

Paweł Swianiewicz

Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych : wybrane przykłady

Zarządzanie Publiczne nr 15 (1), 21-38

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Paweł Swianiewicz

Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych – wybrane przykłady

Artykuł odwołuje się do koncepcji odgórnej europeizacji Börzell i Rissego, w ramach której rozróżnianych jest kilka poziomów przekształceń: absorpcja, akomodacja i transformacja. Przedmiotem rozważań są zmiany w działaniach samorządów lokalnych i regionalnych powodowane przez dostępność do funduszy unijnych. Na podstawie wyników trzech badań empirycznych (odnoszących się do realizacji ZPORR i RPO, lokalnych programów rewitalizacji oraz wykorzystania funduszy POKL do rozwoju opieki przedszkolnej) analizowane jest oddziaływanie na strukturę administracji, cele (priorytety) polityki samorządowej oraz style tworzenia i realizacji polityk samorządowych. Artykuł prowadzi do wniosku, że dominujące znaczenie mają płytkie procesy uczenia (poziom absorpcji), jednak w niektórych przypadkach dochodzi do pogłębionej europeizacji przyjmującej formę transformacji w rozumieniu teorii Börzell i Rissego.

Słowa kluczowe: europeizacja, fundusze unijne, absorpcja, samorząd terytorialny, polityka lokalna, polityka regionalna.

1. Wprowadzenie

W europejskiej literaturze naukowej jedną z pierwszych, pogłębionych prac analizujących wpływ integracji na samorządy było opracowanie Goldsmitha i Klausena (1997), w którym zwracali oni uwagę na trzy poziomy interakcji. Pierwszy – określany przez nich jako poziom oddziaływania bezpośredniego – odnosił się do obowiązku dostosowania się samorządów do uwarunkowań prawnych tworzonych przez instytucje unijne, a więc na przykład prawa o zamówieniach publicznych albo stosowania procedur narzucanych przy ubieganiu się o fundusze Unii Europejskiej. Na drugim poziomie – pośrednim – samorządy muszą się podporządkować wymogom wynikającym z harmonizacji polityk krajów członkowskich – odnoszących się na przykład do ochrony środowiska (stąd standardy z zakresie gospodarki odpadami albo oczyszczania ścieków), ochrony konsumenta, prawa pracy. Trzeci poziom oddziaływania (określany przez Goldsmitha i Klausena jako *third order impact*) łączy się ze zmianą ogólnych warunków działa-

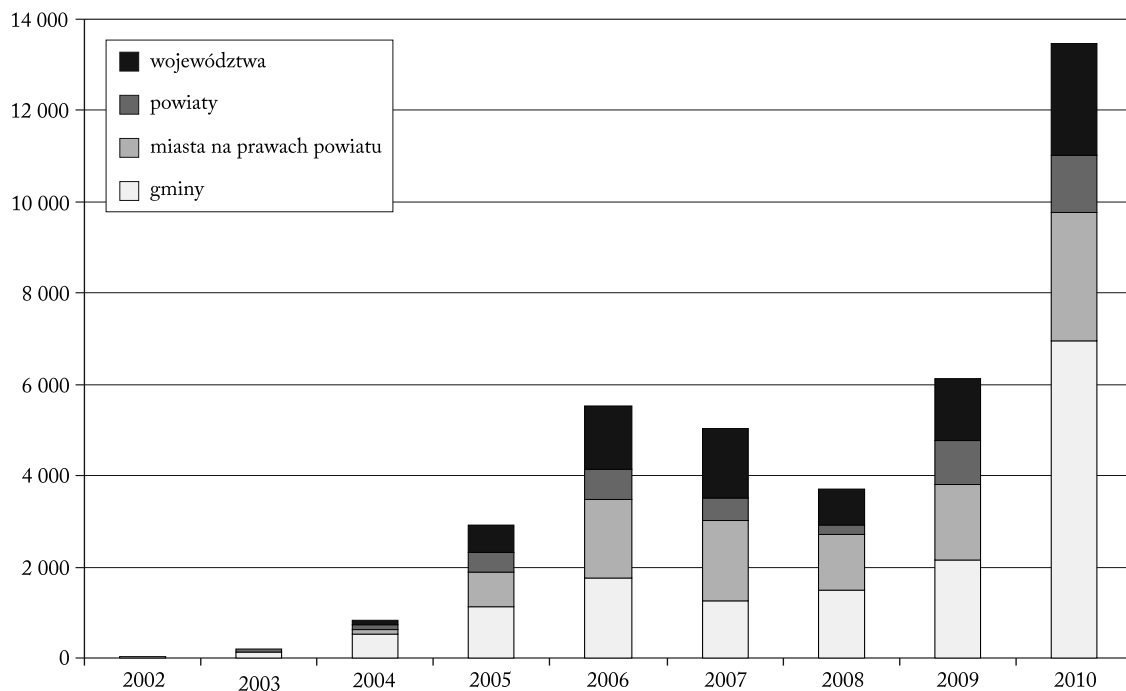
nia samorządów w związku z integracją europejską i globalizacją gospodarki.

Goldsmith i Klausen wyróżniali cztery typy postaw samorządów wobec Europy. Pierwsza z nich to postawa sceptyczna, spotykana dość rzadko, nieco bardziej rozpowszechniona w regionach nieuprawnionych do pomocy regionalnej. Najpowszechniejsza okazała się postawa pasywna. Najczęściej przywoływana, ale stosunkowo nieliczna, jest trzecia grupa samorządów, określana przez autorów jako aktywna. Samorządy zaliczane do tego typu mają strategiczną wizję swojej obecności w Europie, są inicjatorami międzynarodowych sieci współpracy. W ich strukturach administracyjnych zazwyczaj wyodrębnione zostają komórki zajmujące się sprawami europejskimi. Samorządy te często otwierają swoje biura w Brukseli, pełnią ważną funkcję lobbystyczną. Liczną grupę stanowią też samorządy określane przez autorów mianem „naśladowców” – pozytywnie zainteresowanych sprawami europejskimi, ale niebędących w tym zakresie innowatorami. Chętnie przyłączają się natomiast do sieci tworzonych przez „innowatorów”.

W Polsce o wpływie Unii Europejskiej na działalność samorządów zaczęto mówić już

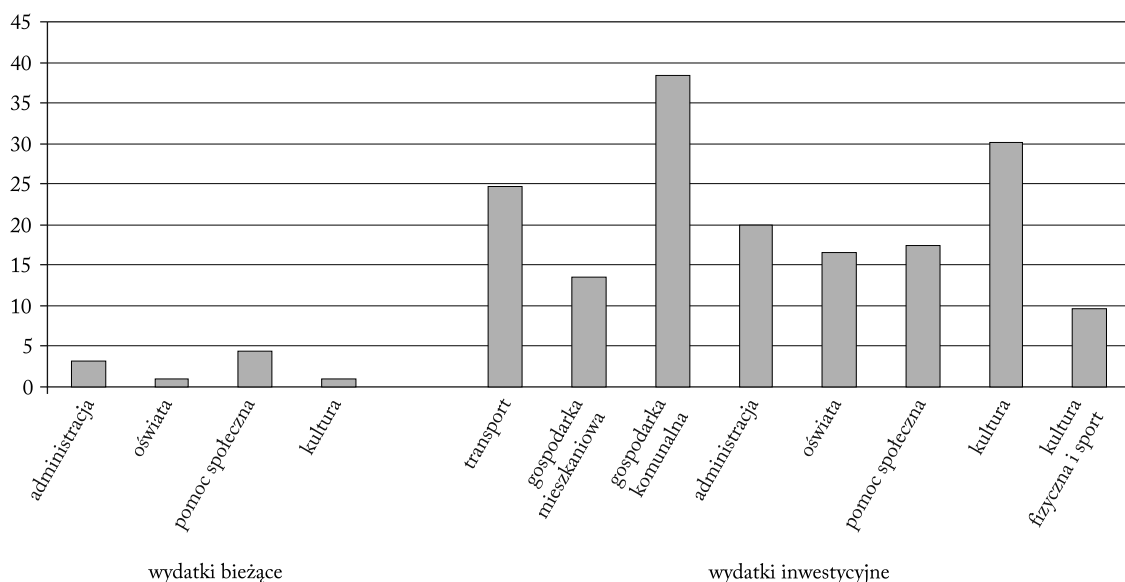
w drugiej połowie lat 90., kiedy to z jednej strony pojawiła się realna perspektywa akcesji naszego kraju do struktur unijnych, a z drugiej przyspieszenia nabierał proces integracji krajów wspólnoty. Dominujący ton dyskusji był jednak mocno upraszczający. Jak pisałem wtedy w artykule opublikowanym w *Rzeczpospolitej* (Swianiewicz 1997) dominująca perspektywa sprowadzała się do możliwości wykorzystywania środków unijnych. W tamtym okresie nieco rzadziej przywoływano obowiązek dostosowania się do norm i standardów unijnych w zakresie różnych zadań, za które odpowiadają samorządy. Bardzo rzadko mówiono natomiast o aktywniejszych formach obecności samorządów w UE, o których pisali Goldsmith i Klausen. Z czasem pojawiły się obawy o ich zdolność do wykorzystania dostępnych funduszy unijnych, przeradzające się w dostrzegalny i dziś „fetysz absorpcji”. Politycy zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego są rozliczani nie tyle z efektywności działań prowadzonych dzięki dotacji z funduszy strukturalnych czy Funduszu Spójności, co z tego, ile środków i jak szybko udało się wydać.

