

Michał DULAK Uniwersytet Jagielloński
michal.dulak@uj.edu.pl**Jeremiasz SALAMON** Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
salamonj@uek.krakow.pl

MODEL PODMIOTOWEGO ROZWOJU MIAST

ANALIZA POLITOLOGICZNO-PRAWNA

ABSTRACT

The Model of Subjective Development of Cities: Political and Legal Analysis

The development policy of the cities is analyzed and studied mainly with the help of concepts typical of geography, spatial economy and sociology. The article proposes to look at this issue through the prism of political science. The epistemology of the concept of political subjectivity, the theory of rational choice, the new institutionalism and system analysis will be used. Based on the conclusions from the theoretical part, the authors distinguish four criteria for the political analysis of the position of cities in Poland. They are: the criterion of resources and interests, the criterion of efficiency, the criterion of relations, and the criterion of coordination. Those criteria relate to, i.a. activities of political authorities in relation to cities, the influence they have on implementation of functions assigned to them, as well as the way in which the role of cities in the state's political system changes. Based on the analysis of the four criteria, it is possible to determine whether cities are to a greater extent subjects or objects of activities of the central center of political power in the state. Using a schematic matrix of city development models proposed by the author, it is then possible to determine whether, in political terms, we are dealing with a subjective development of cities in Poland.

Keywords: subjectivity, urban development, political and legal analysis, model of subjective development of cities

Słowa kluczowe: podmiotowość, rozwój miast, analiza politologiczno-prawna, model podmiotowego rozwoju miast

WSTĘP

Szeroko rozumiane zagadnienia miejskie, odnoszące się w szczególności do problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego miast, opisywane są z reguły przy pomocy pojęć typowych dla geografii społecznej i gospodarki przestrzennej. Miasta i ich wpływ na relacje społeczne stanowią także przedmiot intensywnych badań socjologów. Geografowie społeczni traktują miasta jako element systemu osadniczego kraju, skupiają się więc na takich kategoriach, jak wielkość ośrodków miejskich oraz powiązane z nią funkcje, jakie dana kategoria miast pełni w sieci osadniczej¹. Ponadto geografia społeczna próbuje wyjaśnić takie procesy, jak metropolizacja, deglomercacja, rozpraszanie zabudowy, depopulacja obszarów peryferyjnych, kształtowanie tzw. obszarów funkcjonalnych miast². Socjologów interesują w miastach przestrzeń publiczna oraz jej wpływ na zachowanie mieszkańców³. W tym duchu badane są centra miast, dzielnice, place targowe, centra handlowe oraz to, w jaki sposób korzystają z nich mieszkańcy (socjologowie używają określenia „użytkownicy miasta”) reprezentujący różne grupy wiekowe oraz o różnym statusie społecznym. Wątkami z pogranicza kultury i antropologii, również eksplorowanymi przez socjologów, są kwestia tożsamości mieszkańców miast oraz samych miast i wpływ przestrzeni publicznej na jej kształtowanie⁴.

Dyscypliną nauk społecznych, która w ostatnich latach sukcesywnie ograniczała swoje zainteresowanie tematyką miejską, jest politologia. Rodzi się zatem pytanie: czy

¹ A. Runge, *Metodologiczne problemy badania miast średnich w Polsce*, „Prace Geograficzne” 2012, vol. 129, s. 83-101.

² *Małe i średnie miasta w policentrycznym rozwoju Polski*, red. G. Korzeniak, Kraków 2014; R. Domański, *Długookresowe tendencje w rozwoju regionalnego systemu gospodarki polskiej. Próba identyfikacji kodu rozwojowego*, [w:] *Wizja przyszłości Polski. Studia i analizy*, t. 2: *Gospodarka i środowisko*, red. J. Kleer i in., Warszawa 2011, s. 184-213; R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2006; *Wskaźniki zagospodarowania i ład przestrzenny w gminach*, red. P. Śleszyński, Warszawa 2013; P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, vol. 2, s. 173-197.

³ Zob. K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki, B. Lewicka, *Rynki, malle i cmentarze. Przestrzeń publiczna miast śląskich w ujęciu socjologicznym*, Kraków–Katowice 2012; K. Bierwiazzonek, *Przestrzeń publiczna jako przedmiot badań studiów miejskich w kontekście współczesnego definiowania miasta*, [w:] *Zmiany w przestrzeni współczesnych miast*, red. M. Malikowski, M. Palak, J. Halik, Rzeszów–Tomaszów Mazowiecki 2015, s. 11-23. Jane Jacobs, amerykańska dziennikarka i urbanistka, w 1961 roku pisała, że ulice są wręcz podstawą dla życia miejskiego. Zob. J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York 1961. J. Gądecki, *I love NH. Gentryfikacja starej części Nowej Huty?*, Warszawa 2012.

⁴ Zob. *Problemy społeczne i kulturowe współczesnego miasta*, red. I. Bukowska-Floreńska, Katowice 2010.

nie jest możliwe opisanie miast przy użyciu kategorii i pojęć stosowanych przez nauki polityczne? Wydaje się, że istnieje wystarczające uzasadnienie, by przedstawiciele tej nauki w większym niż dotychczas zakresie zajęli się owym zagadnieniem. Głównym celem namysłu politologów nad problematyką miejską powinno być rozstrzygnięcie, czy miasta są podmiotem w systemie politycznym państwa, czy też biernym odbiorcą (przedmiotem) polityki rozwojowej realizowanej przez rząd. Jeżeli odpowiedź na pierwszą część pytania byłaby twierdząca, należy także określić, jak powinny zachowywać się władze miast jako aktorzy polityczni przyczyniający się do sustensywnego rozwoju kraju.

Artykuł ma dwa cele. Pierwszy to zaproponowanie zestawu kryteriów do przeprowadzenia analizy politycznej pozycji miast w Polsce, drugi – przedstawienie modelu wyjaśniającego podmiotowy rozwój miast w kategoriach politologicznych. Zadanie to wymaga odpowiedzi na pytanie, jakimi pojęciami i kategoriami z zakresu nauk politycznych można badać miasta w ogóle. Tym kwestiom poświęcono drugi rozdział, w którym autorzy, odwołując się do teorii racjonalnego wyboru, teorii systemowej oraz nowego instytucjonalizmu, próbują określić politologiczne kryteria pomocne w opisie miast jako aktorów politycznych. Rozdział trzeci opisuje cztery kryteria analizy pozycji politycznej miast. W rozdziale czwartym, uwzględniając wnioski z poprzedniego, przedstawiono model wyjaśniający podmiotowy rozwój miast w kategoriach politologicznych.

POLITOLOGICZNE POJĘCIA I KATEGORIE W BADANIU MIAST

Koncepcja podmiotowości politycznej, czyli zdolności aktorów politycznych do podejmowania samodzielnych i świadomych decyzji o swoich działaniach oraz interesach, jest jednym z podstawowych zagadnień w politologii i nie stanowi przedmiotu sporu w tej dyscyplinie nauki. Dlatego to dobry punkt wyjścia do dalszych rozważań⁵. Warunkiem istnienia podmiotowości jest istnienie wśród społeczeństwa oraz jego politycznych przedstawicieli świadomości wspólnoty określanej przez podobne doświadczenie i cele⁶. Wpływ na powstanie wspólnego doświadczenia miast mają z jednej strony wydarzenia historyczne, takie jak restytucja samorządu gminnego w 1990 roku czy zmieniająca się w czasie pozycja określonych typów miast w modelu rozwojowym kraju definiowanym przez kolejne rządy, z drugiej – ograniczone zasoby rozwojowe: ludność, środki finansowe, siedziby instytucji państwowych i instrumenty w postaci zachęt inwestycyjnych. Świadomość podobnych uwarunkowań, w których funkcjonują miasta,

⁵ A. Malewska, H. Malewski, *Proces formowania się podmiotowości politycznej społeczności polskiej na Litwie*, [w:] *Tendencje rozwojowe myśli politycznej i prawnej*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski, Wrocław 2014, s. 213-238; M. Karwat, *O kryteriach podmiotowości politycznej. Remanent pojęciowy*, [w:], *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Lublin 2018, s. 153-184.

⁶ M. Chmaj, *Podmiotowość polityczna*, [w:] *Leksykon politologiczny. Polityka – ustroj – idee*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999, s. 269.

poprzedza kolejny etap kształtowania się podmiotowości politycznej: identyfikację interesów oraz celów, a w konsekwencji ich artykulację. Aby jednak do tego doszło, musi istnieć ośrodek władzy posiadający legitymację do podejmowania mniej lub bardziej skoordynowanych działań skutkujących realizacją owych interesów⁷. Działania te przybierają formę wywierania nacisku na ośrodki władzy, kooperacji lub wchodzenia w konflikt z innymi aktorami politycznymi. Dzięki nim pojawia się poczucie sprawczości.

Opisany wyżej proces upodmiotowienia politycznego aktorów politycznych można naszym zdaniem zastosować do miast. Niemniej pojawiają się tutaj pewne percepcyjne bariery. W politykach wewnętrznych, szczególnie krajów unitarnych, określanie jednostek samorządu terytorialnego jako samoistnych aktorów politycznych jest kontrintuicyjne – głównie dlatego, że są one postrzegane jako wykonawcy polityk publicznych funkcjonujący w hierarchicznej strukturze administracji publicznej. Jednak w obszarze stosunków międzynarodowych badacze coraz częściej opisują miasta jako samodzielnych aktorów, z potencjałem i cechami podobnymi do tych, które pozwalają państwom nawiązywać relacje zagraniczne.

Pierwsze próby badania współzależności miast od gospodarki światowej podejmowano jeszcze w latach 80. XX wieku⁸. Znacznie więcej argumentów do uznawania miast za aktorów politycznych dostarczył proces globalizacji. W zdecentralizowanych globalnych sieciach relacji społecznych, gospodarczych i politycznych ośrodki miejskie rozpatrywano jako aktorów zdolnych do skutecznego zaspokajania potrzeb swoich mieszkańców, na równi z międzynarodowymi korporacjami oraz państwami⁹. Obecnie w wymiarze globalnym miastom przypisuje się rolę aktorów, którzy ze względu na posiadane zasoby skoncentrowane terytorialnie powinni uczestniczyć w rozwiązywaniu globalnych problemów, takich jak ubóstwo, wykluczenie, zmiany klimatu¹⁰.

