



# **STATUS WOJEWÓDZKI MIASTA JAKO CZYNNIK ROZWOJU?**

MIĘDZY MITYCZNYMI PRZEKONANIAM I RZECZYWISTOŚCIĄ

**dr Dawid Krysiński**  
dawid.krysinski@wp.pl

# 1. Tytułem wprowadzenia

---

**Przekonanie o funkcjonalnej roli rangi administracyjnej (wojewódzkiej) –  
rys historyczny do 1999 roku**



Przekonanie *a priori*



Rezultat badań



Przekonania potoczne

**Podobne przekonania potoczne po reformie z 1999 roku:**

- konsekwencje finansowe dla dawnych stolic (utrata dostępu do środków wojewódzkich)
- pogorszenie jakości obsługi administracyjnej w miastach postwojewódzkich
- obniżenie atrakcyjności inwestycyjnej miast postwojewódzkich

**Element gry politycznej**



## 2. Badania po 1999 roku

---

- ▶ **Wilk 1999:** badanie lokalizacji oddziałów bankowych i notarialnych
- ▶ **Hryniewicz 2001:** analiza kondycji ARR oraz zrzeszeń przedsiębiorców
- ▶ **Szlachta 2003:** analiza kondycji społeczno-gospodarczej Włocławka
- ▶ **Śleszyński 2004:** analiza lokalizacji przedsiębiorstw z „Listy 500”
- ▶ **Szmytkie 2006:** statystyczna analiza poziomu rozwoju miast
- ▶ **Swianiewicz, Lackowska, Mielczarek 2008:** absorpcja środków ZPORR przez Kraków i Wrocław oraz pozostałe małopolskie i dolnośląskie miasta
- ▶ **Suchacka 2009:** badanie opinii elit gospodarczych dawnego województwa częstochowskiego i bielsko-bialskiego
- ▶ **Komorowski 2012:** statystyczna analiza poziomu rozwoju miast
- ▶ **Krysiński 2013:** opinie mieszkańców miasta postwojewódzkiego



# 3. Uzasadnienie kontynuacji badań

---

Perspektywa kilkunastu lat od reformy

**1999 - 2013**

Ocena roli funkcji administracyjnej w rozwoju miast średniej wielkości



Specyfika obecnego ustroju administracyjnego



## 4. Plan dalszej części prezentacji

---

**Czy – w obecnym ustroju administracyjnym – status wojewódzki jest czynnikiem oddziałującym na rozwój miasta?**

- ▶ Zarysowanie podłoża reformy i jej głównych założeń
- ▶ Prezentacja definicji rozwoju lokalnego oraz statusu wojewódzkiego
- ▶ Omówienie ścieżki badawczej
- ▶ Omówienie sfer rzeczywistości społeczno-gospodarczej niezależnych od rangi administracyjnej oraz sugerujących występowanie związku między rangą administracyjną miasta a poziomem rozwoju tego ośrodka



# 5. Podłoże reformy z 1999 roku

---

Specyfika ustroju z lat 1975-1998

Dążenie do reformy finansów publicznych

Próba budowy społeczeństwa obywatelskiego

Reformy zachodnioeuropejskie

Podłoże reform:

- ▶ Neutralizacja ruchów nacjonalistycznych
- ▶ Przyspieszenie rozwoju prowincji
- ▶ Podniesienie efektywności wykorzystania środków publicznych
- ▶ Przejście do postfordyzmu
- ▶ Zmagania z mobilnością kapitału
- ▶ Fiasko paradygmatu egzogenno-interwencyjnego w polityce EWG



## 5. Podłoże reformy z 1999 roku

---

### Konsekwencje wymienionych przemian:

Popularyzacja paradygmatu endogennego

Pobudzanie rozwoju MŚP oraz agencji rozwojowych

Reformy decentralizacyjne

Przekonanie o konieczności wzmocnienia regionów

Ekonomia skali: lepszy marketing oraz mobilizacja zasobów



Nacisk EWG na nową geografię ekonomiczną

Kluczowe znaczenie mają instytucje społeczne regionu

Stworzenie przez EWG klasyfikacji NUTS

NUTS jako narzędzie identyfikacji porównywalnych regionów



# 6. Założenia reformy a ex-stolice

## Zarzuty stawiane reformie

### Mit?

- ▶ Odejście od centralizmu i hierarchicznej struktury administracyjnej
- ▶ Nowe zadania poszczególnych szczebli administracyjnych
- ▶ Nowa forma województw:
  - ▶ samorządowo-rządowa
  - ▶ programująca, a nie świadcząca
  - ▶ wielkość NUTS 2
- ▶ Wdrożenie zasad:
  - ▶ decentralizacji
  - ▶ pomocniczości
  - ▶ subsydiarności
  - ▶ domniemania właściwości samorządu
  - ▶ solidarności społecznej

**Nowy kontekst:  
stare zarzuty – nowe reguły (jak w EWG)**

### Rzeczywistość?

- ▶ Immanentne ograniczenia systemów opartych na decentralizacji i podmiotowości struktur lokalnych oraz regionalnych:
  - ▶ egzogenne impulsy rozwojowe w teoriach rozwojowych
  - ▶ dylematy związane z zasadami „sprawiedliwego” finansowania struktur lokalnych i regionalnych
  - ▶ znaczenie administracji regionalnej dla podmiotów lokalnych
- ▶ Patologie rozwiązań krajowych

**Miasta postwojewódzkie  
wypadają z gry o zasoby?**



# 6. Założenia reformy a ex-stolice

## Patologie krajowe

Nadmierny zakres władzy wojewody

Niejasna relacja dochody - zadania

Naruszanie niezależności finansowej poszczególnych szczebli JST

Rozwój lokalny jako część rozwoju regionalnego – powiązania i konflikty między województwem a niższym szczeblem

- ▶ jak redukować pionową lukę fiskalną?
- ▶ jak realizować zasadę horyzontalnej równości?
- ▶ jak realizować zasadę finansowej efektywności?

**m.in. poprzez reguły subiektywne –  
jak dawniej**

## Cechy immanentne

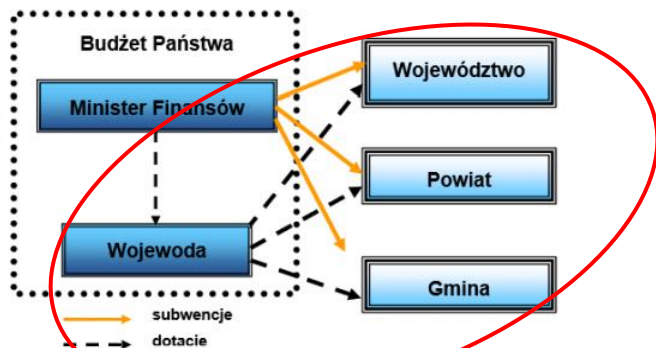
Wsparcie zewnętrzne jako istotny element większości teorii rozwojowych

- ▶ podejście instytucjonalne
- ▶ koncepcja bazy ekonomicznej
- ▶ teoria produktu podstawowego
- ▶ teoria cyklu produkcyjnego
- ▶ koncepcja polaryzacyjna
- ▶ teoria rdzenia i peryferii
- ▶ teoria elastycznej produkcji
- ▶ teoria sieci innowacji
- ▶ teoria uczącego się regionu
- ▶ teoria gron przemysłowych
- ▶ teoria klastrów przemysłowych