Perspektywa ta jest w jakimś stopniu uzasadniona. Faktycznie, dotacje unijne jeszcze przed formalną akcesją stawały się coraz ważniejszym elementem budżetów samorządowych, przekraczając rocznie mld złotych w 2005, 5 mld w 2006 oraz 12 mld w 2012 r. (zob. ryc. 1), co oznaczało niemal 10% rocznych wydatków samorządowych. Jeszcze wyraźniej rola dotacji z funduszy Unii Europejskiej zaznaczyła się w wydatkach inwestycyjnych – dotacje stanowiły przeszło 1/4 kosztów ponoszonych na transport i gospodarkę komunalną, a więc najbardziej znaczące pozycje lokalnych i regionalnych wydatków majątkowych (zob. ryc. 2). Pozwoliły także na pokrycie niemal 5% kwot bieżących w zakresie pomocy społecznej. Nie ulega więc wątpliwości, że sama absorpcja funduszy przez budżety lokalne i regionalne jest ważnym zjawiskiem gospodarczym i społecznym. Ale dane prezentowane na załączonych rycinach nie mówią wszystkiego o głębi zmian, jakie wywołuje integracja europejska i implementacja europejskiej polityki spójności.



Ryc. 1. Dotacje unijne w wydatkach samorządowych (mln PLN)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.



Ryc. 2. Dotacje unijne jako % wydatków budżetowych samorządów (2010)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

2. Schemat teoretyczny analizy empirycznej

W niniejszym artykule spróbujemy przyrzeć się tym mniej wymiernym zjawiskom powodowanym przez obecność Unii Europejskiej i jej polityki regionalnej. W warstwie teoretycznej analizy odwołują się do koncepcji europeizacji prezentowanych obszernie w artykule Marty Lackowskiej-Madurowicz (w tym numerze, s. 39–57), a w szczególności do rozróżnienia między płytkim (*thin*) i głębokim (*thick*) procesem uczenia się (Radaelli 2003) oraz rozróżnienia między *absorpcją*, *akomodacją* i *transformacją* (Börzel, Risse 2003) w procesie europeizacji. Interesować nas będzie przy tym przede wszystkim odgórna perspektywa, zgodnie z którą pojęcie europeizacji rozumiane jest jako ogół efektów członkostwa w UE widocznych w strukturach i procesach krajów członkowskich (Bache 2008; Börzel, Panke 2010). Przyjęta tu perspektywa pozwala na wskazanie, jak podobny wpływ instytucji i procedur unijnych prowadzi do różnych skutków w zależności od kontekstu lokalnego, a w szczególności od postawy lokalnych aktorów sceny politycznej.

Większość konceptualizacji pojęcia europeizacji skupia się jednak na poziomie krajowym, a nie samorządowym. W dodatku przeważająca część dostępnej literatury odnoszącej się do badań europeizacji koncentruje się głównie na krajach UE-15 (a więc będących członkami Unii przed rozszerzeniem w roku 2004). Pojawiają się wprawdzie opracowania rozważające wpływ europeizacji na kraje Europy Środkowo-Wschodniej (np. Grabbe 2003), ale także w nich analizowany jest głównie szczebel krajowy i sam proces akcesji.

Studia łączące europeizację z samorządem skupiają się zazwyczaj na poziomie regionalnym i polityce regionalnej (Goldsmith 2003; Keating, Hughes 2003), ewentualnie na udziale samorządów w sieciach międzynarodowych (takich jak EUROCITIES) i próbach oddziaływania samorządów na politykę Komisji Europejskiej, a zatem na mniej interesującej nas tutaj w perspektywie oddolnej (*bottom-up*) (Wolffhardt, Bartik, Meegan 2005). Przykładem takiego trendu badań są studia nad obecnością biur regionalnych w Brukseli (Goldsmith 2003; Goldsmith, Klausen 1997). Najczęściej dyskutowanym skut-

kiem europeizacji dla kształtu realizacji polityki lokalnej jest mocno promowana przez Unię Europejską zasada partnerstwa (Geddes, Bennington 2001; Tofarides 2003). Jak piszą Geddes i Le Galès (2001, s. 233): „Wzrost roli partnerstw wskazuje, że ani rynek, ani państwo, ani społeczeństwo obywatelskie samodzielnie nie są w stanie rozwiązywać kompleksowych problemów rozwoju gospodarczego i towarzyszących im zmian społecznych”. Geddes i Bennington (2001, s. 8) zwracają uwagę, że w niektórych krajach (np. Wielkiej Brytanii, Irlandii) zasada partnerstwa była już wcześniej szeroko rozpowszechniona, choćby ze względu na kształt rozpoczętych znacznie wcześniej krajowych programów rządowych odwołujących się do tej zasady. W innych państwach (np. Hiszpanii czy Portugalii) tworzenie partnerstw jest znacznie rzadsze i wciąż kojarzy się bardzo ściśle z projektami unijnymi. Nie znaczy to, że w krajach, gdzie zasady promowane przez programy europejskie były już stosowane wcześniej, nie doszło wcale do europeizacji polityki miejskiej (i szerzej – polityki lokalnej) pod wpływem pojawienia się funduszy przeznaczonych na tę dziedzinę. Marshall (2005) zwraca uwagę, jak zmieniało się zachowanie samorządów brytyjskich korzystających z takich funduszy. Wprawdzie zasada partnerstwa była rozpowszechniona już wcześniej, ale np. w Birmingham skupiła się na partnerstwie publiczno-prywatnym, pod wpływem zaś programów unijnych Local Regeneration Partnerships zaczęły się przekształcać w kierunku przypisującym większą rolę partnerom społecznym. W Glasgow w wyniku realizacji projektu unijnego powstała nowa instytucja – Glasgow Alliance; zapoczątkowana w ten sposób stała się później trwałym elementem krajo-brazu miejskiego. Marshall zwraca też uwagę, że to wykorzystanie funduszy strukturalnych przyczyniło się w Wielkiej Brytanii do regionalnego spojrzenia na obszar aglomeracji (w miejsce podejścia determinowanego przez kształt granic administracyjnych miasta).

Jak wynika z powyższych obserwacji tworzenie partnerstw służących realizacji polityk lokalnych może przebiegać na różnych poziomach adaptacji, rozumianych zgodnie z przytoczoną wyżej definicją Börzel i Rissego. W niniejszym artykule zamierzam patrzeć na politykę samo-

rządową w Polsce właśnie z takiej perspektywy. Interesować mnie będzie nie tylko to, na ile samorządy próbują korzystać z funduszy unijnych, lecz także, jak głęboki jest wpływ tych funduszy na sposób myślenia, formułowania problemów, a także na sposób realizacji przyjmowanych programów. Z dotychczasowych badań wynika, że zmiany w samorządach Europy Środkowo-Wschodniej dość często zatrzymują się na najniższym poziomie absorpcji. Do takiego wniosku dochodzi na przykład Tosics (2010, s. 138) w swojej analizie zmian zachodzących w Budapeszcie: „(...) głównym motywem zmian jest dążenie do absorpcji dostępnych funduszy, w mniejszym zaś stopniu obserwujemy modernizację w funkcjonowaniu administracji samorządowej. Presja adaptacyjna UE nie jest wystarczająco silna, by znacząco modyfikować struktury instytucjonalne i relacje władzy (...) Rozprzestrzenianie się nowych praktyk zarządzania jest bardzo powolne”.

Tosics wskazuje, że w samorządzie zachodzą płytkie zmiany instytucjonalne – tworzy się np. specjalne komórki organizacyjne zajmujące się funduszami unijnymi – ale nie wywołuje to głębszych przeobrażeń w sposobie działania. Posługując się klasyfikacją Börzel i Rissego można powiedzieć, że dochodzi do *akomodacji*, ale nie do *transformacji*.

W przyjętym w tym artykule schemacie odwołuję się więc z jednej strony do koncepcji Börzel i Rissego, z drugiej zaś proponuję, aby na zmiany zachodzące w samorządach na skutek europeizacji patrzeć przez pryzmat trzech możliwych procesów:

1. Zmian w strukturze administracji publicznej (na poziomie lokalnym i regionalnym, ale także krajowym, jeśli zmiana ta wywiera znaczący wpływ na działania samorządów).
2. Zmian w hierarchii celów i priorytetów polityk formułowanych przez samorządy.
3. Zmian w stylu tworzenia i realizacji polityk lokalnych i regionalnych.

Łącząc te dwie perspektywy, schemat teoretyczny prezentowanych analiz można przedstawić w postaci uwidocznionej na rycinie 3.

Przywoływane w artykule przykłady odwołują się przede wszystkim do trzech badań empirycznych prowadzonych w ciągu ostatnich kilku lat:

	Struktura administracji	Cele (priorytety) polityki samorządowej	Styl tworzenia i realizacji polityk samorządowych
płytkie	Absorbpcja		
	Akomodacja		
głębokie uczenie się	Transformacja		

Ryc. 3. Europeizacja działań samorządów lokalnych i regionalnych – koncepcja badania

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem Börzel i Risse (2003) oraz Radaelli (2003).

1. „Czynniki różnicujące realizację Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na poziomie województw”¹.
2. „Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast”².
3. „Polityka samorządowa w zakresie opieki przedszkolnej”³.

Dotyczą zatem zarówno szczebla regionalnego, jak i lokalnego, a na poziomie gminnym zarówno wielkich miast, jak też małych gmin wiejskich.

