

POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Izabela Siekierska-Rosiak

**MIASTA  
W POLITYCE REGIONALNEJ POLSKI  
W LATACH 2007-2013**

*(Cities in the Polish Regional Policy  
in the Period 2007-2013)*

STUDIA  
Tom CLXXI



WARSZAWA 2016

POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Rada Redakcyjna

Tadeusz Markowski (przewodniczący), Jacek Szlachta (zastępca przewodniczącego),  
Paweł Churski, Andrzej Klasik, Tomasz Komornicki, Piotr Lorens, Tadeusz Marszał,  
Janusz Zaleski, Jacek Zaucha

Redakcja Wydawnictw

Tadeusz Markowski (redaktor naczelny),  
Paulina Legutko-Kobus (zastępca redaktora naczelnego), Ewa Ryzlak (sekretarz redakcji)

Adres Redakcji

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,  
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75  
e-mail: kpzk@pan.pl

Recenzenci: Tadeusz Kudłacz, Tadeusz Marszał

Redaktor statystyczny: Dominika Rogalińska  
Wykonanie rycin: Anna Wosiak

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN  
Warszawa 2016

ISBN: 978-83-63563-12-7

ISSN: 0079-3507

Zgłoszenie artykułu do czasopisma jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody  
na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej

## Spis treści

### Contents

Abstrakt .....	7
<i>Abstract</i>	
Wstęp .....	9
<i>Introduction</i>	

### Rozdział 1

#### Chapter 1

#### Podstawy teoretyczne rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem roli miast

*Theoretical fundamentals of regional development  
with particular attention being given to the role of cities*

1. Podstawowa terminologia rozwoju regionalnego i rozwoju miast .....	12
<i>Basic terminology in regional and urban development</i>	
2. Czynniki rozwoju regionalnego i stymulanty rozwoju miast. ....	23
<i>Factors of regional development and urban growth stimulants</i>	
3. Miejsce miast w teoriach urbanizacji i rozwoju regionalnego. ....	26
<i>Cities in urban and regional development theories</i>	
3.1. Teorie urbanizacji i współczesne procesy kształtowania się miast. ....	27
<i>Theories of urbanisation and the contemporary city-shaping processes</i>	
3.2. Miejsce miast w koncepcjach rozwoju regionalnego .....	30
<i>Cities in the regional development theories</i>	
4. Podsumowanie .....	44
<i>Summary</i>	

### Rozdział 2

#### Chapter 2

#### Uwarunkowania administracyjno-prawne funkcjonowania regionów i miast w Unii Europejskiej

*Administrative and legal circumstances behind  
the functioning of regions and cities in the European Union*

1. Polityka regionalna Unii Europejskiej przed 2007 r. ....	46
<i>EU regional policy before 2007</i>	
2. Działania Unii Europejskiej skierowane do miast przed 2007 r. ....	53
<i>EU actions targeting cities before 2007</i>	
3. Polityka regionalna UE w okresie programowania 2007-2013 .....	55
<i>EU regional policy in the programming period 2007-2013</i>	
3.1. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013. ....	56
<i>Principles of EU regional policy in the period 2007-2013</i>	
3.2. Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013. ....	57
<i>Targets of the EU regional policy in the period 2007-2013</i>	

3.3. Instrumenty finansowe polityki regionalnej Unii Europejskiej 2007-2013 . . . . .	61
<i>Financial instruments in the EU regional policy in the period 2007-2013</i>	
3.4. Finansowanie polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013 . . . . .	64
<i>Funding of the EU regional policy in the period 2007-2013</i>	
4. Działania Unii Europejskiej skierowane do miast w latach 2007-2013. . . . .	65
<i>EU measures targeting cities in the period 2007-2013</i>	
5. Podsumowanie . . . . .	71
<i>Summary</i>	

### Rozdział 3

#### Chapter 3

#### Uwarunkowania administracyjno-prawne funkcjonowania regionów i miast w Polsce

##### *Administrative and legal circumstances behind the functioning of regions and cities in the European Union*

1. Miasta w systemie administracyjnym i układzie terytorialnym Polski . . . . .	73
<i>Cities in the Polish administrative system and territorial structure</i>	
2. Polityka regionalna Polski w latach 1989-2006. . . . .	76
<i>Regional policy in Poland in the period 1989-2006</i>	
3. Polityka regionalna w Polsce w okresie programowania 2007-2013 ze szczególnym uwzględnieniem działań odnoszących się do obszarów miejskich . .	80
<i>Regional policy in Poland in the programming period 2007-2013, especially in terms of measures targeting urban areas</i>	
3.1. System instytucjonalny polityki regionalnej w latach 2007-2013 . . . . .	82
<i>Institutional system of regional policy in the period 2007-2013</i>	
3.1.1. Podział kompetencji z zakresu rozwoju regionalnego i rozwoju miast między poszczególnymi poziomami administracji publicznej . . . . .	82
<i>Division of competences in the area of regional and urban development between different levels of public administration</i>	
3.1.2. Instytucje powołane do zarządzania funduszami strukturalnymi. . . . .	85
<i>Institutions established to manage structural funding</i>	
3.2. Podstawowe dokumenty strategiczne i realizacyjne polityki regionalnej w Polsce w latach 2007-2013 . . . . .	87
<i>Basic Polish regional policy strategic and implementation documents in the period 2007-2013</i>	
3.2.1. Dokumenty strategiczne polskiej polityki regionalnej w latach 2007-2013	87
<i>Strategic documents of the Polish regional policy in the period 2007-2013</i>	
3.2.2. Dokumenty realizacyjne polskiej polityki regionalnej w latach 2007-2013 .	89
<i>Implementation documents of the Polish regional policy in the period 2007-2013</i>	

3.3. Cele polskiej polityki regionalnej w latach 2007-2013. . . . .	91
<i>Goals of the Polish regional policy in the period 2007-2013</i>	
3.4. Finansowanie polskiej polityki regionalnej w latach 2007-2013 . . . . .	94
<i>Financing of the Polish regional policy in the period 2007-2013</i>	
4. Podsumowanie . . . . .	95
<i>Summary</i>	

#### Rozdział 4 Chapter 4

#### Działania wobec miast w polityce rozwoju polskich regionów w latach 2007-2013 *Measures targeting cities in the policy for the development of Polish regions in the period 2007-2013*

1. Kierunki działań odnoszące się do miast w strategiach rozwoju regionalnego . . . . .	97
<i>Lines for actions targeting cities in the regional development strategies</i>	
1.1. Miejsce miast w strukturze celów strategii rozwoju regionalnego . . . . .	102
<i>Cities in the structure of regional development strategic goals</i>	
1.2. Rozwojowe dziedziny wsparcia miast określone w celach strategii rozwoju regionalnego . . . . .	106
<i>Different scopes of support for cities aimed at development identified in the regional development strategy goals</i>	
1.3. Kierunki działań w ramach celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” w strategiach rozwoju regionalnego . . . . .	113
<i>Lines of actions under the goal aimed at “supporting the development of a major urban centre in the region” in the regional development strategies</i>	
1.4. Działania dotyczące wsparcia rozwoju miast w strategiach rozwoju województw w ocenie ankietowanych . . . . .	116
<i>Actions on supporting the development of cities in the voivodeship’s development strategies according to respondents</i>	
2. Działania skierowane do miast w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013 .	118
<i>Measures for cities in the regional operational programs in the period 2007-2013</i>	
3. Powiązania strategii rozwoju województw i regionalnych programów operacyjnych w zakresie celów dotyczących wsparcia rozwoju miast . . . . .	126
<i>Interactions between voivodeship’s development strategies and regional operational programs in the context of goals aimed at supporting the development of cities</i>	
4. Relacje między miastem wojewódzkim a regionem w strategiach rozwoju miast wojewódzkich. . . . .	134
<i>Links between district capital cities and regions in the development strategies for district capital cities</i>	
5. Podsumowanie . . . . .	139
<i>Summary</i>	

## Rozdział 5

### Chapter 5

#### Nowe ujęcie roli miast w polityce regionalnej

##### *New regional policy approach to the role of cities*

1. Zmiana miejsca i roli miast w polityce regionalnej i polityce miejskiej po 2007 r. . . . .	141
<i>Shift in the place and role of cities in the regional and urban policy in the post-2007 period</i>	
1.1. Zmiany na poziomie Unii Europejskiej . . . . .	141
<i>Changes at the EU level</i>	
1.2. Zmiany na poziomie krajowym. . . . .	144
<i>Changes at the national level</i>	
2. Zmiany w podejściu do miast w polityce rozwoju polskich regionów po 2007 r. . . . .	154
<i>Changes in the approach to the cities in the Polish regional development policy in the post-2007 period</i>	
2.1. Działania dotyczące miast w strategiach rozwoju regionalnego zaktualizowanych w latach 2010-2013 . . . . .	155
<i>Measures connected with cities in the regional development strategies updated between 2010-2013</i>	
2.2. Współpraca samorządów regionalnych z władzami miast w zakresie opracowywania strategii regionalnych . . . . .	158
<i>Co-operation between regional and municipal authorities in the development of regional strategies</i>	
2.3. Rola samorządu województwa w prowadzeniu polityki miejskiej . . . . .	166
<i>The role of regional authorities in the realisation of urban policy</i>	
3. Podsumowanie . . . . .	169
<i>Summary</i>	
<b>Podsumowanie i wnioski . . . . .</b>	<b>171</b>
<i>Summary and conclusions</i>	
Bibliografia . . . . .	181
<i>Bibliography</i>	
Spis tabel . . . . .	194
<i>List of Tables</i>	
Spis rycin . . . . .	196
<i>List of Figures</i>	
Załączniki. . . . .	197
<i>Annexes</i>	
Informacja o Autorce . . . . .	204
<i>Note on the Author</i>	

---

## ABSTRACT

---

**Cities in the Polish Regional Policy in the Period 2007-2013.** Cities play an important role in the development processes of countries and regions. Many aspects of urban policy, understood as a policy addressed directly to urban areas, are convergent and co-ordinated with regional policy. The main research problem and at the same time the primary goal of this work, is to identify the place and role of urban development in economic theories, in European and Polish regional policy, and in the development policy of Polish regions, especially in 2007-2013. The core of the research is an analysis of document valid as for 1st January 2007. Analysis of the documents consisted of categorization and interpretation of the content, in particular in the framework of the objectives and activities dedicated to urban development. The years 2007-2013 were a period of intense change as well as in the place of cities in regional policy as in the development of urban policy. For a more comprehensive treatment of the subject, analysis of documents was supplemented by an empirical study. The questionnaire was addressed to the bodies responsible for development strategy in each of the provinces (a total of 16 surveys). The questionnaires were complemented by the interviews conducted in three provinces: Lubelskie Voivodeship, Lower Silesia and Pomerania.

Summing up the results in the context of the main purpose of the study, it should be emphasized that theories of regional development stressed the key role of cities in development. At the same time, theoretical discourse concerning the impact of the central city for the development of the region still remains unresolved.

The main determinations of the study indicate that cities are an important element of regional development strategies. Objectives supporting directly urban development are set out in 15 of 16 provinces development strategy. However, regions do not build a competitive advantage based on cities' growth. None of the regional development strategies were based on the development of the main urban area in the region; urban development is one of the elements influencing a region's development.

The thematic scope of activities directed to urban areas in regional development strategies and programs highlighted the need to satisfy basic needs such as transport infrastructure and health, and focus on problem areas: urban regeneration, areas of poverty and social exclusion. The regional strategic documents concentrate less on competitiveness, innovation and entrepreneurship.

Actions aimed at stimulating competitiveness are more visible in European and national strategies. A major role in European and Polish strategic documents is attributed to the cities - the main areas of growth, which generated most of the key factors for development, *i.e.* knowledge, innovation, specialization.

Furthermore, cities' development strategies are detached from rather than strictly connected with regional development strategies. City documents focus on relations with the agglomeration/metropolitan area and concentrate on strengthening networks with other cities. It is therefore the responsibility of regional authorities to provide appropriate policy which will strengthen the participation and activity of regions and engage entire regions in networking processes.

Nevertheless cities have grown in importance in Polish regional policy, including the Polish regional development policy over the years 2007-2013. In the updated regional development strategies (2010-2013) more actions addressed directly to cities were identified at higher levels in the hierarchy of objectives. At the same time the role of cities was more emphasized in documents at the European and national level.

The research also allows to conclude that the role of "soft aspects" such as leadership, interpersonal and political relations, is important in conducting regional development policy. A change in the model of co-operation (from passive to active) was observed. Moreover, regional governments present a strong commitment and willingness to participate in the creation of urban policy. They present a higher awareness of the role of cities in regional development.

**Keywords:** Cities, EU urban policy, Polish urban policy, regional policy, urban policy.



## WSTĘP

Miasta odgrywają ważną rolę w rozwoju. Postrzegane są jako kreator i pośrednik procesów rozwojowych. W ostatnich latach znaczenie miast w rozwoju zostało podkreślone nie tylko w literaturze ekonomicznej – szczególnie dotyczącej gospodarki regionalnej i przestrzennej, ale również w dokumentach programowych Unii Europejskiej i Polski. Problematyka rozwoju miast stała się tematem coraz częściej dyskutowanym publicznie, zarówno w środowisku naukowym, jak i wśród decydentów oraz realizatorów polityki europejskiej, krajowej i regionalnej.

Miasta pozostają najważniejszą jednostką osadniczą w układzie przestrzennym świata, Europy i Polski. Obszary metropolitalne, definiowane liczbą ludności powyżej 500 tys. mieszkańców, zajmują tylko 4% powierzchni krajów OECD<sup>1</sup>, a żyje w nich blisko 50% mieszkańców krajów OECD i generują one prawie 55% PKB tych krajów [OECD 2014, s. 49]. Europejskie miasta mieszczą w swoich granicach funkcjonalnych (miasto + obrzeża) blisko 80% [Inforegio 2006, s. 7] społeczeństwa Wspólnoty. Wszystkich miast w Europie jest ponad 5 tys., a miast o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys. jest ponad tysiąc [Zielona Księga... 2008, s. 5]. Osadnictwo europejskie ma charakter policentryczny. Polska ma również układ osadniczy o charakterze policentrycznym – należy do krajów o najwyższym w Europie stopniu policentryczności sieci osadniczej. W Polsce są 892 miasta, z których 17 przekroczyło 200 tys. mieszkańców. W sumie w 17 największych miastach zamieszkuje blisko 21% ludności Polski, a generowany przez obszary funkcjonalne<sup>2</sup> najważniejszych ośrodków wojewódzkich wzrost gospodarczy wynosi ok. 51% PKB. Według badań OECD tzw. korzyści aglomeracji (mierzone poziomem produktywności oraz premią płacową) wzrastają o 2 do 5% przy podwojeniu liczby mieszkańców aglomeracji. Oznacza to, że dla miasta o liczbie mieszkańców 100 tys. oraz miasta liczącego 6 mln mieszkańców różnica ta będzie wynosiła średnio ok. 20-30% [OECD 2014, s. 18].

Polityka regionalna pozostaje, obok zarządzania i polityki na szczeblu lokalnym, polityki europejskiej i krajowej, istotnym czynnikiem wpływającym na rozwój miast w obrębie danego terytorium. Wiele aspektów polityki miejskiej, rozumianej jako polityka skierowana bezpośrednio do obszarów miejskich jest zbieżnych

<sup>1</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (The Organisation for Economic Co-operation and Development); obecnie jej członkami są 34 kraje.

<sup>2</sup> Przez *obszary funkcjonalne* należy rozumieć układy osadnicze, które wykraczają poza granice administracyjne jednej jednostki osadniczej pozostając jednocześnie powiązane z nią pod względem funkcjonalnym.

i wzajemnie powiązanych z polityką regionalną, w tym polityką rozwoju regionów. Te wzajemne zależności są kreowane zarówno przez czynniki natury historyczno-geograficznej, jak i przez działania władz publicznych wyrażone w dokumentach strategicznych i realizacyjnych dotyczących preferowanego kierunku rozwoju miast, regionów. Nie bez znaczenia dla relacji między tymi politykami pozostaje system legislacyjny oraz sposób funkcjonowania systemu instytucjonalnego.

Głównym problemem badawczym rozprawy, a zarazem jej nadrzędnym celem jest zidentyfikowanie miejsca i znaczenia rozwoju miast w koncepcjach i teoriach ekonomicznych, w polityce regionalnej Unii Europejskiej i Polski oraz w polityce rozwoju polskich regionów, szczególnie w latach 2007-2013. Wybór przedziału czasowego dla badania jest związany z okresami programowania wynikającymi ze sposobu organizacji finansowania polityk Unii Europejskiej i organizacji polskiej polityki rozwoju regionalnego. Podstawą przeprowadzonego badania jest analiza dokumentów z zakresu polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski oraz regionalnych dokumentów strategicznych i realizacyjnych polskich regionów.

Nauki ekonomiczne w dużej części opierają się na relacjach społecznych. Postawy i relacje międzyludzkie mogą determinować ostateczne rozwiązania i zapisy zawarte w strategiach rozwoju. Dlatego autorka uznała za właściwe poszerzenie badania o analizę aspektu społecznego, w tym relacje polityczne i interpersonalne między osobami zaangażowanymi w opracowanie strategii rozwoju regionalnego i lokalnego. Wyrażone w ankietach i wywiadach opinie osób bezpośrednio zaangażowanych w opracowanie strategii rozwoju regionalnego są cennym uzupełnieniem analizy treści dokumentów zastanych.

Badanie zostało przeprowadzone przez analizę teoretyczno-empiryczną. Proces badawczy składał się z czterech etapów<sup>3</sup>:

1. Przeglądu literatury przedmiotu z zakresu rozwoju regionalnego i rozwoju miast.
2. Analizy działań podejmowanych w realizacji polityki regionalnej i miejskiej w Unii Europejskiej i w Polsce.
3. Analizy treści dokumentów poziomu regionalnego i lokalnego w celu określenia miejsca miast w polityce rozwoju polskich regionów.
4. Analizy zmian miejsca miast w latach 2007-2013 na poziomie Unii Europejskiej, krajowym i regionalnym.

Podstawą do prezentowanej publikacji była praca doktorska autorki pt. „Miasta w polityce regionalnej Polski w okresie programowania 2007-2013”, napisana pod kierunkiem profesora Zbigniewa Strzeleckiego – niezastąpionego mentora i wspianego człowieka.

---

<sup>3</sup> Szczegółowy opis przebiegu badania, w tym opis metod i narzędzi badawczych został umieszczony w załączniku 1; scenariusz wywiadów oraz kwestionariusz ankiety stanowią odpowiednią załącznik 2 oraz 3.

## Rozdział 1

# PODSTAWY TEORETYCZNE ROZWOJU REGIONALNEGO ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ROLI MIAST

---

Miasto i region pozostają w ciągłej relacji i wzajemnie na siebie oddziałują. Istnieje wiele teorii podejmujących próbę wyjaśnienia relacji oraz zasad funkcjonowania tych dwóch jednostek terytorialnych. Analiza zależności między rozwojem miast i regionów jest kluczowym wątkiem w wielu badaniach. Jedną z kwestii podejmowanych przez teoretyków jest określenie roli miast w rozwoju regionu. Podkreśla się pozytywny wpływ miast na otaczający je obszar. Miasta stanowią siłę napędową rozwoju, a stopień urbanizacji i poziom rozwoju miast określa szanse rozwojowe regionów. Jakkolwiek zwraca się uwagę także na negatywne efekty koncentracji rozwoju w obszarach miejskich i metropolitalnych, w tym przede wszystkim na procesy wymywania i związane z nimi spowolnienie rozwoju regionów.

Oprócz wzajemnych relacji między miastem a regionem, które są procesem wtórnym, istotną kwestią jest proces powstawania i rozwoju miast oraz regionów. Miasta nie pojawiają się w przypadkowych miejscach. Ich lokalizacja uwarunkowana jest w dużej mierze historycznie i środowiskowo. Sam rozwój i istnienie miast zależy natomiast od wielu czynników i uwarunkowań. Jednym z podstawowym warunków jest pełnienie przez miasta określonych funkcji<sup>4</sup>. Funkcje te służą nie tylko mieszkańcom miast, ale również mieszkańcom obszarów je otaczających, określanych w literaturze jako obszary wpływu. O ile w przypadku miast możemy mówić o ich powstawaniu, o tyle w przypadku regionu mówi się raczej o delimitacji, czyli podziale i przyporządkowaniu (według danego kryterium) terenu do konkretnego regionu.

Zagadnieniem, które dotyczy zarówno miast, jak i regionów, jest rozwój regionalny. Badacze tego tematu poszukują modeli rozwoju regionalnego, które w większym stopniu wyjaśniałyby obecnie zachodzące procesy i tendencje. Wcześniej

---

<sup>4</sup> Funkcja miast zostanie szerzej scharakteryzowana w dalszej części rozdziału.

teorie uwzględniające w swoich założeniach czynnik przestrzenny<sup>5</sup>, zdezaktualizowały się wraz z postępującą globalizacją i internacjonalizacją handlu. Ich założenia nadal są poprawne, natomiast nie wyjaśniają w pełni obecnie zachodzących procesów i tendencji. To powoduje, że te zagadnienia wymagają ciągłego podejmowania badań i przedstawiania nowych zależności.

Oprócz tworzenia modeli istotną częścią prowadzonych badań jest próba formułowania zaleceń i wytycznych dotyczących rozwoju regionalnego. Polityka regionalna stała się bowiem ważną składową polityki rozwoju kraju. Regiony i miasta w ramach realizacji swoich funkcji nadal w największym stopniu służą społeczności lokalnej, ale stały się również uczestnikami globalnej gospodarki, co wskazuje na wzrost ich znaczenia na arenie międzynarodowej. W relacjach globalnych szczególnie dużą rolę odgrywają największe miasta (metropolie), które jako ośrodki skupiające funkcje kierownicze gospodarki światowej i jako „węzłowe ośrodki światowej przestrzeni społeczeństwa informacyjnego” [Smętkowski 2001, s. 83] uważane są za głównych aktorów procesu globalizacji.

Ewolucja teorii rozwoju regionalnego wpłynęła na zmianę znaczenia pojęć z nią związanych. W kolejnym fragmencie rozdziału podjęto próbę uporządkowania terminologii związanej z rozwojem regionalnym i miejskim. Na początku dokonano analizy definicji pojęć, które pozostają ważne dla całej pracy. Są to terminy: *region*, *miasto*, *regionalizm*, *rozwój regionalny*, *rozwój miast*, *polityka regionalna* i *polityka miejska*. Następnie skupiono się na czynnikach rozwoju regionalnego i stymulantach rozwoju miast oraz przeprowadzono przegląd teorii urbanizacji i podstawowych koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem współczesnych procesów kształtowania się miast i regionów.

## 1. Podstawowa terminologia rozwoju regionalnego i rozwoju miast

*Region* jest pojęciem powszechnie używanym. Termin ten wywodzi się z języka łacińskiego (*regio*) i oznacza okolicę, obszar, teren [Tomaszewski 2007, s. 13]. Podstawowe (potoczne) rozumienie definiuje go jako fragment ziemi, co oznacza pewną jednostkę przestrzenną powierzchni charakteryzującą się występowaniem specyficznych cech i elementów, które stanowią jej wyznacznik i odróżniają ją od otoczenia [Tomaszewski 2007, s. 13; Strzelecki 2008, s. 79].

Używanie tego terminu w danej dyscyplinie naukowej wymaga doprecyzowania. Inaczej jest on bowiem pojmowany w ekonomii, historii, geografii, statystyce czy politologii. Niejednorodność rozumienia tego pojęcia wynika z przyjęcia innych kryteriów definiowania i wyodrębniania w poszczególnych naukach. Najczęściej spoty-

<sup>5</sup> Tak zwane teorie lokalizacji, w tym m.in. klasyczna teoria lokalizacji, teoria bazy ekonomicznej czy teoria ośrodków centralnych.

kane w literaturze kryteria wyodrębniania regionów, które pozwalają na grupowanie regionów w kategorie, to kryterium geograficzne, historyczno-kulturowe, polityczne (administracyjne) i ekonomiczne<sup>6</sup>. W każdym przypadku, niezależnie od dziedziny nauki, region pozostaje obszarem o cechach tak charakterystycznych, że możliwe jest wydzielenie go z większego terytorium. Jednak różne pozostaje kryterium tego wydzielenia.

Proces grupowania regionów według określonej kategorii czy ogólnych podziałów nosi nazwę *regionalizacji*. Regionalizacja zmierza do „reorganizacji terytorium państwa w celu zrównoważenia rozwoju w poszczególnych obszarach i stymulowania go przez odpowiednią politykę regionalną” [Sagan 2007, fot. 14]. Na tym tle warto przywołać pojęcie *regionalizmu*, który w przeciwieństwie do regionalizacji jest „ruchem, tendencją oddolną, wyrastającą z odrębności etnicznej, kulturowej i tradycji. Regionalizm dąży do waloryzacji własnej kultury (...)” [*ibidem*]. Na oddolny charakter regionalizmu zwraca uwagę G. Gorzelak, który rozumie *regionalizm* jako zjawisko poszukiwania przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu państwowego, własnej tożsamości [Śliwa *Regionalizm*]. Regionalizm jest zatem naturalnym procesem wyodrębniania się regionów wynikającym z ich wewnętrznych uwarunkowań.

Wracając do pojęcia *regionu*, a dokładniej jego klasyfikacji, z punktu widzenia rozwoju regionalnego najbardziej właściwe wydaje się ujęcie regionu w kategorii ekonomicznej – tzw. *regionu ekonomicznego* czy też *ekonomiczno-społecznego*. Dla polityki regionalnej nie bez znaczenia pozostaje też pojęcie *regionu administracyjnego*.

Domański definiuje *region ekonomiczny* jako „stanowiący część większej całości i zdecydowanie z niej wyodrębniony, geograficznie zwarty zespół elementarnych jednostek przestrzennych mających pewne wspólne lub uzupełniające się cechy oraz wyraźnie ukształtowany lub kształtujący się układ ekonomiczny, którego elementy powiązane są między sobą i ze środowiskiem przyrodniczym relacjami współwystępowania i współzależności, a z otoczeniem zewnętrznym – relacjami współzależności o dużym nasileniu” [Domański 1978, s. 7]. *Region ekonomiczny* może być również rozumiany jako „zorganizowany celowo, to znaczy powołany do realizacji określonych celów ekonomiczno-społecznych i świadomie wypełniający wynikające stąd funkcje i zadania lub względnie wyodrębniony z otoczenia i otwarty w stosunku do otaczającego go środowiska społecznego, ekonomicznego i przyrodniczego, prowadzący z tym otoczeniem wymianę ludzi, dóbr, środków pieniężnych i informacji” [Kosiedowski 2001, s. 17, za: Filipiak *et al.* 2005]. Z kolei Strzelecki definiuje *region ekonomiczny* jako „obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej wynikiem

<sup>6</sup> Często nazewnictwo kategorii nieznacznie się różni, np. Sagan proponuje podział na region fizyczny, społeczny, gospodarczy i kulturowy [Sagan 2004, s. 74]. Strzelecki jako podstawowe przedstawia kategorie geograficzne, etniczne, socjologiczne, polityczne i administracyjne [Strzelecki 2008, s. 79]. R. Domański podaje kryterium geograficzne, politologiczne, socjologiczne, etniczne (historyczne) i ekonomiczne, [za: Filipiak *et al.* 2005, s. 11].

wykorzystywania endogenicznych i egzogenicznych czynników rozwoju” [Strzelecki 2008, s. 79].

Powyższe definicje wskazują na pewne charakterystyczne cechy regionu ekonomicznego. Region ekonomiczny jest określonym geograficznie obszarem wyróżniającym się profilem gospodarczym i kulturą społeczną. Najczęściej posiada pewną specjalizację. Jego elementy wewnętrzne są ściśle ze sobą powiązane. Zewnętrznie pozostaje natomiast w stałych i powtarzalnych interakcjach z otoczeniem. Obecnie duże znaczenie dla regionu ma lokalna społeczność, jej umiejętności i kwalifikacje zawodowe oraz świadomość polityczna i kulturowa. Na aspekt społeczny, a przede wszystkim na więzi kulturowe, etniczne i społeczne zwraca uwagę Wojtaszczyk, według którego *region* to „obszar zamieszkiwany przez ludność, która odróżnia się od grup zamieszkujących na sąsiednich terenach np. świadomością społeczną, przynależnością etniczną bądź religijną, wzorami myślenia, zachowań” [Wojtaszczyk 2005, s. 17].

Z kolei *region administracyjny* to obszar wyodrębniony na podstawie terytorialnego podziału państwa. Państwo i region są pojęciami wzajemnie się uzupełniającymi. Region jest częścią państwa, stanowiąc jednocześnie odrębną kategorię. Najczęściej region administracyjny jest pierwszym poziomem w terytorialnym podziale państwa<sup>7</sup>. Administracyjne ujęcie regionu stosowane jest w naukach prawnych, które pod pojęciem *regionu* rozumieją „jednostkę podziału administracyjnego najwyższego stopnia, wyodrębnioną przez ustawodawcę ze względu na cechy różniące ją od innych jednostek podziału administracyjnego tego samego stopnia” [Tomaszewski 2007, s. 13].

Podział terytorialny powinien uwzględniać rozmieszczenie regionów ekonomiczno-społecznych. Region administracyjny powinien być jak najbardziej zbliżony obszarowo do regionu ekonomicznego. Duża zbieżność tych regionów daje większe prawdopodobieństwo wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju i lepszego funkcjonowania administracji państwowej. Dzieje się tak ze względu na podobne wewnętrzne potrzeby i zbliżone interesy regionu administracyjnego i pierwotnego w stosunku do niego regionu ekonomicznego.

Regiony odgrywają ważną rolę w gospodarce narodowej. Nie należy jednak traktować ich jako alternatywy dla państwa. Region w ujęciu administracyjnym wypełnia przede wszystkim nałożone na niego ustawowo obowiązki. W Polsce regiony zapewniają odpowiedni rozwój danego obszaru na podstawie regionalnej strategii rozwoju, która powinna być spójna z celami rozwojowymi kraju.

Regiony administracyjne wewnątrz poszczególnych krajów określone są przez jednorodny system. Jednak w zależności od kraju sposób wydzielenia regionów administracyjnych pozostaje różny. W celu ujednoczenia klasyfikacji regionów na po-

<sup>7</sup> Przyjęcie takiej definicji regionu oznacza, że w Polsce regionami administracyjnymi są województwa. Z kolei przez *rozwój regionalny* należy rozumieć rozwój województw. Niższe kategorie w podziale administracyjnym państwa (powiaty i gminy) należy rozumieć jako poziom lokalny. Podział administracyjny kraju określa *Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz.U. Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603, z późn. zm.).

ziomie Unii Europejskiej stworzono jednolity system podziału terytorialnego NUTS (Klasyfikacja jednostek terytorialnych dla celów statystycznych). NUTS jest klasyfikacją hierarchiczną, w której wyróżnia się pięć poziomów. Dla Polski klasyfikacja ta przedstawia się następująco: NUTS 0 – cały kraj, NUTS 1 – makroregiony (1), NUTS 2 – województwa (16), NUTS 3 – grupy jednostek szczebla powiatowego (66), NUTS 4 – powiaty i miasta na prawach powiatu (379), NUTS 4 – gminy (2478)<sup>8</sup>. Podział terytorialny Polski pokrywa się z podziałem stosowanym przez Wspólnotę. NUTS służy przede wszystkim do celów statystycznych, ale również jest podstawową jednostką odbioru polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Badania nauk ekonomicznych skupiają się także wokół kwestii koncentracji i dekoncentracji ludności. Wybór danej lokalizacji na miejsce zamieszkania lub pracy nie jest przypadkowy. W przeszłości rozwój osadnictwa zależał od czynników przyrodniczych. Ludzie gromadzili się tam, gdzie środowisko zapewniało im najbardziej korzystne warunki życia: blisko zbiorników wodnych, na dogodnie ukształtowanych terenach i w sprzyjających warunkach klimatycznych. Obecnie większą rolę przy wyborze lokalizacji odgrywają czynniki społeczne, polityczne, techniczne czy estetyczne. Ludność koncentruje się w miejscach o najlepszych warunkach życia i o najwyższej produktywności. Miasta stwarzają warunki, które zachęcają do mieszkalnictwa i prowadzenia działalności gospodarczej na ich terenie. Po pewnym czasie funkcjonowania i rozrostu miasta obserwuje się proces dekoncentracji ludności, czyli jej odpływ z obszarów centralnych na tereny peryferyjne. W pierwszej kolejności, tj. pod koniec fazy suburbanizacji, ludność odpływa głównie z centrum miasta. W fazie dezurbanizacji następuje odpływ ludności również ze stref peryferyjnych na obszary bardziej oddalone. W fazie reurbanizacji liczba ludności obszaru centralnego rośnie na skutek zahamowania odpływu ludności z obszaru centralnego oraz napływu ludności z obszarów peryferyjnych. Ciągłe procesy koncentracji i dekoncentracji powodują, że w przestrzeni powstają jednostki osadnicze – miasta, które tworzą miejską sieć osadniczą. Gdy mówimy o sieci osadniczej, to zazwyczaj chodzi o przestrzenne rozmieszczenie jednostek osadniczych. Kiedy dodamy do tego układ wzajemnych powiązań i relacji – nosi on nazwę systemu osadniczego [Kuciński 2004, s. 103].

Pojęcie *miasta*, podobnie jak pojęcie *regionu*, nastrocza kłopoty przy próbie jednoznacznego zdefiniowania. Encyklopedyczna definicja określa *miasto* jako „jednostkę osadniczą powstałą historycznie w wyniku skupienia się ludzi w celu wykonywania zawodów nierolniczych. Wyróżnia się intensywnością zabudowy, wyposażeniem m.in. w sieć transportu, urządzenia gospodarki wodnej i do zaopatrywania w energię, produkcją dóbr i usługami, także i dla pozamiejscowego odbiorcy, miasto jest siedzibą władz” [Encyklopedia PWN]. Z kolei Lössch definiuje *miasto* jako aglomerację w formie punktowej lokalizacji o charakterze nierolniczym [Lössch 1961, za Kuciński 2004, s. 127]. Obszerną definicję miasta podaje

<sup>8</sup> Oficjalna strona Eurostatu, [[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction), dostęp: 3 marca 2011].

Castells w swojej książce *Kwestia miejska*. Określa *miasta* jako obszar geograficzny, w którym mieści się nadbudowa polityczno-administracyjna społeczeństwa znajdującego się już na takim poziomie rozwoju technicznego i społecznego, że występuje zróżnicowanie produktu na prostą i rozszerzoną reprodukcję siły roboczej [Castells 1978, za: Cymerman 2009, s. 123]. W ujęciu administracyjnym miasto określane jest jako jednostka osadnicza posiadająca prawa miejskie nadane im przez odpowiednią władzę [Kuciński 2004, s. 127]. W odniesieniu do definicji miasta ważną kwestią pozostaje ustalenie proggu, od którego osiedle staje się miastem. Według prawa polskiego miasto to jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, posiadająca prawa miejskie lub status miasta nadany w trybie określonym przepisami. W podziale administracyjnym miasta mają status samodzielnej gminy (gmina miejska) lub – w przypadku niewielkich miast – wchodzi one w skład gmin miejsko-wiejskich. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są przez Radę Ministrów w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy [Ustawa 1990].

Przytoczone powyżej definicje wskazują na pewne powtarzalne cechy miast. Jest to odpowiednia liczba ludności, przewaga funkcji pozarolniczych, zwarta forma zagospodarowania i określony tryb życia mieszkańców. Definicja miasta powinna odnosić się do nich wszystkich. Ujęcie jednokryterialne pozostawia definicję miasta niekompletną. Jednocześnie definicja miasta nie powinna być sztywna. W swojej podstawie musi obejmować cechy najbardziej fundamentalne dla każdego miasta, ale bez ingerowania w lokalną specyfikę. Takie podejście pozwala na objęcie definicją jak największej gamy miast.

Szerokie rozważania nad sposobem traktowania miasta jako obszaru zainteresowań ekonomii przedstawił Gorzelak [2008]. Według niego *miasto* w ujęciu nauk ekonomicznych oznacza społeczno-gospodarczy system przestrzenny mający cechy obszaru zurbanizowanego. Można je traktować jako podmiot lub jako przestrzeń oraz jako system sam w sobie lub element większego systemu. Nakładając na siebie te dwa obszary otrzymuje się macierz ukazującą „ujęcia” miasta jako przedmiotu badań ekonomicznych (tab. 1). Miasto jest przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych. W rozumieniu ekonomicznym miasto jako podmiot definiowane jest jako „dynamiczny system społeczno-gospodarczy podlegający procesom rozwoju, trwania, czasami upadku” [Gorzelak 2008, s. 90]. Jednak analizy miasta jako przedmiotu badań wykraczają daleko poza nauki ekonomiczne i dotyczą takich dziedzin, jak socjologia, prawo, administracja, geografia, ochrona przyrody. Z kolei miasto rozumiane w kategorii przestrzeni ma pewne określone cechy. Poszczególne fragmenty miasta stanowią własność lub są użytkowane przez różne podmioty, pełnią różne funkcje i wchodzi z sobą w różne relacje. Miasto występuje również jako źródło kultury, kolebka historii, a jednocześnie jest przestrzenią o nasilonej przestępczości i nierównościach społecznych [ibidem, s. 90-91].



Tabela 1

## Ujęcia miasta jako przedmiotu badań ekonomicznych

	Miasto jako system	Miasto jako element systemu		
Miasto jako podmiot	Czynniki rozwoju miast Ekonomika miasta Zarządzanie miastem	<b>Miasto jako rynek:</b> – miasto i jego relacje z regionem	<b>Sieć miast:</b> – ośrodki centralne – krajowy system osadniczy	<b>Miasto w świecie:</b> – miasta światowe – światowa sieć metropolii
Miasto jako przestrzeń (nośnik)	Rozmieszczenie miejsc pracy i zamieszkania Segregacja społeczna, wykluczenie	<b>Teorie lokalizacji:</b> – podejście ilościowe, jakościowe – koncentracja-dekoncentracja		

Źródło: [Gorzela 2008, s. 90].

Drugim obszarem jest ujęcie miasta jako elementu większego systemu. W tym przypadku miasto można traktować jako rynek – badając jego relacje z otaczającym regionem, jako element sieci miast – badając relacje i zależności występujące w systemie osadniczym kraju, oraz jako element sieci światowej – skupiając się na relacjach między światowymi metropoliami. Z kolei w kategorii przestrzennej miasto jako element systemu podlega ciągłym badaniom związanym z koncentracją i dekoncentracją czy też z konwergencją i polaryzacją [ibidem, s. 95-99]. W tym obszarze wyróżnia się grupę teorii lokalizacji i polaryzacji. W prezentowanej pracy miasto występuje przede wszystkim jako element systemu osadniczego, w szczególności jako podmiot wchodzący w relację z otaczającym je regionem.

W każdym mieście identyfikuje się działalności, tzw. funkcje, z pełnienia których miasto istnieje i rozwija się. Funkcje miasta wynikają przede wszystkim z konieczności zaspokajania potrzeb ludności mieszkającej w takim skupisku, jakim jest miasto. Część z nich tworzy się samoistnie. Są to przede wszystkim funkcje usługowe wynikające z rosnącego popytu na niektóre usługi. Część funkcji, również powstałych w odpowiedzi na zwiększony popyt, realizowana jest natomiast przez władze lokalne, które zaspokajają w ten sposób podstawowe potrzeby, dbając o odpowiednie warunki mieszkaniowe i zagospodarowanie przestrzenne. Oprócz zaspokajania podstawowych potrzeb ludności władze, w celu zapewnienia ciągłego rozwoju miasta, prowadzą działania zachęcające do inwestycji, innowacyjności i rozwoju przedsiębiorczości. Istnienie innych funkcji miasta wynika z obecności w mieście instytucji kierowniczych i zarządczych największych firm, instytucji finansowych, a często też instytucji władz centralnych. Trudno powiedzieć, czy zakres pełnionych funkcji zwiększa się w efekcie wzrostu znaczenia miasta, czy to wzrost liczby funkcji miasta przyciąga inwestorów, zwiększając znaczenie miasta w sieci relacji krajowych i globalnych.

Geografowie i badacze tematyki miejskiej podają różne klasyfikacje funkcji miast. Domański wyróżnia funkcje: handlowe, przemysłowe, budowlane, transportowe, finansowe, kulturalne, administracyjne [Domański 2002, s. 90]. Kuciński podaje podział na funkcje naukowe, społeczne, kulturowe, usługowe [Kuciński 2004, s. 105]. Korenik wyszczególnia funkcje administracyjno-polityczne, przemysłowe, handlowe, usługowe, kulturalno-oświatowe, turystyczne, komunikacyjne, wojskowe (obronne)<sup>9</sup>.

Funkcje służą nie tylko mieszkańcom miasta, ale również mieszkańcom regionu, w szczególności obszarowi bezpośredniego wpływu miasta. Obszar wpływu zależy od wielkości danej jednostki osadniczej oraz od odległości, w jakiej zlokalizowane są inne jednostki podobnej wielkości. Największe miasta pełnią funkcje o największym zasięgu. Mniejsze miasta pełnią funkcje bardziej lokalne, które stanowią uzupełnienie dla funkcji pełnionych przez ośrodek centralny.

W Polsce *miastem* według definicji prawnej jest każda jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, posiadająca prawa miejskie lub status miasta nadany w trybie określonym przepisami. Miasto jest zatem jednostką podziału terytorialnego kraju, któremu aktem prawnym nadano status miasta. Definicja prawna miasta wydaje się być najwłaściwsza ze względu na tematykę prezentowanej pracy. Dodatkowo nawiązuje ona do strony administracyjnej funkcjonowania miasta, ponieważ określa obowiązki ustawowe władzy miejskiej i zakres jej działania.

Miasta istnieją w większości regionów, bez względu na sposób podziału. Jednak nie w każdym regionie stanowią centrum. Według kryterium wewnętrznej odmienności strukturalnej wśród regionów ekonomicznych występują regiony strefowe, węzłowe oraz kompleksowe [Domański 2002, s. 7; Strzelecki 2008, s. 80]. Regiony strefowe (jednolite) to obszary względnie jednorodne, o wyraźnej dominacji określonych form działalności. Przykładem regionów strefowych mogą być regiony intensywnego warzywnictwa. Regiony węzłowe z kolei charakteryzują się występowaniem na swoim terenie obszarów centralnych, np. miast czy ośrodków przemysłowych. Centra oddziałują na większe od nich obszarowo tereny peryferyjne, które stanowią ich zaplecze. W regionie węzłowym istnieją ścisłe powiązania między obszarami koncentracji działalności gospodarczej (obszarami centralnymi) a korzystającymi z ich dóbr i usług obszarami peryferyjnymi, czyli obszarami wpływów. Przykładem regionu węzłowego jednoośrodkowego jest woj. mazowieckie, natomiast regionem węzłowym wieloośrodkowym jest woj. górnośląskie czy pomorskie [Domański 2002, s. 110]. Regiony kompleksowe to obszary o określonej specjalizacji gospodarki ukształtowanej przez zespoły powiązanych czynników wytwórczych. Kompleksowość regionu świadczy o jego rozwoju, z zachowaniem odpowiednich relacji pomiędzy gałęziami przemysłu i usług [Filipiak *et al.* 2005, s. 16].

Specyficznym typem regionu ekonomicznego, często utożsamianym z regionem węzłowym, jest region miejski. Region miejski określa w strukturze przestrzen-

<sup>9</sup> Szczegółowy opis funkcji w: [Korenik 2006, s. 126].

nej obszary wykraczające często poza granice administracyjne miast. Są to zazwyczaj obszary charakteryzujące się silną urbanizacją, będące strefą wpływów miasta, ale administracyjnie poza jego obszarem. Kuciński zwraca uwagę, że wyróżnienie regionów miejskich pozwala na powiązanie koncepcji strukturalistycznych (mechanizmów formowania się struktur przestrzennych) z ujęciem funkcjonalnym, które wykorzystywane jest przy tworzeniu praktycznych rozwiązań stosowanych w regionach miejskich, i nie tylko [Kuciński 2004, s. 182]. Na bazie regionu miejskiego wykształciło się pojęcie *miasto-region*. Dotyczy ono nie tylko samego miasta, ale również jego sfery wpływów. W dalszej kolejności *miasto-region* funkcjonuje również jako region metropolitalny. Rozwój tego typu regionów łączy się z koncentracją funkcji wymiany i zarządzania w mieście metropolitalnym i utratą tych funkcji przez mniejsze miasta, pozostające w sferze wpływów miasta głównego.

Domański zaproponował trojaki rozumienie pojęcia regionów: jako przedmiotu badania, obiektu poznania i instrumentu działania. Jest to ujęcie często wykorzystywane w naukach ekonomicznych. Ten podział wynika z funkcji, jakie pełnią regiony w nauce i praktyce. Region jako przedmiot badania dotyczy tworzenia teoretycznych podstaw dla badań regionalnych. Badając pojedyncze regiony o zbliżonych cechach, np. wybrzeża morskie, poszerzamy wiedzę o tych obiektach i znajdujemy pewne zależności. Region jako obiekt poznania to przede wszystkim element otaczającej nas rzeczywistości. Dobre poznanie regionów daje przesłanki do wyjaśnienia regionalnych zróżnicowań większych przestrzeni ekonomicznych<sup>10</sup>. Region jako instrument działania łączy się z funkcją aplikacyjną, która dotyczy formułowania przesłanek i wniosków dla polityki regionalnej [Domański 2002, s. 110-111; Filipiak *et al.* 2005, s. 12]. Ten poziom często pokrywa się z podziałem administracyjnym, który jest bezpośrednim „realizatorem” polityki regionalnej.

W polityce regionalnej często stosuje się również klasyfikację regionów ze względu na poziom rozwoju gospodarczego. Nierównomierny rozwój gospodarczy powoduje jego przestrzenne zróżnicowanie. Ze względu na poziom rozwoju regiony możemy podzielić na rozwinięte, rozwijające się i opóźnione w rozwoju [Winiarski 1976, s. 9]. W ujęciu dynamicznym określa się je jako regiony o szybkim, średnim i niskim tempie wzrostu. Miasta charakteryzują się najczęściej wyższym poziomem rozwoju. Choć spotyka się miasta, które – na skutek upadku przemysłu, będącego głównym źródłem utrzymania większości ludności lub innych czynników – przeżywają kryzys i rozwijają się znacznie wolniej lub wcale. Jednak w większości przypadków to miasta są stymulatorem rozwoju, i to w nich koncentruje się działalność gospodarcza.

<sup>10</sup> Na przykład wyróżniając regiony o wysokim poziomie innowacyjności oraz w drugim podziale klasyfikując je według występowania ośrodków naukowo-badawczych, zauważamy, że między tymi dwoma podziałami zachodzi korelacja. W ten sposób od regionów wydzielonych jednokryterialnie dochodzi się do regionów wyróżnionych pod względem większej liczby kryteriów. Tworzy się splot regionów ukazujący zróżnicowania przestrzenne i ich przyczyny.

Różnorodność zaprezentowanych powyżej definicji pojęcia *regionu* obliguje do wskazania tej najbardziej właściwej dla niniejszej pracy. Zatem, gdy kiedykolwiek zostanie użyte słowo *region*, należy przez nie rozumieć podporządkowaną bezpośrednio poziomowi centralnemu jednostkę terytorialną, posiadającą reprezentację polityczną<sup>11</sup>. Takie rozumienie pozwala na umiejscowienie regionu w systemie organizacji terytorialnej państwa i określa go jako główny poziom realizacji polityki regionalnej w Polsce.

Pojęciem często łączonym z regionem jest *rozwój regionalny*. W pierwszej kolejności konieczna jest choćby skrótowa analiza najpierw pierwszego elementu tej kategorii, czyli rozwoju, a następnie pojęcia rozwój regionalny.

W ekonomii stosuje się często dwa pojęcia: wzrost i rozwój. Wzrost gospodarczy jest kategorią węższą i raczej typowo ilościową. Najczęściej przedstawiany jest za pomocą produktu krajowego brutto. Rozwój jest kategorią szerszą i oznacza nie tylko zmianę PKB, ale również zmiany jakościowe, m.in. zmiany w jakości i warunkach życia mieszkańców. Wzrost jest podstawą wystąpienia rozwoju gospodarczego [Secomski 1987, s. 14; Churski *Rozwój regionalny*; Filipiak *et al.* 2005, s. 25]. Rozwój gospodarczy odnosi się do rozwoju na poziomie całego kraju. Rozwój regionalny często przedstawiany jest jako rozwój gospodarczy w odniesieniu do mniejszej jednostki, jaką jest region. Jednak region nie powinien być traktowany jak „minikopia” gospodarki narodowej. Regiony są składową gospodarki, wypełniają ustawowe obowiązki w obrębie swojego obszaru. Jednak ich rozwój charakteryzuje się pewną specyfiką procesów i relacji, co skłania badaczy do głębszej analizy tego procesu.

W kategorii wielkości rozwój regionalny nie stanowi przedmiotu badań makro- ani mikroekonomicznych. Jego status jest specyficzny – lokuje go między dwoma głównymi nurtami badań: makro- i mikroekonomicznych – zaliczany jest do mezoekonomii (część teorii ekonomii wypełniająca lukę między makro- i mikroekonomią [Filipiak 2005, s. 24]. Procesy rozwoju regionalnego odbywają się nie tylko wewnątrz regionu, ale również, a może przede wszystkim, w ramach jego relacji zewnętrznych. Między innymi z tych względów rozwój regionalny nie może być rozpatrywany bez odniesienia do ogólnego rozwoju gospodarki narodowej i ponadnarodowej. Rozwój regionalny jest procesem składającym się z wielu etapów. Strzelecki przedstawia go jako proces czteroetapowy, przy czym podkreśla, że do pełnego rozwoju powinny być realizowane wszystkie cztery jego etapy jednocześnie. Po pierwsze, rozwój regionalny to „proces wszelkich zmian zachodzących w regionie, w dużej mierze proces ekonomiczny – transformacja czynników i zasobów regionalnych (endo- i egzogenicznych) w dobra i usługi. Po drugie, jest to podstawowa zmiana w sposobie, poziomie i jakości życia mieszkańców regionu, a zatem również proces społeczny. Po trzecie, to postęp techniczny i technologiczny mający na celu pełniejsze, racjonalne wykorzystanie czynników i zasobów regionu. Po czwarte wreszcie, jest to proces wymiany

<sup>11</sup> Definicja zawarta w *Deklaracji nt. regionalizmu w Europie*, przyjętej przez Zgromadzenie Rady Europy w 1996 r.

między człowiekiem a środowiskiem, określane mianem rozwoju ekologicznego”<sup>12</sup>. W pracy stosowana będzie wyżej przytoczona definicja rozwoju regionalnego. Jest ona najbardziej kompleksowa i ujmuje rozwój regionalny najszerzej. Uogólniona definicja przedstawia *rozwój regionalny* jako wzrost potencjału gospodarczego regionów, trwałą poprawę ich konkurencyjności i poziomu życia ich mieszkańców, przyczyniające się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Na zmiany jakościowe i strukturalne w procesie rozwoju regionalnego zwraca również uwagę Filipiak. Zauważa, że „zwiększenie ilości oraz poprawa jakości produkowanych dóbr i usług stanowi podstawę zmian w sposobie, poziomie i jakości życia mieszkańców regionu. Wzrost gospodarczy wpływa tym samym na rozwój społeczny, który jest drugim z aspektów rozwoju regionalnego” [Filipiak *et al.* 2005, s. 25].

Rozwój regionalny zachodzi nierównomiernie. Czynniki, które przyczyniły się do rozwoju jednego regionu, niekoniecznie sprawdzą się na innych obszarach. Zwraca na to uwagę Domański, według którego nie ma idealnej kombinacji czynników rozwojowych gwarantującej rozwój. Regiony mogą rozwijać się w zbliżonym tempie, ale zupełnie inną ścieżką rozwojową. W procesie rozwoju regionalnego powinno się korzystać z wzorców rozwojowych innych regionów, pamiętając jednocześnie, aby nie wpaść w pułapkę generalizacji i ujednoczenia [Domański 2004, s. 20].

Kategoria rozwoju regionalnego jest szeroko wykorzystywana w polityce regionalnej. U podstaw działań polityki regionalnej leży założenie o zróżnicowaniu rozwoju regionalnego, a przesłanką do określenia kierunków polityki regionalnej są czynniki rozwoju regionalnego, zbadane metodą strategicznej analizy. „W tym znaczeniu rozwój regionalny polega na realizacji celów polityki regionalnej, i – szerzej – polityki gospodarczej, a pośrednio także polityki ogólnej państwa” [Filipiak *et al.* 2005, s. 28]. W Polsce cele polityki regionalnej wyznacza *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*. Za cele te przyjęto w niej: wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”), budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”), tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”) [Krajowa Strategia... 2010, s. 5].

Jednak sama polityka regionalna to nie tylko wyznaczanie celów do realizacji. *Polityka regionalna* jest pojęciem dość szerokim. Oznacza całokształt działań w zakresie świadomego kształtowania procesu rozwoju społecznego i ekonomicznego regionów, co w konsekwencji przyczynia się do rozwoju całego kraju. Przez całokształt działań należy rozumieć działania z wielu płaszczyzn (społeczeństwo, gospodarka i przestrzeń), a także współpracę wertykalną i horyzontalną podmiotów przyczyniających się do rozwoju regionalnego. Zastosowanie tej definicji pozwala na traktowanie polityki regionalnej w szerszym kontekście, a nie tylko jako polityki interwencyjnej państwa skierowanej do obszarów najbiedniejszych. Definicja ta jest

<sup>12</sup> [Strzelecki 2008, s. 79]. Z kolei Potoczek wyodrębnia cztery płaszczyzny rozwoju regionalnego: gospodarczą, społeczną, polityczną i kulturalną [Potoczek 2003, s. 152, za: Filipiak 2005, s. 24].

również zbieżna z obecną praktyką polityki regionalnej, będącej w dużej mierze wynikiem polityki regionalnej Unii Europejskiej<sup>13</sup>.

Ze względu na podmiot prowadzący politykę można wyróżnić politykę rozwoju regionalnego i politykę rozwoju regionu. Przez *politykę rozwoju regionalnego* rozumie się działania podejmowane przez władze centralne w stosunku do regionów. Z kolei *polityka rozwoju regionu* oznacza wewnętrzne działania władz regionalnych (w przypadku Polski są to samorzady terytorialne województw) ukierunkowane na rozwój społeczno-gospodarczy regionu [Winiarski 2004, s. 356]. Współcześnie obserwuje się decentralizację działań administracji. Proces ten widoczny jest również w polityce regionalnej, gdzie główną rolę odgrywają samorzady. Na poziomie krajowym powstają wytyczne i kierunki krajowe, natomiast to województwa są odpowiedzialne za realizację celów zawartych w strategiach rozwoju województw, co sprawia, że są również podmiotem realizującym politykę rozwoju regionalnego (w rozumieniu Winiarskiego) [*ibidem*]). Oprócz władz, zarówno regionalnych, jak i krajowych, które prowadzą działania polityki regionalnej w ramach swoich ustawowych obowiązków, wśród podmiotów mających wpływ na politykę regionalną możemy wymienić przedsiębiorców, społeczność regionalną, instytucje naukowe i badawcze oraz instytucje otoczenia biznesu. Obecnie w Polsce istnieje także trzeci wymiar polityki regionalnej – ponadnarodowy. Polityka regionalna Unii Europejskiej może być traktowana jak polityka rozwoju regionalnego kształtowana na poziomie Wspólnoty<sup>14</sup>.

Reasumując powyższe rozważania, można sprecyzować podstawowe pojęcia, którymi operuje ta praca:

- *Region* należy rozumieć jako podporządkowaną bezpośrednio poziomowi centralnemu jednostkę terytorialną, posiadającą reprezentację polityczną<sup>15</sup>. Takie rozumienie definiuje region w systemie organizacji terytorialnej państwa i umożliwia zastosowanie badań i analiz porównawczych. W przypadku Polski należy przez to rozumieć województwo.
- *Miasto* będzie rozumiane jako jednostka podziału terytorialnego kraju, któremu aktem prawnym nadano status miasta. Jest to jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych. Prawna definicja pojęcia miasta nawiązuje do strony administracyjnej jego funkcjonowania określającej obowiązki ustawowe władzy miejskiej i zakres jej działania.
- *Rozwój regionalny* ujęty jest jako proces zmian zachodzących w regionie obejmujących zmiany ekonomiczne, społeczne, technologiczne, środowiskowe i kulturowe.

<sup>13</sup> Polityka regionalna Unii Europejskiej i polska polityka regionalna są tematem rozważań w kolejnych rozdziałach pracy.

<sup>14</sup> Temat polityki regionalnej Unii Europejskiej i polskiej polityki regionalnej jest przedmiotem rozważań w kolejnych rozdziałach pracy.

<sup>15</sup> Definicja zawarta w *Deklaracji nt. Regionalizmu w Europie*, przyjętej przez Zgromadzenie Rady Europy w 1996 r.

- *Polityka regionalna* będzie rozumiana jako świadoma działalność wszystkich podmiotów zmierzająca do rozwoju społecznego i ekonomicznego regionów oraz całego kraju.
- *Politykę rozwoju regionów* należy rozumieć jako część polityki regionalnej, realizowaną przez regiony.

## 2. Czynniki rozwoju regionalnego i stymulanty rozwoju miast

Analiza czynników rozwoju regionalnego pozwala na znalezienie przyczyn różnicowań regionalnych i sformułowanie zaleceń dla władz publicznych w zakresie polityki regionalnej i polityki miejskiej. Próby szukania przyczyn nierówności regionalnych skutkują również tworzeniem nowych teorii rozwoju regionalnego<sup>16</sup>, które później stają się podstawą dla polityki regionalnej. Należy jednak pamiętać, że zagadnienia związane z rozwojem to ciąg złożonych rynkowych procesów, na które wpływ mają uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, formalne i nieformalne, historyczne czy aktualne. Zidentyfikowanie korzyści i kosztów wynikających z funkcjonowania regionów i aglomeracji pozwala jedynie określić, co jest bardziej, a co mniej prawdopodobne [Gorzelałak, Kozak 2011].

Czynniki rozwoju regionalnego są kwestią szeroko dyskutowaną w literaturze przedmiotu [Parysek 2001; Churski 2007; Strzelecki 2008]. Najczęściej dzieli się je na endo- i egzogeniczne. Do czynników endogenicznych, stanowiących wewnętrzne zasoby regionu, Strzelecki zalicza: ludność, środowisko, kapitał. Jeżeli chodzi o ludność, to o jakości tego zasobu decyduje poziom wykształcenia, kwalifikacje zawodowe, kreatywność, otwartość na zmiany i innowacje. Środowisko natomiast to przede wszystkim funkcjonalność przestrzenna i zasoby naturalne. Pod pojęciem kapitału kryją się takie zasoby, jak wielkość rynku czy ilość i wielkość ośrodków centralnych. Do czynników egzogenicznych natomiast zalicza się uniwersytety i instytuty badawcze, infrastrukturę transportową, obowiązujący system prawny, usługi, polityczny klimat działalności gospodarczej oraz korzyści aglomeracyjne [Gorzelałak, Jałowiecki 2000, s. 12].

Szczegółowej klasyfikacji i opisu czynników rozwoju regionalnego dokonuje Parysek. Zwrócił uwagę na jednoczesne istnienie czynników o różnym zasięgu. Jedne, o powszechnym charakterze oddziałują w każdym regionie, podczas gdy inne mogą oddziaływać tylko w niektórych miejscach. Wśród czynników o charakterze ogólnym wyróżnił jedenaście relatywnie homogenicznych grup. Są to: potrzeby społeczności lokalnych, zasoby i walory środowiska przyrodniczego, zasoby pracy, zainwestowanie infrastrukturalne, istniejący potencjał gospodarczy, rynek lokalny i rynki zewnętrzne, kapitał finansowy, zwłaszcza inwestycyjny, poziom nauki, techniki

<sup>16</sup> Więcej o teoriach rozwoju regionalnego w kolejnym podrozdziale.

i kultury, nowoczesne technologie wytwarzania, teren i korzyści miejsca, stosunki międzynarodowe i współpraca bilateralna [Parysek 2001, s. 73-122]. Z kolei opisu czynników rozwoju regionalnego w warunkach transformacji gospodarczej i integracji europejskiej w Polsce dokonuje Churski. Wśród współczesnych czynników i warunków rozwoju regionalnego w Polsce wymienia: stan środowiska przyrodniczego, warunki demograficzne, strukturę sieci osadniczej, infrastrukturę techniczną, infrastrukturę edukacyjną, poziom i warunki życia ludności, bezrobocie, sytuację finansową samorządu terytorialnego, strukturę gospodarki, rozwój sfery instytucjonalnej gospodarki rynkowej, wewnątrzregionalne inwestycje kapitałowe, handel, otoczenie biznesu, klimat społeczny, innowacyjność, inwestycje zagraniczne oraz fundusze strukturalne Unii Europejskiej [szerzej w: Churski, *Czynniki rozwoju...*]. Każdy kraj ma pewne uwarunkowania charakterystyczne tylko dla niego. Polska np. charakteryzuje się niskim poziomem innowacyjności w porównaniu z krajami UE15, policentryczną siecią osadniczą, starzejącym się społeczeństwem, kształtującym się środowiskiem otoczenia biznesu. Wszystkie te warunki powinny decydować o formie i kierunkach działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej.

Czynniki rozwoju regionalnego zmieniają się z upływem czasu. Nowe okoliczności (globalizacja, internacjonalizacja handlu, szybszy przepływ informacji, rozwój techniki) ukazują coraz to nowe zagadnienia, które mają istotny wpływ na rozwój regionalny. Łączy je jedno: pomijanie infrastruktury jako czynnika rozwoju. Owszem jest ona potrzebna, ale nie jest wystarczająca do uruchomienia procesów rozwoju [Crescenzi, Rodriguez-Pose 2012, za: Kozak 2014, s. 165] Najogólniej można stwierdzić, że ilościowe kryteria lokalizacji w znacznej mierze zostały zastąpione kryteriami jakościowymi. Szczególnie dużego znaczenia nabrały: wysoko wykwalifikowany kapitał ludzki i nowoczesna infrastruktura oraz wartości niematerialne: wiedza, badania, inicjatywa, zdolności przywódcze, dobry wizerunek regionu, zaplecze kulturalne. Dodatkowo, szczególnie dla wyboru lokalizacji zaawansowanych technologii, liczy się infrastruktura drogowa (autostrady, lotniska), polityczny i prawny klimat działalności gospodarczej, jakość administracji lokalnej [Gorzelał, Jałowiecki 2000, s. 12].

Współcześnie ważną rolę przypisuje się kapitałowi ludzkiemu i społecznemu. Kapitał ludzki oznacza wiedzę, umiejętności, kompetencje, możliwości adaptacyjne innowacji. Kapitał społeczny to normy, wartości, zaufanie i zrozumienie zapewniające współpracę wewnątrz i między grupami społecznymi. Wspólnie tworzą tzw. klimat społeczny. Odpowiednie relacje mają wpływ na dobre relacje między społeczeństwem a władzą, między administracją samorządową a społecznością lokalną itd. Na klimat społeczny składają się normy i reguły postępowania społecznego, takie jak np. pracowitość, sumienność [Churski *Czynniki rozwoju...*, s. 19]. Decydują one m.in. o dobrej jakości pracy administracji i funkcjonowania władz publicznych. Administrację powinna cechować dojrzałość społeczna, partnerstwo, odpowiednia kultura administracyjna oraz dojrzałość strategii politycznej i wysoka jakość funkcyj-



nowania władz publicznych. Według Strzeleckiego kapitał ludzki będzie kluczowym czynnikiem dla zdynamizowania rozwoju polskich regionów [Strzelecki 2011, s. 56].

Wpływ na rozwój regionalny mają również współpraca i relacje nieformalne między JST, firmami i instytucjami otoczenia biznesu. Czynniki współpracy nigdy wcześniej nie był aż tak eksponowany wśród czynników mających znaczenie dla rozwoju regionalnego [Kozak 2014, s. 165]. Klimat współpracy, formalnie tworzony przez regulacje i zależności instytucjonalne, budowany jest również przez indywidualne chęci poszczególnych pracowników. Nieformalne relacje i zrozumienie obustronnych zależności budują zaufanie niezbędne dla owocnej współpracy. Niska jakość klimatu społecznego jest poważnym ograniczeniem dla procesu rozwoju regionalnego, szczególnie w kontekście wzrastającego znaczenia gospodarki opartej na wiedzy [Churski *Czynniki...*, s. 19].

