyond the simple formal description of cases. According to Rosanvallon, inequalities taken in a statistical way have long corresponded to the reality lived and felt by individuals, especially in classes (e.g., working class, precarious, middle class). However, the notion

of social class has largely withered away with the end of a form of class struggle. For the last twenty years, individuals, in the sense of the actors of the sociology of translocation, have been less identified with the categories provided by the measurement of inequalities, which have nevertheless increased considerably over the period. Actors recognize themselves in communities of experience, of emotions, notably resentment, and measure themselves in terms of inequalities by the yardstick of this community of resentment (Fayner, 2010). Being excluded from work in the latter part of one's working life, when the cognitive markers are those of a central function of work in order to situate oneself socially and establish one's social ties, leads to the emergence of a community of resentment that accepts this exclusion from work more or less well, but clearly suffers the consequences and the social disaffiliation that results from it.

### Telling the data

The so-called cold quantitative data (statistical data) are the language of the master in the political sense. Statistics are tools for political power in the steering of policies, but do not make sense in themselves, as we saw in the previous paragraph.

**Figure 1. Prescription Map for Antidiabetic Drugs**



Source: Langer-Sautière (2022) on the basis of a dataset transmitted by the Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) dated 2017. The CPAM is a public French institution which monitors every care given to French people. The map was realized by Ville de Lyon on behalf on all authors.

This is why we put the data into a narrative, by proposing them as vignettes of mapped data brought to the conversation to be discussed, notably on the categories that are used, with the possibility of modifying them via the mapping resource platform. The example of diabetes (Figure 1) is in this sense very evocative for the participants, who recognize the marked territorial dimension of the phenomenon, closely linked to situations of precariousness.

The choice of the tool allows us to move beyond the raw numbers of the data to discuss the territorial dimension of the situation of pre-old people. It also allows for a discussion on the limits of the validity of the indicator and of the age range mobilized and imposed by the data provider. The map makes it possible to discuss with the participants the urban dimension of the phenomenon observed, based on an indicator that is itself debatable. It puts all the participants on the same level of exchange, without requiring any expertise on the data.

## Results

The research results are at three levels: The understanding of the phenomenon and its communicability, the effects of societal changes induced or amplified by the crisis, and finally, the conditions necessary for the action research work to be effective in terms of public policy.

ECOVIP empirical data shows the extent to which unemployment, disability and even temporary work mark the end of these “careers,” where retirement is no longer a time for moving from a professional activity to other ways of life. Pre-old people find themselves out of balance, and at risk of invisibilization, often leading to psychosocial suffering, a state frequently accompanied by psychological and/or physical problems that prevent these persons from returning to work.

The exchanges during the three workshops allowed to observe the complex phenomenon of a shift into multiple forms of precarity followed by the entry into the category of the “invisible” among people of this age group. This central issue owes a large part of its complexity to an intercurrent phenomenon which is that of a certain institutional weakness in understanding and elaborating adapted responses (in terms of physical and moral support, and access to rights). In other words, several observations are the keystone of this action research.

On the one hand, the observation, in this population, of moments of family and/or professional rupture which result in tilts in “holes of precarities” from which the persons can only with difficulty get out, in particular when a latent psychic fragility or resulting from the event of rupture arises to complicate the picture. Another



observation drawn from the empirical data, no doubt accentuated by the pandemic, is that working conditions or access to work for pre-old people are becoming more difficult, and that the reduction, or even the total disappearance, of the social link linked to work tends to make these people invisible at the end of their careers.

