

Tomasz Kaczmarek

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
tomkac@amu.edu.pl*

Krajowa polityka miejska i jej implementacja na poziomie regionu

Zarys treści: W połowie 2013 r. ukazał się dokument pt. „Założenia krajowej polityki miejskiej”, który określa rolę państwa w procesie rozwoju miast. W niniejszym artykule przedstawiono istotę polityki miejskiej w odniesieniu do poziomu krajowego i jej implementację na poziomie regionalnym. Województwo uznaje się za kluczowy poziom integracji wszystkich polityk terytorialnych w zakresie rozwoju miast: europejskiej, krajowej, regionalnej i lokalnej.

Słowa kluczowe: polskie miasta, krajowa polityka miejska, regionalna polityka miejska, zintegrowane inwestycje terytorialne

Wprowadzenie

Zagadnienie polityki miejskiej czy szerzej – rozwoju miast, jest coraz częściej uznawane za kluczowe dla kształtowania polityki rozwoju regionalnego. Miasta nie tylko stanowią miejsca pracy i koncentracji aktywności gospodarczej. Odgrywają bardzo ważną rolę ośrodków usługowych na rzecz otaczających je obszarów. Każda z funkcji centralnych miast generuje sieć powiązań społecznych i gospodarczych o zasięgu lokalnym bądź subregionalnym, a w przypadku miast największych także regionalnym i ponadregionalnym. Jak zauważa Sepioł (2013), miasta stały się ważnym graczem na scenie krajowej. To one sięgają po znaczące środki z programów strukturalnych, rywalizują o fundusze unijne i krajowe.

Choć w miastach notuje się na ogół szybsze tempo wzrostu w porównaniu z obszarami wiejskimi, również na tych terenach ogniskują się poważne problemy demograficzne, gospodarcze i społeczne. Endogeniczny rozwój miasta, w oparciu o zasoby, kapitał i czynniki wewnętrzne, nie jest często wystarczający. Szczególnie w sytuacjach kryzysowych oraz w odniesieniu do problemów ponadlokalnych istotna jest współpraca międzyterytorialna oraz zewnętrzne wsparcie procesów rozwojowych z poziomu regionalnego, krajowego i europejskiego.

Nie ulega zatem wątpliwości, że dla zrównoważonego rozwoju państw i regionów potrzebna jest odpowiednia polityka wobec miast. Problem ten jest przedmiotem ożywionej debaty na forum europejskim, czego efektem było m.in. przyjęcie w 2007 r. „Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich”. Problematyka rozwoju miast, szczególnie w odniesieniu do rynku pracy, konkurencyjności, transportu i ekologii, została ujęta w strategii Europa 2020. Miasta będą bardzo ważnym elementem w przyszłej polityce spójności. W perspektywie finansowej 2014–2020 przewidziano po raz pierwszy zastosowanie w tak szerokim zakresie specjalnych instrumentów na rzecz ich rozwoju.

Rozwój miast stał się istotnym elementem polityki rozwoju Polski w perspektywie średnio- i długookresowej. Problematyka ta została ujęta przede wszystkim w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 – regiony, miasta, obszary wiejskie oraz w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”. Wzmocnienie wymiaru miejskiego polityki przestrzennej i regionalnej ma nastąpić w specjalnym dokumencie „Krajowa Polityka Miejska”, której założenia rząd przyjął w połowie 2013 r. w postaci dokumentu „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej”¹.

Problematyka miejska jest od dawna elementem polityki terytorialnej (intra-regionalnej) województwa, której celem jest wsparcie poszczególnych kategorii obszarów, w tym miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. W związku z zapowiedzią „Krajowej Polityki Miejskiej”, przed samorządami województw stoi obecnie wyzwanie wypracowania założeń własnej polityki miejskiej – czyli stymulowania rozwoju każdej z kategorii funkcjonalnych miast, w tym ośrodków stołecznych (wojewódzkich), regionalnych, subregionalnych (powiatowych) oraz lokalnych, stosownie do ich roli w sieci osadniczej województwa.

W prezentowanym artykule, odwołując się do europejskich i krajowych dokumentów strategicznych, przedstawiono zagadnienie polityki ukierunkowanej terytorialnie na miasta, określanej jako polityka miejska. Jego celem jest określenie głównych relacji między poziomem krajowym i regionalnym polityki miejskiej w oparciu o treść Założeń Krajowej Polityki Miejskiej. W pierwszej części artykułu omówiono pojęcie i główne cechy polityki miejskiej w wymiarze krajowym i regionalnym, w kolejnej główne instrumenty polityki miejskiej, a następnie wybrane strategie regionalne województw i formułowane na ich podstawie założenia polityk miejskich. W zakończeniu podkreślono znaczenie tworzenia założeń polityki miejskiej także w odniesieniu do poziomu regionalnego.

Artykuł jest przyczynkiem do dyskusji na temat polityki miejskiej prowadzonej z poziomu krajowego i regionalnego. Obie te polityki są przedmiotem szerszej debaty, która nabierała znaczenia po przyjęciu przez Radę Ministrów 16 lipca 2013 r. dokumentu programowego „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r.”²

¹ W chwili oddania artykułu do druku w marcu 2014 r. ukazał się projekt dokumentu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju „Krajowa Polityka Miejska”, przedłożonego do społecznych konsultacji.

² Od momentu zaprezentowania przez rząd „Założeń Krajowej Polityki Miejskiej” odbyło się kilka znaczących konferencji poświęconych tej problematyce, zarówno ogólnopolskich: „Rola miast w polityce rozwoju” (Warszawa, MRR, maj 2012 r.), „Polityka miejska – wyzwania, doświadcze-

Przesłanki polityki miejskiej w Polsce

Miasta odgrywają kluczową rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym każdego rozwiniętego kraju. W porównaniu z obszarami wiejskimi oferują większy rynek pracy, szerszą paletę i wyższy standard usług, są źródłem tożsamości dzięki swojemu dziedzictwu kulturowemu. W miastach mieszka około 70% mieszkańców Europy i blisko 60% mieszkańców Polski, a biorąc pod uwagę także strefy podmiejskie, wartości te są o kilka punktów procentowych wyższe. W miastach i ich obszarach funkcjonalnych wytwarza się ponad 80% europejskiego PKB.

Na pilną potrzebę sformułowania krajowej polityki miejskiej zwracali uwagę już w 2005 r. autorzy raportu „Teoretyczne i empiryczne przesłanki do założeń polityki rządu wobec miast”. Podkreślali w nim z jednej strony zapóźnienia cywilizacyjne polskich miast, a z drugiej coraz większy wpływ czynników zewnętrznych, takich jak globalizacja, na ich rozwój. W raporcie stwierdzono, że rozwiązywanie problemów miast przekracza możliwości samych tylko władz lokalnych i ich rozwój staje się przedmiotem zainteresowania na wszystkich poziomach zarządzania w wielu krajach europejskich. Do krajów, których rządy wyraźnie artykułują politykę miejską, zaliczono: Wielką Brytanię, Holandię i Belgię. Coraz większy nacisk na problematykę miejską obserwowano w dokumentach rządowych takich krajów, jak: Niemcy, Finlandia, Szwecja, Dania czy Włochy i Portugalia. Zdaniem autorów raportu opracowanie założeń krajowej polityki miejskiej powinno być poprzedzone solidną diagnozą stanu polskich miast, w tym oceną ich konkurencyjności w europejskiej sieci osadniczej, identyfikacją potencjałów i barier rozwojowych, analizą sieci współpracy oraz zgodności polityk lokalnych z politykami krajowymi i regionalnymi (zob. Teoretyczne... 2005).

