

Duża strata o małym znaczeniu? O wzajemnej relacji między statusem wojewódzkim, tożsamością lokalną i sferą praktyk społecznych

rozwój lokalny # tożsamość lokalna # samorząd terytorialny # reforma administracyjna
local development # local identity # local government # administrative reform

Celem artykułu jest pokazanie, w jaki sposób stosunek do reformy administracyjnej, która weszła w życie w 1999 r., przekłada się na tożsamość lokalną byłych i obecnych miast wojewódzkich. Tożsamość jest tu rozumiana jako źródło inspiracji rozwojowych, lub przeciwnie – jako element prowadzący do regresu lub demobilizacji społecznej. Jednym z elementów tak ujmowanej tożsamości może być stosunek do rangi wojewódzkiej, który znajduje swoje odzwierciedlenie nie tylko w opiniach na temat ogólnej kondycji miast, ale też w interpretacji warunków, w jakich lokalnym aktorom przychodzi prowadzić działalność. Wykorzystując wywiady swobodne pokazano, że wśród elit byłych miast wojewódzkich wciąż istnieje poczucie deprivacji, które ma swoje źródło w sferze symbolicznej związanej z rangą administracyjną miasta.

OPEN ACCESS

Citation: Krysiński D., Duża strata o małym znaczeniu? O wzajemnej relacji między statusem wojewódzkim, tożsamością lokalną i sferą praktyk społecznych, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/1 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.47>

Editor: Katarzyna Uczkiewicz

Received: October, 2018

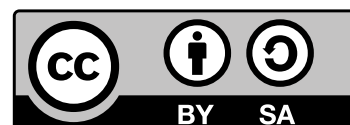
Accepted: December, 2018

Published: December, 2018

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.

A great loss of little importance? On the relationships among provincial status, local identity and the sphere of social practices

The aim of the article is to show how the approach to the administrative reform of 1999 translates into the local identity of the former and current provincial cities. The identity is understood as a source of developmental inspiration, or, on the contrary, as an element leading to social regression or demobilization. One of the elements of the identity captured in this way may be the approach to the province rank, which is reflected not only in opinions about the general condition of the cities, but also in the interpretation of the conditions in which local actors are brought to conduct their activities. Using free interviews, the author shows that among the elite of the former provincial cities there is still a sense of deprivation, which has its source in the symbolic sphere associated with the administrative rank of the city.



Dawid Krysiński – adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego i kierownik projektów w ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku. Zajmuje się problematyką rozwoju miast oraz popularyzacji innowacji technologicznych w zarządzaniu infrastrukturą miejską. Współpracuje także z instytucjami samorządowymi w zakresie diagnozowania kondycji społeczno-gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, ewaluacji programów aktywizacyjnych oraz formułowania rekomendacji dla polityki miejskiej, głównie w obszarze rewitalizacji i zrównoważonej mobilności. Prezentowany artykuł jest pokłosiem rozprawy doktorskiej pt. „Znaczenie statusu wojewódzkiego dla rozwoju układu lokalnego”.

Wprowadzenie

Kiedy w 1999 r. przeprowadzano w Polsce reformę administracyjną i likwidowano część województw, w miastach tracących status wojewódzki organizowano protesty, które miały na celu powstrzymanie zmian i zachowanie dotychczasowej struktury administracyjnej. Podłożem organizowanych akcji, m.in. w formie pikiet, jak i interwencji podejmowanych na szczeblu centralnym przez reprezentantów lokalnych elit, było przekonanie, że odebranie wspomnianym miastom statusu wojewódzkiego spowoduje wolniejszy rozwój tych ośrodków oraz zmarginalizuje ich znaczenie w polityce krajowej¹. Społeczny sprzeciw wobec zmian z 1999 r. nie stanowił pod tym względem wyjątku². Specyfika różnych rozwiązań ustrojowych niemal zawsze czyniła z administracji wojewódzkiej dysponenta środków finansowych i rzeczowych, które rozdzielano między poszczególne części województwa. Z tego względu miasta podejmowały starania, by stać się siedzibą władz wojewódzkich,

a dążenia te argumentowano przekonaniem, że bliskość przestrzenna władz wojewódzkich sprzyja zdobywaniu rozdzielanych przez nią zasobów. Po ostatniej reformie administracyjnej twierdzono również, że obecność administracji wojewódzkiej podnosi atrakcyjność miast w oczach potencjalnych inwestorów, którzy poszukują lokalizacji ze sprawną obsługą administracyjną, a także z zasobami odpowiednio wykwalifikowanych kadr.

Wobec utrzymującej się dyskusji nad zasadnością likwidacji mniejszych województw, nie dziwi fakt³, że badacze wciąż próbują zweryfikować zasadność powstających zarzutów, przyjmując za punkt wyjścia istniejące

1. Rozwój miasta zdefiniowano jako działanie podmiotów funkcjonujących w mieście lub poza nim, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych miasta i tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki (za: R. Brol, *Rozwój lokalny - nowa logika rozwoju społecznego*, [w:] „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 1998, nr 785).

2. E. Bagiński, *Sieć osadnicza województwa dolnośląskiego*, [w:] *Wybrane wyniki badań nad miejską siecią osadniczą Dolnego Śląska*, red. E. Bagiński, Wrocław 2004.

3. Por. m.in. Ł. Zaborowski, *Przesłanki i możliwości korekty podziału terytorialnego państwa na szczeblu województw w świetle rozmieszczenia głównych ośrodków miejskich*. Wystąpienie na seminarium w Zakładzie Geografii Miast i Ludności, IGI PAN, Warszawa 2015, oraz K. Heffner, *Rozwój ośrodków regionalnych a procesy decentralizacji i dekoncentracji sektora publicznego*, „Studia KPZK PAN” 2017, t. 174.

regulacje, a następnie sprawdzając ich wpływ na ujmowaną statystycznie kondycję ośrodków wojewódzkich i postwojewódzkich. Niemniej interesującym obszarem jest jednak sfera dyskursywna, której reprodukcja dokonywana jest przez aktorów lokalnych, także w odniesieniu do kwestii związanych z uwarunkowaniami i dynamiką rozwoju miasta. Wytworzony w praktyce dyskursywnej ogląd rzeczywistości społecznej nie pozostaje bez wpływu na praktyki podejmowane przez uczestników lokalnego świata społecznego. Ogląd ten staje się ramą, która może mobilizować do określonych działań, lub też skłaniać do bierności. Staje się również podstawą sądów społecznych, ale także źródłem poczucia sprawstwa bądź – przeciwnie – uprzedmiotowienia.

Kwestie te stają się szczególnie istotne w paradygmacie rozwoju endogennego, gdzie – jak argumentują badacze – rozwój miasta zależy od uruchomienia wewnętrznych zasobów rozwojowych⁴. W ujęciu tym kluczowe jest zatem budowanie tzw. kapitału terytorialnego, złożonego z instytucji społecznych, sieci współpracy, czy też zestawu kompetencji zbiorczo określanych mianem przedsiębiorczości. Kapitał terytorialny

powstaje zatem dzięki zaangażowaniu aktorów lokalnych, wyposażonych w materialne i niematerialne zasoby umożliwiające pobudzanie lub podtrzymywanie rozwoju lokalnego⁵. Aby jednak wykorzystanie tych zasobów stało się możliwe, wśród reprezentantów środowiska lokalnego musi się pojawić odpowiednia motywacja do działania, wykuwana we wspomnianej już sferze dyskursywnej. Rezultatem dyskursu kształtowanego wśród elit oraz pozostałych mieszkańców staje się tożsamość lokalna, będąca odbiciem pozytywnych, ale i negatywnych doświadczeń czy emocji, które są gromadzone oraz werbalizowane przez członków społeczności lokalnej. Tożsamość może zatem sprzyjać uruchamianiu kapitału terytorialnego, lub też blokować ten proces.