W scharakteryzowaniu miast jako aktorów politycznych także w wymiarze polityki wewnętrznej pomocne będą główne teorie nauk politycznych. Kategoria interesów oraz imperatywów ich artykulacji, na które powołujemy się w artykule, została zaczerpnięta z teorii racjonalnego wyboru. Z tego punktu widzenia miasta mogą być postrzegane jako aktorzy polityczni posiadający własne interesy kształtowane w wyniku wchodzenia w interakcje z innymi aktorami politycznymi, np. województwami samorządowymi, ministerstwami, samym rządem. Każdy z aktorów realizuje własne cele wynikające z przepisów konstytucji lub ustaw. Dopiero przedstawienie ich w ujęciu relacyjnym, tzn.

⁷ Tamże.

⁸ J. Friedmann, *The World City Hypothesis*, „Development and Change” 1986, no. 17, s. 69-83; N. Rodriguez, J. Feagin, *Urban Specialization in the World System: An Investigation of Historical Cases*, „Urban Affairs Quarterly” 1986, vol. 22, no. 2, s. 187-222.

⁹ S. Sassen, *The Global City*. New York, London, Tokyo, Princeton 1991.

¹⁰ *The City as a Global Political Actor*, red. S. Oosterlynck i in., London 2018; K.E. Calder, M. de Freytas, *Global Political Cities as Actors in Twenty-First Century International Affairs*, „The SAIS Review of International Affairs” 2009, vol. 29, no. 1, s. 79-97; K.E. Calder, *Global Political Cities. Actors and Arenas of Influence in International Affairs*, Washington 2021; M. Acuto i in., *The City as Actor in UN Frameworks: Formalizing „Urban Agency” in the International System?*, „Territory, Politics, Governance” 2021, vol. 11, no. 3.

względem celów czy też interesów innego aktora politycznego, pozwala opisać proces maksymalizacji korzyści. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyrazicielem interesów miasta wobec podmiotów trzecich są jego władze. To sytuacja analogiczna w stosunku do tej, kiedy mówimy o państwach jako racjonalnych aktorach politycznych.

Punktem wyjścia w teorii racjonalnego wyboru jest określenie zasobów danego aktora politycznego, które pozycjonują go względem innych i pozwalają określić odpowiednią strategię postępowania. Inną ważną kategorią opisu w przypadku omawianej teorii będzie forma reprezentacji interesów miast w stosunku do innych elementów systemu politycznego państwa. Kwestię tę należy uzupełnić o instrumenty reprezentacji interesów na poziomie ponadnarodowym.

Do opisu miast jako aktorów politycznych wykorzystana zostanie też warstwa epistemologiczna teorii systemów i związana z nią metoda analizy systemowej. Perspektywa systemowa pozwala wyjaśniać relacje całość–części. Po pierwsze zakłada, że opierając się na obserwowalnych prawidłowościach i tym samym wyróżniając je z otoczenia (czy to przyrodniczego, czy społecznego), można dostrzec pewne całości, które charakteryzują się wewnętrznym zorganizowaniem¹¹. Po drugie, obserwując zbiór części składowych i zachodzące między nimi relacje, jesteśmy w stanie wyjaśnić oraz spróbować przewidzieć przebieg złożonych zjawisk¹². W konsekwencji tych dwóch założeń teoria systemów pozwala zidentyfikować systemy ogólniejsze oraz systemy średniego rzędu, czyli podsystemy. W naukach politycznych teoria systemowa umożliwia zaś wyodrębnienie systemu politycznego jako subsystemu systemu społecznego. W rezultacie musimy przyjąć istnienie wielopoziomowości zjawisk politycznych. Interakcje między elementami systemu zachodzą na różnych jego warstwach i poziomach. Ma to istotne konsekwencje dla badania miast. Ich formalnoprawny status jako gmin umiejscawia je na poziomie subnarodowym. Nie powstrzymuje ich to jednak od obecności na poziomie krajowym, a nawet ponadnarodowym¹³.

Politologiczna analiza danego zjawiska społecznego powinna brać pod uwagę pytanie o instytucje. Nie chodzi tutaj tylko o klasyczne ich rozumienie – jako formalnych struktur organizacyjnych pełniących funkcje polityczne i wykazujących podobne cechy niezależnie od miejsca, w którym można je zaobserwować. Wszak ustroje miast i działające w nich systemy władzy lokalnej nie są uniwersalne i po pobieżnej analizie można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że kompetencje władzy w Nowym Jorku i w Krakowie znacząco się różnią. Badanie miast metodą porównawczą pokaże zatem ich ograniczony obraz jako aktorów politycznych. W artykule w większym stopniu wykorzystana zostanie epistemologia nowego instytucjonalizmu, która w relacjach politycznych dostrzega rolę instytucji nieformalnych. W przywołanym nurcie teoretycznym wyróżnia

¹¹ L. von Bertalanffy, *Historia rozwoju i status ogólnej teorii systemów*, [w:] *Ogólna teoria systemów. Tendencje rozwojowe*, red. G.J. Klir, Warszawa 1976, s. 31, [cyt. za:] E. Laszlo, *Systemowy obraz świata*, przeł. U. Niklas, wstęp A. Siciński, Warszawa 1978, s. 15-16.

¹² E. Laszlo, *Systemowy obraz świata...*, s. 33; P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa 1975, s. 84.

¹³ Zob. M. Dulak, *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Kraków 2017, s. 347-387.

się istnienie tzw. instytucji nieustrukturyzowanych¹⁴. Cechuje je amorficzność, czyli brak im sformalizowanej schematyczności, lecz ich realna sprawczość znajduje się w rękach aktorów politycznych. Można je więc zaobserwować dopiero na podstawie efektów działania lub wzorów postępowania aktorów politycznych w określonej sytuacji. Takimi instytucjami w przypadku miast będą koordynacja określonych działań politycznych na trzech poziomach: subnarodowym, krajowym oraz ponadnarodowym, a także mechanizmy współpracy pomiędzy miastami i innymi aktorami politycznymi.

Zgodnie z przyjętą wcześniej perspektywą racjonalnego wyboru oraz neoinstytucjonalizmem w artykule założono, że instytucje nieustrukturyzowane wpływają na zachowania aktorów politycznych. Dzieje się to poprzez fakt istnienia tzw. struktury sytuacji, czyli określonego środowiska reguł formalnych i nieformalnych, które determinują wybór strategii postępowania i realizacji celów racjonalnych aktorów politycznych¹⁵. Konsekwencją tego jest przyjęcie, że ich preferencje są determinowane egzogenicznie, a zatem są niezależne od instytucji i formułowane poza ich strukturami. Uznając miasta za aktorów politycznych, teoria racjonalnego wyboru zakłada, że ich cele i interesy determinowane są co najmniej przez dwa niezależne od nich czynniki. Pierwszym są zastane zasoby, takie jak wielkość populacji, bogactwo, czyli zasobność budżetu, znaczenie dla polityki rządowej ze względu na lokalizację ważnych z punktu widzenia racji stanu instytucji czy struktur (np. garnizonów wojskowych). Drugim zewnętrznym czynnikiem wpływającym na formowanie interesów miast są uwarunkowania ustrojowe i ustawowe. Narzucają one miastom, będącym formalnie gminami, określony zakres kompetencji oraz obowiązków, z których muszą wywiązać się względem społeczeństwa. W tak zarysowanym układzie instytucje nie kształtują interesów aktorów politycznych, jak twierdzi m.in. instytucjonalizm socjologiczny, ale są strukturą, w której możliwa jest artikulacja tych interesów. Stosowanie zaś w danej strukturze politycznej formalnych i nieformalnych reguł postępowania sprawia, że aktorzy polityczni działają według jednakowych zasad i tym samym zachowania innych aktorów, również chcących maksymalizować swoje interesy, stają się bardziej przewidywalne. Instytucje zwiększają więc pewność w środowisku politycznym, jednocześnie je stabilizując.

W konsekwencji powyższego wywodu wyróżnić możemy cztery kryteria politologicznej analizy miast. Pierwsze to kryterium zasobów i wynikających z nich interesów. Miasta są aktorami politycznymi i mimo że na gruncie prawa jako takie nie mają podmiotowości prawnej (mają ją gminy), to ze względu na swoje cechy i posiadane zasoby są świadome wspólnoty swoich interesów. Drugie to kryterium sprawczości miast. Sprawczość jest pochodną posiadanych zasobów oraz formalnych przepisów określających, jaki zakres rzeczywistości mogą samodzielnie kształtować i jakimi narzędziami to robić. Jako trzecie wyróżnić możemy kryterium relacji. Miasta to jeden z elementów systemu politycznego państwa, co pozwala im nawiązywać relacje z innymi aktorami politycznymi nie tylko na poziomie lokalnym i regionalnym, lecz także centralnym

¹⁴ K.A. Shepsle, *Rational Choice Institutionalism*, [w:] *The Oxford Handbook of Political Institutions*, red. R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman, Oxford 2006, s. 27-32.

¹⁵ V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006, s. 94.

i ponadnarodowym, głównie europejskim. Miarą podmiotowości miast w świetle tego kryterium są realnie wykorzystywane i jak najliczniejsze kanały kontaktu oraz współpracy, które powinny być ustanawiane z innymi miastami, z rządowymi i nierządowymi (NGO, firmy) aktorami krajowymi, jak również z partnerami zagranicznymi. Czwarty element politologicznej analizy miast to kryterium koordynacji. Wiemy już, że miasta mają możliwości działania na różnych poziomach świata polityki (lokalnym, regionalnym, centralnym i międzynarodowym). Aby w pełni je wykorzystać, powinny one koordynować swoją aktywność. Dlatego miarą podmiotowości w tym wskaźniku jest tworzenie zinstytucjonalizowanych, ale i mniej formalnych struktur (np. sieci problemowych lobbujących za określoną sprawą), które pozwalają zsynchronizować działania z innymi miastami i tym samym skuteczniej zabiegać o swoje interesy.

KRYTERIA POLITOLOGICZNEJ ANALIZY MIAST

Kryterium zasobów i interesów

Wyżej wspomniano, że na kształtowanie się podmiotowości aktorów politycznych wpływ ma wspólne doświadczenie. W przypadku miast rolę odgrywają również posiadane zasoby, których poziom w widoczny sposób oddziałuje na formułowanie interesów. Różnego rodzaju rankingi i raporty z badań opierają się w swoich pomiarach m.in. na dwóch kluczowych zasobach – ludziach i pieniądzu¹⁶. Taki wybór wskaźników wynika z założeń teorii bazy ekonomicznej, czyli jednej z podstawowych teorii rozwoju regionalnego i lokalnego, wedle której wzrost gospodarczy miasta jest stymulowany przez zewnętrzny popyt na towary lub usługi wytwarzane na jego obszarze¹⁷. Podstawowym zasobem dla tego typu modelu rozwoju są ludzie zamieszkujący i pracujący na terenie miasta. Natomiast z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wywnioskować można, że liczba mieszkańców jest główną zmienną, którą bierze się pod uwagę, obliczając algorytmy dotacji i subwencji, a także określając udział gmin, powiatów i województwa w podatkach od osób fizycznych.

Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że od zasobów takich jak ludzie i kapitał, stanowiących swego rodzaju zasoby „pierwszego rzędu”, uzależnione są inne zasoby,

¹⁶ Zob. P. Swianiewicz, J. Łukowska, *Bogactwo samorządów. Ranking dochodów JST 2016*, [online] http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2016_r_OK.pdf, 10 III 2021; *Samorząd 3.0*, Forum Od-nowa, XI 2013, [online] http://www.jawnosc.pl/wp-content/uploads/2013/11/Forum_Od-nowa_Raport_Samorzad_3-0.pdf, 10 III 2021; *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim* [badanie zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego pod kierunkiem prof. B. Domańskiego i prof. A. Noworóla], Kraków 2010, [online] <http://www.fundusze20072013.malopolska.pl/pokl/Documents/baza-badan/priorytetVIII/Badanie-funkcji-potencjalu-oraz-trendow-rozwojowych-miast.pdf>, 10 III 2021.

¹⁷ T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, no. 1, s. 26; S. Korenik, *Teoria bazy ekonomicznej jako podstawa podbudowy procesów rozwoju lokalnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1999, no. 807, s. 18-24.

w tym niematerialne, którymi może dysponować miasto; atrakcyjna przestrzeń publiczna, wysoki poziom jakości życia itp. Dlatego powiększenie lub co najmniej utrzymanie ludzi i kapitału w miastach jest najważniejszym wyznacznikiem ich interesów politycznych. Dobrze obrazuje to zjawisko depopulacji. W jego konsekwencji dochodzi do obniżenia dochodów miast, braku możliwości finansowania rozwoju lub wykorzystywania innych zasobów, co ostatecznie radykalnie ogranicza sprawczość miast.

Postępująca depopulacja to wspólny problem polskich miast oraz stojące przed nimi wyzwanie, niezależnie od ich wielkości czy spełnianych funkcji. W latach 2002-2018 spadek zaludnienia nastąpił w większości dużych miast; tylko w 7 na 38 odnotowano przyrost liczby mieszkańców (Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk, Białystok, Rzeszów i Zielona Góra). Problem depopulacji dotyczy 70% miast średnich (tj. ośrodków liczących od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców) i 67% miast małych (poniżej 20 tys. mieszkańców). Skala tego problemu jest silnie zróżnicowana (spadek zaludnienia od 0,1% do 30%). W latach 2002-2018 w 62 miastach (7% ogółu) nastąpił spadek liczby mieszkańców o co najmniej 10%, w kolejnych 254 ośrodkach (29% ogółu) wynosił co najmniej 5%. Spośród miast na prawach powiatu największą skalą depopulacji (ponad 10%) odznaczają się: Bytom, Wałbrzych, Sopot, Sosnowiec, Łódź, Częstochowa, Gliwice, Świętochłowice, Zabrze oraz Jelenia Góra¹⁸.

Miarę podmiotowości miast stanowi też zakres ich samodzielności finansowej, zwłaszcza w wymiarze dochodowym – państwo zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednie dochody w związku z realizacją powierzonych im zadań publicznych¹⁹. Jak zauważa Jolanta Szolno-Koguc, *istotą samodzielności dochodowej jest właśnie wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego we własne źródła dochodów oraz w prawo do ich kształtowania i do swobodnego dysponowania tymi środkami. Kluczowa jest zatem relacja dochodów własnych do dochodów ogółem w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Co do zasady, im wyższy jest udział własnych źródeł dochodów w dochodach budżetowych, tym wyższy jest stopień samodzielności dochodowej danej jednostki samorządowej*²⁰.

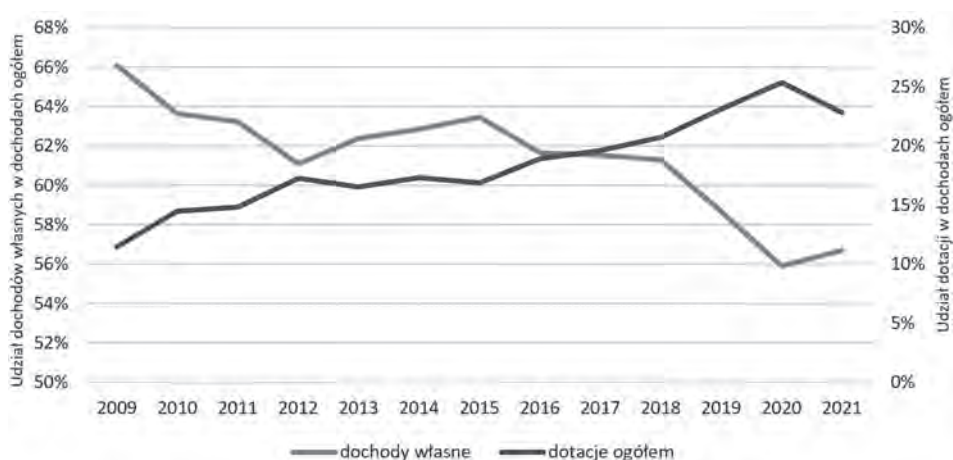
W tym kontekście warto przyjrzeć się strukturze dochodów budżetów miast na prawach powiatu. W latach 2009-2021 zasadniczym ich źródłem były dochody własne, które w badanym okresie kształtowały się na średnim poziomie 61% dochodów ogółem. Jednocześnie zauważalny jest spadek udziału tego źródła w strukturze dochodów budżetowych z 66% w 2009 r. do 57% w 2021 r. W tym samym okresie wzrósł udział dotacji w dochodach budżetowych miast na prawach powiatu – z 11% w 2009 r. do 23% w 2021 r. Oba trendy mogą świadczyć o stopniowym ograniczaniu samodzielności finansowej polskich miast.

¹⁸ Raport roboczy grupy eksperckiej Kongresu Polityki Miejskiej ds. Nowej Krajowej Polityki Miejskiej, red. K. Janas, 7 XI 2019, s. 19-20, [online] http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-07_KPM_NOWA_KRAJOWA_POLITYKA_MIEJSKA-raport-roboczy.pdf, 8 XI 2021.

¹⁹ R.I. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, A. Boltromiuk, *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*, „Optimum. Economic Studies” 2018, no. 4, s. 209.

²⁰ J. Szolno-Koguc, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS” 2021, no. 1, s. 15.

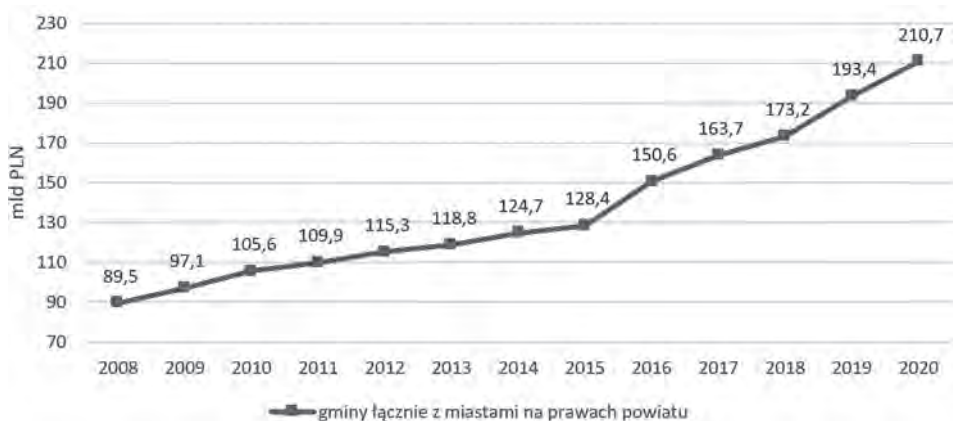
Wykres 1. Udział dochodów własnych oraz dotacji w dochodach ogółem budżetów miasta na prawach powiatu w latach 2009-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS.

Również wzrastające koszty związane z realizacją zadań publicznych przez gminy oraz poszerzający się zakres tych zadań przyczyniają się do ograniczania ich samodzielności finansowej. Analizy z lat 2008-2020 pokazują, że wydatki bieżące gmin, w tym miast na prawach powiatu, systematycznie rosną (wykres 2). Obrazującym ten mechanizm przykładem z ostatnich lat jest wzrost luki finansowej w oświacie. W 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego z własnych środków dopłacały do szkolnictwa 8,31 mld zł, a w 2018 r. – już po reformie struktury szkolnictwa z 2017 r. – dopłata ta wynosiła 23,45 mld zł. Subwencja oświatowa otrzymywana od rządu nie wystarczała na pokrycie w pełni wynagrodzenia nauczycieli.

Wykres 2. Wydatki bieżące gmin, w tym miast na prawach powiatu, w latach 2008-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS.

W ocenie możliwości rozwojowych miast kluczowe znaczenie ma nadwyżka operacyjna. To ona razem z finansowym wsparciem zewnętrznym (np. dotacjami z funduszy UE) oraz finansowymi instrumentami zwrotnymi (kredyty, pożyczki) stanowią o potencjale jednostek samorządu terytorialnego do ponoszenia wydatków na rozwój (wydatki majątkowe). Wykres 3 pokazuje, że tuż przed pandemią doszło do załamania w procesie wypracowywania nadwyżki operacyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Według Związku Miast Polskich oraz analiz Pawła Swianiewicza i Julity Łukomskiej zmniejszanie się nadwyżki operacyjnej netto najbardziej dotknęło miasta na prawach powiatu²¹. Zbliżający się okres intensywności inwestycyjnej wynikający z uruchomienia nowej wieloletniej perspektywy UE na lata 2021-2027 oraz niewielka nadwyżka operacyjna netto wymuszą na samorządach zaciąganie coraz większych zobowiązań, aby mogły się w dalszym ciągu rozwijać. Jednak i to może okazać się problematyczne. Między 2015 a 2019 r. zadłużenie sektora samorządowego wzrosło z 71,6 mld zł do 82,03 mld zł, co nie wpływa korzystnie na jego zdolności kredytowe²². Jeżeli uwzględnimy do tego konieczność uzupełnienia ubytków wynikających z mniejszych o 6 mld zł rocznie wpływów budżetowych z tytułu udziału w podatku PIT, co jest efektem zmian podatkowych z 2019 r., możemy uznać, że potencjał rozwojowy miast jest zagrożony.

