

Regionalna polityka miejska wobec wyzwań przyszłości



Jacek Woźniak

doradca Związku Miast Polskich

Regionalna polityka miejska wymaga większej uwagi ze strony samorządów, gdyż stanowi źródło rozwoju obszarów zurbanizowanych. Jej znaczenie rośnie wraz z ogólnosiątkowym wzrostem znaczenia miast, w których żyje coraz większa populacja ludzi (także w Polsce). Dobra regionalna polityka miejska powinna, oprócz samego ukierunkowania na miasta, brać pod uwagę wyzwania przyszłości oraz sprzyjać budowaniu współpracy w zakresie miejskich obszarów funkcjonalnych. Upowszechnienie takiego podejścia w polskich regionach daje nadzieję na efektywniejsze rozwiązywanie ich problemów.

Podstawowym zadaniem samorządu regionalnego jest prowadzenie polityki rozwoju, także w odniesieniu do innych podmiotów publicznych i prywatnych na obszarze województwa. W tym sensie codzienna działalność władz regionalnych jest osadzona w terytorialnym paradygmacie rozwojowym. Z jednej strony prawo jasno wyznacza granice władztwa województwa zarówno pod względem podmiotowym – samorząd województwa formalnie nie nadzoruje innych jednostek samorządu terytorialnego (JST) – jak i przestrzennym (geograficzne określone granice między województwami). Z drugiej jednak strony terytorium, w stosunku do którego jest prowadzona polityka rozwoju, tworzą nie tylko zasoby materialne, ale przede wszystkim relacje oraz powiązania społeczno-gospodarcze. W związku z tym, terytorium w rozumieniu funkcjonalnym, w istotny sposób redefiniuje relacje między JST, a także między podmiotami publicznymi i prywatnymi.

W istniejącym systemie polityki rozwoju w Polsce, samorzady województw pełnią unikalną rolę integratora wszystkich polityk o wymiarze terytorialnym: polityki unijnej, krajowej, ponadlokalnej i lokalnej. Jest to podstawowa funkcja o charakterze ustrojowym samorządu województwa. Celem polityki terytorialnej województwa jest wspieranie rozwoju obszarów o różnych kategoriach, w tym obszarów funkcjonalnych.



Terytorium, w stosunku do którego jest prowadzona polityka rozwoju, tworzą nie tylko zasoby materialne, ale przede wszystkim relacje oraz powiązania społeczno-gospodarcze.

Aktualnie obserwujemy w Polsce niezwykłą popularność podejścia terytorialnego w ramach polityki rozwoju. Owszem, impuls wyszedł z europejskiej polityki spójności w perspektywie 2021-2027¹, w postaci szerokiej oferty instrumentów terytorialnych, jednak w naszym kraju wykorzystano to jako pretekst do bardzo szerokiej

¹ To nie pierwszy raz, gdy inicjacja ważnych procesów znajduje swoje źródło w politykach UE.

promocji współpracy w układach terytorialnych. Pomijając aspekty związane z wdrażaniem instrumentów terytorialnych, a więc absorpcji funduszy Unii Europejskiej (moim zdaniem mamy zbyt przeregulowany, sformalizowany system, co też nie jest w polskiej praktyce rzadkością), korzyści z tego podejścia jednak zdecydowanie przeważają. Są to przede wszystkim upowszechnienie przekonania wśród lokalnych samorządów, że współpraca opłaca się bardziej niż gra indywidualna oraz praktyki zarządzania na wielu poziomach administracji.

Jedną z ważnych polityk terytorialnych jest polityka miejska – precyzyjnie rzecz ujmując, polityka ukierunkowana na miasta i ich obszary funkcjonalne. Dotyczy ona problematyki społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszarów zurbanizowanych – jest to więc klasyczna polityka terytorialna, adresowana do konkretnych obszarów. O ile krajowa polityka miejska została kompleksowo zdefiniowana i doczekała się już dwóch edycji dokumentów rządowych (w latach: 2015 i 2022), o tyle jej realizacja na poziomie regionów wciąż jest na etapie uzgadniania założeń koncepcyjnych, metodycznych i wdrożeniowych – nie ma powszechnie akceptowanej definicji. Co warto dodać, nadal jest ona zjawiskiem stosunkowo nowym. Dlatego też należy tu zwrócić uwagę na dualizm, będący specyfiką regionalnej polityki miejskiej²: jest ona częścią zarówno krajowej polityki miejskiej, jak też elementem szerszych polityk rozwojowych województw. Dotyczy sieci osadniczej danego województwa, co oznacza, że jest, co do zasady, „domknięta” w jego granicach administracyjnych. Nie jest to jednak zbyt funkcjonalne, gdyż układy osadnicze, szczególnie przy granicach województw, mają wiele powiązań społeczno-gospodarczych czy przestrzennych, które wchodzą w interakcje z układami sąsiednimi w innych województwach (m.in. w zakresie rynków pracy, powiązań usługowych, transportowych, gospodarczych, naukowych). Oddziaływania dużych miast również często wykraczają poza granice regionu.