On the other hand, the regular failure of the reception and care of people in precarity in their process of access to rights and care, especially psychological, is observed in governmental and non-governmental institutions. An accumulation of unresolved problems leads to the suffering of psycho-social workers, who are faced with a growing number of difficulties such as insecurity at work, accelerated digital dematerialization, or the current division of tasks in specialized social care. The managerial restructuring leads to a reduction of their room for maneuver and causes failure of the actions of psychosocial workers, further cutting up the care, often reducing them to an observation of the situation and to a referral, preventing “going towards,” multiplying the ruptures. It is true that social professionals are “acting in resistance” by circumventing these restrictions. For about 5 years now, the care pathways have been defined and the people categorized. Each symptom has its own care, each precarious situation its own social solution. All referrals have a “towards” purpose. Towards housing, towards employment, towards care. They are not opposed to each other but have to be articulated without replacing each other. The consequence of referrals is already perceptible, psychologists receive people who are lost, who don't know why they have arrived in a particular institution and who are unable to express their uneasiness or even their suffering. The flourishing of the referring internet platforms tends to limit human intervention in favor of a robotization of the response. This evolution, in order to contain the calls, deviates from and is even often in contradiction with the singular reception of social or psychological suffering. The consequences are a loss of focus or a renunciation to pursue a personal approach, producing invisibilization.

ECOVIP data makes it possible to problematize these findings and to produce knowledge all along, through exploration. The multidisciplinary effort allows the problematization and legitimizes the above-mentioned findings. The invitation is a facilitation of exchanges and a sharing of findings but also of experiences. It is when we talk about experiences that people can formulate the complexity of a situation, of a phenomenon, and in so doing, produce new knowledge. ECOVIP forces its participants to find a logic of identification and to identify solutions already invented in the field. Only experience allows to accept that solutions always have a limit, which is in contradiction with the principle of creating “answer for all” responses.

Finally, there is the importance of the dimension of political interpellation. Indeed, politics must set itself the goal of advocating for modalities, for places that

once again fulfill this function of “making place,” “making asylum,” and “welcoming function.” Although the current challenge is first and foremost to maintain what exists, the period can also be propitious for making political demands to governmental organizations for other practices. The political questioning that has already taken place has often disappointed the groups of professionals who initiated it, due to their weak operational scope and a feeling of disinterest in the feedback. Nevertheless, it seems imperative to continue digging into this thread and there may be room for progress, for example, types of support, discourse, and communication.

The starting point of this action research is the inefficiency of multiple synthesis reports, notes or summaries for elected officials, within municipal teams in charge of social issues of precarity and invisibility. This observation is all the more worrying because the social issues concerned are urgent in nature, because these documents are written by competent project managers who are experienced in this type of production, and because each of them has cost many hours of work paid for by public funds. The observation of inefficiency is not new, but it seems to be increasing and, moreover, it leads to a second observation: the invisibility is no longer only that of precarious people, it also characterizes the very content of the briefing notes. We can thus risk the hypothesis that invisibility is present at two levels: firstly, that of the people concerned, i.e. those whose trace is lost through the administrative channels due to their inadequacies; secondly, that of the analysts, i.e. the people mandated by the public authorities to establish the facts (meet the populations concerned), collect the data, analyze them and propose argued solutions (Dewey, 1927).

This feeds the reflection on the inefficiency of the democratic chain of ascent. It can be formulated as follows: regarding the problem of invisibilization, its causes and possible solutions, how can we produce documents that can be performative, that is to say, that lead to the taking into account, to the placing on the agenda, by “the political” of the reality of the problems, the analyses and the proposed solutions in the production of multiple forms of discourse?

In fact, this deterioration of the end of the working period has affected the life paths of the pre-old to the point of producing, within the reception structures, a new cause in its own right of demand for psychosocial assistance, for which it is necessary to prepare both on the clinical side and in terms of coordination with the entire reception network.

## Discussion

### From precariousities to social disaffiliation

Since 2020, the terms used in ECOVIP have evolved from the notion of precariousities, to the issue of invisibilization and then to social disaffiliation, as is shown in the empirical data. The analysis of the pre-old people allows for a better understanding of a process of social disaffiliation. These terms do not replace each other chronologically, but their evolution reflects the complexity of the phenomenon at work. Vulnerability, for example, which took precedence a few years ago, has not been able to replace the term precariousity, which has been extended to a public that was not previously identified as precarious. Precarity (Faurie et al., 2008) spreads in all environments, which is particularly noticeable with the pre-old people. ECOVIP's observation is that only the structures or professionals practicing "asylum" escape this production of invisibility.