Rzeczywistość ośrodków postwojewódzkich sugeruje, że jednym z wątków, które trwale wpisały się w treść tożsamości lokalnej jest reforma administracyjna wprowadzona w 1999 r., pozbawiająca wiele miast średniej wielkości statusu stolic regionalnych. Wśród badaczy dominuje przekonanie, że wspomniane ośrodki prawdopodobnie straciły na przeprowadzonej reformie, głównie ze względu na likwidację instytucji wojewódzkich, stanowiących dotąd centrum życia politycznego i gospodarczego oraz określających kierunek ciężarów regionalnych. Zatem rezultatem wprowadzonych zmian miała być przede wszystkim malejąca atrakcyjność inwestycyjna miast, przy czym – jak podkreślają sami autorzy

4. S. Coffey, M. Polese, *Local Development. Conceptual Bases and Policy Implications*, „Regional Studies”, 1985, Vol. 19(2); R. Bennett, G. Krebs, *Local Economic Development*, London 1991; M. Christofakis, *Strategic Options for Tourism Impacts on Local Sustainability: A Conceptual Approach*, „Local Economy”, 2010, Vol. 25(7), oraz M. Christofakis, M. Tsampra, *Opportunities and restrictions for the local-endogenous development in metropolitan areas of high industrial concentration: The case of Thrasio Pedio in Attica*, 2011, <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/37052>. [dostęp 20.11.2018]

5. D. Drzazga, *Słabość JST. Samorządność terytorialna w Polsce – aktualne problemy i wyzwania*, 2018, <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.wydarzenie/185591/Slabosci-JST--Samorzadnosc-terytorialna-w-Polsce---aktualne-problemy-i-wyzwania--> [dostęp 20.11.2018]

– empiryczne analizy nie dają w tej kwestii jednoznacznej odpowiedzi⁶. Dla badań prowadzonych z perspektywy tożsamościowej ich rezultat nie jest jednak kluczowy. Badanie tożsamości lokalnej, rozumianej jako podbudowa aktywności lub bierności społecznej, przesuwa akcent na kwestię podmiotowości aktorów lokalnych, którą – przynajmniej w pewnej części – tworzą lub odrzucają oni sami, robiąc to poprzez wyrażane poglądy i idące w ślad za tym praktyki społeczne.

W zarysowanym kontekście nie jest więc wykluczone, że ranga stolicy województwa nadal wpływa na dynamikę rozwojową miast poprzez obecność tego wątku w sferze symbolicznej i dyskursywnej, przekładającej się na sposoby działania aktorów lokalnych. Z tego względu celem niniejszego artykułu jest próba uchwycenia roli poglądów na temat statusu administracyjnego miasta jako elementu oddziałującego na praktyki reprezentantów elit lokalnych (urzędników, przedsiębiorców, liderów organizacji pozarządowych) w zakresie pozyskiwania wsparcia z instytucji publicznych oraz oceny atrakcyjności inwestycyjnej poszczególnych ośrodków. Analizę tego zagadnienia poprzedza próba zdefiniowania statusu wojewódzkiego, a także bliższe przyjrzenie się relacji, która może zaistnieć pomiędzy tożsamością lokalną a działaniami aktorów. Pozwala to nie tylko właściwie zdefiniować tę tożsamość, ale też zrozumieć, dlaczego można ją traktować jako dynamiczny produkt dyskursu, który posiada zdolność kształtowania praktyk społecznych.

Między statusem wojewódzkim a tożsamością lokalną

Status wojewódzki miasta oznacza, że na terenie danego ośrodka ulokowane są rządowe i samorządowe instytucje administracyjne szczebla regionalnego. Tym samym, rozważania nad rolą statusu wojewódzkiego w procesie rozwoju miasta wpisują się w dyskusję nad prorozwojowym znaczeniem funkcji administracyjnej, rozumianej przez S. Liszewskiego jako „występowanie i wszelaką działalność urzędów i instytucji kierujących i zarządzających życiem politycznym, społecznym i gospodarczym, które określają rangę zewnętrzną miasta, jak również umożliwiają dobrą organizację wewnątrz jednostki osadniczej”⁷. W. Maik dodaje, że funkcja administracyjna „konstruuje podstawę miejskiego życia, ponieważ podmioty istniejące na skutek aktywności sfery politycznej i administracyjnej, pobudzają do istnienia podmioty w innych sferach, wpływając w ten sposób na inne aspekty życia. Jednocześnie wzrost tego wpływu oddziałuje na ekonomiczne znaczenie centrów administracyjnych”⁸. Podobne stanowisko zajmuje W. Wilk, podkreślając, że „choć część funkcji [nieadministracyjnych] realizowanych przez dane miasto wpływa na dynamikę rozwoju tego ośrodka, jego znaczenie wynika przede

6. W. Kisiała, *Wpływ utraty statusu ośrodka wojewódzkiego na rozwój miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477; J.W. Komorowski, *Miasta wojewódzkie a miasta postwojewódzkie w Polsce – różnicowanie i zmiany poziomu gospodarczego w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Studia Miejskie” 2012, nr 8 oraz R. Szmytkie, *Sytuacja społeczno-ekonomiczna byłych miast wojewódzkich*, [w:] *Kierunki przekształceń struktury gospodarczej i społeczno-demograficznej miast*, red. J. Ślodziak, E. Szafranek, Opole 2006.

7. S. Liszewski, *Funkcja administracyjna miast jako przedmiot badań geograficznych*, „Folia Geographica” 1992, nr 17.

8. W. Maik, *Podstawy geografii miast*, Toruń 1997.

wszystkim z szeroko pojętej funkcji usługowej, w tym funkcji administracyjnej”⁹.

Choć cykl reform terytorialnej organizacji kraju zapoczątkowany w 1990 r. miał na celu wzmocnienie samodzielności jednostek samorządowych najniższego szczebla (gmin), to jednak warto również pamiętać, że regulacje wprowadzane pod koniec lat 90. inspirowane były przekształceniami zainicjowanymi pierwotnie w krajach zachodnich, gdzie od lat 70. XX w. położono nacisk na tworzenie większych i silniejszych niż dotychczas struktur regionalnych¹⁰. Powiększaniu jednostek administracyjnych towarzyszyła tam gruntowna refleksja nad

sposobem finansowania struktur lokalnych i regionalnych, dostrzegająca w tym względzie trudności, które mogły przeszkadzać w samodzielności finansowej samorządów lokalnych oraz uzależniać je od wsparcia płynącego z instytucji regionalnych i centralnych¹¹. Toczona na tym gruncie dyskusja bazowała na przekonaniu, że szczebel lokalny nigdy nie jest „ani w pełni samowystarczalny, ani samodzielny”, na co składają się dwojakiego rodzaju uwarunkowania. Po pierwsze, władze lokalne są elementem szerszej struktury państwowej, w związku z czym obowiązują je ogólnopaństwowe regulacje prawne. Po drugie, „pełne zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych zazwyczaj przekracza możliwości władz lokalnych”, przez co „autonomia materialna” szczebla lokalnego okazuje się ograniczona. Jak więc konkluduje R. Bartkowski, „z samej istoty «lokalności» wynika, że w zakresie polityka «lokalna» muszą wchodzić kontakty zewnętrzne i zawsze pełnią w nim istotną rolę”¹².