3. Europeizacja a struktura administracji

Proces akcesji, a potem funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej doprowadziły do szeregu zmian organizacyjnych w administracji publicznej wszystkich szczebli. Przyjrzyjmy się tylko kilku przykładom. W 2005 r. powołano

¹ Badanie międzynarodowego projektu badawczego SOCCOH realizowanego w ramach VI Programu Ramowego UE w latach 2006–2008 (pełne wyniki opublikowane w: Swianiewicz i wsp. 2008) oraz w ramach projektu finansowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w latach 2009–2010 (zob. Swianiewicz i wsp. 2010).

² Badanie zrealizowane dzięki dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (grant nr N306053137). Wyniki opublikowane w: Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011.

³ Badanie realizowane w 2011 r. w ramach projektu finansowanego przez MEN „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie lokalnym i regionalnym”.

do życia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, którego głównym zadaniem było (i jest) zapewnienie właściwego wykorzystania funduszy unijnych. Odpowiednie komórki związane z absorpcją funduszy powołane zostały także we wszystkich Urzędach Marszałkowskich, a także w większych miastach. Jedynie w małych gminach, gdzie w urzędach pracuje często zaledwie kilka lub kilkanaście osób, nie wyodrębniono osobnych komórek organizacyjnych (czy choćby pojedynczych stanowisk pracy) skoncentrowanych na tej tematyce – w tych przypadkach pozyskiwaniem funduszy unijnych zajmuje się pracownik mający także inne obowiązki służbowe.

Zgodnie z przytoczoną wcześniej definicją Börzel i Rissego zmiana taka ma charakter głębszy niż tylko absorpcja i nosi w omawianej koncepcji nazwę *akomodacji*. Ale może się też zdarzyć, że z czasem dostosowanie struktur administracyjnych zaczyna mieć znamiona *transformacji*. Przykładem takiego procesu może być realizacja, finansowanego w znacznej mierze z dotacji unijnych, programu rewitalizacji w Gdańsku.

Władze miasta dostrzegły, że jego struktury organizacyjne nie są dostosowane do zarządzania zintegrowanym programami odnoszącymi się do poszczególnych fragmentów miasta (zob. omówienie w: Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011, s. 143–144 i 217) i realizowanymi z pomocą funduszy unijnych. System gromadzenia informacji skoncentrowany był na poszczególnych sektorach (drogi, wodociągi,

oświata itp.), ale dużo trudniej było zebrać kompleksowe informacje odnoszące się do poszczególnych fragmentów miasta. Z tego względu pojawił się pomysł powołania pełnomocników do spraw konkretnych dzielnic. Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska⁴, odnoszące się do tej z pozoru drobnej innowacji organizacyjnej, pojawiło się w odpowiedzi na narzucone przez Unię Europejską (a wywodzące się z inicjatywy wspólnotowej URBAN realizowanej w latach 1994–2006 – zob. Frank i wsp. 2006) zintegrowane podejście do polityki wobec zaniedbanych dzielnic. Oczywiście pomysły takich zintegrowanych programów skierowanych na poszczególne części miasta pojawiały się w samorządach już wcześniej (przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej). Ale dopiero dostęp do funduszy strukturalnych umożliwił praktyczną implementację tej idei, wskazując przy okazji na konieczność przewartościowań i zmian organizacyjnych w strukturze administracji. W omawianym tu przykładzie zmiana organizacyjna była odbiciem zmiany w sposobie myślenia o metodach rozwiązywania problemów występujących w miastach, a nawet zmiany w sposobie formułowania tych problemów. Zgodnie z przyjętymi wcześniej definicjami miała zatem charakter *transformacji*.

Wprowadzanie przekształceń w strukturze administracji pod wpływem pojawienia się funduszy unijnych ma zatem charakter powszechny, ale choć zwykle nosi znamiona *akomodacji*, czasem można się w nich dopatrzeć elementów głębszego procesu *transformacji*.

4. Cele (priorytety) polityki samorządowej

W tym przypadku obserwowane zmiany odnoszą się do różnych aspektów polityki samorządowej. Ich przebieg zostanie omówiony na przykładzie polityki rewitalizacji i polityki upowszechniania opieki przedszkolnej.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska nr 528/10 z 19 kwietnia 2010 r. o powołaniu pełnomocników ds. współpracy z jednostkami pomocniczymi. Tytuł zarządzenia jest nieco mylący, zwłaszcza że znaczna część pełnomocników objęła dzielnice, w których brak jednostek pomocniczych w postaci rad dzielnic czy rad osiedli.

4.1. Polityka rewitalizacji dzielnic miejskich

Pierwszym z przykładów wpływu Unii Europejskiej na zmianę celów realizowanych polityk samorządowych mogą być programy rewitalizacji dzielnic miejskich⁵. Wprawdzie Muzioł-Węclawowicz (2010, s. 17) mówi, że: „nie wydaje się zasadnym potoczne twierdzenie, że rewitalizacja w Polsce rozpoczęła się wraz z akcesją do Unii Europejskiej”, nie ulega jednak wątpliwości, iż to fundusze strukturalne – zwłaszcza w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego, a potem Regionalnych Programach Operacyjnych (ZPORR i RPO) – przyczyniły się do rozpowszerechnienia i zintensyfikowania działań w tym zakresie, a zwłaszcza do przechodzenia od fazy tworzenia wizji programowych do choćby ich częściowej realizacji. Większość miast przygotowywała Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR) pod dyktando wytycznych i horyzontu czasowego kolejnych programów unijnych. Sami autorzy niektórych programów przyznawali wprost, że szanse realizacji zależą od otrzymanego dofinansowania, a nieliczne miasta nieposiadające LPR (np. Gdynia) argumentowały, iż programu nie warto przygotowywać, skoro skala możliwego dofinansowania jest niewielka. Trudno o bardziej dobitne ilustracje tezy o zdominowaniu myślenia o rewitalizacji przez logikę programów unijnych. Niektóre spośród programów rewitalizacji składają się przede wszystkim z list i opisów projektów, niemalże gotowych do przedłożenia w ramach wniosku o dofinansowanie z RPO, a w razie nieuzyskania zewnętrznego dofinansowania ich realizacja nie jest w ogóle planowana. Równocześnie programy rewitalizacji to najczęściej jedyne działania prowadzone przez władze samorządowe, ukierunkowane na pomoc zaniedbanym obszarom miasta. W rezultacie możemy stwierdzić, że samo podjęcie nowych tematów (poprawy sytuacji w najbardziej zaniedbanych dzielnicach) przez władze miejskie wiązało się z obecnością funduszy europejskich.

Dobitną ilustracją tego zjawiska są wyniki badania przeprowadzonego w Gdańsku i Byd-

⁵ Zob. także obszernie omówienie w: Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011.

goszcy. Programy rewitalizacji, zresztą tak, jak i w innych miastach, są tam przygotowywane pod kątem ubiegania się o środki unijne, a co za tym idzie – krojone zgodnie z unijną perspektywą finansową. Zapisane w nich działania odzwierciedlały wymogi w przeszłości ZPORR, a obecnie RPO. Stwierdzenie to odnosi się także do metody delimitacji obszarów, do których ma być skierowana interwencja. Możliwość wykorzystania finansowania zewnętrznego jawi się zatem jako przesłanka do uruchomienia interwencji w ogóle. Szczególnie widoczne jest to w przypadku Bydgoszczy, gdzie w uzasadnieniu uchwały zmieniającej LPR⁶ napisano wprost, że program „jest podstawą do uzyskania wsparcia dla przyjętych w nim projektów z Osi Priorytetowej 7 «Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy» (...) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013”. Także w Gdańsku program rewitalizacji był konstruowany pod kątem środków zewnętrznych, a jego ostateczna realizacja w znacznej mierze jest uzależniona od ich pozyskania. Symptomatycznie brzmi stwierdzenie jednego z rozmówców w trakcie wywiadu przeprowadzonego w ramach badania:

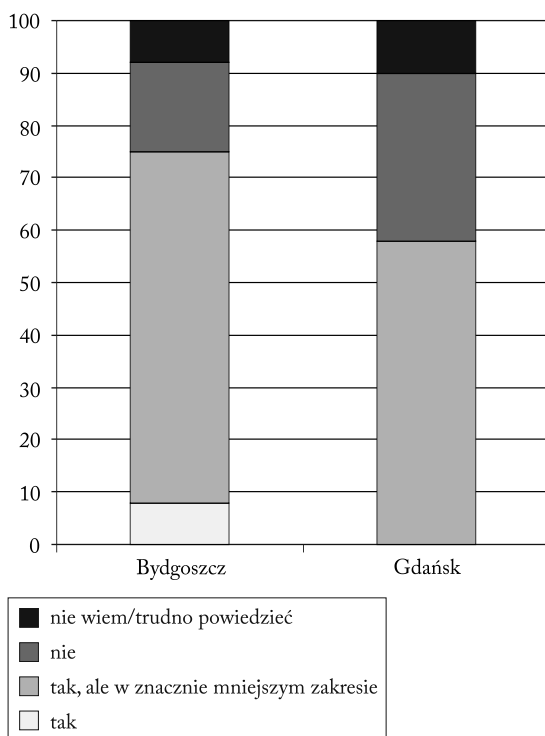
(...) bądźmy szczerzy. To tak, jak w większości polskich miast czy samorządów, jak dostały pieniądze [od Unii], to dopiero coś zaczęło się dziać⁷.