Wyżej wymienione postulaty badawcze zostały już w znacznym stopniu zrealizowane. Zestaw podstawowych problemów związanych z rozwojem polskich miast jest obecnie stosunkowo dobrze rozpoznany. Wymieniają je m.in. dwie obszerne ekspertyzy dotyczące stanu polskich miast: raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (2010) oraz „Przegląd polityki miejskiej OECD. Polska” (2011).

W raporcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (2010) zwraca się uwagę na zasadnicze problemy rozwojowe polskich miast, jakimi są:

- niska pozycja konkurencyjna polskich metropolii w skali europejskiej,
- niewystarczające powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi miastami,
- niewystarczające wykorzystanie potencjałów najważniejszych ośrodków miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju kraju,
- utrata dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych niektórych obszarów miejskich (całych miast lub ich dzielnic),

nia, inspiracje” (Warszawa, Euroreg, czerwiec 2013 r.), „Polityka miejska a przyszłość planowania przestrzennego” (Warszawa, MRR, TUP, październik 2013 r.), jak i regionalnych: „Determinanty rozwoju miast w kontekście polityki miejskiej po roku 2013 r.” (Katowice, kwiecień 2013 r.) czy „Regionalna polityka miejska – przykład Małopolski” (Kraków, listopad 2013 r.).

- zagrożenie trwałości i ciągłości przestrzennej sieci osadniczej w skali całej Polski w wyniku koncentracji osadnictwa, procesów metropolizacyjnych oraz procesów depopulacji,
- trwanie niekorzystnych, w warunkach gospodarki rynkowej, elementów dziedzictwa historycznego w strukturach społecznych, organizacyjnych, przestrzennych i gospodarczych miast,
- postępujący proces suburbanizacji i żywiołowego rozlewania się zabudowy miejskiej,
- deficyty w zasobach mieszkaniowych,
- starzenie się społeczeństwa miejskiego oraz obniżenie dynamiki rozwoju ludnościowego miast,
- silne zróżnicowanie warunków i jakości życia w miastach,
- konieczność zachowania walorów oraz poprawy stanu środowiska na obszarach zurbanizowanych.

Na bazie ww. ekspertyzy do najważniejszych wyzwań dla Polski w zakresie rozwoju miast i procesów urbanizacji w perspektywie 2020 r. dokument „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej” (2013) zalicza:

1. Wykorzystanie potencjału głównych ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz zdynamizowania rozwoju kraju, w tym poprawę ich międzynarodowej pozycji konkurencyjnej, wzmocnienie powiązań funkcjonalnych, promowanie współpracy miast i budowanie ich komplementarności funkcjonalnej.
2. Wykorzystanie potencjału miast w procesach rozwoju regionalnego na obszarach problemowych o znaczeniu krajowym oraz usuwanie barier rozwojowych.
3. Poprawę ładu przestrzennego na obszarach miejskich i powstrzymanie żywiołowej suburbanizacji.
4. Przeciwdziałanie degradacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszarów zurbanizowanych, zarówno w skali całych miast, jak i w mniejszych skalach przestrzennych (rewitalizacja i restrukturyzacja).
5. Poprawę jakości zarządzania i współpracy na obszarach miejskich, w tym na obszarach funkcjonalnych miast, oraz poprawę systemu finansowania i uwarunkowań prawnych rozwoju ośrodków miejskich.
6. Poprawę infrastruktury transportowej, w tym tworzenie zintegrowanych systemów transportu zbiorowego.
7. Stały monitoring zjawisk społeczno-przestrzennych na obszarach miejskich, również na poziomach agregacji przestrzennej poniżej NTS-5.
8. Wyzwania horyzontalne w specyficzny sposób ujawniające się w miastach: skutki zmian demograficznych, zmian klimatycznych, poprawa efektywności energetycznej, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło, chłód oraz optymalizacja zarządzania zasobami i surowcami (w tym odpadami), zarządzanie kryzysowe.

Jak widać z powyższego zestawienia, wyzwania związane z rozwojem miast obejmują różnorodne dziedziny: od konkurencyjności ich gospodarek, przez problemy demograficzne i społeczne oraz zagadnienia zagospodarowania i planowa-

nia przestrzennego, po kwestie zarządzania i współpracy terytorialnej. Powyższa diagnoza, aczkolwiek trafna, nie prowadzi wprost do wskazania priorytetowych działań państwa w odniesieniu do rozwiązywania problemów miejskich.

W 2011 r. eksperci Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przygotowali na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego raport, którego celem był przegląd działań istotnych dla prowadzenia krajowej polityki miejskiej w Polsce (OECD Urban Policy Reviews 2011)³. Przegląd polegał na analizie wpływu bezpośredniego i pośredniego polityk rządu, oddziałujących na rozwój obszarów miejskich w wymiarach ekonomicznym, społecznym i przestrzennym, a także kwestii związanych z zarządzaniem rozwojem miast. Eksperti OECD odwiedzali polskie miasta, analizując lokalne polityki rozwoju, w tym polityki związane z integracją zarządzania na obszarach wielkomiejskich. Przegląd OECD był niezależną opinią ekspercką na temat dotychczasowych działań władz publicznych w stosunku do miast, a wnioski zostały wykorzystane w pracach nad dokumentem „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej” (2013).

W raporcie wyraźnie wskazuje się na słabo wykształcone mechanizmy współzarządzania w funkcjonalnych obszarach miejskich, w tym także metropolitalnych. Akcentując nasilające się problemy ekologiczne, infrastrukturalne, transportowe, mieszkaniowe i społeczne będące efektem m.in. dynamicznej suburbanizacji, wskazuje się na potrzebę wypracowywania skoordynowanych planów rozwoju i strategii miejskich. Jak zauważa się w raporcie, konieczne jest skoncentrowanie się na wdrażaniu długoterminowych strategicznych wizji rozwoju miast i regionów, które poprawią planowanie międzygminne i usprawnią świadczenie usług w ramach jednego miejskiego obszaru funkcjonalnego i zagwarantują zintegrowane planowanie miejskie we wszystkich sektorach.

Według autorów raportu OECD, nawet w przypadku udanych wspólnych działań oddolnych na obszarach aglomeracji, konieczne jest wypracowanie w Polsce prawnych i finansowych platform współpracy międzygminnej, dzięki którym miasta i gminy mogłyby angażować się we wspólne rozwiązywanie problemów rozwoju gospodarczego, mieszkalnictwa czy zagospodarowania przestrzennego. W raporcie eksperci OECD zwrócili uwagę na wielość dokumentów strategicznych w Polsce i jednocześnie na słabą ich implementację (zob. R. 2 raportu: *National policies for urban development in Poland*). Wśród rekomendacji pojawił się postulat wykorzystania formuły *governance*⁴ w zakresie wdrażania krajowej polityki miejskiej (R. 3: *Adapting governance for a national urban policy agenda*) i stworzenia

³ Przegląd... (2011). Raport został opracowany przez Dyрекcyję ds. Zarządzania Publicznego i Rozwoju Terytorialnego Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. W 2010 r. eksperci OECD złożyli wizyty w 8 polskich miastach, m.in. Warszawie, Lublinie, Katowicach, Poznaniu i Gdańsku. W spotkaniach o bardzo roboczym charakterze brali udział przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych oraz środowiska naukowego.

⁴ *Public governance* to forma zarządzania publicznego złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych poziomów (*multilevel governance*) oraz sektorów (*multi-sector governance*) (m.in. Izdebski 2009).

podstaw do intensyfikacji samorządowej współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (*urban functional areas*).