Poprzedzające reformę analizy rzeczywistości wskazywały na funkcjonalną rolę statusu wojewódzkiego. Miasta, które stawały się siedzibami administracji wojewódzkiej, odnotowywały bowiem dynamiczny rozwój, co stanowiło zarówno pochodną utworzenia w tych ośrodkach administracji szczebla wojewódzkiego, jak i skutek celowej polityki władz wojewódzkich, m.in. w zakresie rozbudowy bazy kulturalnej czy mieszkaniowej¹³. Należy jednak zauważyć, że reforma administracyjna z 1999 r. istotnie zmieniła charakter administracji wojewódzkiej.

9. W. Wilk, *The Effect of Changes in Administrative Division on The Economic Position of The Largest Cities in Poland*, „Miscellanea Geographica” 2004, vol. 11.

10. P. Swianiewicz, *Region w perspektywie europejskiej*, [w:] *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kukliński, P. Swianiewicz, „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny” 1990, nr 23; H. Wollmann, T. Lankina, *Local Government in Poland and Hungary: From post-communist reform towards EU accession*, [w:] *Local Democracy in Post-Communist Europe*, red. H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, Opladen 2003; B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, oraz B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, New York 2010.

11. O.H. Fjeldstad, *Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues*, „CMI Working Papers” 2001; P. Swianiewicz, *Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 1; R. Broadway, *Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective*, [w:] *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, red. R. Broadway, A. Shah, Washington 2007 oraz A. Shah, *Public Services and Expenditure Need Equalization Reflections on Principles and Worldwide Comparative Practices*, Policy Research Working Paper 6006, The World Bank, Washington 2012.

12. J. Bartkowski, *Powiązania pionowe i poziome władz lokalnych*, [w:] J. Bartkowski, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz, *Strategie władz lokalnych*, „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny” 1990, nr 21.

13. E. Bagiński, *Nowe miasta wojewódzkie*, [w:] *Procesy urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce*, red. B. Jałowiecki, E. Kaltenberg-Kwiatkowska, Wrocław 1988; M. Ciechocińska, *Miasta północnego Mazowsza w procesach przemian ekonomicznych i politycznych*, [w:] *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach*, red. E. Kaltenberg-Kwiatkowska, Warszawa 1994, oraz J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, Warszawa 1994, t. 1.

Towarzyszące tym przekształceniom dążenie do upodmiotowienia samorządów i wprowadzenia zasady subsydiarności zmieniło reguły funkcjonowania i finansowania struktur regionalnych, likwidując jednocześnie mechanizmy, które na skutek reformy z 1975 r. sprzyjały kumulowaniu zasobów rozwojowych w ówczesnych miastach wojewódzkich. Przejawiało się to nie tylko w nadaniu administracji wojewódzkiej rządowo-samorządowego charakteru, ale też w przesunięciu szeregu kompetencji na szczebel lokalny czy powiatowy¹⁴.

Nie dziwi zatem nikogo, że zmniejszenie liczby województw spotkało się z postawami reakcyjnymi wśród mieszkańców miast, które straciły status wojewódzki. Choć z biegiem lat zagadnienie to przestało wywoływać emocje, to jednak jego obecność wciąż daje się zauważyć w dyskursie kształtowanym przez aktorów świata lokalnego – zarówno elity polityczne i gospodarcze, jak i przeciętnych mieszkańców. Dyskurs ten przekłada się na kształt tożsamości lokalnej, która „wykuwana i aktualizowana jest w toku codziennych praktyk społecznych użytkowników miasta. Chodzi tu o zbiorową produkcję tożsamości w narracjach obejmujących komunikowanie i interpretowanie działań i symboli tworzących miejskie uniwersum przez wielość jego uczestników”¹⁵. Tożsamość określa się zatem „procesem, jest społecznie wytwarzana, uzgadniania i potwierdzana”¹⁶. Stanowiąc zbiór reprezentacji i emocjonalno-afektywnych ocen, „konstruowana jest w dyskursie społecznym, odbywającym się wokół symbolicznych

i materialnych aspektów tworzących miasto. Jego przedmiotem może być miasto, bowiem „o mieście się mówi, wobec miasta wyraża pewne postawy, aspiracje i oczekiwania. Miasto to także miejsce dyskursu, gdzie zachodzą relacje między miastem a jego użytkownikami – w materialnej, symbolicznej i społecznej przestrzeni”¹⁷.

Holistyczne ujęcie tożsamości lokalnej, która jest nieredukowalna do tożsamości jednostkowych, ma długą tradycję w socjologii, a jej ostatnim wyrazem jest podejście inspirowane koncepcją społecznego wytwarzania przestrzeni Henriego Lefebvre’a. Zasadniczym założeniem tego ujęcia jest rozumienie tożsamości jako „następstwa skomplikowanej gry wyrażonych w różnych narracjach interesów artykułowanych przez różnych aktorów miejskiej sceny”¹⁸. Służyć to może prowadzeniu polityki tożsamości, koordynowanej np. przez władze lokalne i nakierowanej na wytwarzanie oraz popularyzowanie obrazów miasta, które mają uzyskać dominację w sferze społecznej. Wskazuje się na przynajmniej dwa zasadnicze cele takiej polityki: „zaistnienie na globalnym rynku lokacji oraz budowanie atrakcyjnej prezentacji miasta dla jego użytkowników”. W pierwszym przypadku tożsamość ma służyć przyciąganiu zasobów z zewnątrz (kapitału ludzkiego oraz

14. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 2009 oraz A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013.

15. M. Błaszczuk, *O politycznej naturze tożsamości lokalnej*, [w:] *Społeczne i ekonomiczne aspekty urbanizacji i metropolizacji*, red. M. Malikowski, M. Palak, J. Halik, Rzeszów 2015.

16. K. Kajdanek, *Tożsamość na sprzedaż? Wizerunek wewnętrzny i zewnętrzny Wrocławia oraz jego komercjalizacja*, „Architectus” 2017, nr 50.

17. M. Błaszczuk, *op. cit.*

18. *Ibidem*.

inwestorów), natomiast w drugim – motywować mieszkańców do poparcia postulatów wysuwanych przez grupę narzucającą kształt obrazu miasta, a nawet do aktywnego włączania się w inicjatywy promujące dany ośrodek¹⁹. Polityka tożsamości może też uzasadniać kształt decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym i służących określonym grupom interesu²⁰.