The links between precarity and poverty are recurrent, the two terms often being used in an undifferentiated way by the authors. There is a difference between recognizing oneself as precarious according to sociological criteria and "feeling precarious." If the complexity of defining precarity and recognizing the precarious is real, several guidelines can nevertheless be identified. The most salient one, without doubt, refers to the need to approach precarity in terms of "process" and no longer "state." It is necessary to rely on a multidimensional approach to precarity; it is also necessary to take into account the subjective dimension of people in a precarious situation, in order to go beyond "a purely statistical and categorical count;" and it is necessary not to isolate precarious people from the social system in which they are embedded.

Also perceptible is the fact that precarity is defined "in hollow" and "in the absence of." Finally, the notions of fragility and instability attached to the primary definition of precarity are detectable and have repercussions in several areas of existence.

In terms of social disaffiliation linked to the urban environment, the public space has become a space to be re-tamed, generating anxiety, fear and sometimes triggering a syndrome nicknamed "cabin syndrome," to describe the withdrawal into one's own home, induced by the crisis, but not overcome when the lockdowns were lifted.

There is therefore a cluster of indicators describing the disintegration of the social link in all or part of its initial components: professional, place of residence, family and friendship links, which the authors describe as social disaffiliation. This corresponds to forms of precariousities that are experienced but not necessarily objective, to invisibilization and to a process of loss of connection due to the health crisis.

## Performativity of the socio-technical system

As mentioned in the methods section, ECOVIP is a socio-technical system, including humans and actants as well. An actant, according to Passeron (2001: 25), is “a descriptive concept capable of founding the empirical program of a description of a singular process – in this case, the syntagmatic thread of discourse in the unfolding of speech – a program that closely articulates the semantic interactions between the structure of a system and the choices of its users, as well as between all the operations that are possible in the syntax of the system.”

The successive conclusions of ECOVIP draw their legitimacy from the socio-technical system of action research (Akrich, 2006) by relying on actors and stakeholders who make the exchanges and conclusions drawn from them performative. The approach called hermeneutics in the sense of C. Dubar (2007) determines the framework of use of the research axes mobilized and founds the legitimacy of the teachings produced by ECOVIP.

ECOVIP also stands in opposition to the traditional methods used in work groups, webinars and other approaches to the same types of subjects. The classic methods, either of presentation of studies via PowerPoints, or of brainstorming and ideation, as practised in a design thinking process, constitute the participants as recipients of a pre-existing knowledge, whereas ECOVIP is conceived to build this knowledge together. This is how the classic postures of systematically accumulating the same observations and the same obstacles are overcome, particularly with regard to the question of resources and working conditions in the psychosocial sector.

## Conclusion

Thanks to the technique of action-research based on free speaking structured workshops, as well as to the methods used (e.g., sociology of translation, psychosocial clinic, mapped data brought to discussion), this first year of the ECOVIP project has provided important results. Indeed, the three workshops that have been conducted turned out to be the scene of a co-production of meaning for the participants, permitting them to overcome a sense of overwhelming difficulties regarding the fight against precarity and invisibility. The hypothesis of a phenomenon of social disaffiliation accompanied by a new psychosocial suffering for the pre-old, particularly those living in working-class neighborhoods, was confirmed by the conversations. Finally, the use of the three types of narratives (vignettes, life stories and data stories) allowed for a collective elaboration of findings confirming the initial hypotheses

of pre-old social disaffiliation, and for the design of several innovations of practices to respond to the growing problem of precarity and invisibility, and to the needs for transformation of public policies.

## Author Contributions

All authors listed have made a substantial, direct, and intellectual contribution to the work and approved it for publication.