Czynniki rozwoju miast są zbliżone do czynników rozwoju regionalnego. Natomiast ich procesy rozwojowe przyjmują zazwyczaj szybsze tempo. Wynika to z koncentracji procesów rozwojowych na terenach miejskich. Korzyści dużego miasta określane są mianem korzyści aglomeracji. Rozumiemy przez nie proces gromadzenia się wokół obszarów wysoko zurbanizowanych licznych przedsiębiorstw tworzących przestrzeń produkcyjną, jak i wiele efektów z tego wynikających [Gorzelał, Jałowiecki 2000, s. 15]. Korzyści aglomeracji zostały zidentyfikowane jako czynnik wpływający na rozwój regionalny już na początku XX w. Wskazywano wtedy na korzyści wspólnej lokalizacji (rozpoznawalna marka regionu, współpraca i kooperacja, specjalizacja, wysoki poziom innowacji) oraz korzyści wynikające z udogodnień i niższych kosztów transportowych [Gaczek 2009].

Obok węzłów transportowych, sieci komunikacyjnych oraz zasobów informatycznych efekty aglomeracji stanowią siłę decydującą o rozwijaniu się i przekształcaniu miasta. Wynikające ze skupienia ludności i działalności gospodarczej korzyści aglomeracji współcześnie dzielą się na korzyści skali, lokalizacji i urbanizacji [Domański 2004, s. 91]. W pierwszej kolejności aglomeracje przyciągają firmy (korzyści skali), co przyczynia się do uaktywnienia korzyści lokalizacji (wymiana informacji, szybka komunikacja) i urbanizacji (koncentracja wysoko wykwalifikowanej ludności, koncentracje usług wyższego rzędu) [Makieła 2009, s. 92].

Wyraźne tendencje do koncentracji działalności gospodarczej (tworzenie klastrów), wynikające z korzyści aglomeracji, niosą ze sobą również negatywne skutki. „W tych warunkach rozwój gospodarczy charakteryzuje się polaryzacją przestrzeni i sprzyja dywergencji dochodów regionalnych. Proces rozwoju powoduje różnicowanie się przestrzeni na obszary wzrostu i pozostałe obszary” [Churski *Czynniki...*]. Procesy koncentracji obszarów wzrostu i rozwoju są przedmiotem badań wielu naukowców i podstawą tworzenia modeli rozwoju regionalnego<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Między innymi model rdzenia i peryferii J. Friedmana, model biegunów wzrostu F. Perroux czy teoria geograficznych centrów wzrostu A. Hirschmana.

Analizując czynniki rozwoju regionalnego, nie można pominąć problemów i barier stojących na drodze do rozwoju regionów i jednostek lokalnych. Bariery można podzielić na cztery grupy: ekonomiczne, społeczne, techniczne i technologiczne oraz ekologiczne. Do pierwszej grupy zalicza się bariery i ograniczenia wynikające m.in. z wysokiego bezrobocia, wadliwego mechanizmu rynkowego, braku źródeł finansowania. Bariery społeczne to te, które wynikają z błędnych regulacji prawno-administracyjnych, nieprawidłowości w systemie instytucjonalnym i administracyjnym, niskich kwalifikacji pracowników. Do grupy barier technicznych i technologicznych zalicza się ograniczenia wynikające z niedostatecznego rozwoju nowoczesnej gospodarki, a do barier ekologicznych braki w zasobach naturalnych, w tym szczególnie ich niedostateczną ilość lub jakość [Strzelecki 2011, s. 52-54]. Bariery rozwoju regionalnego, podobnie jak czynniki, pozostają w dużej mierze kwestią indywidualną każdego z obszarów. Jednocześnie wiedza na temat możliwości wystąpienia potencjalnych ograniczeń i ich właściwa identyfikacja pozwala skuteczniej zarządzać rozwojem regionalnym.

W ostatnich latach szczególnie duże znaczenie wśród czynników mających korzystny wpływ na rozwój regionów zyskała grupa czynników endogenicznych. Teoretycy przypisują sukces rozwoju regionów dynamice wewnętrznej. Poparcie dla takiego podejścia odnajdujemy w najnowszym modelu polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zanim jednak dokonana zostanie jego analiza w prezentowanej pracy, przedstawiony zostanie zarys podstawowych teorii rozwoju regionalnego oraz zmiany w podejściu do rozwoju regionalnego i roli miast w tym rozwoju.

### **3. Miejsce miast w teoriach urbanizacji i rozwoju regionalnego**

Miasto i region występują jako przedmiot badań wielu dziedzin nauki. Z punktu widzenia tematyki tej pracy najważniejsza pozostaje gospodarka przestrzenna i regionalna, a w szczególności teorie urbanizacji oraz teorie rozwoju regionalnego. Przedmiotem badań w zakresie rozwoju przestrzennego i rozwoju regionalnego są m.in. relacje zachodzące między miastem a obszarem je otaczającym oraz proces powstawania i kształtowania się miast. Prace teoretyczne z zakresu teorii urbanizacji oraz rozwoju regionalnego podejmują próbę identyfikacji informacji o mechanizmach zależności, kierunkach procesów przestrzennych, przyczynach koncentracji i dekoncentracji rozwoju regionalnego. Badacze dążą do stworzenia teorii, która możliwie najpełniej wyjaśni procesy przestrzenne i wzajemne zależności zachodzące między rozwojem miast i regionów. Specyfika nauk społecznych, do których zaliczana jest ekonomia, nie pozwala na utworzenie praw uniwersalnych. W przypadku regionów ciągła zmiana warunków i czynników wpływających na rozwój regionalny, różne uwarunkowania wynikające z położenia geograficznego poszczególnych regionów,

odmienne założenia o racjonalności postępowań i wreszcie nieobliczalność ludzkich zachowań powodują, że nie istnieje jeden model gwarantujący sukces rozwoju. Dotychczasowe koncepcje są źródłem szerokiej wiedzy na temat relacji zachodzących w regionach i możliwych zależności między intensywnością procesów rozwojowych a czynnikami rozwojowymi występującymi na danym obszarze. Pokazują schematy powiązań i obszary wzajemnego oddziaływania poszczególnych jednostek czy grup funkcjonujących w regionie.

Planowanie rozwoju regionalnego i prowadzenie polityki regionalnej wymaga znajomości genezy, mechanizmów i implikacji procesów przestrzennych. Poniżej skupiono się na dwóch grupach koncepcji wyjaśniających te procesy: teoriach urbanizacji oraz teoriach rozwoju regionalnego. Mają one podobne podstawy oraz wspólne elementy. Jednocześnie poszczególne podejścia teoretyczne różnią się rozłożeniem akcentów w zakresie czynników mających potencjalny wpływ na rozwój regionów i zaproponowanymi rozwiązaniami dla decydentów polityki regionalnej.

### 3.1. Teorie urbanizacji i współczesne procesy kształtowania się miast

Miasta zaczęły powstawać, kiedy warunki ekonomiczne i społeczne oraz odpowiedni postęp techniczny pozwoliły produkować więcej żywności, niż było potrzebne do przetrwania na określonym terenie, co pozwoliło części ludności oddalić się od bezpośredniego miejsca produkcji, gdyż ich obecność tam nie była już konieczna. Na przełomie XVIII i XIX w. na skutek wzrostu roli przemysłu miasta zaczęły rozrastać się przestrzennie i zmieniać swoje funkcje. Rozrost miast w tym okresie miał charakter niekontrolowany, co prowadziło do licznych spięć. Mieszkańcy miast cieszyli się lepszą infrastrukturą, przywilejami społecznymi i politycznymi. Lepsze warunki życia powodowały, że mieszkańcy miast żyli w całkowitym oderwaniu od otoczenia, a same miasta były elementami wyizolowanymi z okolicy. W wyniku niekontrolowanego rozrostu miast po rewolucji przemysłowej w XVIII i XIX w. pojawiło się pojęcie *urbanistyki*. Urbanistyka rozumiana jest jako nauka o powstawaniu, rozwoju historycznym oraz zasadach budowy miast i osiedli. Współcześnie urbanistykę uważa się przede wszystkim za naukę zajmującą się planowaniem przestrzennym na poziomie miasta i osiedla. Projektowanie planu przestrzennego jest wynikiem współpracy urbanistów z ekonomistami, socjologami, geografami i architektami [Cymerman 2009, s. 6].

Podstawowe czynniki wpływające na kształtowanie miast to przede wszystkim warunki środowiskowe, warunki gospodarcze i społeczne oraz komunikacja. Obok czynników podstawowych istnieją czynniki wtórne, w większości zapewniane przez władze, do których zalicza się czynniki obyczajowo-prawne, warunki zdrowotności, kompozycję urbanistyczną, obronność [Czarnecki 2002, s. 10-11]. Działania władz to druga, obok żywiołowych procesów, siła wpływająca na powstawanie i rozwój miast. Realizowany przez władze planowany proces ma zapewnić odpowiednią infrastrukturę i kompozycję zagospodarowania przestrzennego miast.

Urbanizacja jako proces oznacza zarówno rozprzestrzenianie się punktów koncentracji ludności, jak i wzrost każdego z nich. Oprócz przestrzennej koncentracji ludności urbanizacja oznacza również rozprzestrzenianie się systemów wartości, postaw i zachowań, nazywanych zbiorczo „kulturą miejską” [*ibidem*, s. 7]. Urbanizację można rozpatrywać w aspekcie przestrzennym, socjologicznym i ekonomicznym. Aspekt przestrzenny oznacza powstawanie miast i ich wzrost. Aspekt socjologiczny to rozprzestrzenianie się „kultury miejskiej”. Natomiast aspekt ekonomiczny to koncentracja zasobów ekonomicznych. Rozwój miasta, choć jest procesem ciągłym, odbywa się nierównomiernie. Wynika to z konieczności pokonywania barier i napięć, które pojawiają się na drodze rozwoju. Nierównomierny proces rozwoju miast przedstawiony został w teorii progów autorstwa Malisza [2004, s. 150]. Jej autor zwrócił uwagę na pojawiające się ograniczenia (progi) na drodze rozwoju miast. Ograniczenia te są na ogół możliwe do przezwyciężenia. Wymaga to jednak poniesienia nakładów finansowych i czasowych.

W procesie urbanizacji wyróżnia się cztery fazy: urbanizacji, suburbanizacji, dezurbanizacji i reurbanizacji. Takim podziałem posługują się m.in. Kuciński, Jałowiecki i Cymerman [Kuciński 2004, s. 231; Jałowiecki 2002, s. 31; Cymerman 2009, s. 130]. Faza urbanizacji charakteryzuje się koncentracją ludności i działalności gospodarczej w centrum. Oznacza to wzrost liczby ludności w części centralnej miasta. W dalszej części tej fazy w podobnym tempie rośnie również liczba ludności zamieszkującej peryferia. Proces koncentracji ludności w obszarach peryferyjnych nasila się w fazie suburbanizacji. Centrum nadal pozostaje atrakcyjne pod względem prowadzenia działalności, świadczenia usług, handlu i nauki, natomiast peryferie zyskują na znaczeniu ze względu na niższe koszty utrzymania; aglomeracje zwiększają swój zasięg przestrzenny przekształcając się w bardziej rozluźnione zespoły jednostek osadniczych. Trzecią fazę – dezurbanizacji wyróżnia spadek liczby ludności na terenie całej aglomeracji i zanik działalności gospodarczej w centrum. Rozwijają się ośrodki satelickie tworzące nowe jednostki przestrzenne. Następuje integracja przestrzenna systemu osadniczego. Fazę reurbanizacji cechuje ponowny wzrost liczby ludności w centrum, wynikający głównie z jego rewitalizacji i nadania mu nowych funkcji. Jednocześnie następuje dalszy rozwój peryferii i ośrodków satelickich. Tworzą się nowoczesne jednostki przestrzenne. Coraz większe znaczenie zaczynają odgrywać nie tylko procesy integracji przestrzennej, ale i funkcjonalnej, polegające na łączeniu aglomeracji miejskich. Proces integracji przestrzenno-funkcjonalnej jednostek osadniczych to początek procesu metropolizacji nazywanego piątą fazą urbanizacji.

Poszczególne fazy urbanizacji charakteryzuje określona wielkość miasta. W fazie miasta skupionego liczba jego mieszkańców rzadko przekracza milion. W fazie aglomeracji miasta osiągają wielkość do kilku milionów, a w fazie metropolizacji wielkość miast może dochodzić do kilkunastu milionów. Współczesne procesy urbanizacji to nie tylko rozwój miast i koncentracja ludności w miastach. Jak wspomniano, urbanizacja przejawia się również w rozprzestrzenianiu się miejskich wzorców

zachowań na obszary wiejskie. W wyniku tego zmienia się struktura zawodowa ludności wiejskiej, rodzaj zabudowy, sposób życia i zachowań ludności wiejskiej [Kuciński 2004, s. 232-234]. Zanikają różnice między miastem a wsią.

*Metropolizacja* będąca współczesną fazą urbanizacji definiowana jest jako „proces przejmowania przez niektóre wielkie miasta funkcji kierowniczych w zarządzaniu gospodarką postindustrialną w przestrzeni ponadnarodowej” [Jałowiecki 2002, s. 36]. Metropolizacja oznacza również rozwój przestrzeni zurbanizowanej, który prowadzi do ekspansji, eksportu i kopiowania rozwiązań, bo do swojego rozwoju metropolia poszukuje przykładów bliźniaczych. „Procesy metropolizacji noszą więc cechy rozwoju elitarnego, co oznacza, że obszary niemetropolitalne są pomijane i nie są zapraszane do współpracy” [Domański 2008, za: Makieła 2009, s. 94]. Według Jałowieckiego metropolizacja ma związek z konkurencyjnością obecnej gospodarki, na co wpływają [Jałowiecki 2002, s. 32-34]:

- rozwój technologii i ścisły związek badań naukowych z procesem produkcji i zarządzania (odpowiednie relacje między nauką, technologią, przemysłem, społeczeństwem);
- dostęp do szerokiego, bogatego i zintegrowanego rynku (co jest kluczowe przy wyborze lokalizacji dla przedsiębiorstwa);
- różnica między kosztem produkcji w miejscu wytwarzania i ceną na rynku przeznaczenia;
- zdolność polityczna instytucji narodowych i ponadnarodowych do opracowania i realizacji strategii wzrostu gospodarczego krajów i regionów.

Metropolie cechuje umiędzynarodowienie działalności usługowej i znacznie silniejsze związki z innymi metropoliami niż z otaczającym je regionem. Metropolie są węzłami globalnych powiązań. Przyczyniają się do tego firmy globalne, które w największym stopniu zainteresowane są lokalizacją swoich biur w centrum metropolii. Ich popyt decyduje o rozwoju innowacji i wyścigu technologicznym, co z kolei wpływa na szybszy rozwój rozwiązań urbanistycznych, rozwój infrastruktury transportowej [Jałowiecki 2002, s. 36; Makieła 2009, s. 94].

Metropolie rozwijają się szybciej od otaczającego je regionu. W pierwszej kolejności prowadzi to do polaryzacji rozwoju między centrami a obszarami peryferyjnymi oraz nowo kształtującymi się ośrodkami. Ludność ma tendencję do koncentracji w obszarach o najlepszych warunkach życia, a takie oferuje metropolia. Metropolizacja pociąga za sobą również polaryzację wewnątrz metropolii. Żyje w nich bardzo dobrze zarabiająca klasa metropolitalna, ale też liczna grupa o niskim dochodach (wykonująca głównie prace niewymagające wysokich kwalifikacji związane z obsługą klasy metropolitalnej) [Jałowiecki 2002, s. 35]. W kolejności proces metropolizacji obejmuje dyfuzję funkcji metropolii i rozprzestrzenianie się rozwoju, co sprzyja szybszemu rozwojowi obszaru, na którego terenie leży metropolia, niż obszaru bez niej.

Siła procesów polaryzacji i konwergencji rozwoju regionów metropolitalnych pozostaje ciągle kwestią nierozstrzygniętą. Niektórzy badacze wskazują na szybszy rozwój

regionu wynikający z obecności na jego terenie metropolii, inni zaś na przewagę procesów wymywania nad procesami rozprzestrzeniania. Gorzelak i Smętkowski wskazują również sytuacje, w których metropolie rozwijają się niezależnie od otaczającego regionu i nie jest on im funkcjonalnie potrzebny. Dzieje się tak szczególnie w gospodarce informacyjnej. Osłabienie lub całkowite zerwanie związków miasta z regionem prowadzi do pogłębienia się różnic w poziomie rozwoju [Gorzelak, Smętkowski 2005].

Rozważania nad dyfuzją procesów rozwojowych na obszary peryferyjne nie podważają stwierdzeń o tym, że obszary metropolitalne są głównymi ośrodkami innowacji, badań, nowych miejsc pracy. Skupiają branże o wysokiej wartości dodanej, przedsiębiorczość. Są głównymi ośrodkami zapewniającymi funkcje usługowe, informacyjne i naukowe. Miasta odgrywają kluczową rolę w rozwoju.

Według badań OECD wzrost gospodarczy na obszarach miejskich jest napędzany przez czynniki endogenne, takie jak kapitał ludzki, kapitał fizyczny (w tym infrastruktura) i innowacje, ale także czynniki przestrzenne, takie jak korzyści aglomeracji i bliskość rynków. Wypracowany przez OECD model wzrostu gospodarczego<sup>18</sup> ukazuje, że najbardziej trwałym czynnikiem rozwoju miasta jest kapitał ludzki i innowacje. Jednocześnie wpływ infrastruktury jest znaczny, ale tylko w przypadku wystąpienia dwóch pierwszych czynników [OECD 2011, s. 55].

Przeszkodą w rozwoju obszarów metropolitalnych może być brak wystarczającej infrastruktury transportowej, brak nowoczesnej bazy edukacyjnej i kulturalnej oraz placówek ochrony zdrowia. Duże znaczenie odgrywa również relacja między miastem a regionem. Powinna ona mieć charakter partnerski. Tymczasem miasta często traktowane są jako jednostki wyizolowane. Kojarzone są przez mieszkańców regionu z bogactwem i brakiem kłopotów. W rezultacie oczekuje się tylko jednostronnego wsparcia płynącego od miasta do regionu. Do zmiany tego podejścia nie wystarczą nowe ustawy i regulacje. Konieczne jest zwiększenie świadomości społecznej w zakresie korzyści wynikających z szybszego rozwoju ośrodka centralnego. Mieszkańcy powinni mieć właściwy poziom kultury, wrażliwości i chęci do wspólnego budowania wartości całego obszaru.

### 3.2. Miejsce miast w koncepcjach rozwoju regionalnego

Teorie rozwoju regionalnego są przedmiotem różnych dyscyplin naukowych. Implikuje to mnogość koncepcji i różnorodność podejść do kwestii rozwoju regionalnego. Najbardziej istotna dla prezentowanej pracy jest grupa teorii skupiająca się na koncentracji przestrzennej rozwoju regionalnego i wynikających z tego konsekwencji społecznych, ekonomicznych i politycznych. Teorie skupiające się na koncentracji przestrzennej rozwoju regionalnego są przedmiotem badań ekonomii, gospodarki przestrzennej, geografii, a także socjologii.

<sup>18</sup> Model został opracowany za pomocą wielu technik ekonometrycznych. Bierze pod uwagę czynniki endogenne i elementy ujęte w teorii nowej geografii ekonomicznej.

Studia rozwoju regionalnego mają charakter ewolucyjny, a kolejne teorie są logicznym następstwem i rozwinięciem poprzednich. Pojawiały się w wyniku występowania nowych okoliczności wpływających na rozwój. Mnogość koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego sprawia problem już przy próbie pogrupowania teorii w większe zbiory. Wśród prób grupowania można spotkać się z podziałem ze względu na czynniki rozwoju regionalnego. Takiego podziału dokonali Gawlikowska-Hueckel oraz Churski [Gawlikowska-Hueckel 2003; Churski *Czynniki*]. Można teorie opisywać w kolejności powstawania. Takie chronologiczne podejście zastosowali w swoich pracach Grosse i Domański [Grosse 2002; Domański 2004]. Często spotykanym podziałem jest też podział na teorie lokalizacji oraz teorie rozwoju i wzrostu K. Stackelberga i Hahnego. Klasyfikacją tą posługują się Strzelecki i Filipiak [Filipiak *et al.* 2005; Strzelecki 2008].

Rozdział zawiera analizę teorii rozwoju regionalnego, które odwołują się do zależności między ośrodkami osadniczymi a regionami. Rozpatrywanie jednostek osadniczych w połączeniu z otoczeniem pozwala na wykrycie wzajemnych zależności i obszarów oddziaływania. Pisząc o miejscu miast w rozwoju regionalnym, nie można pominąć innych teorii, często zbieżnych z grupą teorii odwołujących się do koncentracji przestrzennej, choć w swoich założeniach skupiających się na innych aspektach. Na wstępie przyjęte zostały dwa główne podejścia: klasyczne i keynesowskie, stanowiące punkt wyjścia do dalszych rozważań. W dalszej części przeanalizowane zostały teorie lokalizacji i teorie polaryzacji. Na końcu poświęcono uwagę teoriom najnowszym.

Wszystkie teorie rozwoju regionalnego wywodzą się z jednego z dwóch podejść: podejścia klasycznego (neoklasycznego) i podejścia keynesowskiego (neokeenesowskiego). Pod hasłem teorii klasycznych i neoklasycznych kryje się grupa teorii oparta na stworzonej przez A. Smitha ekonomii klasycznej. Punktem wyjścia tej koncepcji jest przekonanie o racjonalności zachowań aktorów gospodarczych, doskonałej konkurencji, mobilności czynników produkcji. Według tych teorii siły działające na rynku w długim okresie doprowadzą go do równowagi. Zrównoważony wzrost gospodarczy zależy od przepływów inwestycji, oszczędności i kapitału, które prowadzą do konwergencji regionalnej. Podejście to nie przewiduje ingerencji władz i podważa słuszność działań władz interweniujących na rynku.

Z kolei grupa teorii keynesowskich odwołuje się do założenia, że rynek nie zawsze funkcjonuje w sposób sprawny, a gospodarka zazwyczaj nie znajduje się w stanie równowagi. „Różnica w zasadniczych założeniach pomiędzy podejściem neoklasycznym a keynesowskim sprowadza się więc do tego, że w modelach keynesowskich podano w wątpliwość zdolność rynku do pełnego wykorzystania dostępnych czynników produkcji. Stwierdzono mianowicie, że popyt na dobra nie musi wcale automatycznie dostosowywać się do zdolności produkcyjnych gospodarki. Jeśli popyt jest większy od zdolności produkcyjnych, wzrasta inflacja. Jeśli z kolei popyt jest od nich mniejszy, czynniki produkcji nie są w pełni wykorzystane i pojawia się bezrobocie. Zaleceniem teorii keynesowskiej jest więc to, by rząd i bank centralny aktywnie in-

gerowały w kształtowanie się popytu na dobra (w miarę potrzeb zwiększając lub zmniejszając spożycie zbiorowe oraz zachęcając sektor prywatny do większych bądź mniejszych zakupów regulując ilość pieniądza na rynku), po to by w pełni wykorzystać szanse wzrostu tworzone przez zwiększanie się zasobów pracy i kapitału”<sup>19</sup>. W ostatnich dekadach zdecydowanie większą rolę odgrywają teorie wywodzące się z doktryny Keynesa. W tej grupie wyróżnia się teorie wskazujące na potrzebę odgórnej pomocy władz państwowych i teorie zalecające działania władz ukierunkowane na wspieranie wewnętrznego potencjału regionu. Teorie keynesowskie w odniesieniu do rozwoju regionalnego wskazują na rolę interwencji władz w pobudzaniu procesów rozwojowych „począwszy od podwyższania kwalifikacji siły roboczej, przez inwestycje w infrastrukturę, promowanie eksportu, a skończywszy na budowaniu instytucji wspierających rozwój przedsiębiorczości, upowszechniających nowatorskie metody zarządzania i technologie oraz kreujących innowacyjność” [Grosse 2002, s. 25-26]. Polityka regionalna ma wspierać efektywne wykorzystanie zasobów i przeciwdziałać zjawiskom negatywnym, np. procesowi wymywania.

Pierwsze teorie rozwoju regionalnego traktowały kwestię przestrzeni jako jedno z kilku źródeł naturalnych czynników produkcji. Procesy przestrzenne są wypadkową zachowań jednostek społecznych, które podejmują decyzję o wyborze miejsca lokalizacji, odpowiedniego z punktu widzenia realizacji własnych interesów. Pierwsze teorie uwzględniające te zależności pojawiły się na początku XIX w. Odnosiły się do pierwotnych czynników lokalizacji działalności gospodarczej. Głównym celem teorii lokalizacji jest próba odpowiedzi na pytanie o przyczyny wyboru danego miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej. Prekursorem teorii lokalizacji jest J. H. Thünen, który jako pierwszy przeprowadził badania w zakresie lokalizacji upraw rolniczych. Badania Thüdena pokazały, że im bliżej aglomeracji, tym większa jest intensywność upraw<sup>20</sup>. Prawie 100 lat później podobne badania, ale w odniesieniu do lokalizacji pojedynczego przedsiębiorstwa przedstawił M. Weber<sup>21</sup>. Jego zdaniem czynnikiem decydującym o wyborze miejsca lokalizacji przemysłu jest najniższa suma kosztów produkcji i transportu [Gawlikowska-Hueckel 2003, s. 12].

Teoria M. Webera, chociaż w późniejszym okresie krytykowana za zbytne uproszczenia, stała się podstawą do rozważań kolejnych badaczy. W centrum ich zainteresowań znajdowały się czynniki wpływające na powstawanie i wzrost ośrodków centralnych (miast – przyp. autorki). Wśród nich wymienić należy W. Christallera, z jego teorią miejsc (ośrodków) centralnych (1933). Według niego pozycja ośrodka w strukturze osadniczej określona jest przez wielkość i zasób produkowanych w da-

<sup>19</sup> Portal edukacji ekonomicznej Narodowego Banku Polskiego, NBPortal, [http://www.nbportal.pl/pl/commonPages/EconomicsEntryDetails?entryId=35&pageId=608, dostęp: 15 marca 2011].

<sup>20</sup> Na podstawie przeprowadzonych badań w 1826 r. powstał model przestrzennej organizacji produkcji rolnej J. H. Thüdena.

<sup>21</sup> Na podstawie badań przeprowadzonych w 1909 r. powstała teoria lokalizacji przemysłu M. Webera.



nym miejscu dóbr i usług. Każdemu z ośrodków przyporządkowany jest rynek zbytu, określony na podstawie zasięgu przestrzennego oddziaływania danego ośrodka. Teoria miejsc centralnych większe prawdopodobieństwo rozwoju przypisuje ośrodkom dużym, które mają dodatkową przewagę w postaci zlokalizowanej w nich bazy ekonomicznej [Parysek 2001, s. 61-62]. W teoretycznym modelu W. Christallera rozmieszczenie sieci miast przedstawione zostało na wierzchołkach trójkątów równobocznych albo w ich centrum. Teoria ośrodków centralnych jako pierwsza podejmuje zagadnienia związane z lokalizacją miast. Traktuje miasto jako część regionu, wskazując jego znaczenie funkcjonalne. Czynniki wpływające na wielkość i kształt obszaru wpływu miast to te związane z samym miastem, strukturą osadniczą danego obszaru, dostępnością komunikacyjną i z rozwojem społeczno-ekologicznym obszaru.

Badania o podobnym profilu prowadził A. Lösch. Jego teoria określana jest mianem pierwszej ogólnej teorii gospodarki przestrzennej. Poszerzył teorię M. Webera o rozważania dotyczące popytu, i w przeciwieństwie do niego za kryterium wyboru optymalnej lokalizacji przyjął maksymalizację zysku (zapewnienie sobie największych korzyści), a nie minimalizację kosztów. „W procesie produkcji pojawiają się korzyści skali, które umożliwiają podnoszenie jednostkowego zysku. Jednak zbytu produkcji w oddalonych osadach pociąga za sobą dodatkowe koszty związane z transportem. Wskutek tego przestrzenny rozkład produkcji jest rezultatem wzajemnego oddziaływania korzyści skali produkcji, związanych z koncentracją (aglomeracją) oraz kosztów transportu. Przy systemie cen loco magazyn wytwórcy (ceny podane dotyczą zakupu w magazynie wytwórcy) i elastyczności popytu całkowity popyt na produkcję będzie malał wraz ze zwiększaniem odległości od miejsca produkcji. Stąd nasuwa się obserwacja, że dobra spożywane powszechnie – produkowane są w dużej liczbie miejsc, bowiem ich rynki zbytu są małe. Dobra nabywane rzadko – produkowane są w małej liczbie miejsc, bo ich rynki zbytu są rozleglejsze” [Borsa 2004].

Z początkowych teorii lokalizacji wyłoniły się pierwsze impulsy decydujące o rozmieszczeniu działalności gospodarczej: niskie koszty transportu i niski poziom kosztów produkcji. Wraz ze wzrostem znaczenia nowych czynników rozwoju regionalnego – rozwoju sieci transportu, internacjonalizacji gospodarki, liberalizacji handlu międzynarodowego, rozwoju technologii informacyjnych, tradycyjne teorie lokalizacji dezaktualizowały się, a badacze bardziej kompleksowo przedstawiali zależności rozwoju regionalnego. Wynikiem uzupełnienia klasycznych teorii lokalizacji o teorię wymiany międzynarodowej są neoklasyczne teorie lokalizacji<sup>22</sup>. Zauważa się w nich występowanie innych korzyści poza tymi związanymi *stricte* ze sferą produkcji i zbytu. Dostrzeżono m.in. rolę przestrzeni nie tylko jako czynnika produkcji, ale również jako odrębnej kategorii, która bierze udział w procesach terytorialnych. W kolejnym kroku zwrócono uwagę na obszary, na których występuje koncentracja

<sup>22</sup> Do grupy nowych nurtów w teorii lokalizacji zaliczamy: podejście behawioralne, teorię regionu ekonomicznego, teorię biegunów wzrostu, teorię gron, otoczenie innowacyjne. Nowa grupa teorii lokalizacji określana jest również w literaturze jako teorie polaryzacji.

cja lokalizacji działalności gospodarczej. Stają się one bowiem centrami wzrostu. Wynika to z procesów zachodzących w wyniku koncentracji, a przede wszystkim tworzenia aglomeracji i jej oddziaływania na obszary peryferyjne. Badaniom podlegały również czynniki wpływające na powstawanie i wzrost ośrodków w przestrzeni, gdyż czynniki wynikające z pierwszych teorii lokalizacji nie wystarczyły już do wytłumaczenia zachodzących procesów przestrzennej koncentracji ludności. Kluczową rolę zaczęły odgrywać aglomeracje (korzyści aglomeracji) oraz czynniki nieekonomiczne, takie jak wiedza, kultura, relacje społeczne i nieformalne sieci współpracy. To właśnie wpływ aglomeracji na lokalizację stał się podstawą dalszego rozwoju teorii lokalizacji.

Na tym tle warto poświęcić trochę miejsca korzyściom i kosztom aglomeracji oraz związanych z nią efektów rozprzestrzeniania i przesączania procesów rozwojowych zachodzących w biegunach wzrostu. Wśród korzyści aglomeracji A. Lösch wymienia dużą skalę produkcji, lepsze możliwości sprzedaży, wykwalifikowaną siłę roboczą oraz lokalizację w pobliżu innych dużych zakładów przemysłowych, co prowadzi do lepszej współpracy i sprzyja postępowi technicznemu. E. M. Hoover dodatkowo wymienia korzyści wynikające z dobrze rozwiniętej infrastruktury (węzły komunikacyjne) i nagromadzenia firm usługowych [Gawlikowska-Hueckel 2003, s. 17]. Podziału korzyści aglomeracji na korzyści skali, korzyści lokalizacji (bliskość fabryk podobnego rodzaju lub poddostawców) oraz korzyści urbanizacji (związane z rozwojem regionu i nagromadzonym dobrobytem) dokonał W. Isard [Cymerman 2009]. Teoria Isarda jest najczęściej stosowana w literaturze dla podziału korzyści aglomeracji.

Rozrost aglomeracji ma znaczny wpływ na otaczające tereny. Zdania badaczy co do pozytywnych i negatywnych aspektów tej kwestii są podzielone. Do tej pory nie została rozstrzygnięta dyskusja na temat tego, czy rozwój obszaru centralnego może pociągnąć za sobą rozwój obszarów mniej rozwiniętych. Zastanawiano się również, czy luka pomiędzy nimi będzie się powiększać, czy zmniejszać, oraz co i w jakim stopniu będzie wpływać na procesy konwergencji i polaryzacji. Graficzne ujęcie czynników polaryzacji i konwergencji w świetle dorobku teoretycznego nauk regionalnych przedstawia ryc. 1.

Kontynuacją teorii lokalizacji w kierunku badania obszarów centralnych i ich relacji z otoczeniem są teorie polaryzacji. Niektórzy badacze zaliczają je do grupy teorii lokalizacji (K. Gawlikowska-Hueckel) lub węższej grupy teorii biegunów wzrostu (B. Filipiak)<sup>23</sup>. Niezależnie jednak od przyporządkowania, wśród teorii polaryzacji możemy wymienić m.in. koncepcję biegunów wzrostu, teorię przyczyn kumulatywnych, teorię rdzenia i peryferii, teorię sieci. Wszystkie one koncentrują się na obserwacji rozwoju ośrodków centralnych, ich tendencjach do centralizacji czy

<sup>23</sup> W tym przypadku wydaje się to tylko kwestią nazewnictwa. W książce Filipiak czytamy: „W świetle teorii biegunów wzrostu, rozwój gospodarczy posiada charakter spolaryzowany, co sprawia, że uaktywniające się siły rozwojowe powodują koncentrację działalności gospodarczej oraz samego wzrostu” [Filipak *et al.* 2005, s. 42]. Powyższy fragment pokazuje, że w gruncie rzeczy są to teorie polaryzacji.



Ryc. 1. Czynniki wpływające na powstawanie biegunów wzrostu oraz procesy konwergencji i polaryzacji

Źródło: [Gawlikowska-Hueckel, 2003, s. 113].

decentralizacji, analizują czynniki ich powstawania oraz koszty i korzyści związane z lokalizacją aglomeracji.

Pojęcie *polaryzacji* i *rozprzestrzeniania* zostało wprowadzone do teorii rozwoju regionalnego przez A. Hirschmana i G. Myrdala w 1957 r. Mianem polaryzacji Hirschman określił utrzymywanie się przewagi ośrodków wzrostu. Myrdal nazywał ten proces zasysaniem czy efektem wiru. Obaj badacze podkreślali negatywny wpływ tego procesu, objawiający się utrwalaniem lub wręcz powiększaniem różnic w rozwoju. Proces przeciwny nazwany został efektem rozprzestrzeniania się. Pod tym pojęciem kryje się pozytywne oddziaływanie regionów lepiej rozwiniętych na regiony mniej rozwinięte. Na proces konwergencji wpływ ma przede wszystkim zwiększony import i silna dyfuzja postępu technicznego [Filipiak *et al.* 2005, s. 21-23]. Hirschman nie przesądził o przewadze jednych procesów nad drugimi. Według niego rozwój gospodarczy dokonuje się nierównomiernie, aby następnie rozprzestrzenić się z centrów wzrostu na obszary sąsiadujące – to tzw. teoria geograficznych centrów wzrostu [Malizia, Feser 1999, s. 106-108, za: Grosse 2002, s. 28]. Natomiast Myrdal uważał, że procesy konwergencji nigdy nie będą silniejsze niż procesy polaryzacji, a zróżnicowania regionalne pogłębiają się wraz z upływem czasu. Wprowadził pojęcie *mechanizmu błędnego koła*, które odnosi się do szybszego rozwoju obszarów bogatych i wolniejszego rozwoju (albo jego braku) obszarów peryferyjnych. Te drugie, zdaniem Myrdala, nie mają szans na wyjście ze stagnacji bez interwencji władz publicznych [Grosse 2002, s. 28].

Do najbardziej popularnych teorii polaryzacji należy koncepcja biegunów wzrostu F. Perroux z 1964 r. Zakłada ona, że rozwój gospodarczy skupiony jest w najbardziej rozwiniętych gałęziach przemysłu, co stanowi główną siłę napędzającą rozwój. W dalszej kolejności koncepcja ta znalazła odniesienie do regionów. Zauważono, że zaawansowane technologicznie inwestycje lokalizowane były w najbardziej rozwiniętych obszarach, najczęściej metropolitalnych. Powodowało to, że dominowały one nad resztą regionu i w dalszej kolejności uzależniały ją od siebie [*ibidem*]. Bailly zwrócił uwagę na połączenie w teorii biegunów wzrostu teorii rozwoju miast i regionów. Według niego biegun wzrostu, jakim jest najczęściej miasto, ma wpływ na zmianę struktury i rozwój regionu. Region zatem jest nierozzerwalnie powiązany z miastem [Baily 1998].

Zbliżoną myśl przedstawił J. Friedmann w modelu rdzenia i peryferii (1973). Koncepcja centrum i peryferii podobnie przedstawia przestrzenny układ rozwoju gospodarczego. Jego zdaniem działalność gospodarcza najbardziej konkurencyjnych firm jest lokowana w najlepiej rozwiniętych regionach, przede wszystkim ośrodkach metropolitalnych, zarówno w sferze gospodarczej, jak politycznej czy kulturowej. Centra dominują nad peryferiami, a rozwój terenów peryferyjnych wiąże się przede wszystkim z usługami wobec obszarów centralnych [Grosse 2002, s. 29]. Rozwój peryferii jest zależny od rozwoju centrum. Wykształcenie silnego centrum w długim okresie stymuluje rozwój peryferii, choć początkowo następuje pogłębienie nierówności.

Ponad 20 lat później M. Castells sformułował teorię sieci (1996). Teoria sieci miała podobne założenia jak teoria geograficznych centrów wzrostu, teoria biegunów wzrostu czy koncepcja centrum i peryferii, jednak charakteryzowała się ujęciem bardziej globalnym. Castells potwierdził, że rozwój gospodarczy zachodzi nierównomiernie. Szybciej rozwijają się metropolie oraz regiony (skupiska) przemysłowe. To one są konurbacjami polityki i kultury, innowacyjności i przedsiębiorczości. Wskazał na dominację obszarów metropolitalnych w gospodarce światowej (skupienie potencjału ekonomicznego, finansowego i innowacyjnego) i na tworzącą się między nimi sieć przepływu informacji, technologii, nauki itd. Castells skupił się na powiązaniach globalnych obszarów metropolitalnych co spowodowało, że nie przeprowadza rozważań nad obszarami peryferyjnymi [Strzelecki 2008, s. 84]. Podkreśla kluczową rolę metropolii w rozwoju poszczególnych regionów i krajów. Teoria sieci zyskała popularność dzięki połączeniu w sobie elementów teorii biegunów wzrostu i teorii lokalizacji oraz dzięki trafnemu ujęciu zjawisk zachodzących w rzeczywistości globalnej. Castells oprócz teorii sieci, stworzył również teorię przestrzeni przepływów, według której współczesny świat zorganizowany jest wokół przepływów informacji, technologii i kapitału. Funkcjonowanie sieci to jedna z podstawowych cech funkcjonowania metropolii [Jałowiecki 1999]. Wymiana w ramach sieci staje się możliwa dzięki nowoczesnym systemom transportowym i komunikacyjnym.

Inną teorią podejmującą próbę wyjaśnienia nierówności rozwoju społeczno-gospodarczego i określenia realnych szans rozwojowych poszczególnych regionów jest

teoria przyczyn kumulatywnych. Bodźcem pobudzającym rozwój są prawa rynku, które pobudzają napływ kapitału i kadr, co w dalszej kolejności powoduje koncentrację działalności gospodarczej. W ten sposób tworzy się podział na obszary bogate i biedne, a różnice między nimi pogłębiają się, gdyż te drugie mają mniejsze możliwości rozwojowe [Filipiak *et al.* 2005, s. 48].

Z najnowszych badań Floridy oraz Mellander dotyczących geograficznych nierówności w wynagrodzeniach i dochodach w miastach wynika, że te dwa elementy pozostają mniej skorelowane niż mogłoby się wydawać. Różnice w płacach odpowiadają tylko za 16% wszystkich nierówności. Najczęściej nierówności w płacach były związane z czynnikami zidentyfikowanymi w literaturze na temat umiejętności technicznych oraz nierówności w rozwoju. Większe nierówności płac występują w większych, doświadczonych regionach, z wyższym poziomem kapitału ludzkiego i koncentracji branż związanych z nowoczesną techniką. Z kolei nierówności w dochodach są zdecydowanie bardziej zależne od takich czynników, jak ubóstwo czy rasa. Wskazuje to na fakt, że nierówności dochodów są silnie związane z ugięciem dolnej części zamówienia społeczno-gospodarczego. Nie potwierdza to zależności, że im bogatsze miasta, tym większe zróżnicowanie w dochodach [Florida, Mellander 2013, s. 18-20].

Ważnym aspektem tworzenia teorii rozwoju regionalnego jest ich odniesienie do działań władz publicznych. Tylko nieliczne z koncepcji rozwoju regionalnego nie zawierają w sobie żadnych zaleceń dla prowadzenia polityki regionalnej. Są to teorie z grupy klasycznych i neoklasycznych, które bazują na założeniu o samoregulacji rynku. Zaleceń dla działań władz nie odnajdujemy również w początkowych teoriach lokalizacji (modelu przestrzennej organizacji produkcji rolnej i teorii lokalizacji przemysłu).

Jako pierwszy zalecenia dla władz zawarł w swojej teorii G. Myrdal. W teorii przyczyn kumulatywnych są przesłanki dla ingerencji władz, przede wszystkim w zakresie wspierania obszarów biednych przez uruchamianie tam przedsięwzięć inwestycyjnych. Według tej teorii rozwój regionalny rozwija się dwutorowo. W pierwszej kolejności w wyniku napływu kapitału i ludności do obszarów bogatszych. Następnie, w wyniku podejmowanych przez władze działań, na obszarach biedniejszych [*ibidem*, s. 49]. Interwencja władz powinna być ukierunkowana na niwelowanie negatywnych efektów wolnego rynku, pobudzanie rozwoju słabych regionów i wzmacnianie pozytywnego efektu rozlewania się [Olejniczak 2005, s. 24]. W przypadku braku oddziaływania państwa nieunikniony jest proces polaryzacji. Szczególne sugestie dla władz zawiera teoria bazy eksportowej. Rolą władz w tym przypadku jest poszukiwanie i zachęcanie ich do inwestycji. Tu autorzy się różnią. Jedni zalecają specjalizację regionów<sup>24</sup>, inni mówią o dywersyfikacji bazy eksportowej [Malizia,

<sup>24</sup> To założenie stało się podstawą do utworzenia teorii produktu podstawowego autorstwa H. Innesa. Teoria produktu podstawowego zbliżona jest do teorii korzyści komparatywnych D. Ricardo, jednak o ile teoria Ricardo nie wyjaśnia zjawisk regionalnych, o tyle teoria produktu podstawowego ukazuje zależność między wzrostem gospodarczym a specjalizacją regionu. Na specjalizacji produkcji oparta jest również nowa teoria handlu [Grosse 2002, s. 28].

Feser 1999, za Grosse 2002, s. 28]. Współcześnie konkurencyjność regionów buduje się raczej na różnorodności niż specjalizacji, chociaż są regiony, które właśnie dzięki specjalizacji rozwijają się dynamicznie.

Grosse uważa, że rekomendacje dla władz publicznych w zakresie stymulowania rozwoju regionalnego najczęściej wynikają z modelu centrum i peryferii J. Friedmana. Autor tej teorii sugeruje, że władze publiczne powinny pobudzać rozwój oparty na obszarach centralnych, jednocześnie zapewniając im odpowiednią infrastrukturę. Podobnie jak w teorii biegunów wzrostu, A. Hirschman w swojej teorii miejsc centralnych zaleca wzmocnienie rozwoju regionów centralnych i wspieranie późniejszej dyfuzji rozwojowej przez budowanie np. infrastruktury komunikacyjnej [Malizia, Feser 1999, s. 106-108 za Grosse 2002, s. 34]. Z kolei F. Perroux sugerował, oprócz wzmocnienia biegunów wzrostu, tworzenie nowych oraz wspieranie procesów dyfuzji, w szczególności rozprzestrzeniania się innowacji i wiedzy z obszarów centralnych na obszary peryferyjne. Są to działania zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Powinny być na tyle intensywne, aby naturalnie zachodzące procesy wymywania były słabsze niż procesy rozprzestrzeniania się szeroko rozumianych zasobów rozwojowych z miasta do regionu.

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat teorii rozwoju regionalnego, wśród rekomendacji dla prowadzenia polityki regionalnej przedstawianych w literaturze przedmiotu kształtowanej przez założenia teoretyczne (głównie teorii lokalizacji, teorii polaryzacji i innych teorii rozwoju egzogenicznego) można wymienić pobudzanie rozwoju na obszarach centralnych przez zapewnienie im odpowiedniej infrastruktury, tworzenie sieci komunikacyjnej między poszczególnymi biegunami wzrostu, wspieranie procesów dyfuzji i tworzenie nowych ośrodków wzrostu, ale również pomoc obszarom peryferyjnym przez uruchamianie tam przedsięwzięć inwestycyjnych.

Przedstawione w pierwszej części rozdziału teorie rozwoju zakładają wspieranie naturalnych procesów rozwoju regionalnego przez odpowiednie działania władz. Teorie te w znacznej mierze opierają się na korzyściach zewnętrznych (np. korzyści aglomeracji, wpływie kluczowego sektora przemysłu), a ich założenia wynikają z teorii Keynesa, mówiącej o braku zdolności rynku do pełnego wykorzystania czynników produkcji i utrzymania równowagi. Modele rozwoju egzogenicznego opierają się na podziale regionów na bogatsze, lepiej rozwinięte centrum i biedniejsze, gorzej rozwinięte lub wręcz zacofane peryferie, a ich głównym założeniem jest brak umiejętności pobudzania rozwoju gospodarczego przez obszary słabiej rozwinięte. Na drugim końcu lokuje się teorie rozwoju endogenicznego, które dopuszczają możliwość oddolnego pobudzania rozwoju w regionach peryferyjnych. Teorie te były odpowiedzią na „samodzielny” rozwój obszarów niegdyś peryferyjnych, który miał miejsce w Ameryce i Europie. Wśród teorii popierających tę tezę znalazły się teoria potrzeb podstawowych, teoria rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji, teoria niezależnego rozwoju regionalnego, teoria wykorzystania potencjału endogenicznego [Strzelecki 2008, s. 87].

Teorie rozwoju endogenicznego – teoria niezależnego rozwoju regionalnego oraz teoria wykorzystania potencjału endogenicznego – zaliczane są do nurtu teorii współczesnych. Ta grupa teorii rozwoju regionalnego pojawiła się w latach 80. XX w. Rozwój nowego nurtu wynikał ze zmiany podejścia do rozwoju regionalnego. Istotny wkład miały pierwsze teorie endogeniczne. Teorie rozwoju „od dołu” zakładają wykorzystanie zasobów regionu i kwalifikacji siły roboczej, traktowanych w teoriach egzogenicznych jako zasób bierny. Postęp endogeniczny jest wynikiem m.in. inwestycji przedsiębiorstw, rozwoju nowych firm, nakładów na badania i rozwój, tworzenia nowych miejsc pracy oraz wprowadzania innowacji – w odpowiedzi na potrzeby społeczności lokalnych. Wiązą się z tym wszelkie działania polityczne, społeczne. Na te aspekty zwrócono uwagę w teorii niezależnego rozwoju regionalnego i teorii wykorzystania potencjału endogenicznego. Władze powinny dążyć do tego, aby nadwyżka w jak największej części pozostała w regionie i aby zapewnić odpowiednie warunki m.in. infrastruktury dla rozwoju regionu [Malisiewicz 2002, s. 3].

Nurt teorii współczesnych wynikał ze zmian w procesach produkcji. Ekonomia skali straciła na znaczeniu na rzecz ekonomii jakości. Produkcja masowa została zastąpiona przez produkcję elastyczną i zindywidualizowaną. Nadal dużą rolę odgrywają aglomeracje i inne centra wzrostu. Jednocześnie wzrosło znaczenie czynników miękkich: kapitału ludzkiego, wewnętrznych struktur regionalnych, relacji społecznych, środowiska kulturowego czy powiązań między firmami [Olejniczak 2005, s. 25-27].

Współczesne teorie rozwoju regionalnego są też odpowiedzią na nowe czynniki mające wpływ na rozwój regionalny, wśród których możemy wymienić: handel międzynarodowy, procesy integracji i globalizacji, prywatne inwestycje czy infrastrukturę publiczną. Część z tych czynników była brana pod uwagę we wcześniejszych teoriach. Jednak to dopiero współczesne teorie rozwoju kompleksowo przedstawiają zależności rozwoju regionalnego. Skupiają się na takich aspektach, jak wiedza, technologia, informacje i innowacje. Nie bez znaczenia pozostaje również aspekt społeczny i czynniki miękkie.

Współczesne teorie rozwoju regionalnego korzystają z dorobku wcześniejszych koncepcji, odnosząc je do obecnej sytuacji. Do najnowszych teorii rozwoju regionalnego zaliczamy m.in.: lokalne systemy produkcji, teorię dystryktów i okręgów przemysłowych, regionalne systemy innowacji, środowisko innowacyjne, teorię regionu uczącego się, teorię gron przemysłowych, teorię cyklu produkcyjnego, teorię aglomeracji elastycznej produkcji oraz nową teorię wzrostu, nową geografiją ekonomiczną oraz politykę endogenicznego rozwoju regionalnego.

Szczególne znaczenie dla kształtu współczesnych teorii rozwoju regionalnego ma grupa teorii polaryzacji. Nadal jednym z głównym wątków badań pozostają procesy koncentracji i dekoncentracji oraz konwergencji i polaryzacji rozwoju, w których miasta odgrywają jedną z głównych ról. We współczesnych teoriach rozwoju regionalnego miasta występują jako jednostki, w których koncentruje się innowacyj-

ność, wiedza, wykształcona kadra, nowoczesna technologia, przedsiębiorczość, czyli najnowsze czynniki mające kluczowy wpływ na rozwój.

Powstało wiele teorii rozwoju regionalnego opartych na innowacjach i postępie technologicznym. Z innowacyjnością i postępowaniem technologicznym jako jednym z dominujących obecnie czynników rozwoju wiąże się m.in. teoria cyklu produkcyjnego. Łączy ona rozwój z procesem powstawania nowych towarów, ich doskonaleniem i standaryzacją. Nowe produkty powstają w regionach najbardziej rozwiniętych. Dzieje się tak ze względu na istnienie w tych regionach bazy naukowo-badawczej, dostępu do najświeższych informacji, instrumentów marketingowych oraz wymagającego rynku konsumenckiego będącego stymulatorem innowacyjnych produktów. W dalszej kolejności nowe produkty są doskonalone i eksportowane na rynek zewnętrzny. Dopiero w kolejnym kroku produkcja może zostać przeniesiona do regionów o mniej zasobnym rynku wewnętrznym, wykorzystując tańszą siłę roboczą [Grosse 2002, s. 31]. Rozwinięciem teorii cyklu produkcyjnego jest teoria elastycznej produkcji i specjalizacji. Zakłada ona rozwój regionu na małych i średnich przedsiębiorstwach, które są elastyczne i szybko dostosowują się do zmian. Bliskie powiązania sektora małych i średnich firm, wysoki poziom zaufania oraz dobre relacje między poszczególnymi instytucjami owocują efektem synergii i dynamicznym rozwojem gospodarki regionalnej.

Badania w zakresie elastycznej produkcji w aglomeracji przeprowadził A. Scott. Główny wniosek z tych badań wskazywał na większą rolę instytucji ekonomicznych i norm społecznych niż anonimowych sił rynkowych [*ibidem*, s. 39]. Jako jeden z pierwszych Scott zaczął w swoich badaniach brać pod uwagę wpływ zjawisk społecznych i kulturowych na rozwój aglomeracji. Są one według niego równie ważne, jak naturalnie występujące siły wolnego rynku.

Współpraca poszczególnych aktorów rozwoju regionalnego może zaowocować powstaniem klastrów produkcyjnych i innowacyjnych. Klastry stanowią najbardziej dojrzałe formy organizacji produkcji z punktu widzenia zdolności do podtrzymywania rozwoju [Markowski 1999, s. 122]. Dla Portera, autora koncepcji gron przemysłowych, *klaster* to „geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizujących, stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących ze sobą, ale również współpracujących” [Porter 1990, s. 131, za: Kalupa 2006, s. 182-183]. Klastry najczęściej są kolejnym etapem rozwoju branżowych biegunów wzrostu. Powstają w wyniku koncentracji innowacyjnych branż i rozwoju zaplecza organizacyjno-instytucjonalnego związanego z rozwojem specjalizacji branżowych. Całość gwarantuje utrzymanie przewagi konkurencyjnej, podobnie jak w teorii elastycznej produkcji i specjalizacji, jednak system powiązań jest w niej bardziej formalny. Podobne założenia przedstawia teoria gron przemysłowych. Pojęcie klastrów stało się podstawą do utworzenia teorii gron przemysłowych czy też dystryktów przemysłowych.



Rola władz w opinii Portera powinna skupić się na promowaniu współpracy, wspieraniu rozwoju instytucji badawczych i dbaniu o rozwój międzynarodowy przedsiębiorców. Wśród konkretnych działań sugerowanych władzom w teorii cyklu produkcyjnego oraz koncepcji klastrów (podobnie jak w teorii regionów uczących się oraz regionalnych systemów innowacyjnych) wymienia się: sieci współpracy między instytucjami naukowymi a gospodarczymi, tworzenie odpowiedniego klimatu dla innowacyjności i przedsiębiorczości, tworzenie parków naukowych, platform wymiany informacji, profesjonalnej administracji, wysokiej jakości instytucji publicznych, odpowiedniej infrastruktury transportowej [Grosse 2002, s. 33]. Tak prowadzona polityka powinna doprowadzić do przekształcenia klastra w regionalny system innowacji (RSI) czy też środowisko innowacyjne. RSI jest definiowany jako „wyodrębniony, współzależny system powiązań między organizacjami, które działają na rzecz całego systemu i bez niego istnieć nie mogą. (...) Wytworzenie się w pełni dojrzałego RSI jest zatem podstawą do budowania nowej endogenicznej, społeczno-ekonomicznej podstawy rozwoju regionalnego” [Markowski 2008, s. 22-23].

Innowacja i postęp technologiczny są możliwe do osiągnięcia m.in. dzięki odpowiednio wykształconemu i zaopatrzonemu w wiedzę kapitałowi ludzkemu. Po raz kolejny swoją rolę zaznaczają miasta, które są ośrodkami skupiającymi instytucje edukacyjne i organizacje badawczo-rozwojowe. Kapitał ludzki, definiowany jako umiejętności, zdolności i wiedza poszczególnych mieszkańców, stanowi ważne zaplecze metropolii. Może być traktowany jednostkowo, ale może również występować jako aktywa. Traktując kapitał ludzki jednostkowo, należy przede wszystkim odnieść się do ludzkiej woli, która w naukach społecznych i ekonomicznych odgrywa dużą rolę<sup>25</sup>. Przejawia się to m.in. w założeniu o racjonalności postępowań ludzkich przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych. Takie samo założenie istnieje na poziomie gospodarki regionalnej. Ludzie dążą do jak najlepszego wykorzystania swoich indywidualnych zasobów. Na kapitał ludzki regionów, tak jak krajów czy grup krajów można spojrzeć jako na aktywa. Kapitał ludzki jest dobrem publicznym, które służy całemu regionowi i które dzięki efektowi synergii warte jest więcej niż suma kapitałów poszczególnych jednostek. Stanowi wartość dodaną, która może zapewnić regionowi przewagę konkurencyjną. Kapitał ludzki jest nośnikiem wiedzy. Właściwie wykształcona i zaopatrzona w wiedzę społeczność pomaga w osiągnięciu innowacji i postępu technologicznego.

Wiedza jest ważnym czynnikiem rozwoju współczesnych gospodarek. Duże znaczenie przypisują jej neoklasyczne modele wzrostu, wskazujące na rolę postępu technicznego w procesie rozwoju gospodarczego, np. model R. M. Solowa. Jednak jako czynnik o charakterze endogenicznym pojawiła się w nurcie instytucjonalizmu, a najbardziej uwypuklają ją nowe teorie wzrostu. Nowa teoria wzrostu (inaczej teoria wzrostu endogenicznego), autorstwa P. Romera i R. Lucasa (1986, 1988), przedstawia

<sup>25</sup> Nauki ekonomiczne zaliczane są do szerszej grupy nauk społecznych; charakteryzują się m.in. złożonością zjawisk, potocznym językiem, małym zastosowaniem metod ścisłych.

postęp techniczny jako proces wewnętrzny oraz wskazuje na rolę wiedzy. Opiera się na założeniu, że wielkość produkcji jest funkcją kapitału oraz aktualnego poziomu rozwoju technologicznego [Dziemianowicz, Łukomska 2009, s. 20]. Poziom technologiczny ma charakter endogeniczny i tworzony jest przez nakłady władzy i przedsiębiorstw. Kapitał rozumiany jest jako kapitał fizyczny i kapitał ludzki. Szczególne znaczenie ma kapitał ludzki, którego rozwój dostarcza nowych pomysłów i rozwiązań. Kapitał ludzki jest nośnikiem wiedzy, która jest niezbędna do rozwoju. Powiększanie zasobu kapitału ludzkiego odbywa się przez inwestowanie w niego, przez dostarczanie odpowiednich bodźców do zdobywania wiedzy, ułatwianie do niej dostępu i rozprzestrzenianie jej. Wiedza jako zasób nie istniałaby bez ludzi i ich zdolności do przetwarzania i akumulowania. Wiedza potrzebuje kapitału ludzkiego, a kapitał ludzki potrzebuje wiedzy [Tomaszewska 2009]. Współcześnie dużą rolę odgrywa społeczeństwo informacyjne. Organizacje i platformy wymiany informacji i technologii wzmacniają koordynację i znacznie przyspieszają wymianę informacji.

Romer zakładał, że czynniki wzrostu akumulują się, co przekłada się na możliwość osiągnięcia trwałego rozwoju. Rozwój opiera się na kapitale ludzkim i innowacyjności, i to właśnie inwestowanie w te dwa obszary może zagwarantować szybszy rozwój. Istotny pozostaje również handel oraz proces rozprzestrzeniania się wiedzy i umiejętności, który zachodzi dzięki przepływowi kapitału fizycznego i ludzkiego. Dyskurs naukowy na temat konsekwencji tych przepływów dla rozwoju regionalnego obejmuje różne opinie. Przykładowo L. Rivera-Batiz i D. Xie (1993) twierdzą, że wolny handel w modelu wzrostu endogenicznego uwzględniający wysoką technikę związaną z rozwojem sektora B+R prowadzi do konwergencji dochodu regionalnego. Natomiast R. Lucas (1988, 1990) uważa, że ruchliwość kapitału ludzkiego powoduje dywergencję dochodów – przemieszcza się on do obszarów o wyższych płacach. Wzmacnia to regiony bogate, które stają się jeszcze silniejsze, z większą akumulacją kapitału ludzkiego, a osłabia biedne [Churski *Czynniki...*, s. 4].

Na szczególną rolę wiedzy jako czynnika rozwoju zwrócono uwagę również w teorii regionu uczącego się. *Region uczący się* to taki, który sprzyja wiedzy i innowacji przez wzajemną współpracę aktorów rozwoju regionalnego: przedsiębiorców, administracji, jednostek naukowo-badawczych, organizacji społecznych [Strzelecki 2008, s. 88]. Teoria autorstwa P. A. Samuelsona i W. D. Nordhousa uznaje, że głównym czynnikiem rozwoju regionu jest innowacyjność technologiczna, która jest możliwa do osiągnięcia dzięki wiedzy i kapitałowi ludzkiemu. Jest to jedna z popularniejszych obecnie teorii, m.in. dlatego, że łączy w sobie cechy wielu swoich poprzedniczek (teorii endogenicznego wzrostu, regionalnych systemów innowacji czy teorii sieci).

Współczesne teorie rozwoju regionalnego uwzględniają również znaczenie kapitału społecznego i aspektów kulturowych dla rozwoju regionalnego. Głównymi aktorami procesów rozwoju regionalnego są ludzie, realizujący swoje cele, zarówno prywatne, jak i zawodowe. W każdym otoczeniu jednostki wchodzą ze sobą w rela-

cje i pozostają ze sobą w określonych stosunkach. Zbiory osób dążących do swoich indywidualnych celów tworzą strukturę społeczną o pewnych stosunkach (relacjach społecznych). Kapitał społeczny oznacza więzi i relacje, stosunki władzy, normy i zaufanie społeczne, czasami też sieci stowarzyszeń. Kapitał społeczny to również nieprzymusowa praca dla dobra publicznego, dobrowolne zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społecznych. Wartość kapitału społecznego jest trudniejsza do zbadania. Przysparza też kłopotów próba określenia jego wartości dodanej. Jednak niewątpliwie pozostaje on, podobnie jak kapitał ludzki, jednym z czynników wpływających współcześnie na rozwój regionalny. Próbą określenia wpływu kapitału społecznego na rozwój regionalny zajmowali się J. Coleman, M. Granovetter, R. Putnam i R. Reich [Grosse 2002, s. 40-43].

Kolejnym wątkiem w teoriach ekonomii, w tym teoriach rozwoju regionalnego jest ekonomia ekologiczna, która zajmuje się ochroną środowiska i rozwojem zrównoważonym. *Rozwój zrównoważony* oznacza „zaspokojenie potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia w sposób, który nie ogranicza możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłym pokoleniom” [Estes 1993, za: Jeżowski 2007, s. 12]. W tym kontekście dla rozwoju regionalnego istotne pozostaje stosowanie zasad ochrony środowiska oraz oszczędnego gospodarowania zasobami naturalnymi [Jeżowski 2007, s. 11-24; Jeżowski 2007a, s. 25-34].

Wśród najnowszych teorii rozwoju regionalnego najbardziej kompleksowo problematykę regionalną traktuje nowa geografia ekonomiczna. Ta stworzona przez P. Krugmana koncepcja łączy główny nurt ekonomii z zagadnieniami przestrzennymi. Wyjaśnia procesy globalizacji gospodarki, a także procesy związane z handlem międzynarodowym. Traktuje łącznie czynniki wpływające na rozwój regionalny, które we wcześniejszych teoriach występowały osobno. Bierze pod uwagę korzyści skali, efekty rozprzestrzeniania się, popyt oraz koszty handlu. Wskazuje również na endogeniczne czynniki wzrostu gospodarczego i oddolny charakter rozwoju. Wyjaśnia rozwój regionalny przez tendencję do koncentracji i dekoncentracji działań w przestrzeni [Churski *Rozwój regionalny...*, s. 4]. Teoria ta za główne bodźce do koncentracji przestrzennej działalności gospodarczej uznaje korzyści zewnętrzne wynikające z bliskości kooperujących firm, niższe koszty transportowe, dobry dostęp do wykwalifikowanej kadry, szybki przepływ informacji oraz duży rynek zbytu. Miasta zapewniają najlepsze warunki dla tych samonapędzających procesów koncentracji. Z tego względu nowa geografia ekonomiczna zalicza się do grupy teorii, które wskazują na możliwość występowania czy wręcz pogłębiania się różnic międzyregionalnych. Wynika to z tendencji do koncentracji czynników wzrostu w najlepiej rozwiniętych regionach, którymi najczęściej są regiony miejskie. Jednocześnie wskazuje się na wewnętrzne czynniki wzrostu, stanowiące endogeniczny kapitał regionu, na których powinien opierać się rozwój regionu [Thirlwall 2006, s. 25-252].

Połączeniem między teoriami rozwoju regionalnego a polityką regionalną Unii Europejskiej jest polityka endogenicznego rozwoju regionalnego. Opiera się głównie

na nowej teorii wzrostu i nowej geografii ekonomicznej. Uwydatnia rolę endogenicznych zasobów fizycznych i społecznych oraz znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw dla rozwoju regionalnego.

Najnowsze teorie rozwoju regionalnego zakładają działania władz w zakresie wspierania rozwoju regionów. Utrzymują, że władze powinny inwestować w kapitał ludzki, wspierać innowacyjność i postęp technologiczny, pobudzać miękkie czynniki rozwoju, takie jak nieformalna współpraca, wspieranie rozwoju instytucji badawczych. Władze powinny też zadbać o profesjonalizm administracji i wysoką jakość instytucji publicznych.