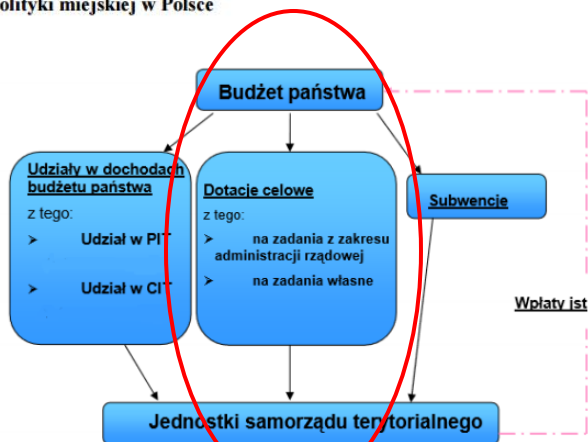
**Lokalność  $\neq$  pełna niezależność (finansowa)**

**Reguły finansowania JST jako seria dylematów**

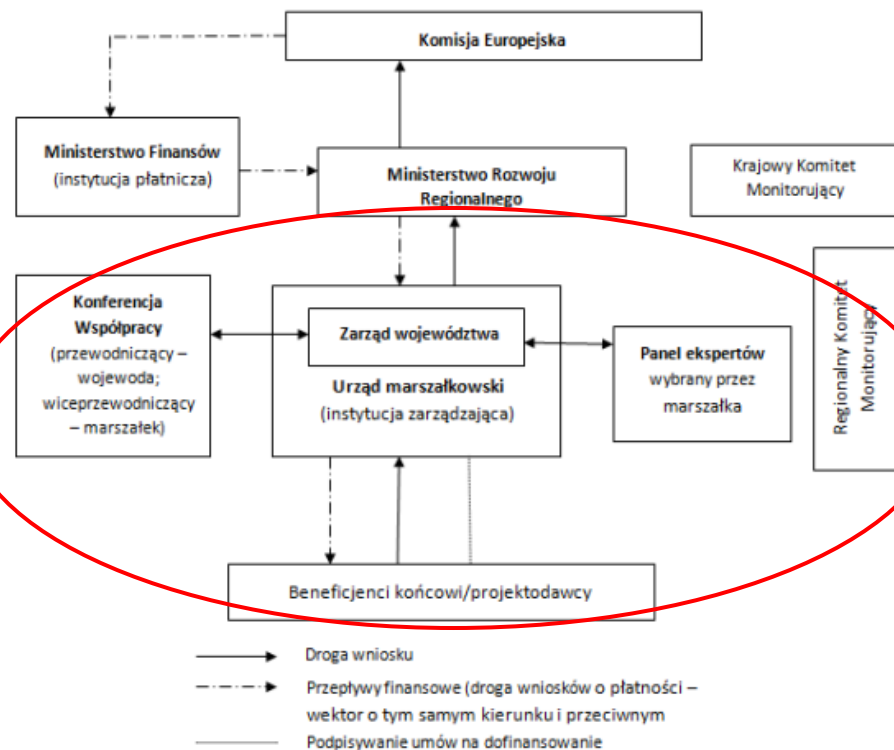
## 6. Założenia reformy a ex-stolice



Źródło: Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce



Źródło: Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce



Uwaga: przedstawione na rysunku procedury odnoszą się do działań związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi. Wydatki związane z niektórymi innymi priorytetami były wdrażane według nieco innych schematów.

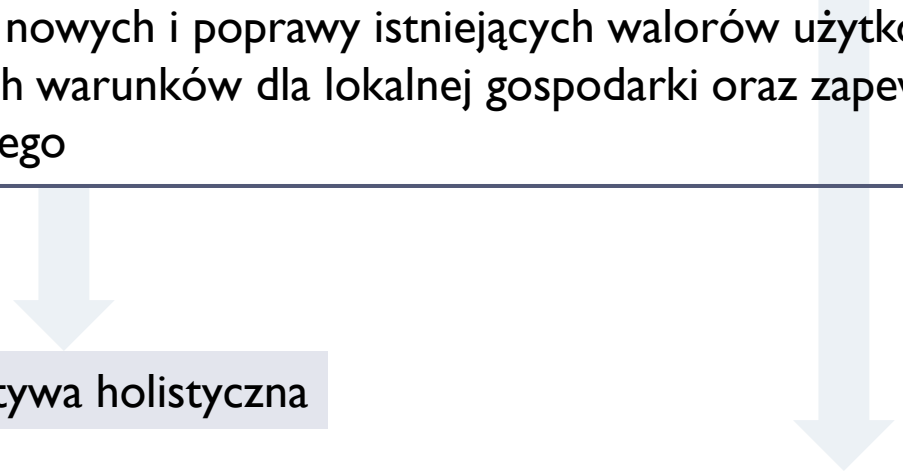
Źródło: Swianiewicz P., Lackowska M., 2008, *Szafarze darów europejskich*, Warszawa

**Miasta postwojewódzkie: administracja wojewódzka zniknęła – subiektywne reguły podziału wsparcia wojewódzkiego i krajowego pozostały**

# 7. Rozwój lokalny - definicja

---

**Rozwój lokalny:** systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz innych podmiotów funkcjonujących w gminie (lub poza jej obszarem) zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego



Perspektywa holistyczna

Instytucje wojewódzkie i centralne również

Instytucje wojewódzkie jako element reżimu miejskiego w miastach wojewódzkich?



# 8. Status wojewódzki - definicja

---

**1. Element funkcji administracyjnej miasta.** Zespół instytucji państwowych i samorządowych (jednostek administracji publicznej zwanych dalej instytucjami wojewódzkimi) mających podmiotowy charakter, posiadających określoną strukturę organizacyjną, zatrudniających wykwalifikowany personel, dysponujących własnym budżetem i powołanych w celu realizacji na obszarze województwa ustawowo określonych zadań (rozdzielania zasobów między poszczególne JST). Realizacja tych zadań może polegać na:

- ▶ samodzielnym przeprowadzaniu inwestycji w wybranym miejscu województwa (np. budowie dróg czy samorządowej infrastruktury kolejowej),
- ▶ samodzielnym zamawianiu i finansowaniu usług (np. utrzymywaniu połączeń kolejowych),
- ▶ przekazywaniu wsparcia finansowego lub rzeczowego innym podmiotom publicznym bądź niepublicznym, które funkcjonują na obszarze województwa (np. samorządom gminnym, miejskim bądź powiatowym, przedsiębiorstwom, organizacjom pozarządowym),
- ▶ wydawaniu decyzji administracyjnych zarówno z inicjatywy własnej, jak i na wniosek innych podmiotów publicznych oraz niepublicznych, które funkcjonują na obszarze województwa

**2. Atrybut symboliczny, który sprzyja rozwojowi – dwa założenia strategii krajowych:**

- ▶ ośrodki wojewódzkie mają stanowić regionalne centra rozwoju, toteż powinny mieć dobrze rozwiniętą strukturę różnych funkcji,
  - ▶ proces rozwoju funkcjonalnego należy pobudzać m.in. poprzez pomoc o charakterze egzogenicznym, ponieważ endogeniczny potencjał miasta może być do tego niewystarczający
- 



1. Polityka realizowana przez resorty, wojewodę, państwowe i wojewódzkie fundusze celowe oraz samorządy województw w zakresie udzielania dotacji celowych, przedmiotowych i podmiotowych
2. Polityka realizowana przez Ministerstwo Rozwoju w zakresie finansowania projektów zgłaszanych do finansowania z Sektorowych Programów Operacyjnych
3. Polityka realizowana przez samorządy województw w zakresie finansowania projektów zgłaszanych do finansowania z ZPORR i RPO
4. Polityka realizowana przez inne organy administracji zespolonej lub niezespolonej, które posiadają oddziały na terenie stolicy województwa, podlegają nadzorowi wojewody lub właściwego ministra, a także są zdolne do udzielania wsparcia rzeczowego lub przekazywania dotacji na realizację określonych zadań

na:

### Wsparcie publiczne

- ▶ samodzielnym zamawianiu i finansowaniu usług (np. utrzymywaniu połączeń kolejowych),
- ▶ przekazywaniu wsparcia finansowego lub rzeczowego innym podmiotom publicznym bądź niepublicznym, które funkcjonują na obszarze województwa (np. samorządom gminnym, miejskim bądź powiatowym, przedsiębiorstwom, organizacjom pozarządowym),
- ▶ wydawaniu decyzji administracyjnych zarówno z inicjatywy własnej, jak i na wniosek innych podmiotów publicznych oraz niepublicznych, które funkcjonują na obszarze województwa

## 2. Atrybut symboliczny, który sprzyja rozwojowi – dwa założenia strategii krajowych:

- ▶ ośrodki wojewódzkie mają stanowić regionalne centra rozwoju, toteż powinny mieć dobrze rozwiniętą strukturę różnych funkcji,
- ▶ proces rozwoju funkcjonalnego należy pobudzać m.in. poprzez pomoc o charakterze egzogenicznym, ponieważ endogeniczny potencjał miasta może być do tego niewystarczający

# 8. Status wojewódzki - definicja

**1. Element funkcji administracyjnej miasta.** Zespół instytucji państwowych i samorządowych (jednostek administracji publicznej zwanych dalej instytucjami wojewódzkimi) mających podmiotowy charakter, posiadających określoną strukturę organizacyjną, zatrudniających wykwalifikowany personel, dysponujących własnym budżetem i powołanych w celu realizacji na obszarze województwa ustawowo określonych zadań (rozdzielania zasobów między poszczególne JST). Realizacja tych zadań może polegać na:

Wsparcie publiczne

- ▶ samodzielnym zamawianiu i finansowaniu usług (np. utrzymanie)
- ▶ przekazywaniu wsparcia finansowego lub rzeczowego innym podmiotom publicznym lub niepublicznym, które funkcjonują na obszarze województwa, w tym na poziomie powiatowym, przedsiębiorstwom, organizacjom pożytku publicznego
- ▶ wydawaniu decyzji administracyjnych zarówno z inicjatywy własnej, jak i na wniosek innych podmiotów publicznych oraz niepublicznych, które funkcjonują na obszarze województwa

Inne elementy atrakcyjności

1. Sprawność obsługi administracyjnej
2. Przepływ nieformalnych informacji
3. Zasoby wykwalifikowanej siły roboczej
4. Udział instytucji wojewódzkich w tworzeniu gospodarki lokalnej

**2. Atrybut symboliczny, który sprzyja rozwojowi – dwa założenia strategii krajowych:**

- ▶ ośrodki wojewódzkie mają stanowić regionalne centra rozwoju, toteż powinny mieć dobrze rozwiniętą strukturę różnych funkcji,
- ▶ proces rozwoju funkcjonalnego należy pobudzać m.in. poprzez pomoc o charakterze egzogenicznym, ponieważ endogeniczny potencjał miasta może być do tego niewystarczający

# 9. Ścieżka badawcza

---

## Etap I

- ▶ **Budowa taksonomicznych mierników rozwoju**

- ▶ **Dwie grupy wskaźników:**

- ▶ **kondycja społeczno-gospodarcza miasta**

- ▶ atrakcyjność badanych miast dla ludności
- ▶ atrakcyjność badanych miast dla podmiotów gospodarczych
- ▶ atrakcyjność badanych miast dla III sektora
- ▶ wpływy podatkowe do budżetów badanych miast

- ▶ **absorpcja środków wojewódzkich i centralnych**

- ▶ wsparcie finansowe pozyskiwane z instytucji centralnych
  - ▶ wsparcie finansowe pozyskiwane z instytucji wojewódzkich
- 



# 9. Ścieżka badawcza

## Etap II

| <i>Urzednicy</i>                                                                                                                                                   | <i>Przedsiębiorcy</i>                                                                                                              | <i>Liderzy lokalni</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Jak oceniają szanse instytucji, w której pracują, na pozyskiwanie zasobów finansowych i rzeczowych instytucji publicznych szczebla wojewódzkiego oraz centralnego? |                                                                                                                                    |                        |
| <i>Nie dotyczy</i>                                                                                                                                                 | Jak oceniają szanse na rozwój prowadzonej w danym mieście działalności?                                                            |                        |
| Jak oceniają sprawność i koszty obsługi administracyjnej realizowanej przez wojewódzką bazę instytucjonalną na przestrzeni ostatnich 20 lat?                       | Jak oceniają sprawność i koszty obsługi administracyjnej prowadzonej w danym mieście działalności na przestrzeni ostatnich 20 lat? |                        |
| Co decyduje o wartości wskaźników i mierników wykorzystanych w etapie I?                                                                                           | <i>Nie dotyczy</i>                                                                                                                 |                        |

## Etap III

| <i>Pytanie główne</i>                                                                                                                                                                                          | <i>Mierniki interpretowane na podstawie pytania głównego</i>                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Jak urzędnicy, przedsiębiorcy i liderzy lokalni oceniają szanse instytucji, w której pracują, na pozyskiwanie zasobów finansowych i rzeczowych instytucji publicznych szczebla wojewódzkiego oraz centralnego? | <b>Mierniki zbudowane na podstawie drugiej grupy wskaźników</b>             |
| Jak przedsiębiorcy i liderzy lokalni oceniają klimat inwestycyjny w mieście <sup>10?</sup>                                                                                                                     | <b>Mierniki zbudowane na podstawie pierwszej i drugiej grupy wskaźników</b> |
| Jak urzędnicy oceniają sprawność i koszty obsługi administracyjnej realizowanej przez wojewódzką bazę instytucjonalną na przestrzeni ostatnich 20 lat?                                                         | <b>Mierniki zbudowane na podstawie pierwszej grupy wskaźników</b>           |
| Jak przedsiębiorcy i liderzy lokalni oceniają sprawność i koszty obsługi administracyjnej prowadzonej w danym mieście działalności na przestrzeni ostatnich 20 lat?                                            | <b>Mierniki zbudowane na podstawie pierwszej grupy wskaźników</b>           |
| Co decyduje o wartości wskaźników i mierników wykorzystanych w etapie I?                                                                                                                                       | <b>Mierniki zbudowane na podstawie pierwszej i drugiej grupy wskaźników</b> |



# 10. Badane miasta

Podobna rola w strukturze osadniczej kraju

| Miasto       | Klasa jakości <sup>1,2</sup> | Funkcje kontrolne i zarządcze (sektor prywatny) | Potencjał akademicki | Potencjał kulturalny | Atrakcyjność zewnętrzna |
|--------------|------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| Kalisz       | E                            | 1                                               | 2                    | 2                    | 2                       |
| Legnica      | D                            | 1                                               | 2                    | 2                    | 3                       |
| Opole        | D                            | 1                                               | 3                    | 2                    | 3                       |
| Zielona Góra | D                            | 1                                               | 2                    | 2                    | 3                       |

Legenda:

1 – zasięg lokalny, 2 – zasięg subregionalny (klasa B), 3 – zasięg regionalny (klasa A),  
D – ośrodek subregionalny (klasa A), E – ośrodek subregionalny (klasa B)

Źródło: Smętkowski M. i in., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 35

Podobna charakterystyka społeczno-demograficzna

| Wskaźnik                                                                      | Miasto | Kalisz | Legnica | Opole  | Zielona Góra |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|---------|--------|--------------|
| Liczba mieszkańców                                                            |        | 103997 | 101992  | 120146 | 118405       |
| Ludność w wieku produkcyjnym (% ogółu ludności miasta)                        |        | 61,3   | 64,1    | 64     | 63           |
| Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały (na 1000 ludności) |        | -3,5   | -2,9    | -2,4   | 0,7          |
| Stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)                                         |        | 8,3    | 10,3    | 6,9    | 7,8          |