”

O ile krajowa polityka miejska została kompleksowo zdefiniowana, o tyle jej realizacja na poziomie regionów wciąż jest na etapie uzgadniania założeń koncepcyjnych, metodycznych i wdrożeniowych – nie ma powszechnie akceptowanej definicji.

Z punktu widzenia polityki rozwoju województwa ważny jest nie tylko rozwój samych miast w ich granicach administracyjnych, ale także wzmocnienie powiązań miast z ich otoczeniem, jak i relacji (przepływów) między miastami. Obserwujemy obecnie reorientację polityki regionów wobec miast, która w zasadzie nie jest i nie powinna być już adresowana wyłącznie do nich, ale również do miejskich obszarów funkcjonalnych. To istotna zmiana, gdyż w przeszłości polityka wobec miast była wykorzystywana często głównie do wspierania procesów punktowych, jak np. rewitalizacja czy inwestycje infrastrukturalne.

”

Obserwujemy obecnie reorientację polityki regionów wobec miast, która w zasadzie nie jest i nie powinna być już adresowana wyłącznie do nich, ale również do miejskich obszarów funkcjonalnych.

Obserwowany nacisk na budowanie współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych daje nadzieję na bardziej efektywne działania, m.in. w zakresie wspólnego rozwiązywania problemów przestrzennych, komunikacyjnych, inwestycyjnych, środowiskowych, a także organizowania usług publicznych w ramach jednego obszaru funkcjonalnego.

² Rozumianej jako „zespół ukierunkowanych działań mających na celu zrównoważony rozwój terytorialny i funkcjonalny regionalnej miejskiej sieci osadniczej”, zob. A. Noworól, *Polityka miejska województwa małopolskiego* [w:] Małopolskie Studia Regionalne 1/27/2013.

Zasadne jest postawić tezę, że znaczenie polityki miejskiej regionów będzie zdecydowanie rosnąć ze względu na wyzwania przyszłości, które wzmocnią potrzebę jej prowadzenia. Chciałbym zwrócić uwagę szczególnie na te z nich, które mają desygnat przestrzenny, czyli:

1. przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i budowanie odporności na nie,
2. wytworzenie odporności na inne kryzysy zewnętrzne,
3. ochrona środowiska,
4. zapewnienie dostępu do odnawialnych źródeł energii,
5. kurczenie się liczby mieszkańców miast,
6. przygotowanie się na masowe i gwałtowne ruchy migracyjne,
7. konieczność zapewnienia dostępu do usług publicznych o odpowiedniej jakości w obliczu zmniejszającej się liczby konsumentów,
8. zwiększająca się mobilność mieszkańców,
9. konkurencja o lokalizacje inwestycji, chociażby w ramach procesu deglobalizacji i *nearshoringu* inwestycji z Chin.



Znaczenie polityki miejskiej regionów będzie zdecydowanie rosnąć ze względu na wyzwania przyszłości, które wzmocnią potrzebę jej prowadzenia.

Wspólnym mianownikiem tych wyzwań jest to, że nie uda się na nie skutecznie odpowiedzieć, zamykając się w rogatkach administracyjnych miast, gdyż wiele zjawisk w oczywisty sposób nie zważa na granice administracyjne. Przekonał się o tym boleśnie Kraków, który wyeliminował niemal wszystkie kopcające piece na swoim terenie, jednak poziom niskiej emisji nie zmniejszył się tak, jak by można było oczekiwać, gdyż gminy wokół Krakowa nie wykonały swojej pracy należycie. Wielu inwestorów zna sytuację, gdy nie ma i nie będzie dostępnych większych terenów na inwestycje w granicach administracyjnych miasta, gdzie równocześnie – kilometr dalej w gminie wiejskiej, ale już w miejskim obszarze funkcjonalnym – czekają znaczące tereny na zagospodarowanie. Gdy ubywa mieszkańców na danym terenie, a koszty stałe są na tym samym poziomie, konsolidacja i utworzenie centrum usług wspólnych dla grupy szkół lub domów pomocy społecznej może być jedynym rozwiązaniem, aby utrzymać istniejącą sieć placówek. I tu pojawia się zadanie dla samorządów województw w postaci inicjowania oraz wzmacniania współpracy w układzie „miasto – otaczające je obszary”, w celu łączenia partnerów i ich potencjałów.