Polityka endogenicznego rozwoju mówi nie tylko o działaniach władz, ale o całej polityce rozwoju regionalnego. Optymalny rozwój regionalny zapewniają działania obejmujące inwestycje w rozwój edukacji i sektora badań, wspieranie innowacyjnych działań przedsiębiorstw, zapewnienie odpowiedniej infrastruktury. W przypadku regionów mniej rozwiniętych rekomenduje się też działania wspierające współpracę w ramach sieci, gron, tworzenie warunków dla regionów „uczących się” i kształtowanie kapitału społecznego sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności.

#### 4. Podsumowanie

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza teorii rozwoju regionalnego ukazuje złożoność i mnogość czynników mających wpływ na rozwój regionów i miast. Zdecydowana większość z nich odpowiada na wskazane przez Hoovera pytania, które według niego trzeba postawić, aby wyjaśnić przestrzenny charakter systemu gospodarczego i tym samym zdefiniować pojęcia ekonomii regionalnej: co się znajduje na jakim terenie, dlaczego tam się znajduje oraz co z tego wynika. O ile dwa pierwsze odnoszą się do opisu rzeczywistości, o tyle trzecie odwołuje się do interpretacji badacza i jego odwagi [Hoover, Giarratani 1999, s. 6].

Teoria rozwoju regionalnego, jako część szerszej grupy teorii ekonomii, jest nauką społeczną. Stworzenie uniwersalnych praw nie jest w tym przypadku możliwe. Dyskurs na temat siły procesów polaryzacji i konwergencji rozwoju regionów pozostaje ciągle kwestią nierozstrzygniętą. Zwolennicy podejścia neoklasycznego wskazują na istnienie mechanizmów rynkowych zmniejszających różnicowanie w poziomie rozwoju. Zwolennicy koncepcji opartych na bazie nurtu keynesowskiego przedstawiają argumenty za naturalnym występowaniem czynników hamujących procesy konwergencji. Na tym tle kształtują się teorie opisujące wpływ metropolii na rozwój regionu. Niektórzy badacze wskazują na szybszy rozwój regionu wynikający z obecności na jego terenie metropolii, inni zaś na przewagę procesów wymywania nad procesami rozprzestrzeniania. W raporcie o rozwoju świata z 2009 r. wydanym przez Bank Światowy stwierdzono, że wzrost gospodarczy będzie zawsze przestrzennie zróżnicowany [*Reshaping...* 2009, s. 1]. Wynika z tego, że twórcy poli-

tyki regionalnej nie powinni starać się wyrównywać różnic w poziomie rozwoju, ale dążyć do integracji regionów słabiej rozwiniętych z lepiej rozwiniętymi. W raporcie zwrócono również uwagę na konieczność przejścia od zwalczania naturalnych sił aglomeracji do ich wspierania.

Zmiany zachodzące w gospodarce stanowią podstawę do identyfikacji nowych oraz przewartościowania niektórych już określonych czynników rozwoju. Tłumaczą pojawianie się kolejnych koncepcji rozwoju regionalnego. Pierwsze teorie rozwoju regionalnego koncentrowały się na prostych zależnościach, tj.: przyczynach wyboru danego miejsca do lokalizacji działalności gospodarczej. W kolejnych skupiono się na szukaniu przyczyn polaryzacji rozwoju oraz określeniu relacji między ośrodkiem centralnym a regionem. Najnowsze teorie skupiają się na określeniu znaczenia nowych czynników, w tym m.in. innowacyjności, wiedzy, postępu technologicznego, kapitału ludzkiego i społecznego. Podobny rozwój obserwuje się w teoriach urbanizacji. Początkowo skupiały się one na procesach żywiołowych jako głównych determinantach tworzenia ośrodków miejskich. Kolejne teorie urbanizacji sięgają również do czynników wtórnych, takich jak działania władz czy czynniki obyczajowo-prawne, w tym systemy wartości, postawy i zachowania.

„W sumie całość zagadnień organizacyjnych i ekonomicznych, filozofia problemów społecznych i wyzwań przyszłościowych dotyczących tego rozwoju (na poziomie lokalnym i regionalnym) układa się w ciąg złożonych procesów. Wiąże się to bezpośrednio z wielkością celów, którym rozwój ma służyć oraz z uwarunkowaniami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, którym rozwój podlega” [Markowski, Stawasz 2001, s. 137, za: Filipiak *et al.* 2005, s. 28]. Teorie rozwoju regionalnego obok dokładnej analizy sytuacji regionu (znajomość warunków) powinny być podstawą działań administracji krajowej, regionalnej i lokalnej uczestniczącej w tworzeniu polityki rozwoju regionalnego. Inspiracji dla rozwiązań strategicznych powinno szukać się w różnych koncepcjach rozwoju regionalnego, dokonywać syntezy i łączenia dotychczas powstałych teorii, w celu wypracowania modelu najlepszego rozwiązania.

Zawarta w pierwszym rozdziale pracy analiza teorii rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem roli ośrodków miejskich służyła zidentyfikowaniu miejsca i znaczenia rozwoju miast w koncepcjach i teoriach ekonomicznych oraz stanowiła podstawę do dalszych badań, których głównym celem było określenie miejsca i znaczenia rozwoju miast w polityce regionalnej Unii Europejskiej i Polski oraz w polityce rozwoju polskich regionów, szczególnie w latach 2007-2013. Wiedza ekonomiczna i społeczna nie może być stosowana automatycznie. Korzystanie z dorobku tych nauk musi odbywać się przy dobrej znajomości warunków danej sytuacji. W celu ich przybliżenia dokonano analizy historycznej działań z zakresu polityki regionalnej i polityki miejskiej w Unii Europejskiej i w Polsce. Problematyka ta stała się podstawą do opracowania treści kolejnego rozdziału.

## Rozdział 2

# UWARUNKOWANIA ADMINISTRACYJNO-PRAWNE FUNKCJONOWANIA REGIONÓW I MIAST W UNII EUROPEJSKIEJ

---

Rozdział poświęcony jest praktycznym zagadnieniom funkcjonowania polityki regionalnej w Unii Europejskiej. W jego pierwszej części zawarto wyniki analizy działań historycznych skierowanych do regionów i miast w Unii Europejskiej. Przedział czasowy dla analizy działań historycznych Unii Europejskiej obejmuje drugą połowę XX w. Analiza historyczna pokazuje zmiany w podejściu do polityki regionalnej i miast. Pozwala na lepsze zrozumienie dalszych działań w tym obszarze i zarysowuje kontekst funkcjonowania systemu polityki regionalnej. Druga część rozdziału zawiera wyniki szczegółowej analizy sposobu organizacji i realizacji polityki regionalnej oraz działań skierowanych do obszarów miejskich w latach 2007-2013.

### 1. Polityka regionalna Unii Europejskiej przed 2007 r.

W literaturze pojawiają się różne terminy określające sferę działalności Unii Europejskiej dotyczącą wspierania regionów. Najczęściej spotykane to polityka regionalna i polityka spójności<sup>26</sup>. Określenia te często stosowane są zamiennie. Nie należy ich jednak rozumieć identycznie, choć wymiennie stosowania wydaje się dopuszczalne ze względu na podobny zakres działań i wzajemne związki. Stosowanie nazwy polityka spójności w odniesieniu do polityki regionalnej wynika z ukierunkowania działań polityki regionalnej na niwelowanie dysproporcji rozwoju społeczno-gospodarczego

<sup>26</sup> Oprócz polityki regionalnej i polityki spójności występuje również określenie polityka strukturalna. *Polityka strukturalna* oznacza obszar działalności państwa (wspólnoty) polegający na celowym tworzeniu struktur ekonomicznych przez wykorzystywanie odpowiednich instrumentów oraz instytucji [por. Ładysz 2008, s. 13-14]. Według Grosse „polityka strukturalna oznacza celową działalność organów władzy publicznej zmierzającą do przebudowy struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru” [Grosse 2000, s. 7]. W odniesieniu do działań Wspólnoty *polityką strukturalną* określa się wszystkie działania przyczyniające się do poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej. Realizacja tych działań przypisana jest, jak sama nazwa wskazuje, do funduszy strukturalnych. Jednocześnie fundusze strukturalne pozostają instrumentami realizującymi politykę regionalną.

i zachowanie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Spójność rozumiana jest jako zmniejszanie różnic rozwojowych poszczególnych regionów (konwergencja). Najczęściej mierzy się ją za pomocą PKB i stopy bezrobocia. Coraz częściej pojawia się też inne rozumienie spójności. Nie jako nieustannego procesu konwergencji, ale jako stopnia zróżnicowania dobrobytu ekonomicznego i społecznego między regionami politycznie i społecznie zaakceptowanego w ramach Wspólnoty [Casada 1998, s. 20, za: Głębicka, Grewiński 2005, s. 40]. Jednocześnie panuje przekonanie, że polityka spójności jest polityką o większym zasięgu niż polityka regionalna. Rozumie się przez nią wszystkie działania zmierzające do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Odnosi się do działań i programów finansowanych z funduszy Wspólnoty. Duża część z nich to działania podejmowane w ramach polityki regionalnej, dlatego często te dwa pojęcia stosowane są wymiennie.

*Politykę regionalną UE* można zatem zdefiniować jako długofalowe działania władz publicznych różnego poziomu zarządzania administracyjnego, zorientowane na pobudzenie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach, w tym wspieranie zmian strukturalnych [Weiss 2003, s. 7; Grosse 2004, s. 11].

W tym podrozdziale pojęcie polityki regionalnej i polityki spójności używane są wymiennie. Wynika to ze zmienności nazewnictwa w stosunku do działań Wspólnoty ukierunkowanych regionalnie. Na przełomie lat 50. i 60. stosowano określenie *polityka regionalna*. W latach 70. i 80. ze względu na utworzenie funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz zmian wprowadzonych Jednolitym Aktem Europejskim zaczęto używać terminu *polityka strukturalna*. W latach 90. coraz częściej pojawiało się pojęcie *polityki spójności*. Wynikało to z coraz większego ukierunkowania polityki regionalnej na cele związane z zachowaniem spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. W całej prezentowanej pracy używane będą pojęcia zgodne z polskim systemem polityki rozwoju rozumianej jako „system wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Na politykę rozwoju składają się więc polityki publiczne odnoszące się do poszczególnych sektorów oraz dziedzin, regionów i przestrzeni” [Ustawa 2007]. Zarówno polityka regionalna, jak i polityka spójności odgrywają ważną rolę w systemie rozwoju kraju.

Ewolucja europejskiej polityki regionalnej jest ściśle związana z rozwojem Unii Europejskiej, a w szczególności z kolejnymi rozszerzeniami. Nowymi krajami członkowskimi były zazwyczaj kraje biedniejsze, o PKB niższym od średniej UE, co stanowiło dla Wspólnoty nowe wyzwania. Polityka regionalna była jedną z odpowiedzi na pojawiające się wyzwania<sup>27</sup>. Znaczenie harmonijnego rozwoju regionów podkreślone

<sup>27</sup> W okresie programowania 2007-2013 przypada na nią najwięcej środków z budżetu UE, tj. 44%.

zostało już w traktacie rzymskim. W preambule czytamy: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju, poprzez redukowanie różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych” [Mindur 2005, s. 11-22].

Początkowo działania zmierzające ku realizacji wyżej wymienionego celu nie były określane mianem polityki regionalnej. Cele zawarte w traktatach rzymskich dotyczyły usunięcia barier i ograniczeń utrudniających swobodną konkurencję. Miało to prowadzić do swobodnego przepływu czynników produkcji i zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju. Uznawano interwencjonizm państw członkowskich wobec swoich regionów w zakresie nieograniczającym swobodnej konkurencji. Uprzywilejowane w tym zakresie pozostały regiony o wysokiej stopie bezrobocia i niskim poziomie życia (w tym NRD, obecnie wschodnie landy Niemiec), które znajdowały się w niekorzystnej sytuacji gospodarczej ze względu na wydarzenia historyczne. Uprzywilejowanie regionów znajdujących się w najgorszej sytuacji (wysoka stopa bezrobocia, niski poziom życia) można traktować jako załączek polityki spójności. Unia Europejska w pomocy regionom zacofanym upatrywała szansę na zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju, zrównoważony rozwój i wypracowanie silnej pozycji Europy w świecie. Założenie o zmniejszeniu dysproporcji w poziomie rozwoju stało się podstawą do działań prowadzonych w ramach tworzącej się idei polityki spójności.

Na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisanego w marcu 1957 r. w Rzymie utworzono Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Jego działalność sprowadzała się do udzielania na korzystnych warunkach kredytów na projekty wspierające wyrównywanie różnic rozwojowych, przede wszystkim w zakresie wspierania nowych i modernizacji już istniejących przedsiębiorstw. W kolejnych latach, a dokładniej w 1958 r., utworzony został Europejski Fundusz Spójności oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnictwa.

Główny okres kształtowania się polityki spójności to lata 60. i 70. Jednoczesne prace Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej zaowocowały licznymi zmianami i pojawieniem się nowych instytucji i instrumentów polityki regionalnej. Wydany w 1960 r. przez Parlament Europejski raport Motte'a proponował utworzenie komitetu konsultacyjnego ds. regionalnych i podjęcie prac nad programem europejskiej polityki regionalnej. Z kolei w wydanym trzy lata później raporcie Birkelbacha znalazły się wskazania do wydzielenia środków finansowych na politykę regionalną. Komisja ze swej strony proponowała sporządzanie według wspólnej metodologii planów regionalnych i nawiązania bezpośrednich relacji między Komisją a osobami odpowiedzialnymi za politykę regionalną w krajach członkowskich [Pietrzyk 2004, s. 78-80].

Kolejne zmiany obejmowały powołanie do życia nowej instytucji – Dyrekcji Generalnej XVI ds. Polityki Regionalnej (1967). Dyrekcja ds. Polityki Regionalnej została powołana w celu przygotowania koncepcji przyszłej polityki regionalnej całej EWG. Na przestrzeni lat stała się najważniejszą jednostką koordynującą prowadzenie wspólnotowej polityki regionalnej.



W 1975 r. powstał najważniejszy instrument polityki regionalnej: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Jego głównym celem było „neutralizowanie regionalnych nierównowag wewnątrz Wspólnoty wynikających w szczególności z dominacji rolnictwa, zmian w przemyśle i strukturalnego bezrobocia” [Babiak 2005, s. 10]. Fundusze pochodzące z EFRR były przydzielane krajom kwotowo i kierowane na przedsięwzięcia zgodne z polityką rozwoju regionalnego danego kraju. Okazało się, że środki w niewielkim procencie trafiają do regionów zacofanych, co było sprzeczne z założeniami. Ponadto interwencje prowadzone na podstawie zapisów traktatów rzymskich cechował brak koordynacji pomiędzy poszczególnymi instrumentami, raczej ograniczona wysokość środków oraz pozostawienie swobody krajom członkowskich w zakresie kierunku interwencji. Podjęto próby wydzielenia części środków (5% w 1980 r. do 11% w 1984 r.) do wyłącznej dyspozycji Komisji, która mogła w ten sposób przekazać środki obszarom nieobjętym pomocą krajową. Mimo licznych zmian polityki regionalnej nadal pozostawała ona mało spójna, nie było widać efektów, a jej skuteczność budziła wątpliwości [Pietrzyk 2004, s. 82-86]. Za przełom uważa się reformę funduszy strukturalnych w 1988 r. Reforma ta była wynikiem zapisów Jednolitego Aktu Europejskiego. Wszystkie zmiany jakie wprowadziła, nazwano pierwszym pakietem Delorsa. Podstawy dla nowej polityki strukturalnej zostały sformułowane w nowo dodanym do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, tytule V *Spójność gospodarcza i społeczna*.

W pierwszym art. tytułu V podkreślono główne cele polityki regionalnej. Zaleca się państwom członkowskim prowadzenie takiej polityki gospodarczej, która pozwoliłaby na osiągnięcie celów określonych w art. 130a<sup>28</sup>, jakimi jest zmniejszanie różnic między poszczególnymi regionami oraz redukcja opóźnień w rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych. Wspólnota zobowiązała się wspierać te działania przez „akcję prowadzoną za pośrednictwem funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Ukierunkowania i Gwarancji dla Rolnictwa, Sekcja Ukierunkowania, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów finansowych”<sup>29</sup>.

Oprócz nowych zapisów w traktacie znaczne zmiany w praktyce polityki regionalnej przyniósł pierwszy pakiet Delorsa. W wyniku reformy podwojono wysokość środków finansowych dla funduszy strukturalnych<sup>30</sup>. Łącznie na cały okres programowania 1989-1993 przeznaczono 64 mld ecu. Ponadto nastąpiło zintegrowanie programowe wszystkich funduszy strukturalnych, odstąpiono od zasady kwotowania na rzecz zasady dodawalności oraz określono wieloletnie okresy planowania (programowania) środków [Pietrzyk 2004, s. 92-107]. Największymi beneficjentami polityki struktural-

<sup>28</sup> Artykuł 130a TWG brzmi: *Celem popierania harmonijnego rozwoju całości Wspólnoty, Wspólnota rozwija i prowadzi działalność zmierzającą w kierunku wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności, Wspólnota ma na celu zmniejszanie różnic między poszczególnymi regionami oraz redukcja opóźnień w rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych.*

<sup>29</sup> Art. 130a Jednolitego Aktu Europejskiego.

<sup>30</sup> Wielkość środków wzrosła z 7,2 mld ecu w 1987 r. do 14,5 mld ecu w 1993 r.

nej w latach 1989-1993 były nowe kraje członkowskie: Grecja (1981), Hiszpania i Portugalia (1986) oraz Włochy. Łącznie przeznaczono dla nich 75% wszystkich środków.

Kolejne zmiany w polityce regionalnej nastąpiły w 1994 r. Przyjęciem drugiego pakietu Delorsa<sup>31</sup> Rada Europejska zdecydowała o stopniowym zwiększaniu zasobów budżetowych przez zwiększenie zasobów własnych UE z 1,2% do 1,27% PKB do 1999 r. Miało to zwiększyć konkurencyjność UE oraz zapewnić wzrost spójności społecznej i gospodarczej<sup>32</sup>. W zakresie polityki regionalnej do głównych zmian zalicza się ponowne (względem poprzedniego okresu programowania) zwiększenie środków przeznaczonych na politykę regionalną. Na okres programowania 1994-1999 przeznaczono ponad 140 mld ecu (ponad dwa razy więcej niż na lata 1989-1993)<sup>33</sup>. Ponadto utworzono Fundusz Spójności, z budżetem na lata 1994-1999 w wysokości 15,5 mld ecu. Fundusz Spójności różnił się od funduszy strukturalnych brakiem regionalnego ukierunkowania oraz jasno określonymi obszarami wsparcia (ochrona środowiska i transeuropejska infrastruktura transportowa). Miał na celu wspieranie krajów, które podjęły się realizacji programu konwergencji zbliżającego je do przystąpienia do Unii Walutowej<sup>34</sup>. Wprowadzenie tego instrumentu pokazuje wzrost roli polityki spójności.

W celu zbadania wpływu polityki regionalnej na wzrost koniunktury gospodarczej oraz spójność społeczno-gospodarczą, UE zobowiązała się do prowadzenia regularnych badań w tym zakresie i wydawania, co trzy lata, raportu na ten temat. Z pierwszego raportu periodycznego Dyrekcji Generalnej XVI z 1999 r. wynika, że do 1996 r. w dziesięciu najuboższych regionach PKB na mieszkańca wzrósł z 41% do 50% średniej UE. Jednocześnie zaobserwowano również, że mimo przyspieszenia rozwoju regionów słabiej rozwiniętych dysproporcja nadal pozostaje duża, gdyż rozwijają się wolniej niż regiony lepiej rozwinięte. Unia Europejska musiała zmierzyć się z kolejnymi problemami związanymi głównie z budżetem. Ze względu na mniejsze wpływy z opłat celnych i opłat na importowane produkty rolne (było to wynikiem liberalizacji handlu) do unijnego budżetu wpływało mniej środków. Pogłębiające się dysproporcje oraz spory wokół budżetu (szczególnie sprzeciwu płatników netto, czyli Niemiec czy Holandii) wpłynęły na nowe propozycje i rozwiązania dla polityki regionalnej. Zostały one zaproponowane w dokumencie *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*. (dalej: *Agenda 2000*) przygotowanym przez Komisję<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Drugim pakietem Delorsa, bo tak została nazwana ta reforma, określa się rozwiązania przedstawione przez Komisję Europejską w następstwie podpisania Traktatu o Unii Europejskiej w lutym 1992 r. w Maastricht.

<sup>32</sup> [<http://www.negocjacje.gov.pl/neg.nsf/xml/gloslp#p1>].

<sup>33</sup> [<http://eupolicy-jeanmonnet.sggw.waw.pl/publikacja/5.1.pdf>].

<sup>34</sup> Wśród innych zmian należy wymienić m.in. ustanowienie Komitetu Regionów Unii Europejskiej (organ doradczy), utworzenie Finansowego Instrumentu Wsparcia Rybołówstwa (FIWR) oraz uruchomienie 13 inicjatyw wspólnotowych z budżetem w latach 1994-1999 w wysokości 14,1 mld ecu [Pietrzyk 2004, s. 111-121].

<sup>35</sup> Przedstawiony 16 lipca 1997 r. dokument *Agenda 2000* zawiera oddzielny rozdział dotyczący polityki spójności społeczno-gospodarczej.

Na politykę regionalną w okresie 2000-2006 przewidziano 213 mld euro, z czego 18 mld przypadło na Fundusz Spójności. Oznaczało to zmniejszenie udziału polityki spójności w budżecie UE z 36% do 26% [Pietrzyk 2004, s. 129-137]. W stosunku do poprzedniego okresu programowania (1994-1999), w okresie 2000-2006 wprowadzono nowy, bardziej zdecentralizowany sposób zarządzania funduszami strukturalnymi. Na poziomie Unii Europejskiej zatwierdzane były, pozostające w zgodzie z wytycznymi Komisji Europejskiej, programy rozwoju regionalnego, natomiast wyбору konkretnych projektów do realizacji dokonywały władze narodowe oraz regionalne. Ponadto wprowadzono zasadę współfinansowania. Oznacza ona, że dla każdego projektu dofinansowywanego z funduszy, musiały być zaangażowane środki krajowe (publiczne lub prywatne)<sup>36</sup>. Z trzynastu do czterech zmniejszona została również liczba inicjatyw wspólnotowych. Były to: INTERREG (współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna, mająca na celu stymulowanie harmonijnego i zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego, LEADER (lokalne inicjatywy w zakresie rozwoju wiejskiego), EQUAL (współpraca transnarodowa w dziedzinie nowych praktyk zwalczania dyskryminacji i wszelkiego rodzaju nierówności w powiązaniu z rynkiem pracy) oraz URBAN (promująca trwałe rozwój w miastach przez odnowę gospodarczą i społeczną). Na inicjatywy wspólnotowe zarezerwowano 5,35% środków przeznaczonych na politykę regionalną [Pietrzyk 2004, s. 146-147]. Dla Polski szczególnie istotna pozostawała kwestia wydzielenia specjalnych środków dla krajów ubiegających się o członkostwo w UE. Nowe kraje członkowskie miały dostać 80 mld euro, z czego 20 mld przeznaczone było na pomoc przedakcesyjną.

Jednym z najważniejszych zagadnień w analizie historycznej polityki regionalnej UE jest analiza ukierunkowania celów. Struktura zadań, celów i priorytetów polityki regionalnej ulegała mniejszym lub większym zmianom w każdym z okresów programowania. Politykę regionalną dla okresu programowania 1989-1993 realizowano na podstawie siedmiu celów<sup>37</sup>. W porównaniu z poprzednim okresem, cele

<sup>36</sup> [<http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=polityki&id=regionalna>].

<sup>37</sup> Cel 1: wspieranie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju (regiony, które mogły skorzystać ze środków w ramach tego celu to te, gdzie PKB na jednego mieszkańca kształtuje się poniżej 75 % średniego PKB dla całej UE). Cel 2: restrukturyzacja regionów, w których występuje przemysł schyłkowy (kwalifikowalność regionów określana była przez poziom bezrobocia i zatrudnienia. Stopa bezrobocia i stopa zatrudnienia w przemyśle musiałyby być odpowiednio niższe/wyższe od przeciętnej dla Unii, z jednoczesną tendencją spadkową zatrudnienia w przemyśle) oraz stref przygranicznych. Cel 3: zwalczanie długotrwałego bezrobocia (cel skierowany do osób powyżej 25 roku życia oraz osób pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy). Cel 4: ułatwienie młodzieży dostępu do rynku pracy (cel skierowany do osób poniżej 25 roku życia). Cel 5a: adaptacja struktury produkcji, przetwórstwa i zbytu w sektorze rolnym. Cel 5b: pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich (kwalifikowalność regionów określana była przez odpowiednio niski wskaźnik PKB na jednego mieszkańca oraz dwa z poniższych wskaźników: wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie, niskie dochody rolne, słaba gęstość zaludnienia i/lub silna tendencja do odpływu ludności). Cel 6: rozwój słabo zaludnionych regionów północnych w krajach skandynawskich, posiadających szczególnie trudne warunki klimatyczne (cel dotyczył regionów, w których wskaźnik zaludnienia wynosił maksymalnie 8 osób na km<sup>2</sup>).

w latach 1994-1999 były relatywnie zbliżone. Nastąpiło połączenie celu 3. i 4. w jeden i utworzenie nowego celu 4.<sup>38</sup> Zarówno dla okresu programowania 1989-1993, jak i 1994-1999 dominowało ukierunkowanie pomocy na wsparcie rozwoju regionów opóźnionych w rozwoju. Zakres tematyczny celów uwypukla podejście strukturalne, w szczególności zwalczanie bezrobocia oraz pomoc w zmianach strukturalnych.

Dla okresu programowania 2000-2006 zmniejszono liczbę celów z siedmiu do trzech. Zmniejszenie liczby celów wynikało z chęci koncentracji pomocy w ramach działań polityki regionalnej. Miało to zapewnić lepsze wykorzystywanie środków z funduszy strukturalnych niż w poprzednich okresach programowania<sup>39</sup>. Mimo znacznego ograniczenia liczby celów pomoc w ramach polityki spójności nadal koncentrowała się na promowaniu rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych – cel 1.<sup>40</sup> W ramach celu 2. pomocą objęte zostały regiony przechodzące transformację sektora przemysłowego, upadającego rolnictwa, problemowych obszarów miejskich. Pomoc w celu 2. miała służyć wspieraniu ekonomicznej i społecznej konwersji regionów stojących w obliczu trudności strukturalnych<sup>41</sup>. Cel 3. koncentrował się na wspieraniu doskonalenia zawodowego i zatrudnienia oraz walce ze zjawiskiem wykluczenia zawodowego [*Agenda 2000*].

W kolejnych latach zmiany w celach, sposobie realizacji i zarządzania polityką spójności wprowadzane były z jeszcze większą intensywnością. Wynikało to ze zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Gorsza sytuacja ekonomiczna w Europie skłoniła do głębszej refleksji nad skutecznością i efektywnością polityki spójności. Ponadto skoncentrowano się na wzmocnieniu programowania strategicznego oraz na lepszym zarządzaniu.

<sup>38</sup> Cele dla okresu programowania 1994-1999 przedstawiają się następująco: Cel 1: wspieranie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju. Cel 2: restrukturyzacja regionów, w których występuje przemysł schyłkowy; Cel 3: zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz umożliwianie ludziom młodym i osobom zagrożonym bezrobociem aktywnego życia zawodowego. Cel 4: ułatwienie adaptacji pracowników do przeobrażeń zachodzących w przemyśle i do zmian w systemie produkcji. Cel 5a: adaptacja struktury produkcji, przetwórstwa i zbytu w sektorze rolnym. Cel 5b: pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich. Cel 6: rozwój słabo zaludnionych regionów północnych w krajach skandynawskich, posiadających szczególnie trudne warunki klimatyczne.

<sup>39</sup> W poprzednim okresie programowania, tj. 1989-1993 oraz 1994-1999.

<sup>40</sup> Cel 1. skierowany był do regionów, w których PKB na mieszkańca kształtował się poniżej 75% średniej UE. Dodatkowo cel obejmował też regiony o wysokim wskaźniku bezrobocia i regiony objęte celem 6. w okresie programowania 1994-1999.

<sup>41</sup> Kryteria doboru regionów zostały rozbudowane i zróżnicowane ze względu na charakter regionu. Przykładowo do kryteriów dla regionów przemysłowych zaliczano: stopę bezrobocia wyższą od średniej UE, udział zatrudnionych w przemyśle wyższy od średniej UE, spadek zatrudnienia w sektorze przemysłu.

## 2. Działania Unii Europejskiej skierowane do miast przed 2007 r.

Rola miast w rozwoju społecznym i gospodarczym Europy oraz sama istota polityki miejskiej UE jest obecnie tematem szeroko dyskutowanym na arenie Wspólnoty. W przeszłości to jednak polityka regionalna, a w szczególności obszary wiejskie, jako obszary najuboższe, skupiały zainteresowanie decydentów Wspólnoty. W latach 70. i 80. nie istniała polityka miejska, nie istniały również żadne programy skierowane bezpośrednio do obszarów miejskich. Pierwsze działania skierowane do obszarów miejskich pojawiły się w ramach różnych inicjatyw i programów (projekty pilotażowe URBAN, program URBACT I i II) z końcem lat 80. [van den Berg *et al.* 2007, s. 45]. Polityka miejska do tej pory nie została oficjalnie zdefiniowana przez Wspólnotę, ani tym bardziej nie została określona w jej dokumentach prawnych i regulacyjnych. Choć od kilku lat istnieją dokumenty, takie jak *Karta Lipska*, *Agenda Terytorialna* odnoszące się bezpośrednio do obszarów miejskich, nadal brakuje definicji polityki miejskiej. Nieoficjalna definicja *polityki miejskiej* mówi, że jest to polityka obejmująca działania skierowane na promowanie rozwoju miejskiego, odnowy oraz rewitalizacji obszarów zdegradowanych na różnych poziomach [Promoting... 2009, s. 55]. Do 2007 r. polityka miejska pozostawała poza głównymi nurtami polityk wspólnotowych. Dopiero dla okresu programowania 2007-2013 działania skierowane do miast zostały wpisane w główny nurt polityki spójności (*mainstreaming*). Szczegółowa analiza działań skierowanych do miast w okresie programowania 2007-2013 została zawarta w kolejnym rozdziale. Poniżej przeprowadzono analizę historyczną polityki miejskiej oraz przedstawiono programy skierowane do obszarów miejskich przed tym okresem programowania.

Pierwsze programy skierowane bezpośrednio do miast pojawiły się w końcu lat 80. W latach 1989-2006 działały programy pilotażowe Urban, Inicjatywa wspólnotowa URBAN (dwie edycje), Urban Audit, program URBACT I oraz *Inicjatywa na rzecz zmian gospodarczych*.

Programy pilotażowe Urban były pierwszymi projektami skierowanymi bezpośrednio do miast. W ciągu dwóch okresów programowania przeprowadzono 59 projektów (33 w latach 1989-1993 i 26 w latach 1997-1999). Projekty zainicjowane przez Komisję Europejską, a realizowane przez lokalne władze przeprowadzone były w pierwszym okresie w 11, a w drugim w 14 krajach członkowskich. Ich tematyka obejmowała zagadnienia związane z rozwojem ekonomicznym obszarów z problemami społecznymi, aspektami środowiskowymi, rewitalizacją historycznych centrów oraz wykorzystaniem technologicznych zasobów miast. Kontynuacją programów pilotażowych była Inicjatywa Wspólnotowa URBAN. Program ten, trwający przez dwa okresy programowania, był najbardziej skuteczną inicjatywą wspólnotową w tym okresie (1994-2006). Kluczowe z punktu widzenia programu były obszary biedy. Inicjatywa URBAN skierowana była na odbudowę zrujnowanych dzielnic, ni-

welowanie wykluczenia społecznego, promowanie zrównoważonego rozwoju miejskiego. Wśród projektów pojawiały się też takie, które wspierały lokalny rozwój ekonomiczny, wzrost zatrudnienia, mobilność mieszkańców i dotyczyły aspektów środowiskowych. Jednym z głównych celów Inicjatywy URBAN była organizacja sieci, zapewnienie kontaktów oraz odpowiedniej współpracy między miastami i władzami lokalnymi. Inicjatywa wspólnotowa URBAN składała się z dwóch edycji: URBAN I dla lat 1994-1999 oraz URBAN II dla lat 2000-2006. Inicjatywa URBAN I pozwoliła na sfinansowanie programów na 118 obszarach miejskich, przy całkowitej kwocie wsparcia wspólnotowego 900 mln euro. W ramach URBAN II przeprowadzono 70 projektów o łącznym dofinansowaniu 730 mln euro<sup>42</sup>.

Wprowadzony w 1998 r. przez Komisję Europejską Urban Audit jest programem umożliwiającym zbieranie danych o miastach w formie umożliwiającej ich bezpośrednie porównanie. Dane zbierane w czasie audytu obejmują informacje na temat 358 miast zaangażowanych w program. Są to informacje pochodzące zarówno z krajowych biur statystycznych, jak i tych funkcjonujących bezpośrednio przy miastach. Gromadzone dane dotyczą ludności, aspektów społecznych i ekonomicznych, zaangażowania społecznego, edukacji, środowiska, kultury, rekreacji oraz społeczeństwa informacyjnego. Pierwszy pełny audyt w ramach programu przeprowadzony był w 2003 r. dla krajów UE 15 oraz w 2004 dla UE 10. Drugi miał miejsce w latach 2006-2007. Wyboru miast do projektu dokonały krajowe urzędy statystyczne we współpracy z Eurostatem. Dane zbierane były dla czterech poziomów: miast w granicach administracyjnych, szerszych stref miejskich będących obszarami oddziaływania aglomeracji miejskich, obszarów wewnątrzmijskich oraz krajów. Główny Urząd Statystyczny w Polsce brał dotychczas udział w dwóch edycjach projektu (w latach 2003 i 2006). Były nim objęte miasta należące do 27 państw członkowskich UE (324 miasta Urban Audit, 236 miast powyżej 100 tys. mieszkańców)<sup>43</sup> oraz 48 miast należących do: Chorwacji, Norwegii, Szwajcarii i Turcji<sup>44</sup>. W najnowszym badaniu dotyczącym jakości życia w miastach przeprowadzonym przez Komisję Europejską w ramach Urban Audit w 2012 r. wzięły udział cztery polskie miasta: Warszawa, Kraków, Gdańsk i Białystok.

Program URBACT I trwał przez cztery lata, w okresie 2002-2006. Doczekał się reedycji dla okresu programowania 2007-2013<sup>45</sup>. URBACT I miał na celu wymianę doświadczeń i wiedzy z zakresu zrównoważonego rozwoju miejskiego. Wspierał wymianę dobrych praktyk i współpracę. Zakres tematyczny programu URBACT I był bardzo szeroki. Obejmował tematy z zakresu wykluczenia społecznego, inte-

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Polskie miasta biorące udział w badaniu to: Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań, Wrocław, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok, Kielce, Toruń, Olsztyn, Rzeszów, Opole, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Jelenia Góra, Nowy Sącz, Suwałki, Konin, Żory, Częstochowa, Radom, Płock, Kalisz, Koszalin.

<sup>44</sup> [[http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_7050\\_PLK\\_HTML.htm#Urban\\_Audit](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_7050_PLK_HTML.htm#Urban_Audit)].

<sup>45</sup> Opis w części dotyczącej programów dla bieżącego okresu programowania.

gracji mniejszości narodowych, odnowy miast, transportu i środowiska, działalności gospodarczej i zatrudnienia, zapobieganiu przestępczości, partnerstwa publiczno-prywatnego, społeczeństwa informacyjnego, partycypacji społecznej<sup>46</sup>. Z projektów w ramach programu URBACT I skorzystało 217 miast, a wartość dofinansowania z funduszy osiągnęła blisko 16 mln euro (całkowity budżet 24,76 mln euro)<sup>47</sup>.

W celu przyspieszenia implementacji pomysłów i rozwiązań powstałych przy okazji wcześniejszych programów z zakresu polityki miejskiej oraz jak najszybszego ich wdrożenia przez wpisanie ich do programów operacyjnych na lata 2007-2013 powstała inicjatywa *Regiony na rzecz zmian gospodarczych*. Łączyła ona „dwa istniejące instrumenty europejskiej polityki regionalnej – programy pomocy międzyregionalnej oraz program sieci rozwoju miejskiego – wokół tematów rozwoju gospodarczego określonych przez Komisję i zbieżnych ze *Strategicznymi Wytocznymi Wspólnoty w dziedzinie spójności*” [Komunikat 2006, s. 5]. Ponadto jej celem było umacnianie wkładu polityki spójności w realizację celów odnowionej Strategii Lizbońskiej, w szczególności w zakresie podnoszenia konkurencyjności i wzrostu zatrudnienia. Inicjatywa ta funkcjonowała w ramach celu 3. „Europejska współpraca terytorialna”, a łączny budżet dla całego okresu programowania 2007-2013 wynosił 375 mln euro.

Programy Unii Europejskiej skierowane do miast w latach 1993-2006 wspierały obszary, które z powodów historycznych lub ekonomicznych pozostają słabiej rozwinięte. Działania te przybierały formę wspierania endogenicznego potencjału, w szczególności kapitału ludzkiego i społecznego. Są to także działania skierowane na wsparcie obszarów problemowych: obszarów biedy i wykluczenia społecznego, re-witalizację czy odbudowę zrujnowanych dzielnic. Projektowy charakter, jaki cechował działania skierowane do miast w latach 1993-2006, wskazuje, że celem działań skierowanych do miast nie było wspieranie rozwoju ośrodków miejskich jako jednostek mających największy wpływ na rozwój regionu, a jedynie rozwiązanie lokalnych problemów. Niemniej jednak należy podkreślić, że wsparcie obszarów problemowych może stanowić punkt wyjścia dla działań pobudzających rozwój miasta i regionu.

### 3. Polityka regionalna UE w okresie programowania 2007-2013

W trakcie perspektywy programowej 2000-2006 powstały dwa raporty Komisji na temat spójności społecznej i gospodarczej (w kolejności były to drugi i trzeci raport kohezyjny). To one, a szczególnie wydany w 2004 r. trzeci raport kohezyjny stanowiły podstawę do debaty nad reformą polityki regionalnej w kolejnej perspektywie finansowej. Oficjalnie zatwierdzona wersja porozumienia określającego perspektywę finansowe polityki spójności na lata 2007-2013 została podpisana 17 maja 2006 r.

<sup>46</sup> [www.urbact.eu, dostęp: 6 lipca 2011].

<sup>47</sup> [www.urbact.org].

Oprócz zwiększenia budżetu polityki spójności do 347 mld euro<sup>48</sup> (czyli ok. 44% budżetu Unii Europejskiej), głównymi założeniami reformy była większa koncentracja pomocy w regionach najmniej rozwiniętych oraz odpowiednio zdecentralizowane i uproszczone jej wdrażanie. Przyjęto bardziej strategiczne podejście i połączono cele polityki spójności z celami Strategii Lizbońskiej. Uproszczenie mechanizmów działania przejawiało się m.in. w koncentracji działań na nowych celach: konwergencji, konkurencyjności regionalnej i zatrudnieniu oraz europejskiej współpracy terytorialnej, a także zmianie modelu programowania<sup>49</sup>.

### 3.1. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013

Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej stanowią zbiór reguł odnoszących się do planowania, zarządzania, wdrażania i kontroli środków strukturalnych. Wejście Polski do UE, a co za tym idzie korzystanie z funduszy przeznaczonych na politykę regionalną wiązało się z organizacją systemu polskiej polityki regionalnej według zasad określonych na poziomie UE. Po raz pierwszy zasady polityki regionalnej UE zostały sformułowane w 1988 r. Za kluczowe w okresie programowania 2007-2013 w UE uznaje się zasady: komplementarności, subsydiarności, spójności, koordynacji, koncentracji, programowania, partnerstwa i dodatkowości.

Zasada komplementarności stanowi o tym, że polityka regionalna UE jest uzupełnieniem działań krajowych, w tym działań na poziomie regionalnym i lokalnym. Zgodnie z zasadą spójności Wspólnota i kraje członkowskie są zobowiązane do zachowania spójności między działaniami finansowanymi z funduszy strukturalnych a innymi politykami (zasada spójności). Komisja i państwa członkowskie są również zobligowane do zapewnienia koordynacji pomocy z funduszy, EFRROW, EFR oraz interwencji EBI i innych istniejących instrumentów finansowych (zasada koordynacji) [*Rozporządzenie Rady...* 2006, art. 9]. Realizacja programów operacyjnych powinna przebiegać zgodnie z zasadą subsydiarności, tj. na odpowiednim poziomie terytorialnym.

Zasada koncentracji oznacza koncentrację pomocy finansowej na określonych, zdefiniowanych przed danym okresem programowania, celach. Wiąże się z nią zasada programowania, która polega na realizowaniu celów funduszy w ramach systemu wieloletniego programowania zorganizowanego w kilku etapach składających się z określenia priorytetów, finansowania oraz systemu zarządzania i kontroli.

<sup>48</sup> Według [*Rozporządzenia 1083/2006*] kwota ta wynosi 308 mld euro, jednak zgodnie z *Rozporządzeniem* dokonuje się corocznej indeksacji kwot o 2%. W 2007 r. całkowita kwota przeznaczona na politykę spójności wynosiła 347 mld euro.

<sup>49</sup> Ponadto do głównych zmian należy zaliczyć: ograniczenie liczby funduszy strukturalnych do dwóch: EFS i EFRR, likwidację lub włączenie do głównego nurtu programowania inicjatyw wspólnotowych (INTERREG, URBAN i EQUAL zostały włączone do polityki spójności, a LEADER do polityki rozwoju obszarów wiejskich) oraz powstanie nowych instrumentów finansowych polityki regionalnej: JASPERS, JEREMIE oraz JESSICA.



Cele funduszy realizowane są w ramach ścisłej współpracy między Komisją a każdym państwem członkowskim. W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak: właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne, partnerzy gospodarczy i społeczni oraz z innymi odpowiednimi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, z partnerami zajmującymi się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami odpowiedzialnymi za wspieranie równości mężczyzn i kobiet [*ibidem*, art. 11]. Zasada partnerstwa pozostaje szczególnie istotna dla prezentowanej pracy, gdyż dotyczy współpracy różnych podmiotów, w tym władz regionalnych i władz miejskich. Zasada partnerstwa pozostawia dowolność w sposobie organizacji współpracy, dając narzędzia służące lepszej organizacji i bardziej skutecznemu wielopoziomowemu zarządzaniu.

Zasadę dodatkowości można określić jako zasadę komplementarności, ale odnoszącą się do płaszczyzny finansowej. Wkłady funduszy strukturalnych nie zastępują publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych ponoszonych przez państwo członkowskie [*ibidem*, art. 15]. Oznacza to, że pomoc unijna ma uzupełniać działania podejmowane przez odpowiednie władze krajowe, regionalne i lokalne. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku większości inwestycji środki pochodzące z funduszy unijnych są głównym źródłem finansowania. Sytuacja gospodarcza Polski, w tym w szczególności sytuacja budżetu krajowego i budżetów regionów, stanowi ograniczenie dla inwestycji dofinansowywanych z funduszy unijnych z powodu ciągłego braku wkładu pochodzącego ze środków własnych samorządów województw. W latach 2011-2013, w których sytuacja finansowa samorządów stała się wyjątkowo niekorzystna, samorządy zmuszone zostały do zaciągania kredytów na wniesienie wkładu własnego. W takim przypadku, mimo że zasada dodatkowości jest realizowana, trudno mówić o jej poprawnym funkcjonowaniu.

### 3.2. Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013

Główny cel polityki regionalnej Unii Europejskiej określony został w art. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Stanowi, że jednym z zadań Wspólnot Europejskich jest „przyczynianie się w całej Wspólnocie do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju działań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, (...) podnoszenie standardu i jakości życia, spójności gospodarczej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi” [*Traktat... 2006*].

Konkretyzacją powyższych artykułów jest tytuł XVIII *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna* (art. 174-178) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawne artykuły 158-162 TWE). Cele dla okresu 2007-2013 zostały określone w rozporządzeniu ogólnym dotyczącym funduszy strukturalnych [*Rozporządzenie Rady...*]

2006]. W porównaniu z poprzednimi perspektywami finansowymi z polityki spójności całkowicie wykluczono cele związane z rolnictwem. Cele polityki spójności dla okresu programowania 2007-2013 to konwergencja, konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz europejska współpraca terytorialna.

Podobnie jak we wcześniejszych okresach programowania, zdefiniowane zostały reguły określające, które regiony mogą korzystać z pomocy w ramach każdego z celów. W ramach celu 1. z pomocy mogły korzystać najbiedniejsze regiony i państwa członkowskie (o PKB poniżej 75% średniej UE oraz regiony tzw. efektu statystycznego, czyli te, których PKB jest niższe niż 75% średniej PKB UE 15). Jego zakres zdefiniowany został bardzo szeroko. Cel 1. miał służyć przyspieszeniu konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów przez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki inwestycjom w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Tematyczny zakres wsparcia w ramach celu pierwszego wskazuje na koncentrację na pobudzaniu endogenicznych czynników rozwoju, w tym przede wszystkim wykorzystanie zasobów regionu (kapitał ludzki, przedsiębiorstwa) i kwalifikacji siły roboczej, wsparcie innowacji i B+R oraz czynników miękkich, takich jak relacje społeczne, kulturowe, sieci powiązań między firmami i struktur regionalnych.

Cel 2. wspierał zmiany w regionach niekwalifikujących się do celu 1. oraz zmiany na rynku pracy. Ukierunkowany był na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, a także zatrudnienia przez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej. Środki z celu 3. przeznaczone były na projekty związane z umacnianiem współpracy transgranicznej, transnarodowej oraz międzyregionalnej. Skierowany był do wszystkich wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych oraz regionów położonych wśród granic morskich. Wspierał wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacniające współpracę transnarodową za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu [*ibidem*, s. 13].

Środki z celu 3. przeznaczone były na projekty związane z umacnianiem współpracy transgranicznej, transnarodowej oraz międzyregionalnej. Cel ten skierowany był do regionów położonych wzdłuż wszystkich wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych oraz regionów położonych wśród granic morskich. Wspierał wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacniające współpracę transnarodową za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu [*ibidem*, s. 13].

Zakres tematyczny celu 1., i zwłaszcza celu 2. odzwierciedlał założenia nowych teorii wzrostu. Wsparcie ukierunkowane zostało na takie czynniki, jak wiedza, kapi-

tał ludzki, budowanie relacji społecznych oraz zdolności adaptacyjnych. W regionach o niższym poziomie rozwoju wsparcie ukierunkowano również na rozwój infrastruktury transportowej, środowiskowej i informatycznej. Jednocześnie zakres tematyczny wsparcia pozostawał mimo ograniczenia liczby celów dość szeroki, co może świadczyć o chęci zaspokojenia potrzeb wszystkich regionów, niezależnie od przyjętej polityki.

Ramy dla polityki spójności 2007-2013 oraz wytyczne w zakresie spójności gospodarczej i terytorialnej zostały określone w strategicznych wytycznych wspólnotowych (SWW). SWW to jednolite ramy, które państwa członkowskie i regiony mogą wykorzystywać przy opracowywaniu krajowych i regionalnych programów, w szczególności mogą one okazać się przydatne dla oceny poziomu realizacji celów Unii dotyczących spójności, wzrostu i zatrudnienia [*Polityka Spójności...* (SWW) 2005, s. 13]. Ich zadaniem jest wsparcie krajowych i regionalnych władz w zakresie unowocześnienia gospodarki i uspołnienienia planowania krajowego z tym prowadzonym przez Wspólnotę. Jeżeli chodzi o ramy polityki spójności, to wymienionych zostało pięć podstawowych ram: koncentracja, konwergencja, regionalna konkurencyjność i zatrudnienie, europejska współpraca terytorialna oraz dobre zarządzanie [SWW, s. 8-13].

Kolejną część SWW stanowią wytyczne strategiczne. Pozostają one w zgodzie z celami zawartymi w odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W pierwszej kolejności określono trzy priorytety, do których powinny dążyć programy współfinansowane ze środków polityki spójności. Są to [SWW, s. 13]:

- poprawa atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług, oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego;
- wsparcie innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy przez poprawę zdolności w zakresie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi;
- tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy przez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

W ramach strategicznych wytycznych uwagę zwrócono na rolę partnerstwa pomiędzy regionami i miastami w kontekście kształcenia i szkolenia w celu ułatwienia wymiany doświadczeń i dobrych praktyk. Miasta przedstawione zostały w dokumencie jako ośrodki, które kreują gospodarkę opartą na wiedzy, zapewniając tym samym popyt na ciągłe kształcenie i doszkalanie. Jednocześnie są to obszary zapewniające większą liczbę miejsc pracy.

Oddzielny rozdział SWW został poświęcony terytorialnemu wymiarowi polityki spójności. Zaleca się takie określenie priorytetów w programach krajowych i regionalnych, aby przeciwdziałać nierównemu rozwojowi regionalnemu, który zmniejsza potencjał wzrostu gospodarczego. Temu ma służyć koncepcja spójności terytorialnej. Ma ona na celu pomoc w osiągnięciu „bardziej zrównoważonego roz-

woju, budowanie zrównoważonych społeczności na obszarach miejskich i wiejskich, jak również dążenie do większej spójności z innymi politykami sektorowymi wywierającymi wpływ na rozwój przestrzenny. Wiąże się to również z poprawą zintegrowania terytorialnego oraz zainicjowaniem współpracy pomiędzy regionami oraz wewnątrz nich” [SWW, s. 33].

Wymiar terytorialny ma szczególne znaczenie, zarówno dla obszarów miejskich, jak i wiejskich. Analiza zapisów pokazuje, że dużo miejsca poświęcono aglomeracjom. Podkreślono znaczną liczbę mieszkańców obszarów miejskich oraz to, że to miasta są gwarantem miejsc pracy, skupiają innowacje i przedsiębiorczość. Po części wynika to ze wzrostu znaczenia roli miast w rozwoju społeczno-gospodarczym. Równoległe należy również podkreślić, że poświęcenie większej uwagi miastom może wynikać z wyłączenia działań prowadzonych w ramach wspólnej polityki rolnej z polityki spójności [Tkaczyński *et al.* 2008, s. 439].

W ramach priorytetów działania w zakresie terytorialnego wymiaru polityki spójności wymienione zostały: wkład miast w rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz współpraca przygraniczna, ponadnarodowa i międzyregionalna.

Priorytet odnoszący się do miast ujmuje je jako obszary mające zarówno duży potencjał rozwojowy, jak i duże natężenie problemów. Zachęca się do tworzenia klastrów i koncentracji na poprawie konkurencyjności. Wspierane powinny też być działania nakierowane na promocje przedsiębiorczości, lokalnego zatrudnienia i rozwoju społeczności lokalnych. „Istotne jest również przyciąganie bardzo wysoko wykwalifikowanej siły roboczej (poprzez działania dotyczące dostępności kształcenia na wysokim poziomie, podaży usług w zakresie kultury oraz możliwości w zakresie RTD i innowacyjności)” [SWW, s. 34].

W zakresie specyficznych problemów obszarów miejskich wsparcie powinno koncentrować się na „partycypacyjnych i zintegrowanych strategiach, które będą w stanie sprostać wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych, które dotyczą aglomeracje miejskie. Istotne znaczenie mają również działania podejmowane w celu regeneracji fizycznego środowiska, przeobrażenia terenów poprzemysłowych, jak również zachowania i rozwijania dziedzictwa historycznego i kulturowego. Regeneracja przestrzeni publicznych i terenów przemysłowych może odgrywać istotną rolę przy wspieraniu tworzenia infrastruktury niezbędnej dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego. W świetle często głęboko zakorzenionych problemów spójności społecznej istotne są działania wzmacniające bezpieczeństwo, promujące integrację gospodarczą, społeczną i kulturową obszarów najmniej uprzywilejowanych, zwalczające różne formy dyskryminacji oraz poprawiające podaż i dostęp do kluczowych usług” [*ibidem*]. Kluczowi partnerzy w miastach oraz władze lokalne i regionalne mają do odegrania istotną rolę w osiągnięciu tych celów. Przygotowanie spójnych planów rozwoju i wypracowanie systemu stałej współpracy jest warunkiem koniecznym do odniesienia sukcesu.

### 3.3. Instrumenty finansowe polityki regionalnej Unii Europejskiej 2007-2013

Do realizacji traktatowego celu polityki regionalnej oraz celów dla każdego z okresów programowania Wspólnota wykorzystuje określone instrumenty finansowe. Wielkość środków finansowych dla każdego z funduszy określana jest zgodnie z zasadą programowania na dłuższy okres. Do sposobu finansowania odnosi się też zasada dodatkowości, która mówi o tym, że fundusze nie mogą zastępować dofinansowania państwa, a jedynie je uzupełniać. W każdym okresie programowania zostaje określona maksymalna wielkość środków finansowych, z jakiej skorzystać może dane państwo w ramach dofinansowania.

W poprzednim okresie (2000-2006) funkcjonowały cztery podstawowe fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFO-iGR) oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR). W perspektywie 2007-2013 do instrumentów finansujących politykę regionalną zalicza się tylko dwa: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. Wśród innych instrumentów wymienionych w art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest również Europejski Bank Inwestycyjny oraz inne istniejące instrumenty finansowe, tzn. Fundusz Spójności.

Zasady wykorzystywania funduszy, wysokość środków przeznaczonych na każdy z nich określone są za pomocą rozporządzeń. W *Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności* określone zostały cele i ogólne zasady pomocy. Precyzuje ono również zakres stosowania, kwalifikowalność geograficzną regionów objętych wsparciem, ramy finansowe oraz zawiera wytyczne dla dokumentów programowych (wspólnotowych i krajowych), na podstawie których realizowana jest polityka spójności UE.

Głównymi instrumentami polityki spójności są fundusze strukturalne. Udział środków pochodzących z funduszy strukturalnych w finansowaniu działań polityki regionalnej jest najwyższy. Wynosi 247 mld euro, czyli ponad 80% ogólnego budżetu. Ogólne zasady dotyczące funkcjonowania funduszy strukturalnych zapisane są w traktatach. Według zapisów Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu „przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”<sup>50</sup>. Szczegółowe wytyczne dotyczące każdego z funduszy znajdują się w rozporządzeniach odnoszących się bezpośrednio

<sup>50</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (dawny art. 160 TWE), art. 176.

nio do nich. Szczegółowy zakres tematyczny EFRR określony w *Rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r.* wskazuje, że z EFRR mogą być dofinansowywane<sup>51</sup>:

- inwestycje produkcyjne przyczyniające się do tworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy, przede wszystkim przez bezpośrednie wspieranie inwestycji, zwłaszcza w małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP);
- inwestycje w infrastrukturę;
- rozwój potencjału endogenicznego przez działania wspierające rozwój regionalny i lokalny – działania te obejmują wsparcie i usługi dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, tworzenie i rozwój instrumentów finansowania, takich jak kapitał podwyższonego ryzyka, fundusze pożyczkowe i gwarancyjne, fundusze rozwoju lokalnego, dotacje na spłatę odsetek, tworzenie sieci, współpracę i wymianę doświadczeń pomiędzy regionami, miastami oraz stosownymi podmiotami sfery społeczno-gospodarczej i środowiskowej;
- pomoc techniczną.

Według *Rozporządzenia (WE) 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r.* głównym zadaniem drugiego z funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) jest przyczynianie się do „realizacji priorytetów Wspólnoty w zakresie wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy. Realizuje to przez wspieranie polityki państw członkowskich zmierzającej do osiągnięcia pełnego zatrudnienia oraz podnoszenia jakości i wydajności pracy, wspierania integracji społecznej, w tym poprawy dostępu do zatrudnienia osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, oraz zmniejszenia dysproporcji w zatrudnieniu na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym”<sup>52</sup>. Szczegółowy zapis zadań zawarty w rozporządzeniu wymienia działania w zakresie<sup>53</sup>:

- zwiększania zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców w celu lepszego przewidywania zmian gospodarczych i pozytywnego zarządzania nimi;
- zwiększania dostępu do zatrudnienia oraz trwałej integracji na rynku pracy osób poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, zapobiegania bezrobociu, zwłaszcza bezrobociu długoterminowemu i bezrobociu wśród młodzieży, zachęcania do aktywności w starszym wieku i dłuższej aktywności zawodowej oraz zwiększania uczestnictwa w rynku pracy;

<sup>51</sup> [*Rozporządzenie 1080/2006*, art. 3]. Szczegółowy zakres interwencji, podzielony ze względu na cel, którego dotyczy (konwergencji, konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia i europejskiej współpracy terytorialnej), zawarty jest w dalszych artykułach ww. *Rozporządzenia* (art. 4-6).

<sup>52</sup> [*Rozporządzenie 1081/2006*, art. 2].

<sup>53</sup> [*Rozporządzenie 1081/2006*, art. 3].

- zwiększania integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w celu ich trwałej integracji na rynku pracy, oraz zwalczania wszelkich form dyskryminacji na rynku pracy;
- wzmocnienia kapitału ludzkiego;
- wspierania partnerstw, paktów i inicjatyw przez tworzenie sieci obejmujących zainteresowane strony, takie jak partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe, na poziomie transnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym w celu mobilizacji na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i integracji na rynku pracy.

Obok funduszy strukturalnych do instrumentów finansowych polityki spójności zalicza się również Fundusz Spójności. Utworzony na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, fundusz ten miał być instrumentem przejściowym tylko jednego okresu programowania, i choć nadal określany jest funduszem przejściowym, funkcjonuje już trzeci okres. Podstawą prawną funkcjonowania Funduszu Spójności jest art. 177 TFUE oraz *Rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Funduszu Spójności*. Głównym celem Funduszu Spójności jest wsparcie finansowe projektów w dziedzinach środowiska i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej. Zakres działania obejmuje pomoc o zasięgu krajowym, a nie regionalnym. Środki Funduszu Spójności przysługują krajom, których produkt narodowy brutto na mieszkańca nie przekracza 90% średniej Unii Europejskiej. Budżet Funduszu Spójności na lata 2007-2013 wynosił blisko 62 mld euro, co stanowi 20% środków przeznaczonych na politykę spójności.

Kolejnym wskazanym w art. 175 TFUE instrumentem jest Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Zgodnie z art. 309 TFUE podstawowym zadaniem EBI jest „przyczynianie się, poprzez odwołanie się do rynku kapitałowego i zasobów własnych, do zrównoważonego i stałego rozwoju rynku wewnętrznego w interesie Unii”. W tym celu Bank udziela pożyczek i gwarancji, które sprzyjają finansowaniu projektów we wszystkich sektorach gospodarki, m.in. projektów zmierzających do rozwoju regionów mniej rozwiniętych, projektów modernizacji lub przekształcania przedsiębiorstw lub tworzenia nowych dziedzin działalności. Wykonując swoje zadania, Bank ułatwia finansowanie programów inwestycyjnych w powiązaniu z pomocą funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych Unii Europejskiej<sup>54</sup>.

W okresie programowania 2007-2013 wprowadzone zostały nowe instrumenty finansowe polityki regionalnej: JASPERS, JEREMIE, JESSICA<sup>55</sup>. Służyły one skutecznemu zarządzaniu funduszami. JASPERS ma służyć rozwojowi partnerstwa między Komisją Europejską (KE), Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) i Eu-

<sup>54</sup> TFUE, art. 309.

<sup>55</sup> JASPERS – Joint Assistance in Supporting Project in European Regions, czyli wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich; JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, czyli wspólne europejskie zasoby dla małych i średnich przedsiębiorstw, JESSICA – European Support for Sustainable Investment in City Areas, czyli wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich.

ropejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR) w celu skumulowania wiedzy fachowej oraz wsparcia regionów i państw członkowskich w przygotowaniu dużych projektów. JEREMIE jest to inicjatywa KE, EBI oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego służąca poprawie dostępności finansowania dla MŚP w regionach Unii. JESSICA z kolei to inicjatywa KE, EBI oraz Banku Rozwoju Rady Europy na rzecz propagowania zrównoważonych i trwałych inwestycji w obszarach miejskich.

### 3.4. Finansowanie polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013

Ilość środków przeznaczonych na politykę regionalną zwiększała się w każdym z kolejnych okresów programowania. W latach 1989-1993 na politykę regionalną przeznaczono 70 mld ecu, a w latach 1994-1999 ponad 140 mld ecu. W latach 2000-2006 stanowiła już drugą pod względem wysokości przyznanych funduszy politykę, z budżetem w wysokości 213 mld euro. W okresie programowania 2007-2013 stała się główną polityką, z największym udziałem procentowym (44%) w wydatkach budżetu Wspólnoty. Wysokość środków przeznaczonych na politykę spójności w latach 2007-2013 wyniosła 347 mld euro<sup>56</sup>.

Środki finansowe w pierwszej kolejności przydzielane są dla funduszy. Zakres interwencji każdego z funduszy określają ramy prawne zawarte w odpowiednich rozporządzeniach<sup>57</sup>. W kolejności określa się wysokość środków dla każdego z celów. Przypisanie środków do poszczególnych celów umożliwia realizację zasady koncentracji.

W rozporządzeniu ogólnym dla okresu 2007-2013 czytamy, że 277 mld euro pochodziło z funduszy strukturalnych, a 70 mld z funduszu spójności. Największą część środków, bo aż 81,54% (251,1 mld euro) została przeznaczona na cel 1. „Konwergencja”. Na cel 2. „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie i cel 3 Europejska współpraca terytorialna” przeznaczono odpowiednio 15,95% (49,1 mld euro) oraz 2,5% (7,8 mld euro). Oprócz przypisania środków finansowych do funduszy i ich podziału według celów, zostają one również rozdysponowane wśród krajów członkowskich. Podział między kraje członkowskie odbywa się według wcześniej ustalonych reguł bazujących na podstawowych wskaźnikach pokazujących poziom rozwoju kraju (PKB na mieszkańca, stopa bezrobocia itd.).

Finansowanie polityki regionalnej, w tym przede wszystkim podział środków pomiędzy kraje członkowskie, mimo że powinno być rzeczą wtórną względem priorytetów i celów samej polityki, pozostaje istotną kwestią determinującą cele w ramach programów operacyjnych i regionalnych programów operacyjnych.

<sup>56</sup> Wartość po indeksacji (2% w skali roku).

<sup>57</sup> [Rozporządzenia nr: 1080/2006, 1081/2006, 1083/2006 oraz 1084/2006].



#### 4. Działania Unii Europejskiej skierowane do miast w latach 2007-2013

Liczne programy i inicjatywy skierowane do ośrodków miejskich w okresie programowania 2007-2013 przyczyniły się do zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i terytorialnego tych obszarów. Pozwoliła na to odpowiednia polityka władz Wspólnoty wobec obszarów miejskich. W okresie programowania 2007-2013 coraz więcej działań skierowanych do miast koncentrowało się na wzmocnieniu ich roli jako głównych motorów wzrostu. Jednocześnie kontynuowano działania prowadzone w poprzednich latach ukierunkowane głównie na problemy występujące na obszarach miejskich (wykluczenie społeczne, obszary biedy, transport, środowisko), a przede wszystkim na łagodzenie ich negatywnych skutków oraz likwidację przyczyn. Działania prowadzone na poziomie Wspólnoty pokazały, że sama likwidacja problemów występujących na obszarach miejskich nie wystarcza, aby zapewnić właściwy rozwój miast jako głównych ośrodków wzrostu i innowacji.

Polityka miejska Wspólnoty jest obszarem działalności, który w latach 2007-2013 funkcjonuje bez zapisów w rozporządzeniach i regulacjach. Mimo to istnieje względnie zintegrowane podejście wspierające rozwój obszarów miejskich. Oparte jest w dużej mierze na metodologii Acquis URBAN oraz kierunkach działań zawartych w *Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej: W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów* (dalej: *Agenda Terytorialna*) i *Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonych miast europejskich* (dalej: *Karta Lipska*). Mimo że dokumenty te pojawiły się po rozpoczęciu bieżącego okresu programowania, część z zawartych w nich wytycznych została wprowadzona do obecnych programów operacyjnych lub po prostu była zbieżna z wcześniejszymi kierunkami działań w obszarze polityki miejskiej ustalonymi przez poszczególne kraje.