Źródło: Statystyczne Vademecum Samorządowca GUS

Podobna kondycja otaczających powiatów

Podobna dostępność komunikacyjna

Brak możliwości udziału w PO Rozwój Polski Wschodniej

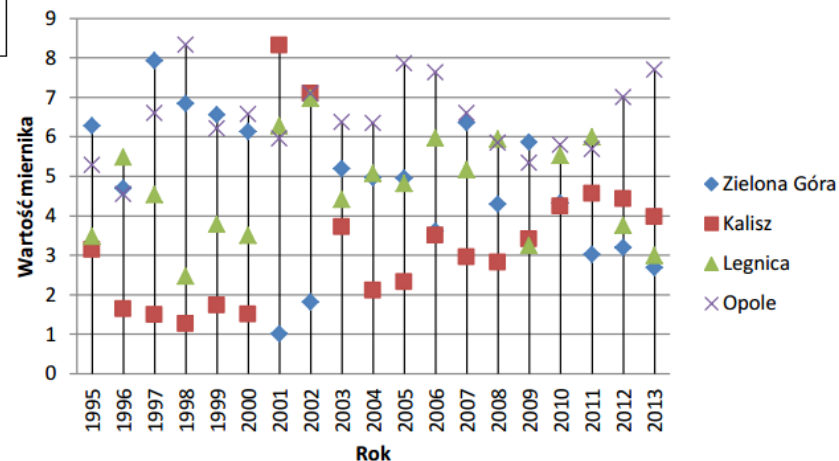
Podobneciążenie względem Wrocławia

# 11. Rezultaty analiz ilościowych

**Czy można domniemywać, że – w obecnym ustroju administracyjnym – status wojewódzki jest czynnikiem oddziałującym na rozwój miasta?**

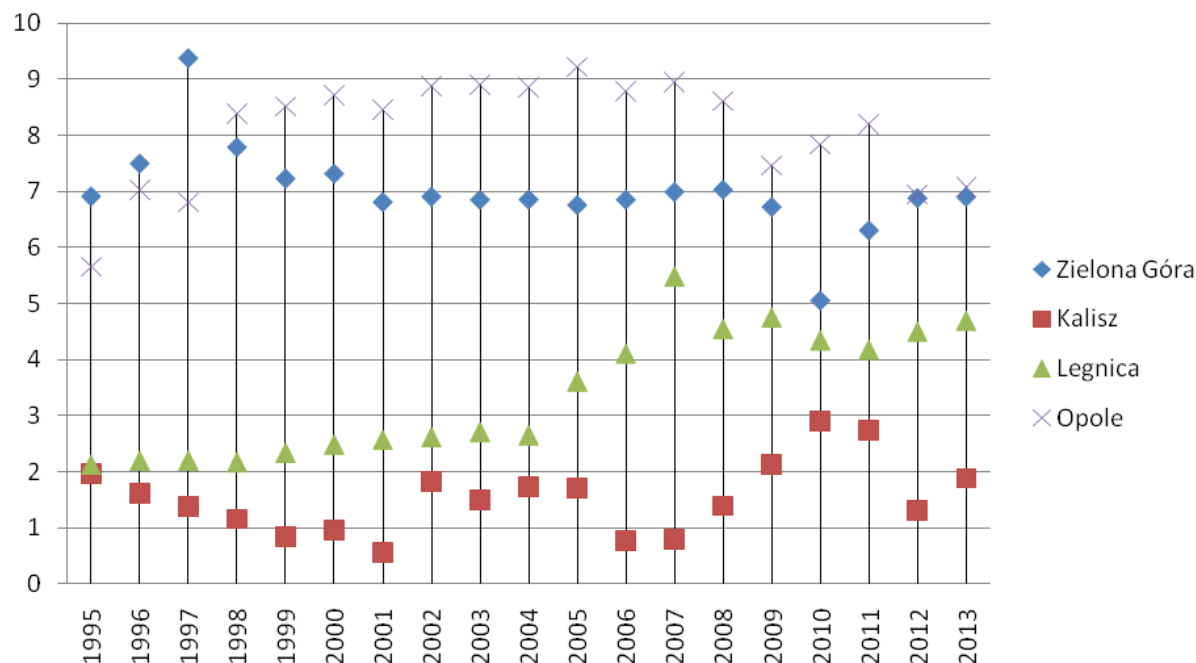
|                |     |                                                                |     |                                                                 |                        |
|----------------|-----|----------------------------------------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------------|------------------------|
| Miernik ogólny | Nie | Miernik kondycji społeczno-gospodarczej                        | Nie | Miernik atrakcyjności miast dla biznesu                         | Nie                    |
|                |     |                                                                |     | Miernik wpływów podatkowych (od nieruchomości, PIT, CIT)        | Nie                    |
|                |     |                                                                |     | Miernik atrakcyjności miast dla III sektora                     | Tak, ale ambiwalentnie |
|                |     |                                                                |     | Miernik atrakcyjności miast dla mieszkańców                     | Tak                    |
|                | Nie | Miernik mobilizacji środków zewnętrznych i środków finansowych | Nie | Miernik mobilizacji środków finansowych z organów państwowych   | Nie                    |
|                |     |                                                                |     | Miernik mobilizacji środków finansowych z samorządu województwa | Nie                    |

## Taksonomiczne mierniki rozwoju



# 11. Rezultaty analiz ilościowych

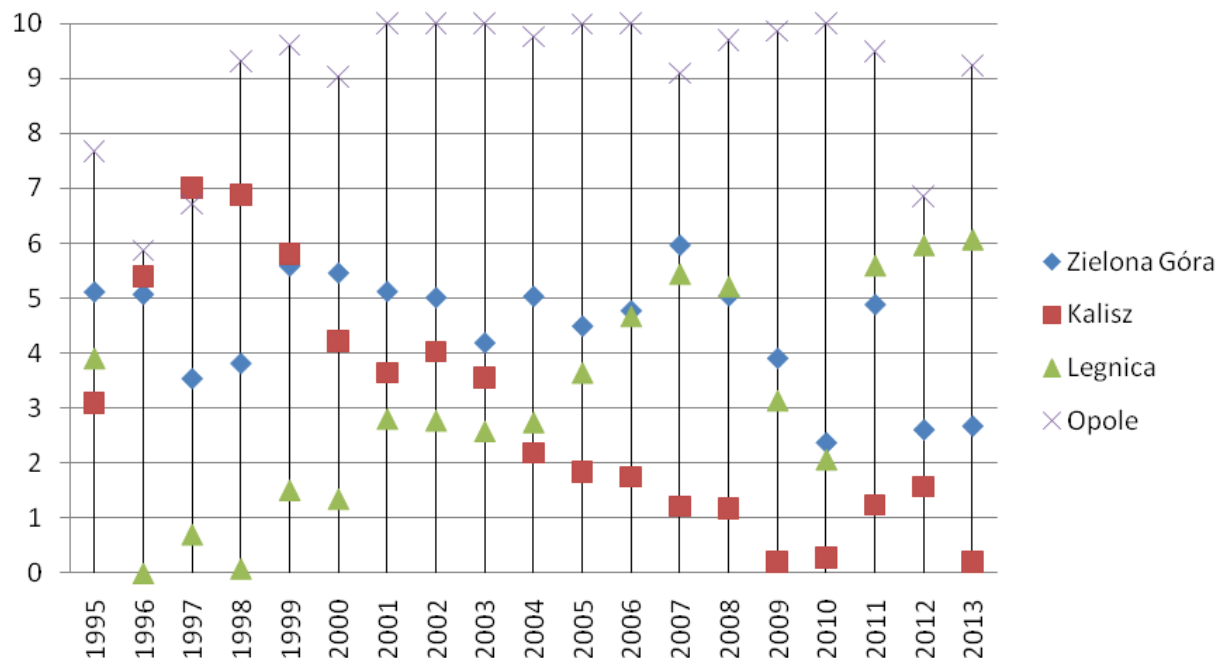
## Miernik atrakcyjności miast dla biznesu