Zestaw podstawowych wyzwań, przed którymi stoi polityka miejska w Polsce, jest więc dobrze rozpoznany. Bardziej skomplikowane jest zagadnienie określenia priorytetowych celów działań zarówno w skali kraju, jak i regionu. Jak zauważa Sagan (2013), określenie nadrzędności wybranych obszarów interwencji publicznej jest zadaniem trudnym i może być kontestowane przez różne podmioty i środowiska, które mają własną hierarchię potrzeb. Określenie celów polityki miejskiej oraz ich hierarchizacja jest podstawowym zadaniem władz krajowych i samorządu terytorialnego, w szczególności regionalnego. Wobec ograniczonych instrumentów politycznych oraz środków inwestycyjnych jedynie właściwe ustalenie priorytetów daje gwarancję efektywności prowadzonej polityki.

Pojęcie polityki miejskiej

Obecnie w polskim systemie prawnym, a także w obowiązujących dokumentach strategicznych, krajowych i regionalnych, nie ma jednej spójnej definicji polityki miejskiej. Brakuje także precyzyjnego zdefiniowania wielu pojęć odnoszących się do zagadnień związanych z prowadzeniem tej polityki. Ważne jest zatem dokładne wyjaśnienie, czym jest polityka miejska, oraz zdefiniowanie pojęć z nią związanych.

Politykę miejską można rozpatrywać w wąskim, instrumentalnym kontekście oraz szerzej jako proces o charakterze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. W pierwszym ujęciu podkreśla się przede wszystkim podmiot, zakres, cele i instrumenty polityki miejskiej, jako sposobu interwencji publicznej, w sferze rozwiązywania problemów wynikających z funkcjonowania i rozwoju miast. W drugim ujęciu, procesowym, przez politykę miejską należy rozumieć ciąg ukierunkowanych działań inicjujących, stymulujących i ożywiających, prowadzący do zmian w strukturze funkcjonalnej i przestrzennej miast⁵.

Zgodnie z przyjętym nowym paradygmatem polityki regionalnej opisanym w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020”, zagadnienia dotyczące obszarów miejskich są rozpatrywane w szerszym kontekście polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie. Definicja polityki miejskiej musi więc uwzględniać szerszy kontekst sytuacji obszarów miejskich (ich rolę i znaczenie dla procesów rozwojowych), specyfikę odróżniającą je od obszarów „niemiejskich” oraz wskazywać na cele i instrumenty charakterystyczne dla interwencji w tego typu obszarach. Obok zdefiniowania polityki miejskiej ważne jest ukazanie jej specyfiki w wymiarze krajowym i regionalnym

Istotnym aspektem polityki miejskiej jest jej terytorialny charakter. Jak uważa Sagan (2013), polityka miejska dotyczy problemów społeczno-gospodar-

⁵ W tym ujęciu podmiotem polityki miejskiej jest nie tylko władza publiczna (rząd, szczególnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, samorządy terytorialne), ale także podmioty semipubliczne (np. koleje państwowe, wyższe uczelnie) oraz komercyjne: banki, deweloperzy, duże przedsiębiorstwa.

czych obszarów zurbanizowanych. Ta cecha odróżnia ją od szeregu innych polityk o charakterze branżowym (np. polityki edukacyjnej, mieszkaniowej, inwestycyjnej, demograficznej itd.), która odnosi się najczęściej do całej przestrzeni, zarówno miejskiej, jak i wiejskiej.

Terytorialny wymiar polityki miejskiej sprawia, że jest ona prowadzona w różnych skalach przestrzennych: europejskiej, krajowej, regionalnej oraz w wymiarze lokalnym, czyli w przestrzeni konkretnego miasta lub miejskiego obszaru funkcjonalnego. „Kaskadowość” polityki miejskiej powinna być efektem realizacji zasady subsydiarności, kluczowej w odniesieniu do funkcjonowania administracji publicznej. Polityki miejskie na różnych szczeblach organizacji terytorialnej powinny mieć charakter komplementarny, a nie konkurencyjny (por. Noworól i in. 2013). Należy jednak zauważyć, że świadomość niektórych polityk jest szczególnie na poziomie lokalnym bardzo niska, m.in. w zakresie ograniczania żywiłowej suburbanizacji, wprowadzania rozwiązań niskoemisyjnych, rewitalizacji zdegradowanych terenów czy integracji zarządzania usługami publicznymi na obszarach funkcjonalnych. W określonych tematycznie dziedzinach władze krajowe powinny inicjować działania w interesie publicznym, nawet jeśli nie służą one realizacji partykularnych interesów samorządów lokalnych.

Krajowa polityka miejska

Dokument „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej” (ZKPM) z 2013 r. wprowadza następującą definicję krajowej polityki miejskiej: „Krajowa polityka miejska jest celowym, ukierunkowanym terytorialnie działaniem państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystania ich potencjałów w procesach rozwoju kraju. Jest programowana na poziomie krajowym i realizowana poprzez tworzenie optymalnych warunków rozwoju miast oraz poprzez działania inwestycyjne podmiotów publicznych i niepublicznych”.

Realizatorem krajowej polityki miejskiej według tego dokumentu jest przede wszystkim rząd i współuczestniczące jednostki samorządu terytorialnego: województwa, powiaty, miasta na prawach powiatu, gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz wchodzące w skład obszarów funkcjonalnych miast gminy wiejskie. Ważnym wykonawcą polityki miejskiej powinny stać się także podmioty reprezentujące obszary funkcjonalne miast (w przypadku powołania ich do życia), szczególnie wzmocnione prawnie i instytucjonalnie związki samorządów terytorialnych wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych.

Realizacja krajowej polityki miejskiej powinna być rozumiana szeroko – nie tylko jako działania rządu wobec miast – ale też jako działania samorządów terytorialnych oraz różnych instytucji publicznych i przedsiębiorstw dla wykonania istotnych z perspektywy krajowej celów i zadań. Tak rozumiana krajowa polityka miejska jest formułowana przez rząd w partnerstwie z ww. interesariuszami. Poszczególne jednostki mające różne zadania i instrumenty tworzą tym samym wielopoziomowy system zarządzania procesami rozwoju obszarów miejskich. Wydaje się, że z perspektywy krajowej kluczowym adresatem są najważniejsze w kraju ośrodki miejskie – metropolie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi.

Regionalna polityka miejska

O ile polityka miejska na szczeblu krajowym została pojęciowo określona w dokumencie rządowym, o tyle jej realizacja na poziomie regionalnym nie ma jasno sprecyzowanej definicji. Jak zauważa Ziobrowski (2013), problem polityki władz regionalnych wobec miast jest w Polsce stosunkowo nowym zagadnieniem. Regionalna polityka miejska jest częścią krajowej polityki miejskiej. Polityka miejska jest elementem szerszej polityki terytorialnej województwa i jej celem jest określenie zakresu wsparcia wobec poszczególnych kategorii obszarów, w tym miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Otwarte pozostaje pytanie, czy adresatem miejskiej polityki powinny być kluczowe miasta kraju – metropolie, wspierane przede wszystkim z poziomu krajowego, a nawet europejskiego.

Generalnie rzecz ujmując, polityka miejska w wymiarze regionalnym dotyczy sieci osadniczej konkretnego regionu, co w polskim systemie administracji publicznej oznacza domknięcie w granicach administracyjnych województwa. Tezę o wojewódzkim charakterze polityki regionalnej potwierdza ustalenie „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020”, że realizatorem tej polityki jest samorząd województwa. Samorządowa władza regionalna poprzez swoje organy: sejmik województwa i zarząd województwa oraz aparat administracyjny, jakim jest urząd marszałkowski, odpowiedzialna jest za zrównoważony rozwój województwa i poprawę jakości życia jego mieszkańców.