*Agenda Terytorialna* ma charakter bardziej ogólny. Jej głównym celem jest wzmocnienie spójności terytorialnej Unii Europejskiej. Spójność terytorialna uzupełnia wymiar gospodarczy i społeczny spójności. Jest podstawowym warunkiem prowadzącym do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju oraz osiągnięcia trwałego ekonomicznego wzrostu. Według *Agendy Terytorialnej* priorytetami, które wspierają i gwarantują osiągnięcie spójności terytorialnej są:

- wzmocnienie policentrycznego rozwoju oraz innowacji poprzez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i miast,
- nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi,
- wspieranie regionalnych klastrów konkurencyjności i innowacyjności,
- wzmacnianie i rozbudowa sieci transeuropejskich,
- wspieranie transeuropejskiego zarządzania ryzykiem,
- wzmacnianie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej rozwoju [*Agenda Terytorialna...* 2007, s. 3-9].

*Karta Lipska* na rzecz zrównoważonych miast europejskich jest deklaracją ministrów krajów członkowskich Unii Europejskiej zawierającą wspólne zasady i strategię polityki rozwoju miejskiego. Znajdują się w niej wytyczne, uszczegóławiające zapisy dotyczące miast zawarte w *Agendzie Terytorialnej* oraz *Zielonej Księdze w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*. Kierunki działań podzielono na dwa priorytety: wykorzystanie zintegrowanego podejścia do rozwoju miast oraz zwrócenie szczególnej uwagi na kryzysowe dzielnice w kontekście miasta jako całości. W zakresie polityki zintegrowanego rozwoju miejskiego za szczególnie istotne dla zwiększenia konkurencyjności miast europejskich uznane zostały następujące strategie [*Karta Lipska* 2007, s. 2-5]:

- tworzenie i zapewnianie przestrzeni publicznych wysokiej jakości,
- modernizacja sieci infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej,
- aktywna polityka innowacyjna i edukacyjna.

Natomiast wśród działań szczególnie ważnych dla najuboższych dzielnic miejskich jako najważniejsze działania oparte na polityce zintegrowanego rozwoju miejskiego wymienione zostały [*ibidem*, s. 3-6]:

- realizacja strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego,
- wzmocnienie gospodarki lokalnej i lokalnej polityki rynku pracy,
- aktywna polityka edukacji i szkoleń dla dzieci i młodzieży,
- promowanie sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego.

Jeżeli chodzi o sposoby finansowania inwestycji, podkreślona została rola kapitału prywatnego, inicjatyw wspólnotowych oraz funduszy strukturalnych dla finansowania polityki miejskiej. Z kolei silne lokalne i regionalne partnerstwo nawiązuje do zaangażowania władz na różnym poziomie oraz współpracy z podmiotami prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, które pozwala na połączenie interesów władz i przedsiębiorców. Zazwyczaj więcej kapitału umożliwiającego szybsze finansowanie inwestycji jest po stronie firm, jednak bez przychylności władz lokalnych i regionalnych inwestycje nie byłyby możliwe. Należy również podkreślić rolę funduszy unijnych, które w przypadku Polski stanowią dużą część w finansowaniu inwestycji z zakresu polityki miejskiej.

Zapis dotyczący korzystania z wiedzy i doświadczenia mówi o świadomym korzystaniu z dotychczasowych doświadczeń aktywnych uczestników polityki miejskiej oraz ciągłym poszerzaniu wiedzy. Programem, który wspiera wymianę doświadczeń i dobrych praktyk jest URBACT II<sup>58</sup>, obejmujący ponad 250 partnerów, w tym 181 miast. Jeżeli chodzi o monitoring postępów to sugeruje się systematyczne działania pozwalające na stały pomiar postępów w rozwoju miast. Monitoring powinien w szczególności pokazywać stopień osiągania celów oraz analizować sposób zarządzania, tak aby wszystkie zaangażowane podmioty mogły stale ulepszać swoje działania.

<sup>58</sup> Program URBACT II opisany został w dalszej części rozdziału.

Główną zmianą w okresie programowania 2007-2013 w stosunku do poprzednich lat było wprowadzenie polityki miejskiej do głównego nurtu polityki spójności. Aspekty związane z rozwojem miast zostały zawarte w regionalnych i narodowych programach operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (*mainstreaming*). Podstawą do ich utworzenia były zapisy *Agendy Terytorialnej* i *Karty Lipskiej*. Łącznie w ramach wszystkich programów operacyjnych (ponad 300) na cele związane z miastami przeznaczonych zostało ponad 10 mld euro, czyli ok. 3% całkowitego budżetu polityki spójności na lata 2007-2013 [*Promoting...* 2009, s. 12]. Oprócz polityki miejskiej prowadzonej w ramach polityki spójności (URBAN Mainstreaming), kontynuowane były programy skierowane bezpośrednio do obszarów miejskich. W okresie programowania 2007-2013 są to URBACT II, JESSICA oraz Urban Audit.

URBAN Mainstreaming rozumiane jako włączenie polityki miejskiej do głównego nurtu polityki spójności miało na celu nadanie większej rangi działaniom z zakresu polityki spójności. Nie wszyscy jednak potwierdzają słuszość tej decyzji. Wśród negatywnych opinii pojawiają się te mówiące o utracie wymiaru społecznego polityki oraz zrezygnowaniu z zasady jednofunduszowości. Inicjatywa URBAN pozwalała na określenie największego problemu i skupienie się tylko na nim. Natomiast działania skierowane do miast wpisane w politykę spójności szufladkują problemy, a kierunki działań „poukrywane” są pod różnymi priorytetami. Wydaje się jednak, że mimo kilku negatywnych aspektów tej decyzji, przeważają te pozytywne. Polityka miejska może liczyć na więcej środków. Ponadto działania w ramach polityki miejskiej zostały upowszechnione przez skierowanie ich do wszystkich, a nie tylko tych miast, które brały udział w programie URBAN.

Włączenie polityki miejskiej do głównego nurtu polityki spójności odbyło się w kilku etapach. Pierwsze bezpośrednie odwołania do miast znalazły się w *Strategicznych Wytycznych Wspólnotowych* (SWW). Podkreślona została rola polityki spójności w realizacji celów Strategii Lizbońskiej: „Polityka spójności przyczynia się do realizacji Strategii Lizbońskiej. (...) Mobilizując potencjał rozwojowy drzemiący we wszystkich regionach, polityka spójności przyczynia się do poprawy równowagi geograficznej rozwoju gospodarczego, jak również przyczynia się do zwiększenia potencjalnej stopy wzrostu gospodarczego w Unii jako całości. Aby UE osiągnęła cele określone w Lizbonie, wszystkie regiony – a zwłaszcza te, w których występuje największy potencjał wzrostu wydajności i zatrudnienia – mają swoją rolę do odegrania” [*Strategiczne Wytyczne...* 2005, s. 7]. W dalszych dokumentach Wspólnotowych znajdują się odwołania do tego, że to właśnie miasta są obszarami o największym potencjale wzrostu wydajności i zatrudnienia oraz że to one odgrywają kluczową rolę w realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Z kolei wśród wytycznych zawartych w dokumencie tą skierowaną bezpośrednio do miast jest wytyczna 5.1. *Wkład miast w rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy*. Szczególną uwagę zwrócono w niej na [*ibidem*, s. 4]:

- promowanie zrównoważonego rozwoju miejskiego, wewnętrznej spójności wraz z rozwiązywaniem specyficznych problemów obszarów miejskich (wykluczenie społeczne, przestępczość, środowisko),
- promowanie przedsiębiorczości, lokalnego zatrudnienia i rozwoju społeczności lokalnych, czyli działań kształtujących miasto jako siłę napędową rozwoju,
- stworzenie planu rozwoju dla rewitalizacji obszarów miejskich oraz średnio- i długoterminowych planów zrównoważonego rozwoju.

Wytyczne dotyczące polityki skierowanej do obszarów miejskich zawarte w SWW zostały rozwinięte w Komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Polityka spójności i miasta – rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach*, którego głównym celem było uzupełnienie komunikatu zawartego w SWW i doprecyzowanie miejskiego wymiaru polityki spójności oraz pomoc krajom w tworzeniu planów narodowych i regionalnych. Zawarto w nim ok. 60 wytycznych dla miast. Znalazły się wśród nich m.in.<sup>59</sup>:

- podnoszenie atrakcyjności miast,
- wspieranie łączenia miast w sieci,
- wzmocnienie roli miast jako biegunów wzrostu,
- promowanie przedsiębiorczości, innowacji i gospodarki opartej na wiedzy,
- tworzenie większej ilości i lepszej jakości miejsc pracy,
- zmniejszenie nierówności między obszarami i grupami społecznymi.

Wytyczne zawarte w dokumentach programowych znalazły też odzwierciedlenie w regulacjach prawnych dotyczących wykorzystania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013. We wstępie do *Rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006* podkreślona została rola zrównoważonego rozwoju miejskiego dla rozwoju regionalnego, co przełożyło się na jej promowanie w dokumentach programowych: „Biorąc pod uwagę znaczenie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz wkład miast, w szczególności miast średniej wielkości, w rozwój regionalny, powinno uwzględnić się je w większym stopniu poprzez zwiększenie ich roli w programowaniu działań popierających regenerację obszarów miejskich”<sup>60</sup>. Z kolei w art. 3, dotyczącym celów polityki spójności, zrównoważony rozwój miejski został wymieniony jako jeden z obszarów wsparcia: „(...) pomoc służy wspieraniu, w odpowiedni sposób, zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w szczególności jako elementu rozwoju regionalnego (...)”<sup>61</sup>.

W art. 27 dotyczącym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), działania ukierunkowane na zrównoważony rozwój miejski zostały wymienione wśród priorytetowych, które powinny zostać zawarte w NSRO: „Narodowe strategiczne ramy odniesienia zawierają następujące elementy: (...) strategię wybraną na

<sup>59</sup> [<http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj%20przestrzenny/Rozwoj%20przestrzenny%20UE/Rozwoj%20miast%20UE/Strony/rozwoj%20miast%20ue.aspx>, Strona Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, dostęp: 15 stycznia 2009 r.].

<sup>60</sup> [*Rozporządzenie nr 1083/2006* punkt 13, s. 2].

<sup>61</sup> *Ibidem*, art. 3, pkt 3, s. 13.

podstawie tej analizy, w tym priorytety tematyczne i terytorialne. W stosownych przypadkach priorytety te obejmują działania związane z trwałym rozwojem obszarów miejskich (...)”<sup>62</sup>. Podobną sugestią – wpisanie działań wspierających zrównoważony rozwój miejski w główne priorytety programu – odnajduje się w artykule 37 dotyczącym programów operacyjnych realizujących cel 1. „Konwergencja” i cel 2. „Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie”: „Oprócz celów Konwergencja oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, programy operacyjne finansowane z EFRR zawierają we właściwych przypadkach – informacje na temat podejścia do trwałego rozwoju obszarów miejskich (...)”<sup>63</sup>.

Konsekwentnie nie zabrakło też odwołania do funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich w części dotyczącej inżynierii finansowej. W szczególności dotyczy to finansowania inwestycji z wkładów pochodzących z funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich, czyli funduszy inwestujących w partnerstwa publiczno-prywatne i inne projekty ujęte w zintegrowanym planie na rzecz trwałego rozwoju obszarów miejskich.

W regulacji dotyczącej Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (nr 1080/2006) priorytety odnoszące się do miast znalazły się w art. 4 określającym zakres tematyczny celu 1. „Konwergencja” oraz art. 5 dotyczącym celu 2. „Kokurencyjność regionalna i zatrudnienie”. Nie są to zapisy skierowane bezpośrednio do miast, ale zakres tematyczny celów wskazuje na rolę miast jako ośrodków wiodących w ich realizacji. Liczba działań i wielkość nakładów skierowana w ramach tych obszarów do miast zależna jest od samych regionów-beneficjentów, gdyż to one w swoich programach operacyjnych określają ich zakres. Bezpośredni zapis odnoszący się do miast znalazł się w art. 6 (wskazującym obszary priorytetowe celu 3. „Europejska współpraca terytorialna”), w ramach którego EFRR skupia swoją pomoc na „(...) ustanowieniu i rozwoju współpracy transnarodowej, koncentrując się przede wszystkim na obszarach priorytetowych (...), w tym zrównoważonym rozwoju obszarów miejskich poprzez wzmocnienie rozwoju policentrycznego na poziomie transnarodowym, krajowym i regionalnym, mającego wyraźne skutki transnarodowe. Działania mogą obejmować: tworzenie i ulepszanie sieci miast i powiązań między miastem a wsią; strategie rozwiązywania problemów wspólnych dla miasta i wsi; ochronę i promowanie dziedzictwa kulturowego oraz strategiczną integrację stref (...)”<sup>64</sup>.

Najistotniejszym z punktu widzenia polityki miejskiej artykułem w regulacji EFRR pozostaje art. 8 *Zrównoważony rozwój obszarów miejskich* o brzmieniu: „Oprócz działań wymienionych w art. 4 i 5 niniejszego rozporządzenia, w przypadku działań obejmujących zrównoważony rozwój obszarów miejskich, o którym mowa w art. 37 ust. 4 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, w stosownych przypadkach EFRR może wspierać rozwój wspólnych, zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych,

<sup>62</sup> *Ibidem*, art. 27, pkt 4b, s. 19.

<sup>63</sup> *Ibidem*, art. 37, pkt 4a, s. 23.

<sup>64</sup> *Ibidem*, art. 6, pkt 2d.

ekologicznych oraz społecznych w obszarach miejskich. Strategie te propagują zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez działania, takie jak: przyspieszenie wzrostu gospodarczego, rekultywacja środowiska fizycznego, rewitalizacja obszarów poprzemysłowych, zachowanie i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, propagowanie przedsiębiorczości, rozwój lokalnego zatrudnienia oraz społeczności lokalnych, a także świadczenie usług na rzecz ludności z uwzględnieniem zmian struktur demograficznych. Na zasadzie odstępstwa od art. 34 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 oraz jeżeli działania takie są realizowane poprzez szczegółowe programy operacyjne lub osie priorytetowe w ramach programu operacyjnego, finansowanie z EFRR działań przewidzianych w ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, objętego zakresem rozporządzenia (WE) nr 1081/2006, może zostać zwiększone do 15% danego programu lub danej osi priorytetowej<sup>65</sup>.

W całości artykuł ten dotyczy działań związanych ze zrównoważonym rozwojem miejskim. Kładzie nacisk na wspieranie polityki miejskiej, w szczególności projektów z zakresu problemów charakterystycznych dla miast: środowiskowych, ekonomicznych i społecznych. Promuje rozwijanie wspólnych strategii i współpracę władz regionalnych i lokalnych. Według tego artykułu finansowanie działań w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich może zostać zwiększone do 15% danego programu lub danej osi priorytetowej.

W regulacji dotyczącej drugiego z funduszy strukturalnych, Europejskiego Funduszu Spójności, nie ma odrębnego artykułu zawierającego wytyczne dla działań skierowanych do obszarów miejskich. Jednak wiele działań skierowanych do miast, podobnie jak w regulacji EFRR, można odnaleźć w priorytetach tematycznych celu 1. i 2. Główne z nich dotyczą wzmocnienia roli miast jako centrów wzrostu, działań zmniejszających różnice pomiędzy grupami społecznymi oraz wspierania budowy mieszkalnictwa społecznego.

Do obszarów miejskich skierowane były programy znajdujące się poza głównym nurtem programowania. Pierwszy z nich, URABCT II, był jednym z programów celu 3. polityki Europejska Współpraca Terytorialna. W ramach tego programu możliwy był zwrot kosztów poniesionych ze względu na udział w projektach. Jego beneficjentami mogły być miasta, regiony i państwa członkowskie, wyższe uczelnie i ośrodki badawcze (w zakresie tematyki miejskiej). Podobnie jak w pierwszej edycji, głównym priorytetem programu była wymiana doświadczeń, dobrych praktyk oraz ułatwianie współpracy pomiędzy władzami. Miało to zapewnić realizację postanowień Strategii Lizbońskiej i goeteborskiej z zakresu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju miast w Europie. Realizacja głównego priorytetu odbywała się przez organizowanie sieci współpracy, a dokładniej przez projekty (sieci tematyczne lub grupy robocze) z zakresu dwóch priorytetów: priorytetu 1. „Miasta

<sup>65</sup> [Rozporządzenie nr 1080/2006, art. 8].

motory wzrostu i miejsc pracy” oraz priorytetu 2. „Atrakcyjne i spójne miasta”<sup>66</sup>. Na program URBACT II zostało zakontraktowanych 69 mln euro, z czego 77% z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego [*Promoting...* 2009].

Drugim z programów skierowanych do obszarów miejskich była JESSICA. To jedna z czterech, obok JEREMIE, JASPERS i JASMINE, nowych inicjatyw Komisji Europejskiej dla okresu programowania 2007-2013. Wspierała inwestycje na obszarach miejskich, dając władzom regionalnym dostęp do zewnętrznych opracowań i ekspertyz oraz do kapitału pożyczkowego i kredytów. Środki dostępne w ramach JESSICA nie są bezzwrotne, natomiast są łatwo osiągalne (dzięki współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Radzie Europejskich Banków Rozwoju, skąd pochodzą) i pozwalają pokryć tę część inwestycji, na którą nie znaleziono środków z funduszy strukturalnych lub budżetów lokalnych<sup>67</sup>. Projekty realizowane z udziałem inicjatywy JESSICA obejmowały takie obszary, jak: infrastruktura (transport, energia, zarządzanie odpadami), ochrona zabytków, tworzenie biur dla MŚP, budowanie siedzib uniwersytetów, placówek badawczych.

Trzecim programem dedykowanym miastom był Urban Audit – Atlas Miast. Audyt miejski, czyli zbieranie danych dotyczących obecnej kondycji miast jest kontynuacją programu prowadzonego w poprzednich okresach programowania. Największym, a zarazem najbardziej innowacyjnym narzędziem, jakie w jego ramach powstało, jest Atlas Miast 2008-2010. Jest to zestawienie przedstawiające zbiór map i zdjęć satelitarnych w większości pochodzących z danych zebranych podczas trwającego od 1998 r. audytu miejskiego. Dane obecnie zbierane obejmują 357 miast z 27 krajów członkowskich, Norwegii, Szwajcarii i Turcji. Tak jak w poprzednim latach dotyczą one ludności, aspektów społecznych i ekonomicznych, zaangażowania społecznego, edukacji, środowiska, kultury, rekreacji oraz społeczeństwa informacyjnego<sup>68</sup>.

## 5. Podsumowanie

Analizując politykę regionalną i politykę miejską Unii Europejskiej w ostatnich 20 latach, można zauważyć, że w dużej mierze oparta jest ona na zasadach ujętych w teoriach rozwoju regionalnego. Po II wojnie światowej dominowało scentralizowane podejście do rozwoju regionalnego. W celu wpływania na decyzje lokalizacyjne władze centralne stosowały zachęty w postaci subsydiów czy ulg. W ten sposób wspierały obszary biedniejsze. Na przełomie lat 70. i 80. nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej wielu krajów Europy Zachodniej, co pokazało ułomności dotychczas stosowanych działań polityki regionalnej (nie było środków na dotacje i ulgi). Roz-

<sup>66</sup> Por. [[http://www.mrr.gov.pl/ROZWOJ\\_REGIONALNY/POLITYKA\\_PRZESTRZENNA/URBACT/Strony/Urbact.aspx](http://www.mrr.gov.pl/ROZWOJ_REGIONALNY/POLITYKA_PRZESTRZENNA/URBACT/Strony/Urbact.aspx)].

<sup>67</sup> [[www.jessica.europa.eu](http://www.jessica.europa.eu)].

<sup>68</sup> [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/index_en.htm)].

począł się proces decentralizacji polityki regionalnej. Obecnie to władze regionalne, obok władz centralnych, podmiotów publicznych i prywatnych, realizują większość zadań w ramach polityki regionalnej.

Głównym celem polityki regionalnej w latach 70. i 80. było zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów, która w ocenie prowadzących politykę regionalną mogła zostać zniwelowana przez wsparcie najsłabiej rozwiniętych regionów krajów członkowskich. Brak efektów w wyrównywaniu poziomu rozwoju regionów oraz zmieniające się warunki (liberalizacja handlu, globalizacja, postęp technologiczny) były przyczyną zmiany obszarów wsparcia polityki regionalnej. Cele ukierunkowane na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionalnym zastąpiono celami wspierającymi wzrost i konkurencyjność. Na znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego krajów i regionów zyskały takie czynniki, jak: kapitał społeczny, wiedza i umiejętności, endogeniczny potencjał rozwoju regionu, miękkie czynniki rozwoju oraz sprzyjające warunki do współpracy publiczno-prywatnej. Są to czynniki, które zostały zawarte w teoriach związanych z nurtem instytucjonalnym podkreślających rolę społeczności lokalnej, teoriach opierających się na tzw. koncepcji rozwoju „od dołu”, zakładającej wykorzystanie zasobów regionu i kwalifikacje siły roboczej, a także w teoriach rozwoju regionalnego, które w większym stopniu tłumaczyły przyczyny utrzymujących się różnic w poziomie rozwoju regionalnego, tj. gron, sieci i regionalnych systemów innowacyjnych. Dużą rolę przypisuje się w tych teoriach miastom – głównym obszarom wzrostu, w których generowana jest większość czynników mających kluczowe znaczenie dla rozwoju, tj. wiedzy, innowacji, specjalizacji. Są one również głównymi obszarami wsparcia w ramach polityki regionalnej UE w okresie programowania 2007-2013.

Analiza celów zapisanych w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej dla okresu programowania 2007-2013 ukazała wzrost znaczenia roli miast i wykorzystanie tej roli w planowaniu rozwoju regionalnego. Miasta przedstawione są przede wszystkim jako ośrodki koncentracji wzrostu, przedsiębiorczości oraz innowacji. Jednocześnie dostrzeżone zostały negatywne aspekty rozrostu miast, w tym przede wszystkim aspekty środowiskowe i społeczne. Zaakcentowany został też wymiar terytorialny polityki spójności rozumiany jako budowanie zrównoważonych społeczności na obszarach miejskich i wiejskich oraz wykorzystanie endogenicznego potencjału rozwoju poszczególnych obszarów.



## Rozdział 3

# UWARUNKOWANIA ADMINISTRACYJNO-PRAWNE FUNKCJONOWANIA REGIONÓW I MIAST W POLSCE

---

Rozdział ten poświęcony jest praktycznym zagadnieniom funkcjonowania polityki regionalnej w Polsce. Na początku odniesiono się do procesu urbanizacyjnego i przeobrażeń układu terytorialnego i sieci osadniczej w Polsce. W kolejnej części zawarto wyniki analizy działań historycznych skierowanych do polskich regionów. Skoncentrowano się na okresie po zmianach ustrojowych w latach 80. Analiza historyczna przeobrażeń sieci osadniczej oraz zmiany w obrębie prowadzonej polityki regionalnej pozwalają na lepsze zrozumienie dalszych działań w tym obszarze i zarysowują kontekst funkcjonowania obecnego systemu polityki regionalnej. Dalsza część rozdziału zawiera wyniki szczegółowej analizy sposobu organizacji i realizacji polityki regionalnej oraz działań skierowanych do obszarów miejskich w Polsce na początku okresu programowania 2007-2013. Skoncentrowano się na systemie planowania strategicznego, systemie instytucjonalnym, celach i instrumentach polityki regionalnej oraz jej organizacji.

### 1. Miasta w systemie administracyjnym i układzie terytorialnym Polski

Kształt współczesnego układu przestrzennego, w tym urbanizacyjnego Polski w dużym stopniu zależy od uwarunkowań historycznych. Swoją specyfikę oraz potęgę miasta, a co za tym idzie regiony, budowały przez setki lat. Miała na nie wpływ kultura<sup>69</sup>, wydarzenia historyczne<sup>70</sup> oraz uwarunkowania geograficzne.

W Polsce po II wojnie światowej kształtowanie się ośrodków miejskich było wynikiem postępującej migracji oraz przesunięć terytorialnych związanych ze zmia-

<sup>69</sup> Do połowy XIX w. była to kultura ziemiańska i wiejska, w drugiej połowie XIX w. pojawiły się procesy urbanizacyjne wynikające z postępującego uprzemysłowienia.

<sup>70</sup> Między innymi rozbiory i utrata niepodległości Polski na przełomie XVII i XVIII w., I i II wojna światowa, aż po wydarzenia najnowsze.

ną granic. Od lat 50. procesy urbanizacyjne zależały w głównej mierze od uprzemysłowienia sterowanego narzuconą ideologią komunistyczną. Najintensywniej procesy uprzemysłowienia i urbanizacji przebiegały w latach 50. Wskutek tych procesów w 1966 r. liczba ludności żyjącej w miastach przekroczyła liczbę ludności żyjącej na terenach wiejskich [Węclawowicz *Charakterystyka...*].

W latach 70. i 80. procesy urbanizacyjne zaczęły kształtować się bardziej niezależnie od procesu uprzemysłowienia. W latach 70. celem polityki państwa było m.in. podniesienie jakości życia i większe zaspokojenie potrzeb społecznych, m.in. mieszkalnictwa, co bezpośrednio przyspieszyło procesy urbanizacyjne. W kolejnej dekadzie odnotowano spadek dynamiki wzrostu miast do 1,5% rocznie. Taka tendencja trwała aż do końca lat 80. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być wejście kraju w schyłkową fazę komunizmu, a także coraz niższy od połowy lat 80. przyrost ludności. Od końca lat 80. do 2002 r. średnioroczny przyrost ludności miejskiej kształtował się na poziomie 0,1% [*ibidem*, s. 4].

Ze względu na zaszczości historyczne polskie miasta ukształtowane w gospodarce centralnie sterowanej charakteryzują się pewną specyfiką. Pod względem składu społecznego dominuje struktura zatrudnienia zawodów produkcyjnych. Często powstawały z osiedli mieszkaniowych dla pracowników zakładu produkcyjnego (Tarnobrzeg, Puławy, Bełchatów, Płock, Konin). Jedynie największe miasta zdołały wchłonąć tzw. dzielnice robotnicze, zachowując swoje tradycje kulturalno-historyczne. Ponadto centralizacja administracji powodowała brak decyzyjności władz lokalnych. Skutkowało to niewłaściwą gospodarkę przestrzenną, brakiem kontroli nad rozrostem miast, jak również brakiem odpowiedniej konserwacji starych dzielnic i ochrony środowiska. Po 1989 r. polskie miasta przeszły transformację do warunków gospodarki rynkowej. Pierwszymi przejawami transformacji były m.in. nielegalny handel uliczny, pojawienie się dzikich ogródków działkowych, a także obszarów bogactwa. Transformacja przyniosła też zmiany w strukturze zatrudnienia (wzrost zatrudnienia w sektorze usług), nowości w systemie zarządzania obszarem miejskim (przejście z priorytetów politycznych na priorytety ekonomiczne), rozwój prywatnej przedsiębiorczości [*ibidem*, s. 5-7].

Duży wpływ na najnowszą sytuację polskiego układu osadniczego miała decentralizacja władzy i ustroj Rzeczypospolitej Polskiej określone w Konstytucji<sup>71</sup> oraz w ustawach<sup>72</sup>. Pierwszym etapem przeobrażeń w zakresie ustroju terytorialnego była reforma gmin z 1990 r. wprowadzona *Ustawą o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.*<sup>73</sup>. Na jej mocy wprowadzono samorząd lokalny. Władza publiczna została podzielona między społeczność gminną a administrację rządową działającą w wojewódz-

<sup>71</sup> Z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność [Art. 15-16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997].

<sup>72</sup> Między innymi [Ustawa o wprowadzeniu...1998; Ustawa o samorządzie gminnym 1990; Ustawa o samorządzie powiatowym 2001; Ustawa o samorządzie województwa 1998].

<sup>73</sup> Dz.U. nr 16, poz. 96.

twie. Dalsza dyskusja na temat konieczności decentralizacji zaowocowała kolejną reformą administracyjną z 1998 r. Uchwalono *Ustawę o samorządzie powiatowym* i *Ustawę o samorządzie wojewódzkim*. W rezultacie tych zmian podział terytorialny kraju miał charakter trójstopniowy. Najmniejszą jednostką została gmina, w kolejności był powiat i województwo. Na poziomie gminy i powiatu władza publiczna sprawowana jest przez władze samorządu gminnego<sup>74</sup> i powiatowego<sup>75</sup>, a na poziomie województwa przez władze samorządu wojewódzkiego<sup>76</sup> i administrację rządową.

W wyniku reformy województwo stało się najwyższym poziomem podziału terytorialnego i jednocześnie jednostką samorządu terytorialnego – regionalną wspólnotą samorządową. Zmiany w podziale terytorialnym spełniały wymogi polityki regionalnej Unii Europejskiej. Województwa odpowiadają poziomowi drugiemu w podziale terytorialnym NUTS i są głównym poziomem realizacji polityki regionalnej UE. Zadania realizowane przez powiaty i gminy służą społeczności lokalnej. Województwo odpowiada za „koordynację i dynamizowanie zjawisk o charakterze gospodarczym i społecznym. Zadaniem województwa jest stymulowanie warunków rozwoju danego regionu, tworzenie polityki regionalnej i wykonywanie „usług” publicznych mających znaczenia dla całego województwa” [Leoński 2001, s. 35, za: Tomaszewski 2007, s. 214].

Powstałe województwa i gminy przynależne do każdego z województw zostały ujęte w *Ustawie o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z 24 lipca 1998 r.*<sup>77</sup>

Status miasta w Polsce nadaje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia [*Ustawa o samorządzie gminnym* 1990]. Nie zostały natomiast określone kryteria, jakie musi spełnić gmina lub miejscowość, żeby zostać miastem. Można zatem uznać, że ośrodek zostaje miastem jedynie na podstawie decyzji Rady Ministrów. Miasto definiuje *Ustawa o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych* jako „jednostkę osadniczą o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach pozarolniczych posiadającą prawa miejskie lub status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami” [*Ustawa o urzędowych nazwach...* 2003].

Gminy, najmniejsze jednostki administracyjne kraju, mogą mieć charakter miejski, wiejski lub miejsko-wiejski. Jeżeli miasto jest tak duże, że przekracza obszar jednej gminy, to najczęściej nadany zostaje mu status miasta na prawach powiatu.

<sup>74</sup> Organami gminy są: rada gminy – organ stanowiący i kontrolny, wójt (burmistrz, prezydent miasta) – organ wykonawczy. Wójt wykonuje zdaniami przy pomocy urzędu gminy [*Ustawa o samorządzie gminnym* 1990, art. 11a, art. 15, art. 26, art. 33].

<sup>75</sup> Organami powiatu są: rada powiatu – organ stanowiący i kontrolny, zarząd powiatu – organ wykonawczy. Zarząd kierowany jest przez starostę [*Ustawa o samorządzie powiatowym*, art. 8, s. 5].

<sup>76</sup> Organami województwa są: sejmik województwa – organ stanowiący i kontrolny, zarząd województwa – organ wykonawczy. Przewodniczącym zarządu województwa jest marszałek województwa, który realizuje pracę przy pomocy urzędu marszałkowskiego [*Ustawa o samorządzie województwa* 1998, art. 15, art. 16, art. 31, art. 41].

<sup>77</sup> Dz.U. nr 96 poz. 603 z późn. zm.

Miastami, które funkcjonują jako miasta na prawach powiatu, są Warszawa (stolica kraju) oraz pozostałe miasta wojewódzkie i powiatowe. Takich miast jest w Polsce 65. Gmin miejskich jest 306 (w tym 65 miast na prawach powiatu), a miejsko-wiejskich 591. Ogółem liczba miast w Polsce wynosi 897 [Raport MRR 2010, s. 6]. Rozrost miast jest procesem naturalnym. Natomiast za sam proces rozwoju odpowiadają władze gminy, a w przypadku większych miast – władze powiatu.

Miastem, które pełni dodatkowe funkcje i ma dodatkowe prawa, jest Warszawa. Jako stolica kraju działa na podstawie *Ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 15 marca 2002 r.* [Ustawa o ustroju... 2002]. Oprócz zadań wynikających z *Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym* Warszawa zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych, przyjmowania delegacji zagranicznych, funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta [ibidem, art. 3, s. 1].

Organizacja polityki regionalnej zdeterminowana jest w dużym stopniu przez podział terytorialny kraju. Zmiana ustroju terytorialnego zwiększyła znaczenie miast wojewódzkich dla procesów rozwojowych na poziomie regionalnym i krajowym, głównie przez skupienie władz rządowych i samorządowych, siedzib międzynarodowych korporacji oraz instytucji pozarządowych. Jednocześnie miasta, które straciły miano miast wojewódzkich, muszą od początku budować swoją siłę rozwojową [Raport MRR 2010, s. 25-26]. Duże znaczenie dla atrakcyjności danego miasta ma jego lokalizacja i przeszłość historyczna. Jednak poziom atrakcyjności kształtowany jest przede wszystkim przez odpowiednie działania władz samorządowych i lokalnych.

## 2. Polityka regionalna Polski w latach 1989-2006

Pierwsze działania ukierunkowane na wsparcie regionów, choć częściej zaliczane do polityki strukturalnej czy polityki gospodarczej państwa, nastąpiły w Polsce w momencie zmian politycznych po 1989 r. Miały na celu doprowadzenie do zbudowania gospodarki rynkowej i zlikwidowania pozostałości gospodarki centralnie planowanej. Do głównych zmian należało zniesienie kontroli państwa nad handlem zagranicznym, wprowadzenie wewnętrznej wymiennalności złotego, stworzenie warunków do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. Do działań w ramach polityki strukturalnej w tym okresie możemy zaliczyć pomoc państwa na restrukturyzację dla upadających sektorów (górnictwo, hutnictwo) i pomoc dla mieszkańców regionów, które zostały dotknięte złą koniunkturą tych sektorów. Ponadto dużo programów skierowanych było na rynek pracy, szczególnie do osób bezrobotnych. Zaliczamy do nich: program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków z 1993 r., program promowania produktywnego zatrudnienia

i zmniejszania bezrobocia z 1995 r. oraz program promocji aktywności zawodowej młodzieży [*Narodowy Plan Rozwoju...* 2003, s. 55].

Polityka regionalna w Polsce rozwinęła się w momencie rozpoczęcia działań związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Pierwszy widoczny wzrost działań określanych mianem polityki regionalnej nastąpił w połowie lat 90. Zadeklarowana przez podpisanie Układu Europejskiego możliwość przystąpienia do UE państw stowarzyszonych uzależniona była od spełnienia określonych kryteriów [Tomaszewski 2007, s. 211]. Wiązało się z tym przeprowadzenie licznych reform: administracyjnej, instytucjonalnej, wprowadzenie zasad, celów i procedur polityki rozwoju regionalnego Wspólnoty. Polska zaczęła korzystać z wzorca i pomocy Unii Europejskiej we wprowadzaniu reform [*ibidem*, s. 56]. Od tego czasu przeprowadzono wiele reform mających na celu dostosowanie do prawa wspólnotowego oraz ulepszenie systemu funkcjonowania polityki regionalnej w Polsce.

Pomoc przedakcesyjna UE określona została w *Agendzie 2000*. Obejmowała ona bezpośrednią pomoc finansową pochodzącą z funduszy przedakcesyjnych<sup>78</sup>. Przystąpienie do UE wiązało się z powstaniem odpowiednich instytucji i systemu zarządzania. Działania prowadzone przez władze w dużej mierze określone były przez wymagania Wspólnoty. Obejmowały opracowanie strategii rozwoju gospodarki narodowej z uwzględnieniem jej poszczególnych sektorów oraz strategii rozwoju całego kraju<sup>79</sup>. Ważnym krokiem w zmianach wprowadzonych w polskim systemie było włączenie środków UE do systemu finansów publicznych. Wymagało to zmiany w *Ustawie o finansach publicznych*<sup>80</sup>. Pomoc z funduszy przedakcesyjnych w dużej części skierowana była na techniczne, instytucjonalne czy polityczne zmiany związane z akcesją do UE.

W latach 1993-1999 Polska korzystała z programu Phare<sup>81</sup>. Łącznie otrzymała 1,2 mld euro dotacji, z czego 400 mln euro (ok. 33%) przeznaczonych było na programy realizujące cele polityki regionalnej [*Narodowy Plan...* 2003, s. 56]. W latach 2000-2003, czyli w okresie bezpośrednio poprzedzającym wstąpienie do Wspólnoty, Polska korzystała z trzech funduszy przedakcesyjnych. Były to: Phare, ISPA i SAPARD.

Phare był programem pomocowym skierowanym do krajów Europy Środkowo-Wschodniej ukierunkowanym na wsparcie przebudowy gospodarek tych krajów.

<sup>78</sup> W *Agendzie 2000* fundusze przedakcesyjne zostały zdefiniowane jako środki bezzwrotnej pomocy finansowej udzielanej przez Unię Europejską krajom kandydującym. Ich najważniejszym zadaniem było przygotowanie tych krajów do członkostwa w UE oraz pomoc w wyrównywaniu różnic gospodarczych. Do instrumentów funkcjonujących w ramach tych funduszy zaliczone zostały: Phare, ISPA, SAPARD [*Agenda 2000, Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, s. 64].

<sup>79</sup> 28 września 1998 r. przyjęty został dokument *Nowa Orientacja Phare* zawierający koncepcję struktur oraz mechanizmów związanych z planowaniem i wdrażaniem pomocy UE.

<sup>80</sup> Pełne włączenie środków do systemu budżetowego nastąpiło w 2000 r. wraz z wejściem w życie *Ustawy budżetowej* [Wojtaszczyk 2005, s. 115].

<sup>81</sup> Phare jest najstarszym i największym budżetowo z trzech programów przedakcesyjnych. Początkowo wspierał tylko przemiany gospodarcze i społeczne w Polsce i na Węgrzech. W kolejnych latach korzystały z niego inne kraje kandydujące do UE [Wojtaszczyk 2005, s. 113].

Jest to ten sam program, z którego korzystała Polska w latach 1993-1999, natomiast w okresie 2000-2003 zmienione zostały jego priorytety. Podobnie jak dla funduszy strukturalnych przy planowaniu wykorzystywania środków w ramach programu Phare zastosowano *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju* (WNPR) (2000-2003). WNPR był „dokumentem o charakterze średniookresowej strategii wykorzystania środków publicznych na działania związane z osiągnięciem spójności gospodarczo-społecznej” [Wojtaszczyk 2005, s. 120]. WNPR podzielony był na część dla programów realizowanych na poziomie całego kraju i część dla programów realizowanych regionalnie. Do programów zawartych w WNPR zalicza się programy transgraniczne (program współpracy przygranicznej Phare Cross-Border), programy ukierunkowane na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, badania i rozwój oraz rozbudowę infrastruktury okołobiznesowej (program spójności społeczno-gospodarczej Phare) oraz te mające na celu usprawnienie administracji (program rozwoju instytucjonalnego). Łączna suma środków zaangażowanych w realizację WNPR wyniosła ok. 3,5 mld euro, z czego 2,4 mld euro stanowiły środki pochodzące z UE przekazywane w ramach programów przedakcesyjnych [Narodowy Plan... 2003, s. 59].

Tak jak program Phare wzorowany był na funduszach strukturalnych, tak program ISPA został stworzony na wzór drugiego z instrumentów finansowych polityki strukturalnej – Funduszu Spójności. Celem pomocy ISPA były duże (ponad 5 mln euro) projekty związane z transportem i ochroną środowiska. Dla Polski duże znaczenie miało też dofinansowanie przeznaczone na administrację, jakie mogła wykorzystać, aby dostosować się do standardów unijnych. Projekty zgłoszone do programu ISPA były akceptowane bezpośrednio przez Komisję Europejską, a nie grupowane, jak dla programu Phare. Środki przyznane przez Komisję z tego programu dla Polski wynosiły 312- 389 mln euro [Wojtaszczyk 2005, s. 123-125].

Ostatni z funduszy przedakcesyjnych, z jakich korzystała Polska, SAPARD, skierowany był sektorowo na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Działania dofinansowane przez SAPARD były związane z rozwojem infrastruktury na obszarach wiejskich, stymulowaniem rozwoju lokalnego, inwestycjami w gospodarstwach rolnych czy wspieraniem dywersyfikacji działalności ludności na obszarach wiejskich. Fundusz SAPARD wdrażany był przez agencje, które zbierały i dokonywały wstępnej oceny projektów. Środki przyznane Polsce przez Komisję Europejską w ramach tego funduszu wynosiły 686,4 mln euro [*ibidem*, s. 125-128].

Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej Polska została objęta działaniami w ramach polityki regionalnej Wspólnoty. Cele, kierunki i zasady realizacji polityki regionalnej na lata 2004-2006 określone zostały w *Narodowym Planie Rozwoju* (NPR) oraz *Podstawach Wsparcia Wspólnoty* (PWW) [*Podstawy Wsparcia Wspólnoty...* 2003]. Według ustawy NPR to „dokument określający cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego oraz sposoby ich osiągnięcia w okresie określonym w tym planie” [Ustawa o NPR 2004]. NPR określa strategię rozwoju kraju na lata 2004-2006 z wykorzystaniem środków krajowych, funduszy

strukturalnych, funduszu spójności i środków pochodzących z inicjatyw wspólnotowych. Z kolei PWW obejmowały tylko te obszary rozwoju, w których przewidziane było dofinansowanie z funduszy strukturalnych UE. PWW były dokumentem negocjowanym z Komisją Europejską po powstaniu NPR<sup>82</sup>. W szczególności negocjowane były warunki i wysokość wkładów Wspólnoty pochodzących z funduszy strukturalnych. PWW przedstawiają strategię i priorytety kierunków działań współfinansowanych ze środków europejskich. NPR i PWW w dużym stopniu się pokrywają, gdyż ogromna część działań określonych w NPR korzysta z funduszy strukturalnych.

Celem strategicznym *Narodowego Planu Rozwoju* było „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia, poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym” [*Narodowy Plan...* 2003, s. 63]. Cel strategiczny NPR realizowany był przez pięć celów cząstkowych<sup>83</sup>.

NPR określał również programy operacyjne<sup>84</sup> realizujące zawarte w nim cele. Struktura i treść programów operacyjnych wynika z celu strategicznego, celów cząstkowych i osi rozwoju określonych w NPR<sup>85</sup>. Każdy z programów opisany był w oddzielnym dokumencie, który stanowił akt wykonawczy NPR.

Łącznie na politykę regionalną w Polsce w latach 2004-2006 przeznaczono 14,8 mld euro, z czego 11,3 mld (ponad 76%) pochodziło ze środków wspólnotowych. Z samych funduszy strukturalnych pochodziło 7,6 mld euro, a 3,7 mld euro ze środków Funduszu Spójności<sup>86</sup>. Z łącznej sumy wkładu wspólnotowego (11,3 mld euro) na realizację PWW przeznaczono 7,3 mld euro,<sup>87</sup> a 0,3 mld na realizację programów inicjatyw wspólnotowych: INTERREG oraz EQUAL.

<sup>82</sup> *Podstawy Wsparcia Wspólnoty* to dokument przyjęty przez Komisję Europejską w uzgodnieniu z danym państwem członkowskim, po dokonaniu oceny planu przedłożonego przez państwo członkowskie i zawierającego strategię i priorytety działań funduszy unijnych i państwa członkowskiego, ich cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych wkładów finansowych.

<sup>83</sup> Są to: Wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB, zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia, włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej, intensyfikacja procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów wysokiej wartości dodanej, rozwój technologii społeczeństwa informacyjnego, wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce.

<sup>84</sup> Są to: *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności gospodarki*, *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój zasobów ludzkich*, *Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich*, *Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb*, *Sektorowy Program Operacyjny Transport*, *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*, *Program Operacyjny Pomoc techniczna*.

<sup>85</sup> Ośie rozwoju NPR i odpowiadające im programy i instrumenty przedstawione są w tab. 16 [*Narodowy Plan* 2003, s. 67].

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 135.

<sup>87</sup> W układzie poszczególnych programów operacyjnych realizujących *Podstawy Wsparcia Wspólnoty* środki z zasobów funduszy strukturalnych (7320,7 mln euro) rozdysponowano w następujący sposób: SPO *Wzrost konkurencyjności gospodarki* – 1,3 mld euro (17,8% całości środków),

Rozwój polityki regionalnej w Polsce od momentu przystąpienia do UE miał intensywny przebieg. Ważnym elementem stało się planowanie strategiczne oraz system realizacji polityki. Impulsem do tak intensywnego rozwoju polityki regionalnej była integracja z Unią Europejską. Pod względem terytorialnym fundusze miały wspierać przede wszystkim regiony peryferyjne, obszary o niższym poziomie rozwoju, obszary biedy i ubóstwa. Zakres tematyczny pomocy skoncentrowany był m.in. na zwiększaniu poziomu zatrudnienia, wsparciu inwestycji infrastrukturalnych oraz przemian strukturalnych gospodarki. W tym okresie polityka regionalna nie była nastawiona na wspieranie rozwoju miast jako ośrodków centralnych, biegunów wzrostu. Takie podejście można wytłumaczyć przyjęciem wzorca polityki regionalnej UE, która w tym okresie skierowana była do obszarów słabiej rozwiniętych. Najprawdopodobniej jednak wynikało z konieczności zaspokojenia potrzeb z zakresu podstawowej infrastruktury.

### **3. Polityka regionalna w Polsce w okresie programowania 2007-2013 ze szczególnym uwzględnieniem działań odnoszących się do obszarów miejskich**

Polityka regionalna w okresie 2007-2013<sup>88</sup> stanowiła istotną część działalności państwa. Dział *Rozwój regionalny Ustawy o działach administracji rządowej [Ustawa o działach administracji... 1997]* obejmuje m.in. sprawy programowania i koordynacji polityki rozwoju, w szczególności „opracowywania projektów strategii rozwoju, programowania i realizacji polityki regionalnej, opracowywania dokumentów programowych z zakresu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z Unii Europejskiej i z innych źródeł zagranicznych, wykonywania (...) zadań państwa członkowskiego określonych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, opracowywania analiz i prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego” [*ibidem*, art. 23, s. 11]. Określony przez polskie akty prawne zakres podmiotowy i przedmiotowy obszarów wsparcia w ramach polityki regionalnej musi być zgodny z rozporządzeniami, zasadami, wytycznymi i celami polityki regionalnej UE.

---

SPO *Rozwój zasobów ludzkich* – 1,27 mld euro (17,3 % całości środków), SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich* – 1,0 mld euro (14,4 % całości środków), SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb* – 178,6 mln euro (2,4 % całości środków), SPO *Transport* – 627,2 mln euro (8,6% całości środków), *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* – 2,86 mld euro (39,2% całości środków), *PO Pomoc techniczna* – 20 mln euro (0,3% całości środków).

<sup>88</sup> Podstawą czasową do analizy systemu polityki rozwoju regionalnego w ramach prezentowanej pracy jest moment rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013. Wszelkie omawiane poniżej dokumenty, instytucje i instrumenty były aktualne w tamtym momencie, chyba że zaznaczono inaczej. Zmiany, jakie miały miejsce w latach 2007-2013, zostały przedstawione w kolejnym rozdziale.



Podstawową ustawą regulującą funkcjonowanie polityki regionalnej w latach 2007-2013 była *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [*Ustawa o zasadach ...* 2006]. Jej celem było określenie zasad i podmiotów polityki rozwoju oraz trybu współpracy między nimi. *Ustawa* definiuje też podstawowe instrumenty służące realizacji polityki i wskazuje źródła finansowania. Przez *politykę rozwoju*, zgodnie z art. 2 tej *Ustawy*, należy rozumieć „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i terytorialnej w skali krajowej, regionalnej i lokalnej”. W dalszej części *Ustawy* został określony szczegółowy zakres działań zaliczanych do polityki rozwoju. Obejmuje on m.in. ochronę środowiska, ochronę zdrowia, promocję zatrudnienia, rozwój kultury, rozwój nauki, rozwój zasobów ludzkich, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, wzrostu gospodarczego, zwiększanie konkurencyjności gospodarki. Do działań zaliczanych do polityki rozwoju zaliczony został również rozwój miast i obszarów metropolitalnych [*ibidem*, art. 2 pkt 1-15, s. 2]. Nie został natomiast wyszczególniony rozwój regionalny. W tym przypadku wydaje się, że został on zawarty już w samej definicji polityki rozwoju.

Inną ważną dla polityki regionalnej państwa ustawą, która określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowywania i zabudowy, jest *Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [2003]. *Ustawa* definiuje podstawowe pojęcia z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz wyznacza obowiązki przypisane do każdego z poziomów administracji państwowej i samorządowej. Ważnym pojęciem zdefiniowanym w ustawie jest *ład przestrzenny*. Według *Ustawy* ład przestrzenny oznacza takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Obszary miejskie są głównym odbiorcą zapisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Wynika to przede wszystkim z dużych potrzeb obszarów miejskich w zakresie kształtowania urbanistycznego oraz zachowania ładu przestrzennego, wynikających z dużej gęstości zabudowy i występowania konfliktów przestrzennych.

Jeżeli chodzi o politykę miejską, to obecnie zaliczana jest ona do działu 1a *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, należącego do kompetencji ministra infrastruktury. Przypisanie polityki miejskiej do kompetencji ministra infrastruktury powoduje, że jest ona głównie kojarzona z polityką przestrzenną: procesami zagospodarowania przestrzennego, regulacjami budownictwa, zarządzaniem nieruchomościami (mieszkalnictwem). Są to obszary, które pozostają istotnym elementem funkcjonowania miast, jednak nie mogą być realizowane bez odniesienia do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i regionów. Brak tego powiązania jest jedną z przyczyn, dla których tworzony jest obecnie system krajowej polityki miejskiej.

Realizacja polityki regionalnej odbywa się przez system instytucjonalny (instytucje i organizacje), działania o charakterze prawnym (ustawy określające ramy i podział kompetencji w ramach polityki regionalnej) oraz finansowym (podział środków).

### 3.1. System instytucjonalny polityki regionalnej w latach 2007-2013

Organizacja instytucjonalna polityki regionalnej jest równie ważna jak zagadnienia merytoryczne. Uproszczenie struktury zarządzania było jedną ze zmian zakładanych dla okresu 2007-2013. Mimo wprowadzonych modyfikacji system instytucjonalny polityki regionalnej w Polsce charakteryzuje się złożonością i dużą liczbą jednostek odpowiedzialnych za poszczególne jego elementy. Poniżej zastosowano podział instytucji na te, dla których prowadzenie polityki regionalnej jest obowiązkiem określonym ustawowo, oraz te, które zostały powołane do życia w celu obsługi systemu zarządzania funduszami strukturalnymi. Odrębną kwestią pozostaje polityka miejska. Jest ona znacznie mniej uregulowana niż polityka regionalna, a odpowiedzialność za politykę skierowaną do obszarów miejskich rozrzucona jest między wiele poziomów zarządzania publicznego. Poniżej podjęto próbę analizy obszarów zaliczanych do polityki miejskiej wśród kompetencji poszczególnych poziomów administracji.

#### *3.1.1. Podział kompetencji z zakresu rozwoju regionalnego i rozwoju miast między poszczególnymi poziomami administracji publicznej*

*Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wprowadza trzy poziomy realizacji polityki regionalnej. Podmiotami realizującymi politykę regionalną są: Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatu i gminy. Na poziomie kraju kluczowe kompetencje zostały przyznane ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. W szczególności koordynuje on realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych. Odbywa się to przez podejmowanie inicjatyw w zakresie programowania strategicznego, w tym polityki rozwoju, programowanie i realizację polityki regionalnej, okresową ocenę realizacji strategii, monitorowanie i ocenę rozwoju kraju w ujęciu regionalnym i przestrzennym, opracowanie raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, wyznaczanie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, art. 35, pkt 1-6, s. 19].

W zakresie obowiązków związanych z funduszami pochodzącymi z Unii Europejskiej przeznaczonymi na dofinansowanie programów operacyjnych minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiada za koordynację ich wykorzystywania, w szczególności [*ibidem*, ust. 2, pkt 1-11, s. 19]:

- wykonuje, o ile ustawa nie stanowi inaczej, zadania państwa członkowskiego określone w przepisach *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.* ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności;
- opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra albo zarządu województwa, propozycję podziału środków budżetu państwa i środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej między poszczególne programy operacyjne;
- zapewnia zgodność programów operacyjnych z przepisami Unii Europejskiej;
- prowadzi, we współpracy z właściwymi ministrami i zarządami województw, negocjacje z Komisją Europejską mające na celu uzgodnienie treści programów operacyjnych;
- współpracuje w zakresie przygotowywania regionalnych programów operacyjnych, monitoruje i kontroluje przebieg ich realizacji oraz zwraca się do zarządów województw z wnioskami dotyczącymi usprawnienia sposobu ich realizacji;
- występuje do Komisji Europejskiej z wnioskiem o dokonanie przesunięć środków między programami lub między priorytetami;
- certyfikuje Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych;
- wyraża zgodę na dofinansowanie projektu w ramach regionalnego programu operacyjnego, którego beneficjentem jest instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca;
- opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia projekty planów wykonawczych przewidujących finansowanie środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej;
- prowadzi negocjacje z Komisją Europejską mające na celu uzgodnienie treści planów przewidujących finansowanie środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej;
- opracowuje i przedstawia do zatwierdzenia Radzie Ministrów kierowane do Komisji Europejskiej raporty o postępach w realizacji planów przewidujących finansowanie środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

Od wejścia w życie *Ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, główną jednostką odpowiedzialną za prowadzenie polityki rozwoju województwa jest samorząd województwa. Szczegółowy zakres kompetencji samorządu województwa w zakresie polityki regionalnej został określony w *Ustawie o samorządzie województwa*, według której samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się [*Ustawa o samorządzie województwa* 1998, art. 11, pkt 2, s. 3]:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;

- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Ważny jest dla tematyki pracy art. 12 *Ustawy o samorządzie województwa*. Określono w nim jednostki, z którymi samorząd województwa ma obowiązek współpracować przy tworzeniu strategii oraz realizacji polityki rozwoju. Wśród nich znalazły się jednostki lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, czyli m.in. władze miast.

W zakresie polityki regionalnej do zadań samorządu województwa należy przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie [*ibidem*, art. 41, ust. 2, pkt. 4]. W planie zagospodarowania przestrzennego określa się elementy sieci osadniczej oraz powiązania między nimi. Za realizację strategii odpowiada zarząd województwa z marszałkiem województwa na czele. Natomiast organem odpowiadającym za uchwalenie strategii i wieloletnich programów wojewódzkich jest sejmik województwa.

W zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej podział kompetencji między poszczególne poziomy władzy określony został w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.* Zgodnie z nią do zadań gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium uwzględnia warunki wynikające z dotychczasowego przeznaczenia terenu, ładu przestrzennego, stanu dziedzictwa kulturowego oraz jakości życia mieszkańców. Muszą w nim zostać określone kierunki zmian w przeznaczeniu terenów, ich zagospodarowaniu, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej [*Ustawa o planowaniu przestrzennym 2003*, art. 10, ust. 1 i 2]. Samorządowi powiatowemu zostało przypisane prowadzenie analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu oraz zagadnień jego rozwoju. Na poziomie województwa za kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, odpowiada samorząd województwa [*ibidem*, art. 3]. W kraju polityka przestrzenna państwa prowadzona jest przez Radę Ministrów. Jej główne zasady i założenia zawarte zostały w *Koncepcji Przestrzennego Zagospoda-*

rowania Kraju [2013, część 3,5 *Przyszłość polityki rozwoju regionów i miast w Polsce*]. *Ustawa* definiuje również organ doradczy: Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną. Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna działa jako organ doradczy ministra właściwego ds. budownictwa. Komisja może mieć charakter wojewódzki lub gminny.

Działania z zakresu polityki miejskiej prowadzone są przez samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Wynika to przede wszystkim z nałożenia na każdy z poziomów zarządzania obowiązków z zakresu zapewnienia właściwego rozwoju swoich obszarów, w tym obszarów miejskich.

Na poziomie wojewódzkim działania z zakresu polityki miejskiej mogą, choć nie muszą (*Ustawa* tego nie wymaga) być zawarte w strategii rozwoju województwa. W regionalnym programie operacyjnym, podobnie jak w strategii, nie ma obowiązku tworzenia priorytetów skierowanych bezpośrednio do obszarów miejskich. *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* nie obliguje władz powiatowych do przyjmowania uchwał skierowanych do obszarów miejskich. Wśród programów uchwalanych na poziomie powiatowym, które w znacznym stopniu odnoszą się do miast, można wymienić program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, program przeciwdziałaniu bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy [*Raport...* 2010, s. 85].

Najwięcej ustawowo nałożonych obowiązków z zakresu polityki miejskiej ma gmina. Rozwój miast jest naturalnym celem tej polityki, jeśli jest to gmina miejska lub miejsko-wiejska. Władze gminy odpowiadają za uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Władze miast wypełniają zadania powierzone im przez rząd. Zadania te wynikają z ustaw lub umów zawieranych z agencjami rządowymi. Miasta są odpowiedzialne za wszystkie zadania publiczne na poziomie lokalnym, które nie zostały przydzielone prawem innym instytucjom [*ibidem*, s. 7]. W przypadku gminy miejskiej lub miejsko-wiejskiej organem wykonawczym jest burmistrz miasta lub burmistrz miasta i gminy. Dla dużego miasta jest to prezydent miasta. W przypadku gminy wiejskiej władzę wykonawczą sprawuje wójt [*Ustawa o samorządzie gminnym* 1990, art. 11a, 15, 26, 33].

### **3.1.2. Instytucje powołane do zarządzania funduszami strukturalnymi**

System realizacji polityki spójności odzwierciedla strategiczne podejście Wspólnoty i krajów członkowskich do polityki regionalnej. Elementarne przepisy regulujące funkcjonowanie wspólnotowej polityki regionalnej określały rozporządzenia (WE) nr: 1080/2006, 1081/2006, 1083/2006, 1084/2006 oraz ustawy krajowe. *Rozporządzenie nr 1080/2006*, czyli tzw. rozporządzenie ogólne definiuje instytucje powołane do zarządzania funduszami strukturalnymi, które państwa członkowskie muszą powołać w celu realizacji programów operacyjnych. Dla każdego programu musi zostać wyznaczona instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca, instytucja

audytowa. Ponadto kraj może również wyznaczyć instytucję pośredniczącą i wdrażającą. Definicję podstawowych instytucji (zarządzającej, certyfikującej i audytowej)<sup>89</sup> zawarte zostały w art. 59 rozporządzenia ogólnego.

Najwięcej zadań do realizacji przydzielonych zostało instytucji zarządzającej. Świadczy to o jej kluczowym znaczeniu w całym systemie. Do funkcji instytucji zarządzającej należy zarządzanie i realizacja programu zgodnie z obowiązującymi zasadami (wybór projektów, weryfikacja wydatków i kontrola realizacji projektów) [Perkowski 2008, s. 49]. W szczególności instytucja zarządzająca zobligowana jest do zapewnienia systemu informatycznego obsługującego projekty, opracowywania rocznych sprawozdań z realizacji programu oraz zapewnienia przestrzegania wymogów w zakresie promocji i informacji. Instytucja certyfikująca poświadcza wiarygodność wydatków oraz ich zgodność z kryteriami danego programu. Instytucja audytowa zapewnia prowadzenie audytów operacji na podstawie stosownej próby w celu weryfikacji zadeklarowanych wydatków<sup>90</sup>. Jedna instytucja może zostać wyznaczona dla więcej niż jednego programu operacyjnego.

Odwołanie do definicji instytucji powołanych w celu zarządzania funduszami strukturalnymi zawiera również *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Zgodnie z art. 5 *Ustawy przez instytucję zarządzającą* należy rozumieć „właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego. Natomiast instytucja pośrednicząca oznacza organ administracji publicznej lub inną jednostkę sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego”. Należy zaznaczyć, że oddelegowanie części zadań związanych z realizacją programu nie oznacza oddania odpowiedzialności. Jednostką całkowicie odpowiedzialną za realizację danego programu pozostaje instytucja zarządzająca [Tkaczyński *et al.* 2008, s. 454]. Przez *instytucję wdrażającą* należy rozumieć „podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za realizację części lub całości priorytetów programu operacyjnego na podstawie odpowiedniego porozumienia lub umowy o dofinansowanie realizacji powierzonych jej zadań” [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, art. 5, s. 2]. *Instytucja wdrażająca*, czasami określana również jako instytucja pośrednicząca II stopnia, zajmuje się w szczególno-

<sup>89</sup> *Instytucja zarządzająca* to krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny bądź prywatny, wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym; *instytucja certyfikująca* to krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny, wyznaczony przez państwo członkowskie do poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatność przed ich przesłaniem Komisji; *instytucja audytowa* to krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny, funkcjonalnie niezależne od instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej, wyznaczone przez państwo członkowskie dla każdego programu operacyjnego i odpowiedzialne za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli [Rozporządzenie 1083/2006, art. 59, s. 30].

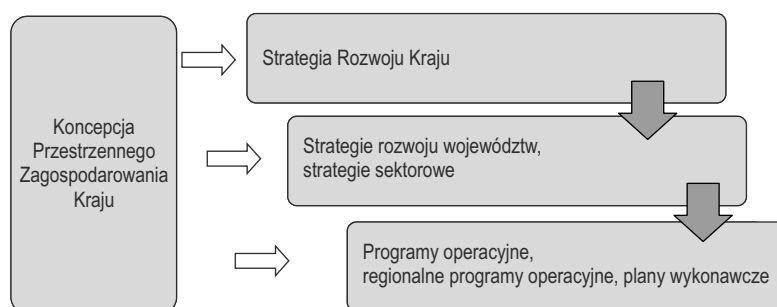
<sup>90</sup> [Rozporządzenie 1083/2006, art. 60, s. 30].

ści wdrażaniem poszczególnych działań, nadzorem, sprawdzaniem wniosków beneficjenta o płatność, poświadczaniem kwalifikowalności poniesionych przez beneficjenta kosztów oraz kontrolą [Tkaczyński *et al.* 2008, s. 456].

### 3.2. Podstawowe dokumenty strategiczne i realizacyjne polityki regionalnej w Polsce w latach 2007-2013

Dokumenty będące podstawą realizacji polityki rozwoju regionalnego można podzielić na dokumenty strategiczne (programowe) oraz realizacyjne. Według ustawy dokumentem strategicznym, na podstawie którego prowadzi się politykę rozwoju, jest strategia rozwoju (strategia rozwoju kraju, województwa, strategię sektorowe). Realizacja polityki rozwoju odbywa się za pomocą programów operacyjnych oraz planów wykonawczych. Dopuszcza się też prowadzenie polityki rozwoju na podstawie innych dokumentów określonych w odrębnych przepisach [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, art. 4, s. 2] (ryc. 2).

Przeprowadzona poniżej analiza systemu planowania i realizacji polityki re-



Ryc. 2. Relacje podstawowych dokumentów programowych i realizacyjnych polskiej polityki regionalnej (stan na początek okresu programowania 2007-2013)

Źródło: Opracowanie własne.

gionalnej w okresie programowania 2007-2013 dokonana została w podziale na część programową (strategiczną) oraz część realizacyjną przedstawiającą najważniejsze dokumenty realizujące politykę regionalną w latach 2007-2013. Zwrócono przy tym szczególną uwagę na obszary wsparcia, priorytety i działania ukierunkowane na rozwój obszarów miejskich.

#### 3.2.1. Dokumenty strategiczne polskiej polityki regionalnej w latach 2007-2013

Planowanie jest ważnym elementem nowoczesnego systemu organizacji polityki regionalnej. Polska jako beneficjent środków przyznawanych w ramach polityki spójności musi realizować zasadnicze kierunki programowania na poziomie wspólnotowym.

Wspólnotowe dokumenty strategiczne zostały określone w *Rozporządzeniu ogólnym nr 1083/2006*. Zawarte w nim zapisy odnoszą się do *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty* dla spójności (SWW) (tytuł II, rozdział I), *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* (NSRO) (tytuł II, rozdział II) oraz do programów operacyjnych (tytuł III, rozdział II, sekcja I). W porównaniu z okresem programowania 2000-2006 zrezygnowano z ustalenia podstaw wsparcia Wspólnoty na rzecz *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*. Oprócz tych dokumentów wynikających z zapisów rozporządzeń istotne pozostają również ogólnoeuropejskie strategie rozwoju gospodarczego.