Powyższe obserwacje potwierdzają wyniki ankiety, w której brali udział lokalni politycy, pracownicy administracji samorządowej i inne osoby zaangażowane w realizację programów rewitalizacji. Zdecydowana większość respondentów przyznaje, że w przypadku braku finansowania zewnętrznego program nie byłby wcale realizowany albo byłby realizowany w bardzo ograniczonym zakresie (zob. ryc. 4).

Odnosząc programy rewitalizacji, realizowane z pomocą ZPORR, a potem RPO, do naszego schematu teoretycznego, można stwierdzić,

⁶ Uchwała nr LXVI/1018/10 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 maja 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Bydgoszczy na lata 2007–2015.

⁷ Wypowiedź pracownika jednostki podległej samorządowi miejskiemu, Gdańsk.



Ryc. 4. Czy gdyby nie były dostępne zewnętrzne źródła finansowania, miasto podjęłoby się finansowania podobnych działań ze środków własnych? (% odpowiedzi).

Źródło: Swianiewicz i wsp. 2011, s. 188.

że w wielu przypadkach pierwotnym motywem była sama chęć wykorzystania dostępnych środków unijnych, a więc europeizacja na poziomie *absorpcji*. Dość często zdarzało się jednak, że ubieganie się o fundusze stanowiło początek głębszego procesu zmian, w wyniku którego rosła polityczna ranga zagadnień objętych realizowanymi projektami. Do pewnego stopnia można więc mówić o przechodzeniu – dzięki dostępowi do środków unijnych – od poziomu *absorpcji* do poziomu *transformacji* polityki miejskiej.

4.2. Polityka w zakresie opieki przedszkolnej

Drugi przykład pochodzi z badania polityki samorządów w zakresie opieki przedszkolnej i odnosi się przede wszystkim do terenów wiejskich. Punkt początkowy naszej obserwacji można opisać za pomocą trzech twierdzeń:

- 1) Poziom dostępności przedszkola był bardzo niski. Jeszcze w 2009 r. w typowych gminach wiejskich do przedszkola uczęszczało ok. 1/3 dzieci (Swianiewicz, Łukomska 2011).
- 2) Zainteresowanie rodziców posyłaniem ich dzieci do przedszkola było stosunkowo niskie, ale szybko rosło, między innymi pod wpływem licznych materiałów w mediach publicznych wskazujących na pozytywny związek między opieką przedszkolną i dalszym rozwojem dziecka.
- 3) Ranga opieki przedszkolnej wśród różnych zagadnień polityki lokalnej w gminach wiejskich była stosunkowo niska. Znacznie więcej uwagi przyciągały sprawy rozwoju sieci drogowej, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a wśród zagadnień związanych z oświatą – sieci szkół podstawowych. Tezę tę potwierdzają wyniki ankiety przeprowadzonej w połowie roku 2011 (zob. tab. 1).

Na takim tle trzeba widzieć pojawienie się – w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) – środków umożliwiających zakładanie punktów przedszkolnych. Do końca kwietnia 2011 r. z programu POKL podpisano umowy na przeszło 800 takich projektów, a wartość udzielonych dotacji osiągnęła prawie 500 mln zł. Ponad 80% tych projektów realizowano w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (bardziej szczegółowe dane znajdują się w tabeli 2). Presja związana z chęcią wykorzystania dostępnych środków (w tym głos rodziców, którzy coraz powszechniej dowiadują się, że podobne środki zostały wykorzystane w innych gminach) powo-

duje coraz większą liczbę aplikacji ze strony władz gminnych i współpracujących z nimi organizacji pozarządowych. Przy okazji dostęp do funduszy staje się zatem także stymulatorem współpracy samorządów wiejskich z różnymi fundacjami i stowarzyszeniami, przyczyniając się do zmiany stylu realizacji polityk lokalnych. Do zagadnienia tego wróć jeszcze w kolejnym rozdziale. Z kolei pojawienie się „unijnych” punktów przedszkolnych bardzo często powoduje zmianę w postawach rodziców, którzy coraz bardziej doceniają wartość opieki przedszkolnej. O ile jeszcze kilkanaście lat temu zdarzało się, że tego typu placówki wiejskie likwidowano głównie z tego powodu, że rodzice nie byli zainteresowani posyłaniem tam swoich dzieci, teraz sytuacja często jest odwrotna – nawet rodzice niepracujący chcą, by ich dziecko uczęszczało do przedszkola. W trakcie badań terenowych w woj. podkarpackim jeden z wójtów opowiadał:

Główny powód likwidacji przedszkola był taki, że w przedszkolu w U. do grupy mieszanej 3-, 4-, 5-latków było chętnych razem około 10–12 dzieci... A teraz w tej samej miejscowości okazuje się, że są rodzice, którzy nawet nie pracują, a chcieliby mimo wszystko wysłać dzieci do przedszkola. Więc to potwierdza tezę, że świadomość rodziców bardzo się zmieniła.

Zmiana postaw rodziców musiała doprowadzić do zmiany hierarchii priorytetów w polityce lokalnej. Mimo że dotacje z POKL przyznawane są tylko na stosunkowo krótki okres (najczęściej dwa lata), niewyobrażalne wydaje się zlikwidowanie punktów przedszkolnych po tym

Tab. 1. Intensywność i temperatura dyskusji różnych zagadnień w radzie gminy – opinie wójtów (burmistrzów) i radnych

	Średnia ocena temperatury dyskusji (skala 1–4)	% wskazań „dyskusje bardzo intensywne”
Budowa i remonty dróg	3,80	81
Wysokość opłat za usługi komunalne	3,04	37
Decyzje związane z planowaniem przestrzennym	2,81	27
Zmiany sieci szkół podstawowych	2,45	33
Funkcjonowanie przedszkoli	2,73	22
Funkcjonowanie instytucji kultury	2,58	13

Źródło: ankieta przeprowadzona w ramach projektu „Polityka samorządów gminnych w zakresie opieki przedszkolnej” (N = 68, próba samorządów z 4 województw: lubuskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i podlaskiego).

terminie. Choć znaczna część samorządów dostrzega poważny problem w finansowaniu tych placówek po ustaniu dotacji (zob. tab. 3), z przeprowadzonych badań wynika, że zdecydowana większość jest zdeterminowana, aby na stałe wspierać finansowo ich działanie. W ten sposób pojawienie się funduszy unijnych w sposób nieodwracalny zmienia hierarchię priorytetów w polityce lokalnej. Wójt w woj. podkarpackim (jednym z regionów o najniższym wskaźniku skolaryzacji dzieci w wieku przedszkolnym i gdzie zarazem problem, o którym mówimy, pojawia się najczęściej) opowiada o tym w następujący sposób:

Patrząc z dzisiejszej perspektywy i z potrzeb nie wyobrażamy sobie tego my jako zarządzający gminą, żeby przedszkola jednego chociaż w gminie nie było. Prawdopodobnie będziemy po wakacjach robili takie analizy – nie będzie nas stać na zbyt wiele, żeby było tych punktów więcej. W związku z powyższym będziemy musieli doprowadzić do tego, żeby jedno przedszkole zafunkcjonowało. Pytanie będzie tylko takie i to pytanie dzisiaj zaczyna zadawać już rada: gdzie? Ale jest jeszcze jeden problem: na dzień dzisiejszy jest sielanka, wszyscy są zadowoleni. I teraz nagle okazuje się: tak, będzie przedszkole, ale opłata będzie wynosiła tyle i tyle. I ludzie powiedzą: no a przez 2 czy 3 lata mieliśmy za darmo...

W innej gminie w tym samym województwie sytuacja wygląda mniej optymistycznie, ale waga problemu opieki przedszkolnej także i tu przebiła się już do świadomości:

Myślimy cały czas o tych przedszkolach, bo to jest u nas deficyt i to każdy wie, tylko tak jak mówię, ze względu na trudną sytuację finansową nie wiemy jeszcze jak się zachować. Jeżeli chodzi o punkty przedszkolne [finansowane z POKL – przyp. P.S.] to były różne propozycje, żeby może jakieś stowarzyszenia wzięły te punkty albo przekształcić w zespoły wychowania przedszkolnego... Bo zespoły to jest kilka dni tylko w tygodniu, także tam jakieś koszty mniejsze. Ale ze względu na to, że już szukamy obniżenia kosztów na szkołach, to nie wiem, czy się znajdują pieniądze na to, żeby przejąć te punkty⁸.

⁸ Wypowiedź pracownika urzędu gminy odpowiedzialnego za sprawy oświaty.

Tab. 2. Projekty związane z poprawą dostępności do opieki przedszkolnej, finansowane z POKL (stan – kwiecień 2011)

	Wartość dotacji (mln zł)	Liczba projektów
Ogółem	488,97	805
Miasta na prawach powiatu	50,01	47
Gminy miejskie	43,09	74
Gminy miejsko-wiejskie	92,11	189
Gminy wiejskie	299,63	495

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych projektów unijnych dostępnej na www.mrr.gov.pl.

Tab. 3. W niektórych gminach placówki przedszkolne finansowane są przez dotacje unijne, a po ich ustaniu dalsze finansowanie może być problemem dla budżetu gminy. Czy problem ten dotyczy Pana/Pani gminy? (% odpowiedzi w gminach miejskich i miejsko-wiejskich)

Tak, może to być poważny problem	14
Tak, ale skala problemu wydaje się niewielka	22
Nie, nie widzę takiego problemu	64

Źródło: ankieta przeprowadzona w ramach projektu „Polityka samorządów gminnych w zakresie opieki przedszkolnej” (N = 194, próba ogólnopolska; tabela nie uwzględnia odpowiedzi „trudno powiedzieć”).