Definicja regionalnej polityki miejskiej powinna opierać się na założeniu, że politykę na danym obszarze prowadzi podmiot, który do tego obszaru ma stosunek władzy. W ten sposób Noworól i in. (2013, s. 27) definiują regionalną politykę miejską jako „zespół ukierunkowanych działań mających na celu zrównoważony rozwój terytorialny i funkcjonalny regionalnej miejskiej sieci osadniczej”. Polityka ta obejmuje działania samorządu wojewódzkiego i jego zdolność do mobilizowania pozostałych członków wspólnoty regionalnej do wysiłku na rzecz rozwoju miast i obszarów zurbanizowanych. Za regionalną politykę miejską odpowiedzialne są władze samorządowe, ale w szerszym ujęciu obejmuje ona działalność różnych podmiotów publicznych, a także niepublicznych zmierzających do osiągnięcia celów strategicznych w odniesieniu do miast. Jak dotąd wydaje się, że partnerstwo podmiotów publicznych i niepublicznych na poziomie regionalnym nie jest dostatecznie wykorzystywane, a rozdział polityk władz publicznych od polityk inwestorów, przedsiębiorców, a nawet podmiotów quasi-publicznych, takich jak np. uczelnie wyższe czy porty lotnicze, jest wciąż duży.

Polityka miejska stanowi niewątpliwie element polityki regionalnej, której rozumienie powinno zmieniać się w istotny sposób w następnych latach. Polega ona na odejściu od intraregionalnej polityki wyrównawczej do polityki nastawionej na rozwój przez pobudzanie potencjałów endogenicznych i tworzenie trwałych, regionalnych zdolności konkurencyjnych (*op. cit.*). Jak z powyższego wynika, celem regionalnej polityki miejskiej nie może być wyłączenie miast w realizacji ich lokalnej polityki, ale podtrzymywanie i budowanie nowych wartości rozwojowych o szerszym niż lokalny zasięgu oddziaływania. Komplementarność, a nie

konkurencyjność polityki regionalnej w stosunku do lokalnych polityk miejskich prowadzonych w województwie gwarantuje jej efektywność.

Cel i zakres polityki miejskiej

Polityka miejska, jak już wspomniano, może być realizowana na różnych poziomach, a jej podmiotem w zależności od skali jest miejska sieć osadnicza (miasta i ich obszary funkcjonalne) zarówno krajowa, jak i regionalna. W tabeli 1 przedstawiono podstawowe cechy polityk miejskich – w wymiarze krajowym oraz regionalnym.

16 lipca 2013 r. rząd przyjął projekt „Założeń Krajowej Polityki Miejskiej” przedłożony przez ministra rozwoju regionalnego. Oznacza to rozpoczęcie prac nad dokumentem docelowym, w którym zostaną określone kierunki działań na rzecz rozwoju polskich miast oraz źródła ich finansowania. Krajowa polityka miejska (KPM) będzie realizowana w latach 2014–2020.

Tabela 1. Cechy polityki miejskiej w wymiarze krajowym i regionalnym

Cechy polityki miejskiej	Krajowa polityka miejska	Regionalna polityka miejska
Zasięg	Cały kraj	Region (województwo)
Przedmiot	System osadniczy kraju	System osadniczy regionu
Dokument	Krajowa polityka miejska	Polityka miejska województwa względnie element polityki terytorialnej województwa
Odniesienie działań rozwojowych wobec miast	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 Umowa Partnerstwa – założenia funduszy europejskich na lata 2014–2020	Strategie rozwoju województwa, plany zagospodarowania przestrzennego województwa, kontrakt terytorialny, regionalne programy operacyjne
Cel strategiczny	Wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców	Wzmocnienie znaczenia miast i ich obszarów funkcjonalnych jako kluczowego warunku rozwoju gospodarczego, wzrostu spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej oraz poprawy jakości życia mieszkańców regionu
Zasady	Zasada integralności, zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego, zasada wielopoziomowego zarządzania	Zasada integralności: zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego, zasada wielopoziomowego zarządzania, zasada warunkowości
Instrumenty	Planistyczne, instytucjonalne, prawne, wdrożeniowe	Planistyczne, instytucjonalne (organizacyjne), wdrożeniowe
Monitoring	Krajowe obserwatorium terytorialne	Regionalne obserwatoria terytorialne

Źródło: opracowanie własne.

Strategicznym celem KPM jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Cel ten dotyczy wszystkich miast – zarówno ośrodków wojewódzkich, regionalnych, subregionalnych, jak i lokalnych. Wszystkie miasta mają być dobrym miejscem do życia, z dostępem do wysokiej jakości usług m.in. z zakresu ochrony zdrowia, edukacji, transportu, kultury i administracji publicznej.

Do 2020 r. proponuje się następujące cele krajowej polityki miejskiej:

1. Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (wg KPZK za główne ośrodki uważa się przede wszystkim stolice wojewódzkie).
2. Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, w tym niektórych obszarów wiejskich⁶, przez ich wzmacnianie i przeciwdziałanie upadkowi.
3. Odbudowa zdolności do rozwoju przez rewitalizację obszarów miejskich zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie.
4. Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (wyludnianiu się centrów miast i rozwojowi strefy podmiejskiej).
5. Stworzenie warunków do skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym szczególnie metropolitalnych.

Krajowa polityka miejska realizowana jest w odniesieniu do miast i obszarów zurbanizowanych rozumianych w ujęciu funkcjonalnym. Miejski obszar funkcjonalny, zgodnie z KPZK 2030, definiowany jest jako układ osadniczy, ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski i powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną.

Krajowa polityka miejska odnosi się do wszystkich typów miejskich obszarów funkcjonalnych. Zgodnie z klasyfikacją KPZK 2030 obejmują one:

- ośrodki wojewódzkie (w tym ośrodki metropolitalne),
- ośrodki regionalne,
- ośrodki subregionalne,
- ośrodki lokalne.

Instrumenty oraz działania podejmowane wobec poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych zgodnie z zasadą terytorialnego, zintegrowanego podejścia są różnicowane tak, aby uwzględnić specyficzne ich potrzeby, a także potencjał rozwojowy. Krajowa polityka miejska realizowana jest za pomocą zestawu instrumentów planistycznych, instytucjonalnych oraz prawnych.

Przedmiotem polityki miejskiej regionu jest miejski system osadniczy województwa, rozumiany zarówno w ujęciu funkcjonalnym, jak i przestrzennym, tzn. jako sieć relacji i powiązań między jednostkami. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że regionalne układy osadnicze nie są ściśle domknięte, gdyż kryteria delimitacji polskich województw nie ograniczały się tylko do kwestii osadniczych, ale też kulturowych, historycznych czy przyrodniczych. Poza tym nawet najbardziej

⁶ W dokumencie nie wskazuje się, o jakie „niektóre obszary wiejskie” chodzi.

precyzyjne granice administracyjne ulegają „erozji” i ukształtowane przed laty podziały terytorialne (polskich województw od 1999 r.) nie w pełni odzwierciedlają aktualne układy powiązań społeczno-gospodarczych. Wiele lokalnych układów osadniczych, położonych przy granicach wojewódzkich, wchodzi w interakcje z układami sąsiednimi z innych województw (m.in. w zakresie rynków pracy, powiązań usługowych i gospodarczych).

Z kolei sieci relacji dużych miast wykraczają poza granice regionu. Miasta te, zwłaszcza o randze metropolitalnej, wykazują silne powiązania z innym metropoliami (pojęcie metropolii sieciowej) lub ośrodkami regionalnymi (m.in. powiązania transportowe, biznesowe, naukowe). Kształtujący się współcześnie nowy typ relacji między metropolią a otaczającym ją regionem, jak podkreślają badacze procesów metropolizacji, coraz bardziej traci na symetryczności (Castells 1998, Stoker 1998, Smętkowski 2009). Podczas gdy współczesne metropolie mogą się rozwijać w miarę niezależnie od silnych związków ze swoim bezpośrednim zapleczem, trudno wyobrazić sobie rozwój silnego regionu bez relacji z jego rdzeniem, uważanym za motor rozwoju regionalnego.