W kontekście postawionego problemu warto zauważyć, że problem konstruowania lokalnej tożsamości można odseparować od kwestii gry interesów nakierowanej na wytwarzanie i propagowanie pożądanego obrazu miasta, przesuując akcent na kwestię samorzutnej produkcji i reprodukcji narracji o mieście w oparciu o resentyment oraz codzienne (nieskoordynowane) działania i interakcje aktorów lokalnych. Swoje codzienne praktyki mogą oni osadzać w ramach „społecznie zapamiętanej przeszłości, która definiuje tożsamość”. Ta ostatnia jest z kolei „ramą, pewną wiedzą i samoświadomością [...], w ramach której pamięć ta może być reprodukowana”²¹. Jednym z elementów tej pamięci może być duma i przekonanie o korzyściach płynących z rangi wojewódzkiej, co znajduje swoje odzwierciedlenie nie tylko w opiniach na temat ogólnej kondycji społeczno-gospodarczej miast, ale też w interpretacji warunków, w jakich lokalnym aktorom przychodzi prowadzić działalność urzędową czy gospodarczą. Jeśli przyjąć, że tożsamość lokalna oddziałuje na sferę praktyk społecznych, to w zarysowanym świetle można się spodziewać nie tylko uruchomienia

postaw aktywnych, ale też bierności społecznej, szczególnie w sytuacji poczucia straty i krzywdy z powodu utraty przez miasto zasobu symbolicznego, oddalenia ośrodków decyzyjnych, czy rekonfiguracji sieci społecznych, które odpowiadały za udzielanie wsparcia publicznego.

Mając na uwadze powyższą kwestię, w prezentowanym artykule skupiono się na wąskim zagadnieniu motywacji do pozyskiwania wsparcia finansowego z instytucji publicznych rangi wojewódzkiej, a także oceny atrakcyjności inwestycyjnej miast wojewódzkich i postwojewódzkich, przez pryzmat subiektywnie ocenianej jakości obsługi administracyjnej, tj. zadowolenia z administracji. Z jednej strony, ułatwiło to poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy za związkami reformy z tożsamością lokalną – o ile takowy występuje – kryją się nie tylko doświadczenia *stricto* dyskursywne (np. powtarzane przez innych opinie, które mogą wskazywać na występowanie niezadowolenia ze zmian bądź poczucia krzywdy, deprywacji czy straty symbolicznej), ale też wiedza praktyczna, zgromadzona w obszarze obsługi administracyjnej lub w trakcie przeszłych starań o wsparcie publiczne. Z drugiej strony umożliwiło to sprawdzenie, czy elementy dyskursu i tożsamości związane z reformą przekładają się na kształt praktyk społecznych – na skłonność do przyszłych starań o wsparcie publiczne. Z obu powodów uznano, że styk administracji, biznesu i III sektora będzie najbardziej odpowiedni do pochylenia się nad kwestią reformy rozpatrywaną w kontekście tożsamości lokalnej i związanych z nią praktyk społecznych.

19. *Ibidem*.

20. J. Pluta, 2018, *Uwagi o reprodukcji wspólnoty. Kwestia integracji społecznej mieszkańców miasta poprzez uczestnictwo w kulturze*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica” 2018, nr 19.

21. M. Błaszczak, *op. cit.*

Podmioty gospodarcze i organizacje pozarządowe – głównie z racji intensywnych kontaktów z organami udzielającymi różnego rodzaju wsparcia administracyjnego i finansowego – dają bowiem największe szanse na uchwycenie ewentualnych związków między reformą, tożsamością, dyskursem i praktykami społecznymi.

Próbie odpowiedzi na postawione pytanie badawcze podjęto poprzez realizację i analizę wywiadów swobodnych z reprezentantami instytucji publicznych, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych (lub tworzących tzw. infrastrukturę okołobiznesową), istniejących na obszarze badanych miast wojewódzkich i postwojewódzkich: Kalisza, Legnicy, Opola i Zielonej Góry²². Osoby te – z racji pełnionych funkcji – posiadają bowiem doświadczeń w pracy dla administracji wojewódzkiej, zarówno w zakresie pozyskiwania wsparcia finansowego czy rzeczowego z instytucji regionalnych, jak i zapewniania przez instytucje wojewódzkie bieżącej obsługi administracyjnej zarówno podmiotów publicznych, jak i niepublicznych z terenu całego województwa.

Polityka finansowa instytucji wojewódzkich i centralnych w opiniach elit lokalnych

W świetle zebranych opinii, dostęp do wsparcia finansowego i rzeczowego nie jest uwarunkowany rangą administracyjną badanych miast i nie stanowi istotnego elementu tożsamości lokalnej. Brak poczucia deprivacji wśród reprezentantów dawnych stolic województw ma kilka

przyczyn, które stawiają te ośrodki na równi ze stolicami obecnych województw. Po pierwsze, prowadzenie działalności na terenie ośrodka postwojewódzkiego nie demobilizuje elit lokalnych w zakresie starań o uzyskanie pomocy zewnętrznej, a sukcesy odnoszone na tym polu dają im poczucie kompetentności i dobrego przygotowania do dalszej konkurencji.

„Muszę powiedzieć, że do wszystkich konkursów podchodzimy jak hieny, czyli w sposób bardziej zdecydowany chcemy te pieniądze wziąć [...]. 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.”

Klaster, miasto postwojewódzkie

Do elementów stymulujących motywację instytucji reprezentowanych przez rozmówców skłania też pula środków, która nie trafia do instytucji związanych z ministerstwami czy samorządami województw i jest rozdzielana na zasadzie konkurencji pomiędzy pozostałymi

22. W każdym z miast zrealizowano 30 wywiadów. Instytucje publiczne, przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe, z których pochodzili rozmówcy, wyselekcjonowano na podstawie doboru celowego po uprzednim określeniu następujących kryteriów: w badaniach mogli wziąć udział reprezentanci instytucji publicznych, które posiadały charakter *stricte* lokalny, tzn. zostały powołane w celu zarządzania miastem lub wybraną sferą jego działalności. Z definicji więc do wywiadów nie kwalifikowały się osoby zatrudnione w instytucjach wojewódzkich; podobny warunek sformułowano w stosunku do przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych, przyjmując że ich siedziby muszą być zlokalizowane na terenie badanych miast; instytucje, przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe, wśród których poszukiwano rozmówców, musiały zostać utworzone najpóźniej w 1991 r. (a zatem istnieć także przed reformą z 1999 r.). Przyjęto także, że rozmówcą mogła zostać osoba, która w danej instytucji publicznej (albo niepublicznej) zajmuje obecnie stanowisko kierownicze, a w sieci lokalnych instytucji publicznych (albo odpowiednio – przedsiębiorstw lub organizacji pozarządowych) pracowała już przed 1999 r.

podmiotami z terenu województwa. Badani kreują w tym wypadku subiektywną hierarchię instytucji najbardziej predestynowanych do uzyskania pomocy, niekiedy widząc dla siebie miejsce w grupie uprzywilejowanych.

„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 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.”

Instytucja kultury, miasto postwojewódzkie

Jako że część rozmówców (także z miast postwojewódzkich) posiada pozytywne doświadczenia w pozyskiwaniu wsparcia zewnętrznego, a do tego reprezentowane przez nich instytucje należą – w ich subiektywnym odczuciu – do kategorii podmiotów o największych możliwościach uzyskania pomocy. Udział w walce o wsparcie z instytucji wojewódzkich i centralnych stanowi dla nich naturalną część bieżącej działalności. Mimo

pewnych niepowodzeń, wsparcie zewnętrzne stanowi dla nich szansę, która wcześniej – przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, a także przed reformą terytorialnej organizacji kraju z 1999 r. – nie istniała. Jak zauważają, nie było wówczas wielu zinstytucjonalizowanych form pomocy dla przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, a funkcjonujące wtedy kanały wsparcia charakteryzowały się znaczącym niedoborem środków. Dlatego też zbyt niska ranga administracyjna miasta nie jest uznawana w ośrodkach postwojewódzkich za główną przeszkodę w dostępie do pomocy. Instytucje z dawnych stolic województw nie odczuwają więc silnej deprivacji, dzięki wsparciu, które oferują rozliczne programy konkursowe, jakich nie było przed reformą administracyjną. Dzięki temu wśród reprezentantów ośrodków postwojewódzkich dominuje stanowisko, wedle którego dostęp do środków wojewódzkich lub krajowych pozostał na niezmiennym poziomie, a nawet się zwiększył.