Jednocześnie polityka regionalna musi być zgodna z zapisami dotyczącymi planowania rozwoju zawartymi w polskim prawodawstwie<sup>91</sup>. Dla prezentowanej pracy istotne są dokumenty „wyjściowe”, gdyż to one określały wytyczne dla strategii i programów regionalnych będących podstawą dla okresu programowania 2007-2013. Przeprowadzona analiza koncentruje się zatem na dokumentach obowiązujących w momencie rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013. O zmianach, jakie zaszły w trakcie trwania tego okresu, traktuje ostatni rozdział publikacji.

Podstawowymi dokumentami strategicznymi w zakresie rozwoju regionalnego w momencie rozpoczynania się okresu programowania 2007-2013 były *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* (SRK), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* oraz strategie rozwoju województw.

Strategia rozwoju kraju<sup>92</sup> jest podstawowym dokumentem o charakterze strategicznym określającym cele i priorytety polityki rozwoju w perspektywie średnio-okresowej oraz warunki, jakie powinny ten rozwój zapewnić. Przy opracowywaniu SRK uwzględnia się koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz kierunki rozwoju zawarte w dokumentach strategicznych oraz polityce UE. Stanowi ona dokument nadrzędny w stosunku do innych strategii i programów, a jej istotną rolą jest koordynowanie reform instytucjonalno-regulacyjnych z działaniami finansowanymi ze środków UE.

Zgodnie z podziałem administracyjnym kolejne po strategii rozwoju kraju są strategie rozwoju województwa (SRW). Są to dokumenty określające strategię roz-

<sup>91</sup> Wśród strategii rozwoju wymienione zostały strategia rozwoju kraju, strategie sektorowe, strategie rozwoju województw, strategie rozwoju lokalnego, w tym strategie rozwoju powiatów oraz strategie rozwoju gmin [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, art. 9, s. 5].

<sup>92</sup> Strategia rozwoju kraju opracowywana jest przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego we współpracy z właściwymi ministrami i przyjmowana w trybie ustawy. Jest to dokument planistyczny obejmujący przynajmniej 7 lat, określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Strategia rozwoju kraju zawiera w szczególności: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju z uwzględnieniem stanu środowiska, obecnych i przewidywanych uwarunkowań ochrony środowiska oraz zróżnicowań przestrzennych, prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, określenie celów strategicznych polityki rozwoju, określenie kierunków interwencji podmiotów służącej osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju; określenie kierunków wspierania rozwoju regionów środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, wskaźniki realizacji, określenie systemu realizacji oraz ram finansowych [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, art. 10, ust 3, pkt. 1-7].



woju regionów w dłuższym horyzoncie czasowym. Horyzont czasowy SRW był różny w zależności od województwa i maksymalnie sięgał 2020 r. W strategii rozwoju województwa wydziela się okres niewykraczający poza objęty średniookresową strategią rozwoju kraju obowiązującą w momencie powstawania strategii rozwoju województwa. Ponadto strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz jest spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa [*Ustawa o samorządzie województwa* 1998, art. 11, ust. 1 i 1d, s. 12].

Według *Ustawy o samorządzie województwa* strategia rozwoju województwa powinna uwzględniać określone cele<sup>93</sup> oraz zawierać: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. Powinna wyznaczać cele strategiczne polityki rozwoju województwa, oraz kierunki działań. Analiza celów skierowanych do miast w strategiach rozwoju województw jest przedmiotem szczegółowej analizy zawartej w dwóch kolejnych rozdziałach publikacji.

### 3.2.2. Dokumenty realizacyjne polskiej polityki regionalnej w latach 2007-2013

Podstawowymi dokumentami realizującymi politykę rozwoju regionalnego są programy operacyjne i regionalne programy operacyjne. Program operacyjny tworzony jest w celu realizacji strategii rozwoju kraju<sup>94</sup>, co nie oznacza, że nie jest wykorzystywany przy realizacji projektów regionalnych. Projekt programu operacyjnego jest opracowywany i uzgadniany przez właściwego ministra lub ministra ds. rozwoju regionalnego w przypadku dofinansowywania programu z innych źródeł niż budżet krajowy. Przyjmowany jest w drodze uchwały przez Radę Ministrów i zatwierdzany przez Komisję Europejską. Sposób zapewnienia wieloletniego finansowania programu operacyjnego ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych określają przepisy o finansach publicznych [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, ust. 3 s. 9].

<sup>93</sup> Są to: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego [*Ustawa o samorządzie województwa* 1998, art. 11].

<sup>94</sup> Określa się w nim: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej sektora bądź województwa, którego dotyczy, w tym wstępną ocenę wyników programu sporządzoną przed rozpoczęciem jego realizacji, cel główny i cele szczegółowe mierzone za pomocą wskaźników określonych ilościowo, priorytety, kierunki wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację programu, sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych, plan finansowy, w tym: źródła finansowania realizacji programu, kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety, informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów, system realizacji [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, art. 17 pkt. 1-7, s. 8].

Głównymi programami realizującymi strategię rozwoju województwa są programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny. W przypadku regionalnego programu operacyjnego jest projekt przygotowywany i przyjmowany w drodze uchwały przez zarząd województwa. Regionalny program operacyjny zatwierdzany jest przez Komisję Europejską [*ibidem*, art. 20, s. 10]. Warunki dofinansowania regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych określa w drodze uchwały Rada Ministrów [*ibidem*, art. 20, ust. 4, s. 10]. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zawiera z zarządem województwa porozumienie o dofinansowaniu regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, zawierające [*ibidem*, art. 20, ust. 6-7, s. 10]:

- kwotę dofinansowania regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, w podziale na priorytety;
- warunki przekazywania środków;
- sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania przekazanych środków;
- zakres i tryb sprawozdawczości z realizacji kontraktu;
- sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu realizacji kontraktu wojewódzkiego;
- kwotę dofinansowania części zadań realizowanych przez samorząd wojewódzki w ramach krajowego programu operacyjnego;
- kwotę wkładu własnego jednostek samorządu terytorialnego w ramach realizacji regionalnego programu operacyjnego.

Do programów operacyjnych lub regionalnych programów operacyjnych przygotowane są również opisy uszczegóławiające i konkretyzujące ich zapisy.

Krajowe i regionalne programy operacyjne na lata 2007-2013 zostały określone w NSRO. Są to: *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* (PO IiŚ), *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka* (PO IG), *Program Operacyjny Kapitał Ludzki* (PO KL), 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO), *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej* (PO RPW), *Program Operacyjny Pomoc Techniczna* (PO PT) oraz programy operacyjne europejskiej współpracy terytorialnej (PO EWT).

Każdy z programów operacyjnych (PO) obejmuje wsparcie tylko w ramach jednego z trzech celów polityki spójności. PO zostały zbudowane tak, aby wzajemnie uzupełniać podejmowane działania. PO zarządzane są na poziomie kraju. Instytucją zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Regionalne programy operacyjne zostały zdefiniowane w art. 2 *Rozporządzenia nr 1083/2006*. Ich horyzont czasowy jest zgodny z *Narodową Strategią Spójności na lata 2007-2013* będącą podstawą realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce. Projekt RPO przygotowuje zarząd województwa przy współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. RPO zarządzane są na poziomie województwa, a instytucją zarządzającą jest zarząd danego województwa. RPO są głównym instrumentem realizującym strategię rozwoju województwa.

### 3.3. Cele polskiej polityki regionalnej w latach 2007-2013

Głównym celem *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* jest „podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin”<sup>95</sup>. Cel główny jest realizowany na podstawie priorytetów strategicznych, jakimi są<sup>96</sup>:

- wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
- poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej,
- wzrost zatrudnienia i podniesienia jego jakości,
- budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa,
- rozwój obszarów wiejskich,
- rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Rozwojowi regionalnemu oraz miastom został poświęcony priorytet „Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej” SRK 2007-2015. Analiza zapisów tego priorytetu wskazuje, że działania w ramach polityki regionalnej powinny się skupić wokół budowania konkurencyjności regionów i sprzyjania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Działania powinny wykorzystywać potencjał wewnętrzny poszczególnych regionów oraz zachowywać dużą elastyczność w różnicowaniu celów. W kontekście rozwoju całego kraju najważniejsze pozostaje zachowanie ładu przestrzennego, decentralizacja procesów rozwojowych, rozwój obszarów metropolitalnych oraz rozwój obszarów wiejskich. W zakresie działań odnoszących się bezpośrednio do miast zwrócono uwagę na „pełniejsze wykorzystanie potencjału endogenicznego największych ośrodków miejskich oraz wzmocnienie związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi a otaczającymi je terenami wiejskimi i małymi miasteczkami. Zasadniczym rezultatem powinno być rozprzestrzenianie wzrostu gospodarczego na tereny przylegające i wykorzystanie relatywnych przewag wielkiego miasta – tworzenie nowych miejsc pracy, możliwości kooperacji gospodarczej, uczestnictwa w infrastrukturze społecznej i kulturalnej”<sup>97</sup>.

Działania skierowane bezpośrednio do miast zostały również zawarte w priorytecie drugim : „Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej”. Wskazane w priorytecie działanie związane z modernizacją infrastruktury technicznej ma doprowadzić do przyspieszenia rozwoju i podniesienia konkurencyjności przez wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej kraju, dyfuzję rozwoju na obszary mniej rozwinięte oraz podniesienia atrakcyjności miast pod względem warunków życia.

<sup>95</sup> Przez *podniesienie poziomu życia* rozumie się wzrost dochodów w sektorze gospodarstw domowych, ułatwianie dostępu do edukacji i szkolenia, wzrost zatrudnienia i wydajności pracy oraz poprawę zdrowotności mieszkańców Polski. Przez podniesienie jakości życia rozumie się istotną poprawę stanu i wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli, możliwość korzystania z funkcjonalnej i łatwo dostępnej infrastruktury technicznej i społecznej, uczestniczenie w życiu demokratycznym, kulturalnym i turystycznym oraz harmonizację życia rodzinnego i zawodowego [SRK, s. 31].

<sup>96</sup> [SRK, s. 32].

<sup>97</sup> [SRK, s. 73].

Dokumentem określającym strategiczne cele rozwojowe polityki regionalnej są *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* (NSRO) przygotowywane przez kraj członkowski w zgodzie z wytycznymi zawartymi w SWW oraz innych dokumentach strategicznych. Są podstawowym dokumentem regulującym wdrażanie funduszy<sup>98</sup> pochodzących z UE w latach 2007-2013.

Celem strategicznym NSRO jest „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”<sup>99</sup>. Realizacja celu strategicznego będzie się odbywała przez realizację horyzontalnych celów szczegółowych<sup>100</sup>. Wszystkie cele szczegółowe pozostają spójne z celami określonymi w *Strategicznych Wytycznych Wspólnotowych*<sup>101</sup>. Jako wytyczną SWW w NSRO podano również terytorialny wymiar polityki spójności, który w SWW figuruje jako odrębny podrozdział, a nie jedna z wytycznych. Wskazano, że spójny z terytorialnym wymiarem polityki spójności, a w szczególności z wkładem miast we wzrost i zatrudnienie, jest cel 5.: „Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej”.

Zauważono, że lepiej rozwijają się województwa, na których obszarze zlokalizowane są duże miasta i pręźnie rozwijające się aglomeracje. Jednocześnie regiony najbardziej niebezpieczne (województwa Polski Wschodniej) mimo stabilnego wzrostu pozostają jednymi z najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej. Za przyczynę takiego stanu rzeczy uznano niską dynamikę dyfuzji procesów rozwojowych z ośrodków miejskich na obszary je otaczające oraz powolność procesu zmian strukturalnych<sup>102</sup>.

Wskazano na policentryczny układ sieci osadniczej o umiarkowanym stopniu koncentracji jako mocną stronę polskiej gospodarki. Jego odpowiednie wykorzystanie powinno być dobrą podstawą do dynamicznego rozwoju kraju. Jednocześnie podkreślono stan nierównowagi w zakresie działalności gospodarczej i sfery społecznej systemu miast Polski. Dlatego cele NSRO ukierunkowane zostały zarówno na wspieranie miast jako motorów rozwoju regionalnego, jak i na problemy i szanse związane z rozwojem obszarów miejskich [*ibidem*].

<sup>98</sup> Łączna suma środków przeznaczonych na realizację zadań określonych w NSRO wynosi 85,6 mld euro, z czego 67,3 mld pochodzi z budżetu UE, 11,86 mld z krajowych środków publicznych i ok. 6,4 mld ze środków podmiotów prywatnych.

<sup>99</sup> [NSRO, s. 40].

<sup>100</sup> Są to: poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa, poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej, budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski, podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej, oraz rozwój sektora usług, wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich [NSRO, s. 40].

<sup>101</sup> Szczegółowe relacje między priorytetami określonymi w SWW a horyzontalnymi celami szczegółowymi NSRO przedstawia Schemat 1. [NSRO, s. 43].

<sup>102</sup> [NSRO, s. 69].

Według NSRO wymiar miejski realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013 przejawiał się przez trzy podstawowe płaszczyzny działalności [*ibidem*]. Pierwsza z nich to wykorzystanie potencjału największych ośrodków miejskich jako siły napędowej rozwoju regionalnego – miasta jako centra innowacji i gospodarki opartej na wiedzy – przez ulepszenia w dziedzinie konkurencyjności, promowanie przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju usług oraz pozyskanie i utrzymanie siły roboczej o wysokich kwalifikacjach. Drugą płaszczyzną działań jest wzmocnienie związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi a otaczającymi je obszarami, w tym małymi i średnimi miastami oraz obszarami wiejskimi. Zbudowanie powiązań komunikacyjnych i teleinformatycznych, a także gospodarczych, usługowych, kulturalnych itp. miało przyczynić się do rozprzestrzeniania wzrostu gospodarczego na tereny przylegające i wykorzystania relatywnych przewag wielkiego miasta – tworzenia nowych miejsc pracy, możliwości kooperacji gospodarczej, uczestnictwa w infrastrukturze społecznej i kulturalnej. Trzecia płaszczyzna to promowanie wewnętrznej spójności w obszarach miejskich, zmierzające do ograniczenia wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych wewnątrz dużych ośrodków miejskich, a także wzmacnianie procesu odbudowy gospodarczego potencjału małych miast i miasteczek. Dlatego promowane były działania obejmujące odnowę środowiska fizycznego, rewitalizację terenów przemysłowych, ochronę i rozwój dziedzictwa kulturowego i historycznego, propagowanie przedsiębiorczości, rozwój lokalnego zatrudnienia, w ramach wspólnych, zrównoważonych strategii. Ze względu na zdiagnozowany deficyt ilościowy i jakościowy istniejącego zasobu mieszkaniowego, jednym z elementów rewitalizacji miast było wspieranie działań mających na celu renowację mieszkalnictwa na obszarach dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym.

Realizacja celu szczegółowego „Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej” jest spójna z zapisami SWW w zakresie terytorialnego wymiaru polityki spójności i uwzględnia następujące obszary [*ibidem*, s. 70-71]:

- pełniejsze wykorzystanie potencjału endogenicznego największych ośrodków miejskich,
- przyspieszenie rozwoju województw Polski Wschodniej,
- przeciwdziałanie marginalizacji i peryferyzacji obszarów problemowych,
- wspomaganie rozwoju współpracy terytorialnej.

Do kluczowych zadań służących pełniejszemu wykorzystaniu potencjału endogenicznego największych ośrodków miejskich zalicza się: rozbudowę funkcji metropolitalnych, wzmocnienie związków między miastami a obszarami peryferyjnymi przez rozbudowę infrastruktury technicznej i transportowej, podnoszenie atrakcyjności miast w dziedzinie transportu, kultury i środowiska, wzmocnienie roli miast jako biegunów wzrostu oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy [*ibidem*, s. 70].

### 3.4. Finansowanie polskiej polityki regionalnej w latach 2007-2013

Ramy finansowe i zagadnienia związane z finansowaniem i planowaniem środków budżetowych, a po nowelizacji w 2002 r. również status środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności określa *Ustawa o finansach publicznych* [*Ustawa o finansach...*2005]. Instytucją pełniącą nadzór nad programami i projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest Ministerstwo Finansów. Prognozę dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa w perspektywie czteroletniej określa *Wieloletni Plan Finansowy Państwa* wprowadzony nowelizacją *Ustawy z 2009 r.* Miarą wykonania jest stopień realizacji celów średniookresowej strategii rozwoju kraju. Podobnym instrumentem w wymiarze regionalnym jest wieloletnia prognoza finansowa przygotowywana przez jednostki samorządu terytorialnego (JST), która obejmuje okres co najmniej trzech lat.

Źródła dochodów oraz zasady ustalania i gromadzenia subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa określa *Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*<sup>103</sup>. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach [*Ustawa o dochodach jednostek...* 2003, art. 3, ust. 3].

Szczegółowy zakres źródeł dochodów własnych gminy, powiatu i województwa określają kolejne artykuły *Ustawy*. Odpowiednio są to: art. 4, 5 i 6. Subwencje ogólne są częścią dochodów budżetu JST, które stanowią element wyrównawczy [*ibidem*, art. 7]. Z kolei dotacje celowe z budżetu państwa nie mogą być przeznaczone na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami, zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych, finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych oraz realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych [*ibidem*, art. 8].

Suma środków przeznaczonych na realizację NSRO w latach 2007-2013 wyniosła ok. 85 mld euro, w tym 67,3 mld pochodziło z budżetu UE, 11,86 mld euro z krajowych środków publicznych, a 6,4 mld stanowił wkład podmiotów prywatnych<sup>104</sup>. NSRO określało również wysokość środków przypadających na każdy z programów<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> Dz.U. Nr. 88, poz. 539 z późn. zm.

<sup>104</sup> [NSRO, s. 116].

<sup>105</sup> „Podział środków pomiędzy programy operacyjne wynika z diagnozy sytuacji zawartej w NSRO oraz proponowanej strategii rozwojowej, a także dążenia do decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi, w tym środkami UE. Wielkość środków oraz zasady ich rozdysponowania na

Zgodnie z zasadą jednofunduszowości każdy z programów finansowany był tylko z jednego funduszu. Dla PO *Kapitał Ludzki* jest to EFS, a dla pozostałych EFRR. Projekty realizowane w ramach PO *Infrastruktura i Środowisko* mogły być również finansowane z Funduszu Spójności. Największym programem w latach 2007-2013 był PO *Infrastruktura i Środowisko* (ponad 40% całości środków)<sup>106</sup>. Blisko 24% środków zostało przeznaczone na regionalne programy operacyjne.

Działania realizowane w ramach *RPO 2007-2013* finansowane były z EFRR oraz ze środków krajowych. Środki przeznaczone na realizację regionalnych programów operacyjnych przekazywane były do województw na podstawie umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a zarządem województwa. Umowa ta nosi nazwę kontraktu wojewódzkiego. Kontrakt określa zasady udzielania, przekazywania i rozliczania środków na realizację regionalnych programów operacyjnych [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, art. 5, ust. 1]. Podział środków na poszczególne regionalne programy operacyjne przedstawia tab. 2. W stosunku do określonego w NSRO przydziału środków wielkość niektórych alokacji została zmieniona. Zmiana w przydziale środków wynika przede wszystkim z alokacji dodatkowych środków Krajowej Rezerwy Wykonania. Dotyczy to woj. łódzkiego, małopolskiego, śląskiego oraz wielkopolskiego.

Należy zaznaczyć, że udział wydatków przeznaczonych na finansowanie RPO w ramach celu 1. „Konwergencja” wynosił 27,2%. Reszta środków przeznaczona była na realizację programów horyzontalnych. W części z nich pojawiły się priorytety o charakterze regionalnym. Najwięcej priorytetów o charakterze regionalnym zostało określonych w PO *Kapitał Ludzki*.

#### 4. Podsumowanie

Organizacja polskiej polityki regionalnej 2007-2013 określona jest w aktach prawnych, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie krajowym. Wskazują one instytucje i organy odpowiedzialne za prowadzenie polityki regionalnej oraz dokumenty, które są podstawą do programowania i realizacji tej polityki. Polski system polityki regionalnej 2007-2013 czerpie z modelu europejskiego, choć

---

poszczególne programy, a w ich ramach na priorytety, wskazują na spójność strategii NSRO z europejską strategią spójności społeczno-gospodarczej, określoną w SWW na lata 2007-2013 oraz w KPR, będącym planem realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce” [NSRO, s. 117].

<sup>106</sup> Szczegółowy podział środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce na lata 2007-2013 w układzie poszczególnych programów przedstawia się następująco: PO *Infrastruktura i Środowisko* – 41,3% całości środków (27,8 mld euro), Regionalne programy operacyjne – 23,8% środków (15,9 mld euro), PO *Kapitał Ludzki* – 14,4% całości środków (8,3 mld euro), PO *Innowacyjna Gospodarka* – 12,3% całości środków (8,3 mld euro), PO *Rozwój Polski Wschodniej* – 3,4% całości środków (2,3 mld euro), PO *Pomoc Techniczna* – 0,8% całości środków (0,5 mld euro) [NSRO, s. 116].

Tabela 2

## Podział środków na regionalne programy operacyjne w latach 2007-2013

Województwo	Wysokość alokacji (euro)
Dolnośląskie	1 213 144 879
Kujawsko-Pomorskie	951 003 820
Lubelskie	1 155 854 549
Lubuskie	439 173 096
Łódzkie	1 006 380 910
Małopolskie	1 290 274 402
Mazowieckie	1 831 496 698
Opolskie	427 144 813
Podkarpackie	1 136 307 823
Podlaskie	636 207 883
Pomorskie	885 065 762
Śląskie	1 712 980 303
Świętokrzyskie	725 807 266
Warmińsko-Mazurskie	1 036 542 041
Wielkopolskie	1 272 792 644
Zachodniopomorskie	835 437 299
<b>Polska</b>	<b>16 555 615 188</b>

Źródło: [[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_regionalna/kontrakty\\_wojewodzkie/2007\\_2013/strony/kontrakty\\_wojewodzkie\\_2007\\_2013.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/kontrakty_wojewodzkie/2007_2013/strony/kontrakty_wojewodzkie_2007_2013.aspx)].

zostały dokonane zmiany będące wynikiem doświadczenia zdobytego w pierwszych latach korzystania z funduszy strukturalnych.

Między poziomem krajowym a poziomem europejskim widoczne są podobieństwa w podejściu do obszarów miejskich. Analiza celów strategicznych polskiej polityki regionalnej wskazuje na wzrost znaczenia roli miast. W strategicznych dokumentach polityki regionalnej poziomu krajowego miasta przedstawione są jako główne obszary, w których generowany jest rozwój. Potencjał największych ośrodków miejskich powinien stanowić siłę napędową regionów, z jednoczesnym wzmocnieniem związków między obszarami centralnymi a terenami je otaczającymi i miastami regionalnymi. Jednocześnie promuje się wewnętrzną spójność w obszarach miejskich przez działania związane z rewitalizacją, aspektami środowiskowymi (zwiększenie wydajności energetycznej, zmniejszenie zanieczyszczenia) oraz społecznymi (poprawa jakości przestrzeni publicznej oraz dostępności podstawowych usług).



## Rozdział 4

# DZIAŁANIA WOBEC MIAST W POLITYCE ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW W LATACH 2007-2013

---

Scharakteryzowane w poprzednich rozdziałach uwarunkowania administracyjno-prawne funkcjonowania regionów i miast w Polsce stanowiły podstawę analizowanego w tym rozdziale głównego badania przeprowadzonego do realizacji celów prezentowanej pracy. Badanie poświęcone było analizie kierunków działań skierowanych do miast w strategiach regionalnych (wojewódzkich) aktualnych na moment rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 oraz regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 będących poniekąd dokumentami wtórnymi w relacji do strategii. Druga część rozdziału poświęcona jest wynikom badania strategii rozwoju miast wojewódzkich. Skoncentrowano się na ukazaniu, jakie podejście przedstawiciele władz miast do regionu wyrażają zapisy strategii rozwoju miast wojewódzkich.

### 1. Kierunki działań odnoszące się do miast w strategiach rozwoju regionalnego

Słowo *strategia* – pochodzące z greckiego – oryginalnie odnosi się do działań wojennych i oznacza przygotowanie i prowadzenie wojny, w tym poszczególnych jej kampanii i bitew. Strategia określa chronologię działań, środki przeznaczone na dane cele oraz rozpoznaje uwarunkowania wpływające na możliwość osiągnięcia określonych celów [Gorzelał, Jałowiecki 2000, s. 41]. Współcześnie słowo strategia wykorzystywane jest w wielu innych dziedzinach, m.in. w gospodarce, w tym gospodarce regionalnej. Według *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* do strategii rozwoju zalicza się strategię rozwoju kraju, strategię sektorowe, strategię rozwoju województw oraz strategię rozwoju lokalnego, w tym strategię rozwoju powiatów oraz strategię rozwoju gmin [*Ustawa o zasadach prowadzenia...* 2006, art.9, s. 5]. Pewne zmiany w tym zakresie wprowadziła nowelizacja *Ustawy z 2009 r.*, za

strategię rozwoju uznając: długookresową strategię rozwoju kraju, średniookresową strategię rozwoju kraju oraz inne strategie, w tym m.in. krajową strategię rozwoju regionalnego, strategię ponadregionalną oraz strategię rozwoju województwa. Znowelizowana ustawa nie wprowadziła obowiązku opracowywania strategii lokalnych (powiatowych i gminnych). Może to mieć negatywne skutki dla zarządzania strategicznego i planowania rozwoju lokalnego.

Strategie rozwoju regionalnego są elementem strategicznego zarządzania rozwojem województwa. W ostatnich latach obserwuje się wzrost znaczenia planowania strategicznego w zarządzaniu publicznym. Podejście strategiczne do rozwoju regionalnego, a także krajowego stało się nieodłącznym elementem działania administracji państwowej. Pozwala ono na lepsze dostosowanie się do zmian i ukierunkowanie przebiegu interwencji. „Programowanie<sup>107</sup> jest elementem mechanizmu interwencyjnego. Program jest zapowiedzią aktywnej postawy odpowiednich podmiotów względem rozwoju danej jednostki terytorialnej. Programowanie jest integralną częścią rozwoju” [Kudłacz 2008, s. 125].

Opracowanie i uchwalenie strategii rozwoju województwa – według *Ustawy o samorządzie województwa* – należy do głównych zadań samorządu województwa (podobnie jak wykonywanie innych zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa). *Ustawa* nie definiuje jednak samego pojęcia strategii. Strategię rozwoju regionu (województwa) można rozumieć jako długookresowy program działania określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania oraz taką alokację środków, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań [Ziółkowski 2007, s. 105]. Strategia rozwoju województwa ujmuje główne cele i uwarunkowania jego rozwoju w horyzoncie 10-15 lat, w zmieniających się warunkach wewnętrznych i zewnętrznych, przy czynnym uczestnictwie aktorów publicznych i prywatnych, którzy pomagają w wyborze priorytetów i celów strategii oraz są istotnymi uczestnikami jej realizacji [Gorzelał, Jałowicki 2000a, s. 41]. Należy podkreślić, że do aktorów publicznych uczestniczących w wyborze celów strategicznych oraz realizacji strategii powinny zostać również zaliczone władze miast znajdujących się na terenie danego województwa. Pytanie o poziom współpracy i zaangażowania władz miejskich w proces tworzenia i realizacji strategii jest jednym z pytań badawczych pracy.

Strategie wojewódzkie obowiązujące dla okresu 2007-2013 powstawały w ciągu kilku lat. Data przyjęcia większości z nich przypadła na 2005 oraz 2006 r. *Ustawa o samorządzie województwa* nie definiuje ani terminu opracowania, ani też okresu obowiązywania strategii. Znajduje się w niej jedynie zapis, że w strategii rozwoju województwa wydziela się okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju [*Ustawa o samorządzie województwa* 1998].

<sup>107</sup> Kudłacz wyróżnia trzy różne formy przewidywania i aktywnego kształtowania przyszłości: prognozowanie, programowanie i planowanie. Jednocześnie podkreśla, że dopuszczalne jest wymienne stosowanie pojęć *planowanie* i *programowanie* [Kudłacz 2008, s. 128].

Z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju aktualnej na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 wiemy, że jest to co najmniej 7 lat. Najwcześniej, bo w 2000 r., powstała strategia rozwoju woj. śląskiego oraz lubuskiego (choć zażądała się aktualizacji w 2005 r.). Najpóźniej, w październiku 2006 r., zatwierdzone zostały strategie rozwoju woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego.

Powstałe w latach 2005-2006 strategie rozwoju województw były podstawowymi dokumentami rozwoju regionów wykorzystywanymi przy absorpcji środków z funduszy unijnych [Sługocki 2004, s. 40]. Konieczność szybkiego opracowania strategii przyczyniła się do powstania dokumentów znacznie różniących się wewnątrz, m.in. metodą opracowywania, charakterem i liczbą celów, horyzontem czasowym. Z tego powodu, a także z braku zapisów precyzujących okres obowiązywania strategii w aktach prawnych odmienne są okresy obowiązywania strategii dla różnych województw. Ze względu na długookresowy charakter dokumentów wszystkie strategie obejmują okres ponad 10-letni. Większość określała koniec obowiązywania strategii na 2020 r. Wyjątek stanowią strategie rozwoju woj. opolskiego, małopolskiego oraz śląskiego, dla których okres obowiązywania strategii kończył się w 2015 r. Punktem odniesienia dla strategii regionalnych mogą być strategie krajowe czy europejskie [Żuber 2000]. W celu właściwej realizacji RPO strategie wojewódzkie musiały obejmować okres minimum do 2013 r., czyli do końca okresu programowania przyjętego w wytycznych Wspólnoty.

Przyjęcie przez poszczególne samorządy odmiennych metodologii tworzenia strategii skutkuje różnym nazewnictwem i różną liczbę poziomów celów<sup>108</sup>. Nazewnictwo celów strategii obowiązujących w momencie rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 wraz z uporządkowaniem ich według poziomów przedstawione zostało w tab. 3. Dzięki temu zestawieniu można bezpośrednio porównać cele poszczególnych strategii, nie odnosząc się do ich nazw – co mogłoby powodować trudności we właściwej interpretacji – ale do poziomu w strukturze celów.

Analiza porównawcza pokazała pewne podobieństwa, ale i różnice w strukturze oraz liczbie poziomów celów poszczególnych strategii. Jak wynika z zestawienia zbiorczego, najwięcej rozbieżności pojawia się na poziomie trzecim i czwartym. Jednak nie można nie zauważyć braku wizji w strategiach woj. kujawsko-pomorskiego oraz podlaskiego. Według definicji wizja to wyobrażenie o pożądanym stanie regionu (województwa) w przyszłości (najczęściej na koniec okresu obowiązywania strategii). Najczęściej przyjmuje się, że wizja powinna być ujęta zwięźle, jednozdaniowo. Jednak w przypadku strategii wojewódzkich przedstawia się ją też w sposób opisowy, szczegółowo omawiający wizję województwa w przyszłości. Taki sposób (bez podania wizji „hasłowej”) zastosowały województwa: lubelskie, lubuskie, śląskie, świętokrzyskie oraz zachodniopomorskie. Większość województw, które ujmowały w strategii wizję „hasłowo”, sięgała również do opisu. Były to województwa: dolno-

<sup>108</sup> Przez *poziom celów* należy rozumieć poziom w hierarchicznej strukturze celów strategii rozwoju województw.

Tabela 3

 Poziomy i nazewnictwo celów strategii wojewódzkich  
 aktualnych na 1 stycznia 2007 r.

Województwo	Wizja	Misja	Poziom 1	Poziom 2	Poziom 3	Poziom 4
Dolnośląskie	jest	jest	cel nadrzędny	cel gospodarczy, przestrzenny, społeczny	priorytet	działanie
Kujawsko-Pomorskie	brak	brak	cel nadrzędny	priorytetowy obszar działań	działanie strategiczne (cel strategiczny)	główne kierunki działań strategicznych (cele operacyjne)
Lubelskie	jest	jest	cel nadrzędny	cel pośredni (priorytet)	cel operacyjny –	– –
Lubuskie	jest	brak	cel strategiczny	cel operacyjny	cel szczegółowy	działanie
Łódzkie	jest	jest	cel główny	cel strategiczny	cel bezpośredni	–
Małopolskie	jest	jest	cel strategiczny	cel pośredni	cel pośredni	kierunek działania
Mazowieckie	jest	jest	cel nadrzędny	cel strategiczny	cel operacyjny	–
Opolskie	jest	jest	priorytet	cel strategiczny (postulat)	priorytet	kierunek działania
Podkarpackie	jest	jest	cel główny	cel strategiczny	działanie	–
Podlaskie	brak	jest	cel strategiczny	priorytet	kierunek działania	–
Pomorskie	jest	brak	priorytet	cel strategiczny	działanie	–
Śląskie	jest	brak	cel generalny	priorytet	cel strategiczny priorytet	kierunek działania
Świętokrzyskie	jest	jest	cel generalny	cel warunkujący	cel strategiczny	cel operacyjny
Warmińsko-Mazurskie	jest	brak	cel główny	priorytet	cel operacyjny	–
Wielkopolskie	jest	jest	cel generalny	cel strategiczny	–	–
Zachodniopomorskie	jest	jest	cel strategiczny	cel kierunkowy	–	–

„–” oznacza brak tego poziomu w strategii.

Źródło: Opracowanie własne.

śląskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie. Do jedynie hasłowego ujęcia wizji ograniczyło się woj. opolskie. Jeżeli chodzi o misję, to nie ujęły jej w swojej strategii województwa: kujawsko-pomorskie, lubuskie, pomorskie, śląskie oraz warmińsko-mazurskie.

Na poziomie pierwszym struktury celów, pojawiają się określenia cel strategiczny (lubuskie, małopolskie, podlaskie, zachodniopomorskie), cel generalny (śląskie, świętokrzyskie, wielkopolskie), cel nadrzędny (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie,

lubelskie, mazowieckie), cel główny (łódzkie, pomorskie, warmińsko-mazurskie) oraz priorytet (opolskie, pomorskie). Najczęstsze określenia dla celów na kolejnym – drugim – poziomie to: cel strategiczny (łódzkie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, wielkopolskie), cel operacyjny (lubuskie), cel pośredni (małopolskie, lubelskie), cel warunkujący (świętokrzyskie), cel kierunkowy (zachodniopomorskie) oraz priorytet lub priorytetowy obszar działań (podlaskie, kujawsko-pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie). Jeszcze większe rozbieżności występują na poziomie trzecim i czwartym. Ponadto różna liczba poziomów celów (od czterech w strategiach rozwoju ośmiu województw do dwóch w strategii lubuskiego i zachodniopomorskiego) powoduje, że np. cel strategiczny znalazł się na poziomie pierwszym w strategiach woj. lubuskiego, podlaskiego, zachodniopomorskiego, ale na poziomie drugim w strategiach woj. łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego oraz na poziomie trzecim w strategiach woj. kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

Nietypowa jest struktura celów strategii woj. podlaskiego. Jako poziom pierwszy w hierarchii zamieszczono cele strategiczne. Ich kontynuacją są priorytety i działania, jednak nie są one przyporządkowane do celów hierarchicznie, ale macierzowo. Każdy z priorytetów i każde z działań odnosi się zazwyczaj do kilku celów strategicznych.

Brak jednolitych struktur strategii nie wpływa korzystnie na kontrolę i nadzór nad ich realizacją. Jest to szczególnie ważne z krajowego punktu widzenia. Właściwa kontrola systemu zarządzania rozwojem jest jednym z kluczowych elementów jego sprawnego funkcjonowania i ciągłego ulepszania istniejących rozwiązań. Nie wydaje się, żeby konieczna była standaryzacja samych celów<sup>109</sup>, ale już ujednoczenie nazewnictwa poziomów celów i ich liczby byłoby właściwym krokiem w kierunku przejrzystości strategii. W celu ułatwienia dalszej analizy cele zostały oznaczone numerami. Oprócz wizji i misji zdefiniowanych zostało pięć poziomów w strukturze celów. Nie w każdej strategii występuje pięć poziomów.

Celem strategii ma być ukierunkowanie rozwoju na konkretne ścieżki, a nie dokładne określanie rodzaju działań. Zbiory konkretnych działań powinny być zawarte w programach. To one są dokumentami operacyjnymi zawierającymi proces planowania kierunków działań określonych celami strategii [Kaczmarek 2005, s. 181]. Strategie mają doprowadzić do realizacji ogólnego celu, jakim w przypadku strategii regionalnych jest rozwój regionalny. Osiągany jest za pomocą wielu celów pośrednich czy szczegółowych. Te zależne są od sytuacji danego województwa, nakreślonej przez analizę priorytetów i obszarów kluczowych dla rozwoju, obecnego poziomu rozwoju, wskaźników społecznych, gospodarczych, przyrodniczych i innych<sup>110</sup>. Do

<sup>109</sup> Każde województwo powinno mieć pewną niezależność w określaniu priorytetów rozwoju, które w jak największym stopniu powinny być odpowiedzią na wewnętrzne problemy i rozwój endogenicznego potencjału regionu.

<sup>110</sup> Analiza silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń jest obligatoryjną składową strategii. Wynika to z zapisów *Ustawy o samorządzie województwa* [1998, Art. 11 ust. 1c, s. 3].

przykładowych obszarów kluczowych zalicza się „rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, zasobów ludzkich, wspieranie przedsiębiorczości, współpracy regionów przygranicznych, aktywizacji obszarów wiejskich, rozwoju edukacji, kultury, turystyki, kształtowanie i ochrona środowiska itd.” [Łukasiewicz 2000, za: Właźlak 2010].

Najnowsze badania wskazują również na wzrost znaczenia miast dla rozwoju regionalnego. Aby dobrze zrozumieć rolę miast w Europie, a w szczególności w polityce spójności należy rozróżnić dwa główne nurty, w jakich rozpatrywane są obszary miejskie. Miasta są obszarami problemowymi o dużym wewnętrznym zróżnicowaniu. Problemy społeczne i ekonomiczne miast – obszary biedy, wykluczenia społecznego, rewitalizacja – zostały podkreślone w trzecim raporcie kohezyjnym [*A New Partnership...* 2004]. Odpowiedzią na to były inicjatywy wspólnotowe: programy pilotażowe Urban, Inicjatywa Wspólnotowa URBAN, Program URBACT I. Cele ukierunkowane na walkę z ww. problemami możemy odnaleźć również w wytycznych polityki spójności dla okresu programowania 2007-2013. Jakkolwiek, coraz częściej zwraca się uwagę na rosnące znaczenie miast w rozwoju regionów i państw. To one są obszarami o najwyższym poziomie innowacyjności oraz przedsiębiorczości, gwarantami większej liczby lepszych miejsc pracy, wzrostu gospodarczego oraz budowania gospodarki opartej na wiedzy. Potwierdzają to dane dotyczące produktu krajowego brutto. Według Urban Audit europejskie miasta o liczbie mieszkańców powyżej 1 mln generują PKB *per capita* o 25% wyższe od średniej europejskiej.

### 1.1. Miejsce miast w strukturze celów strategii rozwoju regionalnego

W żadnej z wizji strategii rozwoju regionalnego nie uwzględniono wprost<sup>111</sup> zapisów skierowanych do obszarów miejskich. Częściowo odniesienie do miasta wojewódzkiego zawarto w wizji woj. dolnośląskiego, brzmiącej: „Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym”. Użycie pojęcia *regionu węzłowego* oznacza podkreślenie związku między regionem centralnym (w tym przypadku Wrocławiem) a obszarami otaczającymi. Związek ten polega przede wszystkim na wzajemnych powiązaniach: wymianie pracowników, dóbr, usług i informacji. Obszary centralne jako obszary koncentracji działalności społeczno-gospodarczej wykorzystują bowiem ludzi i dobra zlokalizowane na terenach je otaczających. Zasięg ich wykorzystania oznacza zasięg regionu węzłowego. W myśl zaproponowanej wizji Dolny Śląsk ma „stanowić istotny element w europejskim układzie regionów węzłowych. Uzasadnieniem tak określonej wizji jest fakt, że w obecnym świecie zarówno kraje, jak i regiony nie tylko wywierają wpływ na siebie, lecz także są od siebie nawzajem uzależnione. (...) Uznaje się, że silna i szeroko rozbudowana sieć powiązań wewnętrznych i zewnętrznych

<sup>111</sup> Zgodnie z założeniami badania (przedstawionymi w części metodologicznej pracy) określenie „wprost” należy rozumieć w tym przypadku jako użycie jednego ze zwrotów: sieć osadnicza, obszar metropolitalny, metropolia, ośrodek miejski, miasto lub wymienienie miast z nazwy, w tytule danego celu, wizji lub misji.

nych regionu jest jednym z trzech najważniejszych czynników warunkujących jego międzynarodową konkurencyjność. Sieci mają swoją logikę i składają się z dwóch elementów: węzłów i łączących je relacji<sup>112</sup>. W wizji woj. dolnośląskiego podkreślono kluczową rolę centralnej części regionu. Odwołując się do koncepcji regionu węzłowego, zwrócono uwagę na znaczenie ośrodka centralnego i jego pozytywne oddziaływanie na obszary peryferyjne. Tworzenie takich powiązań jest dla woj. dolnośląskiego kluczem do rozwoju. Kumulacja nowoczesnej działalności społeczno-gospodarczej w regionach węzłowych powoduje intensywny rozwój regionu [Domański 2002, s. 110; Klamut 2008, s. 63].

W wizji opisowej woj. lubelskiego zwrócono uwagę na rolę aglomeracji lubelskiej (Lublin i Świdnik) dla atrakcyjności i spójności terytorialnej regionu w przyszłości. „Rozwój sieci komunikacyjnej i zagospodarowanie przestrzenne w zasadniczej mierze przyczynia się do otwarcia województwa i warunkuje atrakcyjność jego terytorium. Przez skuteczną politykę rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego województwa ukształtowana zostanie aglomeracja lubelska ze zmienionymi strukturalnie ośrodkami centralnymi (Lublinem i Świdnikiem), rozwijającymi się i koncentrującymi osadnictwo oraz działalność gospodarczą ośrodkami satelitarnymi, a także z zieloną strefą wokół Lublina i Świdnika. Obszar aglomeracji lubelskiej będzie powiększał udział potencjału ludnościowego i gospodarczego głównie w ośrodkach satelitarnych. Inne ośrodki miejskie w perspektywie 15-letniej w zasadzie nie powiększą liczby ludności bez uprzedniej radykalnej poprawy ich bazy ekonomicznej” [*Strategia rozwoju województwa lubelskiego 2005*, s. 28]. Odniesienie się do Lubelskiego Ośrodka Metropolitalnego (aglomeracji lubelskiej) w wizji rozwoju województwa z jednoczesnym podkreśleniem spadającej liczby ludności innych ośrodków miejskich wskazuje na rosnące znaczenie aglomeracji lubelskiej w rozwoju woj. lubelskiego.

Rola ośrodka centralnego została również podkreślona w opisie wizji woj. mazowieckiego. Zakłada się, że Warszawa stanie się kluczową metropolią w części środkowo-wschodniej Europy, a Obszar Metropolitalny Warszawy będzie biegunem wzrostu i ośrodkiem tworzenia innowacji na skalę europejską. Warszawa umocni swoje funkcje metropolitalne jako ośrodek naukowy, uniwersytecki i innowacyjny, jako centrum polityczne i dyspozycyjno-administracyjne Europy, jako centrum gospodarcze i kulturowe.

W żadnej z misji strategii wojewódzkich nie odniesiono się bezpośrednio do obszarów miejskich. Podobnie jest na poziomie pierwszym w strukturze celów (tab. 4).

Poziom drugi w strukturze celów to ten, w którym sześciokrotnie zapisano kierunki działań dla obszarów miejskich. Na tym poziomie cel skierowany do obszarów miejskich zawarły w swoich strategiach województwa: lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, pomorskie oraz zachodniopomorskie. W przypadku strategii woj.

<sup>112</sup> *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 r.*, przyjęta przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego Uchwałą nr XLVIII/649/2005 z 30 listopada 2005 r., Wrocław 2005, s. 41.

Tabela 4

Zapisanie wprost celu skierowanego do miast w wizji, misji  
 oraz celach strategii rozwoju województw  
 aktualnych na moment rozpoczęcia się okresu programowania 2007-2013

Województwo	Wizja	Misja	Poziom w strukturze celów			
			1	2	3	4
Dolnośląskie	tak	nie	nie	nie	tak	tak
Kujawsko-Pomorskie	-	-	nie	nie	tak	tak
Lubelskie	tak	nie	nie	nie	tak	-
Lubuskie	nie	-	nie	tak	-	-
Łódzkie	nie	nie	nie	tak	tak	tak
Małopolskie	nie	nie	nie	tak	tak	-
Mazowieckie	tak	nie	nie	nie	tak	tak
Opolskie	nie	nie	nie	tak	tak	-
Podkarpackie	nie	nie	nie	nie	tak	-
Podlaskie	nie	nie	nie	nie	tak	-
Pomorskie	nie	-	nie	tak	tak	-
Śląskie	-	-	nie	nie	tak	tak
Świętokrzyskie	-	nie	nie	nie	tak	tak
Warmińsko-Mazurskie	-	-	nie	nie	-	-
Wielkopolskie	nie	nie	nie	nie	tak	-
Zachodniopomorskie	-	nie	nie	tak	-	-

„-” oznacza brak wizji, misji lub danego poziomu celów w strategii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania strategii rozwoju województw aktualnych na 1 stycznia 2007 r.

małopolskiego („Rozwój Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego jako europolii”), opolskiego („Rozwój funkcji metropolitalnych aglomeracji opolskiej”), pomorskiego („Silna pozycja i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim” oraz „Wzmacnianie subregionalnych ośrodków rozwojowych”), a także zachodniopomorskiego („Wzmocnienie roli Szczecina – stolicy regionu, oraz Koszalina – krajowego ośrodka równoważenia rozwoju”) były to cele związane z rozwojem głównego ośrodka miejskiego w regionie. Dla strategii woj. łódzkiego był to cel związany z rozwojem sieci osadniczej regionu: „Stymulowanie przemian w sieci osadniczej polegających na wzroście roli miast w organizacji funkcjonalno-przestrzennej województwa”. Z kolei w strategii woj. lubelskiego związany był z rewitalizacją: „Wspomaganie procesów rewitalizacji miast i obszarów wiejskich”. Nie bezpośrednio w określeniu celu, ale w opisie znalazło się odniesienie do działań skierowanych do obszarów miejskich w woj. lubelskim.

Na poziomie trzecim rozwinięcie celów skierowanych do obszarów miejskich miało miejsce we wszystkich województwach, w których cel odnoszący się bezpo-



średnio do obszarów miejskich pojawił się na poziomie drugim, chyba że poziom trzeci nie występował w ogóle w strukturze celów strategii. Natomiast po raz pierwszy na poziomie trzecim działania skierowane do miast pojawiły się w strategii woj. dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego oraz wielkopolskiego<sup>113</sup>.

Tylko w sześciu województwach struktura celów była kontynuowana na poziomie czwartym: w dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, łódzkim, podkarpackim i świętokrzyskim. Na tym poziomie we wszystkich strategiach rozwoju województw znalazły się działania skierowane do obszarów miejskich. We wszystkich województwach działania skierowane do obszarów miejskich były rozszerzeniem zapisów z wyższych poziomów w strukturze celów.

Jedynie w strategii woj. warmińsko-mazurskiego nie zawarto żadnego celu odnoszącego się bezpośrednio do rozwoju miast. Jednak przyczyną takiego stanu rzeczy może być specyficzna struktura celów strategii. W celu głównym „Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy” odniesiono się bowiem do roli miast regionu: „Kontekst regionalny wymaga również podkreślenia funkcji trzech największych miast województwa. W trakcie realizacji Strategia zakłada wzmocnienie metropolitarnej roli Olsztyna oraz jego znaczenia w stosunku do stolic innych województw. Olsztyn w ścisłej współpracy z Elblągiem i Ełkiem stanie się ośrodkiem integrującym województwo w procesie budowy tożsamości regionalnej. Elbląg – centrum subregionu elbląskiego, wyposażony w infrastrukturę miejską o wysokich standardach, specjalizować się będzie w rozwoju nowoczesnych technologii oraz współpracować z gospodarką morską obszaru bałtyckiego i obwodem kaliningradzkim. Ełk – również ośrodek subregionalny o wysokich standardach infrastruktury miejskiej, specjalizować się będzie w rozwoju przemysłu rolno-spożywczego, elektrotechnicznego i innych branż rozwojowych oraz współpracować z obszarami Litwy i Białorusi” [*Strategia Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego* 2005, s. 25]. W celach strategicznych i celach operacyjnych nie ma żadnego celu skierowanego bezpośrednio do miast. Jednak w opisie celów odwołano się do działań, które są realizowane w ramach każdego z nich. Niektóre odnoszą się bezpośrednio do celu strategicznego, inne pośrednio. Wśród nich kilkakrotnie podkreślona została rola miast. Na przykład przy celu operacyjnym wzrost liczby miejsc pracy (dla celu strategicznego wzrost konkurencyjności gospodarki) zapisano: „Największe szanse na tworzenie nowych miejsc pracy mają miasta, szczególnie zaś ośrodki największe. Dotyczy to głównie branż związanych z technologiami, usługami i obecnymi biegunami wzrostu. Specyfika regionu wymaga jednak podejmowania starań o zdynamiczowanie rynku pracy na obszarach wiejskich i w ponadlokalnych ośrodkach rozwoju. Procesy restrukturyzacji obszarów wiejskich uświadamiają, że nie wszystkie oczekiwane miejsca pracy „przyjdą na wieś” lub zostaną na tej wsi

<sup>113</sup> Szczegółowy opis zakresu tematycznego kierunków działań znajduje się w dalszej części rozdziału.

utworzone. W wielu przypadkach podejmowanie pracy lub własna aktywność mieszkańców wsi będą kierowały ich ku obszarom miejskim” [*Ibidem*, s. 34]. Ponadto w strategii podzielono województwo w układzie przestrzennym na podregion elbląski, olsztyński i ełcki, a w każdym z nich wyróżniono miasto i obszary wiejskie oraz określono udział poszczególnych obszarów w realizacji danego działania. Często rola obszarów miejskich każdego z wyróżnionych podregionów jest określona jako duża w realizacji konkretnego działania.

## 1.2. Rozwójowe dziedziny wsparcia miast określone w celach strategii rozwoju regionalnego

Analiza treści celów skierowanych do miast w strategiach rozwoju regionalnego pozwoliła na skategoryzowanie kilkunastu obszarów wsparcia, na których koncentrowały się działania skierowane do miast. Najbardziej ogólną kategorią był „rozwój sieci osadniczej”. Cele wpisujące się w tę kategorię wystąpiły w strategii województw:

- dolnośląskiego – „Policentryczny rozwój sieci osadniczej oraz tworzenie nowoczesnych rozwiązań funkcjonalnych, przy zachowaniu walorów przyrodniczych, środowiskowych i krajobrazowych”,
- kujawsko-pomorskiego – „Wspieranie rozwoju sieci osadniczej”,
- łódzkiego – „Stymulowanie przemian w sieci osadniczej polegających na wzroście roli miast w organizacji funkcjonalno-przestrzennej województwa”.

Celom z kategorii „rozwój sieci osadniczej” najczęściej towarzyszyło rozwinięcie (kolejny poziom w strukturze celów) dotyczące „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” oraz „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków regionalnych i lokalnych”.

- W strategii woj. dolnośląskiego cel ten określono w następujący sposób: „Rozwój przestrzenny i kształtowanie ładu przestrzennego w oparciu o Wrocławski Obszar Metropolitalny, Aglomerację Funkcjonalną LGOM oraz ośrodki ponadregionalne”.
- W strategii woj. kujawsko-pomorskiego wprowadzono go jako: „Wspieranie procesów metropolizacji ośrodków stołecznych Bydgoszczy i Torunia”.
- W woj. łódzkim cel ten został podzielony na trzy kierunki: „Kształtowanie i rozwój obszaru metropolitalnego Łodzi oraz wzmacnianie jego powiązań funkcjonalnych z regionalnymi i ponadlokalnymi ośrodkami osadniczymi oraz Warszawskim Obszarem Metropolitalnym”, „Aktywizacja ośrodków rozwoju oraz promowanie sieciowego modelu współdziałania pomiędzy miastami” oraz „Wspieranie rozwoju wewnątrzregionalnych powiązań typu „równoległego” pomiędzy ośrodkami regionalnymi a pozostałymi ośrodkami miejskimi i osadnictwem wiejskim”.

Jednak w większości województw cel dotyczący „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” nie stanowił rozszerzenia bardziej ogólnego celu dotyczącego „rozwój sieci osadniczej”. W strategii województw: lubelskiego, mało-

Tabela 5

 Cele dotyczące „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”  
 w strategiach rozwoju województw

Województwo	Cele dotyczące „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”	
Dolnośląskie	Rozwój przestrzenny i kształtowanie ładu przestrzennego w oparciu o Wrocławski Obszar Metropolitalny, Aglomerację Funkcjonalną LGOM oraz ośrodki ponadregionalne*	4
Kujawsko-Pomorskie	Wspieranie procesów metropolizacji ośrodków stołecznych Bydgoszczy i Torunia	4
Lubelskie	Rozwój ośrodków miejskich oraz funkcji metropolitalnych Lublina*	3
Lubuskie	–	
Łódzkie	Kształtowanie i rozwój obszaru metropolitalnego Łodzi oraz wzmacnianie jego powiązań funkcjonalnych z regionalnymi i ponadlokalnymi ośrodkami osadniczymi oraz Warszawskim Obszarem Metropolitalnym	3
Małopolskie	Rozwój Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego jako europolii	2
Mazowieckie	Stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy	3
Opolskie	Rozwój funkcji metropolitalnych aglomeracji opolskiej	2
Podkarpackie	Budowanie regionalnego systemu innowacji przez rozwój rzeszowskiego obszaru metropolitalnego oraz powiązań między nauką i gospodarką	3
Podlaskie	Rozwój funkcji metropolitalnych Białegostoku	3
Pomorskie	Silna pozycja i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim	2
Śląskie	–**	
Świętokrzyskie	Kreowanie rozwoju i dywersyfikacji funkcji wyższego rzędu w Kieleckim Obszarze Metropolitalnym oraz racjonalnego rozwoju miast i centrów gmin województwa*	3
Warmińsko-Mazurskie	–	
Wielkopolskie	Wzmocnienie regionotwórczych funkcji aglomeracji poznańskiej jako ośrodka metropolitalnego o znaczeniu europejskim.	3
Zachodniopomorskie	Wzmocnienie roli Szczecina – stolicy regionu oraz Koszalina – krajowego ośrodka równoważenia rozwoju*	2

\* Cele związane ze wsparciem rozwoju głównego ośrodka miejskiego regionu połączone ze wsparciem innych ośrodków miejskich w regionie.

\*\* W strategii zostały zawarte cele dotyczące Aglomeracji Górnośląskiej i innych ośrodków miejskich. Jednak zawsze były one rozwinięciem innych priorytetów (transport, kultura, zdrowie) a nie odrębnym celem w całości odnoszącym się do obszarów miejskich.

„–” oznacza brak celu w strategii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania strategii rozwoju województw (tab. 5-9).

polskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego był on pierwszym poziomem w hierarchii celów skierowanym bezpośrednio do obszarów miejskich (tab. 5).

W kategorii dotyczącej „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” w pięciu z trzynastu strategii cel ten był rozwinięciem celu związanego z konkurencyjnością i innowacyjnością (tab. 6). Cel dotyczący „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” był rozwinięciem celu/obszaru/priorytetu:

- „Konkurencyjność gospodarcza” – w strategii woj. małopolskiego,
- „Tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki poprzez rozwijanie przedsiębiorczości, zwiększanie jej innowacyjności oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu” – w strategii woj. podkarpackiego,
- „Baza ekonomiczna” – w strategii woj. podlaskiego,
- „Konkurencyjność” – w strategii woj. pomorskiego,
- „Przyspieszenie rozwoju bazy ekonomicznej i wzrost innowacyjności województwa” – w strategii woj. świętokrzyskiego.

W strategiach sześciu województw cele dotyczące „wsparcia głównego ośrodka miejskiego w regionie” były rozwinięciem celu/obszaru/priorytetu dotyczącego spójności przestrzennej i terytorialnej. Są to województwa:

- dolnośląskie, w którego strategii cel „Rozwój przestrzenny i kształtowanie ładu przestrzennego w oparciu o Wrocławski Obszar Metropolitalny (...)” był rozwinięciem celu „Zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu i jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu”;

Tabela 6

Przyporządkowanie celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” według priorytetów w strategiach rozwoju województw

Cel dotyczący „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”			Brak celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”
Umieszczony w ramach celu/obszaru działań/priorytetu konkurencyjność	Umieszczony w ramach celu/obszaru działań/priorytetu przestrzennego, terytorialnego	niedający się przypisać do określonego celu/obszaru działań/priorytetu	
małopolskie podkarpackie podlaskie pomorskie świętokrzyskie	dolnośląskie kujawsko-pomorskie lubelskie łódzkie wielkopolskie zachodniopomorskie	mazowieckie opolskie	lubuskie śląskie warmińsko-mazurskie

- kujawsko-pomorskie, w którego strategii cel „Wspieranie procesów metropolizacji ośrodków stołecznych Bydgoszczy i Torunia” jest rozwinięciem priorytetowego obszaru działań „Unowocześnienie struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu”;
- lubelskie, w którego strategii cel „Rozwój ośrodków miejskich oraz funkcji metropolitalnych Lublina” był rozwinięciem celu „Poprawa atrakcyjności i spójności terytorialnej województwa lubelskiego”;
- łódzkie, w którego strategii cel „Kształtowanie i rozwój obszaru metropolitalnego Łodzi oraz wzmacnianie jego powiązań funkcjonalnych z regionalnymi i ponadlokalnymi ośrodkami osadniczymi oraz Warszawskim Obszarem Metropolitalnym” jest rozwinięciem sfery funkcjonalno-przestrzennej oraz celu „Stymulowanie przemian w sieci osadniczej polegających na wzroście roli miast w organizacji funkcjonalno-przestrzennej województwa”;
- wielkopolskie, w którego strategii cel „Wzmocnienie regionotwórczych funkcji aglomeracji poznańskiej jako ośrodka metropolitalnego o znaczeniu europejskim” stanowił rozwinięcie celu „Dostosowanie przestrzeni do wyzwań XXI w.”;
- zachodniopomorskie, w którego strategii cel „Wzmocnienie roli Szczecina – stolicy regionu (...)” stanowił rozwinięcie celu „Zwiększenie przestrzennej konkurencyjności regionu”.

W przypadku strategii woj. mazowieckiego i opolskiego mimo zachowania hierarchicznej struktury celów nie jest możliwe przyporządkowanie celu związanego z rozwojem głównego miasta regionu do żadnej z kategorii poziomu wyższego. Wynika to przede wszystkim z braku występowania bezpośrednich powiązań hierarchicznych poszczególnych poziomów celów. Celu odnoszącego się do „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” nie uwzględniono w strategiach województw: lubuskiego, śląskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

Uwzględnienie celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” w ramach priorytetu przestrzenno-terytorialnego lub priorytetu konkurencyjność (innowacyjność) ukazuje sposób postrzegania miast przez władze regionu. W ramach priorytetów przestrzenno-terytorialnych miasta traktowane są jako jednostki sieci osadniczej wymagające specjalnego traktowania ze względu na nagromadzenie się na ich terenie problemów i potrzeb. Umieszczenie celów odnoszących się do miast w ramach priorytetu konkurencyjność wiąże się z tym, że do miast częściej kierowane są działania wspierające innowacyjność, edukację, rozwój sieci czy przedsiębiorczość. Jednocześnie występują działania ukierunkowane na poprawę infrastruktury. Są one konieczne dla sprawnego funkcjonowania obszarów miejskich, a co za tym idzie wyższego poziomu konkurencyjności.

Drugim celem, obok tego dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”, najczęściej pojawiającym się w strategiach województw jest cel dotyczący „rewitalizacji obszarów miejskich” (tab. 7). W strategiach województw: lubelskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego cel dotyczący „rewi-

Tabela 7

 Cele dotyczące „rewitalizacji obszarów miejskich”  
 w strategiach rozwoju województw

Województwo	Cele dotyczące „rewitalizacji obszarów miejskich”	Poziom w strukturze celów
Dolnośląskie	-	
Kujawsko-Pomorskie	Rewitalizacja miast i wsi regionu	4
Lubelskie	Rewitalizacja miast i zdegradowanych obszarów zurbanizowanych	4
Lubuskie	Wspomaganie procesów rewitalizacji miast i obszarów wiejskich	2
Łódzkie	Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojсковych	5
Małopolskie	-	
Mazowieckie	Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich oraz zajmowanych przez funkcje schyłkowe (tereny przemysłowe i powojсковe)*	5
Opolskie	Rewitalizacja miast i miasteczek	3
Podkarpackie	-	
Podlaskie	Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich oraz rozwój mieszkalnictwa	3
Pomorskie	Rewitalizacja obszarów regresu społeczno-gospodarczego, zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojсковych, osiedli popegeerowskich, obszarów cennych kulturowo oraz obszarów zdegradowanych przyrodniczo	3
Śląskie	Rewitalizacja terenów przemysłowych oraz pogórnicznych**	3
Świętokrzyskie	Rewitalizacja obszarów miejskich, obszarów przemysłowych i powojсковych oraz obiektów użyteczności publicznej w miastach	4
Warmińsko-Mazurskie	-	
Wielkopolskie	Rewitalizacja dzielnic miast, terenów przemysłowych i powojсковych***. Usunięcie negatywnych skutków koncentracji mieszkańców i gospodarki, rewitalizacja dzielnic miast****	4
Zachodniopomorskie	Rewitalizacja i rozwój obszarów wiejskich z uwzględnieniem małych miast do 20 tys. mieszkańców. Rewitalizacja obszarów zurbanizowanych	2

\* Działanie określone na poziomie poniżej kierunku działania. Przypisany do niego poziom (5) nie został uwzględniony w strukturze celów.

\*\* Mimo że w celu nie ma bezpośredniego odwołania do miast z rozszerzenia celu jasno wynika jego związek z obszarami miejskimi.

\*\*\* Punkt w celu operacyjnym „Restrukturyzacja obszarów oraz sektorów o niewłaściwym potencjale rozwojowym”.

\*\*\*\* Punkt w celu operacyjnym „Wzmocnienie regionotwórczych funkcji aglomeracji poznańskiej jako ośrodka metropolitalnego o znaczeniu europejskim”.

„-” oznacza brak celu w strategii.

talizacji obszarów miejskich” był rozwinięciem celu dotyczącego „rozwoju sieci osadniczej”. Natomiast w strategiach województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego był pierwszym celem w hierarchii celów odnoszącym się bezpośrednio do obszarów miejskich. W strategii województw: kujawsko-pomorskiego, podlaskiego oraz zachodniopomorskiego cel dotyczący „rewitalizacji obszarów miejskich” był na tym samym poziomie w strukturze celów, co ten odnoszący się do „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”, a w strategii województw: łódzkiego, opolskiego, pomorskiego oraz wielkopolskiego na poziomie niższym. Kierunków działań dotyczących „rewitalizacji obszarów miejskich” nie uwzględniono w strategii województw: dolnośląskiego, małopolskiego, podkarpackiego oraz warmińsko-mazurskiego. Nie oznacza to jednak, że nie uwzględniały one w ogóle działań dotyczących rewitalizacji. W strategii woj. małopolskiego określono działanie „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych”. Podobnie wyrażono ten cel w strategii woj. dolnośląskiego: „Kształtowanie atrakcyjnych form różnorodnych zespołów zabudowy, w tym rewitalizacja obszarów zdegradowanych”. Z opisu celów wynika, że rewitalizacja dotyczy obszarów zdegradowanych, przemysłowych, którymi w większości przypadków są obszary miejskie. Jednak ani razu nie ma w nim bezpośredniego odwołania do miast.

Liczne cele związane z rewitalizacją obszarów miejskich wskazują, że władze regionalne mają świadomość pozytywnego wpływu rewitalizacji obszarów zdegradowanych, przemysłowych, obszarów, które utraciły dotychczas pełnione funkcje lub po prostu terenów zaniedbanych w okresie PRL-u na tworzenie przestrzeni prospołecznych, integrację społeczności lokalnych oraz wzmacnianie identyfikacji z miastem. Wobec tego, że w większości przypadków rewitalizacja tych obszarów leży w gestii samorządów lokalnych, zastanawiająca jest tak duża aktywność samorządów regionalnych w tym obszarze.