Kwestią do rozstrzygnięcia jest, czy przedmiotem regionalnej polityki miejskiej jest wspomaganie rozwoju dużych miast o ponadregionalnym znaczeniu, w odniesieniu do których realizowana jest krajowa polityka miejska. Z pewnością wsparcie to jest konieczne co najmniej w zakresie wzmocnienia więzi między stolicą/stolicami województwa a ich regionalnym otoczeniem, w tym relacji w granicach miejskiego/metropolitalnego obszaru funkcjonalnego. Wzmocnienie funkcji metropolitalnych, przedmiot polityki krajowej, leży także w interesie władz regionalnych, upatrujących w silnej metropolii środowisko gospodarcze, społeczne, technologiczne i instytucjonalne sprzyjające rozwojowi regionu. Niemożliwy lub bardzo trudny do osiągnięcia jest sukces regionu bez „lokomotywy” rozwoju, jaką stanowi silny, centralny obszar metropolitalny (Kaczmarek i in. 2012).

Regionalna polityka miejska obejmuje więc wszystkie miasta regionu, niezależnie od ich rangi oraz powiązane z nimi obszary funkcjonalne, znajdujące się w stałej interakcji społeczno-gospodarczej z obszarami typowo wiejskimi.

Zadaniem regionalnej polityki miejskiej jest także wpisanie jej strategicznych działań w ogólnokrajowy kontekst polityki miejskiej. Regiony, jak zauważa Sagan (2013), mają ważną rolę do odegrania w kwestii inicjowania, promowania i dążenia do wprowadzania prawnych i organizacyjnych zmian bądź usprawnień, podnoszących efektywność prowadzenia polityki miejskiej na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Podstawowe zasady prowadzenia polityki miejskiej

Programowanie i realizacja krajowej polityki miejskiej podlega określonym zasadom, które będą sprzyjać jej skuteczności i efektywności, zapewniając jednocześnie jej zintegrowany, terytorialny charakter. Do najważniejszych, konstytuujących unikatowość krajowej polityki miejskiej wśród innych polityk rozwojowych, dokument ZKPM zalicza:

- zasadę integralności: podporządkowania krajowej polityki miejskiej polityce rozwoju kraju,
- zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego,
- zasadę wielopoziomowego zarządzania.

Zasada integralności oznacza podporządkowanie krajowej polityki miejskiej polityce rozwoju kraju. Zapewnia to właściwe umiejscowienie jej w szerszym kontekście wyzwań i uwarunkowań rozwojowych oraz umożliwia wzmocnienie koordynacji przedsięwzięć na miejskich obszarach funkcjonalnych podejmowanych w ramach różnych polityk, programów rozwoju, programów operacyjnych realizowanych na poziomie krajowym. Regionalna polityka miejska jest integralnym elementem polityki rozwoju województwa, co oznacza, że jej cele, zadania i instrumenty są ściśle powiązane i podporządkowane celom, zasadom i instrumentom polityki rozwoju sformułowanym w strategiach regionalnych.

Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego w odniesieniu do krajowej polityki miejskiej oznacza, że polityka ta:

- zapewnia adekwatne do wyzwań ramy prawne, instytucjonalne,
- jest ukierunkowana na wykorzystanie wewnętrznego potencjału obszarów miejskich ponad podziałami administracyjnymi,
- pozwala na przeprowadzenie przedsięwzięć realizowanych na miejskich obszarach funkcjonalnych w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii, tak aby osiągnąć cele formułowane w odniesieniu do danego obszaru,
- pozwala na zróżnicowane wsparcie dla poszczególnych typów miejskich obszarów funkcjonalnych, uwzględniające ich charakterystyczne potrzeby, ich potencjał rozwojowy oraz ich rolę w procesach rozwoju regionu i kraju.

Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego oznacza zatem różnicowanie interwencji publicznej w odniesieniu do poszczególnych typów miast i ich obszarów funkcjonalnych. Wyodrębnienie układów przestrzenno-funkcjonalnych, niekoniecznie pokrywających się z granicami administracyjnymi powiatów i gmin, pozwoli na dostosowanie rodzaju i poziomu wsparcia do zidentyfikowanych barier i potencjałów poszczególnych terytoriów. Zintegrowane podejście terytorialne, polegające na integracji działań publicznych tak, aby służyły osiągnięciu celów określonych dla wybranych obszarów, sprzyjać będzie lepszemu uwzględnieniu terytorialnie zróżnicowanych uwarunkowań rozwojowych (potencjałów i problemów) w realizacji zintegrowanej, skoncentrowanej geograficznie i tematycznie interwencji publicznej.

Zasada wielopoziomowego zarządzania polega na ścisłej współpracy oraz koordynacji działań między rządem (i całą administracją rządową), samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym oraz poziomej współpracy jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Krajowa polityka miejska ma przyczyniać się do koordynacji pionowej działań prowadzonych przez rząd z politykami regionalnych i lokalnych samorządów terytorialnych w kontekście realizacji celów rozwojowych kraju. *Per analogiam* na poziomie regionalnym polityka miejska sprowadza się do koordynacji działań podejmowanych przez samorządy wojewódzkie względem

miast z politykami/działaniami rozwojowymi prowadzonymi przez samorządy miejskie (lokalne). Na poziomie lokalnym polityka miejska powinna przyczynić się natomiast do koordynacji programów i działań sektorowych prowadzonych przez poszczególne samorządy gminne i/lub powiatowe na swoich obszarach właściwości oraz na funkcjonalnych obszarach miejskich.

Zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania, polityka miejska stanowi ramy dla działań nie tylko podmiotów publicznych, ale również środowiska biznesu, instytucji lokalnych, organizacji pozarządowych, przedstawicieli mieszkańców, a więc wszystkich partnerów, których działania są istotne dla osiągnięcia jej celów.

W literaturze zwraca się też uwagę na inną zasadę: warunkowości, która wydaje się ważna z punktu widzenia ustalania priorytetów polityki miejskiej szczególnie na poziomie regionalnym. Zasada warunkowości, jak podkreślają Noworól i in. (2013), uzależnia wsparcie w ramach polityki miejskiej od efektów realizacji tej polityki. W krajowym systemie zarządzania rozwojem zasadę warunkowości wprowadzono w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020”. Zasada ta upatruje zwiększenia efektywności polityki regionalnej m.in. we wprowadzeniu mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych w oparciu o realizację założonych wskaźników rzeczowych. Analogicznie jak w wymiarze krajowym założyć należy, że i przyznawanie, i przekazywanie części środków finansowych w ramach polityki miejskiej uzależnione będzie od osiągnięcia przez jej beneficjentów określonych efektów rzeczowych lub od wdrażania określonych projektów. Podstawą warunkowego przekazywania środków będzie stopień osiągnięcia wartości wskaźników odnoszących się do celów głównych bądź szczegółowych programów lub projektów. Co warto jednak na marginesie zauważyć, w polityce regionalnej nie zawsze osiągnięcie efektów oddaje jej efektywność, często jest to jedynie rezultat sprostania wymogom „owskaźnikowania”.

Polityka miejska, w założeniu sprządzająca się do interwencji publicznej z poziomu wyższego rzędu, powinna opierać się w całej rozciągłości na znanej zasadzie subsydiarności, czyli kierowaniu wsparcia do tych miast i obszarów miejskich, gdzie endogeniczny rozwój w oparciu o zasoby, kapitał i czynniki wewnętrzne nie jest wystarczający. Każde miasto realizuje własną agendę działań bieżących i długofalowych, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy. W odniesieniu do problemów ponadlokalnych oraz w sytuacjach kryzysowych istotne jest jednak zewnętrzne wsparcie procesów rozwojowych z poziomu regionalnego, krajowego i europejskiego.