Zmiana wywołana przez fundusze unijne wydaje się więc nieodwracalna, choć postawy władz samorządowych wobec przyszłości są zróżnicowane. Spektrum tych postaw waha się od „mamy nadzieję, że pojawi się kolejny program unijny pozwalający na dalsze finansowanie przedszkola”, poprzez – „nie wiemy na razie, co się stanie po zakończeniu programu”, do – „musimy za wszelką cenę znaleźć fundusze w naszym budżecie”. Gwoli ścisłości warto dodać, że w trakcie badań terenowych można się zetknąć z jeszcze jedną postawą: nie występujemy o dotacje unijne na punkty przedszkolne, bo rodzice się przyzwyczajają i potem będzie kłopot z dalszym finansowaniem placówek. Z postawą taką zetknęliśmy się na przykład w niektórych gminach woj. podlaskiego, gdzie pula środków zarezerwowanych

na ten cel w POKL rozchodziła się bardzo powoli, województwo musiało ogłaszać aż cztery nabory projektów, bo nie zgłosiła się wystarczająca liczba zainteresowanych podmiotów.

Podobnie jak w przykładzie odnoszącym się do rewitalizacji, na początku mamy tu do czynienia z poziomem *absorpcji* (są dostępne środki, a zatem zwracamy nasze zainteresowanie w tym kierunku, który pozwala je wykorzystać). Jednak długotrwały efekt projektów i zmiana priorytetów polityki lokalnej następująca w wyniku ich realizacji oznacza *transformację* polityki samorządowej.

5. Style tworzenia i realizacji polityki samorządowej

Realizacja projektów samorządowych współfinansowanych przez fundusze unijne często wymaga dopasowania się do promowanego przez Unię Europejską modelu obejmującego kilka zasad – obecnych w rozmaitych dokumentach unijnych – które odnoszą się do stylu tworzenia i realizacji polityki lokalnej lub regionalnej. I tak na przykład w zakresie polityki miejskiej są to założenia metodyczne programu URBAN oraz powstające coraz liczniej unijne dokumenty, w szczególności Lille Agenda z 2000 r. Wśród zasad tam zamieszczonych można wymienić:

- planowanie strategiczne – konieczność wykazania związku podejmowanych w ramach projektów działań z szerszym zamysłem strategicznym, co oczywiście zakłada posiadanie takiej strategii. W przypadku polityki wobec dzielnic zaniedbanych szczególną odmianą takiego podejścia strategicznego jest promowane od czasu powstania programu URBAN podejście zintegrowane do projektów miejskich, obejmujące interwencje ukierunkowane na cele ekonomiczne, społeczne, środowiskowe i związane z fizyczną przebudową (np. inwestycjami w zakresie mieszkalnictwa czy infrastruktury komunalnej);
- styl przygotowania polityk, obejmujący szerokie konsultacje społeczne i inne formy zaangażowania społeczności lokalnej;
- zasada partnerstwa w realizacji zaplanowanych działań. Chodzi tu przede wszystkim o partnerstwo różnych podmiotów publicznych

(w tym administracji wielu szczebli – zgodnie z zasadą zarządzania wielopoziomowego – *multi-level governance*) i niepublicznych (związanych zarówno ze środowiskami biznesu, jak i z różnymi formami aktywności społeczności lokalnej).

Niesprawiedliwym uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że zasady te pojawiły się w polskich samorządach wyłącznie z powodu uczestnictwa w programach unijnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że programy te przyczyniły się do ich rozpowszechnienia, a niekiedy wręcz wymuszały ich obecność. Głębokość zmian wywołanych tym procesem była jednak zróżnicowana. Na ile idee te przenikają do świadomości urzędników i polityków lokalnych w Polsce i zmieniają sposób działania władz samorządowych? W świetle wyników przeprowadzonych badań – jak wykazuję w dalszej części artykułu – widać, że dominuje *płytki proces uczenia się* (zob. koncepcja Radaellego 2003) albo poziom *absorpcji* (zob. koncepcja Börzel i Rissego 2003), na którym próbuje się wykorzystać dostęp do funduszy, jednak bez głębszych zmian w sposobie działania i celach instytucji wdrażających projekty. Zdarzają się jednak wyjątki od tej reguły, polegające na pojawianiu się głębszych przekształceń.

5.1. Realizacja Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)

Obowiązek opracowywania strategii rozwoju na poziomie regionalnym pojawił się w polskim prawie już przed rozpoczęciem realizacji ZPORR i miał tylko bardzo pośredni związek z wdrażaniem programów unijnych. Ale myślenie o dostępie do dotacji z funduszy strukturalnych bardzo silnie zdominowało podejście do tworzenia strategii. Jak to zostało obszernie opisane we wcześniejszych szczegółowych publikacjach na ten temat (Swianiewicz i wsp. 2008, 2010), najczęstszy model planowania strategicznego władz wojewódzkich i lokalnych istotnie różnił się od założeń teoretycznych metody, zakorzenionych w ideach Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*). Można zauważyć, że wiele strategii próbuje bardzo szeroko definiować cele. Niejednokrotnie pokrywają one całe lub prawie całe spektrum działalności

władz opracowujących i przyjmujących program. W takiej sytuacji trudno się spodziewać, by strategia dostarczała konkretnych wskazówek w zakresie realizowanych polityk. Jest raczej martwym dokumentem, który ma niewielkie przełożenie na codzienną aktywność administracji oraz na najważniejsze decyzje. Trzeba podkreślić, że taki kształt dokumentu zostaje czasami przyjęty nie z braku umiejętności czy wiedzy metodycznej, a w sposób zamierzony. Zakładaną rolą strategii jest bowiem często nie poprawa jakości zarządzania dostępnymi zasobami, a umożliwienie jak najszybszego pozyskiwania dotacji. Tworzy się więc dokument o charakterze „łowickim” (służący „polowaniu na granty”). Szeroko zdefiniowane cele umożliwiają uzasadnienie za pomocą strategii niemal każdej aplikacji o środki zewnętrzne (a wskazanie powiązania ze strategią jest często wymagane przez donatorów). Po co wskazywać zbiór wąskich priorytetów, skoro nie wiemy z góry, na jakiego rodzaju projekty będziemy mogli uzyskać wsparcie zewnętrzne? Przy takim rozumowaniu sformułowanie celów strategicznych, które wydaje się błędne z punktu widzenia ortodoksyjnego rozumienia zarządzania strategicznego, okazuje się racjonalne, a nawet pożądane. Jeśli priorytetem zapisanym w programie rozwoju jest „niemal wszystko”, to pozostawiamy sobie swobodę ubiegania się o jakiegokolwiek środki, które pojawią się na horyzoncie.

Możliwość implementacji własnej strategii regionu za pomocą środków ZPORR była ograniczona chociażby dlatego, że program prezentował się jako jednolity, realizowany według identycznego schematu w całym kraju. Podstawowe cele określano na poziomie krajowym, a władze wojewódzkie miały stosunkowo ograniczoną szansę dostosowywania alokacji środków do własnych wizji rozwoju. W porównaniu z funduszami przekazanymi regionom na lata 2007–2013 również mówimy o relatywnie niewielkich środkach. Wszystko to nie oznacza jednak, by wyboru konkretnych projektów do realizacji nie można było powiązać z priorytetami wynikającymi ze strategii regionalnej. W założeniu, powiązaniu ZPORR z taką wizją miały służyć dyskusje prowadzone w ramach Regionalnych Komitetów Sterujących, a także ostateczne decyzje podejmowane przez za-

rzędy województw. Doskonale można też sobie wyobrazić inspirowanie przez urzędy marszałkowskie składania wniosków o projekty najlepiej mieszczące się w wizji rozwoju regionu. W praktyce jednak, jak wskazują przeprowadzone badania, w opinii podmiotów zaangażowanych w realizację ZPORR, strategia miała raczej charakter biurokratyczny – był to dokument służący jako „podkładka”, nie zaś taki, który w jakikolwiek sposób ukierunkowuje rozwój regionu. W tym sensie (funkcji „formalnej podkładki”) strategia odgrywała ważną rolę, ale nie było o to trudno, skoro cele zazwyczaj definiowano bardzo szeroko, w sposób umożliwiający uzasadnienie niemal każdego projektu.

Sukces w realizacji ZPORR sprowadzał się w znacznej mierze do dwóch rzeczy: wydania wszystkich lub prawie wszystkich przyznaných środków oraz uniknięcia „wpadek” o charakterze formalnym. W znacznie mniejszym stopniu politycy i urzędnicy szczebla regionalnego i lokalnego sukces utożsamiali z realizacją projektów, które miałyby znaczący wpływ na rozwój regionu zmierzający w najbardziej pożądanym kierunku. Wskazuje na to na przykład fragment rozmowy z członkiem zarządu jednego z badanych województw:

– Chciałem zapytać o Pana ogólną ocenę realizacji programu ZPORR w województwie – co było największym sukcesem, co Pan postrzega ewentualnie jako porażkę? [...]

– Mimo że to był pierwszy program na tak dużą skalę, udało się wspólnie z beneficjentami przejść go dość sprawnie. Nie było jakichś większych odwołań czy skarg na decyzje poszczególnych gremiów, które decydowały.