W porównaniu z liczbą strategii, w których pojawia się cel związany z rozwojem głównego ośrodka miejskiego, cel dotyczący „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” występuje znacznie rzadziej, mianowicie osiem razy (tab. 8). W strategii województw:

- dolnośląskiego – „Rozwój przestrzenny i kształtowanie ładu przestrzennego w oparciu o Wrocławski Obszar Metropolitalny, Aglomerację Funkcjonalną LGOM oraz ośrodki ponadregionalne”;
- lubelskiego – „Rozwój ośrodków miejskich oraz funkcji metropolitalnych Lublina”;
- świętokrzyskiego – „Kreowanie rozwoju i dywersyfikacji funkcji wyższego rzędu w Kieleckim Obszarze Metropolitalnym oraz racjonalnego rozwoju miast i centrów gmin województwa”

pojawia się w połączeniu z celem dotyczącym „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”. Natomiast w strategii województw:

- łódzkiego – „Aktywizacja ośrodków rozwoju oraz promowania sieciowego modelu współdziałania pomiędzy miastami”;

Tabela 8

## Cele dotyczące „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie w strategiach rozwoju województw

Województwo	Cele dotyczące „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie”	Poziom w strukturze celów
Dolnośląskie	Rozwój przestrzenny i kształtowanie ładu przestrzennego na podstawie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego, Aglomeracji Funkcjonalnej LGOM oraz ośrodków ponadregionalnych*	4
Kujawsko-Pomorskie	–	
Lubelskie	Rozwój ośrodków miejskich oraz funkcji metropolitalnych Lublina*	3
Lubuskie	–	
Łódzkie	Aktywizacja ośrodków rozwoju oraz promowania sieciowego modelu współdziałania pomiędzy miastami	4
Małopolskie	–	
Mazowieckie	Wzmocnienie potencjału rozwojowego ośrodków subregionalnych i małych miast	4
Opolskie	–	
Podkarpackie	–	
Podlaskie	–	
Pomorskie	Wzmacnianie subregionalnych ośrodków rozwojowych	2
Śląskie	–**	
Świętokrzyskie	Kreowanie rozwoju i dywersyfikacji funkcji wyższego rzędu w Kieleckim Obszarze Metropolitalnym oraz racjonalnego rozwoju miast i centrów gmin województwa*	3
Warmińsko-Mazurskie	–	
Wielkopolskie	Wielofunkcyjny rozwój ośrodków subregionalnych i lokalnych	3
Zachodniopomorskie	Aktywizacja regionalnych ośrodków rozwoju liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców	2

\* Cele związane ze wsparciem rozwoju ośrodków miejskich w regionie połączone ze wsparciem rozwoju głównego ośrodka miejskiego regionu.

\*\* W strategii zostały zawarte cele dotyczące Aglomeracji Górnośląskiej i innych ośrodków miejskich. Jednak zawsze były one rozwinięciem innych priorytetów (transport, kultura, zdrowie), a nie odrębnym celem w całości odnoszącym się do obszarów miejskich.

„–” oznacza brak celu w strategii.

- mazowieckiego – „Wzmocnienie potencjału rozwojowego ośrodków subregionalnych i małych miast”;
- pomorskiego – „Wzmacnianie subregionalnych ośrodków rozwojowych”;
- wielkopolskiego – „Wielofunkcyjny rozwój ośrodków subregionalnych i lokalnych”;



- zachodniopomorskiego – „Aktywizacja regionalnych ośrodków rozwoju liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców” występuje jako oddzielny cel.

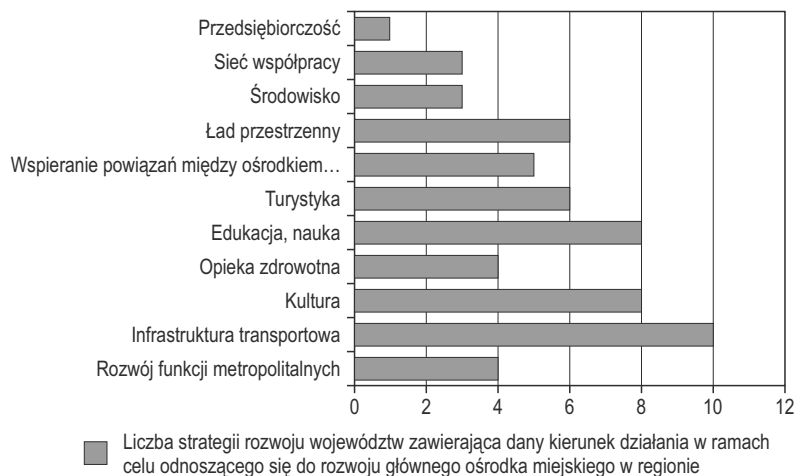
Większa liczba celów dotyczących „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” względem celów dotyczących „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” pozwala stwierdzić, że w systemie osadniczym regionów miasta centralne są jednostkami, których rozwój jest ważniejszy w strategii rozwoju całego województwa. W tym miejscu należy postawić pytanie o to, jakie rozwojowe działania określono w ramach celów dotyczących „wspierania rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” w strategiach rozwoju województw.

### **1.3. Kierunki działań w ramach celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” w strategiach rozwoju regionalnego**

Oprócz kilku województw, w których strategii nie umieszczono celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” (lubuskie, warmińsko-mazurskie) oraz tych, które nie zawarły w strategiach rozwinięcia tego celu (dolnośląskie, zachodniopomorskie) większość województw dokonała uszczegółowienia kierunków działań w celu odnoszącym się do rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie<sup>114</sup>. Kierunki działań będące rozwinięciem celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” zostały pogrupowane w kategorii ogólne: rozwój funkcji metropolitalnych, infrastruktura transportowa, kultura, opieka zdrowotna, edukacja i nauka, turystyka, wspieranie powiązań między ośrodkiem centralnym a innymi ośrodkami (subregionalnymi lub głównymi ośrodkami innych województw), ład przestrzenny, środowisko, sieć współpracy oraz przedsiębiorczość (ryc. 3). Kategorie zostały utworzone oddolnie i są wynikiem analizy kierunków działań określonych w ramach celów dotyczących „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”.

Najczęściej pojawiającym się kierunkiem działań w celu odnoszącym się do rozwoju głównego ośrodka miejskiego było wsparcie rozwoju infrastruktury transportowej. W swoich strategiach zamieściło go dziesięć województw. Warunkiem rozwoju głównych ośrodków miejskich jest zapewnienie im odpowiedniej infrastruktury transportowej. Dla władz regionalnych, które koncentrują swoje wysiłki wokół rozwoju regionu, dobrze rozwinięty system powiązań transportowych ośrodka miejskiego jest podstawą jego integracji z najbliższym otoczeniem – regionem. Z kolei dla władz lokalnych – miejskich – dobrze rozwinięta infrastruktura

<sup>114</sup> W części przypadków cel ten skierowany był łącznie do głównego ośrodka i innych ośrodków miejskich znajdujących się w regionie. Jeżeli w rozwinięciu celu kierunki działań skierowane do ośrodka głównego nie były oddzielone od skierowanych do ośrodków mniejszych, traktowano wszystkie kierunki działań jako odnoszące się zarówno do ośrodka głównego, jak i do ośrodków mniejszych.



Ryc. 3. Kierunki działań w ramach celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” w strategiach rozwoju województw – częstotliwość występowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju województw.

transportowa jest szansą wzmocnienia i formowania powiązań sieciowych z innymi obszarami miejskimi.

W strategiach rozwoju regionalnego dostrzeżono wysoki potencjał ludzki istniejący w miastach. Kierunki działań w ramach celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” dotyczące kultury, edukacji i nauki zostały określone w ośmiu strategiach rozwoju województw. W kolejności występowania kierunków działań należy wymienić turystykę oraz ład przestrzenny (w sześciu strategiach rozwoju województw) oraz wspieranie powiązań między ośrodkiem centralnym a innymi ośrodkami (pięć strategii rozwoju województw). Chociaż wymienione działania dotyczą obszaru głównego ośrodka miejskiego w regionie, w dużej mierze odnoszą się do obszarów poza granicami administracyjnymi miasta. Ład przestrzenny zapewnia harmonię między poszczególnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej, oznacza równowagę pomiędzy konfliktowymi trendami rozwoju [Borsa 2008, s. 181]. Zatem wspieranie ładu przestrzennego ma zapewnić koordynację przemian strukturalno-przestrzennych w obszarach intensywnego rozlewania się miast. Z kolei działania odnoszące się do rozwoju turystyki koncentrują się na inicjowaniu i promocji cyklicznych wydarzeń o charakterze wystawienniczo-kulturowym. Takie działania przynoszą korzyści zarówno miastu centralnemu, jak i całemu regionowi. Uzupełnieniem tych kierunków działań jest wspieranie powiązań między ośrodkiem centralnym a innymi ośrodkami miejskimi. Obok wspierania infrastruktury transportowej jest to główny kierunek działań sprzyjających dyfuzji procesów rozwojowych zachodzących w mieście centralnym na obszary peryferyjne.

Tabela 9

Kierunki działań w ramach celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” – klasyfikacja według występowania danego kierunku działań w strategiach rozwoju województw

Kierunek działań	Województwo	Kierunek działań	Województwo
Rozwój funkcji metropolitalnych	łódzkie małopolskie podlaskie śląskie świętokrzyskie	Edukacja i nauka	kujawsko-pomorskie lubelskie małopolskie opolskie podkarpackie pomorskie świętokrzyskie wielkopolskie
Infrastruktura transportowa	kujawsko-pomorskie lubelskie łódzkie małopolskie mazowieckie opolskie podkarpackie podlaskie pomorskie śląskie świętokrzyskie wielkopolskie	Turystyka	lubelskie małopolskie podkarpackie pomorskie świętokrzyskie wielkopolskie
Kultura	kujawsko-pomorskie lubelskie małopolskie opolskie podkarpackie pomorskie śląskie świętokrzyskie wielkopolskie	Wspieranie powiązań między ośrodkiem centralnym a innymi ośrodkami	łódzkie podkarpackie pomorskie świętokrzyskie wielkopolskie
Opieka zdrowotna	kujawsko-pomorskie pomorskie śląskie świętokrzyskie wielkopolskie	Ład przestrzenny	lubelskie małopolskie mazowieckie opolskie podlaskie świętokrzyskie
		Środowisko	małopolskie mazowieckie wielkopolskie
		Sieć współpracy	łódzkie małopolskie pomorskie
		Przedsiębiorczość	małopolskie

Wśród pozostałych najczęściej powtarzających się kierunków działań stawiących uszczegółowienie celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” uwzględniono kierunki działań wpisujące się w kategorię rozwoju funkcji metropolitalnych oraz opiekę zdrowotną (cztery strategie rozwoju województwa). Rzadziej pojawiały się kierunki związane ze środowiskiem, sieciami współpracy oraz przedsiębiorczością. W przypadku głównych ośrodków miejskich kierunki te mogą być realizowane przez strategie lokalne. W strategii woj. śląskiego, mimo braku celu skierowanego bezpośrednio do głównego ośrodka miejskiego, konsekwentnie, pod innymi celami określono działania skierowane do obszaru Aglomeracji Górnośląskiej i ośrodków regionalnych Bielska-Białej, Częstochowy i Rybnika. Były to kierunki działań, które odnosiły się m.in. do wsparcia rozwoju infrastruktury transportowej, kultury oraz opieki zdrowotnej (tab. 9).

#### **1.4. Działania dotyczące wsparcia rozwoju miast w strategiach rozwoju województw w ocenie ankietowanych**

Na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego stwierdzono, że wszystkie strategie rozwoju województw uwzględniały działania odnoszące się do miast. W strategiach województw: dolnośląskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego i pomorskiego uwzględnienie działań dotyczących rozwoju miast określono jako częściowe. W strategiach województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego respondenci stwierdzili natomiast, że stopień uwzględnienia działań dotyczących rozwoju miast był wyczerpujący.

Odpowiedzi udzielone w ankiecie nieznacznie odbiegają od wyników analizy dokumentów strategii rozwoju województw zawartych we wcześniejszej części rozdziału. W przeprowadzonym badaniu przyjęto założenie, że przez działania skierowane do miast rozumie się te, w których tytule zawarto bezpośrednio odwołanie do miast. Oznacza to, że jako działania skierowane do miast uwzględniono jedynie ten cel, priorytet czy kierunek, który w tytule zawierał określenie sugerujące jego terytorialne ukierunkowanie na miasto, np.: miasto, obszar miejski, obszar metropolitalny czy metropolia. Nałożenie sztywnych kryteriów, mimo związanych z nimi pewnych ograniczeń, jest konieczne dla uwypuklenia cech wspólnych i ograniczenia zakresu badania. Stąd przyjęta w badaniu metodologia.

Przykładem rozbieżności występujących między analizą dokumentów strategii rozwoju województw a odpowiedziami udzielonymi w kwestionariuszu ankietowym jest strategia woj. warmińsko-mazurskiego. Odniesienia do miast możemy znaleźć wielokrotnie w strategii tego województwa:

- „Kontekst regionalny wymaga również podkreślenia funkcji trzech największych miast województwa” [*Strategia Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego* 2005, s. 25]. (Olsztyn, Elbląg i Ełk – przyp. autorki).

- „Największe szanse na tworzenie nowych miejsc pracy mają miasta, szczególnie zaś ośrodki największe” [ibidem, s. 34].

W *Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020* w szczególności zawarto działania wzmacniające metropolitalną rolę Olsztyna oraz jego znaczenie w stosunku do stolic innych województw, wspierające rozwój Elbląga przez nowoczesne technologie, współpracę z gospodarką morską obszaru bałtyckiego i obwodem kaliningradzkim, a także wspierające rozwój Ełku przez skoncentrowanie się na rozwoju przemysłu rolno-spożywczego, elektrotechnicznego i innych branż rozwojowych. Rola Olsztyna, Elbląga i Ełku została podkreślona w zapisach strategii, jednak brak odwołania do miast bezpośrednio w tytule celów powoduje, że w badaniu przeprowadzonym w ramach prezentowanej pracy nie zostały one sklasyfikowane jako cele skierowane bezpośrednio do miast. Ankietowani natomiast uznali, że stopień uwzględnienia działań odnoszących się do miast w strategii rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego jest wyczerpujący.

Ciekawe, że według wszystkich ankietowanych cele odnoszące się do miast uwzględnione w strategiach rozwoju regionalnego aktualnych na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 zostały uzupełnione podczas aktualizacji strategii rozwoju regionalnego (lata 2010-2013). Taka odpowiedź wydaje się być w sprzeczności z odpowiedzią na pytanie o stopień uwzględnienia celów skierowanych do miast w strategiach rozwoju przyjętych w latach 2005-2006, w której ankietowani z dziesięciu województw określili zakres działań skierowanych do miast w strategiach rozwoju przyjętych w latach 2005-2006 jako wyczerpujący.

Ta niespójność odpowiedzi może być jednak pozorna i wynikać ze zmiany priorytetów rozwojowych i pojawienia się nowych potrzeb. Widoczne są zmiany w postrzeganiu obszarów miejskich oraz zwiększenie stopnia zaangażowania władz miast podczas aktualizacji strategii rozwoju województw, przypadającej na lata 2010-2013 (względem konsultacji strategii będących podstawą badania). Aktywność władz miejskich przy konsultacji celów rozwojowych województwa mogła wpłynąć na liczbę celów dotyczących rozwoju miast w zaktualizowanych strategiach rozwoju regionalnego.

Niespójność odpowiedzi ankietowanych może być również związana z tym, że wśród osób odpowiedzialnych za opracowanie strategii rozwoju regionu świadomość i wiedza o roli miast w rozwoju regionalnym była większa podczas procesu aktualizacji strategii w latach 2010-2013 niż przy opracowywaniu strategii w latach 2005-2006. Respondenci ze wszystkich województw stwierdzili, że wzrosła świadomość potrzeby spójności celów strategii rozwoju regionalnego z celami strategii rozwoju miast. Na tej podstawie można więc zauważyć wzrost roli kapitału społecznego, rozumianego jako „potencjał zgromadzony w polskim społeczeństwie w postaci obowiązujących norm postępowania, zaufania i zaangażowania, które wspierając współpracę i wymianę wiedzy, przyczyniają się do wzrostu dobrostanu Polski” [*Polska 2030... 2009*, s. 214]. W odniesieniu do administracji publicznej szczególne znaczenie ma zdolność do współpracy oraz kreatywne działania nastawione na rozwój. Zmie-

niające się na korzyść wzorce zachowań, norm i wartości sprzyjają budowaniu relacji społecznych opartych na zaufaniu i współpracy, przyczyniających się do osiągania celów, czego przykładem może być bliższa współpraca w zakresie koordynacji celów rozwojowych regionów i miast. O zmianach w sposobie współpracy oraz relacjach interpersonalnych między osobami odpowiedzialnymi za opracowanie strategii rozwoju regionu i przedstawicielami władz miejskich traktuje część rozdziału piątego, omawiająca wyniki przeprowadzonej ankiety oraz wywiadów.

## 2. Działania skierowane do miast w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013

*Regionalne programy operacyjne* (RPO) są programami realizowanymi w ramach systemu polityki spójności Unii Europejskiej. Wraz z krajowymi programami operacyjnymi zostały określone w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia*. RPO stanowią główny dokument będący podstawą realizacji polityki regionalnej na poziomie województwa. Według *Rozporządzenia nr 1083/2006 program operacyjny* (w tym regionalny program operacyjny) to „dokument przedłożony przez państwo członkowskie i przyjęty przez Komisję, określający strategię rozwoju wraz ze spójnym zestawem priorytetów, które mają być osiągnięte z pomocą funduszu lub, w przypadku celu Konwergencja, z pomocą Funduszu Spójności i EFRR”<sup>115</sup>. Jednocześnie RPO powinny pozostać spójne w stosunku do nadrzędnego dokumentu strategicznego, jakim jest strategia rozwoju województwa. W przeciwieństwie do strategii regionalnych mają jednolicie określony horyzont czasowy – zgodny z horyzontem czasowym *Narodowej Strategii Spójności* będącej podstawą realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013.

Analiza porównawcza regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 (RPO 2007-2013) wykazała mniejsze niż w dokumentach strategii rozwoju regionalnego zróżnicowanie w strukturze oraz liczbie celów rozwojowych. Realizacja *RPO 2007-2013* opiera się na strategii rozwoju regionu, która w większości *RPO 2007-2013* została określona przez cel główny (strategiczny/generalny), którego rozwinięciem pozostają cele szczegółowe. Jedynym wyjątkiem jest RPO 2007-2013 woj. opolskiego, gdzie cele strategiczne stanowią drugi poziom (tab. 10).

Realizacji celu głównego (strategicznego/generalnego) i celów szczegółowych służą osie priorytetowe przypisane bezpośrednio do poszczególnych celów szczegółowych. W przypadku RPO 2007-2013 województw: lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego oraz świętokrzyskiego osie priorytetowe przyporządkowane zostały do celów szczegółowych w relacji jeden do jednego. Natomiast w RPO województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskie-

<sup>115</sup> [Rozporządzenie nr 1083/2006, art. 2 ust. 1, s. 13].

Tabela 10

Poziomy i nazewnictwo celów rozwojowych określonych w regionalnych programach operacyjnych na lata 2007–2013

Województwo	Poziom 1	Poziom 2
Dolnośląskie	cel główny	cele szczegółowe
Kujawsko-Pomorskie	cel strategiczny	cele szczegółowe
Lubelskie	cel główny	cele szczegółowe
Lubuskie	cel główny	cele szczegółowe
Łódzkie	cel strategiczny	cele szczegółowe
Małopolskie	cel główny	cele szczegółowe
Mazowieckie	cel generalny	cele szczegółowe
Opolskie	cel główny	cele strategiczne
Podkarpackie	cel główny	cele szczegółowe
Podlaskie	cel główny	cele szczegółowe
Pomorskie	cel strategiczny	cele szczegółowe
Śląskie	cel główny	cele szczegółowe
Świętokrzyskie	cel generalny	cele szczegółowe
Warmińsko-Mazurskie	cel główny	cele szczegółowe
Wielkopolskie	cel główny	cele szczegółowe
Zachodniopomorskie	cel główny	cele szczegółowe

Źródło: Opracowanie własne (tab. 10-12).

go, mazowieckiego, podlaskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego kilka osi priorytetowych zostało przyporządkowanych do jednego celu szczegółowego (tab. 11). Liczba osi priorytetowych waha się od 6 (lubuskie) do 10 (dolnośląskie, pomorskie, śląskie).

Działania dotyczące rozwoju obszarów miejskich na poziomie osi priorytetowych sformułowano w trzynastu RPO. Bezpośredniego odniesienia do obszarów miejskich na poziomie osi priorytetowych nie sformułowano w RPO województw: lubuskiego, podkarpackiego i podlaskiego. W przypadku celów rozwojowych określonych w RPO 2007-2013, żaden z celów głównych (strategicznym/generalnym) nie zawierał bezpośredniego odniesienia do rozwoju obszarów miejskich. Na poziomie celów szczegółowych działania skierowane do miast określono w RPO 2007-2013 sześciu województw: łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, pomorskiego, śląskiego i świętokrzyskiego (tab. 12 i 13).

Analiza treści zapisów osi priorytetowych RPO 2007-2013 dotyczących wsparcia rozwoju miast pozwoliła na zidentyfikowanie kilku ogólnych kategorii obszarów wsparcia rozwoju miast. Są to: „rewitalizacja obszarów miejskich”, „wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” oraz „wsparcie rozwoju pozostałych miast w regionie” (ryc. 4).

Tabela 11

 Relacja celów i osi priorytetowych regionalnych programów operacyjnych  
 na lata 2007–2013

Województwo	Liczba osi priorytetowych	Powiązanie celów RPO z osiami priorytetowymi (cel do osi)
Dolnośląskie	10	1 do kilku
Kujawsko-Pomorskie	8	1 do kilku
Lubelskie	9	1 do kilku
Lubuskie	6	1 do 1
Łódzkie	7	1 do 1
Małopolskie	9	1 do 1
Mazowieckie	8	1 do kilku
Opolskie	7	1 do 1
Podkarpackie	8	1 do 1
Podlaskie	7	1 do kilku
Pomorskie	10	1 do kilku
Śląskie	10	1 do 1
Świętokrzyskie	7	1 do 1
Warmińsko-Mazurskie	8	1 do kilku
Wielkopolskie	7	1 do kilku
Zachodniopomorskie	8	1 do kilku

Wyniki analizy celów dotyczących wsparcia rozwoju miast w RPO 2007-2013 pozwalają stwierdzić, że najczęściej pojawiały się cele dotyczące „rewitalizacji obszarów miejskich”. Określono je w RPO 2007-2013 województw:

- dolnośląskiego – „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska”,
- kujawsko-pomorskiego – „Wspieranie przemian w miastach i obszarach wymagających odnowy”,
- lubelskiego – „Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne”<sup>116</sup>,
- łódzkiego – „Odnowa obszarów miejskich”,
- opolskiego – „Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych”,
- warmińsko-mazurskiego – „Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast”,
- wielkopolskiego – „Rewitalizacja obszarów problemowych”.

Działania dotyczące „rewitalizacji obszarów miejskich” określone zostały jako część osi priorytetowej w RPO 2007-2013 woj. świętokrzyskiego – „Wzmocnienie

<sup>116</sup> Mimo że w nazwie osi priorytetowej nie ma bezpośredniego odwołania do odnowy, rewitalizacji czy aktywizacji obszarów miejskich, z opisu osi oraz jej celu („Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionu poprzez wsparcie dla obszarów rewitalizowanych i terenów inwestycyjnych”) wynika, że dotyczy ona „rewitalizacji obszarów miejskich”.



Tabela 12

 Uwzględnienie wprost celu dotyczącego wsparcia rozwoju miast  
 w regionalnych programach operacyjnych 2007–2013

Województwo	Oś priorytetowa	Cel główny/ strategiczny/ generalny	Cel szczegółowy
Dolnośląskie	tak	nie	nie
Kujawsko-Pomorskie	tak	nie	nie
Lubelskie	tak	nie	nie
Lubuskie	nie	nie	nie
Łódzkie	tak	nie	tak
Małopolskie	tak	nie	tak
Mazowieckie	tak	nie	tak
Opolskie	tak	nie	nie
Podkarpackie	nie	nie	nie
Podlaskie	nie	nie	nie
Pomorskie	tak	nie	tak
Śląskie	tak	nie	tak
Świętokrzyskie	tak	nie	tak
Warmińsko-Mazurskie	tak	nie	nie
Wielkopolskie	tak	nie	nie
Zachodniopomorskie	tak	nie	nie

ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast”. Ponadto działania dotyczące „rewitalizacji obszarów miejskich” uwzględniono jako jeden z dwóch celów szczegółowych osi priorytetowych „Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu” RPO 2007-2013 woj. mazowieckiego – „Odnowa obszarów zdegradowanych i zagrożonych marginalizacją”.

Zgodnie z teorią rewitalizacja tkanki architektoniczno-urbanistycznej, w tym odnowa terenów oraz obiektów przemysłowych i powojennych służąca zwiększeniu atrakcyjności obszarów miejskich dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych powinna przyczynić się do ożywienia gospodarczego i społecznego na zdegradowanych obszarach miejskich. Na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i ożywienie gospodarcze regionu wynikające z aktywizacji i rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich zwrócono uwagę w RPO 2007-2013 woj. kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego oraz mazowieckiego, określając cel osi priorytetowej następująco (odpowiednio):

- „Ożywienie gospodarcze i społeczne oraz odnowa infrastrukturalna i architektoniczno-urbanistyczna zdegradowanych części miast, terenów lub obiektów przemysłowych i powojennych” [*RPO województwa kujawsko-pomorskiego 2007*, s. 85].
- „Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionu poprzez wsparcie dla obszarów” [*RPO województwa lubelskiego 2007*, s. 85].

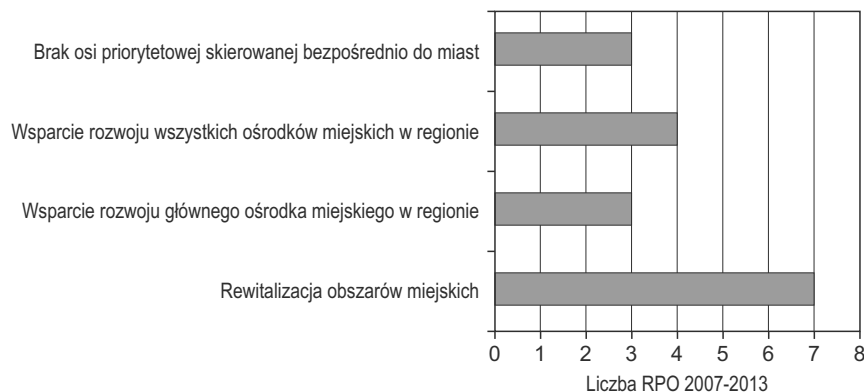
Tabela 13

Cele uwzględniające bezpośrednio rozwój obszarów miejskich zawarte w osiach priorytetowych oraz celach szczegółowych regionalnych programów operacyjnych 2007-2013

Województwo	Osie priorytetowe	
Dolnośląskie	Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska („miasta”)	–
Kujawsko-Pomorskie	Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy	–
Lubelskie	Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne	–
Lubuskie	–	–
Łódzkie	Odnowa obszarów miejskich	Ożywienie gospodarcze i społeczne na terenach zdegradowanych w obszarach miejskich
Małopolskie	Krakowski Obszar Metropolitalny	Wzmocnienie pozycji Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego jako ważnego ośrodka metropolitalnego w Europie
Mazowieckie	Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu	Aktywizacja miast oraz obszarów atrakcyjnych turystycznie
Opolskie	Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych	–
Podkarpackie	–	–
Podlaskie	–	–
Pomorskie	Funkcje miejskie i metropolitalne	Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej ośrodków miejskich i usprawnienie powiązań między nimi
Śląskie	Zrównoważony rozwój miast	Wzrost konkurencyjności przestrzeni miejskiej województwa
Świętokrzyskie	Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast	Zwiększenie atrakcyjności ośrodków miejskich i centrów gmin
Warmińsko-Mazurskie	Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast	–
Wielkopolskie	Rewitalizacja obszarów problemowych	–
Zachodniopomorskie	Rozwój funkcji metropolitalnych	–

„–” oznacza brak celu lub priorytetu w RPO.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie regionalnych programów operacyjnych.



Ryc. 4. Osie priorytetowe dotyczące wsparcia rozwoju miast w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013 według najczęściej występujących kategorii tematycznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie regionalnych programów operacyjnych 2007-2013.

- „Ożywienie gospodarcze i społeczne na terenach zdegradowanych w obszarach miejskich” [*RPO województwa łódzkiego 2011*, s. 85].
- „Wykorzystanie potencjału endogenicznego miast dla aktywizacji społeczno-gospodarczej regionu” [*RPO województwa mazowieckiego 2007*, s. 85].

Nasilające się negatywne zjawiska społeczne i ekonomiczne czy postępująca degradacja fizyczna przestrzeni wpływają niekorzystnie na rozwój miast, a w konsekwencji całych regionów. Odnowa obszarów miejskich jest zatem ważnym obszarem działań służącym wsparciu rozwoju miast. Przywrócenie ładu przestrzennego<sup>117</sup>, w tym dopasowanie form zagospodarowania przestrzennego do funkcji pełnionej przez konkretną część obszaru miejskiego, pozwala na budowanie spójności terytorialnej i projektowanie przestrzeni w sposób niewywołujący sytuacji konfliktowych w przyszłości.

Drugą kategorią działań najczęściej występującą w ramach osi priorytetowych RPO 2007-2013 było „wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”. Kategorię tę wprowadzono w RPO 2007-2013 dwóch województw:

- małopolskiego – „Krakowski Obszar Metropolitalny”,
- zachodniopomorskiego – „Rozwój funkcji metropolitalnych”.

Kierując w całości osi priorytetową na „wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”, dostrzeżono rolę ośrodków centralnych w rozwoju, podniesieniu rangi i konkurencyjności regionu na arenie krajowej i międzynarodowej.

Wsparcie rozwoju Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego skierowane zostało głównie na wyposażenie ośrodka w odpowiedniej jakości infrastrukturę (wzrost dostępności dróg lądowych i lotniczych) i obiekty niezbędne do pełnienia funkcji

<sup>117</sup> Rozumianego jako kształtowanie przestrzeni tworzącej harmonijną całość oraz uwzględniającej, w uporządkowanych relacjach, wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne [Art. 2 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*].

metropolitalnych: poszerzenie zakresu usług oferowanych przez metropolię, w tym umocnienie ośrodków badawczo-rozwojowych, infrastruktury kulturalnej, kongresowo-wystawienniczej oraz lecznictwa wysoko specjalistycznego [RPO Województwa Małopolskiego 2007, s. 95]. Rozwojowi Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego miały służyć działania skierowane na wsparcie rozwoju infrastruktury transportowej, w tym transportu publicznego, infrastruktury związanej z rozwojem funkcji kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych o charakterze metropolitalnym oraz uzupełnienie infrastruktury usług publicznych o znaczeniu metropolitalnym, w tym zwłaszcza infrastruktury kulturalnej, kongresowej i wystawienniczej [RPO Województwa Zachodniopomorskiego, s. 129-130].

Działania dotyczące „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” wprowadzono również jako część osi priorytetowej „Funkcje miejskie i metropolitalne” w RPO 2007-2013 Województwa Pomorskiego. Oprócz wyszczególnienia funkcji metropolitalnych w samym tytule osi priorytetowej, jej opis wskazuje raczej na wsparcie rozwoju wszystkich ośrodków miejskich, a nie tylko głównego ośrodka miejskiego. Wśród działań wspierających rozwój głównego ośrodka miejskiego w regionie, jakim jest w przypadku woj. pomorskiego Trójmiasto, uwzględniono rozwój transportu publicznego na terenie obszaru metropolitalnego, jego powiązań z otoczeniem, oraz „działania ukierunkowane na rewitalizację zdegradowanych dzielnic, a także inicjatywy wiążące się z kształtowaniem przestrzeni w centrach miast, przestrzeni o charakterystycznej zabudowie, jak również odpowiednim zagospodarowaniu stref administracyjno-biznesowych, gospodarczych i rekreacyjnych. Realizowane przedsięwzięcia powinny przyczynić się do stworzenia warunków sprzyjających ożywieniu społecznemu i gospodarczemu zdegradowanych obszarów miejskich” [RPO Województwa Pomorskiego 2007, s. 89].

W RPO 2007-2013 woj. śląskiego cel odnoszący się do rozwoju głównego ośrodka, tj. „Wzrost konkurencyjności ośrodków metropolitalnych” określono w ramach bardziej ogólnej osi „Zrównoważony rozwój miast”. Wsparcie rozwoju głównych węzłów sieci osadniczej województwa koncentruje się na działaniach „na rzecz rozwoju i wzmocnienia ich funkcji metropolitalnych, przede wszystkim kulturalnej, edukacyjnej, transportowej czy gospodarczej, które pozwolą im konkurować z innymi ośrodkami w kraju i Europie oraz spełniać swoje zadania wobec regionu” [RPO Województwa Śląskiego 2007, s. 115]. W RPO 2007-2013 Województwa Świętokrzyskiego działania wspierające rozwój głównego ośrodka miejskiego w regionie wprowadzono w ramach osi „Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast”. Koncentrowały się one na: „zapewnieniu otwartości i spójności komunikacyjnej z resztą obszaru województwa i poza nim, rewitalizacji zmarginalizowanych części miasta, podniesieniu jakości (z uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa) i dywersyfikacji systemów transportu zbiorowego” [RPO Województwa Świętokrzyskiego 2007, s. 106].

Teorie rozwoju regionalnego wskazują, że rośnie rola centralnych ośrodków miejskich w rozwoju regionu i że wsparcie ich rozwoju jest korzystne dla całego regionu

(model centrum i peryferii, teoria biegunów wzrostu, teoria wzrostu endogenicznego, nowa teoria wzrostu). Zaskakujące jest zatem, że tylko w dwóch RPO 2007-2013 (małopolskim i zachodniopomorskim) określono oś priorytetową w całości skierowaną na „wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” oraz że tylko w dwóch RPO 2007-2013 (pomorskim i śląskim) wprowadzono oś priorytetową w części skierowaną na „wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”.

Oś priorytetowa dotycząca „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” została określona w RPO 2007-2013 czterech województwach:

- mazowieckiego – „Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu”,
- pomorskiego – „Funkcje miejskie i metropolitalne”,
- świętokrzyskiego – „Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast”,
- śląskiego – „Zrównoważony rozwój miast”.

Cele osi priorytetowej dotyczącej „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” uwzględniały rewitalizację oraz rozwój infrastruktury transportowej. Cel dotyczący rewitalizacji wprowadzono w RPO 2007-2013 województwach:

- mazowieckiego, jako „odnowa obszarów zdegradowanych i zagrożonych marginalizacją”;
- świętokrzyskiego, jako „rewitalizacja małych miast (miejscowości, będących siedzibami gmin)”;
- śląskiego, jako „wielofunkcyjne wykorzystanie obszarów zdegradowanych”;
- pomorskiego, jako „aktywizacja społeczna i gospodarcza zdegradowanych obszarów miejskich i podnoszenie atrakcyjności stref rozwojowych w miastach”.

Natomiast cel dotyczący rozwoju infrastruktury transportowej w RPO 2007-2013 wprowadzono w województwach:

- mazowieckim, jako „poprawa stanu systemów komunikacji publicznej w miastach”;
- pomorskim, jako „rozwój i integracja efektywnych i przyjaznych środowisku miejskich systemów transportu zbiorowego”;
- świętokrzyskim, jako „rozwój infrastruktury, poprawiający warunki dla zwiększania inwestycji na obszarach podlegających restrukturyzacji oraz w zdegradowanych miastach i dzielnicach miast, terenach przemysłowych i powojaskowych”.

Analiza działań dotyczących „wsparcia rozwoju wszystkich miast w regionie” pozwala stwierdzić, że wzmocnieniu regionalnych i lokalnych ośrodków wzrostu służą przede wszystkim działania wspierające rewitalizację oraz rozwój infrastruktury transportowej.

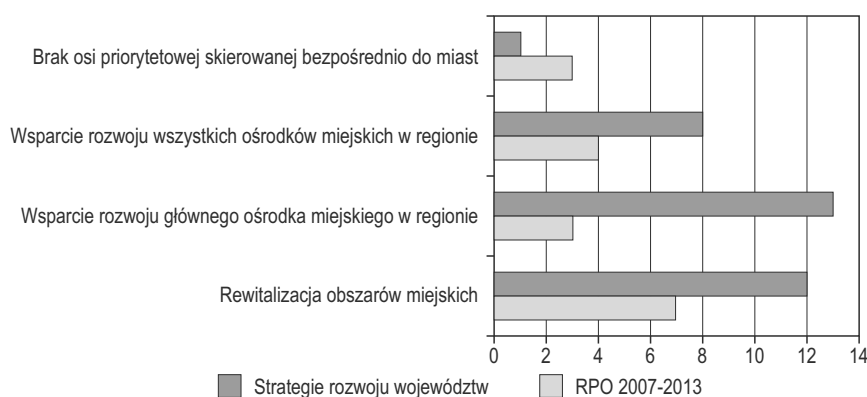
Jedynym RPO 2007-2013, w którym w ramach osi dotyczącej „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” całkowicie wykluczono działania dotyczące wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie, jest RPO 2007-2013 woj. mazowieckiego: „W ramach priorytetu zaplanowano przedsięwzięcia z zakresu poprawy systemu transportu publicznego w miastach, z wyłączeniem warszawskiego obszaru metropolitalnego” [*RPO Województwa Mazowieckiego 2007,*

s. 116]. Nie oznacza to braku działań dotyczących rozwoju metropolii warszawskiej<sup>118</sup>. Działania wspierające rozwój tego miasta wprowadzono np. w osi priorytetowej „regionalny system transportowy”. Wydzielenie osi priorytetowej skierowanej tylko na wsparcie pozostałych miast regionu świadczy o próbie wzmocnienia roli miast regionalnych (Płock, Radom) oraz subregionalnych (Siedlce, Ciechanów, Ostrołęka) w rozwoju regionu.

### 3. Powiązania strategii rozwoju województw i regionalnych programów operacyjnych w zakresie celów dotyczących wsparcia rozwoju miast

Zarówno osie priorytetowe RPO 2007-2013, jak i cele strategii rozwoju regionalnego aktualnych na moment rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 odnoszące się bezpośrednio do rozwoju obszarów miejskich można przydzielić do trzech głównych kategorii:

- „wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”,
- „wsparcie rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie”,
- „rewitalizacja obszarów miejskich”.



Ryc. 5. Osie priorytetowe w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013 oraz cele strategii rozwoju regionalnego dotyczące wsparcia rozwoju miast według najczęściej występujących kategorii tematycznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPO 2007-2013 oraz strategii rozwoju województw aktualnych w momencie rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013.

<sup>118</sup> W RPO 2007-2013 woj. świętokrzyskiego, podobnie jak w RPO 2007-2013 woj. pomorskiego (o czym wspomniano we wcześniejszej części podrozdziału) obszar głównego miasta regionu nie został całkowicie wykluczony z tej osi. W przypadku RPO 2007-2013 woj. pomorskiego działania wspierające rozwój głównego ośrodka miejskiego w regionie zostały wprowadzone w tej samej osi priorytetowej co działania wspierające rozwój pozostałych obszarów miejskich w regionie.

Jednak mimo że regionalne programy operacyjne 2007-2013 stanowią główny program realizujący strategię rozwoju regionalnego, w zakresie działań dotyczących wsparcia rozwoju miast często znacznie się od nich różnią. W regionalnych programach operacyjnych osi priorytetowych skierowanych do miast jest mniej. Określono siedem osi priorytetowych dotyczących „rewitalizacji obszarów miejskich”, trzy osie priorytetowe dotyczące „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” oraz cztery osie priorytetowe dotyczące „wsparcia wszystkich ośrodków miejskich w regionie”. W strategiach rozwoju regionalnego określono natomiast dwanaście celów dotyczących „rewitalizacji obszarów miejskich”, trzynaście celów dotyczących „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” oraz siedem celów dotyczących „wsparcia wszystkich ośrodków miejskich w regionie” (ryc. 5).

Tabela 14

Zestawienie osi priorytetowych regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 w relacji do celów strategii rozwoju województw odnoszących się bezpośrednio do miast

Województwo	Rewitalizacja obszarów miejskich		Wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie		Wsparcie rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie	
	strategia	RPO	strategia	RPO	strategia	RPO
Dolnośląskie	–	tak	tak	–	tak	–
Kujawsko-Pomorskie	tak	tak	tak	–	–	–
Lubelskie	tak	tak	tak	–	tak	–
Lubuskie	tak	–	–	–	–	–
Łódzkie	tak	tak	tak	–	tak	–
Małopolskie	–	–	tak	tak	–	–
Mazowieckie	tak	–	tak	–	tak	tak
Opolskie	tak	tak	tak	–	–	–
Podkarpackie	–	–	tak	–	–	–
Podlaskie	tak	–	tak	–	–	–
Pomorskie	tak	–	tak	tak	tak	tak
Śląskie	tak	–	–	–	–	tak
Świętokrzyskie	tak	tak	tak	–	tak	tak
Warmińsko-Mazurskie	–	tak	–	–	–	–
Wielkopolskie	tak	–	tak	–	tak	–
Zachodniopomorskie	tak	–	tak	tak	tak	–

„–” oznacza brak danego celu w strategii lub osi priorytetowej w regionalnym programie operacyjnym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPO 2007–2013 oraz strategii rozwoju województw aktualnych na moment rozpoczęcia okresu programowania 2007–2013 (tab. 14-17).

Tabela 15

Zestawienie osi priorytetowych RPO 2007-2013 oraz celów strategii rozwoju regionalnego dotyczących rewitalizacji obszarów miejskich

Województwo	Rewitalizacja obszarów miejskich	
	oś priorytetowa RPO 2007–2013	cel strategii rozwoju regionalnego
Dolnośląskie	Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska	–
Kujawsko-Pomorskie	Wspieranie przemian w miastach i obszarach wymagających odnowy	Rewitalizacja miast i wsi regionu
Lubelskie	Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne	Rewitalizacja miast i zdegradowanych obszarów zurbanizowanych
Lubuskie	–	Wspomaganie procesów rewitalizacji miast i obszarów wiejskich
Łódzkie	Odnowa obszarów miejskich	Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojennych
Małopolskie	–	–
Mazowieckie	–	Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich oraz zajmowanych przez funkcje schyłkowe (tereny przemysłowe i powojenne)
Opolskie	Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych	Rewitalizacja miast i miasteczek
Podkarpackie	–	–
Podlaskie	–	Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich oraz rozwój mieszkalnictwa
Pomorskie	–	Rewitalizacja obszarów regresu społeczno-gospodarczego, zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojennych, osiedli popegeerowskich, obszarów cennych kulturowo oraz obszarów zdegradowanych przyrodniczo
Śląskie	–	Rewitalizacja terenów przemysłowych oraz pogórnicych
Świętokrzyskie	–	Rewitalizacja obszarów miejskich, obszarów przemysłowych i powojennych oraz obiektów użyteczności publicznej w miastach
Warmińsko-Mazurskie	Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast	–



Wielkopolskie	Rewitalizacja obszarów problemowych	Rewitalizacja dzielnic miast, terenów przemysłowych i powojaskowych
Zachodniopomorskie	–	Usunięcie negatywnych skutków koncentracji mieszkańców i gospodarki, rewitalizacja dzielnic miast Rewitalizacja i rozwój obszarów wiejskich z uwzględnieniem małych miast do 20 tys. mieszkańców Rewitalizacja obszarów zurbanizowanych

„–” oznacza brak danego celu w strategii lub osi priorytetowej w regionalnym programie operacyjnym.

Mniejsza liczba osi priorytetowych dotyczących wspierania rozwoju miast w RPO 2007-2013 w porównaniu z liczbą celów w strategiach rozwoju regionalnego może wynikać z ograniczenia zbioru działań możliwych do realizacji w ramach RPO 2007-2013 przez wytyczne dotyczące wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich zawarte w rozporządzeniu Unii Europejskiej. Ponadto RPO 2007-2013 muszą zostać zatwierdzone przez Komisję Europejską pod względem zgodności z wytycznymi Wspólnoty w zakresie tego rodzaju programów. Dochodzi do pewnego rodzaju sprzeczności. Mimo że RPO 2007-2013 stanowią główny dokument realizujący strategię rozwoju województwa, rozliczane są nie z realizacji celów strategii rozwoju regionu, ale z realizacji celów *Strategii Rozwoju Kraju*, *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty* oraz *Strategii Lizbońskiej*. To, że cele RPO 2007-2013 w pierwszej kolejności muszą spełnić wymagania stawiane przez wytyczne dotyczące wykorzystania środków unijnych powoduje, że założenie o realizacji celów strategii pozostaje na drugim planie. Jednocześnie należy podkreślić, że cele rozwojowe zawarte w strategiach rozwoju regionalnego są na tyle ogólne, że znakomita większość działań określonych w RPO 2007-2013 jest zbieżna z działaniami określonymi w strategii rozwoju regionu.

Aby określić stopień zbieżności działań dotyczących rozwoju obszarów miejskich uwzględnionych w strategiach rozwoju regionalnego i RPO 2007-2013, należy ustalić, które działania wprowadzone w strategii rozwoju miast zostały określone w osiach priorytetowych RPO 2007–2013. Rozbieżności pojawiają się siedem razy w kategorii „rewitalizacja obszarów miejskich”, dziesięć razy w kategorii „wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” oraz siedem razy w kategorii „wsparcie rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” (tab. 14).

Jednocześnie najczęściej formułowanym kierunkiem działań skierowanym bezpośrednio do miast jest „rewitalizacja obszarów miejskich”. Występuje on w dwunastu strategiach rozwoju regionalnego i dziewięciu RPO 2007–2013 (tab. 15).

Zestawienie ukazuje kilka rozbieżności. Pewne wątpliwości budzi to, że w RPO woj. dolnośląskiego i warmińsko-mazurskiego działania dotyczące „rewitalizacji ob-

Tabela 16

Zestawienie osi priorytetowych RPO 2007-2013  
oraz celów strategii rozwoju regionalnego  
dotyczących „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie”

Województwo	Wsparcie rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie	
	oś priorytetowa RPO 2007–2013	cel strategii rozwoju regionalnego
Dolnośląskie	–	Rozwój przestrzenny i kształtowanie ładu przestrzennego w oparciu o Wrocławski Obszar Metropolitalny, Aglomerację Funkcjonalną LGOM oraz ośrodki ponadregionalne
Kujawsko-Pomorskie	–	Wspieranie procesów metropolizacji ośrodków stołecznych Bydgoszczy i Torunia
Lubelskie	–	Rozwój ośrodków miejskich oraz funkcji metropolitalnych Lublina
Lubuskie	–	–
Łódzkie	–	Kształtowanie i rozwój obszaru metropolitalnego Łodzi oraz wzmacnianie jego powiązań funkcjonalnych z regionalnymi i ponadlokalnymi ośrodkami osadniczymi oraz Warszawskim Obszarem Metropolitalnym
Małopolskie	Krakowski Obszar Metropolitalny	Rozwój Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego jako europolii
Mazowieckie	–	Stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy
Opolskie	–	Rozwój funkcji metropolitalnych aglomeracji opolskiej
Podkarpackie	–	Budowanie regionalnego systemu innowacji przez rozwój rzeszowskiego obszaru metropolitalnego oraz powiązań między nauką i gospodarką
Podlaskie	–	Rozwój funkcji metropolitalnych Białegostoku
Pomorskie	–	Silna pozycja i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim
Śląskie	–	–

Świętokrzyskie	–	Kreowanie rozwoju i dywersyfikacji funkcji wyższego rzędu w Kieleckim Obszarze Metropolitalnym oraz racjonalnego rozwoju miast i centrów gmin województwa
Warmińsko-Mazurskie	–	–
Wielkopolskie	–	Wzmocnienie regionotwórczych funkcji aglomeracji poznańskiej jako ośrodka metropolitalnego o znaczeniu europejskim
Zachodniopomorskie	Rozwój funkcji metropolitalnych	Wzmocnienie roli Szczecina – stolicy regionu, oraz Koszalina – krajowego ośrodka równoważenia rozwoju

„–” oznacza brak danego celu w strategii lub osi priorytetowej w regionalnym programie operacyjnym.

szarów miejskich” zostały określone, ale jednocześnie brakuje ich w celach strategii tych województw. W strategii rozwoju woj. dolnośląskiego w ramach priorytetu „Poprawa ładu przestrzennego, harmonijności struktur przestrzennych” określono cel „Kształtowanie atrakcyjnych form różnorodnych zespołów zabudowy, w tym rewitalizacja obszarów zdegradowanych”. Cel ten nie zawiera bezpośredniego odwołania do obszarów miejskich, natomiast nie wyklucza też działań z zakresu rewitalizacji obszarów miejskich. Można zatem założyć, że nie pozostają one w sprzeczności.

W przypadku strategii rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego brak celu dotyczącego rewitalizacji obszarów miejskich wynika z przyjętej metodologii badania. Porównując zakres tematyczny działań określonych do realizacji osi priorytetowej „Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast” RPO 2007-2013 woj. warmińsko-mazurskiego z działaniami zawartymi w strategii rozwoju województwa, można wskazać te, które pojawiają się w obu dokumentach. Są to:

- Poprawa sytuacji mieszkaniowej (działanie „Wzrost dostępności mieszkań” określone w strategii, realizowane m.in. przez rewitalizację istniejących zasobów, oraz działanie „Humanizacja blokowisk” określone w RPO 2007-2013).
- Zmiana struktury społecznej terenów i większa liczba miejsc pracy (działanie „Wzrost liczby miejsc pracy” określone w strategii, realizowane m.in. przez programy rewitalizacyjne miast dotyczące tworzenia nowych obszarów rozwojowych na terenach miast i wsi, ułatwiających zakładanie nowych przedsiębiorstw przez mieszkańców regionu, oraz działanie „Rewitalizacja miast”, określone w RPO 2007-2013, realizowane m.in. przez tworzenie warunków lokalowych i infrastrukturalnych do rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości).

Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia w dokumentach woj.: lubuskiego, mazowieckiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego – cel odnoszący się do „rewitalizacji obszarów miejskich” określony został w strategiach tych województw, natomiast nie został uwzględniony w RPO.

Mimo braku celu skierowanego bezpośrednio na „rewitalizację obszarów miejskich” w *RPO 2007-2013 Województwa Pomorskiego* należy podkreślić, że jednym z celów szczegółowych osi priorytetowej „Funkcje miejskie i metropolitalne” jest „Aktywizacja społeczna i gospodarcza zdegradowanych obszarów miejskich i podnoszenie atrakcyjności stref rozwojowych w miastach”.

Działania dotyczące „wsparcia głównego ośrodka miejskiego w regionie” wprowadzono w trzynastu strategiach rozwoju regionalnego, ale tylko w dwóch RPO 2007-2013 (małopolskie, zachodniopomorskie) (tab. 16). We wszystkich strategiach rozwoju województw, dla których RPO 2007-2013 określono oś priorytetową dotyczącą „wsparcia głównego ośrodka miejskiego w regionie”, uwzględniono cele w tym obszarze.

Zastanawiające jest określenie celów dotyczących „wsparcia głównego ośrodka miejskiego w regionie” w strategii rozwoju województw z jednoczesnym ich brakiem w RPO 2007-2013 tych województw. Taki przypadek wystąpił w jedenastu województwach. W czterech z nich (kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, opolskie) działania dotyczące „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” określono w ramach osi priorytetowej dotyczącej „rewitalizacji obszarów miejskich”, natomiast w dwóch (pomorskie i świętokrzyskie) w ramach osi priorytetowej dotyczącej „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie”.

Ostatnia z trzech głównych kategorii dotycząca „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” została uwzględniona w siedmiu strategiach rozwoju regionalnego aktualnych w momencie rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 (dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego) oraz w czterech RPO 2007-2013 (mazowieckiego, pomorskiego, śląskiego oraz świętokrzyskiego) (tab. 17).

Pewne wątpliwości budzi to, że działanie dotyczące „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” określone zostały w RPO woj. śląskiego, ale jednocześnie brakuje ich w celach jego strategii. Wynika to ze specyficznego podejścia zastosowanego w strategii województwa, gdzie mimo braku bezpośredniego celu odnoszącego się do „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” działania wspierające rozwój wszystkich miast konsekwentnie pojawiają się w pozostałych celach, np. dotyczących transportu, kultury, opieki zdrowotnej.

W pięciu województwach: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, wielkopolskim i zachodniopomorskim cel dotyczący „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” został określony w celach strategii, ale nie został uwzględniony w osiach priorytetowych RPO 2007-2013. Porównując zakres tematyczny działań określonych w celu dotyczącym „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” w strategiach rozwoju województw z działaniami określonymi w treści całych RPO 2007-2013, można wskazać kilka działań, które dotyczą bezpośrednio „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie”, ale zostały określone w innych osiach priorytetowych. Na przykład w RPO 2007-2013 województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego i wielkopolskiego występuje oś priorytetowa

Tabela 17

Zestawienie osi priorytetowych RPO 2007-2013  
oraz celów strategii rozwoju regionalnego  
dotyczących „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie”

Województwo	Wsparcie rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie	
	oś priorytetowa RPO 2007-2013	cel strategii rozwoju regionalnego
Dolnośląskie	–	Rozwój przestrzenny i kształtowanie ładu przestrzennego w oparciu o Wrocławski Obszar Metropolitalny, Aglomerację Funkcjonalną LGOM oraz ośrodki ponadregionalne
Kujawsko-Pomorskie	–	–
Lubelskie	–	Rozwój ośrodków miejskich oraz funkcji metropolitalnych Lublina
Lubuskie	–	–
Łódzkie	–	Aktywizacja ośrodków rozwoju oraz promowania sieciowego modelu współdziałania pomiędzy miastami
Małopolskie	–	–
Mazowieckie	Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu	Wzmocnienie potencjału rozwojowego ośrodków subregionalnych i małych miast
Opolskie	–	–
Podkarpackie	–	–
Podlaskie	–	–
Pomorskie	Funkcje miejskie i metropolitalne	Wzmacnianie subregionalnych ośrodków rozwojowych
Śląskie	Zrównoważony rozwój miast	–
Świętokrzyskie	Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast	Kreowanie rozwoju i dywersyfikacji funkcji wyższego rzędu w Kieleckim Obszarze Metropolitalnym oraz racjonalnego rozwoju miast i centrów gmin województwa
Warmińsko-Mazurskie	–	–
Wielkopolskie	–	Wielofunkcyjny rozwój ośrodków subregionalnych i lokalnych
Zachodniopomorskie	–	Aktywizacja regionalnych ośrodków rozwoju liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców

„–” oznacza brak danego celu w strategii lub osi priorytetowej w regionalnym programie operacyjnym.

„Rewitalizacja obszarów miejskich”. Ponadto wprowadzono również działania dotyczące poprawy jakości infrastruktury transportowej oraz transportu publicznego w miastach:

- „Wzrost konkurencyjności oraz poprawa jakości transportu publicznego w miastach” – cel operacyjny osi priorytetowej „Infrastruktura transportowa” *RPO 2007-2013 Województwa Łódzkiego*.
- „Poprawa jakości funkcjonowania systemów transportu publicznego oraz zwiększenie mobilności mieszkańców” – działania wprowadzone w osi priorytetowej „Transport” *RPO 2007-2013 Województwa Lubelskiego*.
- „Budowa obwodnic miast i miejscowości oraz poprawa połączeń tranzytowych przez miasta, w których występuje duże natężenie ruchu” – działanie wprowadzone w osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku” („Transport”) *RPO 2007-2013 Województwa Dolnośląskiego*.
- „Miejski transport zbiorowy” – pole interwencji w osi priorytetowej „Infrastruktura komunikacyjna” *RPO 2007-2013 Województwa Wielkopolskiego*.
- „Rozwój i podniesienie jakości transportu publicznego” – cel szczegółowy osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej” *RPO 2007-2013 Województwa Zachodniopomorskiego*.

W *RPO 2007-2013 Województwa Dolnośląskiego* przy niektórych osiach priorytetowych określono minimalną wysokość środków przeznaczonych na projekty realizowane na obszarach wiejskich i małych miast. Było to:

- 38% dla osi priorytetowej „Regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” („Energetyka”) oraz osi priorytetowej „Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego Dolnego Śląska” („Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne”),
- 15% dla osi priorytetowej „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku” („Edukacja”).

Takie zapisy promują projekty realizowane na tych obszarach.

#### **4. Relacje między miastem wojewódzkim a regionem w strategiach rozwoju miast wojewódzkich**

Pod względem formalnoprawnym strategie rozwoju miast wojewódzkich są dokumentami bardziej niezależnymi od strategii rozwoju województw niż regionalne programy operacyjne. Niezależnie jednak od wytycznych formalnych, występują zależności wynikające przede wszystkim ze zbieżnej lokalizacji obydwu podmiotów. Miasta wojewódzkie, mimo że pozostają integralną częścią regionów, w relatywnie małym stopniu podkreślają w strategiach swoje relacje z województwem, podczas gdy w strategiach województw miasta wojewódzkie są wyraźnie uwzględnione. Można to tłumaczyć tym, że zasięg terytorialny strategii rozwoju województw

obejmuje miasto wojewódzkie. Taka zależność nie występuje w strategii miast, gdyż obejmują one bezpośrednio tylko teren miasta, do którego się odnoszą, a określenie relacji z otoczeniem zależy, m.in., od przyjętej strategii. Właśnie to zagadnienie było jednym z głównych pytań badawczych.

Miasta wojewódzkie prezentują różne podejścia do regionu<sup>119</sup>. Część z nich podejmuje tę relację w ograniczonym stopniu. Należą do nich Toruń, Lublin, Zielona Góra, Łódź, Kraków, Białystok, Gdańsk, Opole, Szczecin. Strategie innych miast, np. Wrocławia, Kielc, Poznania, Warszawy, Rzeszowa, Olsztyna czy Katowic świadczą o wysokiej świadomości relacji miasta z regionem, którego jest częścią (tab. 18).

W strategii rozwoju Wrocławia wskazania i kierunki zostały ujęte w podziale na cztery perspektywy: ludzi, wspólnoty, przestrzeń oraz samorząd. W perspektywie wspólnoty znajduje się podgrupa wspólnoty zewnętrzne, a w niej wymiar aglomeracyjny i wymiar dolnośląski. Wymiar aglomeracyjny i wymiar dolnośląski stanowią bezpośrednie odwołanie do regionu. Świadczą o tym dalsze zapisy: „Wrocław jako lider Dolnego Śląska ma znacznie lepsze perspektywy rozwoju niż Wrocław, który dba wyłącznie o swoje interesy. Co zrobić, by Wrocław dorósł do tej roli? (...) Relacje regionu i metropolii z natury muszą być asymetryczne, co nie oznacza, że nie powinny być wzajemnie korzystne. Jak doprowadzić do tego, by Wrocław stał się atrakcyjną stolicą kwitnącego regionu” [Galar *et al.* 2006, s. 34]. Zasygnalizowana została świadomość władz dotycząca asymetrii rozwoju, jaka panuje między miastem centralnym a resztą regionu. Dostrzeżenie dychotomii w rozwoju jest jednym z kluczowych czynników niezbędnych przy określeniu właściwych dwustronnych re-

Tabela 18

Relacje między miastem wojewódzkim i regionem  
w strategiach rozwoju miast wojewódzkich

Miasta wojewódzkie prezentujące ograniczoną relację z regionem w strategiach rozwoju	Miasta wojewódzkie prezentujące silną relację z regionem w strategiach rozwoju
Toruń Lublin Zielona Góra Łódź Kraków Białystok Gdańsk Opole Szczecin	Wrocław Kielce Poznań Warszawa Rzeszów Olsztyn Katowice

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju miast wojewódzkich.

<sup>119</sup> Przez *region* należy rozumieć województwo, którego stolicą jest dane miasto.

lacji między miastem centralnym a regionem. Poza tym wskazuje się kierunki działań w tym zakresie, w szczególności działania dążące do „ograniczenia konkurencji między Miastem a regionem, czynny udział Miasta w rozwiązywaniu problemów województwa oraz w zakresie pomocy Miasta w artykułowaniu i lobbowaniu interesów regionalnych i promowaniu walorów regionu” [ibidem].

W strategii rozwoju Kielc jasno zostały sformułowane walory regionu i to, jakie może przynieść on korzyści dla rozwoju miasta centralnego. Walory przyrodnicze dają możliwość promowania zdrowego, aktywnego trybu życia, utworzenia ścieżki zdrowia i innych atrakcji kulturalnych. Kielce mają świadomość tych korzyści i chcą być ośrodkiem współpracującym z regionem, aby wzajemnie wykorzystywać swoje atuty.

Strategia rozwoju Poznania przedstawia go jako stolicę Wielkopolski, a ta rola miasta w rozwoju regionu jest wzmocniona sformułowaniem „europejskie centrum regionu”. Podobnie jest w strategii Olsztyna, gdzie pojawia się zapis o Olsztynie jako „wiodącym ośrodku rozwoju Warmii i Mazur” [Strategia rozwoju Olsztyna 2006, s. 26].

W strategii rozwoju miasta stołecznego Warszawy czytamy: „Chcemy, by rozwój Warszawy stymulował rozwój całego regionu. Uruchomimy współpracę ze wszystkimi gminami obszaru metropolitalnego w celu wspólnego prowadzenia studiów nad rozwojem w skali metropolitalnej i regionalnej oraz wspólnego występowania gmin obszaru metropolitalnego o fundusze unijne. Zadbamy o to, by nasze działania, nakierowane na rozwój Warszawy, były zgodne z założeniami Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego i Narodowego Planu Rozwoju” [Strategia rozwoju Warszawy 2005, s. 46]. W woj. mazowieckim obserwuje się największe różnice w poziomie rozwoju miasta centralnego oraz pozostałych podregionów województwa. Warszawa ma ponad cztery razy wyższe PKB na jednego mieszkańca niż najbiedniejsze podregiony (radomski i ostrołęcko-siedlecki)<sup>120</sup>. Taka sytuacja determinuje dyskusję na temat roli Warszawy w rozwoju całego regionu, a przede wszystkim na temat dyfuzji na obszary peryferyjne procesów rozwojowych zachodzących w obszarze centralnym. Może być to przyczyną wielokrotnego podkreślenia w strategii roli Warszawy w rozwoju woj. mazowieckiego.

Strategia rozwoju Rzeszowa jest jedyną, w której wzmocnienie pozycji regionu zostało wskazane w pierwszej kolejności: „Podjęcie działań umożliwiających rzeczywiste wzmocnienie pozycji regionu, w tym Rzeszowa, jako krajowego ośrodka równoważenia rozwoju poprzez zapewnienie odpowiednich środków finansowych” [Strategia rozwoju Rzeszowa 2008, s. 3]. Zaakcentowanie przede wszystkim pozycji regionu, a dopiero potem Rzeszowa, może wskazywać na silną relację miasta z regionem i budowanie pozycji miasta w ścisłym powiązaniu z całym województwem.

Strategia rozwoju Katowic była jedyną, w której odniesienie do roli miasta w wymiarze regionalnym znalazło się w wizji: „Katowice jako administracyjna, go-

<sup>120</sup> PKB w podregionie radomskim oraz ostrołęcko-siedleckim wynosi odpowiednio 74,7% i 76,1% (kraj – 100%), przy PKB dla Warszawy na poziomie 301,1% średniej krajowej.



spodarcza, kulturowa i naukowa stolica Górnego Śląska XXI w.” Ponadto w dwóch z pięciu pól strategicznych (metropolitalność, jakość życia, centrum, przedsiębiorczość, transport i logistyka) pojawiły się pola odnoszące się do najbliższego otoczenia miasta. W polu strategicznym „metropolitalność” jest to: „rozwój funkcji metropolitalnych” i określenie pozycji miasta: „Katowice silnym ośrodkiem miejskim w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej”. Duży nacisk położony jest na całą Aglomerację Górnośląską, liczącą w zależności od przyjętych kryteriów delimitacji od 2 do 3 mln mieszkańców. Zasadą generalną pozostaje partnerstwo Katowic z miastami Aglomeracji Górnośląskiej, kreujące Katowicki Zespół Metropolitalny. Specyfika regionu śląskiego, rozumiana jako wysoki poziom zurbanizowania wynikający z rozwiniętego na tym terenie przemysłu wydobywczego, stawia ten region w wyjątkowej sytuacji. Poziom zurbanizowania całego regionu jest bardzo wysoki. Rozwój miasta i regionu „zależy w największym zakresie od trwania górniczo-hutniczej tradycji wytwórczej i kulturowej w Aglomeracji Górnośląskiej i regionie śląskim”. Jednak tradycja ta stanowi raczej zagrożenie niż szansę dla Katowic i woj. śląskiego. Szans upatruje się we współdziałaniu na rzecz wzmocnienia pozycji Katowic i innych miast południowej Polski (Kraków, Wrocław) w zakresie przyciągania inwestorów, w szczególności dużych inwestycji zagranicznych. Współdziałanie Katowic z ośrodkami centralnymi innych województw jest przykładem ilustrującym tendencję miast do sieciowania<sup>121</sup>.