„Trudno powiedzieć, czy ona się zwiększyła. Uważam, że ta możliwość jest na takim samym poziomie. Projektów jest mnóstwo i zawsze można coś dla siebie znaleźć. Małe projekty mogą uzyskać dofinansowania i duże. Jeśli chodzi o środki z Unii Europejskiej. Natomiast z Ministerstwa Kultury, jest zawsze górna granica dofinansowania, ale ona się aż tak nie zmienia, żebyśmy to odczuwali, że nastąpiły jakieś zmiany. Do tych projektów, do których my aplikujemy, to pozostaje na pewnym stałym poziomie”.

Instytucja kultury, miasto postwojewódzkie

Choć wspomniany optymizm wyłania się z wypowiedzi rozmówców reprezentujących obie kategorie miast, to jednak trzeba podkreślić, że wśród badanych nie ma pełnej jednomyślności w ocenie szans na pozyskiwanie środków zewnętrznych. Dominującemu przekonaniu o rosnących możliwościach uzyskiwania wsparcia towarzyszą też opinie negatywne, wśród których trudno jednak znaleźć przekonujący łącznik między poczuciem narastających utrudnień a utratą przez miasto statusu wojewódzkiego. Jeśli bowiem badani negatywnie oceniają przemiany, które zaszły od chwili reformy, to głównie dlatego, iż w programach pomocowych rosną – w ich opinii – formalne wymagania wobec potencjalnych beneficjentów, a wsparcie łatwiej uzyskać instytucjom, które już wcześniej bezproblemowo realizowały projekty we współpracy z danym grantodawcą.

„Generalnie uważam, że wszystkie środki wsparcia, które są oferowane podmiotom, są *zbiurokratyzowane, przerstajające, przekraczające wszelkie bariery rozsądku, jeśli chodzi o ich pisanie i tworzenie* [...]. 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”.

Klaster, miasto postwojewódzkie

Wśród badanych reprezentujących obecne miasto wojewódzkie nie ujawniło się z kolei poczucie uprzywilejowania względem prowincji z racji posiadanej rangi administracyjnej. Owszem, reprezentanci tych ośrodków są przekonani, że Opole czy Zielona Góra stanowią centrum życia regionalnego i to właśnie w tych miastach koncentrują się procesy społeczno-gospodarcze, które przekładają się następnie na większą mobilizację wsparcia zewnętrznego przez podmioty kształtujące lokalną gospodarkę. Wypowiedzi nie wskazują jednak na ułatwienia, jakie mogłyby wynikać z faktu, że działalność gospodarcza lub pozarządowa jest prowadzona na terenie miasta, które zostało wyróżnione w krajowych dokumentach strategicznych oraz stanowi siedzibę części instytucji odpowiedzialnych za rozdzielane wsparcie.

„Jeśli marszałek coś obiecuje w styczniu, że w listopadzie wypłaci, to nie znaczy wcale, że tak się stanie. Także na pytanie pana, czy pieniądze są zawsze takie, o jakie prosimy, to powiem nie, nie ma czasem ich wcale; tak, są takie same; no i tyle, a czasem są mniejsze od tych, które prosimy. To też jest taka prawda.”

Fundacja, miasto wojewódzkie

Znamienny jest jednak fakt, że zaprezentowane wnioski dają się obronić jedynie wtedy,

gdy reprezentantów miast postwojewódzkich nie zapyta się wprost o wpływ statusu wojewódzkiego miasta na podział środków pomocowych, które są przekazywane przez instytucje wojewódzkie i centralne. Pytanie wprost o tę kwestię natychmiast zmienia optykę wypowiedzi, sprawiając, iż w dyskusji zaczyna dominować wątek uprzywilejowanej pozycji stolicy województwa. Może to świadczyć o obecności pewnych ukrytych treści dyskursu, które nie mają wpływu na kształt praktyk społecznych, ale łatwo uruchamiają krytyczne klisze na temat zmian administracyjnych.

„Środki są dzielone w Poznaniu. Ja uważam, to jest moja ocena, że władze samorządowe, wojewódzkie dyskryminują teren. Dla nich Wielkopolska to się kończy w okolicach Jarocina, a Kalisz to nie wiadomo. I zazdroszczę inwestycji za pieniądze unijne w Poznaniu i w okolicach Poznania. Tu, jak to popularnie się mówi, jakieś ochłapy trafiają na południe Wielkopolski. To już ktoś obiektywnie w kraju powinien nad tym panować, czy mają się rozwijać tylko metropolie, czy miasta takie jak Kalisz również. Wydaje mi się, że jest zachwiany zrównoważony rozwój kraju.”

Samorządowy zakład budżetowy, miasto postwojewódzkie

Krytyczna opinia na temat zasad podziału wspomnianych zasobów – podobnie jak we wcześniejszych badaniach na ten temat – nie jest poparta osobistymi doświadczeniami badanych oraz wiedzą dotyczącą rzeczywistych

praktyk instytucji wojewódzkich i centralnych²³. Kluczową rolę odgrywa w tym wypadku ocena ogólnych przemian, jakie zachodzą na terenie miasta, a źródłem informacji jest otoczenie, np. opinie innych osób bądź doniesienia medialne na temat nieskutecznych starań samorządu miejskiego o środki z Unii Europejskiej. Niemałe znaczenie ma także emocjonalno-uczuciowy stosunek do rangi wojewódzkiej, budowany na podstawie roli odgrywanej przez obecne miasta postwojewódzkie we wcześniejszych epokach.

„Uważam, że lepiej byłoby, gdyby miasto Kalisz było miastem wojewódzkim, tym bardziej, że miastem wojewódzkim było przez kilkaset lat na przestrzeni swoich dziejów. Utracił status miasta ponad... taki status miasta, stolicy regionalnej. Nawet w okresie rozbiorów był siedzibą guberni. W okresie międzywojennym został zdegradowany do powiatu. Historyczna Wielkopolska zawsze była podzielona na dwa województwa – poznańskie i kaliskie. W Środzie wybierano posłów na sejm z obu województw Wielkopolski.”