Instrumenty polityki miejskiej

W procesie zarządzania rozwojem można wyróżnić kilka istotnych funkcji, takich jak: planowanie, organizowanie, podejmowanie decyzji, delegowanie zadań, koordynację, monitorowanie i kontrolowanie. W ramach każdej z tych funkcji zarządzającej może wykorzystywać określone instrumenty służące do ich reali-

zacji. Poprzez instrumenty regionalnej polityki miejskiej należy rozumieć narzędzia wspierania rozwoju miast, zmierzające do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów (zob. Założenia systemu... 2009).

Jak zapisano w dokumencie „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej”, będzie ona realizowana za pomocą zestawu instrumentów planistycznych, instytucjonalnych prawnych i finansowych. Klasyfikację instrumentów polityki miejskiej oparto na idei zarządzania rozwojem opisanej w dokumencie rządowym „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” (2009). Dokument ten wyróżnia trzy podsystemy zarządzania rozwojem, wyszczególniając: podsystem programowania, podsystem instytucjonalny oraz podsystem wdrażania (w tym monitorowanie, ewaluacja i finansowanie polityki rozwoju)⁷. Również dla zarządzania rozwojem miast zastosowanie ma następujący podział narzędzi polityki miejskiej:

- instrumenty planowania rozwoju,
- instrumenty dotyczące organizowania procesu rozwoju, których kluczowym elementem jest stworzenie odpowiednich instytucji,
- instrumenty wdrażania polityki: prawne, finansowe kontroli i ewaluacji oraz uwzględniające tworzenie baz danych jako narzędzi monitoringu.

Instrumenty te nabierają innego znaczenia w skali krajowej i w skali regionalnej.

Instrumenty planistyczne polityki miejskiej obejmują systemy planowania stosowane na poziomie regionalnym i lokalnym. Istotnym elementem przedstawionego systemu planowania jest uwzględnienie planowania funkcjonalnego, poprzez które realizowane będą kluczowe elementy polityki miejskiej. Na poziomie regionalnym odpowiednie ustalenia wynikać będą ze strategii wojewódzkich i innych dokumentów, takich jak regionalne programy operacyjne. Szczególnie ważnym procesem jest tu delimitacja obszarów funkcjonalnych miast.

Organizowanie procesu rozwoju to tworzenie środowiska regulacyjnego, a przede wszystkim – instytucji, które odpowiadają za wdrożenie celów, zasad i projektów ustalonych do realizacji w dokumentach planistycznych. We wdrażaniu polityki miejskiej województwa podstawową rolę pełnić będzie samorząd wojewódzki jako jej animator i regulator. Samorząd wojewódzki współdziałał będzie z samorządami lokalnymi miast poziomu powiatowego i gminnego oraz podmiotami (które mają się ukonstytuować) zarządzającymi miejskimi obszarami funkcjonalnymi. W praktyce wykorzystywany będzie przy tym instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Podmiot zarządzający ZIT powoływany będzie przez samorządy lokalne we współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi na zasadach określonych w Rozporządzeniu PE i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące EFRR i EFS. Zgodnie z zasadą zarządzania wie-

⁷ Szczegółowy opis koncepcji instrumentów regionalnej polityki miejskiej zawierają prace Domańskiego i Noworóla (2010) oraz Noworóla (2013).

lopodmiotowego, w proces organizowania działań w ramach polityki miejskiej włączane więc będą różnego typu podmioty publiczne, gospodarcze i społeczne.

Instrumenty wdrażania obejmują bezpośrednio narzędzia implementacyjne, takie jak kierowanie działaniami, przeprowadzenie i motywowanie, oraz narzędzia ewaluacyjne: monitoring realizacji polityki i kontrola podejmowanych działań. Bieżące sterowanie rozwojem wymaga stworzenia systemu realizacji treści zapisanych w dokumentach planistycznych w ramach powołanych do życia struktur prawno-organizacyjnych. Identyfikując rodzaje instrumentów wdrażania polityki miejskiej, wyróżnić należy: systemy zarządzania finansowego, gospodarkę nieruchomościami oraz rozwiązania w zakresie zbierania, przetwarzania i udostępniania informacji (danych) oraz promocji rozwoju.

Sz szczególnie istotne instrumenty wdrażania dotyczą sposobów finansowania polityki miejskiej ze środków publicznych: unijnych, krajowych i regionalnych. Samorząd wojewódzki pełni rolę instytucji zarządzającej alokacją środków wspierających obszary funkcjonalne miast, a niekiedy bezpośrednio – konkretne ośrodki miejskie. Należy założyć, że w polityce miejskiej wykorzystywane będzie także instrument współfinansowania programów i projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Istotnym elementem montażu finansowego projektów miejskich będzie kontrakt terytorialny, który – poprzez wielopoziomową umowę pomiędzy rządem, samorządem wojewódzkim i samorządami lokalnymi – zapewni koordynację polityki regionalnej i lokalnej z krajowymi celami rozwoju regionalnego⁸. Jednocześnie kontrakt terytorialny pozwoli na synergiczne powiązanie – w ramach polityki miejskiej – interwencji egzogenicznych, polegających na wsparciu miast i ich obszarów funkcjonalnych z oddolną aktywnością wspólnot terytorialnych. Na sposób alokacji środków finansowych wpływać też będzie wspomniana już zasada warunkowości wsparcia.

Instrumenty monitoringu i kontroli pozwalają podmiotom zarządzającym polityką w utrzymaniu założonych celów strategicznych oraz weryfikują zgodność podejmowanych działań z obowiązującymi przepisami. Ta część systemu wdrażania polityki miejskiej powinna obejmować, poza elementami kontroli finansowej (zob. Noworól i in. 2013) także monitorowanie realizacji planów i programów, ewaluację skuteczności podejmowanych działań na podstawie określonych wskaźników rzeczowych i finansowych, okresowe sprawozdania z realizacji polityki miejskiej, prezentujące wyniki monitoringu oraz ocen, a także wnioski na przyszłość.

⁸ Konkretyzowanie regionalnej polityki miejskiej województwa może nastąpić po doprecyzowaniu jej podstawy legislacyjnej i finansowej. Dopiero w momencie, kiedy nastąpi uzgodnienie kontraktu terytorialnego znane będą źródła i wielkości finansowania polityki regionalnej w perspektywie finansowej 2014–2020, a więc określenie przestrzeni dla rządu i samorządu terytorialnego.

Problematyka miejska w agendach rozwoju województw

Pomimo braku krajowego dokumentu dotyczącego polityki miejskiej (opracowano dotąd jej założenia), w niektórych województwach wypracowuje się koncepcje bądź założenia takiej polityki na poziomie regionalnym.

Opracowanie dokumentu „województwa (regionalna) polityka miejska” przez samorządy regionalne nie jest działaniem obligatoryjnym. Podstawę prawną dla powstania takiego dokumentu może stanowić art. 38 ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiący, że: „organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcję i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac”.

Samorządy regionalne mogą zatem projektować i wdrażać polityki rozwoju także wobec obszarów miejskich. Polityka rozwoju według ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r. w art. 2 jest określona jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”. W art. 3 ww. ustawy wskazuje się, że politykę rozwoju prowadzą:

- w skali kraju – Rada Ministrów,
- w skali regionu – samorząd województwa,
- w skali lokalnej – samorząd powiatowy i gminny.

Dalej wymienia się 15 zakresów tematycznych, które polityka rozwoju obejmuje w szczególności, w tym (pkt 5) zakres rozwoju miast i obszarów metropolitalnych.