W polu strategicznym „centrum” jako zasadę generalną wprowadzono „równoważenie atrakcyjności centrum dla mieszkańców miasta i jego użytkowników zewnętrznych”. Skierowanie działań na osoby spoza obszaru miasta pokazuje, że wzięto pod uwagę relacje między miastem a regionem. Jednocześnie zauważa się, że działania w większości pozostają ukierunkowane na obszar centralny miasta. Nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, że są to działania wspierające bezpośrednio relacje miasta z najbliższym otoczeniem.

Interesujące jest to, że rola miast na arenie krajowej lub międzynarodowej częściej podkreślana jest w strategiach rozwoju miast wojewódzkich niż w perspektywie regionalnej. W wizjach czy też celach występują m.in. sformułowania: „Toruń nowoczesnym miastem europejskiej przestrzeni rozwoju” (wizja), „Wzrost rangi Lublina na arenie krajowej i europejskiej” (generalny cel strategiczny), „Kraków Europejską metropolią o ważnych funkcjach nauki, kultury i sportu” (cel strategiczny III), „Białystok to kluczowy ośrodek metropolitalny na wschodzie Unii Europejskiej” (wizja), „zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta w skali krajowej i europejskiej” (Opole), „Katowice jednym z trzech biegunów śląsko-krakowsko-morawskiej europolii Europy Środkowej” (opis wizji), „Olsztyn nowoczesnym miastem europejskim” (opisowa wizja<sup>122</sup>), „Poznań jako europejskie centrum regionu” (opisowa wizja). Świadczy to o tendencji do sieciowania, która w odniesieniu do procesów urbanizacyjnych oznacza

<sup>121</sup> Rozwinięcie tematu tworzenia układów sieciowych znajduje się w dalszej części podrozdziału.

<sup>122</sup> W niektórych strategiach wizja została sformułowana w sposób opisowy.

m.in. uniezależnienie się miast od obszarów je otaczających oraz bliższe powiązanie z innymi obszarami miejskimi. Mimo że większość polskich miast nie może претендовать do rangi metropolii światowych, prezentowane w strategiach rozwoju miast wojewódzkich podejście potwierdza pewne procesy ujęte w teorii sieci M. Castellsa, która zakłada że rozwój gospodarczy zachodzi nierównomiernie, koncentrując się w metropoliach i regionach przemysłowych, a także w teorii przestrzeni wpływów, według której współczesny świat zorganizowany jest wokół przepływów informacji, technologii i kapitału. Tworzenie sieci to jedna z podstawowych cech funkcjonowania metropolii [Jałowicki 1999]. Wymiana w ramach sieci staje się możliwa dzięki nowoczesnym systemom transportowym i komunikacyjnym.

Potwierdzeniem sieciowania miast mogą być również cele ukierunkowane na współpracę z innymi miastami regionu lub regionów granicznych. Takie działanie znalazło się w strategii Zielonej Góry: „Rozwój współpracy międzygminnej w ramach lubuskiego Trójmiasta i Aglomeracji Zielonogórskiej”, Opola: „Rozwój współpracy z miastami aglomeracji wrocławskiej i katowickiej głównie w zakresie koordynacji usług komunikacji drogowej, kolejowej i lotniczej oraz współpracy branż chemicznej, budowlanej i środowiska naukowego”, Katowic: „Organizacja i promowanie wspólnych przedsięwzięć miast Aglomeracji Górnośląskiej” czy Rzeszowa: „Wzmocnienie miast jako ośrodków wielofunkcyjnych przyciągających inwestorów zewnętrznych i migrantów z terenów wiejskich”.

Zaawansowana technologia pozwalająca na rozwój miast przez tworzenie sieci miast i wchodzenie w relacje z jednostkami osadniczymi znajdującymi się w znacznej odległości, nie jest w stanie zapewnić jednego czynnika, który w dużym stopniu determinuje rozwój innowacji. Są to kontakty *face-to-face*, które są podstawowym źródłem wymiany tzw. wiedzy ukrytej. Biskość przestrzenna sprzyja takim relacjom [Berg *et al.* 2005, s. 3-27]. Może być szansą na rozwój najbliższego otoczenia głównych jednostek osadniczych, tj. obszaru funkcjonalnego danego miasta, ośrodków satelickich i całego regionu.

W zakresie działań skierowanych do regionów analiza celów strategii rozwoju miast wojewódzkich pokazuje – oprócz zaobserwowanej tendencji do sieciowania – że miasta skupiają się głównie na wspieraniu relacji z najbliższym otoczeniem, tj. obszarem metropolitalnym czy obszarem aglomeracyjnym. Na przykład w strategii rozwoju Kielc Obszar Metropolitalny Kielc oraz Kielce zazwyczaj występują równolegle np.: „Zwiększenie atrakcyjności turystycznej Kielc i Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego (...)” lub „Poprawa warunków gospodarowania oraz życia w Kielcach i Kieleckim Obszarze Metropolitalnym (...)”. Podobną metodologię przyjęto w strategii Łodzi.

Analiza szczegółowych działań skierowanych do obszarów metropolitalnych wykazała, że najczęściej wspierany jest rozwój funkcji metropolitalnych, tzn. funkcji wyższego rzędu. Takie działania zostały wskazane w strategiach: Lublina, Zielonej Góry, Krakowa, Warszawy, Białegostoku, Gdańska, Kielc, Olsztyna, Poznania oraz

Szczecina. Z kolei cele związane z rozwojem infrastruktury transportowej, zarówno drogowej, jak i kolejowej, zostały zdefiniowane w strategiach: Zielonej Góry, Łodzi, Warszawy, Opola, Białegostoku, Gdańska, Krakowa, Poznania i Szczecina, a te związane ze wzmacnianiem transportu publicznego w strategiach: Łodzi, Warszawy, Opola, Katowic, Poznania.

Zdecydowanie mniej działań w strategiach rozwoju miast wojewódzkich odnosi się do relacji miasta z całym regionem. Wśród tej grupy pojawiły się działania z zakresu: wspólnej promocji turystyki (Wrocław, Gdańsk, Kielce, Lublin), budowy lepszej administracji (Wrocław, Kielce), wsparcia rozwoju otoczenia instytucjonalnego (Warszawa) czy instytucjonalnej integracji planowania strategicznego w skali regionalnej (Warszawa, Białystok).

## 5. Podsumowanie

Przeprowadzona w rozdziale analiza kierunków działań dotyczących wsparcia rozwoju obszarów miejskich dowiodła, że terytorialne ukierunkowanie tych działań może świadczyć o tym, że wymiar terytorialny jest traktowany w strategiach rozwoju regionalnego na równi z wymiarem gospodarczym i społecznym. Należy jednak pamiętać, że ukierunkowanie terytorialne działań nie jest całkowicie jednoznaczne z podejściem terytorialnym. Podejście terytorialne oznacza „z jednej strony koordynację i różnicowanie polityk w zależności od charakterystyk terytorialnych, a z drugiej – lepsze wykorzystanie kategorii przestrzennych (np. korzyści aglomeracji czy sieci przestrzennych)” [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014, s. 67]. Ukierunkowanie terytorialne działań oznacza natomiast skierowanie interwencji do określonego terytorium. Można to określić jako pierwszy krok w kierunku zastosowania podejścia terytorialnego.

W strategiach rozwoju województw (aktualnych na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013) cele dotyczące bezpośrednio wsparcia rozwoju obszarów miejskich określono w 15 z 16 strategii. Jedynym województwem, w którego strategii nie stwierdzono w badaniu w żadnym z celów działań rozwojowych skierowanych bezpośrednio do miast regionu, jest woj. warmińsko-mazurskie<sup>123</sup>.

W przeprowadzonym badaniu stwierdzono – co należy podkreślić – brak bezpośredniego odniesienia do obszarów miejskich na poziomie wizji i misji strategii rozwoju województw. Jedynie w strategii woj. dolnośląskiego w wizji znalazło się odniesienie do pojęcia regionu węzłowego. W ten sposób podkreślono silne powiąza-

<sup>123</sup> Założenia metodologiczne badania nie pozwoliły na zakwalifikowanie celów skierowanych bezpośrednio na wsparcie rozwoju obszarów miejskich w strategii woj. warmińsko-mazurskiego jako celów odnoszących się do miast ze względu na brak bezpośredniego odwołania do miast w tytule celu. Jest to wynikiem specyficznej struktury strategii.

nie Wrocławia z regionem. Działania wspierające rozwój głównego ośrodka regionu zostało zawarte również w opisie wizji strategii woj. lubelskiego i mazowieckiego.

Przeprowadzone badanie strategii rozwoju województw pozwoliło stwierdzić, że miasta odgrywają ważną rolę w rozwoju regionów. Jednak w żadnej strategii rozwoju województwa nie przyjęto całkowitego oparcia rozwoju regionu na rozwoju głównego miasta wojewódzkiego, a rozwój miast potraktowano jako jeden z wielu czynników wpływających na rozwój województwa. W koncepcjach teoretycznych działania ukierunkowane na wspieranie konkurencyjności i innowacyjności największych ośrodków miejskich traktowane są priorytetowo. W przeprowadzonym badaniu strategii rozwoju regionalnego znajdują się na dalszej pozycji niż ma to miejsce w dokumentach na poziomie wspólnotowym i krajowym. Ponadto w strategiach rozwoju regionalnego aktualnych na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 brak jest działań wspierających procesy dyfuzyjne, które pomogłyby rozprzestrzenić pozytywne efekty rozwoju ośrodków centralnych na tereny peryferyjne. Wśród określonych w strategiach rozwoju regionalnego kierunków działań wspierających największe jednostki osadnicze regionów, które są zgodne z rekomendacjami wynikającymi z koncepcji teoretycznych (m.in. teorii cyklu produkcyjnego, koncepcji klastrów, teorii regionów uczących się czy teorii regionalnych systemów innowacji) należy wymienić edukację i naukę, przedsiębiorczość, sieci współpracy oraz rozwój funkcji metropolitalnych. Badanie obszarów wsparcia dotyczących miast w strategiach dowiodło, że ich zapisy związane były z zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkańców miast, takich jak infrastruktura transportowa, zdrowotna i koncentrowały się na obszarach problemowych: rewitalizacji, obszarach biedy i wykluczenia społecznego.

Z kolei w badaniu regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 działania uwzględniające bezpośrednio wsparcie rozwoju obszarów miejskich stwierdzono w 13 z 16 programów. Liczba osi priorytetowych w każdej z trzech głównych kategorii określonej w badaniu była mniejsza niż liczba celów w strategiach rozwoju regionalnego dotyczących wsparcia rozwoju obszarów miejskich. W regionalnych programach operacyjnych 2007-2013 szczególne miejsce zajmują działania skierowane na rewitalizację obszarów miejskich. Pokazuje to, że miasta traktowane są przede wszystkim jako obszary problemowe. Jednocześnie należy pamiętać, że zakres celów określonych w RPO 2007-2013 może być wynikiem regulacji możliwości finansowania projektów ze środków funduszy strukturalnych.

## Rozdział 5

# NOWE UJĘCIE ROLI MIAST W POLITYCE REGIONALNEJ

---

Analiza kierunków działań dotyczących wsparcia rozwoju miast w strategiach rozwoju regionalnego aktualnych w momencie rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 oraz w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013, przeprowadzona w poprzednim rozdziale pracy, obrazuje sytuację na początku badanego okresu. W rozdziale scharakteryzowano główne kierunki zmian w zakresie roli miast w polityce regionalnej w latach 2007-2013.

Pierwsza część rozdziału zawiera analizę zmian w zakresie działań dotyczących wsparcia rozwoju miast na poziomie UE oraz na poziomie krajowym w trakcie trwania okresu programowania 2007-2013. Druga poświęcona jest zmianom miejsca miast w polityce rozwoju polskich regionów. Badanie obejmowało analizę kierunków działań dotyczących rozwoju miast w zaktualizowanych strategiach rozwoju województw oraz analizę materiału empirycznego zebranego w ankietach i wywiadach skierowanych do jednostek odpowiedzialnych za opracowanie strategii rozwoju regionalnego. Badanie empiryczne uzupełnia materiał badawczy o aspekty miękkie, takie jak relacje interpersonalne czy polityczne oraz preferencje osób bezpośrednio zaangażowanych w opracowanie strategii rozwoju regionalnego dotyczące roli regionów w krajowej polityce miejskiej.

### **1. Zmiana miejsca i roli miast w polityce regionalnej i polityce miejskiej po 2007 r.**

#### **1.1. Zmiany na poziomie Unii Europejskiej**

Dyskusję na temat formy polityki spójności Unii Europejskiej dla okresu programowania 2014-2020 podjęto w momencie rozpoczęcia się okresu programowania 2007-2013. Wśród przyczyn dość intensywnych zmian w polityce spójności UE należy wymienić brak realizacji głównego celu polityki spójności, tj. wyrównywania poziomu rozwoju (obserwowano konwergencję na poziomie krajów, ale już nie na poziomie regionów), „niechęć” bogatych krajów członkowskich co do kontynuacji polityki spójności w dotychczasowej formie (wsparcie tylko dla najuboższych regio-

nów) oraz kryzys gospodarczy [Siekierska-Rosiak 2010, s. 35-37]. Główne dokumenty mające wpływ na kształt polityki regionalnej i polityki miejskiej UE po okresie programowania 2007-2013 to Sprawozdanie Komisji Europejskiej *Regiony 2020* [*Regions 2020...* 2008], *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, [*Zielona Księga...* 2008] niezależny raport *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, [*An Agenda...* 2009] przygotowany przez F. Barkę na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej (DG Regio). Z innych dokumentów należy wymienić piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej [*Inwestowanie...* 2010] oraz piąte i szóste sprawozdanie w sprawie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej [*Piąte sprawozdanie...* 2009]. Dużą rolę w kształtowaniu nowego modelu polityki spójności odegrały badania i publikacje OECD. W wyniku prowadzonych badań OECD zaproponowało nowy paradygmat polityki spójności, według którego wsparcie w ramach polityki spójności powinno być skierowane do wszystkich regionów bez względu na poziom zamożności. Takie podejście, mimo że początkowo wydawało się niekorzystne dla dotychczasowych największych beneficjentów polityki spójności, oznacza utrzymanie ważności polityki spójności na tle innych polityk wspólnotowych.

Nowy paradygmat polityki spójności zakłada rozwój regionów na bazie ich potencjału endogenicznego<sup>124</sup> i przewagi konkurencyjnej. Opiera się na teorii nowej geografii ekonomicznej oraz modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym<sup>125</sup>. Istotną rolę przypisuje się podejściu terytorialnemu, w którym ważną rolę odgrywają miasta. Uznano je za główną siłę napędową regionów, kreującą potencjał rozwojowy. Rolą władz jest wzmacnianie tego potencjału przez zapewnienie odpowiednich czynników egzogenicznych (zewnętrznych) stymulujących proces dyfuzji, czyli rozprzestrzeniania się potencjału rozwojowego na obszary peryferyjne.

Region traktowany jest jako terytorium funkcjonalne, a nie czysto administracyjne. Pozwala to na określenie obszarów interwencji przez realne potrzeby, a nie przez granice administracyjne. Za kluczową dla systemu zarządzania uznano zasadę partnerstwa rozumianą jako partnerstwo organów różnych szczebli zarządzania (krajowych, regionalnych i lokalnych), ale i partnerstwo z instytucjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, organami nauki. Faktyczne zaangażowanie wszystkich podmiotów działających w danym regionie powinno mieć pozytywny wpływ na zarządzanie i efektywność całego systemu.

<sup>124</sup> *Potencjał endogeniczny*, czyli wewnętrzny potencjał regionu wynikający z jego naturalnych zasobów.

<sup>125</sup> Model polaryzacyjno-dyfuzyjny rozróżnia dwa główne obszary wzrostu. W pierwszej kolejności zakłada pobudzenie wzrostu gospodarczego nawet za cenę doraźnych nierówności. Najczęściej to zjawisko pojawia się w obszarach centralnych regionu: miastach, metropoliach (polaryzacja). W dalszej kolejności zakłada oddziaływanie (proces dyfuzji) na obszary peryferyjne, tak aby rozprzestrzeniać skutki rozwoju i stopniowo wyrównywać poziom rozwoju regionów.

Polityka regionalna została wskazana za główną realizującą cele strategii *Europa 2020*. Główna strategia gospodarcza UE, przyjęta w marcu 2010 r., zakłada działania na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. UE wyznaczyła ambitne cele w pięciu głównych dziedzinach, które mają zostać osiągnięte do 2020 r. W zakresie zatrudnienia pracą powinno mieć 75% ludności w wieku od 20 do 64 lat. W odniesieniu do innowacyjności 3% unijnego PKB należy inwestować w badania i rozwój. W zakresie zmian klimatu należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii, a jeżeli będą ku temu warunki, zredukować emisje o 30%. W zakresie edukacji odsetek osób przedwcześnie kończących naukę powinien spaść poniżej 10%, a co najmniej 40% ludzi w wieku od 30 do 34 lat powinno uzyskać wykształcenie wyższe lub równoważne. W zakresie ubóstwa powinno nastąpić zmniejszenie liczby ludzi ubogich dzięki uchronieniu przed ubóstwem lub wykluczeniem co najmniej 20 mln osób [*Europa 2020...* 2010, s. 3]. Polityka spójności ma dostarczyć ramy inwestycyjne i narzędzia niezbędne do realizacji strategii *Europa 2020*.

Pierwszym krokiem do zbudowania kompleksowego podejścia do obszarów miejskich był Acquis URBAN, czyli model zintegrowanego rozwoju miejskiego. Łączył w sobie różnorodne działania w celu rozwiązywania złożonych problemów obszarów miejskich. Obejmował planowanie miejskie, fizyczną rewitalizację, rozwój gospodarczy, integrację społeczną, aspekty środowiskowe, transport miejski, finansowanie rewitalizacji miast, wymianę doświadczeń oraz sieci, efektywne zarządzanie, kwalifikacje oraz edukację. Kolejny etap to utworzenie europejskiego modelu zrównoważonego rozwoju miejskiego, który został zbudowany na podstawie Acquis URBAN oraz wytycznych zawartych w *Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej* oraz *Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonych miast europejskich*.

Podstawowymi elementami składającymi się na model zrównoważonego rozwoju miejskiego są wizja, zintegrowane podejście do rozwoju miejskiego, odpowiednie finansowanie i długoterminowe inwestycje, silne lokalne i regionalne partnerstwo, korzystanie z wiedzy i doświadczenia oraz monitorowanie postępów [*Promoting...* 2009, s. 12].

Wizja rozwoju miasta powinna być zawarta w długookresowej strategii rozwoju miasta, która z kolei powinna być spójna z celami polityk horyzontalnych, krajowych i regionalnych. W jej programie nie może zabraknąć działań wymienionych w podejściu zintegrowanym. Sukces strategii może zagwarantować połączenie działań, których rezultaty są widoczne w krótkim czasie z tymi, o których efektach możemy mówić w perspektywie długoterminowej.

Dokumentem, który w sposób szczególny odnosi się do terytorialnego wymiaru polityk wspólnotowych, w tym przede wszystkim strategii *Europa 2020* [*Europa 2010...* 2010], jest *Agenda terytorialna 2020 (AT)*<sup>126</sup>. Wskazano w niej sześć priory-

<sup>126</sup> *Agenda Terytorialna 2020, W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.

tetów terytorialnych mogących przyczynić się do realizacji strategii *Europa 2020*: wspieranie policentrycznego i zrównoważonego rozwoju terytorialnego, wspieranie zintegrowanego rozwoju w miastach oraz regionach wiejskich i na obszarach o szczególnych uwarunkowaniach, integracja terytorialna w transgranicznych i ponadnarodowych regionach funkcjonalnych, zapewnienie globalnej konkurencyjności regionów na bazie silnych gospodarek lokalnych, usprawnienia powiązań terytorialnych na rzecz obywateli, społeczności i przedsiębiorstw.

W latach 2007-2013 nastąpił widoczny wzrost roli miast w polityce gospodarczej, również w polityce regionalnej UE. Model zrównoważonego rozwoju miejskiego ma pozwolić na stałe powiększanie wiedzy dzięki wymianie doświadczeń i dobrych praktyk. Miasta mają odgrywać istotną rolę w realizacji celów strategii *Europa 2020*, stąd duża aktywność władz w zakresie tworzenia odpowiednich warunków do wykorzystania potencjału rozwojowego obszarów miejskich.

Dyskusja o przyszłym kształcie polityki spójności w dużym stopniu porusza problemy polityki miejskiej, a dokumenty, takie jak *Agenda Terytorialna* czy *Karta Lipska* potwierdzają zwiększenie znaczenia polityki miejskiej w kształtowaniu polityki rozwoju. Miasta powinny być wspierane jako obszary kluczowe dla realizacji priorytetów strategii *Europa 2020* i swoimi działaniami odpowiadać na globalne wyzwania, takie jak starzenie się społeczeństwa, migracje, wydajność energetyczna i odnawialne źródła energii. Jednocześnie polityka miejska powinna być odpowiedzialna na wewnętrzne problemy obszarów miejskich, takie jak obszary ubóstwa i biedy, wykluczenia społecznego, infrastruktury transportowej czy niekontrolowane „rozlewanie się” miast.

Liczne zmiany w podejściu do polityki regionalnej i polityki miejskiej, w tym sposób postrzegania obszarów miejskich, wzrost świadomości roli miast w rozwoju czy terytorialne ukierunkowanie interwencji na poziomie UE miały wpływ na działania podjęte na poziomie krajowym, o których traktuje kolejny podrozdział.

## 1.2. Zmiany na poziomie krajowym

Lata 2007-2013 to okres wyjątkowo aktywny, jeżeli chodzi o zmiany w polityce rozwoju, w tym polityce rozwoju regionalnego oraz – będącej na etapie powstawania – polityce miejskiej. W porównaniu z momentem rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 nastąpiło wiele zmian w koncepcji, założeniach oraz dokumentach dotyczących polityki rozwoju, w tym polityki rozwoju regionalnego. Analiza ukazała liczne wady i niedociągnięcia istniejącego we wcześniejszych latach systemu. Należy do nich m.in. oderwanie planowania przestrzennego od społeczno-gospodarczego. Przejawia się to m.in. w niewystarczających odniesieniach do aspektów przestrzennych i regionalnych w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych. Zwrócono też uwagę na brak polityki miejskiej. W kwietniu 2009 r. przyjęty został dokument *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, który był odpowiedzią na zidentyfikowa-



ne potrzeby i stał się podstawą do stworzenia systemu zarządzania rozwojem Polski. „Konieczność wprowadzenia polityki miejskiej do zarządzania rozwojem na wszelkich poziomach władzy publicznej uzasadniona jest wieloletnimi zaniedbaniami w modernizacji miast, nawarstwiającymi się problemami społecznymi, zagrożeniami dla miejskich systemów przyrodniczych, a przede wszystkim potrzebą stworzenia warunków do rozwoju polskich miast. Jak wynika z wielu badań, rozwój całego kraju w znacznym stopniu zależy od stopnia, w jakim polskie metropolie i aglomeracje zdołają włączyć się do innowacyjnego segmentu gospodarki światowej” [Założenia... 2009, s. 6]. Zwraca się też uwagę na ograniczoność systemu funkcjonowania polityki regionalnej, który sprowadza się do realizacji polityki spójności UE.

Dokument definiuje system zarządzania rozwojem jako „zespół działań zmierzających 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, na zasadzie partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów” [ibidem, s. 3]. W ramach systemu zarządzania rozwojem wyróżnia się podsystem programowania strategicznego, podsystem instytucjonalny oraz podsystem wdrażania.

Według nowych założeń polityka rozwoju opierać się ma na wielu dokumentach strategicznych. Dokumenty strategiczne w nowym modelu są lepiej skoordynowane z dokumentami sektorowymi. Konsolidacja działań w polityce rozwoju ma przynieść efekt synergii w wymiarze regionalnym i przestrzennym [Siekierska-Rosiak 2014, s. 195]. Dwa główne dokumenty strategiczne to długookresowa strategia rozwoju kraju: *Długookresowa strategia Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (DSRK) [Długofalowa Strategia... 2013] oraz średniookresowa strategia rozwoju kraju: *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (ŚSRK) [Strategia Rozwoju Kraju... 2012] stanowiąca aktualizację obecnie obowiązującej *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*. DSRK wyznacza trzy główne pola aktywności: sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka oraz spójność społeczna i terytorialna, a jej celem głównym jest zapewnienie wysokiej jakości życia ludności [Długofalowa Strategia... 2013].

Cele ŚSRK będą realizowane na podstawie dziewięciu strategii<sup>127</sup>. Wśród nich znajduje się *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – Regiony, Miasta. Obszary wiejskie* (KSRR), będąca podstawą dla polityki regionalnej. KSRR została uchwalona jako pierwsza z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. Jej szczególna rola polega na tym, że jest strategią międzysektorową, wskazującą cele polityki rozwoju w układzie przestrzennym. Ma charakter horyzontalny. Jej zadaniem jest terytorial-

<sup>127</sup> Są to: *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategia rozwoju kapitału ludzkiego, Strategia rozwoju transportu, Bezpieczeństwo energetyczne i środowiskowe, Sprawne państwo, Strategia rozwoju kapitału społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.*

ne ukierunkowanie interwencji publicznych, co stawia ją jako punkt odniesienia dla pozostałych ośmiu strategii [*Krajowa Strategia ...* 2010, s. 4]. Przede wszystkim jednak KSRR odgrywa rolę krajowego dokumentu określającego cele i zasady polityki państwa (rządu) wobec regionów. Względem dokumentów będących podstawą dla okresu programowania 2007-2013 (SRK 2007-2015 oraz NSRO 2007-2013) KSRR jest dokumentem, który w sposób kompleksowy traktuje rozwój regionalny kraju (wychodząc poza ramy określone przez politykę spójności UE) oraz przedstawia instrumenty wpływające na rozwój regionalny oraz sposób działania w zakresie realizacji polityki regionalnej. Zmiany obejmują kwestię podziału środków (odejście od tradycyjnej redystrybucji na rzecz wzmacniania potencjałów terytorialnych), adresowanie polityki regionalnej do wszystkich, a nie tylko do uprzywilejowanych regionów, oraz brak podziału na politykę interregionalną i intraregionalną<sup>128</sup> (określanie celów rozwojowych dla danego obszaru wspólnych dla wszystkich podmiotów publicznych z jednoczesnym zwiększeniem roli samorządu województwa) [*Krajowa Strategia... 2010*, s. 2-3]. KSRR jako główne narzędzie polityki regionalnej państwa określa uwarunkowania, cele i kierunki polityki regionalnej wobec poszczególnych terytoriów kraju, w tym obszarów miejskich i wiejskich oraz mechanizmy współpracy, koordynacji i ewaluacji działań z tego obszaru z uwzględnieniem roli rządu i samorządów województw.

Wśród strategicznych wyzwań stojących przed polityką regionalną wymieniono m.in. lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów, zapewnienie spójności wewnętrznej kraju oraz podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym [*ibidem*, s. 5]. Umieszczenie wyzwania odnoszącego się do miast na pierwszym miejscu wskazuje na jego wagę. Ponadto w KSRR podkreślona została rola działań zwiększających spójność terytorialną, w skali krajowej i regionalnej. Oznacza to rozbudowę powiązań funkcjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi a ich otoczeniem regionalnym oraz przeciwdziałanie marginalizacji obszarów peryferyjnych.

Realizacja opierać się ma na celu strategicznym i celach szczegółowych. Cel strategiczny to wzrost, zatrudnienie i spójność w horyzoncie długookresowym. Obejmuje on trzy cele szczegółowe: wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność), budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność) oraz tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność).

Do obszarów miejskich w największym stopniu odnoszą się cel pierwszy i trzeci. Cel pierwszy adresowany jest do terytoriów cechujących się największą zdolno-

<sup>128</sup> *Polityka interregionalna* oznacza działania rządu w ramach polityki regionalnej, natomiast *polityka intraregionalna* odnosi się do działań władz regionalnych prowadzonych na rzecz rozwoju regionu.

ścią do kreowania wzrostu, czyli do miast, przede wszystkim największych. Wśród kierunków zawarto m.in. wzmocnienie funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich wraz z ich obszarami funkcjonalnymi oraz wykorzystanie potencjałów rozwojowych. Jednocześnie towarzyszyć temu będzie tworzenie warunków do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i poziomu ich absorpcji na obszarach poza miastami wojewódzkimi. Kolejnym obszarem będą działania tematyczne<sup>129</sup> mające wspomóc budowanie podstaw konkurencyjności województw [*Krajowa Strategia...* 2010, s. 9]. Biorąc pod uwagę powyższe oraz to, że tworząca się obecnie polityka miejska ma być prowadzona (w części lub całości) w ramach polityki regionalnej, nie można nie zauważyć wzrastającej roli władz regionalnych w zakresie działań skierowanych do obszarów miejskich oraz działań polegających na rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych do obszarów peryferyjnych. Władze regionalne będą współodpowiedzialne za prowadzenie polityki skierowanej do miast.

Stworzenie właściwych warunków instytucjonalno-prawnych do realizacji działań prorozwojowych, w tym działań ukierunkowanych terytorialnie, to główne zadania celu trzeciego. Szczegółowe działania obejmują wzmocnienie wymiaru strategicznego polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania, usprawnienie koordynacji działań rozwojowych i zwiększenie współpracy między poszczególnymi poziomami władz publicznych [*ibidem*, s. 12]. Badanie przeprowadzone w prezentowanej pracy w dużym stopniu dotyczy obszarów współpracy i sposobów koordynacji działań podejmowanych przez władze regionalne i władze miejskie. Wyniki wskazują na wzrost znaczenia partnerstwa i współpracy, w tym przede wszystkim relacji nieformalnych i układów personalnych, i mogą posłużyć do kreowania przyszłych rozwiązań administracyjnych i instytucjonalnych w tym obszarze.

W KSRR wielokrotnie zaakcentowano znaczenie miast i polityki miejskiej. W Polsce odnotowuje się wyraźną koncentrację rozwoju w aglomeracjach i największych miastach. „Zgodnie z danymi OECD, sytuacja taka jest wypadkową silnej koncentracji czynników decydujących o poziomie konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej (kapitał społeczny, jakość nauczania, innowacyjność, produktywność itp.) co powoduje, że województwa czy podregiony, w których zlokalizowane są najważniejsze miasta, mają największy udział w generowaniu wzrostu gospodarczego (np. Warszawa ze swoim 4,5% udziałem w populacji całego kraju generuje 13,5% PKB, a cały obszar funkcjonalny Warszawy 16% PKB)” [*ibidem*, s. 26]. Jednocześnie miasta pozostają obszarami o dużych kontrastach i wewnętrznych problemach. Zmiana ustroju terytorialnego spowodowała, że część miast utraciła wcześniej pełnione funkcje, co znacznie osłabiło ich pozycję. Zyskały na tym nowe miasta wo-

<sup>129</sup> Rozwój kapitału intelektualnego, wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, zwiększenie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne, wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu, dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii, wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego, współpraca międzynarodowa.

jewódzkie. Szybszy rozwój miast wojewódzkich należy zatem wykorzystać przez zapewnienie instrumentów współpracy i dyfuzji procesów rozwojowych na obszary peryferyjne. „Najważniejsze dla rozwoju obszary miejskie to nie tylko obszary o największym znaczeniu społeczno-gospodarczym, naukowym i kulturowym, są one również centrami przyciągającymi kapitał materialny i ludzki, za pośrednictwem których regiony konkurują w przestrzeni międzynarodowej. Tworzenie warunków, w ramach polityki regionalnej i innych polityk publicznych, do lepszego wykorzystania potencjału miast wojewódzkich jako »węzłów sieci miejskiej« w Polsce oraz włączenie ich w konkurowanie z najważniejszymi ośrodkami w Europie i na świecie jest jednym z najważniejszych, determinowanych przestrzennie wyzwań rozwojowych” [ibidem, s. 28]. Nie należy przy tym pomijać wspierania miast pozostających lokalnymi centrami oraz obszarów o niskim potencjale rozwoju. Ich rozwój oraz zdolność do absorpcji procesów rozwojowych muszą być odpowiednio wspierane, co stanowi kolejne wyzwanie polityki regionalnej. Szczególnie ważna pozostaje dyfuzja innowacji, która pozwala na zmianę specjalizacji regionów pozostających do tej pory pod wpływem tradycyjnych form przemysłu. Rolą władz samorządowych powinno być między innymi takie prowadzenie polityki rozwoju, aby zapewnić odpowiednie warunki do wykorzystania potencjału największych ośrodków miejskich i wspierać procesy dyfuzji pozwalające na „przenoszenie” procesów rozwojowych na obszary peryferyjne. „(...) Udrażnianie» kanałów przenoszenia wpływów musi mieć charakter działań długookresowych, co przy okresowym braku właściwych efektów może zniechęcać podmioty polityki do ich kontynuowania” [Kudłacz 2010, s. 25].

Kolejnym dokumentem utworzonym po rozpoczęciu okresu programowania 2007-2013 jest *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (KPZK) [KPZK 2013]. Jest to najważniejszy krajowy dokument strategiczny dotyczący zagospodarowania przestrzennego kraju. Łączy elementy zagospodarowania przestrzennego z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie cele polityki przestrzennej pozostają zbieżne z celami polityki regionalnej, a kierunki polityki wobec miast są zbieżne w KSRR oraz KPZK. Zagospodarowanie przestrzenne kraju, przez co należy rozumieć „sposób rozmieszczenia w przestrzeni Polski podstawowych elementów struktury przestrzennej kraju<sup>130</sup> oraz zachodzące pomiędzy nimi relacje” [KPZK 2013, s. 4], jest jednym z podstawowych zagadnień definiowanych przez KPZK. Jest to zagadnienie ważne również ze względu na powiązania z polityką rozwoju, w tym z polityką regionalną. W KPZK znajdujemy liczne odniesienia do polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, m.in. odwołuje się do tego wizja KPZK określająca ramy dla sposobu, w jaki powinna zostać zagospodarowana przestrzeń, aby stanowić istotny czynnik wspomagający osiągnięcie celów polityki rozwoju. Wizja koncentruje się na pięciu pożądanych cechach polskiej przestrzeni: konkurencyjności i innowacyjności, spójno-

<sup>130</sup> Do elementów struktury przestrzennej kraju zalicza się elementy systemu gospodarczego i społecznego, infrastrukturę techniczną, sieć osadniczą i krajobraz (przyrodniczy i kulturowy) oraz powiązania funkcjonalne.

ści wewnętrznej, bogactwie i różnorodności biologicznej, bezpieczeństwie oraz ładzie przestrzennym<sup>131</sup>. Miasta są szczególnie ważnym nośnikiem trzech z pięciu ww. cech: konkurencyjności i innowacyjności, ładu przestrzennego oraz spójności wewnętrznej.

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju ma być realizowana na podstawie celu strategicznego oraz celów cząstkowych. Cel strategiczny mówi o „efektywnym wykorzystaniu przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w długim okresie” [KPZK 2013, s. 67]. Cel strategiczny będzie realizowany przez koncentrację działań w wybranych obszarach tematycznych określonych przez cele cząstkowe. Pierwszy z obszarów tematycznych odnosi się do podwyższenia konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej przez ich integrację funkcjonalną z zachowaniem policentrycznej struktury systemu osadniczego. Konkurencyjność i innowacyjność polskiej przestrzeni ma być zapewniona przede wszystkim przy wykorzystaniu potencjału policentrycznej metropolii sieciowej. Stanowi ona „współzależny, otwarty układ sieciowy obszarów funkcjonalnych najważniejszych polskich miast, które są zintegrowane w przestrzeni krajowej i międzynarodowej za pomocą wielokierunkowych silnych powiązań funkcjonalnych” [*ibidem*, s. 32]. Jej rdzeń stanowią Warszawa, Konurbacja Górnośląska, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Bydgoszcz i Toruń, Szczecin, Lublin, Białystok oraz Rzeszów. Współtworzą ją miasta o znaczeniu regionalnym: Kielce, Olsztyn, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski, Płock, Koszalin, Słupsk, Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Rybnik. „Miasta stanowiące rdzeń metropolii sieciowej są motorem rozwoju kraju, a równocześnie dobrym miejscem do życia” [*ibidem*, s. 33].

Policentryczna struktura systemu osadniczego Polski, mimo ogólnie korzystnego charakteru systemu, ma wiele wad oraz niedociągnięć, które powodują problemy w sprawnym jego funkcjonowaniu. Problemy dotyczą m.in. powiązań funkcjonalnych poszczególnych ośrodków. Z powodu braku odpowiedniej infrastruktury, w tym przede wszystkim transportowej, ale również infrastruktury badawczej i naukowej oraz technicznej, połączenia między miastami są niewystarczające. Brakuje współpracy i kooperacji, co powoduje znacznie wolniejszy przepływ informacji, technologii i *know-how*.

Oprócz niewystarczających powiązań między ośrodkami, problemem pozostaje też nieskoordynowany rozwój wewnętrznych obszarów funkcjonalnych miast. Objawia się on niekontrolowanym rozrostem w strefach podmiejskich oraz żywiołowymi procesami urbanizacji, co powoduje chaos przestrzenny i rozlewanie się miast. Do negatywnych skutków rozlewania się miast zalicza się wyższe koszty usług publicznych, zwłaszcza transportu, wzrost wykorzystania samochodów prywatnych, a co za tym

<sup>131</sup> Szczegółowy opis cech polskiej przestrzeni znajduje się w [KPZK, s. 31-60].

idzie wzrost natężenia ruchu i zanieczyszczenia powietrza, zanik obszarów śródmiej-  
skich, segregację społeczną, a także utratę ziemi rolnej, przestrzeni otwartych oraz  
fragmentację ekosystemów [*World and European...* 2010, s. 26]. Skutkuje to rosna-  
cymi kosztami ekonomicznymi i środowiskowymi. Koordynację wewnętrznych ob-  
szarów funkcjonalnych miast powinny zapewnić zintegrowane inwestycje terytorialne  
(ZIT), będące jednym z instrumentów w perspektywie programowej 2014-2020. Mają  
za zadanie wzmocnienie współpracy w obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich  
przez zachęcanie do tworzenia partnerstwa miast i obszarów powiązanych z nimi funk-  
cjonalnie w celu realizacji wspólnych przedsięwzięć. W przypadku zawiązania partner-  
stwa i podpisania umowy ZIT miasta wojewódzkie wraz z gminami, które znalazły się  
w związku ZIT, mogą liczyć na pozakonkursowe środki pochodzące z Europejskiego  
Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Jak już zaznaczono powyżej, cel pierwszy KPZK odnosi się do podwyższe-  
nia konkurencyjności głównych ośrodków miejskich, gdyż to właśnie wykorzystanie  
potencjału największych ośrodków miejskich jako miejsca koncentracji procesów  
rozwojowych, społecznych i kulturalnych może doprowadzić do efektywnego zago-  
sposodarowania przestrzennego kraju, co z kolei wpłynie na podniesienie konkuren-  
cyjności gospodarki. Ze względu na zidentyfikowane problemy i szanse rozwojowe  
działania polityki przestrzennej dla wspomagania konkurencyjności głównych miast  
Polski obejmą wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków  
miejskich, intensyfikację powiązań funkcjonalnych między głównymi węzłami sie-  
ci osadniczej w układzie krajowym i międzynarodowym oraz integrację obszarów  
funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich [*ibidem*, s. 69].

Drugą pożądaną cechą polskiej przestrzeni według wizji KPZK jest spójność  
wewnętrzna rozumiana jako zapewnienie wszystkim mieszkańcom niezależnie od  
miejsca zamieszkania możliwości udziału w procesach rozwojowych i w dostępie do  
usług publicznych. Spójność wewnętrzna wraz z komplementarnością funkcji i po-  
wiązaniami funkcjonalnymi w ramach głównych węzłów układu osadniczego oraz  
pomiędzy nimi pozwoli na kreowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Inte-  
gracja funkcjonalna ma zachodzić w różnych wymiarach przestrzennych. Ze wzglę-  
du na tematykę tej pracy szczególnie istotny jest wymiar regionalny, czyli integracja  
między węzłami metropolii sieciowej a ich bezpośrednim zapleczem – otaczającymi  
je obszarami wiejskimi i miastami subregionalnymi [*ibidem*, s. 39]. Ze spójnością  
wewnętrzną jako pożądaną cechą polskiej przestrzeni wiąże się cel drugi: „Poprawa  
spójności wewnętrznej kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworze-  
nie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz wykorzystanie po-  
tencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów” [*ibidem*, s. 86]. Zapewnienie spójno-  
ści między dynamicznie rozwijającymi się miastami metropolitalnymi i ośrodkami  
regionalnymi a obszarami je otaczającymi to przede wszystkim zapewnienie warun-  
ków dyfuzji procesów rozwojowych powstających w obszarach centralnych na obsza-  
ry je otaczające. Wzrost dyfuzji procesów rozwojowych zapewni także odpowiednia

infrastruktura transportowa i techniczna. Dużą rolę w zagwarantowaniu powyższych warunków odgrywa samorząd wojewódzki.

Pożądaną cechą polskiej przestrzeni jest też ład przestrzenny. Ład przestrzenny jest elementem mającym duży wpływ na właściwe funkcjonowanie poszczególnych elementów systemu osadniczego oraz powiązań między nimi. Ład przestrzenny może zostać zapewniony dzięki uporządkowanemu systemowi prawnemu i efektywnym instytucjom publicznym. Zarówno elementy prawne, instytucjonalne, jak i instrumenty planistyczne składają się na dobrze funkcjonujący system zarządzania. Polityka przestrzenna wymieniana jest w tym systemie jako koordynująca działania innych polityk w wymiarze terytorialnym [*ibidem*, s. 57]. Zapewnienie efektywnie funkcjonującego systemu umożliwiającego zastosowanie odpowiednich rozwiązań urbanistycznych powoduje, że miasta charakteryzują się ładem przestrzennym, co z kolei zachęca do inwestowania i lokowania inwestycji na ich terenie.

W KPZK odniesienie do obszarów miejskich jako jednych z najważniejszych elementów systemu osadniczego kraju i motorów rozwoju całego kraju można znaleźć wielokrotnie. Wizja policentrycznej metropolii sieciowej, jak również cele określone w KPZK stanowią podstawę dla koncepcji krajowej polityki miejskiej. Efektem prac nad *Krajową Polityką Miejską* (KPM) jest opracowanie *Założeń krajowej polityki miejskiej* (lipiec 2012), a w konsekwencji pojawienie się pierwszego projektu *Krajowej Polityki Miejskiej* (marzec 2014).

Polityka miejska, mimo że w Polsce nie ma jeszcze formy prawnej, jest ważną składową poszczególnych polityk sektorowych i horyzontalnych. Prace nad polityką miejską wpisują się w trwającą na poziomie krajowym (*KSRR*, *KPZK 2030*) oraz Wspólnotowym (piąty raport kohezyjny, strategia *Europa 2020*<sup>132</sup>) dyskusję nad wymiarem miejskim polityk. Krajowa polityka miejska jest rozpatrywana w szerszym kontekście uwzględniania wymiaru terytorialnego w politykach Unii Europejskiej, w tym w polityce spójności. Wynika to bezpośrednio z traktatu lizbońskiego, który wprowadził nowy cel UE, jakim jest wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej przez wszystkie polityki unijne. W ten sposób uznana została waga wymiaru terytorialnego jako równorzędnego z wymiarem gospodarczym i społecznym [*Projekt założeń...* 2011, s. 3]. Podstawą do realizacji KPM jest zintegrowane podejście terytorialne, wprowadzone i wyrażone w *KSRR 2010-2020* i *KPZK 2030*. Jest to podejście o charakterze zintegrowanym, gdyż łączy działania różnych podmiotów w różnych sferach, oraz o charakterze terytorialnym, ponieważ odnosi się do obszarów funkcjonalnych, wychodzących poza granice administracyjne, które traktowane jako całość charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, nowymi potrzebami i potencjałami. KPM realizuje główne zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego.

Na podstawie nakreślonych w *Założeniach krajowej polityki miejskiej* oraz w pierwszym projekcie *Krajowej Polityki Miejskiej* wyzwania, *politykę miejską* zdefinio-

<sup>132</sup> Nowa unijna strategia dla UE: *Strategia na rzecz inteligentnego i równoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, zatwierdzona przez Radę UE 17.06.2010 r.

wano jako „politykę ukierunkowaną terytorialnie, stanowiącą integralną część polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju. To świadoma i celowa działalność podmiotów publicznych<sup>133</sup> kształtująca rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny funkcjonalnych obszarów miejskich, realizowana na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym oraz lokalnym, a jej adresatami są wszyscy aktorzy publiczni i niepubliczni, których działania są istotne dla osiągnięcia celów tej polityki” [*Krajowa Polityka Miejska...* 2014, s. 3]. Zgodnie z *Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, *Krajowa Polityka Miejska* jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej, uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego. Służy ona celowemu, ukierunkowanemu terytorialnie działaniu państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystaniu ich potencjałów w procesach rozwoju kraju.

KPM ma być realizowana na podstawie trzech zasad: integralności, zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz wielopoziomowego zarządzania. Zasadę integralności ma zagwarantować obowiązujący dla całego kraju dokument, wytyczający kierunki polityki miejskiej, spójny z krajową polityką rozwoju, w tym polityką regionalną i przestrzenną. Spójność ma przejawiać się przede wszystkim w spójności celów, zasad i instrumentów.

Druga zasada nawiązuje do interdyscyplinarności i terytorializacji polityki miejskiej. Zasada ta ma umożliwić lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz pomagać w tworzeniu specjalizacji różnych typów ośrodków miejskich. Pozostaje ona szczególnie ważna dla tematyki niniejszej pracy, gdyż kładzie nacisk na koordynację działań podejmowanych przez samorzady wojewódzkie względem miast z działaniami rozwojowymi i politykami prowadzonymi przez samorzady miejskie (lokalne). Właśnie ten obszar był jednym ze szczegółowych przedmiotów badania prezentowanej pracy. Ponadto KPM postrzega terytoria przez pryzmat obszarów funkcjonalnych, a nie granic administracyjnych. Zgodnie z KPZK przez *miejskie obszary funkcjonalne* należy rozumieć układy osadnicze, ciągle przestrzennie i złożone z odrębnych administracyjnie jednostek.

Zasada wielopoziomowego zarządzania polega na ścisłej współpracy i koordynacji działań między rządem (i całą administracją rządową), samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym oraz na poziomej współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) i innych podmiotów dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Polityka miejska przyczynia się w sposób szczególny do koordynacji, nastawionej na optymalizację jakości usług publicznych, współpracy samorządów na obszarach funkcjonalnych miast (mogących obejmować zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie) oraz między samorządem terytorialnym

<sup>133</sup> Podmiotami polityki miejskiej są podmioty publiczne, które posiadają w odniesieniu do tej polityki określone prawem kompetencje decyzyjne na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym.



Tabela 19

## Wątki tematyczne KPM

	Wątek tematyczny	Główne kwestie omawiane w danym wątku tematycznym
1	Kształtowanie przestrzeni	Aktywność władz miejskich w planowaniu Ograniczenie chaotycznego rozlewania się zabudowy Kształtowanie przestrzeni miejskiej wysokiej jakości
2	Partycypacja społeczna	Miasto otwarte na dialog Nauka rozmowy (edukacja, formy, narzędzia) Dobro wspólne/odpowiedzialność
3	Transport i mobilność miejska	Zrównoważona mobilność miejska Odwroćenie trendu (upowszechnienie komunikacji publicznej) Ograniczanie transportochłonności
4	Niskoemisyjność i efektywność energetyczna	Racjonalne gospodarowanie zasobami Plany gospodarki niskoemisyjnej Wielowymiarowość
5	Rewitalizacja	Przedsięwzięcia kompleksowe i zintegrowane Programy rewitalizacji Narodowy Program Rewitalizacji
6	Polityka inwestycyjna	Długofalowa strategia rozwoju miasta Dalekosiężne spojrzenie vs. Racjonalna i oszczędna polityka Wsparcie
7	Rozwój gospodarczy	Pomysł na rozwój (zgodny ze strategiami rozwoju województw) Wspieranie przedsiębiorców Współpraca z nauką i szkolnictwem
8	Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	Wyzwania (hałas, emisja, CO <sub>2</sub> , ochrona zasobów itd.) Obszary zielone jako istotny element struktury miejskiej
9	Wyzwania demograficzne	Zmiany demograficzne Optymalizacja funkcjonowania Miasto przyjazne
10	Zarządzanie obszarami miejskimi	Współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych <i>Smart cities</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z konferencji zorganizowanej 7 kwietnia 2014 r. w ramach II etapu prac nad *Krajową Polityką Miejską* – dyskusja wokół projektu zaproponowanego przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

a administracją rządową. Prowadzenie polityki miejskiej ma odbywać się z zachowaniem zasady subsydiarności, z jednoczesną współpracą wszystkich podmiotów publicznych w zakresie programowania i realizacji polityki miejskiej.

Strategicznym celem KPM jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Uściśleniem celu strategicznego jest pięć celów szczegółowych: poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia; wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (również na niektórych obszarach wiejskich) przez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu; odbudowa zdolności do rozwoju przez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich; wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji; stworzenie warunków do skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.

W dokumencie wielokrotnie podkreślano, że nie jest celem KPM szczegółowe zajęcie się wszystkimi elementami rozwoju miast. KPM koncentruje się na najważniejszych kwestiach i wyzwaniach, które zostały pogrupowane w dziesięć wątków tematycznych. Są to: kształtowanie przestrzeni, partycypacja społeczna, transport i mobilność miejska, niskoemisyjność i efektywność energetyczna, rewitalizacja, polityka inwestycyjna, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu, demografia, zarządzanie obszarami miejskimi. Każdy z nich obejmuje wiele kwestii. Najważniejsze z kwestii w każdym wątku tematycznym zostały przedstawione w tab. 19. Na poszczególne wątki tematyczne należy patrzeć przez pryzmat jakości życia. Ze względu na złożoność i różnorodność kwestii, jakie na nią wpływają, jakość życia stanowi spoiwo wszystkich obszarów tematycznych.

KPM ma wprowadzać zmiany przede wszystkim w zakresie przepisów, tj. wskazywać zagadnienia w sferze regulacji do analizy i proponować ewentualne zmiany. Ponadto wskazuje działania, a dokładniej formy działań instytucji rządowych, które mają przynieść widoczne zmiany zarówno dla mieszkańców, jak i samorządów. Efektem KPM mają być też centra wiedzy, czyli zgromadzone w jednym miejscu (resorcie) aktualne i dostępne informacje dotyczące danego złożonego, ważnego zagadnienia związanego z miastami, np. rewitalizacja, ład przestrzenny, partycypacja.

## **2. Zmiany w podejściu do miast w polityce rozwoju polskich regionów po 2007 r.**

Oprócz zmian na poziomie wspólnotowym i krajowym istotną składową kształtującą kierunki polityki regionalnej są strategie rozwoju regionalnego. W trakcie trwania okresu programowania 2007-2013 wszystkie strategie wojewódzkie zostały zaktualizowane. Zmiany względem strategii wyjściowych w zakresie celów dotyczących wsparcia rozwoju obszarów miejskich w zaktualizowanych strategiach są przed-

miotem analizy przeprowadzonej w pierwszej części tego podrozdziału. Choć nie jest to kompleksowa analiza porównawcza, to ma na celu ukazanie kierunku zmian.

Kolejną częścią podrozdziału jest wynikiem syntezy i opracowania danych zebranych z użyciem kwestionariuszy ankietowych skierowanych do jednostek odpowiedzialnych za opracowanie strategii rozwoju w każdym z województw oraz z indywidualnych wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami urzędów marszałkowskich (lub jednostek podległych tym urzędom) odpowiedzialnych za opracowanie strategii rozwoju regionalnego.

### **2.1. Działania dotyczące miast w strategiach rozwoju regionalnego zaktualizowanych w latach 2010-2013**

Aktualizacja strategii rozwoju regionalnego przebiegała równoległe z procesem budowania systemu zarządzania rozwojem Polski. Analiza zaktualizowanych strategii rozwoju regionalnego ma na celu ukazanie kierunków zmian w zakresie miejsca miast w polityce rozwoju polskich regionów. Wykazała ona dużą świadomość zmian, jakie miały miejsce na poziomie unijnym i krajowym wśród osób opracowujących strategię. Przejawiało się to m.in. częstymi odniesieniami do zasad i wytycznych z poziomu wspólnotowego i krajowego oraz terytorialnym podejściem do rozwoju regionalnego, które według nowej koncepcji polityki regionalnej przedstawionej w KSRR jest jedną z głównych zasad umożliwiających pełne wykorzystanie zasobów terytorialnych dla rozwoju regionalnego. Podejście terytorialne jest realizowane m.in. przez geograficzną koncentrację prowadzonych działań. Zaproponowano wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji (OSI), czyli terytoriów, wobec których potrzebna jest interwencja rządu, aby móc w pełni wykorzystać swój potencjał rozwojowy. Należą do nich zarówno obszary, które ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju, jak i te, na których występują problemy, w których rozwiązaniu władze regionalne potrzebują pomocy z poziomu krajowego.

Zgodnie z zapisami KSRR obszary strategicznej interwencji mogą obejmować miasta wojewódzkie wraz z ich zapleczem funkcjonalnym, ośrodki subregionalne – miasta średniej wielkości (powyżej 20 tys.), które są siedzibą wojewody i (lub) sejmiku oraz ich obszary funkcjonalne, obszary wiejskie, w szczególności o słabym dostępie do usług publicznych, obszary strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności w skali kraju, podregiony, których poziom rozwoju znacznie odbiega od średniej krajowej, obszary o najgorszych wskaźnikach dostępu do usług publicznych, obszary przygraniczne, obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, obszary o najwyższych walorach kulturowych i przyrodniczych, w tym objęte ochroną prawną, obszary potencjalnej eksploatacji złóż surowcowych o strategicznym znaczeniu, obszary o najkorzystniejszych warunkach do prowadzenia gospodarki rolnej oraz obszary

o ekstremalnej dostępności transportowej. Typy OSI określone w KSRR są tak liczne, że pokrywają niemal całe terytorium kraju. Każde województwo może odnieść się przynajmniej do kilku typów OSI w swojej strategii. Prawie wszystkie województwa określiły w zaktualizowanych strategiach rozwoju regionalnego obszary strategicznej interwencji w swoim regionie. Zgodnie z typologią określoną w KSRR jako OSI najczęściej wskazywano miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, subregionalne ośrodki wzrostu, obszary wiejskie, obszary przygraniczne oraz obszary o słabym dostępie do usług publicznych. KSRR dała regionom możliwość swobodnej delimitacji tych obszarów.

Terytorializacja polityki regionalnej ma miejsce również w układzie celów zaktualizowanych strategii (tab. 20), w tym m.in. w zakresie celów skierowanych bezpośrednio do obszarów miejskich (zgodnie z zastosowaną w pracy metodologią za cel

Tabela 20

Zapisanie wprost celu skierowanego do miast w wizji, misji oraz celach strategii rozwoju województw zaktualizowanych w latach 2010-2013

Województwo	Wizja	Misja	Poziom w strukturze celów			
			1	2	3	4
Dolnośląskie	nie	–	nie	tak	tak	–
Kujawsko-Pomorskie	nie	–	tak	tak	tak	nie
Lubelskie	nie	–	tak	tak	–	–
Lubuskie	nie	–	nie	nie	tak	–
Łódzkie	nie	nie	nie	tak	–	–
Małopolskie	nie	–	nie	tak	tak	tak
Mazowieckie	nie	–	tak	nie	tak	tak
Opolskie	nie	–	tak	tak	tak	tak
Podkarpackie	nie	–	nie	nie	tak	–
Podlaskie	nie	–	nie	nie	nie	–
Pomorskie	nie	–	nie	nie	–	–
Śląskie	nie	–	nie	nie	tak	tak
Świętokrzyskie	nie	nie	tak	tak	–	–
Warmińsko-Mazurskie	nie	–	nie	nie	–	–
Wielkopolskie	nie	nie	nie	tak	tak	–
Zachodniopomorskie	nie	nie	nie	tak	tak	–

„–” oznacza brak wizji, misji lub danego poziomu celów w strategii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju województw zaktualizowanych w latach 2010-2013.

odnoszący się bezpośrednio do obszarów miejskich należy rozumieć ten, w którym użyto zwrotów: sieć osadnicza, obszar metropolitalny, metropolia, ośrodek miejski, miasto lub wymieniono miasto z nazwy). Na pierwszym poziomie w strukturze celów cel skierowany bezpośrednio do obszarów miejskich pojawił się pięciokrotnie w zaktualizowanych strategiach rozwoju, podczas gdy w strategiach aktualnych na moment rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 nie pojawił się ani razu (ryc. 6).

Na poziomie pierwszym w strukturze celów wprowadzono dwa cele dotyczące bezpośrednio wsparcia rozwoju obszarów miejskich w strategii woj. kujawsko-pomorskiego:

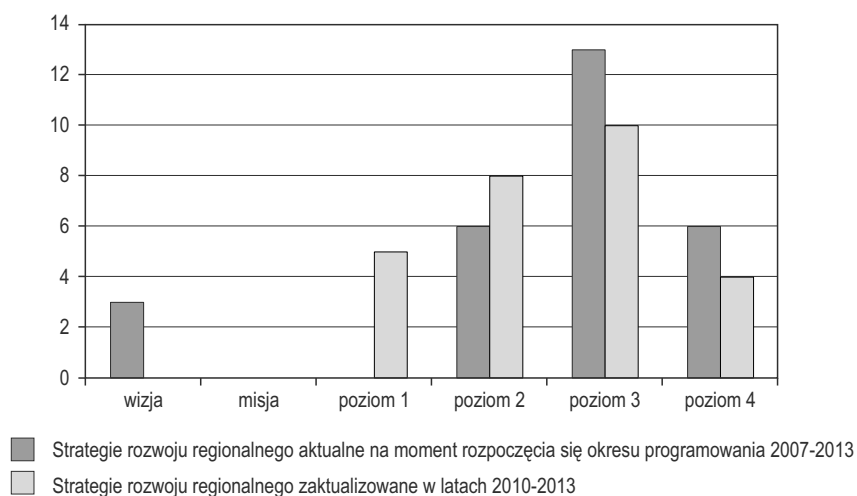
- „Modernizacja przestrzeni wsi i miast”,
- „Silna metropolia”

oraz w strategii woj. opolskiego:

- „Konkurencyjna aglomeracja opolska”,
- „Ośrodki miejskie biegunami wzrostu”.

Natomiast po jednym celu określono:

- w strategii woj. lubelskiego – „Wzmacnianie urbanizacji regionu”
- w strategii woj. mazowieckiego – „Zmniejszenie dysproporcji rozwoju w województwie mazowieckim, wzrost znaczenia obszaru metropolitalnego Warszawy w Europie” (do obszarów miejskich odnosi się druga część celu głównego),
- w strategii woj. świętokrzyskiego – „Koncentracja na zwiększeniu roli ośrodków miejskich w stymulowaniu rozwoju gospodarczego regionu” ,



Ryc. 6. Uwzględnienie wprost celów dotyczących wsparcia rozwoju miast w wizji, misji oraz celach strategii rozwoju województw aktualnych na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 oraz strategiach zaktualizowanych w latach 2010-2013 – zestawienie porównawcze

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju województw aktualnych na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 oraz strategii rozwoju województw zaktualizowanych w latach 2010-2013.

Na poziomie drugim w strukturze celów cel skierowany bezpośrednio na „wsparcie rozwoju obszarów miejskich” znalazł się osiem razy, podczas gdy w poprzednich strategiach na tym poziomie występował sześć razy. Na poziomie trzecim i czwartym cel skierowany bezpośrednio do miast pojawia się rzadziej niż w poprzednich wersjach strategii. Na poziomie trzecim było to dziesięć razy wobec trzynastu w strategiach aktualnych na moment rozpoczynania okresu programowania 2007-2013, a na poziomie czwartym cztery razy wobec sześciu w poprzednich wersjach. Większa częstotliwość występowania celów odnoszących się bezpośrednio do miast na wyższych poziomach w hierarchii celów w zaktualizowanych strategiach jest m.in. wynikiem terytorialnego podejścia do polityki rozwoju regionalnego. W celach zaktualizowanych strategii regionalnych wielokrotnie odwoływano się do spójności w wymiarze terytorialnym. Zastosowana w pracy metodologia nie klasyfikuje celów odwołujących się do spójności terytorialnej jako celów skierowanych bezpośrednio do miast, jednak analiza szczegółowych zapisów strategii pokazała, że często są to cele, których działania ukierunkowane są na obszary miejskie.

## **2.2. Współpraca samorządów regionalnych z władzami miast w zakresie opracowywania strategii regionalnych**

Podstawę prawną do opracowywania strategii na okres programowania 2007-2013 oraz jej aktualizacji stanowiła *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, która obliguje samorząd województwa do przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu strategii (art. 6). Jednocześnie *Ustawa* dopuszcza działania wybiegające poza ramy określone w jej artykułach. We wszystkich województwach proces konsultacji strategii aktualnej na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 był obszerny i złożony. Z możliwości zgłoszenia uwag w postaci wniosków pisemnych w procesie konsultacji strategii skorzystały miasta w ośmiu województwach. Do zgłaszania uwag wykorzystano również formę konferencji z różnymi grupami docelowymi. Władze miast uczestniczyły w odpowiednich spotkaniach, na których dyskutowano zapisy strategii. Taką formę konsultacji, tj. regionalne spotkania, seminaria, warsztaty proponowały woj.: kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, śląskie, pomorskie, podlaskie, wielkopolskie, warmińsko-mazurskie. W woj. świętokrzyskim odbyło się specjalne spotkanie poświęcone problematyce miejskiej z prezydentami miast, burmistrzami i wójtami. W woj. małopolskim przedstawiciele trzech największych miast wchodziłi w skład zespołu zadaniowego ds. aktualizacji strategii. Część spotkań była kontynuowana w postaci nieformalnych kontaktów pokonferencyjnych w celu doprecyzowania ustalonych rozwiązań.

Większy stopień zaangażowania miast w aktualizację dokumentu strategii w latach 2010-2013 niż przy tworzeniu poprzedniego dokumentu (lata 2005-2006) wskazali ankietowani z jedenastu województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego,

świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego. Respondenci z dwóch województw (kujawsko-pomorskie, opolskie) nie określili stopnia zaangażowania miast, bo w momencie odpowiedzi na ankietę proces konsultacji jeszcze się tam nie rozpoczął. Ankietowani z trzech województw: łódzkiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego stwierdzili brak zmian w zakresie zaangażowania władz miejskich w tworzenie strategii.

Jako potencjalne przyczyny wzrostu zainteresowania strategią rozwoju województwa wśród władz miast ankietowani wskazali projekty nowych regulacji KE, w których pojawiły się propozycje zagwarantowania 5% środków w ramach EFRR na rzecz zintegrowanych projektów miejskich (dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). Ponadto wskazano również wzrost świadomości władz miejskich co do znaczenia zamieszczania planowanych inwestycji celu publicznego w strategii rozwoju województwa. W przypadku aplikowania o środki europejskie projekty własne miast pozostające w spójności z regionalnymi dokumentami strategicznymi są traktowane priorytetowo względem innych i mogą liczyć na lepszą ocenę w konkursach. Jako następne wśród czynników wpływających na wzrost zaangażowania władz miejskich w opracowywanie dokumentu strategii rozwoju regionalnego można wymienić lepsze zrozumienie potrzeby komplementarności i spójności między lokalnymi a regionalnymi dokumentami strategicznymi w systemie dokumentów strategicznych (lubuskie, małopolskie). Władze miejskie dostrzegły korzyści, wynikające ze spójności projektów inwestycyjnych miast z zapisami strategii rozwoju regionalnego. Umożliwiło im to jeszcze większe starania o realizację swoich potrzeb w ramach strategii regionalnych.