Wobec takiej postawy należy zachować umiarkowany krytycyzm. W znacznym stopniu jest ona zrozumiała. ZPORR był pierwszym na tę skalę programem realizowanym przez władze wojewódzkie, brakowało więc doświadczenia, a wielu rzeczy trzeba było się uczyć „z marszu”. Nie należy też zapominać, że władze centralne zafundowały regionom bardzo skomplikowane procedury i szczegółowe wymogi formalne wykraczające daleko poza rygorizm narzucany przez Unię Europejską. Równocześnie lokalne media zainteresowane były wyszukiwaniem i nagłaśnianiem

możliwie barwnych przypadków niewykorzystanych lub źle wykorzystanych funduszy. W końcowej fazie programu zdarzało się, że przyznawano środki projektom niemal „z łapanki” (byle tylko wnioski nie zawierały błędów formalnych), chcąc za wszelką cenę uniknąć oskarżenia o niski poziom absorpcji. Wszystkie te mankamenty mają zatem racjonalne wytłumaczenie i uzasadnienie, lecz nie zmienia to faktu, że obserwowane praktyki odbiegały znacząco od ideału zarządzania strategicznego rozwojem regionalnym, a przyjęcie modelu planowania strategicznego miało charakter *absorpcji, a nie transformacji* w działaniu władz samorządowych.

Opisana powyżej sytuacja wpływała na logikę procesu wyboru projektów do realizacji w ramach ZPORR. Niedostatek myślenia strategicznego oznaczał brak wynikających z przemyślanych polityk wskazówek co do wyboru projektów. Gdy politycy na szczeblu wojewódzkim stanęli przed problemem wykorzystania środków ze ZPORR, posiadane przez nich narzędzia – w postaci wcześniej opracowanych strategii rozwoju regionów – nie mogły im w tym pomóc, były bowiem tworzone w zupełnie innym celu. Nie traktowano ich jako dokumentów służących rzeczywistej selekcji priorytetów inwestycyjnych, lecz jako „podkładki” właśnie. Podejmując decyzje o alokacji środków ze ZPORR, rządzący nie dysponowali więc merytorycznymi opracowaniami, które by im te rozstrzygnięcia ułatwiały.

W sytuacji braku priorytetów organizujących proces generowania i selekcji projektów nie należy się dziwić, że o wyborze decydowały inne kryteria. W szczególności ważną rolę wśród nich odgrywała pozycja aplikującego w sieci społecznej aktorów polityki regionalnej. Innymi słowy, istotny był dostęp do najważniejszych decydentów. Zagadnienie to obszernie opisuję w swoich wcześniejszych publikacjach (zwłaszcza w: Swianiewicz i wsp. 2010; por. też badania Bieleckiej 2006 i Bukowskiego 2008). W tym sensie w procesie realizacji ZPORR obserwowaliśmy płytki proces europeizacji. Aktorzy obecni w regionach (władze wojewódzkie, powiaty, gminy) dostosowywali się do formalnych wymogów obowiązujących w programach unijnych, ale dostosowanie to miało niejednokrotnie powierzchowny, by nie powiedzieć – fasadowy, charakter.

Można to sformułować nawet ostrzej: polityka Unii Europejskiej nie zmieniła strategii i celów polityki regionów, bo nie było czego zmieniać – te cele oraz strategię i tak istniały tylko na papierze.

Takie instrumentalne podejście do planowania strategicznego nie odnosi się zresztą tylko do ZPORR i poziomu wojewódzkiego. Można wskazać przykłady miast, w których tworzenie Wieloletnich Planów Inwestycyjnych traktowano bardziej jako przygotowywanie „podkładki” pod ubieganie się o fundusze unijne niż jako realny instrument usprawniający zarządzanie rozwojem miasta (zob. np. Purzyński 2011).

Procedury ZPORR przewidywały powołanie w województwach Regionalnych Komitetów Sterujących (RKS), których działanie miało być realizacją zasady partnerstwa w programowaniu i realizacji polityki regionalnej.

W założeniu RKS (a także Regionalne Komitety Monitorujące) miały być miejscem, w którym dyskutuje się właśnie na temat wizji rozwoju regionu i dba o odpowiedni dobór projektów zgodnych z tą wizją. W praktyce jednak większość członków RKS nie miała kompetencji upoważniających do takiej oceny, nie była zainteresowana tego rodzaju dyskusją i nie tak postrzegała swoją rolę. Wielu widziało RKS raczej jako forum, dzięki któremu decyzje o rozdziale środków finansowych podejmowane są przy „otwartej kurtynie”.

Dominującą rolę w pracach RKS w większości województw odegrali reprezentanci potencjalnych beneficjentów projektów – samorządów gminnych i powiatowych. Kooptowani do RKS przedstawiciele organizacji zawodowych, stowarzyszeń pracodawców czy środowisk naukowych najczęściej pozostawali statystami rozgrywki, która *de facto* toczyła się pomiędzy łączącymi się w sojusze terytorialne samorządowcami (chyba że sami walczyli o projekty dla swoich instytucji). Dobór przedstawicieli strony społecznej do RKS był obciążony wieloma słabościami, częściowo wynikającymi z niedoskonałości instytucji społeczeństwa obywatelskiego (z braku organizacji, które byłyby gotowe podjąć się strategicznej roli współtwórcy polityki regionalnej, a nie tylko obrony jakichś wąskich, partykularnych interesów – zob. też Bukowski i wsp. 2008), a z drugiej – z braku zaufania w relacjach samorząd–NGO.

Jedyną powtarzalną tendencją w debatach *quasi*-programowych w RKS było dążenie do w miarę równomiernego rozdysponowania środków pomiędzy poszczególne części województwa. Zaowocowało to bardzo powszechnie przyjmowanym przez polityków szczebla regionalnego i lokalnego szczególnym rozumieniem pojęcia „rozwoju zrównoważonego” (przeważnie jako rozdzielanie środków finansowych „po równo” w zależności od przyjętego, najczęściej ludnościowego, kryterium). Ten sposób postępowania oczywiście nie miał nic wspólnego z ideą zrównoważonego rozwoju i jest anegdotycznym przykładem powierzchownego przyjmowania pojęć odnoszących się do teorii leżących u podstaw polityki regionalnej, a jednocześnie wykorzystaniem pewnych słów, które miały uzasadniać rozproszenie środków na podmioty w całym województwie.

W sumie jednak RKS były bardzo ułomną próbą realizacji zasady partnerstwa. Samo ich powstanie można widzieć jako przejaw zmiany strukturalnej o charakterze *akomodacji*, lecz chociaż w niektórych województwach miały one znaczący wpływ na ostateczny wybór realizowanych projektów, trudno mówić o zachodzącej za ich pomocą *transformacji* stylu realizacji polityki regionalnej.

5.2. Polityka rewitalizacji dzielnic miejskich

Niejednokrotnie zdarza się, że miasta próbują dostosować język i kształt tworzonych programów rewitalizacji do oczekiwań Komisji Europejskiej (i co za tym idzie do wymogów formalnych pojawiających się w programach operacyjnych), ale traktując spełnienie tych wymagań jako ornament umożliwiający ubieganie się o dotacje, a nie jako realną potrzebę znajdującą wyraz w sposobie rozwiązywania problemów. Tak właśnie bywają traktowane zasady wyboru obszaru interwencji, konsultacje ze społecznością lokalną, zasada partnerstwa w tworzeniu i wdrażaniu programów czy też wymóg wielowymiarowości podejmowanych interwencji (obejmujący zajmowanie się wymiarem fizycznym, społecznym, gospodarczym i środowiskowym).

Rozpoczynając lekturę Lokalnych Programów Rewitalizacji, można odnieść wrażenie, że podejście do zagadnienia jest kompleksowe. Ogólne

cele zawierają wymiar gospodarczy, planistyczny i społeczny. I tak na przykład, definicja zamieszczona w początkowej części bydgoskiego LPR głosi, że jest to „(...) opracowany, przyjęty i koordynowany przez gminę program wieloletnich działań w sferze przestrzennej, technicznej, społecznej, ekonomicznej i ekologicznej, prowadzący w założonym okresie do wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego i stworzenie warunków jego rozwoju”. W praktyce jednak to kompleksowe podejście do zagadnienia w Bydgoszczy nie jest potwierdzone w dalszej części tego samego dokumentu. Projekty w nim zawarte w większości sprowadzają się bowiem do inwestycji dotyczących infrastruktury i remontów budynków mieszkalnych. W programie znalazło się tylko kilka projektów „miękkich”, a ich społeczny charakter także budzi wątpliwości; zazwyczaj zresztą nie są one adresowane do zaniedbanych dzielnic, ponieważ obejmują całe miasto. Wydaje się, że władze lokalne uzupełniły program o projekty społeczne, bo taki był wymóg formalny finansowania ze środków UE. Jednak ich faktyczne powiązanie ze społecznym wymiarem rewitalizacji jest nieznaczące. Co ciekawe, w ramach bydgoskiego LPR miasto zobowiązało się do monitoringu realizacji procesu za pomocą zestawu wskaźników, z których część odnosi się właśnie do sfery społecznej. Jednak w dokumencie nie zostało sprecyzowane, jak realizowane w jego ramach projekty inwestycyjne mają przełożyć się na zmianę tych wskaźników. Czy władze milcząco przyjmują, że bardziej atrakcyjna przestrzeń miejska przyciągnie inwestorów, a reguły rynku spowodują, iż poprawi się struktura społeczna problemowych dzielnic? Możemy tylko domyślać się odpowiedzi, ponieważ autorzy programu nie omawiają potencjalnego oddziaływania realizowanej polityki na sferę społeczną ani nie próbują formułować zadań ukierunkowanych bezpośrednio na likwidację problemów w niej występujących.