## Conflict of Interest

All authors declare that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

## Funding

This study was funded by the Direction du Développement Territorial of the Town Hall of Lyon, France.

## Ethics Statement

The authors certifies that the research published in the text was carried out in accordance with the research ethics of the affiliated institutions (Ville de Lyon, CPCT, and Université Grenoble Alpes). The participants provided their written informed consent to participate in this study.

## Research Data Availability Statement

The raw data supporting the conclusions of this paper will be made available by the authors, without undue reservation.

## References

- Akrich, M. (2006). La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques. In: *Sociologie de la traduction: Textes fondateurs* (109–134), M. Akrich, M. Callon, B. Latour (Eds.). Paris: Presses des Mines. DOI: 10.4000/books.pressesmines.1181.

- Arentshorst, H. (2016). Towards a reconstructive approach in political philosophy: Rosanvalon and Honneth on the pathologies of today's democracy. *Thesis Eleven*, 134(1), 42–55. DOI: 10.1177/0725513616646019.
- Banerjee, D. (2020). The impact of COVID-19 pandemic on elderly mental health. *International Journal of Geriatric Psychiatry*, 35(12), 1466–1467. DOI: 10.1002/gps.5320
- Borie, N. (2021). Offrir une écoute ou un espace de parole? *Rhizome*, 79(1), 12. DOI: 10.3917/rhiz.079.0012.
- Byrne, D., & Callaghan, G. (2013). *Complexity Theory and the Social Sciences: The state of the art*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9780203519585.
- Cambridge Dictionary (2022). Precarity. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/precarity> (accessed: 20.07.2022).
- CCNE (French National Consultative Ethics Committee for Health and Life Sciences) (2018). *Opinion n° 128: The Ethical Issues of Ageing – What is the point of concentrating the elderly all together in “residential homes”? What incentives for society to become more inclusive of its elderly population?*. Paris: CCNE.
- Cosnier, J., & Kerbrat-Orecchioni, C. (Eds.). (1987). *Décrire la conversation*. Lyon: Presses universitaires de Lyon.
- De Georges, P. (2001). *Construction de Cas*. Liminaire des XXXèmes Journées de l'École de la Cause freudienne, Collection Rue Huysmans. <http://atelierclinique.t.a.f.unblog.fr/files/2011/03/philippedegeorgesconstructiondecas.pdf> (accessed: 20.07.2022).
- Dewey, J. (1927). *The Public and its Problems*. Denver: Swallow Press.
- Dubar, C. (2007). Les sociologues face au langage et à l'individu. *Langage et société*, 121–122(3), 29–43. DOI: 10.3917/lis.121.0029.
- Faurie, I., Fraccaroli, F., & Le Blanc, A. (2008). Âge et travail: Des études sur le vieillissement au travail à une approche psychosociale de la fin de la carrière professionnelle. *Le travail humain*, 71(2), 137–172. DOI: 10.3917/th.712.0137.
- Fayner, E. (2010). L'épreuve de la précarité. *Sciences Humaines*, 216(6), 3. DOI: 10.3917/sh.216.0003.
- Freud, S. (1927). Constructions dans l'analyse (trad. E.R. Hawelka, U. Huber, J. Laplanche, 1985). In: *Résultats, idées, problèmes* (269–281). Paris: Presses Universitaires de France.
- Furtos, J. (2015). Ce que veut dire le terme de clinique psychosociale. *Empan*, 98(2), 55–59. DOI: 10.3917/empa.098.0055.
- Garcia, M.A., Reyes, A.M., & García, C. (2021). *Equity, the COVID-19 Pandemic and Precarious Aging*. *Generations Journal*. <http://generations.asaging.org/equity-covid-19-pandemic-and-precarious-aging> (accessed: 20.07.2022).
- Goffman, E. (1973). *La Mise en scène de la vie quotidienne* (A. Accardo, Trad.). Paris: Les Editions de Minuit.
- Grenier, A., Phillipson, C., & Settersten, R.A. (Eds.). (2020). *Precarity and Ageing: Understanding Insecurity and Risk in Later Life*. Bristol: Bristol University Press. DOI: 10.2307/j.ctvtv944f.
- Katz, S. (2020). Precarious life, human development and the life course. In: *Precarity and Ageing* (41–66). A. Grenier, C. Phillipson, & R.A. Settersten (Eds.). Bristol: Policy Press. DOI: 10.2307/j.ctvtv944f.9.