Wspólnym mianownikiem wyzwań przyszłości jest to, że nie uda się na nie skutecznie odpowiedzieć, zamykając się w rogatkach administracyjnych miast, gdyż wiele zjawisk w oczywisty sposób nie zważa na granice administracyjne.

W praktyce mamy do czynienia z różnymi podejściami do polityki regionów wobec miast. Różnice wynikają w szczególności z konfrontacji wyzwań z uwarunkowaniami danego regionu. Tu najważniejszą zmienną jest struktura przestrzenna i sieć osadnicza konkretnych województw.

Podstawowe zróżnicowanie dotyczy województw dysponujących metropoliami i tych bez takiego waloru. Ponadto w Polsce możemy zaobserwować różnego rodzaju regiony: mające rozwiniętą sieć policentryczną miast; będące słabiej zurbanizowane – dysponujące miastami średnimi (szczególnie – byłymi miastami

wojewódzkimi) czy też regiony posiadające na swoim terytorium głównie małe miasta. Każdy typ sieci osadniczej oraz występujące w niej problemy strukturalne wymagają indywidualnego podejścia, instrumentów czy też odpowiedniego balansu pomiędzy polityką wzmacniającą konkurencyjność a polityką wyrównawczą.

Chciałbym zwrócić uwagę, że głównym podmiotem współczesnej regionalnej polityki miejskiej są władze samorządu województwa. Warto jednak podkreślić, że za jej prowadzenie są odpowiedzialne także samorządy lokalne: powiaty, miasta na prawach powiatu, gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz gminy wiejskie wchodzące w skład obszarów funkcjonalnych miast. Pamiętając o ustroju samorządów terytorialnych, polityka regionów wobec miast musi być prowadzona z poszanowaniem kompetencji, a przede wszystkim niezależności poszczególnych szczebli samorządów. Nieraz dochodzi na tym tle do konfliktów, których przyczyną jest obawa (czasem realna, czasem wyimaginowana) przed nadmierną dominacją samorządu województwa lub ośrodka centralnego. Ważnym partnerem stają się także podmioty reprezentujące samorządy, współpracujące w miejskich obszarach funkcjonalnych, w trzech formach przewidzianych prawem, a więc porozumienia międzygminnego, związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego oraz stowarzyszenia.

”

Pamiętając o ustroju samorządów terytorialnych, polityka regionów wobec miast musi być prowadzona z poszanowaniem kompetencji, a przede wszystkim niezależności poszczególnych szczebli samorządów.

Zgodnie z koncepcją wielopoziomowego zarządzania potrzebna jest ścisła współpraca i koordynacja działań między samorządem województwa a samorządami lokalnymi (koordynacja pionowa) i administracją rządową (koordynacja pozioma). Ta ostatnia oznaczać powinna konieczność koordynacji różnych polityk sektorowych i branżowych, prowadzonych przez poszczególne ministerstwa, w przestrzeni konkretnych miejskich obszarów funkcjonalnych, co niestety od lat niezbyt nam wychodzi. Warto również wskazać wielość różnych podmiotów, takich jak inwestorzy, deweloperzy, instytucje lokalne, organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe czy porty lotnicze, których włączenie i koordynacja są niezbędne do osiągnięcia celów polityki ukierunkowanej na miasta. Partnerstwo takie może i powinno generować wielki potencjał rozwojowy, chociaż w praktyce synergia współpracy podmiotów publicznych i niepublicznych często nie jest dostatecznie wykorzystywana, niekiedy barierę tworzą niewystarczające umiejętności i kultura współpracy. Niewątpliwie, skuteczne prowadzenie regionalnej polityki miejskiej wymaga szczególnie wysokich umiejętności w zakresie zarządzania oraz wykształcenia w administracji publicznej kultury współpracy.

”

Każdy typ sieci osadniczej oraz występujące w niej problemy strukturalne wymagają indywidualnego podejścia, instrumentów czy też odpowiedniego balansu pomiędzy polityką wzmacniającą konkurencyjność a polityką wyrównawczą.