- ▶ liczba obiektów hotelowych (na 10 tys. mieszkańców)
- ▶ liczba podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego (na 10 tys. mieszkańców)
- ▶ liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego wpisanych do rejestru REGON (na 10 tys. mieszkańców)
- ▶ liczba podmiotów gospodarczych sektora publicznego wpisanych do rejestru REGON (na 10 tys. mieszkańców)

# 11. Rezultaty analiz ilościowych

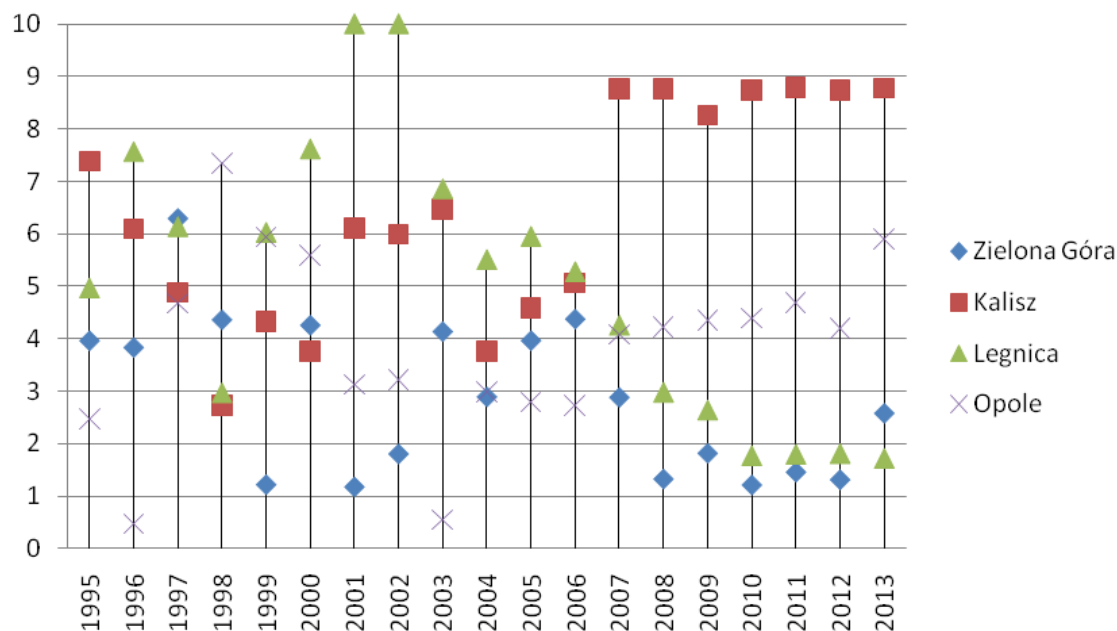
## Miernik wpływów podatkowych



- ▶ dochody z tytułu podatku od nieruchomości (na mieszkańca)
- ▶ dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku od osób fizycznych (na mieszkańca)
- ▶ dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku od osób prawnych (na mieszkańca)

# 11. Rezultaty analiz ilościowych

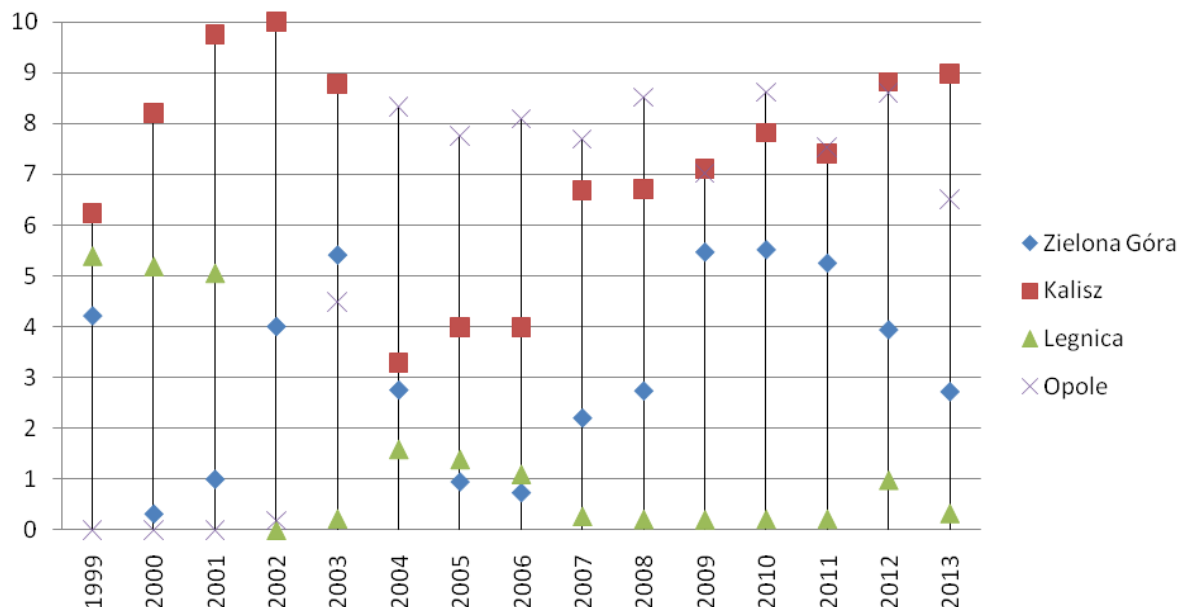
## Miernik wsparcia finansowego z instytucji centralnych



- ▶ dotacje udzielane z budżetu państwa samorządowi miasta (na mieszkańca), w tym dotacje udzielane przez wojewodę jako terenowego reprezentanta władzy państwowej
- ▶ środki finansowe pochodzące z funduszy unijnych, które rozdzielane są na szczeblu centralnym i trafiają do samorządu miasta (na mieszkańca)
- ▶ środki finansowe pochodzące z funduszy unijnych, które rozdzielane są na szczeblu centralnym i trafiają do innych instytucji publicznych i niepublicznych funkcjonujących na terenie miasta (na mieszkańca)

# 11. Rezultaty analiz ilościowych

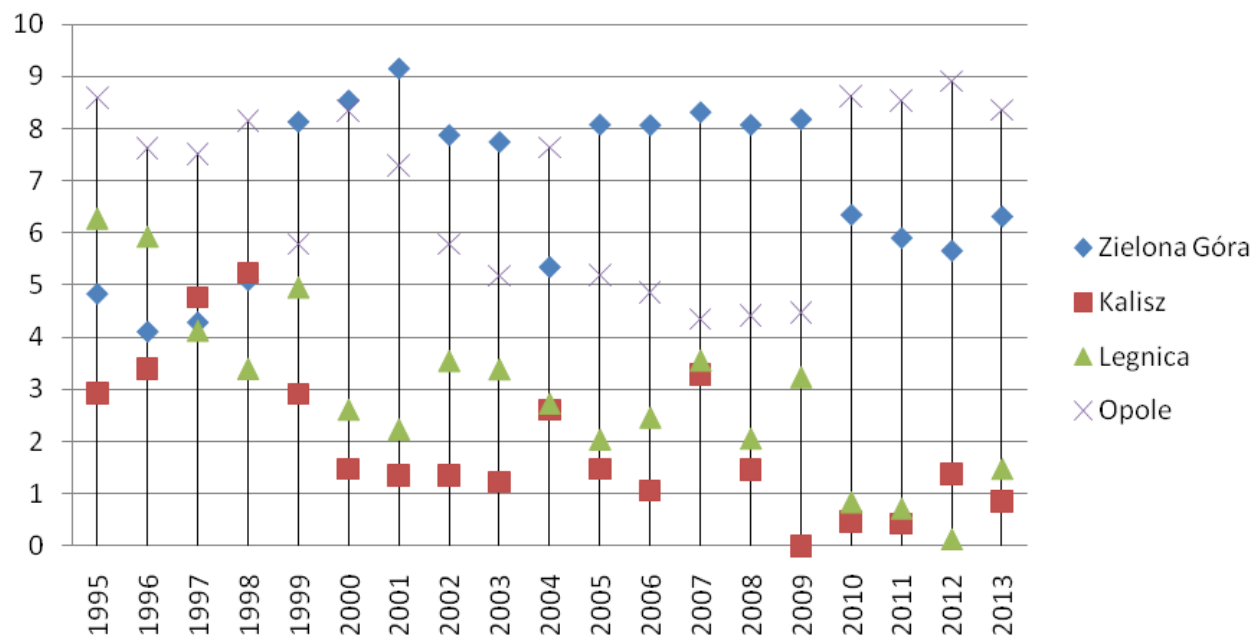
## Miernik wsparcia finansowego z instytucji wojewódzkich