Dodatkowe zagrożenie dla samodzielności finansowej miast, a tym samym dla ich podmiotowości, stanowi dystrybucja środków z budżetu państwa na podstawie kryteriów politycznych. Problem ten opisują Jarosław Flis oraz Paweł Swianiewicz w swoich badaniach nad regułami podziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) oraz Programu Inwestycji Strategicznych²³. Badacze zwracają uwagę na upolitycznienie procesu dystrybucji dotacji w ramach obu rządowych programów, którego konsekwencją była niejednokrotnie dramatyczna różnica we wsparciu na korzyść samorządów, w których władzę sprawowali politycy związani z Prawem i Sprawiedliwością. Dla przykładu, w ramach II tury podziału środków z RFIL żadnej pomocy finansowej nie otrzymało ponad 80% gmin, w których rządzili liderzy ogólnopolskiej bądź też lokalnej opozycji – wobec zaledwie 14% wykluczonych samorządów z włodarzami

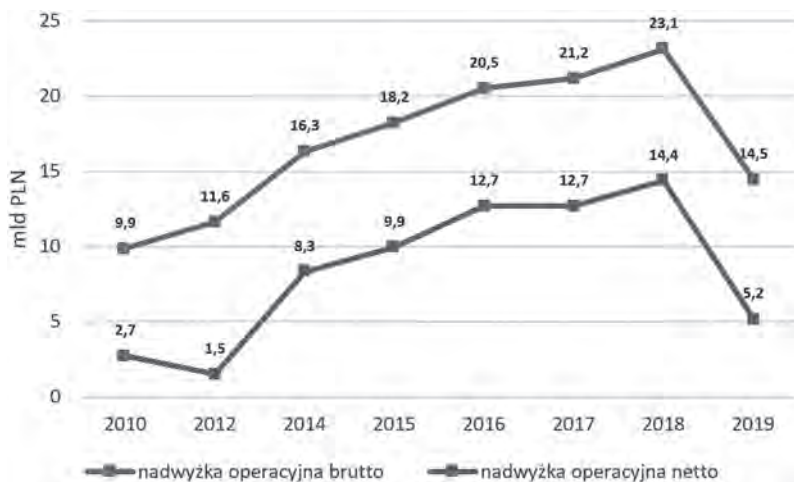
²¹ A. Porawski, J.M. Czajkowski, *Stan finansów JST. Raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r., uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, skorygowany na podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020 r.*, Związek Miast Polskich, Poznań, 20 II 2020, s. 8, [online] https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/3170/Stan_finansow_JST_21.02.2020_final.pdf, 17 VII 2021; P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Kondycja finansowa samorządów u progu pandemii. Ranking nadwyżki operacyjnej netto*, Wspólnota, 2021, s. 4-6, [online] https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Nr_08-2021_Nadwyzka_operacyjna.pdf, 17 VII 2021.

²² *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 143.

²³ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021; ciż, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalone wzory*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021; ciż, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021; P. Swianiewicz, *Program Inwestycji Strategicznych dla terenów popegeerowskich: realne czy pozorne wsparcie?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022.

związanymi z PiS²⁴. Co istotne, w warunkach polskich zjawisko preferowania „swoich” samorządów lokalnych przez opcję polityczną sprawującą władzę na szczeblu centralnym nie jest nowe. Jak zauważają Flis i Swianiewicz, w latach 2008-2014 w ramach *programu budowy dróg lokalnych* (tzw. „schetynówki”) gminy rządzone przez „odpowiednią opcję polityczną” dostawały czasem o kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt procent wyższe wsparcie niż samorządy z włodarzami (wówczas) opozycyjnymi, ale różnica nie była nigdy kilkunastokrotna²⁵.

Wykres 3. Nadwyżka operacyjna brutto i netto jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Porawski, J.M. Czajkowski, *Stan finansów JST. Raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r., uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, skorygowany na podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020 r.*, Związek Miast Polskich, Poznań, 20 II 2020, s. 8, [online] https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/3170/Stan_finans_w_JST_21.02.2020_final.pdf, 17 VII 2021.

Powyższy opis jednoznacznie wskazuje na konieczność urzeczywistnienia postulatów głębokiej decentralizacji systemu finansów publicznych, formułowanego niemal od początku wdrażania reformy samorządowej. Wzmocnienie władztwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego nie tylko ograniczy ich wysoki stopień uzależnienia od władz centralnych oraz sytuacji budżetowej; przede wszystkim przyczyni się do wytworzenia stanu, w którym ich działalność nie będzie koncentrować się na zaledwie „administrowaniu”, lecz będzie oznaczać decydowanie o priorytetach własnego rozwoju²⁶. Badania przeprowadzone Flisa i Swianiewicza wskazują jednak, że zmiana sposobu

²⁴ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału...*, s. 9.

²⁵ *Tamże*, s. 10.

²⁶ *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, red. W.M. Miemieć, Warszawa 2015; Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, no. 3, s. 3-74; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium*

finansowania samorządów przebiega w odwrotnym od postulowanego kierunku, w którym ograniczane dochody własne zastępowane są (w niepełnym stopniu) przez dotacje rozdzielane z poziomu centrum, [co] osłabia samorządność i powoduje, że wpływ społeczności i władz lokalnych na wybór realizowanych przedsięwzięć jest mniejszy niż dotychczas²⁷.

Kryterium sprawczości

Dopuszczalny zakres działań oraz kompetencji miast zasadniczo określa stwierdzenie z art. 3 Konstytucji RP, iż Polska jest państwem unitarnym. Oznacza to, że żadna z jednostek samorządu terytorialnego nie ma zdolności do podejmowania suwerennych decyzji na poziomie centralnym i międzynarodowym, a ostateczną instancją w tych sprawach jest administracja rządowa. Jednocześnie Konstytucja RP chroni przed nadmierną centralizacją władzy w państwie, art. 15 ust. 1 stanowi bowiem, że ustrój terytorialny Polski zapewnia decentralizację władzy publicznej. Część kompetencji władczych musi być zatem przekazana na niższe szczeble, a w sprawowaniu władzy publicznej na tych poziomach uczestniczy wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa jest ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 i 2).

Zakres zdolności pozwalających miastom podejmować zorganizowane działania wobec innych aktorów politycznych określa przede wszystkim ustawa o samorządzie gminnym. Gminy, a więc także miasta, realizują zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W art. 7 ust. 1 wymieniono katalog zadań własnych, który może zostać uzupełniony o obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 8 ust. 1 i 2). W celu realizacji tych zadań władze gminy dysponują autonomią w tworzeniu własnych jednostek organizacyjnych oraz zawieraniu porozumień z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1). W założeniu ustawodawcy istotnym wzmocnieniem autonomii ma być reguła mówiąca, że przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych przez władzę centralną (art. 7 ust. 3).

Spektrum obszarów, w których miasta mogą wykazywać się większą sprawczością, rozszerzono w zakresie realizacji polityki rozwojowej. W ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju samorząd gminny wskazany został – obok Rady Ministrów, związków metropolitalnych oraz samorządów wojewódzkiego i powiatowego – jako jeden z podmiotów prowadzących tę politykę. Strategia na rzecz

finansowoprawne, Katowice 2003; W.M. Miemieć, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 219-223; M. Jastrzębska, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „*Ekonomia*” 2004, no. 13, s. 100-112; T. Swoiński, *Decentralizacja finansów publicznych warunkiem rzeczywistej decentralizacji państwa*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*” 2012, vol. 46, no. 3, s. 61-70; K. Surówka, K. Owsiak, *Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego*, „*Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*” 2018, no. 56, s. 23-36.

²⁷ J. Flis, P. Swaniewicz, *Rządowy Fundusz Polski Ład...*

Odpowiedzialnego Rozwoju zasygnalizowała potrzebę wzmocnienia systemu współzarządzania procesami rozwojowymi, tak aby oprócz rządu i samorządu wojewódzkiego uczestniczyły w nim także samorządy lokalne. Jednym z przejawów urzeczywistnienia tego postulatów były wprowadzone w 2020 r. zmiany do ustawy o samorządzie gminnym, które wyposażyły go w instrumentarium pozwalające na efektywne i skuteczne podejmowanie działań w zakresie polityki rozwoju. W tym kontekście wspomnieć należy w szczególności o stworzeniu jednoznacznej podstawy prawnej dla samorządu gminnego umożliwiającej mu przyjmowanie strategii rozwoju (w dotychczasowym stanie prawnym zdecydowana większość strategii rozwoju gmin i miast przyjmowana była w formie programów gospodarczych, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym) i strategii rozwoju ponadlokalnego czy też zawieranie porozumień terytorialnych.

Wyniki badania przeprowadzonego w 2021 r. pokazują skalę zainteresowania samorządów lokalnych, w tym miast, nowymi instrumentami zarządzania rozwojem, potwierdzając poniekąd zasadność nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym przeprowadzonej pod koniec 2020 r. Spośród 58% samorządów objętych badaniem, które deklarowały, że nie posiadają aktualnej strategii rozwoju gminy określającej jej cele rozwojowe w perspektywie 2030 r., 63% planowało przygotowanie tego dokumentu w przyszłości. Mniejszym zainteresowaniem cieszyła się strategia rozwoju ponadlokalnego – aż 76% gmin nie posiadało jej w chwili przeprowadzania badania, zaś niespełna co piąta z nich deklarowała zamiar jej opracowania²⁸.

Zakres kompetencji przysługujących miastom, czy też szerzej: jednostkom samorządu terytorialnego, zależy przede wszystkim od rozwiązań ustrojowych. Zapisane w Konstytucji RP co do zasady są sztywne i trudne do zmiany. Wtłaczają one miasta w hierarchiczną strukturę władzy publicznej po to, aby utrzymać unitarny charakter państwa i uniknąć autonomizacji ważnych obszarów struktury osadniczej państwa, która może skutkować secesją. Miasta wzmacniane są jednak – w tej, wydawałoby się, sztywnej strukturze – przez dwa procesy. Po pierwsze, bazują na lokalności. Wzmacnianie tożsamości mieszkańców miast na podstawie wyróżniających je w kraju i na świecie atrybutów to jeden z przejawów tego procesu. W tym kontekście warto wspomnieć o prowadzonych w Krakowie badaniach opinii mieszkańców na temat różnych aspektów życia w mieście. Wyniki „Barometru Krakowskiego” z lat 2015-2022 wskazują, że średnio ponad 80% mieszkańców deklaruje poczucie przywiązania do miasta, co pozytywnie świadczy nie tylko o sile lokalnej tożsamości krakowian, lecz także o skuteczności działań miasta w zakresie jej kształtowania²⁹. Po drugie, procesem wzmacniającym miasta jest integracja ponadnarodowa, w tym zwłaszcza w wymiarze europejskim. W ten sposób zwiększa się zakres możliwych obszarów, które miasta mogą kształtować bardziej samodzielnie. Dobrym tego przykładem są przepisy regulujące

²⁸ J. Salamon, *Porozumienie terytorialne jako mechanizm stymulowania współpracy jednostek lokalnego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, no. 9, s. 18-30.