Biblioteka, miasto postwojewódzkie

Istotną rolę odgrywają również doświadczenia z lat 1975–1999, gdy dwa spośród badanych miast były stolicą ówczesnych województw. Jak już zauważono wcześniej, wspomniany status zapewnił tym ośrodkom uprzywilejowany dostęp do zasobów rozwojowych, co znalazło odzwierciedlenie w opiniach rozmówców, którzy postrzegają rangę wojewódzką jako istotną dla rozwoju. Opinie rozmówców bazują też na

23. Por. D. Krysiński, *Wszystko, co złe, to reforma. O utracie statusu miasta wojewódzkiego w dyskursie kaliszzan*, „Przegląd Socjologiczny” 2013, nr 4.

przekonaniu o degradacji miast postwojewódzkich, które pojawiło się już w momencie reformy (nim nowe rozwiązania zdążyły okrzepnąć) i wytworzyło schematy percepcyjne decydujące do dziś o sposobie interpretacji poszczególnych wydarzeń.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę na pewną ewolucję krytycznego (aczkolwiek oderwanego od osobistych doświadczeń rozmówców reprezentujących ośrodki postwojewódzkie) stanowiska, która dokonała się na skutek założeń nowej perspektywy finansowania unijnego na lata 2014–2020, a w rezultacie znacząco odróżnia się od oceny dotychczasowej polityki wojewódzkiej bazy instytucjonalnej. Rozmówcy – wiedząc, iż badane miasta postwojewódzkie zostały włączone do programu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych – wyrazili aprobatę dla aktualnej polityki samorządu wojewódzkiego, interpretując ją jako próbę przełamania dominacji stolic wojewódzkich. Ze względu na stworzenie nowych ram finansowania, które dają dawnym stolicom województw wpływ na podział zarezerwowanej puli środków unijnych, ocena polityki realizowanej przez instytucje wojewódzkie uległa zatem poprawie. Co jednak znamienne, u podstaw tej zmiany leży przekonanie o depriwacji miast postwojewódzkich w poprzednich perspektywach finansowania unijnego, i to właśnie w tym kontekście dokonywano oceny Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

„Ale ja myślę, że tak – ostatnie 10 lat wskazywało na to, że ośrodki okołopoznańskie, czyli okołometropolitalne, odczuwały niedostateczne

zaangażowanie szczebla wojewódzkiego w rozwiązywanie problemów lokalnych, w tym także w Kaliszu. I myślę, że upływający czas i dysproporcje, jakie się pojawiły, uświadomiły władzom wojewódzkim, że proces ten trzeba zmienić. I ja dostrzegam, że w tym zakresie nastąpią bardzo poważne zmiany, ponieważ ośrodek kaliski i ostrowski został zaliczony do ponadregionalnego ośrodka metropolitalnego i stanowi jedną z dwóch w Polsce, poza obecnymi miastami wojewódzkimi, ośrodek taki terytorialny – aglomeracja kalisko-ostrowska – który został zaliczony do obszarów funkcjonalnych, a zaliczenie go do obszarów funkcjonalnych wiąże się z wprowadzeniem tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. I to jest układ taki, że... podejrzewam, że spojrzenie na to władarzy wojewódzkich spowodowało, że aglomeracja kalisko-ostrowska, jako ten obszar funkcjonalny, dostaje – jak gdyby awansem, bez postępowania konkursowego – dodatkowe pieniądze, rzędu 80 milionów euro, to jest 87 chyba czy 89. To jest ponad 300 milionów złotych, niezależnie od aplikowania, pieniędzy z innego układu.”

Klaster, miasto postwojewódzkie

Oznaczać to może, że brak negatywnego wpływu reformy na praktyki podejmowane przez aktorów lokalnych nie był sprawą oczywistą tuż po likwidacji województw. Jak wskazują przytoczone wypowiedzi, zmiany administracyjne wywoływały emocje wśród elit miast postwojewódzkich, prowadząc do poczucia depriwacji.

Dopiero gdy nowe rozwiązania okrzepły, a reguły wsparcia finansowego ewoluowały, wątek niechęci wobec reformy z 1999 r. (oraz dystansu wobec aktualnych stolic województw) uległ marginalizacji, ustępując miejsca przekonaniom o konieczności dobrego przygotowania merytorycznego do konkursów i procedur wsparcia oferowanych przez administrację regionalną czy centralną.

Obsługa administracyjna w miastach wojewódzkich i postwojewódzkich w opiniach elit lokalnych

O ile opinie badanych na temat transferów pomocowych pozwalają na sformułowanie spójnego stanowiska, wedle którego wsparcie udzielane przez instytucje wojewódzkie i centralne nie daje uprzywilejowanej pozycji obecnym stolicom województw (a zarazem nie przekłada się na kształt tożsamości lokalnej), o tyle kwestia obsługi administracyjnej nie prowadzi do tak jednoznacznych wniosków. Analiza wypowiedzi rozmówców na temat jakości obsługi administracyjnej na terenie badanych miast pozwala stwierdzić, że jest to sfera życia społeczno-gospodarczego, w której można upatrywać deprywacji miast postwojewódzkich.

Sformułowany wniosek nie jest równoznaczny z negatywną oceną jakości obsługi

administracyjnej jako takiej. Na jej pozytywną ocenę wpływały m.in. zapoczątkowana w 1990 r. odbudowa w Polsce samorządności lokalnej, która skutkowałą nie tylko przesunięciem szeregu uprawnień na szczebel lokalny, ale też reorganizacją nadzoru nad instytucjami podlegającymi do tej pory władzom wojewódzkim²⁴. Mimo to wspomniana odbudowa, a także towarzysząca temu procesowi reforma terytorialnej organizacji kraju nie uczyniły z samorządu lokalnego instytucji, która – szczególnie zdaniem reprezentantów podmiotów gospodarczych oraz organizacji pozarządowych – mogłaby zapewnić wyczerpujące wsparcie. Z wypowiedzi badanych wynika bowiem, iż likwidacja województwa kaliskiego i legnickiego wytworzyła konieczność nawiązania kontaktów z instytucjami samorządu województwa ulokowanymi w stolicach nowych województw, a więc w Poznaniu i we Wrocławiu. Kwestia ta jest oceniana ambiwalentnie, zależnie od rodzaju działalności prowadzonej przez rozmówców. Wielu respondentów twierdziło, iż likwidacja instytucji wojewódzkich w dawnych stolicach województw nie spowodowała znaczących utrudnień, ponieważ kontakty z tymi agendami są dość rzadkie. Inaczej wyglądała ocena osób reprezentujących podmioty, które realizują np. projekty finansowane z Unii Europejskiej. Wówczas konieczność kooperacji z wojewódzką bazą instytucjonalną traktowano jako przeszkodę, która wymaga nieustannych podróży do stolicy województwa.

„Proszę popatrzeć, że z Kalisza, żeby jechać do Poznania, to pani sama doskonale wie, że trzeba jechać przynajmniej 2 godziny, a w piątek

24. Na pozytywną ocenę tych zmian wskazywało m.in. stanowisko reprezentantów publicznych instytucji kultury, które na początku lat 90. zostały przekazane pod kuratelę władz lokalnych. Jak wskazują rozmówcy, z dzisiejszej perspektywy było to dobre posunięcie, które ułatwiło bieżącą działalność galerii czy filharmonii. W opinii badanych, administracja lokalna stanowi w tym wypadku zaplecze wspomagające obsługę finansową, a nawet zastępujące w tym względzie personel poszczególnych instytucji. Jest to szczególnie ważne przy staraniach o środki zewnętrzne, np. ze źródeł europejskich, ponieważ – jak wskazują rozmówcy – samodzielne ubieganie się o to wsparcie przekracza możliwości, jakimi dysponują niewielkie zazwyczaj podmioty kulturalne.

i poniedziałek trzeba jechać przynajmniej 3 godziny. Jeżeli stolicą województwa byłby Kalisz, to wszystkie podmioty gospodarcze nie wydałyby ogromnych pieniędzy nieraz na bzdurne wyjazdy do Poznania, tylko załatwiałyby to po prostu wszystko na miejscu.”