Nowy wymiar terytorialny polityki spójności i krajowych dokumentów strategicznych obliguje samorządy do uwzględnienia w swoich politykach zróżnicowania terytorialnego obszarów, w tym klasyfikacji ośrodków miejskich zgodnej z KPZK 2030. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa stanowi podstawę kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie. Większość województw przystąpiła do aktualizacji swoich planów, czekają jednak z ich uchwaleniem na przyjęcie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. W ramach tych aktualizacji w kilku województwach rozpoczęto prace nad planami zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych.

Polityka miejska, choć nie nazwana w ten sposób, obecna jest od wielu lat w polityce rozwoju województw w pracach analitycznych, diagnostycznych oraz dokumentach programowych samorządu. Jak dotąd możliwe było jednak dość indywidualne podejście do tematu rozwoju miast w ujęciu regionalnym⁹.

W sferze programowej kluczowe znaczenie mają strategie rozwoju. Na szczeblu samorządu wojewódzkiego istnieje ustawowy obowiązek sporządzania strategii rozwoju województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa przy współpracy m.in. z: jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego oraz

⁹ Dla przykładu nie każde województwo w swoim RPO 2007–2013 zamieściło w celach i priorytetach zagadnienia bezpośrednio odnoszące się do miast.

z samorządem gospodarczym i zawodowym, organizacjami pozarządowymi, administracją rządową, szczególnie z wojewodą. Zgodnie z ustawą o samorządzie wojewódzkim, samorząd określa i prowadzi politykę rozwoju województwa, biorąc pod uwagę zwłaszcza takie cele, jak: pobudzenie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnianiu potrzeb przyszłych pokoleń, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Dokumentami bezpośrednio przekładającymi się na realizację celów zamieszczonych w strategiach rozwoju są regionalne programy operacyjne (RPO).

Większość polskich województw ma zaktualizowane strategie rozwoju do 2020 r., uwzględniające w większym niż dotąd wymiarze aspekt terytorialny, w tym miejski. Terytorialny wymiar realizacji celów rozwojowych zawarto w strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r. (2012), w której osobny program dedykowano polityce wsparcia dla metropolii Poznań. W strategii rozwoju województwa łódzkiego do 2020 r. (2013) założono, że polityka regionalna będzie realizowana w dwóch płaszczyznach: horyzontalnej oraz terytorialno-funkcjonalnej, w drugim aspekcie dotyczyć będzie m.in. miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Dobrym przykładem implementacji założeń krajowej polityki miejskiej jest najnowsza „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020” (2013). Uwzględnia ona aktualne uwarunkowania zewnętrzne, przede wszystkim nowe ukierunkowanie terytorialne polityki UE i kraju. Osią przewodnią tej strategii jest modernizacja województwa, rozumiana jako zdecydowane działania skoncentrowane na wybranych dziedzinach, szczególnie ważnych dla jakości życia mieszkańców i konkurencyjności województwa. Priorytet należy rozumieć jako najważniejszą i najpilniejszą do realizacji „potrzebę rozwojową” województwa – stąd też w zapisie ustaleń strategii priorytety mają charakter nadrzędny w stosunku do pozostałych ustaleń. Wyróżniono następujące cztery priorytety: 1) konkurencyjna gospodarka, 2) modernizacja przestrzeni wsi i miast, 3) silna metropolia, 4) nowoczesne społeczeństwo. Jak łatwo zauważyć, w odniesieniu do kreowania regionalnej polityki miejskiej zasadnicze znaczenie mają priorytety 2 i 3.

W strategii dokonano klasyfikacji miast i ich obszarów funkcjonalnych, zgodnie z zapisami KPZK 2030, która to stała się podstawą do prowadzenia polityki terytorialnej województwa. Rozwinięciem strategii jest przyjęty przez zarząd województwa dokument „Założenia polityki terytorialnej województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2014–2020 (przy wykorzystaniu instrumentu finansowego RPO)”. Nadrzędną ideą polityki terytorialnej jest różnicowanie działań wobec każdej z kategorii obszarów na podstawie ich oczekiwanej roli i znaczenia w systemie społeczno-gospodarczym województwa. W ślad za tym dokumentem Departament Planowania Strategicznego i Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego opracował dedykowany regionalnej polityce miejskiej dokument „Priorytety polityki miejskiej samorządu województwa kujawsko-pomorskiego” (2013).

Jak dotąd najbardziej zaawansowanym województwem w zakresie wypracowania regionalnej polityki miejskiej jest województwo małopolskie. W 2013 r. powstał dokument diagnostyczny i kierunkowy pod nazwą „Polityka miejska wo-

jewództwa małopolskiego”, opublikowany w serii *Małopolskie Studia Regionalne*. Prace nad tym dokumentem trwały blisko 3 lata. Jest to opracowanie eksperckie przygotowane na zlecenie Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, odwołujące się do regionalnej strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Zawiera ono dogłębną diagnozę regionalnej sieci osadniczej oraz szereg ustaleń co do celów, kierunków, instrumentów i obszarów wsparcia małopolskich miast w perspektywie 2020 r.

Dokument o charakterze koncepcyjnym powstał także w województwie pomorskim. Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego w marcu 2013 r. przedstawił „Koncepcję zrównoważonej polityki miejskiej województwa pomorskiego”. Stwierdza się w niej, że zrównoważona polityka miejska z poziomu regionu to polityka ukierunkowana na miasta jako elementy pewnego spójnego systemu – miejskiej sieci osadniczej. Pierwszym priorytetem zdefiniowanym w części rekomendacyjnej tej koncepcji jest: „poli-centryczny, zrównoważony system osadniczy”. Koncepcja, oparta na szerokiej analizie bieżącej sytuacji pomorskich miast, formułuje podstawowe zasady oraz priorytety polityki wobec miast i ich obszarów funkcjonalnych, które powinny być uwzględniane w prowadzeniu polityki rozwoju województwa.

Na uwagę zasługuje również opracowanie eksperckie Kuźnika i in. (2013) pt. „Regionalna polityka miejska województwa śląskiego – założenia”. We wstępie stwierdza się w nim, że wśród polityk unijnych szczególne znaczenie dla wysoce zurbanizowanego województwa śląskiego ma polityka miejska. Ponieważ aspekty dotyczące rozwoju miast są coraz mocniej akcentowane przez Komisję Europejską, także Śląski Związek Gmin i Powiatów aktywnie włączył się w debatę na ten temat. Powołano Grupę Roboczą ds. Polityki Miejskiej, w której skład wchodzi przedstawiciele miast z województwa śląskiego. W ramach prac grupy organizowane są seminaria i spotkania poświęcone tematyce miejskiej,

Powyższe koncepcje i opracowania eksperckie nie mają dedykowanej konkretnie podstawy prawnej. Nie zawierają zatem, co oczywiste, konkretnych zobowiązań. Specyfika problematyki miejskiej, jej złożoność sprawia, że realizacja rekomendowanych w koncepcjach kierunków działań dokonywać się może za pośrednictwem różnych instrumentów dostępnych z poziomu samorządu województwa i wynikających z jego obligatoryjnych dokumentów programowych, takich jak strategia czy plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Zakończenie

W chwili obecnej obserwuje się postępujący niedobór środków finansowych niezbędnych do realizacji celów rozwojowych miast. To efekt zapóźnień odziedziczonych po poprzednim systemie politycznym i kosztów ich nadrabiania, przede wszystkim w sferze modernizacji i rozwoju infrastruktury miejskiej. To także efekt światowego kryzysu ograniczającego dostępność finansowania zewnętrznego (napływ kapitału zagranicznego), spowolnienia gospodarczego kraju, współfinansowania przez rząd i samorządy inwestycji ze środków UE w mijającym okre-

się finansowania, zaostrenia wymogów dotyczących możliwości zadłużania się miast czy wreszcie demograficznego kurczenia się miast, którego konsekwencją jest zmniejszanie się ich bazy podatkowej.