Polityka ta z pewnością jest adresowana do miast i ich obszarów funkcjonalnych – pytanie jednak, czy wszystkich? Czy powinna obejmować także miasta duże o znaczeniu ponadregionalnym, nawet krajowym, np. metropolie? Kwestia ta wywołuje wiele kontrowersji, gdyż wiąże się nie tylko ze stereotypami myślenia zakorzenionego jeszcze w latach 90., gdy politykę rozwoju regionu kojarzono głównie z działaniami wyrównawczymi, korygującymi zbyt duże różnice terytorialne w poziomach rozwoju (popularne wówczas stwierdzenie, że „duże miasta i tak sobie poradzą”), ale też z obserwacją trendów. Duże miasta oddziałują poza granice województw, budują silne powiązania sieciowe (transportowe, biznesowe, naukowe, kulturalne) z innymi metropoliami. Kształtujące się współcześnie relacje między metropolią a otaczającym ją obszarem

są coraz bardziej asymetryczne. Podczas gdy metropolie mogą się rozwijać w miarę niezależnie od silnych związków ze swoim bezpośrednim zapleczem, trudno wyobrazić sobie rozwój silnego regionu bez dobrych relacji z jego rdzeniem, motorem rozwoju regionu. Duże miasta są również naturalnym adresatem Krajowej Polityki Miejskiej 2030 i wielkim beneficjentem funduszy dystrybuowanych z poziomu rządowego³. W interesie każdego regionu jest jednak z pewnością nie tylko wzmacnianie powiązań między stolicą województwa a jej otoczeniem, ale także wzmacnianie funkcji metropolitalnych. Buduje to bowiem konkurencyjność gospodarczą, społeczną, inwestycyjną i wizerunkową całego regionu. Można więc zgodzić się z takim podejściem, że regionalna polityka miejska – jako część jednolitej polityki rozwoju regionu – obejmuje wszystkie miasta, niezależnie od ich rangi, oraz powiązane z nimi obszary funkcjonalne.



Skuteczne prowadzenie regionalnej polityki miejskiej wymaga szczególnie wysokich umiejętności w zakresie zarządzania oraz wykształcenia w administracji publicznej kultury współpracy.

Regionalna polityka miejska niekoniecznie musi zostać zdefiniowana w dedykowanym jej dokumencie strategicznym. Brak odrębnego dokumentu nie oznacza, że polityka taka w danym województwie nie istnieje. Polityka ta, choć często nie nazywana tak wprost, jest jednak obecna w polityce rozwoju województw, w prowadzonych pracach analitycznych, diagnostycznych oraz dokumentach programowych. Elementem koordynacji mogą być strategie rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego, programy regionalne, programy rozwoju, sektorowe itp.

Polityka miejska jest prowadzona w różnych skalach przestrzennych: europejskiej, krajowej, regionalnej oraz w wymiarze lokalnym, czyli w przestrzeni konkretnego miasta lub miejskiego obszaru funkcjonalnego. Z założenia jest to jednak interwencja publiczna z poziomu wyższego rzędu, dlatego bardzo ważną kwestią jest to, aby opierała się ona na zasadzie subsydiarności. Każde miasto realizuje własną agendę działań bieżących i długofalowych, których celem jest rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny, a uzasadnieniem regionalnej polityki miejskiej nie może być wyręczanie miast w prowadzeniu ich własnych, lokalnych polityk. Oznacza to, że – co do zasady – interwencje powinny być kierowane do tych miast i ich obszarów funkcjonalnych, gdzie rozwój w oparciu o zasoby i kapitał endogeniczny jest niewystarczający. Zatem, zaangażowanie regionalne nie tylko powinno być uzgadniane z miastami (np. w formie kontraktów wojewódzkich), ale też ograniczać się do tematyki o charakterze kryzysowym, strukturalnym czy o wymiarze ponadlokalnym, z którą miasta same nie dadzą sobie rady. Podsumowując, polityka regionu powinna być komplementarna, a nie konkurencyjna wobec polityk prowadzonych przez władze miast.



Uzasadnieniem regionalnej polityki miejskiej nie może być wyręczanie miast w prowadzeniu ich własnych, lokalnych polityk.

Powyższe nie stoi w sprzeczności z tezą, że regionalna interwencja wobec miast może i powinna być oparta o zasadę warunkowości. Oznacza to uzależnienie wsparcia w ramach polityki od efektów jej realizacji. Podejście takie skutkuje najczęściej zwiększeniem efektywności interwencji poprzez wprowadzenie mechanizmu konkurencji w dostępie do środków publicznych. Przyznawanie funduszy w ramach polityki

³ Chociaż nigdy dotąd nie powstał krajowy program dedykowany wyłącznie dużym miastom.

miejskiej powinno być zatem uzależnione od osiągnięcia przez jej beneficjentów zadeklarowanych i wspólnie określonych wskaźników (rzeczowych, rezultatu, oddziaływania) lub od deklaracji realizacji konkretnych projektów i działań, ważnych z perspektywy samorządu województwa.