Klaster, miasto postwojewódzkie

Wśród wypowiedzi rozmówców pojawił się również wątek zaangażowania władz województwa w rozwiązywanie bieżących problemów miast wojewódzkich lub organizację przedsięwzięć, za które odpowiadają inne podmioty publiczne i niepubliczne, funkcjonujące na terenie miasta wojewódzkiego. Udział instytucji wojewódzkich w tego rodzaju przedsięwzięciach może przybierać różnorodną formę, począwszy od wsparcia finansowego i rzeczowego, aż po niemal bezkosztowe użyczenie określonych zasobów, które podlegają wykorzystaniu przez dany podmiot jedynie w krótkim czasie. Niekiedy zaangażowanie władz województwa odbywa się w sposób nieformalny, tzn. selekcja odbiorców tej pomocy nie podlega procedurze konkursowej i nie opiera się na wydaniu oficjalnej, opartej na przepisach decyzji administracyjnej. Nie jest również przewidziana w zbiorze formalnie określonych zadań, które zawarto w dokumentach regulujących zasady działania poszczególnych instytucji wojewódzkich.

W opiniach badanych można więc zidentyfikować przede wszystkim tzw. miękkie formy wsparcia udzielanego przez wojewódzką bazę instytucjonalną, które lokują się bardziej

w sferze nieformalnej obsługi administracyjnej, aniżeli w obszarze pomocy finansowej lub przedmiotowej. Na ich występowanie wskazywały przede wszystkim opinie reprezentantów Opola i Zielonej Góry podkreślających, że instytucje wojewódzkie dysponują informacjami, kompetencjami, czy też bazą lokalową, które okazują się przydatne m.in. w bieżącym funkcjonowaniu organizacji pozarządowych. Instytucje te pomagają bowiem w organizacji wydarzeń społeczno-kulturalnych, a nade wszystko służą wsparciem merytorycznym na etapie przygotowywania różnorodnych dokumentów (w tym wniosków konkursowych).

„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.”

Organizacja pozarządowa, miasto wojewódzkie

Kluczową rolę odgrywa tu zatem bliskość przestrzenna poszczególnych podmiotów, ułatwiająca szybką wymianę informacji, nawiązywanie i odnawianie nieformalnych kontaktów, ale też uzgadnianie szczegółów często okazjonalnej, a zarazem niemal bezkosztowej współpracy.

Takie przysługi nie są zarezerwowane wyłącznie dla podmiotów funkcjonujących na terenie miast wojewódzkich, jednakże lokalizacja przestrzenna warunkuje niekiedy sensowność wspomnianej współpracy lub też decyduje o jej opłacalności. Decyduje również o dostępie do wybranych informacji, szczególnie gdy są one potrzebne w krótkim czasie, a zarazem wymagają kontaktu twarzą w twarz, który – jak zauważają M. Smętkowski, G. Gorzelak i B. Jałowiecki – nadal odgrywa istotną rolę w prowadzeniu działalności gospodarczej²⁵. W tym sensie, przestrzeń miast wojewódzkich zapewnia przewagę, jakiej pozbawione są ośrodki postwojewódzkie. Jeśli nawet Zielona Góra czy Opole postrzegane są w III sektorze jako miasta o zbyt małym potencjale do budowy skutecznego sponsoringu, to jednocześnie oferują one atrakcyjniejszy dostęp do usług administracyjnych i pod tym względem zyskują przewagę nad dawnymi stolicami województw. Nie jest zatem wykluczone, że odmienny zakres szeroko pojętej obsługi administracyjnej ma swój udział w kształtowaniu rozwarstwienia, jakie zauważyć można w wybranych sferach życia społeczno-gospodarczego badanych miast, z korzyścią dla Opola oraz Zielonej Góry.

Podsumowanie

Ogłęd lokalnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej przez reprezentantów Kalisza, Legnicy, Opola i Zielonej Góry wiąże się z przekonaniem, że obecność na terenie miasta instytucji rangi wojewódzkiej podnosi szanse

rozwojowe miast wojewódzkich. W miastach postwojewódzkich powodowało to wyraźny wzrost krytycyzmu wobec zmian, zarówno w odniesieniu do niedostatecznej zaradności władz lokalnych i ich zaangażowania w obronę interesów miasta, jak i w kontekście straty symbolicznej, która – jak w Kaliszu – postrzegana jest jako sprzeczna z wielowiekowymi tradycjami tego ośrodka. Niekiedy badani wyrażali ten pogląd z własnej inicjatywy, częściej jednak stanowiło to reakcję na pytanie wprost o rolę rangi administracyjnej miasta oraz reformy z 1999 r. W tym świetle uprawnione jest stwierdzenie, że kwestia rangi administracyjnej miasta – choć lokuje się w sferze lokalnej tożsamości – nie znajduje zauważalnego przełożenia na kształt praktyk społecznych podejmowanych przez aktorów funkcjonujących na miejskiej scenie, przynajmniej w odniesieniu do konkurencji o publiczne (centralne i regionalne) zasoby rozwojowe.

Jak wskazują zebrane opinie, reprezentanci badanych miast nie łączą kryteriów podziału środków pomocowych z rangą administracyjną miasta, a podmioty funkcjonujące na terenie stolic województw nie posiadają uprzywilejowanej pozycji w dostępie do zasobów finansowych i rzeczowych, jakimi dysponują wspomniane instytucje wojewódzkie. W wypowiedziach rozmówców brak również przekonania, wedle którego polityka instytucji centralnych premiuje ośrodki o statusie wojewódzkim, dyskryminując jednocześnie miasta powiatowe (w tym postwojewódzkie). Jednocześnie badani z miast postwojewódzkich aktywnie uczestniczą w walce

25. M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 1.

o wsparcie, niejednokrotnie widząc duże szanse na pozyskanie pomocy publicznej i podkreślając kluczowe znaczenie dobrego przygotowania merytorycznego oraz prawidłowej realizacji wcześniejszych projektów.

Inaczej sytuacja kształtuje się w odniesieniu do jakości obsługi administracyjnej, która w stolicach województw jest – jak wskazują badania – lepsza niż w ośrodkach pozbawionych statusu wojewódzkiego. Podkreślić przy tym należy, że zaangażowanie instytucji wojewódzkich w rozwój miasta, na obszarze którego są one ulokowane, nie musi być ani bezpośrednie, ani intencjonalne. Wynika ono raczej z bliskości przestrzennej poszczególnych instytucji, a także kompetencji, jakich nie przypisano żadnym innym organom, a które są ważne z punktu widzenia podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych. Z perspektywy miast postwojewódzkich oznacza to potencjalną depryzację, ponieważ na skutek reform z lat 1990–1999 nie dokonano dostatecznego przesunięcia kompetencji na szczebel lokalny, przez co likwidacja województw spowodowała w tych miastach poczucie pogorszenia dostępności usług administracyjnych. Można postawić hipotezę, że jest to jeden z elementów warunkujących zauważalne w statystykach publicznych rozwarstwienie liczby podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych, jakie pojawiło się między Kaliszem i Legnicą (tj. ośrodkami postwojewódzkimi) z jednej strony a Opolem i Zieloną Górą (tj. miastami wojewódzkimi) – z drugiej. Kwestia ta wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu,