Pomimo słabszej niż kraje zachodniej Europy kondycji ekonomicznej Polska dołącza do grona krajów europejskich, których władze formułują politykę miejską. Tworzy się tym samym szansa na zbudowanie kolejnej płaszczyzny współpracy ze wszystkimi poziomami władzy lokalnej i regionalnej dla realizacji przedstawionych strategicznych celów rozwoju kraju oraz partnerskiego współdziałania.

W obecnej sytuacji ekonomicznej miast tym cenniejsze stają się środki z funduszy europejskich, będące często finansowaniem załączkowym do stworzenia systemu finansowania różnorodnych projektów. Jednak środki te w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 będą podlegały zaostrej warunkowości w zakresie sposobu wykorzystania. W związku z powyższym istnieje konieczność kontynuacji i rozszerzenia kompetencji w dziedzinie nowoczesnego finansowania potrzeb rozwojowych miast, w których łączy się środki z różnych źródeł publicznych i prywatnych, buduje efekt dźwigni finansowej (łączenie różnych środków, mechanizmy oparte na rynku finansowym). Brak polityki zarówno rządu, jak i samorządu regionalnego, stymulującej kierunki i tempo rozwoju polskich aglomeracji oraz sieci średnich i małych miast, utrudniałaby sprawną i efektywną absorpcję środków unijnych. W konsekwencji szansa przyspieszenia jakościowego rozwoju miast i wzrostu ich konkurencyjności w europejskiej przestrzeni może zostać wykorzystana tylko częściowo.

Regionalna polityka miejska powinna stać się ważnym instrumentem zarządzania rozwojem regionu, który poprzez umocowanie w krajowej polityce miejskiej został przekazany samorządom terytorialnym szczebla wojewódzkiego. Konsekwencją procesu decentralizacji systemu polityki regionalnej jest decentralizacja systemu finansów publicznych i skierowanie ich za pomocą instrumentów takich, jak np. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, do obszarów funkcjonalnych miast. Udział w nich jednostek samorządu terytorialnego musi być poprzedzony zawianiem partnerskiej współpracy terytorialnej i poparty wspólną strategią i środkami finansowymi, dając tym samym gwarancję efektywnego uczestnictwa w polityce regionalnej.

Skala regionu umożliwia najbardziej adekwatną ocenę miast pod względem posiadanych zasobów, zarówno w postaci położenia geograficznego, walorów środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego, jak i bazy ekonomicznej, kapitału ludzkiego i społecznego. To z perspektywy regionu możliwa jest właściwa ocena potencjału rozwoju, który można stymulować, a często zainicjować poprzez np. współpracę ośrodków miejskich z ich otoczeniem i podejmowanie przez nie wspólnych przedsięwzięć. Uaktywnieniu różnych form kapitału występującego w regionach poprzez współdziałanie jednostek terytorialnych służy właśnie inicjatywa Komisji Europejskiej, wprowadzająca nowy instrument polityki regionalnej w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

Zgodnie z zapisami KPZK 2030 obszary miejskie należy rozumieć w kategoriach funkcjonalnych, a nie administracyjnych oraz różnicować według znaczenia dla rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego (ośrodki wojewódzkie,

regionalne, subregionalne i lokalne). Regionalna polityka miejska województw powinna być adresowana do wszystkich kategorii obszarów miejskich, a funkcjonalne podejście oznacza, że będzie realizowana na wszystkich obszarach zurbanizowanych, w tym obszarach podmiejskich, znajdujących się w stałej interakcji społeczno-gospodarczej z miastami.

Miejska polityka regionalna musi zachowywać zarówno funkcję prorozwojową, jak i wyrównawczą. Funkcje te powinny cechować komplementarność (Noworól i in. 2013). W ramach systemu strategicznego zarządzania rozwojem należy określić zakres i granice interwencji regionu w politykę rozwoju realizowaną na szczeblu lokalnym, w kontekście celowości i efektywności interwencji na danym poziomie, zgodnie z zasadą subsydiarności. Kluczową sprawą dla prowadzenia polityki miejskiej na każdym jej poziomie jest diagnoza stanu wyjściowego, zrozumienie tendencji i procesów zachodzących w miastach (urbanistycznych, demograficznych, społecznych, gospodarczych, przyrodniczych i innych). Taka wiedza pozwala na trafne formułowanie i aktualizowanie polityki miejskiej oraz stwarza podstawę do optymalizowania procesu decyzyjnego.

Literatura

- Castells M. 1998. *The information age: Economy, Society and Culture – The rise of network society*. Blackwell, Oxford.
- Domański B., Noworól A. (red.) 2010. *Małopolskie miasta – funkcje, potencjał i trendy rozwojowe*. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków.
- Izdebski H. 2009. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa.
- Kaczmarek T., Kaczmarek U., Bul R. 2012. *Analiza relacji funkcjonalnych aglomeracji poznańskiej z otoczeniem regionalnym (w kontekście dyfuzyjno-absorpcyjnego modelu rozwoju)*. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- Kuźnik F., Klasik A., Szczupak B., Baron M. 2013. *Regionalna polityka miejska województwa śląskiego (założenia)*. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- Noworól A., Domański B., Dej M., Działek J., Hałat P. 2013. *Polityka miejska województwa małopolskiego do 2020 r.* Małopolskie Studia Regionalne 1/27. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Sagan I. 2013. *Regionalny wymiar polityki miejskiej*. Małopolskie Studia Regionalne 2–3/28–29. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Sepioł J. 2013. *Polityka miejska województwa małopolskiego w latach 2014–2020*. Małopolskie Studia Regionalne 1/27. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Smętkowski M. 2009. *Nowe relacje między metropolią i regionem: od terytorialnej do sieciowej organizacji przestrzeni*. [W:] B. Jałowiecki (red.), *Czy metropolia jest miastem?* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Slachta J. 2011. *Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej*. [W:] P. Zuber, M. Kolczyński (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ziobrowski Z. 2013. *Polityka miejska w planie zagospodarowania przestrzennego województwa*. [W:] Małopolskie Studia Regionalne 2–3/28. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

- Stoker C. 1989. Regime theory and Urban politics. [W:] D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (red.), Theories of urban politics, Sage Publications, London.
- Teoretyczne i empiryczne przesłanki do założeń polityki rządu wobec miast. Raport końcowy. 2005. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Dokumenty

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). 2012 (Monitor Polski, poz. 252).
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, przyjęta z okazji spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24–25 maja 2007 r.
- Koncepcja zrównoważonej polityki miejskiej województwa pomorskiego. 2013. Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 – regiony, miasta i obszary wiejskie (KSRR 2020), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska. 2014. Projekt. Wersja I. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Polityka Miejska Województwa Małopolskiego, 2013. Małopolskie Studia Regionalne 1/27. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Priorytety polityki miejskiej samorządu województwa kujawsko-pomorskiego 2013. Departament Planowania Strategicznego i Gospodarczego, Wydział Strategii i Planowania Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń.
- Przegląd polityki miejskiej OECD. Polska. Ocena i rekomendacje, 2011. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce. 2010. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+. 2013, Toruń.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658).
- Założenia Krajowej Polityki Miejskiej z 16 lipca 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. Warszawa.
- Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych 2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

National Urban Policy of Poland and its implementation at the regional level

Abstract: The Goals of the National Urban Policy of Poland (2013) is the new document, which designed to shed light on the role of central government in urban policy development. Urban policy on the national level assigned a specific set of priorities. The paper explores how national urban policy and urban regional policies can have a profound impact on urban areas. The region (voivodship) is potentially the key level of government to integrate all policies (EU, national, regional and local) for more coherent urban outcomes.

Key words: Polish cities, national urban policy, regional urban policy, integrated territorial investment