Polityka regionu powinna być komplementarna, a nie konkurencyjna wobec polityk prowadzonych przez władze miast.

Nie należy się dziwić, że w pierwszej edycji strategii rozwoju województw (nazywanych czasami „deklaracjami niepodległości regionów”), przyjmowanych przez sejmiki około 2000 roku, tematyka miast, podobnie jak i innych obszarów funkcjonalnych, nie znalazła uznania. Ówczesne strategie koncentrowały się bardziej na integracji, budowaniu regionalnej tożsamości i odrębności nowo powstałych struktur samorządowych, czasami zszywanych z fragmentów nawet kilku starych województw, a nie na dekompozycji przestrzeni, identyfikacji obszarów problemowych itp. Wyjątek dotyczył m.in. województw podkarpackiego i śląskiego, gdzie już wówczas wyodrębniono subregiony.

Faktem jest także, że w „pierwszej fali” polityk dedykowanych problematyce bardziej szczegółowej, branżowej, a więc w czasie dwóch pierwszych kadencji samorządowych, zostały wypracowane takie regionalne polityki, jak: innowacji, transportu, rozwoju wsi i rolnictwa czy wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, lecz nie polityki regionów wobec miast.

Zmiana nastąpiła poprzez impuls europejski w latach 2007-2013, w postaci miejskiego wymiaru europejskiej polityki spójności, w tym opracowania i promocji instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Został również zainicjowany proces wyodrębniania się polityki wobec miast z ogólnej polityki rozwoju regionu. Wsparciem służyły dokumenty rządowe, takie jak Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, silnie promujące podejście terytorialne. Pionierem nowego podejścia było Małopolskie⁴, gdzie opracowano dokument *Polityka miejska województwa małopolskiego* (2013). Były to ramy koncepcyjne prowadzenia takiej polityki, obejmujące delimitację obszarów funkcjonalnych, zdefiniowanie wyzwań oraz rekomendacje. Kolejno powstawały: *Koncepcja zrównoważonej polityki miejskiej województwa pomorskiego* (2013), *Regionalna polityka miejska województwa lubelskiego* (2017) oraz *Regionalna polityka miejska województwa śląskiego* (2021). Można w tych dokumentach znaleźć wiele wspólnych elementów, jak np. identyfikacja wyzwań, planowane typy interwencji wobec miast według ich funkcji, instrumenty wsparcia czy systemy monitoringu.

Obecnie ma miejsce proces wyodrębniania się polityki miejskiej regionów z ogólnej polityki regionalnej. Wspierają go inspiracje płynące z aktualnych dokumentów strategicznych, jak chociażby Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030) czy Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Oczekiwana jest również Strategia Rozwoju Kraju 2050.

Uważam, iż zdecydowanie można bronić tezy, że znaczenie regionalnej polityki miejskiej będzie systematycznie rosnąć, gdyż:

1. doskonale wpisuje się w silnie rozwinięty w Polsce trend terytorializacji polityki rozwoju,
2. może stanowić dobrą odpowiedź na wiele wyzwań, wobec których stoją polskie regiony,
3. jest dobra dla miast, których rola również nieprzerwanie wzrasta,
4. wzmacniając powiązania funkcjonalne, zwiększa podmiotowość samorządu województwa w systemie władzy publicznej w Polsce.

⁴ Pisali o tym tacy autorzy, jak m.in. F. Kuźnik, G. Kaczmarek i A. Porawski.

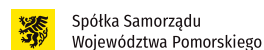
O autorze

Jacek Woźniak – ekspert w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego, doradca Związku Miast Polskich. Dyrektor i z-ca dyrektora departamentów odpowiedzialnych za politykę rozwoju w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, Małopolskiego i Urzędzie Miasta Krakowa (1999–2018). Współautor Strategii Województwa Podkarpackiego do 2010, Województwa Małopolskiego do 2020, Strategii Krakowa do 2030, Strategii Małopolska-Śląsk. Koordynował i uczestniczył w opracowaniu, negocjacjach i wdrażaniu Regionalnych Programów Operacyjnych finansowanych z funduszy UE. Autor koncepcji Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych wprowadzonych do KSRR 2020. Wraz z prof. A. Kuklińskim, twórca cyklu „Konferencje Krakowskie”. Członek Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów oraz Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN – Zespół Problemowy.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