- ▶ środki finansowe z funduszy unijnych (programy ZPORR i RPO), które rozdzielane są na szczeblu wojewódzkim i trafiają do samorządu miasta (na mieszkańca)
- ▶ środki finansowe z funduszy unijnych (programy ZPORR i RPO), które rozdzielane są na szczeblu wojewódzkim i trafiają do innych instytucji publicznych i niepublicznych funkcjonujących na terenie miasta (na mieszkańca)
- ▶ dotacje udzielane samorządowi miasta z budżetu samorządu województwa (na mieszkańca),
- ▶ dotacje udzielane z budżetu samorządu województwa podmiotom publicznym innym niż samorząd miasta, lecz funkcjonującym na terenie danego województwa (na mieszkańca)

# 11. Rezultaty analiz ilościowych

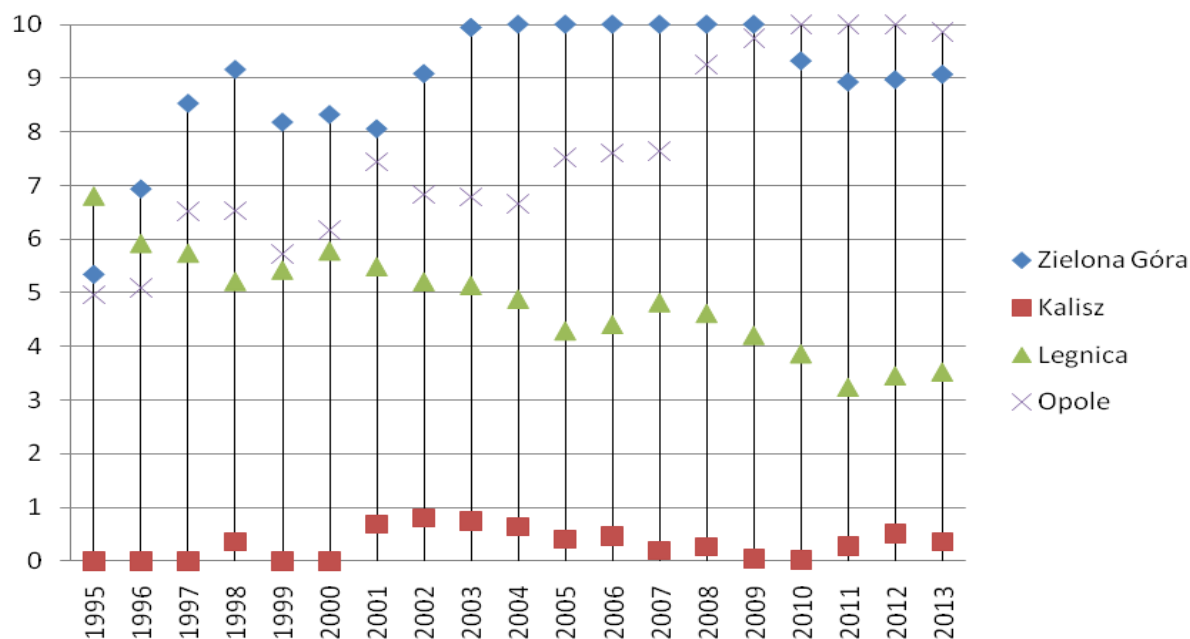
## Miernik atrakcyjności badanych miast dla ludności



- ▶ saldo migracji na pobyt stały
- ▶ udział osób pracujących w ludności w wieku produkcyjnym
- ▶ liczby mieszkań (na mieszkańca)

# 11. Rezultaty analiz ilościowych

## Miernik atrakcyjności badanych miast dla III sektora



- ▶ fundacje zarejestrowane w danym mieście (na mieszkańca)
- ▶ stowarzyszenia i organizacje pozarządowe zarejestrowane w danym mieście (na mieszkańca)



# 11. Rezultaty analiz ilościowych

**Czy można domniemywać, że – w obecnym ustroju administracyjnym – status wojewódzki jest czynnikiem oddziałującym na rozwój miasta?**

## **Analiza pojedynczych wskaźników**

### **Wskaźniki sugerujące depryzację miast postwojewódzkich:**

- ▶ saldo migracji na pobyt stały
- ▶ udział osób pracujących w ludności w wieku produkcyjnym
- ▶ liczby mieszkań (na mieszkańca)
- ▶ fundacje zarejestrowane w danym mieście (na mieszkańca)
- ▶ stowarzyszenia i organizacje pozarządowe zarejestrowane w danym mieście (na mieszkańca)
- ▶ liczba podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego (na 10 tys. mieszkańców)
- ▶ liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego wpisanych do rejestru REGON (na 10 tys. mieszkańców)
- ▶ dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku od osób fizycznych (na mieszkańca)



# 12. Analizy ilościowe a jakościowe

**Czy można domniemywać, że – w obecnym ustroju administracyjnym – status wojewódzki jest czynnikiem oddziałującym na rozwój miasta?**

**Badania ilościowe**

**Wsparcie publiczne  
MIT  
(brak reżimu)**

**Pozostałe aspekty  
atrakcyjności  
RZECZYWISTOŚĆ?**

**Badania jakościowe**

**Wsparcie publiczne  
MIT  
(brak reżimu)**

**Pozostałe aspekty  
atrakcyjności  
RZECZYWISTOŚĆ**

**Dostęp do wsparcia zależy m.in. od motywacji instytucji oraz kompetencji jej kadr, a nie od statusu administracyjnego miasta**

**Obecność administracji wojewódzkiej ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej lub pozarządowej**

# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące pozyskanie wsparcia wojewódzkiego lub centralnego w opiniach badanych elit

### Wymagania konkursowe

- ▶ wymagania związane z parametrami populacji
- ▶ zdolność przygotowania obszernej dokumentacji
- ▶ zdolność do podjęcia ryzyka, które wiąże się z koniecznością realizacji dofinansowanego przedsięwzięcia również w niesprzyjających warunkach rynkowych
- ▶ zdolność do wygenerowania wkładu własnego

*Ja dla przykładu podam, że złożenie wniosku z Programu Rozwoju Regionalnego na zadanie inwestycyjne rzędu 200 mln zł wiąże się z opracowaniem projektu o 120 stronach materiału, a jak do tego jeszcze dołączymy załączniki i drukowanie tego samodzielnie w kilku egzemplarzach, to można samodzielnie zobaczyć, jaka to jest gehenna. A jeśli popatrzymy na studium wykonalności, które robimy, to są takie obszary, że nie wiadomo po prostu, co pisać, bo jest napisane... trzeba napisać wszystko, łącznie, to już mówię z przesadą, z określeniem warunków pogodowych, w jakich będzie realizowany ten projekt.*



# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące pozyskanie wsparcia wojewódzkiego lub centralnego w opiniach badanych elit

### Przygotowanie merytoryczne

- ▶ doświadczenie i znajomość reguł formalnych oraz nieformalnych

*Kryteria są szczegółowo opisywane przez ministerstwo, ale najważniejszym, myślę, kryterium, którym się kierują rozpatrujący ten wniosek, to jest ranga wydarzenia – jeżeli mówimy o tym programie, dotyczącym wydarzeń artystycznych. Czyli chodzi o 234 rangę wydarzenia artystycznego. O to, jakich artystów zapraszamy oraz jaki program prezentujemy. Drugim kryterium jest przygotowanie instytucji do zrealizowania takiego programu. Czyli chodzi tutaj głównie o osoby, które w ramach instytucji pracują i o ich doświadczenie. Myślę też, że to są podstawy. Są oczywiście inne, pomniejsze kryteria. Zespół oceniający przyznaje za to punkty. Jest łączna liczba punktów. Ustalana jest granica, powyżej której te dotacje są przyznawane.*

# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące pozyskanie wsparcia wojewódzkiego lub centralnego w opiniach badanych elit

### Motywacja instytucji

- ▶ brak uprzedzeń
- ▶ konsekwencja w działaniu
- ▶ zdolność do budowy koalicji oraz nietypowe strategie działania

*Aplikujemy bo mamy też potrzeby, które wyraźnie też są określone we wniosku, które dana instytucja określa. No i składamy, i opisujemy jak każdy, i czekamy na wynik, dostaniemy, czy nie. Nie dostaliśmy, trudno, idziemy dalej. Dostaliśmy, super, realizujemy, rozliczamy się, kupujemy. Koniec kropka.*

*Urząd Marszałkowski, który jest naszym organizatorem zabrał nam z budżetu ponad 336 tys. zł. I w roku 2014, mimo iż mówi się, że sytuacja ekonomiczna gospodarki jest lepsza, to tych środków nie oddano. Stąd też wielokrotnie w ciągu roku aplikujemy z rezerwy na przykład budżetowej, staramy się po prostu, żeby Urząd Marszałkowski te środki nam w jakiś sposób, jeżeli nie taką dotacją, którą otrzymujemy podmiotowo, to żeby dał nam jako fundusze, po prostu dotacje celowe.*

# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące pozyskanie wsparcia wojewódzkiego lub centralnego w opiniach badanych elit

### Układ polityczny

- ▶ podmiot jest reprezentowany przez osobę o dużej sile przetargowej w instytucji rozdzielającej wsparcie
- ▶ podmiot jest najbardziej doświadczony i dobrze znany w instytucji rozdzielającej wsparcie

*A poza tym muszę powiedzieć tak, że funkcjonuje generalnie stereotyp, polegający na tym, że w komisjach konkursowych oceniających te wnioski znaczny wpływ na ich ocenę ma doświadczenie, które w przeszłości było realizowane. Z reguły jednostki przydzielające te środki z niechęcią dają nowym podmiotom, ponieważ niezwykle skomplikowany mechanizm ich rozliczania powoduje, że jednostki przyznające te fundusze po prostu w praktyce ich rozliczania spotykają się z ogromną barierą, której nie chcą po prostu ponosić*

*Wydaje mi się zawsze, że [to wszystko wynika] z układu politycznego. Chwilowej koniunktury politycznej (...) Zdarza się, że instytucje, których osoby kierujące mają duże poparcie polityczne, mają dużo większe szanse. I to dość wyraźnie się zarysowuje.*



# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące pozyskanie wsparcia wojewódzkiego lub centralnego w opiniach badanych elit

### Powiązania między instytucjami

- ▶ jedyny obszar, w którym można upatrywać uprzywilejowania podmiotów ulokowanych w obecnych stolicach wojewódzkich
- ▶ specyfika afiliowanych instytucji nie pozwala jednak na postawienie jednoznacznej diagnozy, nawet jeśli instytucje te otrzymują wsparcie w pierwszej kolejności
- ▶ niekiedy bowiem afiliowane instytucje otrzymują wsparcie, które przekazują kolejnym podmiotom (z całego województwa)

*Środki z instytucji zewnętrznych najłatwiej jest pozyskać tym instytucjom, które są afiliowane przy urzędach. Tym, które mają jakieś powiązania z instytucjami, które, wiadomo też, mają pieniądze.*



# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## **Czynniki warunkujące pozyskanie wsparcia wojewódzkiego lub centralnego w opiniach badanych elit – ocena ogólna**

*Oceniam [nasze szanse] w sposób umiarkowany, ale w sumie pozytywny, ponieważ po tych wielu latach doświadczeń zdobyliśmy pewną wprawę i pewną umiejętność, która wiąże się z zaspokojeniem intelektualnych oczekiwań komisji konkursowych.*

*[Szanse] uległy zmianie, bo uległy generalnie zwiększeniu... kwotowo. Ale jeśli chodzi o mechanizmy pozyskiwania z każdym okresem się pogarszają, a w tej nowej perspektywie pogorszy się również relacja między angażowaniem środków własnych a dotacji. Jeśli chodzi o kryteria, to pogorszyły się.*

*Jest więcej [organizacji], jest konkurencja większa. Na rynku coraz więcej firm posiada już doświadczenie i umiejętność pisanie projektów i to powoduje to, że jest trudniej o te środki.*





# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące rozwój społeczno-gospodarczy miasta w opiniach badanych elit – analiza wstępna

- ▶ negatywnej ocenie wpływu reformy (**miasta postwojewódzkie**) towarzyszył szereg innych uwarunkowań, które postrzegano jako kluczowe dla kondycji lokalnych gospodarek (**obie kategorie miast**)
- ▶ negatywne zjawiska identyfikowano w obu kategoriach miast i dotyczyły one zarówno gospodarki miejskiej, jak i reprezentowanej działalności gospodarczej lub pozarządowej (**obie kategorie miast**)
- ▶ w świetle zebranych opinii niedostateczna atrakcyjność badanych ośrodków ma swoje źródło przede wszystkim w niezadowalającej aktywności władz lokalnych, makrospołecznych przemianach gospodarczych oraz w tendencjach rozwojowych o charakterze metropolizacyjnym, które czynią z badanych miast ośrodki o charakterze peryferyjnym (**obie kategorie miast**)
- ▶ obok opinii o zabarwieniu negatywnym występowały także oceny pozytywnie waloryzujące zachodzące zmiany, a za ich podłoże można uznać przede wszystkim aktywną politykę samorządu lokalnego (**obie kategorie miast**)

**Brak dowodów, że reforma odbiła się na kondycji przedsiębiorstw lub organizacji pozarządowych. Uwagi dotyczą tylko ogólnej kondycji miasta**

# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące rozwój społeczno-gospodarczy miasta w opiniach badanych elit – analiza wstępna

- ▶ wielkość badanych miast (element waloryzowany negatywnie w obu kategoriach miast)
- ▶ czynniki demograficzne (element waloryzowany negatywnie w obu kategoriach miast)
- ▶ położenie geograficzne (element obecny w dyskursie reprezentantów tylko jednego ośrodka postwojewódzkiego i waloryzowany negatywnie)
- ▶ dostępność terenów inwestycyjnych (element waloryzowany negatywnie w obu kategoriach miast)
- ▶ kondycja budżetowa badanych ośrodków w zakresie polityki kredytowej samorządu (element waloryzowany ambiwalentnie w obu kategoriach miast)
- ▶ przemiany w strukturze podmiotów gospodarczych, zachodzące od chwili rozpoczęcia transformacji ustrojowej (element waloryzowany ambiwalentnie w obu kategoriach miast)
- ▶ aktywność władz lokalnych (element waloryzowany ambiwalentnie w obu kategoriach miast)
- ▶ jakość kapitału ludzkiego (element waloryzowany pozytywnie w obu kategoriach miast)