Przytoczone powyżej konkluzje nie muszą się jednak sprawdzać w odniesieniu do innych miast. W Gdańsku sytuacja prezentuje się odmiennie⁹. Także i tym przypadku można od-

⁹ W czerwcu 2010 r. w Krakowie odbył się Kongres Rewitalizacji, podczas którego poszczególne miasta opowiadały o swoich doświadczeniach w tym zakresie. Co

nieść wrażenie, że projekty zapisane w programie rewitalizacji koncentrują się na fizycznym wymiarze działań – infrastrukturze i projektach ukierunkowanych na sferę mieszkaniową. Jednak duży nacisk położony jest też na komponent społeczny. Ponadto – w związku z przeniesieniem znacznej części środków inwestycyjnych na działania realizowane na terenie Letnicy sąsiadującej z nowo budowanym stadionem piłkarskim – w praktyce dotychczasowa realizacja programu rewitalizacji w pozostałych dzielnicach ogranicza się w znacznym stopniu właśnie do „miękkich” projektów społecznych.

W warstwie werbalnej akceptowany jest fakt, że adresowane terytorialnie programy powinny być opracowywane w szerokiej współpracy z wieloma aktorami. Zarówno w Gdańsku, jak i w Bydgoszczy programy rewitalizacji zawierają informacje o przeprowadzonych konsultacjach społecznych, jednak tylko w Gdańsku udało nam się uzyskać od urzędu miasta raporty z tego etapu opracowywania programu (dane z ankiety przeprowadzonej z mieszkańcami, dokumenty relacjonujące konsultacje z sektorem pozarządowym itd.).

Bydgoszcz to przykład częściej spotykanego podejścia, w którym wiedza o społecznym udziale sprowadza się do materiałów dokumentujących politykę informacyjną dotyczącą programu. W Załączniku 2 do LPR dla Bydgoszczy czytamy: „(...) przeprowadzona została bardzo szeroka akcja informacyjna, i tym samym konsultacyjna”. W „drabinie partycypacji” (Arnstein 1969) podejście to określa się mianem „otwartego stylu autorytarnego”, które autorka koncepcji zalicza do nieinteraktywnych stylów zarządzania. Podstawowym elementem procesu „konsultacji” w Bydgoszczy było informowanie przedsiębiorców, traktowanych jako potencjalnych beneficjentów, którzy mogli zapewnić własny wkład finansowy i opracować wnioski aplikacyjne finansowane potem w ramach ZPORR czy RPO. Na tym etapie miasto zorganizowało szkolenia

znamienne, obie prezentacje bydgoskie w ogóle nie odnosiły się do społecznego aspektu realizowanych projektów, koncentrując się wyłącznie na publicznych inwestycjach w przestrzeń publiczną i infrastrukturę. Gdańsk przygotował na Kongres aż cztery wystąpienia, z których każde odnosiło się do aspektu społecznego, a niektóre na nim właśnie się koncentrowały.

z wypełniania wniosków o dofinansowanie ze środków europejskich. Spotkanie z mieszkańcami odbyło się już po sformułowaniu programu, zatem jego charakter był raczej informacyjny aniżeli konsultacyjny. Pozostałe wiadomości na temat etapu konsultowania programu sprowadzają się do wycinków prasowych wspominających o opracowywaniu przez miasto programu rewitalizacji i oczekiwaniu władz na uwagi do jego treści. Miasto nie zapraszało natomiast ani przedsiębiorców, ani organizacji społecznych do udziału w formułowaniu celów i ogólnego kształtu programu.

Główną motywacją do organizowania konsultacji był wymóg formalny, który pojawił się przez wzgląd na finansowanie programu ze środków europejskich. W lokalnej prasie można było przeczytać (Aładowicz 2010):

(...) ponieważ był to projekt UE, trzeba było przeprowadzić konsultacje społeczne.

Nawiązując do przytoczonych wcześniej koncepcji, możemy zdiagnozować tę sytuację jako przypadek płytkiej europeizacji. Jeden z czołowych polityków miejskich powiedział nam wprost:

Mówiąc szczerze, oni [NGO] nie są nam do niczego potrzebni. Sami najlepiej wiemy, co mamy robić.

Wszystko to upoważnia do stwierdzenia, że tworzenie i realizacja bydgoskiego programu rewitalizacji może być przykładem *płytkiej europeizacji* albo *absorpcji* – w rozumieniu koncepcji Börzel i Rissego.

Sytuacja w Gdańsku wygląda odmiennie. Opracowanie programu rewitalizacji było poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi (ankiety, wywiady zogniskowane, spotkania z mieszkańcami). Miasto współpracowało w tym zakresie z socjologami z Uniwersytetu Gdańskiego. W ramach polityki rewitalizacyjnej realizowany jest program społeczny „Dolne Miasto Otwarte”, który ma formę partnerstwa 18 organizacji pozarządowych i Urzędu Miasta. To odolna inicjatywa sektora NGO, a rolą miasta jest koordynowanie i wspieranie (także finansowe) realizacji programu. Nieformalnym jego liderem stała się jedna z pracownic Urzędu Miejskiego,

zatrudniona w referacie rewitalizacji. Trudno ocenić, czy wymiar społeczny i kulturalny w ogóle znalazłyby się w programie rewitalizacji, gdyby nie aktywność sektora NGO i jego współpraca z Urzędem Miasta, omawiany przypadek jest jednak przykładem realnej implementacji zasady partnerstwa. Mylnie byłoby wrażenie pełnego sukcesu odniesionego w Gdańsku w tym zakresie. Proces aktywizacji mieszkańców w ramach konsultacji społecznych programu rewitalizacji w Dolnym Mieście nie zakończył się jednoznacznie powodzeniem. Zgodnie z wynikami przeprowadzonego badania (Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011) znaczna część mieszkańców nie czuje się właściwie poinformowana o zamierzeniach władz związanych z LPR, wielu powątpiewa w realizację przyjętych założeń, a niektórzy narzekają wręcz, że:

...wiele już było konsultacji, ale wciąż nic konkretnego się nie dzieje. Nie chcemy już więcej ankiet, tylko inwestycji w naszej dzielnicy.

W przypadku obu miast w realizacji programu niezwykle istotna jest pozycja administracji – w procesie formułowania polityki rewitalizacyjnej dominująca rola przypada pracownikom Urzędu Miasta i lokalnym liderom politycznym. Ta dominacja jest stosunkowo rzadko kwestionowana przez pozostałych aktorów. Przynajmniej w odniesieniu do obszarów pochłaniających największą część środków, takich jak infrastruktura i inwestycje w przestrzeń publiczną, model tradycyjnego zarządzania hierarchicznego (*government* – ograniczającego proces formułowania i realizacji polityki do sfery administracji) zdecydowanie przeważa nad nowoczesnym „współrządzeniem” (*governance* – angażującym, na zasadzie partnerstwa, aktorów zewnętrznych). Jak już wspominałem, jedynie w Gdańsku i tylko w odniesieniu do fragmentu programu możemy mówić o odgrywaniu przez sektor pozarządowy kluczowej roli w formułowaniu celów i procesie realizacji polityki rewitalizacji.

Na podstawie obserwacji dynamiki realizacji gdańskiego LPR w ubiegłych latach wydaje się, że możemy tu mówić o stopniowym przechodzeniu z poziomu *absorpcji* do poziomu *transformacji*. Świadczy o tym systematyczny wzrost uwagi kierowanej na tworzenie part-

nerstw z lokalnymi organizacjami społecznymi i zmiana nastawienia programu działania z obejmującego przede wszystkim inwestycje remontowe na rzecz działań bardziej wszechstronnych (dotyczących także „miękkich” projektów społecznych), które są podejmowane nie tylko z inicjatywy władz samorządowych, lecz także następują w odpowiedzi na inicjatywy zgłaszane oddolnie. Trzeba jednak dodać, że ten najgłębszy poziom europeizacji pojawia się tylko w niektórych polskich miastach, dominującymi poziomami pozostają natomiast *absorpcja* i *akomodacja*, odpowiadające płytkiemu procesowi uczenia (*thin learning*). We wcześniejszych badaniach odnoszących się do realizacji inicjatywy URBAN (Frank i wsp. 2006) zwracano uwagę na różnice między krajami Europy Północnej, w której metodologia URBAN nakładała się na dotychczasową praktykę, i Europy Południowej, gdzie promowane podejście stanowiło daleko idącą i z trudem przyswajaną innowację. Trzymając się tego rozróżnienia, możemy powiedzieć, że większość dużych ośrodków w Polsce bardziej przypomina pod tym względem miasta w Europie Południowej, a nie Północnej.