²⁹ *Barometr Krakowski 2022. Raport badawczy*, oprac. M. Chrzanowski, Kraków, VII 2022, [online] https://strategia.krakow.pl/barometr_krakowski/262668,artykul,edycja_2022.html, 13 XII 2023.

programowanie oraz wdrażanie europejskiej polityki spójności, zobowiązujące państwa członkowskie do zorganizowania tego procesu zgodnie z zasadami partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania, tak by zagwarantować udział w nim właściwych instytucji regionalnych i lokalnych, m.in. władz miejskich i innych instytucji publicznych. Zaangażowanie partnerów w tym zakresie powinno obejmować w szczególności przygotowywanie umów partnerstwa i sprawozdań z postępów w ich realizacji oraz udział w opracowywaniu i wdrażaniu programów operacyjnych, również poprzez członkostwo w monitorujących je komitetach.

Kryterium relacji

Udowodniliśmy już, że miasta jako aktorzy polityczni to jeden z elementów systemu politycznego państwa. To pozwala im nawiązywać relacje z innymi aktorami politycznymi na swoim poziomie systemu, czyli lokalnym, ale i na innych płaszczyznach – regionalnej, centralnej, a także ponadnarodowej.

Zakres współpracy zagranicznej miast precyzuje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Ten akt prawny tworzy wspólną formalną regułę dla jednostek trzech szczebli samorządu terytorialnego w Polsce. Przepisy ustawy wskazują, że ewentualne przystąpienie do międzynarodowego zrzeszenia nie może wiązać się z przekazaniem na rzecz jego i jego członków wykonywania zadań publicznych gminy, powiatu lub województwa (art. 3). Ograniczenie to jest podyktowane ochroną suwerenności oraz interesów państwa³⁰. Dlatego też aktywność jednostek samorządu terytorialnego – w tym miast – w ramach zrzeszeń ma głównie charakter promocji, wymiany doświadczeń i informacji oraz wypracowania wspólnych standardów działania³¹.

Na poziomie subnarodowym formalne i nieformalne reguły określające sferę relacji opisano w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z jej przepisami wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1). Miasta mogą więc w tym celu tworzyć związki międzygminne (art. 64 ust. 1), zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z gmin określonych zadań publicznych (art. 74 ust. 1) oraz wspólnie, a także z powiatami i województwami tworzyć stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządu terytorialnego i obrony wspólnych interesów (art. 84 ust. 1). Co istotne, gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym finansowej (art. 10 ust. 2).

³⁰ M. Kisala, *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 276.

³¹ *Tamże*, s. 276-277. Więcej o korzyściach, jakie jednostki samorządu terytorialnego czerpią ze współpracy międzynarodowej, zob. *Samorząd terytorialny w kontaktach międzynarodowych*, red. M. Czornik, Katowice 2004.

Również realizując zadania z zakresu polityki rozwoju, miasta dysponują instrumentarium umożliwiającym im wchodzenie w relacje z pozostałymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz administracją rządową. Jest to możliwe zwłaszcza dzięki strategiom rozwoju ponadlokalnego oraz porozumieniom terytorialnym. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 10g ust. 1) gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią ich rozwoju w zakresie ich terytorium. W przygotowaniu tego typu strategii może ponadto uczestniczyć samorząd powiatowy; jego zaangażowanie jest obligatoryjne w sytuacji, w której w jej opracowaniu uczestniczą wszystkie gminy z terenu danego powiatu. Powiat może zostać (fakultatywnie) włączony w prace nad strategią, jeżeli przynajmniej jedna spośród gmin znajdujących się na jego obszarze uczestniczy w tym procesie. Ustawodawca dopuszcza, że w celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego gminy oraz powiaty mogą zinstytucjonalizować współpracę, zwłaszcza poprzez powołanie związku międzygminnego lub gminno-powiatowego albo stowarzyszenia, bądź też zawarcie porozumienia.

Z kolei przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju umożliwiają miastom zawarcie porozumienia terytorialnego, będącego umową określającą w szczególności przedsięwzięcia priorytetowe (zgodne z celami strategii rozwoju) dla rozwoju danego obszaru objętego tym porozumieniem oraz przewidywane źródła ich finansowania (art. 14ra). Miasta mogą zawierać tego typu umowy z: zarządem województwa, na którego terytorium są zlokalizowane; ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, a także właściwym ministrem, jeżeli zakres porozumienia terytorialnego tego wymaga; pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 14rb). Wyniki przywoływanych wcześniej badań pokazują nie tylko gotowość gmin do zawierania porozumień terytorialnych (zainteresowanych było 68% badanych samorządów), lecz także ich preferencje co do ewentualnych partnerów w ramach tego typu umowy. Badane w 2021 r. gminy przejawiały największą chęć zawarcia porozumienia terytorialnego z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, przy czym w tej grupie gminy najchętniej współpracowałyby na podstawie porozumienia z innymi gminami, a dopiero w dalszej kolejności z powiatami i województwami. Co ciekawe, gminy przejawiały wyraźnie mniejszą chęć zawierania porozumień terytorialnych, których stroną byłoby ministrowie rządu³².

Również ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz będąca jej następczynią ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 stwarzają przestrzeń dla relacji pomiędzy miastami a samorządem regionalnym i władzami centralnymi, odnoszących się w głównej mierze do wdrażania polityki spójności. Dotyczy to przede wszystkim przepisów obligujących instytucje zarządzające programami operacyjnymi do włączenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) w skład komitetu monitorującego dany program.

³² J. Salamon, *Porozumienie terytorialne...*, s. 28-29.

Na poziomie krajowym formalne reguły dla relacji miast i władzy centralnej zapewnia ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Generalnie pozwala ona jednostkom samorządu terytorialnego na to, aby nie pozostawały w roli przedmiotu norm prawnych, lecz aktywnie je współkształtowały. Formalnie taki kanał komunikacji z rządem stanowi właśnie KWRiST, mimo zgłaszanych pod jej adresem głosów krytyki dotyczących np. nieregularności spotkań³³.

Komisja Wspólna otrzymuje do zaopiniowania dwa rodzaje dokumentów dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, które przesyłają członkowie Rady Ministrów oraz inne organy i instytucje władzy centralnej. Wydawanie opinii jest fakultatywne, jeżeli przedmiotowe dokumenty przedłożą inne właściwe do tego instytucje, przykładowo posłowie czy Senat. Osłabia to, rzecz jasna, podmiotowość miast. Jednak należy pamiętać, że ową słabość równoważą dwie istotne reguły. Po pierwsze, zarówno strona rządowa, jak i samorządowa mogą wnioskować do siebie nawzajem o zajęcie się sprawą, która zdaniem jednej z nich ma duże znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Po drugie, przy opracowaniu opinii dąży się co do zasady do osiągnięcia konsensusu (art. 7 regulaminu KWRiST). Dopiero gdy porozumienie nie zostanie osiągnięte, przedstawiciele rządu i samorządu zajmują stanowiska w danej sprawie.

Współpraca z władzą wykonawczą w procesie stanowienia prawa implikuje wchodzenie w relacje z władzą ustawodawczą. Regulamin Sejmu RP w art. 36 stwierdza, że rozpatrywanie ustaw i uchwał, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, wymaga zasięgnięcia opinii organizacji samorządowych tworzących stronę samorządową KWRiST. Organizacje samorządowe mogą w ciągu 14 dni od otrzymania projektu ustawy lub uchwały przedstawić swoją opinię na jego temat. Przedstawiciele samorządów mają jednocześnie prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowych lub senackich. Senatorowie, w ramach tzw. oświadczeń senatorskich, dotyczących spraw związanych z wykonywaniem mandatu, mogą kierować wnioski do organów i instytucji samorządu terytorialnego (art. 49). Postulaty są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego przez Marszałka Senatu.

Na potrzebę współpracy w ramach szeroko rozumianej polityki miejskiej wskazuje też przyjęta przez Radę Ministrów w czerwcu 2022 r. Krajowa Polityka Miejska 2030 (KPM). W dokumencie tym wprost wskazano, że skuteczność i efektywność działań podejmowanych na rzecz rozwoju miast warunkowana jest urzeczywistnieniem zasady współdziałania i partnerstwa. Zdaniem autorów KPM podejmowanie działań w formule partnerskiej daje większe szanse na powodzenie w realizacji celów rozwojowych, zaś same partnerstwa mogą być tworzone w różnych konfiguracjach, zarówno w zakresie współpracy międzysektrowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, jak również z partnerami prywatnymi, społecznymi i gospodarczymi, krajowymi i zagranicznymi³⁴.

³³ *Minister Blaszczyk przewodniczył komisji wspólnej. Będzie się zbierać w MSWiA*, Portal Samorządowy, 24 II 2016, [online] <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/minister-blaszczyk-przewodniczyl-komisji-wspolnej-bedzie-sie-zbierac-w-mswia,78018.html>, 10 III 2021.

³⁴ *Krajowa Polityka Miejska 2030*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, [online] <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska>, 13 XII 2023.

Kryterium koordynacji

Przedstawione w artykule kryterium koordynacji, jako pewien teoretyczny koncept pomocny w analizie politycznej pozycji miast, nawiązuje do takich przejawów skutecznej współpracy tych podmiotów, jak Związek Hanzeatycki. To porozumienie miast leżących u wybrzeży Morza Bałtyckiego i Morza Północnego między XIV a XVII w. stworzyło sprawnie działającą strukturę dbającą o interesy handlowe, ekonomiczne i polityczne swoich członków. Dzisiaj kooperacja branżowa także istnieje i przybiera formy sieci współpracy grupujących miasta według kryterium położenia geograficznego³⁵, wielkości³⁶ czy tematycznego³⁷. Natomiast najbardziej znaną formułą dwustronnej współpracy miast jest instytucja tzw. miast partnerskich. Jej znaczenie na razie nie wykracza jednak poza wymiar promocyjny i wizerunkowy.