bowiem dotyczy głównie atrakcyjności inwestycyjnej danego miasta (a poniekąd również jego tożsamości) z perspektywy zewnętrznej. Perspektywa wewnętrzna wskazuje natomiast na występowanie zjawiska, które Anna Kurniewicz i Paweł Swianiewicz określili mianem bólu fantomowego – poczuciem wyraźnej tęsknoty za rangą wojewódzką, podbudowanym przekonaniem o występowaniu pewnych utrudnień, lecz mającym niewiele wspólnego z aktywnością w sferze aktywnych działań gospodarczych, w tym związanych z walką o wsparcie z instytucji regionalnych²⁶. Oznacza to, że świat lokalny zaadaptował się do wprowadzonych zmian i podtrzymał swoją żywotność, wykorzystując nowe szanse, takie jak strumień wsparcia unijnego, który był niedostępny przed reformą z 1999 r. Tożsamość lokalna, mimo ciągłej pamięci o wyróżniającej randze administracyjnej, a także nieustannie powracającej dyskusji na ten temat, nie została zdominowana poczuciem krzywdy spowodowanej reformą – a przynajmniej nie w takim stopniu, by przełożyło się to na bierność aktorów z miast postwojewódzkich oraz nieskrępowane poczucie uprzywilejowania mieszkańców miast stołecznych. W świetle powyższych ustaleń, istotna jest zatem przede wszystkim refleksja nad potencjalnym usprawnieniem obsługi administracyjnej byłych miast wojewódzkich, ułatwiająca zarazem obsługę ich otoczenia. Może to wzmocnić pośrednią rolę byłych stolic województw w systemie osadniczym, skoncentrowanym dziś w dużym stopniu na największych ośrodkach miejskich. Sprzyjać

26. A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, *Ból fantomowy czy realna strata?: wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, „Prace i Studia Geograficzne” 2016, t. 61, nr 2.

to będzie zarazem wygaszaniu negatywnych emocji wokół podziału administracyjnego kraju, a być może również poprawie atrakcyjności inwestycyjnej dawnych stolic województw i wzmacnianiu pozytywnych elementów tożsamości lokalnej, zawierającej w sobie zarówno nieco utajonej krzywdy, jak i dumy ze swoich miast oraz dobrze wykorzystywanej zaradności i przedsiębiorczości.

Bibliografia

- M. Christofakis, M. Tsampra, , *Opportunities and restrictions for the local-endogenous development in metropolitan areas of high industrial concentration: The case of Thriasio Pedio in Attica*, 2011, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/37052> [dostęp 20.11.2018].
- E. Bagiński, *Nowe miasta wojewódzkie*, [w:] *Procesy urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce*, red. B. Jałowicki, E. Kaltenberg-Kwiatkowska, Wrocław 1988.
- E. Bagiński, *Sieć osadnicza województwa dolnośląskiego*, [w:] *Wybrane wyniki badań nad miejską siecią osadniczą Dolnego Śląska*, red. E. Bagiński, Wrocław 2004.
- J. Bartkowski, *Powiązania pionowe i poziome władz lokalnych*, [w:] J. Bartkowski, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz, *Strategie władz lokalnych „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny”* 1990, nr 21.
- R. Bennett, G. Krebs, *Local Economic Development*, London 1991.
- M. Błaszczuk, *O politycznej naturze tożsamości lokalnej*, [w:] *Społeczne i ekonomiczne aspekty urbanizacji i metropolizacji*, red. M. Malikowski, M. Palak, J. Halik, Rzeszów 2015.
- R. Broadway, *Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective*, [w:] *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, red. R. Broadway, A. Shah, Washington 2007.
- R. Brol, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju społecznego*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 1998, nr 785.
- A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013.

- M. Christofakis, *Strategic Options for Tourism Impacts on Local Sustainability: A Conceptual Approach*, „Local Economy” 2010, Vol. 25(7), s. 589–560.
- M. Ciechocińska, *Miasta północnego Mazowsza w procesach przemian ekonomicznych i politycznych*, [w:] *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach*, red. E. Kaltenberg-Kwiatkowska, Warszawa 1994.
- S. Coffey, M. Polese, *Local Development. Conceptual Bases and Policy Implications*, „Regional Studies” 1985, Vol. 19(2), s. 85–93.
- D. Drzazga, *Słabość JST. Samorządność terytorialna w Polsce – aktualne problemy i wyzwania*, 2018, <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.wydarzenie/185591/Slabosci-JST--Samorzadnosc-terytorialna-w-Polsce---aktualne-problemy-i-wyzwania--> [dostęp 20.11.2018].
- O. H. Fjeldstad, *Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues*, „CMI Working Papers” 2001.
- B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*, New York 2010.
- K. Heffner, *Rozwój ośrodków regionalnych a procesy decentralizacji i dekoncentracji sektora publicznego*, „Studia KPZK PAN” 2017, t. 174.
- W. Jastrzębska, M. Lechwar, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju lokalnego – wybrane aspekty*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, nr 19.
- K. Kajdanek, *Tożsamość na sprzedaż? Wizerunek wewnętrzny i zewnętrzny Wrocławia oraz jego komercjalizacja*, „Architectus” 2017, nr 50.
- W. Kisiała, *Wpływ utraty statusu ośrodka wojewódzkiego na rozwój miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477.
- J. W. Komorowski, *Miasta wojewódzkie a miasta postwojewódzkie w Polsce – zróżnicowanie i zmiany poziomu gospodarczego w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Studia Miejskie” 2012, nr 8.
- D. Krysiński, *Wszystko, co złe, to reforma. O utracie statusu miasta wojewódzkiego w dyskursie kaliszczan*, „Przegląd Socjologiczny” 2013, nr 4.
- A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, *Ból fantomowy czy realna strata?: wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, „Prace i Studia Geograficzne” 2016, t. 61, nr 2.
- S. Liszewski, *Funkcja administracyjna miast jako przedmiot badań geograficznych*, „Folia Geographica” 1992, nr 17.
- W. Maik, *Podstawy geografii miast*, Toruń 1997.
- J. Pluta, *Uwagi o reprodukcji wspólnoty. Kwestia integracji społecznej mieszkańców miasta poprzez uczestnictwo w kulturze*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica” 2018, nr 19.
- A. Shah, *Public Services and Expenditure Need Equalization Reflections on Principles and Worldwide Comparative Practices*, Policy Research Working Paper 6006, The World Bank, Washington 2012.
- M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 1.
- P. Swianiewicz, *Region w perspektywie europejskiej*, [w:] *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kukliński, P. Swianiewicz, „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny” 1990, nr 23.
- P. Swianiewicz, *Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 1.

- R. Szmytkie, *Sytuacja społeczno-ekonomiczna byłych miast wojewódzkich*, [w:] *Kierunki przekształceń struktury gospodarczej i społeczno-demograficznej miast*, red. J. Słodczyk, E. Szafranek, Opole 2006.
- J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, t. 1, Warszawa 1994, .
- W. Wilk, *The Effect of Changes in Administrative Division on The Economic Position of The Largest Cities in Poland*, „Miscellanea Geographica” 2004, vol. 11.
- H. Wollmann, T. Lankina, *Local Government in Poland and Hungary: From post-communist reform towards EU accession*, [w:] *Local Democracy in Post-Communist Europe*, red. H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, Opladen 2003.
- B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005.
- S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 2009.
- Ł. Zaborowski, *Przesłanki i możliwości korekty podziału terytorialnego państwa na szczeblu województw w świetle rozmieszczenia głównych ośrodków miejskich*. Wystąpienie na seminarium w Zakładzie Geografii Miast i Ludności, IGiPZ PAN, Warszawa 2015.