# 13. Rezultaty analiz jakościowych

**Czynniki warunkujące rozwój społeczno-gospodarczy miasta  
w opiniach badanych elit – status administracyjny**

**Odebranie statusu wojewódzkiego = cios dla gospodarki miejskiej**

**Obecność instytucji wojewódzkich pełniła funkcję centrotwóczą, skłaniającą  
mieszkańców regionu do wizyt w dawnych stolicach województw  
(argument trudny do zweryfikowania)**

*Dlatego, że byłoby więcej instytucji, które by były... Miejsce ich zakwaterowania i funkcjonowania by było tutaj. Nawet jeśli te, tak jak Urząd Wojewódzki by był, a nie jakaś delegatura z pięcioma, by się wszystkie sprawy załatwiało, tak jak było poprzednio. I z okolicznych powiatów by przyjeżdżali, tak jak było, a nie do Poznania. I wtedy, siłą rzeczy (...) więcej ludzi by do nas przyjeżdżało, a teraz wyjeżdża załatwiać te rzeczy w Poznaniu.*



# 13. Rezultaty analiz jakościowych

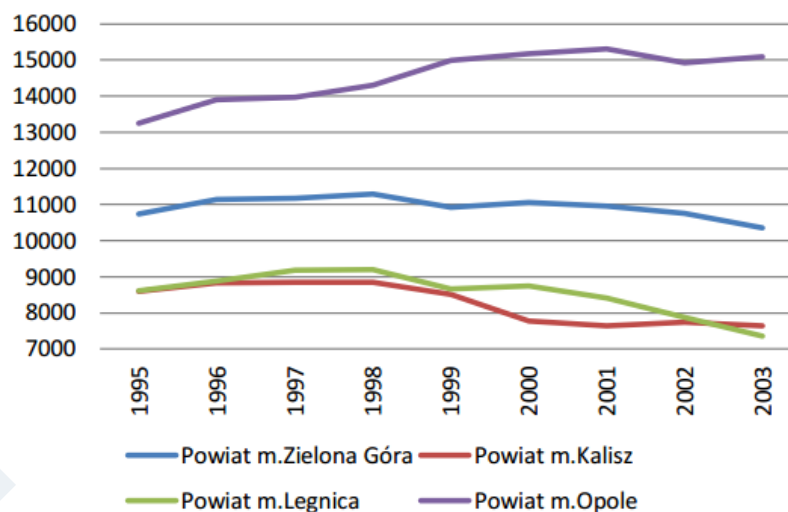
**Czynniki warunkujące rozwój społeczno-gospodarczy miasta  
w opiniach badanych elit – status administracyjny**

**Odebranie statusu wojewódzkiego = cios dla gospodarki miejskiej**

**Odebranie Kaliszowi i Legnicy rangi wojewódzkiej postrzegano także jako przyczynę likwidacji urzędów, a przez to pogorszenie kondycji rynku pracy**

*Kalisz znalazł się w bardzo trudnym położeniu, ponieważ likwidacja statusu województwa (...) osłabiła pozycję miasta, ubyło kilka tysięcy miejsc pracy. Miasto jako ośrodek o charakterze regionalnym straciło na znaczeniu*

**Zatrudnienie w usługach  
nierynkowych jako dowód?**



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS

# 13. Rezultaty analiz jakościowych

**Czynniki warunkujące rozwój społeczno-gospodarczy miasta  
w opiniach badanych elit – status administracyjny**

**Odebranie statusu wojewódzkiego = cios dla gospodarki miejskiej**

**Obecność wojewódzkiej bazy instytucjonalnej pozwalała na stworzenie zaplecza kadrowego, usprawniającego przebieg postępowań administracyjnych**

*Poza tym Kalisz zdobyłby przez to wykwalifikowaną kadrę, możliwą do pozyskania, ponieważ realizując cele wojewódzkie, jak gdyby, struktury wojewódzkiej, kreuje się ludzi w bardzo specjalistycznych procedurach, z ogromną wiedzą, którzy są fachowcami. I ja na przykład oceniam okres, kiedy byłem i pracowałem w strukturach wojewódzkich, jakich znakomitych ludzi mieliśmy, bo praca, procedury wymagały i kształciły kadrę. A dzisiaj, w obrębie administracji, w obrębie tej funkcji użyteczności publicznej, te funkcje karłowacieją tylko do zakresu minimalnego spraw, które są przydzielane do kompetencji tych jednostek.*



# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące rozwój społeczno-gospodarczy miasta w opiniach badanych elit – status administracyjny

### Miasta wojewódzkie zapewniają lepszą obsługę administracyjną

- ▶ **Wciąż zachodzi konieczność nawiązywania kontaktów z instytucjami samorządu województwa ulokowanymi na terenie stolic nowych województw**
- ▶ **Jest to szczególnie istotne w przypadku instytucji otrzymujących wsparcie z UE**

*Proszę popatrzeć, że z Kalisza, żeby jechać do Poznania, to pani sama doskonale wie, że trzeba jechać przynajmniej 2 godziny, a w piątek i poniedziałek trzeba jechać przynajmniej 3 godziny. Jeżeli stolicą województwa byłby Kalisz, to wszystkie podmioty gospodarcze nie wydawałyby ogromnych pieniędzy nieraz na bezdurne wyjazdy do Poznania, tylko załatwiałyby to po prostu wszystko na miejscu.*

# 13. Rezultaty analiz jakościowych

## Czynniki warunkujące rozwój społeczno-gospodarczy miasta w opiniach badanych elit – status administracyjny

**Instytucje wojewódzkie zapewniają miękkie lub bezkosztowe formy wsparcia**

- ▶ **Współorganizują przedsięwzięcia**
- ▶ **Użyczają zasoby**
- ▶ **Zapewniają wsparcie merytoryczne**
- ▶ **Dokonują promocji regionu poprzez promocję stolicy województwa  
(stolica jako konglomerat dających się wypromować zasobów)**

*Widzi pan jest też np. taka pomoc, tego się nie da wyliczyć na pieniądze, bo jeśli wojewoda mówi do mnie: „Pani prezes może pani skorzystać z dużej Sali i my postawimy wam herbatę, kawę i jakieś ciasteczka. Proszę to mieć zaklepane”, no to jak ja mam wyliczyć, gdybym gdzieś salę miała wynająć i tak dalej, a tak też jest dla nas wielka pomoc a dla urzędu prawie, że nie czują tego, bo i tak stoi sala i tak stoi, tylko obsługa musi tam w jakiś dzień przyjść i zabezpieczyć to, co obiecuje wojewoda*

# 14. Wnioski

**Czy można domniemywać, że – w obecnym ustroju administracyjnym – status wojewódzki jest czynnikiem oddziałującym na rozwój miasta?**

**Tak, ponieważ ułatwia on prowadzenie działalności gospodarczej lub pozarządowej, nawet jeśli nie powstaje reżim miejski**

Kluczową rolę odgrywa tu bliskość przestrzenna poszczególnych podmiotów, ułatwiająca:

- ▶ szybką wymianę informacji i załatwianie spraw urzędowych
- ▶ dostępność profesjonalistów
- ▶ nawiązywanie i odnawianie nieformalnych kontaktów
- ▶ nawiązywanie często okazjonalnej, a zarazem niemal bezkosztowej współpracy

**Rzeczywistość**



**Obniżenie atrakcyjności miasta dla:**

- ▶ przedsiębiorstw prywatnych/zagranicznych
- ▶ organizacji pozarządowych
- ▶ potencjalnych mieszkańców

**Możliwe  
konsekwencje**

Zbieżność opinii elit z wartościami wskaźników, które wskazują na depryzację miast postwojewódzkich



---

**DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ**