- Langer-Sautière, L. (2022). *Map of the antidiabetic drugs delivered to the people of Lyon in 2017. Map 51*, [http://vlko.org/sc1/indexVoirCarte.html?carte=http://vlko.org/sc1/SuiteCairo-Sante/Obs\\_sante\\_2020/PageCartoDossier/#cadre](http://vlko.org/sc1/indexVoirCarte.html?carte=http://vlko.org/sc1/SuiteCairo-Sante/Obs_sante_2020/PageCartoDossier/#cadre) (accessed: 23.11.2022).
- Langer-Sautière, L., Borie, N., & Rialle, V. (2021). Faire place aux personnes précaires. Leurs parcours d'accès aux droits et aux soins, notamment en santé mentale. *Sociographie*, 76(5): Ib-XVb. DOI: 10.3917/graph1.076.ia
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- ONPES (Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale) (2016). *l'invisibilité sociale: Une responsabilité collective (rapport 2016)*. Paris: ONPES.
- Passeron, J.-C. (2001). Acteur, agent, actant: Personnages en quête d'un scénario introuvable, *Revue européenne des sciences sociales*, XXXIX-121, 15–30. DOI: 10.4000/ress.643.
- Petretto, D.R., & Pili, R. (2020). Ageing and COVID-19: What is the Role for Elderly People?. *Geriatrics*, 5(2), article number 25. DOI: 10.3390/geriatrics5020025.
- Rialle, V. (2019). Opinion no. 128 of French National Consultative Ethics Committee for health and life sciences (CCNE) on "The Ethical Issues of Ageing". *Droit, Sante et Societe*, 1(1), 28–30.
- Rialle, V., Hachani, M.E., & Moïse, C. (2022). The inclusive society in the digital era: Current complexity and ways forward. *Gérontologie et société*, 44(167), 67–81.
- Rosanvallon, P. (2021). *Les épreuves de la vie: Comprendre autrement les Français*. Paris: Seuil.
- Schmid, A.-F., & Mambrini-Doudet, M. (2019). *Épistémologie générique. Manuel pour les sciences futures*. <https://www.cairn.info/epistemologie-generique--9782841749553.htm> (accessed: 20.07.2022).
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury Publishing PLC.
- Team, V., & Manderson, L. (2020). How COVID-19 Reveals Structures of Vulnerability. *Medical Anthropology*, 39(8), 671–674. DOI: 10.1080/01459740.2020.1830281
- UFORCA (Union pour la formation continue en clinique analytique pour l'Université populaire Jacques-Lacan), & Miller, J.-A. (Eds.). (2020). *La conversation clinique*. Paris: Le champ freudien.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). (2019). Reinventing cities. *The UNESCO Courier*. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367693\\_eng](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367693_eng) (accessed: 20.07.2022).
- van der Waal, M. (2019). The social imaginary of precarious Europeans: The cultural representation of European socio-economic precarity in Tascha and Bande de Filles. *Politique européenne*, 66(4), 170–193. DOI: 10.3917/poeu.066.0170.
- Veloski, J., Tai, S., Evans, A.S., & Nash, D.B. (2005). Clinical Vignette-Based Surveys: A Tool for Assessing Physician Practice Variation. *American Journal of Medical Quality*, 20(3), 151–157. DOI: 10.1177/1062860605274520.
- Wiggins, S. (2009). Discourse analysis. In: *Encyclopedia of Human Relationships*, (427–430), H.T. Reis, & S. Sprecher (Eds.). Thousand Oaks, CA: Sage.