Na poziomie ponadnarodowym reprezentantem interesów miast jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Corocznie omawiane są na nim zagadnienia leżące we wspólnym interesie władz samorządowych w państwach europejskich. Od 1994 r. funkcjonuje jako organ stały Rady Europy i ma prawo doradzać Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy we wszelkich sprawach odnoszących się do polityki lokalnej i regionalnej. Tym samym dzięki zdolności do kształtowania w pewnym stopniu agendy pracy przedstawicieli rządu na poziomie międzynarodowym pozycja polityczna jednostek samorządu terytorialnego, w tym miast, jest relatywnie silna.

Inną formą współpracy międzynarodowej, w którą angażują się jednostki samorządu terytorialnego, są tzw. euroregiony. Zaczęły one powstawać w latach 50. XX w. i szybko okazały się efektywną metodą długofalowej i strategicznej koordynacji wspólnych przedsięwzięć ponad granicami państw³⁸. W warunkach Unii Europejskiej zbliżoną do euroregionów formułę mają europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), których zadaniem jest wspieranie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej na obszarach przygranicznych. Cechą odróżniającą EUWT od euroregionów jest to, że posiadają one zinstytucjonalizowaną formę działającą w reżimie prawa unijnego, do której przystępować mogą, oprócz władz lokalnych i regionalnych, także państwa członkowskie³⁹. Zmienia to charakter relacji między uczestnikami EUWT, wzmacniając jednostki szczebla lokalnego.

Przykładem niewykorzystanego potencjału koordynacji działań miast na poziomie ponadnarodowym jest ich niewystarczająca obecność w procesach tworzenia polityk w UE. Największą siłę oddziaływania, usankcjonowaną traktatami, ma Komitet

³⁵ Np. Związek Miast Bałtyckich, ustanowiony w 1991 roku.

³⁶ Np. Stowarzyszenie EUROCITIES, utworzone w 1986 roku, które grupuje największe miasta Europy.

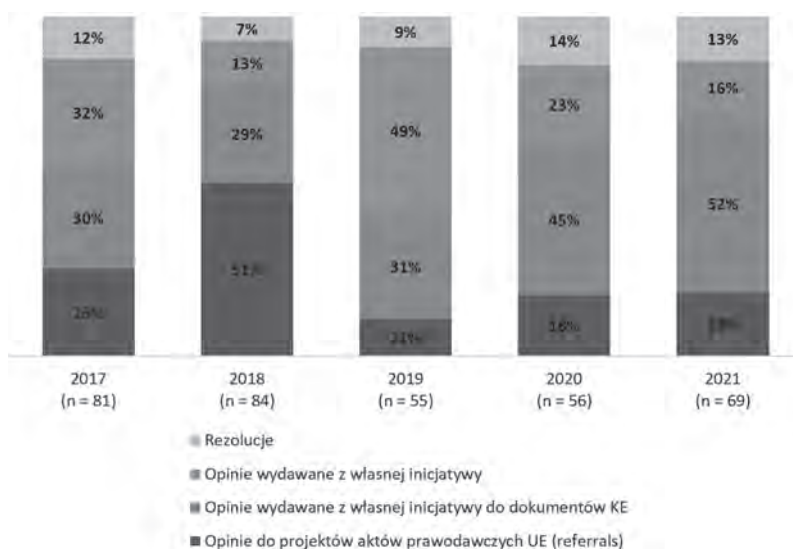
³⁷ Organizacja Miast Dziedzictwa Światowego (Organization of World Heritage Cities), utworzona w 1993 roku.

³⁸ Z. Ślusarczyk, C.T. Szyjko, *Samorząd terytorialny podmiotem polityki regionalnej Unii Europejskiej. Rozwiązania instytucjonalno-prawne*, Warszawa–Piotrków Trybunalski 2011, s. 80-81.

³⁹ *Tamże*, s. 21-22.

Regionów (KR). Polska delegacja w tym gremium liczy 21 członków i 21 zastępców, co czyni z niej jedną z najliczniejszych, zaraz po niemieckiej, francuskiej, włoskiej (po 24 członków i 24 zastępców) oraz obok hiszpańskiej (po 21 członków i 21 zastępców). Wydaje się jednak, że w jej ramach polskie miasta reprezentowane są w niewystarczającym stopniu. Spośród 16 polskich regionów każdy ma swojego przedstawiciela w polskiej delegacji do KR, przy czym 6 regionów ma członka, 6 zastępcę członka, zaś 4 zarówno członka, jak i zastępcę. Tymczasem polskie miasta mają zaledwie 6 członków i 6 zastępców, co stanowi 28% krajowej delegacji do KR. To sprawia, że polskie miasta są jedynie w ograniczonym stopniu zaangażowane w procesy decyzyjne na poziomie unijnym. Jest to o tyle istotne, iż w ostatnich latach wyraźnie zwiększyła się aktywność KR w zakresie tworzenia polityk europejskich, co znajduje odzwierciedlenie w coraz większej liczbie opinii wydawanych z własnej inicjatywy tego gremium.

Wykres 4. Opinie i rezolucje Komitetu Regionów w latach 2017-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Report on the Impact of CoR Opinions*, European Committee of the Regions, Brussels, 17 I 2022, [online] <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Opinions/COR-2021-05964-08-01-NB-REF-EN.pdf>, 11 I 2023.

W kontekście miejskiego wymiaru polityk UE szczególną uwagę należy zwrócić na funkcjonującą w ramach KR Komisję Polityki Spójności i Budżetu UE (COTER), której zakres kompetencji obejmuje m.in. spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, fundusze strukturalne i planowanie przestrzenne, politykę miejską, mieszkalnictwo, współpracę terytorialną, roczny budżet UE, wieloletnie ramy finansowe oraz finanse lokalne i regionalne. Ponadto COTER zajmuje się ocenami oddziaływania terytorialnego przeprowadzanymi w KR, które odnoszą się do potencjalnego wpływu terytorialnego wniosków legislacyjnych UE.

W ramach KR działa również tzw. sieć monitorująca stosowanie zasady pomocniczości (Subsidiarity Monitoring Network, SMN). Jej członkowie otrzymują informację o realizacji zasady subsydiarności w procesie stanowienia prawa unijnego. Mogą także zaprezentować swoją opinię w tej kwestii, a ta następnie może zostać wykorzystana przez sprawozdawców w KR do przygotowania propozycji opinii do unijnych dokumentów lub aktów prawnych. Łódź jest jedynym miastem z Polski, które jest członkiem SMN.

Na poziomie krajowym miasta tworzą zrzeszenia, a ich formalna pozycja wobec władz centralnych jest stosunkowo silna. Są to trzy spośród sześciu działających obecnie korporacji samorządowych: Związek Miast Polskich, zrzeszający w 2021 r. 349 gmin, Unia Miasteczek Polskich, do której w 2021 r. należały 43 gminy, oraz Unia Metropolii Polskich, której członkowie to 12 największych miast w kraju. Każdej korporacji samorządu gminnego przysługuje prawo desygnowania po dwóch przedstawicieli do KWRiST. Mają one też prawo zgłaszać kandydatów na członków KR.

Korporacje samorządowe stanowią często wykorzystywany przez miasta instrument synchronizacji działań na rzecz wspólnego zabiegania o swoje interesy. Na tym polu szczególnie aktywne są Związek Miast Polskich oraz Unia Metropolii Polskich, które wielokrotnie zajmowały stanowiska wobec projektów ustaw, dokumentów strategiczno-programowych czy konkretnych działań podejmowanych przez rząd, mogących oddziaływać na różne aspekty funkcjonowania miast. W ostatnich latach oba gremia zabierały głos m.in. w związku z trwającymi pracami nad nową perspektywą finansową UE, Krajowym Planem Odbudowy czy Polskim Ładem.

Interesującą formą koordynacji działania jednostek samorządu lokalnego, w tym oczywiście miast, są terytorialne instrumenty partnerstwa i współpracy. Są one przygotowywane na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym na potrzeby terytoriów charakteryzujących się wspólnymi cechami i uwarunkowaniami rozwoju społeczno-gospodarczego. Pozwalają na dopasowanie interwencji publicznej do specyficznych potrzeb danego obszaru i podnoszą ich efektywność. W warunkach krajowej polityki regionalnej tego typu instrumenty zyskały szczególną popularność w okresie wdrażania europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020. Poza wynikającymi z przepisów regulujących wdrażanie polityki spójności instrumentami w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) oraz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), na uwagę zasługują liczne autorskie instrumenty przygotowane przez samorządy regionalne, funkcjonujące w związku z perspektywą finansową UE na lata 2014-2020 (np. Regionalne Inwestycje Terytorialne w województwie śląskim⁴⁰, Subregionalny Program Rozwoju do roku 2020 w województwie małopolskim⁴¹,

⁴⁰ *Strategia rozwoju Województwa Śląskiego: „Śląskie 2020+”*, Katowice, VII 2013, s. 112, [online] https://www.slaskie.pl/content/1372921202_2013-07-04,18 VII 2021.

⁴¹ *Subregionalny Program Rozwoju do roku 2020*, Kraków, XII 2015, [online] https://www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/o-programie/zapoznaj-sie-z-prawem-i-dokumentami/subregionalny-program-rozwoju-do-roku-2020/2016/01/Subregionalny_Program_Rozwoju_do_roku_2020.pdf, 17 VII 2021.

kontrakt samorządowy wdrażany w województwie zachodniopomorskim⁴²). Co istotne, regionalne instrumenty służyły nie tylko zacieśnianiu współpracy między podmiotami publicznymi (w tym miastami), lecz także budowaniu partnerstw o charakterze wielosektorowym.

Zdolności koordynacyjne miast wzmacniane będą też w ramach europejskiej polityki spójności na lata 2021-2027. Dotyczy to przede wszystkim ZIT oraz tzw. innych instrumentów terytorialnych, które wraz z RLKS służyć będą realizacji jednego z pięciu celów polityki spójności w latach 2021-2027 pod nazwą „Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych” (CP 5). Jednocześnie państwa członkowskie zobowiązane są przeznaczyć co najmniej 8% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na realizację zintegrowanego rozwoju miejskiego w ramach CP 5, co odbywać się będzie właśnie za pośrednictwem wspomnianych instrumentów terytorialnych. Ponadto w kontekście wdrażania ZIT w Polsce należy również zwrócić uwagę, że o ile w poprzedniej perspektywie finansowej UE instrument ten obligatoryjnie adresowano do miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, o tyle w perspektywie na lata 2021-2027 znajdzie on zastosowanie do wszystkich miast wraz z ich obszarami funkcjonalnymi, dzięki czemu skutecznie wzmocnione zostaną ich zdolności koordynacyjne.