5.3. Polityka w zakresie opieki przedszkolnej

W przypadku wykorzystania funduszy unijnych z myślą o rozwoju opieki przedszkolnej bardzo często konieczne jest zawiązanie partnerstwa między lokalnymi władzami samorządowymi i organizacją pozarządową działającą w sferze edukacji. Porozumienie takie często zawiera się z inicjatywy tychże stowarzyszeń lub fundacji, będących najczęściej instytucjami zewnętrznymi w stosunku do społeczności lokalnej. Przykładami może być tutaj aktywność Stowarzyszenia Elementarz z Katowic czy Stowarzyszenia Edukator z Łomży, obu działających na terenie kilku województw. Ale zdarza się też, że dostęp do środków POKL staje się katalizatorem powstawania nowych, lokalnych organizacji. Przykładem może być Fundacja Wzrastanie utworzona przy aktywnym udziale działaczy samorządowych powiatu przeworskiego (w woj. podkarpackim) i tam też koncentrująca swoją działalność. Skutkiem realizowanych projektów jest niewątpliwie powstanie nowych

struktur formalnej współpracy między sektorem publicznym i niepublicznym, jednak z przeprowadzonych badań wynika, że współpraca ta ma najczęściej płytki, doraźny charakter, rzadko staje się zaczynem głębszej transformacji w stylu działania samorządów. Badania nie wykazały także, by wykorzystywanie środków unijnych w tym zakresie pobudziło w znaczącym stopniu gotowość władz samorządowych do konsultacji podejmowanych działań czy też innych form angażowania społeczności danego regionu w tworzenie i realizację polityk lokalnych. W tym przypadku możemy więc mówić raczej o europeizacji zatrzymującej się na poziomie *akomodacji* (obejmującej zmianę instytucjonalną – formalne zawiązywanie partnerstw z NGO), a nie o *transformacji*.

6. Konkluzje: europeizacja jako „sposób na Alcybiadesa”?

Z opisywanych przykładów wynika, że zmiana wywoływana przez projekty europejskie często zaczyna się jako absorpcja. Motywem przewodnim jest chęć wykorzystania dostępnych środków w taki sposób, by realizować swoje, niezmiennione cele. Jednakże niekiedy zdarza się, że w trakcie urzeczywistniania projektu następuje

ewolucja, która przypomina poziom transformacji z koncepcji Börzel i Rissego. Jak w popularnej przed laty powieści młodzieżowej *Sposób na Alcybiadesa*, proces ten miewa charakter niezamierzony. Próbuje wykorzystywać okazje wynikające z dostępności środków i wykonując szereg kroków służących pozyskaniu, a potem rozliczeniu dotacji, władze samorządowe stopniowo zmieniają podejście do przedmiotu projektu, sposobów osiągania celów, a nawet do samej rangi poszczególnych celów. O ile więc dominują procesy *absorpcji* i *akomodacji* (tam, gdzie dochodzi do trwalszych lub mniej trwałych zmian struktur instytucjonalnych), na dłuższą metę obserwowane są też procesy bardziej złożonej *transformacji*. Odwołując się do koncepcji Radaellego, możemy mówić o stopniowym przechodzeniu niektórych samorządów od etapu *płytkiego* do *głębokiego* uczenia się w procesie europeizacji.

Wynika z tego, że uproszczeniem byłoby opisywanie europeizacji samorządów terytorialnych za pomocą tylko jednego z wymienionych przez Börzel i Rissego poziomów. W rzeczywistości sytuacja wygląda różnie w poszczególnych obszarach (sektorach) działalności samorządów. Różnice występują także między poszczególnymi miastami, gminami i regionami. Syntetyczne pod-

	Struktura administracji	Cele (priorytety) polityki samorządowej	Styl tworzenia i realizacji polityk samorządowych
płytkie ↓ głębokie uczenie się	Absorpcja	Rewitalizacja Bydgoszczy i Gdańska Edukacja przedszkolna	ZPORR Rewitalizacja Bydgoszczy
	Akomodacja	ZPORR Rewitalizacja Bydgoszczy Rewitalizacja Gdańska	Edukacja przedszkolna
	Transformacja		Rewitalizacja Gdańska

Ryc. 5. Poziomy europeizacji samorządów w opisywanych przykładach

Źródło: opracowanie własne.

sumowanie procesów obserwowanych w omawianych w niniejszym artykule przykładów zawiera rycina 5.

W przypadku opieki przedszkolnej obserwowaliśmy przejście od *absorpcji* do *transformacji* w odniesieniu do celów (priorytetów) polityki lokalnej. Podobną ewolucję obserwujemy w odniesieniu do rewitalizacji zaniedbanych dzielnic Gdańska (ale już w Bydgoszczy zmiana taka jest znacznie trudniejsza do zaobserwowania). Przyczyny zróżnicowania przebiegu procesów europeizacji pomiędzy samorządami mogłyby stać się przedmiotem odrębnego, obszernego studium. Ale z niektórych analiz przeprowadzonych przy okazji omawianych w tym artykule badań wynika, że o *transformację* łatwiej jest tam, gdzie mamy do czynienia z lepiej rozwiniętymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego i z wyższym poziomem kapitału ludzkiego.

Bibliografia

Aładowicz K. (2010). „Rewitalizacja Dworcowej na miarę oczekiwań kupców”, *Gazeta Bydgoszcz*, 6 maja.

Arnstein S. (1969). „A ladder of citizen participation”, *JAIP*, nr 35(4).

Bache I. (2008). *Europeization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth UK: Rowman & Littlefield Publishers.

Bielecka D. (2006). „Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10.

Börzel T. (2001). „Europeization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism?”, w: M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe. Europeization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.

Börzel T., Panke D. (2010). „Europeization”, w: M. Cini, N. Perez-Slorzano Borragan (red.), *European Union: Politics* (wyd. 3). Oxford: Oxford University Press.

Börzel T., Risse T. (2003). „Conceptualizing the domestic impact of Europe”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Bukowski A. (2008). „Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopoje-

tycznego Niklasa Luhmanna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.

Bukowski A., Gadowska K., Polak P. (2008). „Bariery w dystrybucji środków unijnych a mechanizmy systemowe w (schyłkowym) państwie bezpieczeństwa socjalnego. Przypadek Polski”, *Studia Socjologiczne*, nr 1(188).

Frank S., Holm A., Kreinsen A., Birkholz T. (2006). *The European URBAN Experience – Seen from the Academic Perspective*. Study project funded by the URBACT programme. Berlin: Humboldt University, Institute of Social Sciences.

Geddes M., Bennington J. (red.) (2001). *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*. London: Routledge.

Geddes M., Le Galès P. (2001). „Local partnerships, welfare regimes and local governance: A process of regime restructuring?”, w: M. Geddes, J. Bennington (red.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*. London: Routledge.

Goldsmith M. (2003). „Variable geometry, multilevel governance: European integration and sub-national government in the new millennium”, w: K. Featherstone, C. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Goldsmith M., Klausen K. (1997). *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.

Grabbe H. (2003). „Europeanization goes east: Power and uncertainty in the EU accession process”, w: K. Featherstone, C. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Keating M., Hughes J. (red.) (2003). *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe* (Series on Regionalism and Federalism), nr 1. Brussels, Bern, Berlin, Frankfurt/M, New York, Oxford, Wien: Presses Interuniversitaires Europeennes – Peter Lang.

Marshall A.J. (2005). „Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction”, *Journal of European Public Policy*, nr 12(4).

Muzioł-Węclawowicz A. (red.) (2010). *Przykłady rewitalizacji miast* (seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 12). Kraków: Instytut Rozwoju Miast.

Purzyński M. (2011). *Realizacja wieloletniego planu inwestycyjnego w Skierniewicach*. Niepublikowana praca magisterska. Warszawa: WGiSR, Uniwersytet Warszawski.

Radaelli C.M. (2003). „The Europeanization of public policy”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Swianiewicz P. (1997). „Zegar tyka też dla gmin”, *Rzeczpospolita*, 28 stycznia.

Swianiewicz P. (2011). „Local government strategies for regional and local development: Who needs them and for what purpose”, w: M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *New Paradigm in Action: Recent Developments and Perspectives of Regional Policies*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A. (2008). *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A. (2010). *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Swianiewicz P., Krukowska J., Nowicka P. (2011). *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*. Warszawa: Elipsa.

Swianiewicz P., Łukomska J. (2011). *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł*. Raport diagnostyczny w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym” finansowanego ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Tofarides M. (2003). *Urban Policy in the European Union: A Multi-Level Gatekeeper System*. Aldershot: Ashgate.

Tosics I. (2010). „The approach of Budapest to the European Union: The Europeanization of a post-socialist city”, w: A. Hamendinger, A. Wolfhardt (red.), *The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change and Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press.

Wolfhardt A., Bartik H., Meegan M. (2005). *The European engagement of cities – Experiences, motivation and effects on local governance in Liverpool, Manchester, Vienna and Graz*. Referat prezentowany podczas 3rd ECPR General Conference, Budapest, 8–10 września.

Europeanization of the activities of local and regional governments in Poland

The paper refers to Börzell and Risse’s concept of top-down Europeanization, which allows to distinguish between three levels of impact: absorption, accommodation and transformation. The main focus is on changes in the activities of Polish local and regional governments, resulting from the access to EU funds. The authors analyze the results of three empirical research projects (related to the implementation of regional operating programmes, urban renewal programmes, and absorption of EU funds available for pre-school education) from the point of view of the impact of EU funds on the administrative structures, the priorities of local and regional policies as well as styles of policy preparation and implementation. The main conclusion is that shallow learning is dominant (absorption level), but there are also instances of deep learning which resemble transformation in Börzell and Risse’s theory.

Key words: Europeanization, EU funds, absorption, local government, local politics, local policy-making, regional policies.