- Wresinski, J. (1987). *Grande pauvreté et précarité économique et sociale (Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental)*. <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/1987/Rapport-WRESINSKI.pdf> (accessed: 23.11.2022).
- Zaouche-Gaudron, C., & Sanchou, P. (2005). Introduction (au dossier Précarités). *Empan*, 60(4), 10–13. DOI: 10.3917/empa.060.0010.





Oficyna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162  
[www.wydawnictwo.sgh.waw.pl](http://www.wydawnictwo.sgh.waw.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@sgh.waw.pl](mailto:wydawnictwo@sgh.waw.pl)

Projekt okładki  
Ad Depositum

Skład i łamanie  
DM Quadro

Druk i oprawa  
[volumina.pl](http://volumina.pl) Sp. z o.o.  
ul. Ks. Witolda 7–9  
71-063 Szczecin  
tel. 91 812 09 08  
e-mail: [druk@volumina.pl](mailto:druk@volumina.pl)

Zamówienie 148/XI/23

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne jest zrzeszeniem pięciu instytutów oraz dziewięciu katedr, których zainteresowania naukowe obejmują wiele zagadnień i wykraczają poza granice wyznaczone przez nauki ekonomiczne.

Najważniejszą cechą Kolegium jest interdyscyplinarność zarówno prowadzonych badań naukowych, jak i oferty dydaktycznej zgłaszanej przez pracowników wszystkich stopni, rodzajów i kierunków studiów w SGH. Problematyka badawcza jednostki dotyczy m.in.: teorii ekonomii, mikro- i makroekonomii, ekonomii międzynarodowej, historii gospodarczej, gospodarki regionalnej i lokalnej, zagadnień finansów publicznych i międzynarodowych rynków finansowych oraz bankowości, szczególnie centralnej, ubezpieczenia społecznego, problemów ochrony środowiska, a także kultury.

Bardzo silną reprezentację w Kolegium mają jednostki naukowe sytuujące swoje badania i studia w nurcie nauk społecznych. Uznane w Polsce i za granicą są badania prowadzone przez socjologów, szczególnie w ramach unikatowej socjologii ekonomicznej; prawników w dziedzinie prawa europejskiego, prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz teorii i filozofii prawa; politologów – zarówno badania prowadzone w ramach nauk o polityce, jak i nowej dyscypliny nauk o polityce publicznej, wraz ze specjalistami z polityki społecznej, a także filozofami i etykami.

Na uwagę zasługują również badania z zakresu stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz europeistyki, szczególnie w odniesieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej, instytucji, polityki oraz funkcjonowania Unii Europejskiej.

Kolegium jest liczącym się ośrodkiem opiniotwórczym oraz eksperckim w skali krajowej i europejskiej. Jego pracownicy zajmują ważne stanowiska w polityce i gospodarce w Polsce, a także w instytucjach europejskich, służą wiedzą i radami organizacjom międzynarodowym, instytucjom gospodarczym i finansowym w kraju i za granicą.

Struktura KES: Instytut Bankowości, Instytut Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Instytut Prawa, Instytut Studiów Międzynarodowych, Katedra Administracji Publicznej, Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej, Katedra Polityki Publicznej, Katedra Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Katedra Skarbowości, Katedra Studiów Politycznych, Katedra Teorii Systemów Ekonomicznych, Katedra Ubezpieczenia Społecznego, Katedra Unii Europejskiej im. Jeana Monneta.

eISSN 2719-7131

ISSN 2391-6389

**KOLEGIUM EKONOMICZNO-SPOŁECZNE**  
**SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE**  
ul. Wiśniowa 41 | 02-520 Warszawa  
e-mail: [kes@sgh.waw.pl](mailto:kes@sgh.waw.pl)  
www: <http://www.sgh.waw.pl/kes/> fb: @KolegiumES