PODMIOTOWY ROZWÓJ MIAST W KATEGORIACH POLITYCZNYCH

Wykorzystując instrumentarium epistemologiczne z rozdziału trzeciego oraz wnioski z analizy z rozdziału czwartego, można spróbować określić teoretyczne ramy tego, jak z punktu widzenia politologii powinien wyglądać podmiotowy rozwój w odniesieniu do miast. Dla możliwości osiągnięcia korzyści, które będą stanowić podstawę ich dalszego rozwoju, kluczowa jest sprawczość, a szczególnie skuteczność działania. Sprowadza się to zatem do odpowiedzi na pytanie, czy interesujący nas aktor polityczny stanowi w większym stopniu podmiot, czy przedmiot działania centralnego ośrodka władzy politycznej w państwie. W zależności od tego, w którą stronę przechyli się odpowiedź, będziemy mogli stwierdzić, czy w kategoriach politologicznych możemy mówić o podmiotowym rozwoju miast, czy bardziej o hierarchicznej zależności rozwojowej tych aktorów.

Jakie warunki powinny zostać spełnione, aby miasta mogły działać w sposób podmiotowy w relacjach z władzą centralną? Przede wszystkim powinny one posiadać jasno zdefiniowane cele, które pozwolą im w systemie politycznym państwa zrealizować fundamentalne dla nich interesy. Interesy te, zgodnie z funkcją samorządu

⁴² *Założenia do Kontraktu Samorządowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020*, Wydział Zarządzania Strategicznego, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2013, [online] http://www.rpo.wzp.pl/sites/default/files/pliki/12_zalozenia_do_kontraktu_samorzadowego_w_ramach_rpo_wz_2014-2020.pdf, 22 VI 2021.

terytorialnego, dotyczą poprawy bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej miast. Aby to osiągnąć, aktorzy polityczni potrafią racjonalnie wykorzystać dostępne im instrumenty prawne, polityczne i gospodarcze o charakterze formalnym i nieformalnym. Stosowanie tych ostatnich, co oczywiste, pozostaje w granicach prawa. Jednocześnie użycie wspomnianych narzędzi musi charakteryzować się widocznym zorganizowaniem i skoordynowaniem. Oznacza to, że władze miast potrafią wpływać na kierunki działań innych aktorów politycznych tak, aby były one tożsame lub w dużym stopniu spójne z nakreśloną przez nie agendą. Do grona aktorów, na których mogą oddziaływać miasta, należą aktorzy sublokalni (np. przedsiębiorstwa samorządowe, agencje, podległe im służby, jednostki organizacyjne takie jak dzielnice czy osiedla), aktorzy systemowo równorzędni (np. władze gmin sąsiadujących z danym miastem), a także aktorzy działający na innych poziomach systemu, ale powiązani interesami z miastami (np. posłowie, senatorowie, radni sejmików wojewódzkich, członkowie rządu i organów centralnych, deputowani do Parlamentu Europejskiego). W tym miejscu należy zaznaczyć, że podejmowanie skoordynowanych działań przez miasta niekoniecznie musi zakończyć się sukcesem.

Od tego, czy ci aktorzy ostatecznie zrealizują swoje cele, zależy też sposób zorganizowania ustroju prawno-instytucjonalnego oraz finansowego dla samorządu. W państwie unitarnym, jakim jest Polska, jest to zależne od władzy centralnej. Po stronie uwarunkowań pozwalających miastom działać podmiotowo, na które jednak nie mają one wpływu, trzeba wskazać koncepcję wielopoziomowego zarządzania wpisaną w politykę spójności UE. Pozwala ona różnym aktorom politycznym, w tym miastom, funkcjonować jako jeden z elementów heterarchicznej sieci, a nie zhierarchizowanej struktury politycznej w państwie. Mówiąc inaczej: miasta powinny być rzeczywistym partnerem dla władz i instytucji centralnych. Oznacza to posiadanie przez nie niekoniecznie formalnych (np. izba wyższa parlamentu jako reprezentacja samorządów terytorialnych), ale na pewno faktycznych możliwości wpływu na dotyczące ich procesy decyzyjne, np. poprzez wspólne organy konsultacyjne czy nieformalną gwarancję możliwości wyrażania opinii do projektów aktów prawnych, dokumentów politycznych i strategicznych.

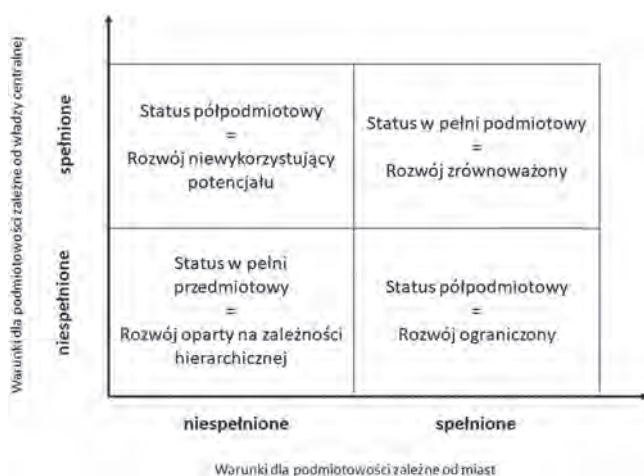
Jakimi zatem kategoriami opisać miasta, które raczej są przedmiotem działań centralnego ośrodka władzy politycznej w państwie? Jest to powyższy opis *à rebours*.

Na koniec należy jednak poczynić jedno zastrzeżenie. Mianowicie podzielenie działań na te, które leżą po stronie miast, i te zależne od woli władz centralnych powoduje, że *de facto* możemy mieć do czynienia ze stopniowalną podmiotowością, która, jak wyżej opisano, pozwala stwierdzić, czy mówimy o podmiotowym rozwoju w wymiarze politycznym. Próba opisanie modeli rozwojowych dla miast opierających się na przyjętej w artykule perspektywie politologicznej, a nie perspektywie przestrzennej czy gospodarczej, zobrażowana została na rysunku 1.

Jeżeli chodzi o warunki podmiotowości miast, których spełnienie leży po stronie władz centralnych, widoczne są pewne nierówności w partnerskim traktowaniu samorządu terytorialnego. W relacjach z władzą wykonawczą istotne forum relacji stanowi KWRiST, w której reguły formalne zapewniają równy wpływ obu stronom – rządowej

i samorządowej – mimo nieregularnych spotkań. Dysproporcję w podejściu do jednostek samorządu terytorialnego widać jednak w relacjach z władzą ustawodawczą. Co prawda regulaminy Sejmu i Senatu dopuszczają deliberację ze stroną samorządową w procesie prawodawczym, niemniej nie jest to rozwiązanie systemowe (np. działanie odrębnego gremium, jak w przypadku KWRiST). Konieczność uwzględnienia w większym stopniu opinii samorządu terytorialnego w tworzeniu prawa w Sejmie i Senacie potwierdza przybierające na sile zjawisko przedkładania coraz większej liczby poselskich projektów ustaw nad propozycje rządowe⁴³. W przypadku Senatu formuła oświadczeń senatorskich ustawia zaś relacje z samorządem w kategoriach podległości.

Rysunek 1. Schematyczna koncepcja opisu modeli rozwojowych miast bazujących na kategoriach politologicznych



Źródło: opracowanie własne.

Warunki podmiotowości, których spełnienie leży po stronie miast, również nie wydają się w pełni zrealizowane. Miasta mają świadomość ograniczonych zasobów, dlatego ich cele poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej są jasno zdefiniowane. Wydaje się jednak, że nie potrafią w pełni podejmować skoordynowanych działań, zwłaszcza na poziomie krajowym. Łączna liczba miast w Polsce pozwala stwierdzić, że korporacje samorządowe nie reprezentują większości z nich. Szczególnie wyraźne jest to w przypadku Unii Miasteczek Polskich.

⁴³ Według danych Obywatelskiego Forum Legislacji działającego przy Fundacji Batorego w Sejmie VIII kadencji 40% uchwalonych ustaw stanowiły projekty posłów partii rządzącej; w poprzednich dwóch kadencjach Sejmu było to 15% i 13%. Zob. *Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości*, Obywatelskie Forum Legislacji, [online] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/X%20Komunikat_OFL.pdf, 11 III 2021.

ZAKOŃCZENIE

Dostrzegalna jest konieczność uzupełnienia dominującego obecnie sposobu przestrzennego, funkcjonalnego i ekonomicznego opisu rozwoju kraju, w tym miast, o aspekty polityczno-instytucjonalne. Wskazano na to w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która wśród filarów rozwoju wymienia potrzebę instytucjonalnego i regulacyjnego usprawnienia funkcjonowania państwa. Podobny cel obecny był także w poprzednim średniookresowym dokumencie strategicznym. Mimo to brak w dyskusji publicznej oraz w opracowaniach naukowych dostrzegalnych wątków, które mogłyby pogłębić ten aspekt rozwoju państwa. Zaproponowane w artykule koncepcja analizy politologicznej miast oraz schematyczna matryca modeli rozwojowych stanowią jedynie przyczynek do dyskusji.

Artykuł nie podjął próby odniesienia podmiotowego rozwoju miast rozumianego w kategoriach politologicznych do modeli rozwojowych opierających się na aspektach przestrzennych i ekonomicznych. Jest to kolejny obszar do eksploatacji dla badaczy tego tematu, który może owocować wieloma ciekawymi wnioskami dla nauki, ale też dla decydentów politycznych. Nie świadczy to jednak o powierzchownym potraktowaniu tematu w artykule, wręcz przeciwnie – pokazuje, że istnieje szereg kwestii, które potencjalnie mogą pomóc badaczom i decydentom odmiennie spojrzeć na politykę rozwoju kraju.

BIBLIOGRAFIA

- Acuto M. i in., *The City as Actor in UN Frameworks: Formalizing „Urban Agency” in the International System?*, „Territory, Politics, Governance” 2021, vol. 11, no. 3, <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1860810>.
- Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim* [badanie zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego pod kierunkiem prof. B. Domańskiego i prof. A. Noworóla], Kraków 2010, [online] <http://www.fundusze20072013.malopolska.pl/pokl/Documents/baza-badan/priorytetVIII/Badanie-funkcji-potencjalu-oraz-trendow-rozwojowych-miast.pdf>.
- Barometr Krakowski 2022. Raport badawczy*, oprac. M. Chrzanowski, Kraków, VII 2022, [online] https://strategia.krakow.pl/barometr_krakowski/262668,artykul,edycja_2022.html.
- Bierwiaczonek K., *Przestrzeń publiczna jako przedmiot badań studiów miejskich w kontekście współczesnego definiowania miasta*, [w:] *Zmiany w przestrzeni współczesnych miast*, red. M. Malikowski, M. Palak, J. Halik, Rzeszów–Tomaszów Mazowiecki 2015.
- Bierwiaczonek K., Lewicka B., Nawrocki T., *Rynki, malle i cmentarze. Przestrzeń publiczna miast śląskich w ujęciu socjologicznym*, Kraków–Katowice 2012.
- Calder K.E., *Global Political Cities. Actors and Arenas of Influence in International Affairs*, Washington 2021, <https://doi.org/10.1353/sais.0.0036>.

- Calder K.E., de Freytas M., *Global Political Cities as Actors in Twenty-First Century International Affairs*, „The SAIS Review of International Affairs” 2009, vol. 29, no. 1.
- Chmaj M., *Podmiotowość polityczna*, [w:] *Leksykon politologiczny. Polityka – ustrój – idee*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999.
- The City as a Global Political Actor*, red. S. Oosterlynck i in., London 2018.
- Domański R., *Długookresowe tendencje w rozwoju regionalnego systemu gospodarki polskiej. Próba identyfikacji kodu rozwojowego*, [w:] *Wizja przyszłości Polski. Studia i analizy*, t. 2: *Gospodarka i środowisko*, red. J. Kleer i in., Warszawa 2011.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2006.
- Dulak M., *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Kraków 2017.
- Dziemianowicz R.I., Kargol-Wasiluk A., Boltromiuk A., *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*, „Optimum. Economic Studies” 2018, no. 4, <https://doi.org/10.15290/oec.2018.04.94.16>.
- Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, red. W.M. Miemiec, Warszawa 2015.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalone wzory*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021.
- Friedmann J., *The World City Hypothesis*, „Development and Change” 1986, no. 17, <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x>.
- Gądecki J., *I love NH. Gentryfikacja starej części Nowej Huty?*, Warszawa 2012.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, no. 3.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.
- Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, no. 1.
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, no. 1.
- Izdebski H., *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, no. 12.
- Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, New York 1961.
- Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości*, Obywatelskie Forum Legislacji, [online] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/X%20Komunikat_OFL.pdf.
- Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” 2004, no. 13.
- Karwat M., *O kryteriach podmiotowości politycznej. Remanent pojęciowy*, [w:] *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Lublin 2018.

- Kisala M., *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Korenik S., *Teoria bazy ekonomicznej jako podstawa podbudowy procesów rozwoju lokalnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1999, no. 807.
- Krajowa Polityka Miejska 2030*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, [online] <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska>.
- Laszlo E., *Systemowy obraz świata*, przeł. U. Niklas, wstęp A. Siciński, Warszawa 1978.
- Lowndes V., *Instytucjonalizm*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006.
- Malewska A., Malewski H., *Proces formowania się podmiotowości politycznej społeczności polskiej na Litwie*, [w:] *Tendencje rozwojowe myśli politycznej i prawnej*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski, Wrocław 2014.
- Małe i średnie miasta w policentrycznym rozwoju Polski*, red. G. Korzeniak, Kraków 2014.
- Miemic W.M., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011.
- Minister Blaszczak przewodniczył komisji wspólnej. Będzie się zbierać w MSWiA*, Portal Samorządowy, 24 II 2016, [online] <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/minister-blaszczak-przewodniczyl-komisji-wspolnej-bedzie-sie-zbierac-w-mswia,78018.html>.
- Pakiet dla średnich miast*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, [online] <https://www.miiir.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/kluczowe-projekty/pakiet-dla-srednich-miast/>.
- Porawski A., Czajkowski J.M., *Stan finansów JST. Raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r., uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, skorygowany na podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020 r.*, Związek Miast Polskich, Poznań, 20 II 2020, [online] https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/3170/Stan_finans_w_JST_21.02.2020_final.pdf.
- Problemy społeczne i kulturowe współczesnego miasta*, red. I. Bukowska-Floreńska, Katowice 2010.
- Raport roboczy grupy eksperckiej Kongresu Polityki Miejskiej ds. Nowej Krajowej Polityki Miejskiej*, red. K. Janas, 7 XI 2019, [online] http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-07_KPM_NOWA_KRAJOWA_POLITYKA_MIEJSKA-raport-roboczy.pdf.
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (wg stanu prawnego po zmianie z dnia 26 stycznia 2018 r.)*, M.P. 2018, poz. 146.
- Report on the Impact of CoR Opinions*, European Committee of the Regions, Brussels, 17 I 2022, [online] <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Opinions/COR-2021-05964-08-01-NB-REF-EN.pdf>.
- Rodriguez N.P., Feagin J.R., *Urban Specialization in the World System: An Investigation of Historical Cases*, „Urban Affairs Quarterly” 1986, vol. 22, no. 2, <https://doi.org/10.1177/004208168602200201>.

- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, Dz. Urz. UE L, 2006, nr 210.
- Runge A., *Metodologiczne problemy badania miast średnich w Polsce*, „Prace Geograficzne” 2012, vol. 129.
- Salamon J., *Porozumienie terytorialne jako mechanizm stymulowania współpracy jednostek lokalnego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, no. 9.
- Samorząd 3.0*, Forum Od-nowa, XI 2013, [online] http://www.jawnosc.pl/wp-content/uploads/2013/11/Forum_Od-nowa_Raport_Samorzad_3-0.pdf.
- Samorząd terytorialny w kontaktach międzynarodowych*, red. M. Czornik, Katowice 2004.
- Sassen S., *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton 1991.
- Shepsle K.A., *Rational Choice Institutionalism*, [w:] *The Oxford Handbook of Political Institutions*, red. R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman, Oxford 2006.
- Sprawozdanie z realizacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. Sprawozdanie za rok 2030 (za okres 01.10.2019-31.12.2020)*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021, [online] https://www.ewaluacja.gov.pl/media/100305/Sprawozdanie_z_realizacji_KSRR_do_2030_roku.pdf.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, [online] <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf>.
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030” – Zielone Śląskie*, Katowice, X 2020, [online] <https://www.slaskie.pl/content/strategia-rozwoju-wojewodztwa-slaskiego-slaskie-2030>.
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego: „Śląskie 2020+”*, Katowice, VII 2013, [online] https://www.slaskie.pl/content/1372921202_2013-07-04.
- Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030*, Szczecin, VI 2019, [online] <http://bip.rbip.wzp.pl/artukul/strategia-rozwoju-wojewodztwa-zachodniopomorskiego-do-roku-2030>.
- Subregionalny Program Rozwoju do roku 2020*, Kraków, XII 2015, [online] https://www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/o-programie/zapoznaj-sie-z-prawem-i-dokumentami/subregionalny-program-rozwoju-do-roku-2020/2016/01/Subregionalny_Program_Rozwoju_do_roku_2020.pdf.
- Surówka K., Owsiak K., *Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, no. 56, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2018.4.2>.
- Swianiewicz P., *Program Inwestycji Strategicznych dla terenów popegeerowskich: realne czy pozorne wsparcie?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022.
- Swianiewicz P., Łukowska J., *Bogactwo samorządów. Ranking dochodów JST 2016*, [online] http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2016_r_OK.pdf.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Kondycja finansowa samorządów u progu pandemii. Ranking nadwyżki operacyjnej netto*, Wspólnota, 2021, [online] https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Nr_08-2021_Nadwyzka_operacyjna.pdf.

- Swoiński T., *Decentralizacja finansów publicznych warunkiem rzeczywistej decentralizacji państwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2012, vol. 46, no. 3.
- Szołno-Koguc J., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS” 2021, no. 1, <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.02>.
- Sztompka P., *Analiza systemowa w naukach politycznych*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa 1975.
- Śleszyński P., *Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy)*, Warszawa 2019.
- Śleszyński P., *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Warszawa 2016.
- Śleszyński P., *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, vol. 2.
- Ślusarczyk Z., Szyjko C.T., *Samorząd terytorialny podmiotem polityki regionalnej Unii Europejskiej. Rozwiązania instytucjonalno-prawne*, Warszawa–Piotrków Trybunalski 2011.
- Tarnowska A., *Status miasta na prawach powiatu i jego wpływ na rozwój miast*, „Zeszyty Naukowe – Ostoleckie Towarzystwo Naukowe” 2011, z. 25.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu. Tekst ujednolicony*, oprac. na podstawie M.P. 2014, poz. 529 i 707 oraz M.P. 2015, poz. 373.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Dz.U. 2000, nr 91, poz. 1009.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst ujednolicony)*, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej*, Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity)*, Dz.U. 2021, poz. 1057.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Dz.U. 2014, poz. 1146.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2020, poz. 1378.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027*, Dz.U. 2022, poz. 1079.
- Wskaźniki zagospodarowania i ład przestrzenny w gminach*, red. P. Śleszyński, Warszawa 2013.
- Założenia do Kontraktu Samorządowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020*, Wydział Zarządzania Strategicznego, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2013, [online] http://www.rpo.wzp.pl/sites/default/files/pliki/12_zalozenia_do_kontraktu_samorzadowego_w_ramach_rpo_wz_2014-2020.pdf.

Michał DULAK – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Jego zainteresowania badawcze obejmują polityki Unii Europejskiej, krajową koordynację polityk europejskich, parlamenty narodowe w UE oraz ustrój i polityki publiczne samorządu terytorialnego. Autor i współautor m.in. *Legitymizacji polskiej polityki europejskiej. Analizy systemowej* (2017) oraz *Oceny skutków regulacji w gminach* (2020).

Jeremiasz SALAMON – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Studiów Miejskich (Katedra Gospodarki Przestrzennej) Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jego główne zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach związanych z polityką rozwoju (polityka regionalna, polityka spójności Unii Europejskiej, terytorializacja polityki rozwoju, polityka miejska, rewitalizacja, strategiczne zarządzanie rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym) oraz problematyce wyborczej (systemy wyborcze i ich konsekwencje, zachowania wyborcze, systemy partyjne). Uczestniczył w pracach nad dokumentami strategiczno-programowymi na poziomie regionalnym, krajowym oraz europejskim.