Zdaniem ankietowanych zwiększył się również zakres współpracy. Na pytanie, *czy zmienił się zakres współpracy między władzami regionu a władzami miast w zakresie definiowania celów i działań strategii rozwoju województwa odnoszących się do miast*, jedenastu ankietowanych odpowiedziało twierdząco. Jedynie w przypadku województw: lubelskiego, małopolskiego i śląskiego stwierdzono brak zmian w zakresie współpracy. Za główną przyczynę takiego stanu ankietowali uznali intensywną współpracę we wcześniejszym okresie.

Co się zmieniło w zakresie działań podejmowanych przez władze miast podczas aktualizacji strategii w latach 2011-2012, że aż jedenastu<sup>134</sup> z szesnastu ankietowanych określiło zarówno poziom zaangażowania miast, jak i zakres współpracy jako większy? Przede wszystkim należy podkreślić zmianę świadomości władz regionalnych i lokalnych w zakresie roli miast w rozwoju regionu i ich większą otwartość na partycypację interesariuszy w procesie opracowywania strategii. Przełożyło się to na lepszą współpracę przy wyznaczaniu celów i działań strategii rozwoju województw, co gwarantuje większą spójność celów rozwojowych poziomu lokalnego i regionalnego.

<sup>134</sup> Województwo śląskie, mimo zaznaczenia odpowiedzi negatywnej, w komentarzu wskazało na wzrost intensyfikacji współpracy, co zostało sklasyfikowane jako zmiana zakresu współpracy.

Współpraca poszerzyła się m.in. w zakresie realizowania oraz planowania wspólnych inwestycji. W woj. dolnośląskim wśród takich inwestycji wymieniono m.in. budowę wschodniej obwodnicy Wrocławia, budowę drogi łączącej strefy ekonomiczne Wałbrzych, Świdnicę i Żarów z autostradą A4, skoordynowanie działań związanych z inwestycjami na Euro 2012 (stadion, nowy terminal lotniczy, autostradowa obwodnica Wrocławia). Podjęto też prace nad stworzeniem koncepcji publicznego transportu zbiorowego w obszarze aglomeracji wrocławskiej obejmującej oprócz Wrocławia także 24 samorządy szczebla lokalnego bezpośrednio graniczące ze stolicą regionu. Ankietowani z woj. mazowieckiego podkreślili, że wspólne przedsięwzięcia często współfinansowane są ze środków unijnych. Współpraca daje większe szanse na dofinansowanie, dlatego coraz częściej poszczególne JST się na nią decydują.

Badanie wykazało większą aktywność władz regionalnych już na pierwszym etapie powstawania dokumentu strategii. Przejawiało się to przede wszystkim w organizowaniu spotkań i konferencji, które nie były obligatoryjne w świetle *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Liczba spotkań, podczas których prezentowane były postępy prac nad aktualizowaniem strategii oraz zbierane uwagi, w większości województw była większa niż podczas opracowywania strategii w latach 2005-2006. W łódzkim w celu poznania opinii regionalnej społeczności na temat proponowanych kierunków rozwoju regionu zorganizowano cykl spotkań w kluczowych dla województwa miastach. Następnie została zorganizowana konferencja dla JST, na której omówiono i poddano pod dyskusję wstępne założenia aktualizowanej strategii. Ponadto stworzono JST możliwość zgłaszania drogą elektroniczną uwag do wstępnych założeń strategii oraz propozycji podziału środków finansowych na realizację poszczególnych jej celów. Przed opracowaniem projektu strategii zorganizowano dodatkowe spotkania w subregionach woj. łódzkiego w celu prezentacji wstępnych założeń strategii, które także będą miały charakter nieoficjalnych konsultacji.

Cykl spotkań przed wymaganymi ustawą konsultacjami z najważniejszymi partnerami, w tym z włodarzami miast, został zorganizowany również w woj. opolskim. Jego przedmiotem były konsultacje społeczne diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej woj. opolskiego oraz analizy SWOT. W woj. podlaskim przy pracach aktualizacyjnych nad strategią regionalną miasta – Białystok, Łomża, Suwałki – miały swoich przedstawicieli we wszystkich grupach roboczych. Ponadto utworzona została odrębna grupa robocza ds. obszarów miejskich, gdzie przedstawicielami były reprezentacje miast o znaczeniu regionalnym, subregionalnym i lokalnym, w tym miast powiatowych. Utworzenie grup roboczych, w których skład wchodził przedstawiciele władz miejskich oraz ich udział w toku dalszych prac pozwolił, aby tematyka polityki miejskiej była obecna na każdym etapie tworzenia strategii.

W woj. podkarpackim z inicjatywy samorządu województwa przedstawiciele władz miast zostali włączeni w prace zespołów zadaniowych ds. aktualizacji dokumentu. Władze woj. podkarpackiego podkreślały, że rozumiejąc rolę miast w kreowaniu rozwoju regionu, chcą przygotować dokument, który m.in. pozwoli wyzwolić



i wykorzystać potencjał tkwiący w miastach. W celu nadania procesowi aktualizacji *Strategii rozwoju województwa podkarpackiego* jak najszerszego wymiaru *Założenia do aktualizacji strategii*, które są wstępnym, ale też zasadniczym etapem prac nad nowymi kierunkami rozwoju województwa, zostały poddane konsultacjom społecznym połączonym z konferencjami konsultacyjnymi zorganizowanymi we wszystkich miastach powiatowych województwa. Respondenci z woj. lubuskiego zwrócili uwagę nie tylko na zwiększenie intensywności uwag ze strony władz miejskich, ale i na wyższą jakość podnoszonych kwestii. Według nich uwagi miast były bardziej merytoryczne i konkretne.

Opisane powyżej działania władz regionalnych, m.in. w woj. mazowieckim, łódzkim, opolskim, podkarpackim i lubuskim, miały miejsce przed konsultacjami wymaganymi *Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Są świadectwem wysokiej świadomości władz regionalnych co do znaczenia konsultacji podejmowanych od początku prac nad dokumentem strategii. Równie wysoką aktywność we włączaniu interesariuszy w prace nad aktualizacją strategii władze regionalne wykazywały także na dalszym ich etapie.

Na przykład do prac w zespole ds. aktualizacji *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego* zostali zaproszeni władarze miast woj. opolskiego. Dodatkowo przedstawiciel Urzędu Miasta Opola został zaproszony do prac w tematycznej grupie roboczej, powołanej do opracowania części postulatywnej *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego* w obszarze „spójność terytorialna” w związku z potrzebą synchronizacji prac z powstającą równolegle *Strategią Rozwoju Miasta Opola*. Z kolei w woj. pomorskim przy pracach nad projektem aktualizacji strategii wykorzystano materiał podsumowujący prace diagnostyczne dotyczące sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej pomorskich miast, przygotowanego na potrzeby *Koncepcji Zrównoważonej Polityki Miejskiej Województwa Pomorskiego*.

Władze woj. warmińsko-mazurskiego współpracowały z władzami trzech miast będących stolicami subregionów, tj. Olsztyna, Elbląga i Ełku przy delimitacji obszarów funkcjonalnych i obszarów strategicznej interwencji. W zaktualizowanej strategii dla wskazanych obszarów wyznaczone zostały specyficzne cechy, inicjatywy i działania, co wzmocniło wymiar miejski w procesach rozwoju regionalnego. Z kolei samorząd woj. zachodniopomorskiego aktywnie włączył się w działalność Stowarzyszenia Szczeciński Obszar Metropolitalny (SSOM). Jest to organizacja bazująca na solidarnej współpracy samorządów i koordynująca prace zmierzające do stworzenia silnego ośrodka metropolitalnego, dotyczące m.in. przygotowania koncepcji zarządzania Szczecińskim Obszarem Metropolitalnym, strategii rozwoju, wprowadzenia uregulowań legislacyjnych, lobbingu i innych działań eksponujących atrakcyjność inwestycyjną, gospodarczą i kulturową obszaru. Aktywność władz regionalnych w Stowarzyszeniu Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego pozwoliła na zachowanie spójności w celach *Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego* i *Strategii Rozwoju Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego*.

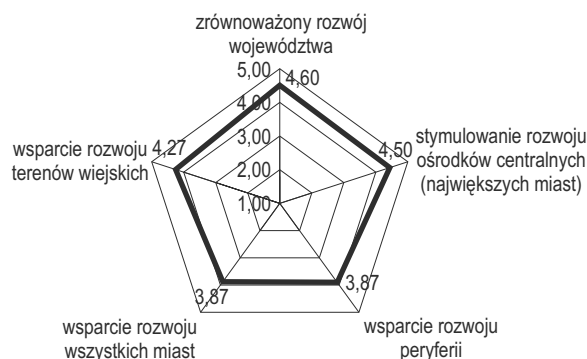
Wyniki badania ankietowego dotyczące współpracy między samorządem regionalnym a największymi miastami<sup>135</sup> potwierdzają zmiany w zakresie partycypacji społecznej i współpracy przy tworzeniu strategii rozwoju regionalnego. Najwięcej zmian polegających na poszerzeniu współpracy wynikało z inicjatywy samorządu województwa. Było to związane przede wszystkim ze wzrostem świadomości władz regionalnych na temat roli miast w rozwoju oraz większej aktywności władz regionalnych w zakresie zachęcania interesariuszy, również władz miejskich, do współtworzenia dokumentu strategii.

Przykłady współpracy przy opracowywaniu strategii rozwoju regionalnego wskazują na dobry klimat społeczny oraz wysokiej jakości kapitał społeczny prezentowany przez pracowników zaangażowanych w opracowanie dokumentu strategii rozwoju regionalnego. Są również dowodem dojrzałości społecznej, wysokiej kultury administracyjnej oraz jakości funkcjonowania władz publicznych.

Kolejne pytanie w kwestionariuszu było związane z celami ukierunkowanymi na przestrzenne wsparcie poszczególnych obszarów w regionie. Ankietowani mieli określić na 5-stopniowej skali, gdzie 5 oznacza największą, a 1 najmniejszą istotność, który spośród 5 celów: zrównoważony rozwój województwa, stymulowanie rozwoju ośrodków centralnych (największych miast), wspieranie rozwoju peryferii, wspieranie rozwoju wszystkich miast oraz wspieranie rozwoju terenów wiejskich, uważają za najbardziej, a który za najmniej istotny dla rozwoju regionu. Ankietowani wśród celów ukierunkowanych na przestrzenne wsparcie poszczególnych obszarów za najbardziej istotne dla rozwoju regionu uznali zrównoważony rozwój województwa oraz stymulowanie rozwoju ośrodków centralnych (największych miast), przyznając średnio po 4,6 pkt w 5-stopniowej skali. Na trzecim miejscu znalazły się obszary wiejskie – 4,27 pkt., a na ostatnim miasta, rozumiane jako wszystkie miasta danego regionu oraz obszary peryferyjne po 3,87 pkt (ryc. 7).

Mimo niewielkiej preferencji celów związanych ze zrównoważonym rozwojem województwa oraz wspieraniem ośrodków centralnych, nie widać istotnej dominacji żadnego z celów. Pokazuje to, że strategię rozwoju regionalnego są dokumentami, w których przede wszystkim dąży się do pogodzenia i zaspokojenia wszystkich potrzeb regionu, a nie do skupienia się na konkretnym celu rozwojowym, który mógłby stać się motorem rozwojowym dla całego regionu, np. oparcie rozwoju regionu na rozwoju ośrodka centralnego. Dzieje się tak, mimo że dokumenty te powinny przede wszystkim określać cele i priorytety strategiczne z punktu widzenia rozwoju regionu. Chociaż samorządy są świadome roli ośrodków centralnych dla rozwoju regionu, nie koncentrują celów rozwojowych na dyfuzji generowanych w ośrodkach centralnych procesów rozwojowych na obszary peryferyjne. Opinie ankietowanych znalazły potwierdzenie w badaniu dotyczącym treści celów strategii rozwoju regionalnego, które

<sup>135</sup> W większości przypadków prowadzonego badania województwa odnosiły się do współpracy z głównym miastem regionu lub subregionalnymi ośrodkami miejskimi.



Ryc. 7. Ważność celów ukierunkowanych terytorialnie według preferencji samorządów województw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety skierowanej do jednostek odpowiedzialnych za opracowanie strategii rozwoju regionalnego w urzędach marszałkowskich województw (ryc. 7, 8).

ukazało, że żadnej strategii rozwoju województwa nie oparto na rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie.

Ujęcie wszystkich możliwych obszarów wsparcia rozwoju regionu w celach strategii jest wynikiem braku możliwości realizowania wizji konkretnych władz, tak jak jest to w przypadku strategii przedsiębiorstw. W przedsiębiorstwach z podjętych decyzji rozlicza się personalnie, we władzach samorządowych odpowiedzialność jest rozmyta i najczęściej kończy się wraz z upływem kadencji. Świadczy to o roli uwarunkowań politycznych w kształtowaniu polityki rozwoju. Polityka jest nieodzownym elementem działania władz regionalnych i lokalnych. Potrzeby danego regionu często definiowane są przez układy personalne i polityczne, a nie priorytetyzowane przez niezależne, eksperckie i rzetelne opracowania. Aspekt polityczny niesie za sobą również odpowiedzialność względem wyborców. Władze regionalne służą wszystkim mieszkańcom, co może tłumaczyć szeroki zakres celów ujmowanych w strategiach. Jednocześnie reprezentują daną partię polityczną, skąd mogą płynąć naciski na podjęcie konkretnej decyzji.

W klasycznym podejściu do nowego zarządzania publicznego jedną z sześciu zasad, obok hierarchiczności, zinstytucjonalizowania służby cywilnej, zapewnienia wewnętrznych regulacji oraz równości, jest odpolitycznienie struktur administracji państwowej i samorządowej i zapewnienie stabilności jej działania. Mimo że większość „wyjściowych” zasad nowego zarządzania publicznego została w późniejszych latach skrytykowana (hierarchiczność zastąpiono relacjami kontraktowymi, wewnętrzne regulacje umiejętnościami menedżerskimi), apolityczność służby publicznej pozostała jednym z czynników, które są konieczne dla dobrego jej funkcjonowania [Pollitt *et al.* 2007, s. 3-8].

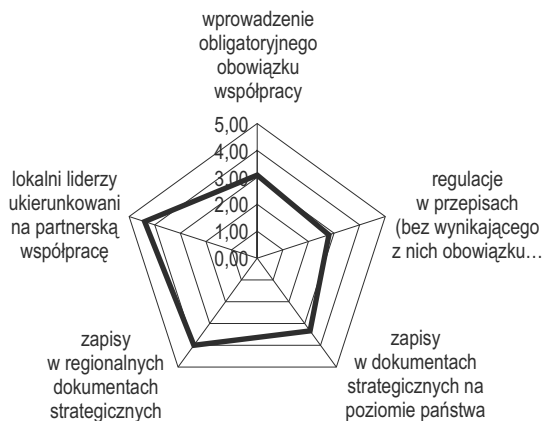
Niezależnie jednak od powiązań politycznych ważnym czynnikiem wpływającym na dobrą współpracę jest charyzma lokalnych liderów. Wśród potencjalnych czynników, które mogą mieć wpływ na współpracę między samorządem wojewódz-

twa a urzędami miast w zakresie polityki miejskiej, ankietowani z samorządów województw za najbardziej zachęcający do współpracy czynnik uznali właśnie lokalnych liderów, którzy prezentują postawę otwartą na partnerską współpracę. W większym stopniu przyczyniają się oni do jakości współpracy niż wynikający z regulacji prawnych czy zapisów w dokumentach strategicznych na poziomie kraju lub regionu obowiązek nawiązania współpracy.

Duże znaczenie lokalnych liderów dla dobrej współpracy między samorządem regionalnym a samorządami miast potwierdzają również uwagi zebrane podczas wywiadów. Ankietowani zwracali uwagę na znaczenie relacji interpersonalnych zarówno między pracownikami i przełożonym, jak i między dyrektorami i urzędnikami odrębnych urzędów. Pozostaje to sprawą charakteru poszczególnych osób. Jedni wykazują aktywność w kontaktowaniu się z innymi, drudzy nie. Niektórzy chcą współpracy tylko wtedy, kiedy czegoś potrzebują, inni wykazują się inicjatywą, są pomysłodawcami ciekawych rozwiązań. Coraz częściej mówi się o rozwoju przez pryzmat współpracy a nie konkurowania. Trzeba wyraźnie określić, w których zagadnieniach zasady wolnego rynku, ekonomii tworzą nowe wartości, a w których wartości te powstają przez współpracę. Widać, że zaczyna się doceniać rolę współpracy, przestaje się ją traktować jako przymus, znikają obawy, że współpraca doprowadzi do odebrania władzy. Najczęściej początkiem współpracy są nieformalne rozmowy, które kończą się wypracowaniem rozwiązań instytucjonalnych i prawnych.

Zależności polityczne w tych relacjach mogą mieć znaczenie zarówno negatywne, jak i pozytywne. Negatywne w przypadku postawy niechętniej do współpracy z powodu przynależności do innej partii politycznej. Pozytywne w przypadku dobrych relacji koleżeńskich wynikających z członkostwa tej samej partii politycznej. Preferencje polityczne nie określają jednoznacznie postaw urzędników, jednak w większości przypadków, szczególnie wśród pracowników wyższych szczebli, mają znaczenie w relacjach interpersonalnych. Upolitycznienie administracji jest czynnikiem mającym negatywny wpływ na kapitał społeczny. Wśród ankietowanych pojawiły się liczne głosy postulujące niezależność administracji. Na jakość współpracy wpływ mają również relacje personalne nie wynikające z przynależności politycznych, ale z postaw prezentowanych przez pojedynczych pracowników czy jednostki organizacyjne.

We współpracy istotne jest też określenie mechanizmów, które będą realne do zastosowania przy rozwiązywaniu określonego problemu. Wśród czynników, które w większym stopniu mogą zostać uregulowane odgórnie, za te skłaniające do współpracy uznano zachęty finansowe oraz instrumenty prawne, choć te ostatnie budziły sporo kontrowersji. Część ankietowanych uznała je za element, bez którego współpraca nie ma prawa mieć miejsca. Inni uważali je za całkowicie zbędne, głosząc pogląd, że „jak się chce, to się zawsze uda dogadać”. Różnice w postrzeganiu znaczenia tego czynnika mogą wynikać z różnych etapów rozwoju modelu aktywnej partycypacji w poszczególnych województwach. Na drugim miejscu wśród czynników zachęcających do współpracy znalazła się obecność odpowiednich zapisów w regionalnych dokumen-



Ryc. 8. Czynniki zachęcające do współpracy między samorządem województwa a władzami miast

tach strategicznych<sup>136</sup>. Najmniej zachęcające do współpracy między samorządami województwa a samorządami miast jest według ankietowanych wprowadzenie obowiązkowego obowiązku współpracy. Potwierdza to znaczenie relacji nieformalnych. Należy jednocześnie zauważyć, że województwa: lubuskie, mazowieckie, opolskie i podlaskie potraktowały ten czynnik jako bardzo zachęcający do współpracy. Trochę słabiej zostały ocenione przepisy, z których nie wynikał obowiązek współpracy. Województwo łódzkie jako czynnik zachęcający do współpracy wskazało zapisy w strategiach rozwoju miast. To, że zapisy dotyczące współpracy na płaszczyźnie miasto-region w strategiach rozwoju miast są czynnikiem zachęcającym, wykazała również analiza strategii rozwoju miast wojewódzkich. Brak chęci współpracy ze strony miast i odcięcie się od regionu na rzecz tworzenia sieci z innymi miastami nie wzmacnia relacji miasto-region. Wśród innych czynników zachęcających do współpracy wymieniono zarezerwowanie określonej sumy środków na wsparcie projektów partnerskich wynikających z współpracy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Współpraca przy tworzeniu strategii, nawet jeśli jest tylko dobrowolna, wymaga funkcjonowania określonych instrumentów. Jako najbardziej odpowiednie instrumenty do prowadzenia polityki miejskiej samorządy województw wskazały zachęty finansowe (średnia 4,25 w 5-stopniowej skali). Proponowane, na poziomie Unii Europejskiej, wydzielanie budżetu na politykę miejską w ramach polityki regionalnej (5% środków) mogłoby zatem skutecznie zmobilizować do działania w tym obszarze. Jednocześnie niewiele niżej zostały ocenione instrumenty prawne i wydzielanie komponentu polityki miejskiej w strategiach i programach regionalnych

<sup>136</sup> Wystąpiła pewna niekonsekwencja względem pytania dotyczącego najbardziej odpowiednich instrumentów dla prowadzenia polityki miejskiej przez samorząd wojewódzki, w którym wydzielanie komponentu polityki miejskiej w strategiach i programach regionalnych wraz z przeznaczeniem na nie części środków finansowych wskazano jako najmniej odpowiednie. Jednak pod względem punktacji te dwie opcje pozostały do siebie zbliżone (4,13 i 3,94).

wraz z przeznaczeniem na nie części środków finansowych (odpowiednio 3,81 i 3,94 w 5-stopniowej skali). Wydzielenie komponentu polityki miejskiej w strategiach i programach operacyjnych może być zarówno wynikiem wystąpienia zewnętrznej zachęty, np. finansowej, jak i wewnętrznych motywacji, w szczególności chęci terytorialnego ukierunkowania polityki rozwoju regionalnego na obszary miejskie. Mimo ogólnie wysokiej punktacji, pojawiały się głosy uznające te rozwiązania za całkowicie nieodpowiednie. Instrumenty prawne zostały uznane za rozwiązanie najmniej odpowiednie (przyznano im tylko po jednym punkcie) przez woj. małopolskie i świętokrzyskie. Ankietowani z tych regionów wskazali na duże znaczenie oddolnych motywacji dla dobrej współpracy, dlatego to rozwiązanie mogło zostać przez nich zinterpretowane jako niewystarczające do współpracy.

Podejście prezentowane przez ankietowanych ukazuje preferencje do administrowania w sposób bardziej rozproszony (mniej hierarchiczny), zorientowany na osiągnięcie rezultatów projektowych. Widoczna jest gotowość do podejmowania szybszych, tymczasowych decyzji, które są niezbędne do szybszego reagowania na zmieniające się warunki. Według Giersig jest to główna różnica między rządzeniem a zarządzaniem [Giersig 2008, s. 58]. Analiza doświadczenia w zakresie współpracy przy opracowaniu strategii rozwoju województw zaprezentowana przez respondentów ankiety ukazuje zmiany w modelu partnerstwa: z pasywnego na aktywne. Realizacja polityki miejskiej w ramach polityki regionalnej poniekąd narzuca przyjęcia postawy partnerstwa oraz współpracy podmiotów publicznych i niepublicznych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym z zachowaniem zasady subsydiarności. Najefektywniejsza współpraca byłaby wynikiem oddolnych chęci i dobrowolności jej podjęcia. Przeszkodą może okazać się stosunek miasta metropolitalnego do regionu. W strategiach miast brak jest odniesienia do regionów, najbliższe otoczenie, tj. region traktowane jest marginalnie. Z kolei obszary peryferyjne często traktują miasta centralne jako obszary, które za względu na wyższy poziom rozwoju powinny tylko wspierać innych. W ramach potencjalnej współpracy przedstawiciele obszarów peryferyjnych przedstawiają siebie jako jednostki słabsze, które z założenia nie muszą wносить do partnerstwa wkładu finansowego. Taka postawa powoduje niechęć do współpracy ze strony silniejszego partnera.

### 2.3. Rola samorządu województwa w prowadzeniu polityki miejskiej

Samorząd wojewódzki prowadzi działania na rzecz rozwoju regionu z jednoczesnym zachowaniem integralności terytorialnej, ekonomicznej i społecznej całego regionu. Zobowiązany jest do kreowania programów rozwoju oraz podejmowania działań, które tę integralność wspierają i rozwijają. Istotnym czynnikiem wpływającym na kształt regionalnych strategii i programów rozwojowych jest ukształtowanie przestrzenne regionu, tzn. liczba ośrodków miejskich, ich wielkość i lokalizacja. Inne potrzeby i interesy występują w przypadku dualizmu rozwojowego (np. mazowiec-

kie), inne w przypadku wysokiego poziomu urbanizacji (np. śląskie) a inne w przypadku dominującej struktury turystyczno-rolniczej (np. warmińsko-mazurskie). Różnorodność potrzeb poszczególnych obszarów znajdujących się na terenie danego województwa determinuje podejmowanie różnego rodzaju działań wobec różnych terytoriów: miejskich, wiejskich czy miejsko-wiejskich.

Badanie czynników zachęcających do kooperacji oraz preferowanych form współpracy w zakresie opracowywania strategii rozwoju województw pozwala lepiej zrozumieć relacje, jakie występują lub są pożądane między samorządem województwa a władzami miast. Wobec powstającej na poziomie centralnym polityki miejskiej samorzady województw będą jednymi z jej realizatorów. Wśród pytań badawczych pracy znalazło się pytanie, *jak swoją rolę w prowadzeniu polityki miejskiej widzą samorzady województw. Czy jest to rola ograniczona do nałożonych odgórnie obowiązków, czy wynika z oddolnej aktywności samorządów i chęci aktywnej partycypacji we wspieraniu procesów rozwojowych miast i całych regionów?*

Według odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu ankietowym większość samorządów województw przede wszystkim widzi siebie jako aktywnych kreatorów i współtwórców polityki miejskiej, jako jednostkę odpowiedzialną za koordynowanie działań z zakresu polityki miejskiej i zarządzanie nimi. Takiej odpowiedzi udzielili ankietowani z woj.: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego. Oznacza to zarówno koordynowanie działań samorządów lokalnych realizujących politykę miejską w zakresie zgodności z polityką rozwoju województwa, jak i koordynowanie samej polityki miejskiej. Respondenci z woj. lubuskiego swoją rolę jako prowadzących politykę miejską przede wszystkim widzą we wskazywaniu kierunków aktywności gospodarczej, w tym podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Ankietowani z woj. warmińsko-mazurskiego zwrócili uwagę na rolę regionów przy zapewnieniu komplementarności celów lokalnych z regionalnym i krajowym wymiarem polityki miejskiej. Miałyby to zagwarantować, że polityka miejska stanie się rzeczywistym narzędziem wspierania rozwoju nie tylko samych miast, ale również regionów i całego kraju. Osoba ankietowana z samorządu woj. małopolskiego zwróciła uwagę na sprawne i elastyczne łączenie kierunków rozwoju określonych grup miast o podobnych potrzebach, np. ośrodków centralnych, regionalnych i lokalnych, z jednoczesną dbałością o perspektywy rozwojowe całego regionu. Samorząd województwa powinien współpracować z miastami w realizowanych przez nie działaniach (ankietowany z woj. mazowieckiego). Z kolei przedstawiciele samorządów woj.: łódzkiego, podlaskiego i wielkopolskiego uważają, że konieczne jest przypisanie do polityki miejskiej określonych środków finansowych i realnych form zachęt (w tym finansowych) wraz z instrumentami umożliwiającymi koordynację konieczną wobec zarządzania środkami krajowymi i unijnymi wspierającymi realizację projektów miejskich.

Wielokrotnie zwracano uwagę na aktywną rolę samorządu na każdym z etapów polityki miejskiej: programowania, wdrażania i monitorowania. W szczególności zaznaczyli to ankietowani z woj.: kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego, podkarpackiego i śląskiego. Ankietowani z woj.: małopolskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego zwrócili uwagę na konieczność wzajemnego opiniowania i uzgadniania planowanych przedsięwzięć pod kątem zgodności z politykami na wyższych poziomach administracji oraz efektywną wymianę aktualnych informacji i danych statystycznych między władzami miast a samorządami województw.

Często pojawiającym się tematem była konieczność opracowania regulacji prawnych, które w sposób formalny dawałyby samorządowi wojewódzkiemu narzędzia umożliwiające decyzyjność w zakresie polityki miejskiej, jak również w zakresie uregulowania kwestii obszarów metropolitalnych (lubelskie, podkarpackie, śląskie, zachodniopomorskie). Samorząd woj. opolskiego rolę samorządów regionalnych widzi jako aktywnego partnera dla strony rządowej w tworzeniu polityki miejskiej państwa, w szczególności w sferze legislacyjno-regulacyjnej.

Samorządy województw widzą się również w roli inicjatorów współpracy między miastami regionu a tymi spoza niego. Zdaniem przedstawiciela woj. dolnośląskiego kluczowe jest zainicjowanie procesów współpracy miast. Nawiązanie takiej współpracy może przyczynić się do zwiększenia przewag rozwojowych w stosunku do zewnętrznych konkurentów (z kraju i zagranicy). Regiony wspólnie z centralnymi obszarami miejskimi powinny dbać o odpowiednie współzależności między ośrodkami miejskimi jako centrami wzrostu i rozwoju a pozostałą częścią regionu, zwłaszcza mniejszymi ośrodkami miejskimi. Wśród zadań samorządów ankietowani wskazali również inicjowanie i stymulowanie działań wpływających na budowanie sieci współpracy między miastami oraz promocję dobrych praktyk (łódzkie, zachodniopomorskie). Zbliżone kierunki działań, tj. sieciowanie miast wykazała również analiza strategii rozwoju miast wojewódzkich. Jednak władze miast nie przewidują konieczności udziału władz regionalnych w dyskusji na temat kierunków rozwoju danego ośrodka miejskiego, co prowadzi do oderwania się miast od regionu i wzmocnienia relacji z innymi miastami, bo w tej współpracy miasta upatrują większe korzyści. W gestii władz regionalnych leży zatem odpowiednia polityka, wzmacniająca udział i aktywność regionów w procesach sieciowania miast przez włączenie do tego procesu całych regionów.

Według ankietowanych samorządy województw powinny stanowić wsparcie dla prowadzenia polityki miejskiej, a w szczególności rozwoju miast. Powinno się to przejawiać przede wszystkim w tworzeniu zachęt, np. w dokumentach na poziomie regionalnym (podlaskie), tworzeniu zaplecza i wsparcia merytorycznego (pomorskie), stymulowaniu współpracy w obszarach funkcjonalnych miast i wzmocnieniu wymiaru miejskiego przez stosowanie odpowiednich zapisów w dokumentach na poziomie regionalnym (pomorskie, podkarpackie), wsparciu w zakresie zapewnienia odpowiednich relacji miast centralnych z pozostałą częścią województwa (małopol-



skie). Ankietowani z woj. zachodniopomorskiego uznali, że samorząd województwa może i powinien wspierać zawieranie porozumień, wprowadzanie w życie projektów, przekształceń infrastrukturalnych i organizacyjnych. W gestii samorządu wojewódzkiego leży też takie ukierunkowanie podejmowanych działań, aby wspierać integralność regionu.

Należy podkreślić, że wśród wielu różnych odpowiedzi najczęściej ankietowani widzieli samorząd województwa jako kreatora i współtwórcę polityki miejskiej, co przejawia się dużą aktywnością na każdym etapie opracowywania i realizacji tej polityki. Samorząd wojewódzki powinien odgrywać rolę inicjatora współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu, dbać o odpowiednie relacje między ośrodkiem centralnym a resztą regionu, stanowić zaplecze merytoryczne oraz wsparcie dla zawierania porozumień będących wynikiem oddolnych inicjatyw.

### 3. Podsumowanie

Zmiany w polityce rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej oraz w Polsce w latach 2007-2013 wskazują na wzrost znaczenia roli obszarów miejskich, przejawiający się m.in. intensywnymi pracami nad kompleksowym podejściem do rozwoju obszarów miejskich, opracowaniem koncepcji krajowej polityki miejskiej oraz zwiększeniem liczby celów i działań skierowanych do obszarów miejskich w innych politykach. Dopełnieniem strategicznych dokumentów krajowych o charakterze ogólnym jest *Krajowa Polityka Miejska* (KPM). KPM jest polityką odnoszącą się bezpośrednio do obszarów miejskich, ale mającą znaczenie dla zrównoważonego rozwoju całego terytorium Polski. Pojawienie się tego dokumentu potwierdza potrzebę uregulowania kwestii miejskich i bezpośredniego wsparcia tych terytoriów.

Zmiany w polityce rozwoju regionów także wskazują na wzrost znaczenia roli obszarów miejskich. Widoczne jest to m.in. w liczbie celów dotyczących wsparcia rozwoju obszarów miejskich w zaktualizowanych strategiach rozwoju regionalnego.

Regiony czują się odpowiedzialne za prowadzenie dyskusji o miastach i ich obszarach funkcjonalnych. Powiązane jest to z brakiem struktur administracyjno-instytucjonalnych na poziomie obszarów funkcjonalnych miast (obszarów metropolitalnych). Warunkiem efektywnej polityki rozwoju obszarów miejskich jest aktywny model współpracy, opierający się na oddolnych chęciach i motywacjach, oraz przeznaczenie odpowiedniego wsparcia finansowego umożliwiającego funkcjonowanie powstałych struktur i realizację przedsięwzięć kluczowych dla miejskich obszarów funkcjonalnych. Samorząd wojewódzki powinien też odgrywać rolę mediatora w kwestiach spornych między miastem centralnym a gminami obrzeżnymi. W zakresie działań skierowanych bezpośrednio do miast wsparcie ze strony polityki regionalnej powinno dotyczyć porad merytorycznych w zakresie rozwiązywania problemów i wyzwań zdefiniowanych na poziomie lokalnym.

W kontekście odpowiedzi ankietowanych należałoby zastanowić się nad rozwiązaniami prawnymi i instytucjonalnymi, dającymi samorządowi województwa realne możliwości do prowadzenia regionalnej polityki miejskiej. W strukturze administracji samorządowej powinny znaleźć się jednostki/departamenty/osoby koordynujące działania na obszarach metropolitalnych, jak również wspierające realizację działań krajowej polityki miejskiej w miastach średnich i małych. Zrównoważony rozwój nie jest możliwy bez efektywności – w wymiarze gospodarczym, ale też efektywności zarządczej i administracyjnej. Obie te efektywności, zostały w ocenie autorki wzmocnione w polityce rozwoju polskich regionów i polityce miejskiej po 2007 r.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

---

Nadrzędnym celem przygotowanej rozprawy było **zidentyfikowanie miejsca i znaczenia rozwoju miast w koncepcjach i teoriach ekonomicznych, w polityce regionalnej Unii Europejskiej i Polski oraz w polityce rozwoju polskich regionów, szczególnie w latach 2007-2013**. Przedstawiona w pracy problematyka nie wyczerpuje w całości zagadnienia związanego z rolą miast w polityce regionalnej. Jednak wyniki badania pozwoliły na zweryfikowanie nadrzędnego celu pracy, w tym przede wszystkim na zidentyfikowanie miejsca miast w teorii rozwoju regionalnego, w polityce rozwoju polskich regionów w odniesieniu do szeroko rozumianej polityki rozwoju regionalnego i na określenie głównych kierunków zmian w Polsce w tym zakresie.

Teoria rozwoju regionalnego, jako część szerszej grupy teorii ekonomii, zaliczana jest do nauk społecznych. Stworzenie uniwersalnych praw nie jest w tym przypadku możliwe. Zmiany zachodzące w gospodarce stanowią podstawę do identyfikacji nowych oraz przewartościowania niektórych już określonych czynników rozwoju. Tłumaczą pojawianie się kolejnych koncepcji rozwoju regionalnego. Pierwsze teorie rozwoju regionalnego koncentrowały się na prostych zależnościach, tj.: przyczynach wyboru danego miejsca do lokalizacji działalności gospodarczej. W kolejnych skupiono się na szukaniu przyczyn polaryzacji rozwoju oraz określeniu relacji między ośrodkiem centralnym a regionem (teoria centrów wzrostu, teoria biegunów wzrostu, model rdzenia i peryferii). Najnowsze teorie skupiają się na określeniu znaczenia nowych czynników, w tym m.in. innowacyjności, wiedzy, postępu technologicznego, kapitału ludzkiego i społecznego (teoria dystryktów i okręgów przemysłowych, teoria gron przemysłowych, teoria regionu „uczącego się”, regionalne systemy innowacji). Podobny rozwój obserwuje się w teoriach urbanizacji. Początkowo skupiały się one na procesach żywiołowych jako głównych determinantach tworzenia ośrodków miejskich. Kolejne teorie urbanizacji sięgają również do czynników wtórnych, takich jak działania władz czy czynniki obyczajowo-prawne, w tym systemy wartości, postawy i zachowania. Innym przykładem ewolucji teorii rozwoju regionalnego, wynikającej ze zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej na świecie jest jedna z najnowszych teorii rozwoju, tj. nowa geografia ekonomiczna. Traktuje ona łącznie czynniki rozwoju, które we wcześniejszych teoriach występowały osobno, wyjaśniając rozwój regionalny przez tendencje do koncentracji i dekoncentracji działań w przestrzeni. Za główne przyczyny koncentracji przestrzennej działalności gospodarczej teoria uznaje korzyści

zewewnętrzne wynikające z bliskości kooperujących firm, niższe koszty transportowe, dobry dostęp do wykwalifikowanej kadry, szybki przepływ informacji oraz duży rynek zbytu. Najlepiej te warunki spełniają miasta, które gwarantują najlepsze podłoże dla samonapędzających procesów koncentracji. Przyczyny koncentracji przestrzennej działalności gospodarczej wskazane przez P. Krugmana, mimo że uwzględniają i łączą najnowsze czynniki rozwoju regionalnego, są mocno zbliżone do klasycznych korzyści aglomeracji zdefiniowanych przez W. Isarda ponad pięćdziesiąt lat temu. Zatem można sformułować stwierdzenie, że mimo intensywnych zmian, jakie zaszły w gospodarce i społeczeństwie, miastom nadal przypisuje się kluczową rolę w rozwoju.

Wciąż nierozstrzygnięty pozostaje dyskurs teoretyczny dotyczący siły oddziaływania ośrodka centralnego na rozwój regionu. Niektórzy badacze wskazują, że rozwój regionu jest szybszy za sprawą obecności na jego terenie metropolii, inni mówią o przewadze procesów wymywania nad procesami rozprzestrzeniania. W raporcie *Reshaping Economic Geography* z 2009 r. wydanym przez Bank Światowy zawarto stwierdzenie, że wzrost gospodarczy będzie zawsze przestrzennie zróżnicowany. Wynika z tego, że twórcy polityki regionalnej nie powinni starać się wyrównywać różnic w poziomie rozwoju, ale dążyć do integracji regionów słabiej rozwiniętych z lepiej rozwiniętymi. Inspiracji dla rozwiązań strategicznych powinno szukać się w różnych koncepcjach rozwoju regionalnego, dokonywać syntezy i łączenia dotychczas powstałych teorii, w celu wypracowania modelu najlepszego rozwiązania.

Analizując politykę regionalną i politykę miejską Unii Europejskiej w ostatnich 20 latach, można zauważyć, że w dużej mierze oparta jest ona na zasadach ujętych w teoriach rozwoju regionalnego. Głównym jej celem w latach 70. i 80. było zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów, która w ocenie prowadzących politykę regionalną mogła zostać zniwelowana przez wsparcie najslabiej rozwiniętych regionów krajów członkowskich. Brak efektów w wyrównywaniu poziomu rozwoju regionów oraz zmieniające się warunki (liberalizacja handlu, globalizacja, postęp technologiczny) były przyczyną zmiany obszarów wsparcia polityki regionalnej. Cele ukierunkowane na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionalnym zastąpiono celami wspierającymi wzrost i konkurencyjność. Wykazała to analiza celów zapisanych w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej dla okresu programowania 2007-2013. Dużą rolę przypisuje się miastom – głównym obszarom wzrostu, w których generowana jest większość czynników mających kluczowe znaczenie dla rozwoju, tj. wiedzy, innowacji, specjalizacji. Jednocześnie dostrzeżone zostały negatywne aspekty rozrostu miast, w tym przede wszystkim aspekty środowiskowe i społeczne. Zaaakcentowany został też wymiar terytorialny polityki spójności rozumiany jako budowanie zrównoważonych społeczności na obszarach miejskich i wiejskich oraz wykorzystanie endogenicznego potencjału rozwoju poszczególnych obszarów. Cele koncentrowano na wsparciu kapitału społecznego, wiedzy, umiejętności, miękkich czynników rozwoju oraz stworzeniu sprzyjających warunków do współpracy publiczno-prywatnej. Są to czynniki, które zostały zawarte w teoriach opierających

się na tzw. koncepcji rozwoju „od dołu”, w szczególności w teoriach zakładających wykorzystanie zasobów regionu i kwalifikacje siły roboczej (teoria gron, sieci i regionalnych systemów innowacyjnych).

Polski system polityki regionalnej 2007-2013 czerpie z modelu europejskiego, choć zostały dokonane zmiany będące wynikiem doświadczenia zdobytego w pierwszych latach korzystania z funduszy strukturalnych. Między poziomem krajowym a poziomem europejskim widoczne są podobieństwa w podejściu do obszarów miejskich. Analiza celów strategicznych polskiej polityki regionalnej wskazuje na wzrost znaczenia roli miast w okresie programowania 2007-2013. W strategicznych dokumentach polityki regionalnej poziomu krajowego miasta przedstawione są jako główne obszary, w których generowany jest rozwój. Potencjał największych ośrodków miejskich powinien stanowić siłę napędową regionów, z jednoczesnym wzmocnieniem związków między obszarami centralnymi a terenami je otaczającymi i miastami regionalnymi. Jednocześnie promuje się wewnętrzną spójność w obszarach miejskich przez działania związane z rewitalizacją, aspektami środowiskowymi (zwiększenie wydajności energetycznej, zmniejszenie zanieczyszczenia) oraz społecznymi (poprawa jakości przestrzeni publicznej oraz dostępności podstawowych usług).

Jednym z głównych zaleceń teorii rozwoju regionalnego jest wspieranie rozwoju największych miast, gdyż to właśnie one są głównymi ośrodkami wpływającymi na rozwój gospodarek. Wśród najważniejszych czynników mających wpływ na wyższy poziom rozwoju i szybszy wzrost gospodarczy miast należy wymienić otwartość na handel i inwestycje, elastyczność rynku pracy, dopasowanie infrastruktury, wysoki poziom edukacji i szkoleń, zdolności do innowacji i kreatywności. Wzrost konkurencyjności nie wynika tylko z podniesienia produktywności, ale również z lepszego wyszkolenia pracowników, poprawy jakości produktów czy większego zaangażowania i mobilności pracowników.

Działania pobudzające konkurencyjność przez wsparcie rozwoju ośrodków centralnych w większym stopniu znajdują odzwierciedlenie w strategicznych dokumentach Unii Europejskiej i Polski niż w strategicznych dokumentach polskich regionów (województw). W strategii *Europa 2020* miasta zostały określone jako obszary kluczowe dla realizacji wszystkich priorytetów. W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. (KSRR) wśród strategicznych wyzwań wymieniono lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów. Ponadto miasta zostały wskazane jako główni adresaci celu odnoszącego się do wzmocnienia konkurencyjności regionów. W wymiarze przestrzennym miasta zostały wzmocnione przez powiązanie celów *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (KPZK 2030) z celami *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*.

Miasta stanowią ważny element strategii rozwoju regionalnego. Cele dotyczące bezpośrednio wsparcia rozwoju miast określone zostały w 15 z 16 strategii rozwoju

województw. Jedynym województwem, w którego strategii nie stwierdzono w badaniu w żadnym z celów działań rozwojowych skierowanych bezpośrednio do miast regionu, jest województwo warmińsko-mazurskie. Założenia metodologiczne badania nie pozwoliły na zakwalifikowanie celów skierowanych bezpośrednio na wsparcie rozwoju obszarów miejskich w strategii województwa warmińsko-mazurskiego jako celów odnoszących się do miast ze względu na brak bezpośredniego odwołania do miast w tytule celu. Jest to wynikiem specyficznej struktury strategii.

W przeprowadzonym badaniu stwierdzono – co należy podkreślić – brak bezpośredniego odniesienia do obszarów miejskich na poziomie wizji i misji strategii rozwoju województw. Jedynie w strategii województwa dolnośląskiego w wizji znalazło się odniesienie do pojęcia regionu węzłowego. W ten sposób podkreślono silne powiązanie Wrocławia z regionem. Działania wspierające rozwój głównego ośrodka regionu zostały zawarte również w opisie wizji strategii województw lubelskiego i mazowieckiego.

Najczęściej – 13 razy – wśród wszystkich celów skierowanych bezpośrednio do miast określone zostały cele dotyczące „wsparcia rozwoju głównych ośrodków miejskich w regionie”. Kolejne pod względem częstotliwości występowania były cele dotyczące „rewitalizacji obszarów miejskich” oraz „wsparcia rozwoju pozostałych ośrodków miejskich w regionie” – wystąpiły one odpowiednio w 12 oraz w 8 strategiach rozwoju województw.

Chociaż cel dotyczący „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” określano najczęściej ze wszystkich celów związanych z rozwojem miast, w żadnej strategii rozwoju województw nie oparto całkowicie rozwoju regionu na rozwoju głównego miasta wojewódzkiego. Rozwój miast przyjęto jako jeden z wielu czynników wpływających na rozwój województwa. Potwierdzeniem wyników analizy strategii rozwoju województw są odpowiedzi ankietowanych. Za najbardziej istotne w przestrzennym ukierunkowaniu celów uznali oni zrównoważony rozwój województwa oraz stymulowanie rozwoju ośrodków centralnych. W kolejności znalazły się cele skierowane na obszary wiejskie, wszystkie miasta danego regionu oraz obszary peryferyjne.

Najczęściej pojawiające się w strategiach regionalnych kierunki działań pobudzające konkurencyjność przez wsparcie rozwoju ośrodków centralnych to działania skierowane na wiedzę jako czynnik rozwoju (teoria regionu uczącego się). Wiedza jako czynnik rozwoju została podkreślona w strategii województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego. Wśród innych kierunków działań wspierających miasta jako centra rozwoju, konkurencyjności i innowacji określono: edukację i naukę, przedsiębiorczość oraz tworzenie sieci współpracy. Określenie w strategii rozwoju województw działań wspierających rozwój głównych ośrodków miejskich w regionie świadczy o dostrzeżeniu przez władze regionalne roli ośrodków centralnych dla rozwoju regionów.

Analiza celów dotyczących wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego, jak również wszystkich miast w regionie wykazała, że mimo uwzględnienia w strategiach rozwoju województw licznych działań pobudzających konkurencyjność miast, dominują w nich działania ukierunkowane na występujące w miastach problemy i na ulepszanie (unowocześnianie, rozbudowę) istniejących rozwiązań w zakresie infrastruktury, opieki zdrowotnej, ładu przestrzennego czy środowiska. Wśród celów dotyczących „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” najczęściej określano działania skierowane na rozwój infrastruktury transportowej, rozwój edukacji i nauki, zachowanie ładu przestrzennego oraz turystykę. Rozwój infrastruktury transportowej został wskazany w uszczegółowieniu 10 z 13 celów skierowanych na rozwój głównego ośrodka w regionie, rozwój edukacji i nauki oraz zachowanie ładu przestrzennego w 8, a rozwój turystyki w 6. Wśród innych działań należy wymienić te skierowane na wspieranie powiązań między ośrodkiem centralnym a resztą regionu, rozwój funkcji metropolitalnych czy współpracy, choć te występowały znacznie rzadziej. Konieczność zaspokojenia podstawowych potrzeb infrastrukturalnych regionów i miast wynika z relatywnie niskiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów. W strategiach rozwoju regionów rzadko występują działania wspierające procesy dyfuzyjne, które mogłyby rozprzestrzenić pozytywne efekty rozwoju ośrodków centralnych na tereny peryferyjne. Kierunek działań związany ze wspieraniem powiązań między ośrodkiem centralnym a innymi ośrodkami pojawił się w strategii rozwoju województw: łódzkiego, podkarpackiego, pomorskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego.

W strategiach rozwoju miast wojewódzkich, równie rzadko pojawiają się odwołania do wspólnych celów rozwojowych miasta centralnego i regionu. Nie oznacza to jednak, że strategie, dla których nie zidentyfikowano takich zapisów, nie oddziałują na region lub że całkowicie pomijają tę relację. Ich brak należy raczej interpretować jako brak pierwszeństwa tej relacji nad innymi (brak bezpośredniego zapisu odnoszącego się do regionu). Na przykład mimo braku bezpośredniego odwołania do regionu w wizji, misji i celach strategii Olsztyna oczywiste jest, że cel „wspieranie rozwoju nauki i przedsiębiorczości, dające poczucie bezpieczeństwa, sprzyjające rozkwitowi demokracji i samorządności” będzie korzystny dla mieszkańców całego regionu, a nie tylko miasta. Jednak w niniejszej analizie zostanie potraktowany jako nieodnoszący się bezpośrednio do regionu. Z kolei w strategii Lublina cel wsparcie funkcji metropolitalnych będzie zakwalifikowany jako bezpośrednio odnoszący się do regionu ze względu na umieszczenie zapisu o wymiarze regionalnym: „Rozwój funkcji metropolitalnych o znaczeniu regionalnym, krajowym i międzynarodowym”.

Przykładami ścisłego powiązania miasta z regionem w strategii rozwoju miast wojewódzkich jest Wrocław i woj. dolnośląskie oraz Rzeszów i woj. podkarpackie. W strategiach każdego z tych miast podkreślone zostało znaczenie regionu dla realizacji celów rozwojowych miasta. W strategiach rozwoju miast wojewódzkich najczęściej pojawiały się działania skierowane do najbliższego otoczenia, tj. obsza-

ru metropolitalnego czy aglomeracyjnego. Koncentrowały się one wokół działań wzmacniających funkcje wyższego rzędu, jak budowa, dostosowanie i modernizacja infrastruktury transportowej oraz rozwój transportu publicznego. Z kolei wśród kierunków działań odwołujących się do relacji miasta z całym województwem określono działania z zakresu turystyki, wsparcia systemu instytucjonalnego oraz integracji planowania strategicznego.

Analiza strategii rozwoju miast wojewódzkich wykazała tendencję do uniezależniania się miast względem najbliższego otoczenia, natomiast wzmacniania powiązań z innymi miastami oraz budowania pozycji krajowej i międzynarodowej. Według teorii sieci jedną z najlepszych metod rozwoju miast i regionów jest tworzenie sieci współpracy. Jednak niektóre badania pokazują, że miasta próbujące po raz pierwszy wejść w odpowiednie relacje sieciowe mogą spodziewać się dużych trudnień, gdyż przestrzeń ta zajęta jest przez tych, którzy już są w sieci i którym znacznie łatwiej tworzyć kolejne relacje sieciowe.

Działania określone w strategii rozwoju województw powinny znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach operacyjnych województwa, w tym w regionalnym programie operacyjnym (RPO). Wyniki analizy RPO 2007-2013 pod kątem działań wspierających rozwój miast wykazały pewne rozbieżności w tym zakresie. Działania uwzględniające bezpośrednio wsparcie rozwoju obszarów miejskich stwierdzono w 13 z 16 programów. Liczba osi priorytetowych w każdej z trzech głównych kategorii określonej w badaniu była mniejsza niż liczba celów w strategiach rozwoju regionalnego dotyczących wsparcia rozwoju obszarów miejskich. W regionalnych programach operacyjnych 2007-2013 szczególne miejsce zajmują działania skierowane na rewitalizację obszarów miejskich.

Powstało zatem pytanie, w jakim stopniu RPO 2007-2013 realizują cele strategii rozwoju województw w zakresie wspierania rozwoju obszarów miejskich. Odpowiedź nie jest jednoznaczna. RPO powinien być dokumentem podrzędnym wobec strategii rozwoju województwa i określać działania zgodne ze strategią do realizacji przez samorząd województwa. Jednocześnie działania RPO 2007-2013 muszą pozostać zgodne z wytycznymi dotyczącymi wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich określonych w rozporządzeniach Unii Europejskiej dla tego okresu programowania. Chcąc w pełni wykorzystać środki przeznaczone na regionalny program operacyjny, osoby odpowiedzialne za opracowanie RPO w pierwszej kolejności koncentrują się na spełnieniu wytycznych UE. W skrajnych przypadkach może to oznaczać, że jeżeli kierunek działań określony w strategii nie wpisuje się w wytyczne dotyczące wykorzystania środków UE, nie znajdzie się w RPO. Należy jednak podkreślić, że strategii rozwoju województw powinny być spójne z dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym, a te z kolei z dokumentami strategicznymi na poziomie Unii Europejskiej. Takie zależności powinny zapewnić spójność wszystkich dokumentów strategicznych i realizacyjnych. Jednak spójność celów strategii rozwoju regionów z dokumentami strategicznymi wyższych poziomów nie jest



kontrolowana w tak szczegółowy sposób, jak zgodność zapisów RPO z wytycznymi określającymi możliwości wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich. Spójności działań regionalnych programów operacyjnych sprzyja natomiast wysoki poziom ogólności celów strategii rozwoju województwa.

Ciągłe przekształcenia wprowadzane do systemu przez władze oraz zmiany w podejściach teoretycznych wzajemnie się przeplatają i uzupełniają. Badacze, obserwując rzeczywistość, tworzą teorie, które jednocześnie są weryfikowane w praktyce przez władze. Wpisuje się to w nurt historyczno-empiryczny (szkoła historyczna), który skupia się na naukach ekonomicznych jako naukach społecznych, wykorzystując fakty jako podstawę do określenia prawa, ale również do jego weryfikacji. Ekonomia jest traktowana jako nauka empiryczna czy też indukcyjna, w której nie da się wszystkiego zawrzeć w jednorodnym modelu, gdyż występuje zbyt wiele czynników zmiennych. Podobnie dzieje się w samym modelu polityki rozwoju regionalnego państwa. Lata 2007-2013 były w Polsce okresem intensywnych zmian zarówno w polityce regionalnej, jak i polityce miejskiej. Wynikało to przede wszystkim ze zmian narzuconych przez politykę spójności Unii Europejskiej. Promowany na poziomie wspólnotowym wymiar terytorialny polityki regionalnej zakłada, że prowadzona polityka powinna być zorientowana przestrzennie. W Polsce podejście terytorialne zostało wyrażone w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* przez zróżnicowanie podejścia do różnych typów terytoriów, w tym obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich (zintegrowane programy skierowane do obszarów strategicznej interwencji). Największą wartością dodaną podejścia terytorialnego jest uwzględnienie wielowymiarowości procesów rozwojowych i zintegrowanie podejścia do rozwoju. Kontekst terytorialny polityki rozwoju przekłada się na lepsze dopasowanie działań do endogenicznych potencjałów poszczególnych obszarów, w tym obszarów miejskich. Na poziomie wspólnotowym obserwuje się konsekwencję w realizacji działań wspierających rozwój obszarów miejskich. Świadczą o tym dokumenty, takie jak komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pn. *Miejski wymiar polityki UE – kluczowe elementy agendy miejskiej UE z 2014 roku*.

Wyniki badania wskazują, że miasta w polskiej polityce regionalnej, w tym polityce rozwoju polskich regionów w latach 2007-2013 zyskały na znaczeniu. O wzroście znaczenia obszarów miejskich w polityce rozwoju kraju świadczy m.in. to, że podjęto działania w kierunku opracowania krajowej polityki miejskiej. W projekcie *Krajowej Polityki Miejskiej (KPM)*, określono działania, których realizacja, w ocenie władz centralnych, przyczyni się do rozwoju obszarów miejskich. KPM koncentruje się na najważniejszych kwestiach i wyzwaniach związanych z miastami. Wśród nich należy wymienić jakość życia, kształtowanie przestrzeni, partycypację społeczną, transport i mobilność miejską, niskoemisyjność i efektywność energetyczną, rewitalizację, politykę inwestycyjną, rozwój gospodarczy, ochronę środowiska i adaptację do zmian klimatu, ludność i zarządzanie obszarami miejskimi.

*Krajowa Polityka Miejska* przewiduje zaangażowanie w realizację polityki miejskiej jednostek samorządu terytorialnego różnych poziomów zarządzania, choć rola samorządów regionalnych jest ograniczona. Tymczasem odpowiedzi ankietowanych pozwalają stwierdzić, że wojewódzkie władze samorządowe widzą siebie jako aktywnego uczestnika w procesie tworzenia i realizacji polityki skierowanej do obszarów miejskich, przede wszystkim dbającego o odpowiednie relacje między miastem centralnym a obszarami peryferyjnymi, koordynującego działania samorządów lokalnych w zakresie zgodności z polityką rozwoju województwa oraz inicjującego i stymulującego działania wpływające na budowanie sieci współpracy między miastami (w regionie i poza nim). Na poziomie regionalnym najbardziej aktywne działania związane z polityką miejską prowadzą województwa: małopolskie, pomorskie oraz śląskie.

Regiony czują się odpowiedzialne za prowadzenie dyskusji o miastach i ich obszarach funkcjonalnych. Powiązane jest to z brakiem struktur administracyjno-instytucjonalnych na poziomie obszarów funkcjonalnych miast (obszarów metropolitalnych). W celu koordynacji działań na obszarach metropolitalnych powstała *Ustawa o związkach metropolitalnych*<sup>137</sup>. W skład związku metropolitalnego wchodzić będą przedstawiciele miasta centralnego, przedstawiciele samorządu województwa, przedstawiciele gmin oraz powiatów, z terenów których chociaż jedna gmina zostanie zaliczona do związku. Związki metropolitalne mają przede wszystkim realizować zadania związane z planowaniem przestrzennym oraz infrastrukturą transportową, w tym transportem publicznym. Zaproponowane rozwiązania wydają się być dobre dla problemów obszarów metropolitalnych. *Ustawa o związkach metropolitalnych* nie rozwiązuje kwestii koordynacji zarządzania miastami regionalnymi, subregionalnymi i lokalnymi. W strukturze administracji samorządowej powinny znaleźć się jednostki/departamenty/osoby wspierające realizację działań krajowej polityki miejskiej w miastach średnich i małych. Warunkiem efektywnej polityki rozwoju obszarów miejskich jest aktywny model współpracy, opierający się na oddolnych chęciach i motywacjach, oraz przeznaczenie odpowiedniego wsparcia finansowego umożliwiającego funkcjonowanie powstałych struktur i realizację przedsięwzięć kluczowych dla miejskich obszarów funkcjonalnych.

Wzrost znaczenia ośrodków miejskich jest również widoczny w polityce rozwoju polskich regionów. Cele ukierunkowane bezpośrednio na obszary miejskie pojawiają się w 15 strategiach rozwoju województw aktualnych na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 oraz w 13 strategiach<sup>138</sup> zaktualizowanych w latach 2010-2013. Jednak stopień uwzględnienia roli i znaczenia obszarów miejskich można określić nie tylko na podstawie samego umieszczenia celu dotyczącego wsparcia rozwoju obszarów miejskich w strategii rozwoju regionu, ale również na podstawie poziomu w strukturze celów, na którym pojawiło się działanie wspierające bezpośrednio rozwój

<sup>137</sup> *Ustawa* została uchwalona przez Sejm we wrześniu 2015 r.

<sup>138</sup> Celów ukierunkowanych bezpośrednio na obszary miejskie nie zawarto w zaktualizowanej strategii województwa podlaskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

obszarów miejskich. W przypadku tej klasyfikacji w zaktualizowanych strategiach cel skierowany bezpośrednio do obszarów miejskich pojawił się na pierwszym poziomie w hierarchii celów pięciokrotnie, podczas gdy w strategiach aktualnych na moment rozpoczynania się okresu programowania 2007-2013 nie pojawił się ani razu. Umieszczenie celów dotyczących wsparcia rozwoju obszarów miejskich na wyższym poziomie w strukturze celów strategii rozwoju województw może oznaczać większą dowolność dla władz obszarów miejskich, gdyż cel skierowany jest do danego terytorium – w tym przypadku miasta – jako całości, ale nie wskazuje zakresu sektorowego wsparcia.

O wzroście znaczenia obszarów miejskich w polityce regionalnej świadczy również większa świadomość decydentów polityki regionalnej na temat roli miast w rozwoju. Wszyscy ankietowani uznali, że mają większą świadomość w tym zakresie. Nauki ekonomiczne są w dużej mierze zależne od ludzkiego działania i praw społecznych, które mogą mieć wpływ na wybór kierunków działań określonych w dokumentach strategicznych. Skuteczność działań rozwojowych zależy również od relacji między pracownikami instytucji, a także między osobami zaangażowanymi w realizację zapisów strategii. Ważną rolę odgrywa w tym przypadku kapitał społeczny, który nie powinien być mierzony tylko liczbą pracujących, ale również efektywnością wykonywanej pracy, która pozostaje zależna od właściwego poziomu motywacji pracowników. Odpowiednie normy i wartości oraz zrozumienie pomiędzy poszczególnymi grupami interesariuszy decydują o jakości pracy administracji i funkcjonowania władz publicznych. Wyniki badania przeprowadzonego na potrzeby prezentowanej dysertacji wskazują na pozytywne zmiany w tym obszarze. Świadczy o tym zmiana modelu współpracy władz regionalnych z władzami miast oraz innymi partnerami przy opracowywaniu strategii rozwoju z pasywnego na aktywny. Przejawia się to większą otwartością na udział interesariuszy w procesie konsultacji strategii regionalnych i bliższą współpracą między poszczególnymi jednostkami samorządów terytorialnych. Na dobrą współpracę wpływ mają też lokalni liderzy promujący współdziałanie i motywujący do niego. Wśród innych czynników ankietowani wymieniali dobre relacje interpersonalne i oddolne chęci do regularnych kontaktów i dzielenia się informacjami. Wśród czynników, które w większym stopniu mogą zostać uregulowane odgórnie, za motywujące do współpracy uznano zachęty finansowe oraz instrumenty prawne, choć te ostatnie budziły sporo kontrowersji. Część ankietowanych uznała, że bez prawnych uregulowań nie może dochodzić do współpracy. Inni uważali je za całkowicie niepotrzebne. Praktyczne przykłady pokazują, że najtrwalsza była ta współpraca, która rozpoczęła się od nieformalnych rozmów wynikłych z oddolnych chęci do zrobienia czegoś wspólnie. Uregulowanie prawne jest czynnikiem koniecznym do utrzymania regularnej współpracy, ale nie jest czynnikiem ani koniecznym, ani wystarczającym do nawiązania efektywnej współpracy.

Relacje między pracownikami administracji kształtowane są również przez układy polityczne. Rola uwarunkowań politycznych w kształtowaniu polityki na poziomie regionalnym i lokalnym pozostaje duża. Po pierwsze, ze względu na wpływ,

jaki wywiera na relacje interpersonalne. Obserwuje się większą otwartość i chęć kooperacji w przypadku przynależności do tej samej partii, w szczególności na stanowiskach kierowniczych i wyższych. Po drugie, aspekt polityczny niesie ze sobą również odpowiedzialność względem wyborców, co ma przełożenie na lobbowanie inwestycji w swoim okręgu wyborczym. Po trzecie, naciski co do podejmowania odpowiednich decyzji mogą płynąć również od władz danej partii politycznej.

Podsumowując uzyskane wyniki w kontekście głównego celu badania należy po pierwsze podkreślić, że współczesne teorie rozwoju regionalnego wskazują na kluczową rolę miast w rozwoju. Jednocześnie, dyskurs teoretyczny dotyczący siły oddziaływania ośrodka centralnego na rozwój regionu wciąż pozostaje nierozstrzygnięty. Po drugie, zmiany jakie zaszły w polityce regionalnej Unii Europejskiej i Polski, wskazują na wzrost znaczenia ośrodków miejskich w polityce regionalnej i tym samym wykorzystania potencjału największych miast do generowania rozwoju całych regionów. Po trzecie, miasta stanowią ważny element strategii rozwoju polskich regionów choć najbardziej istotny pozostaje zrównoważony rozwój całych województw. Po czwarte, działania pobudzające konkurencyjność przez wsparcie rozwoju ośrodków centralnych w większym stopniu znajdują odzwierciedlenie w strategicznych dokumentach poziomu europejskiego i krajowego niż regionalnego. Zakres tematyczny działań skierowanych do miast w strategiach rozwoju regionalnego ukazuje potrzebę zaspokajania potrzeb podstawowych i koncentrację na obszarach problemowych. Po piąte, miasta wojewódzkie wykazują niezależność względem regionu na rzecz wzmocnienia powiązań z innymi miastami. W gestii władz regionalnych leży zatem odpowiednia polityka, wzmocniająca udział i aktywność regionów w procesach sieciowania miast przez włączenie do tego procesu całych regionów. Po szóste, mimo że nie da się określić wzorcowej ścieżki rozwoju regionów – to co może być kluczem do sprawnego funkcjonowania jednego regionu nie gwarantuje sukcesu innym regionom, analiza przeprowadzona w tej pracy wskazuje, że wśród czynników, które mają kluczowe znaczenie do wykorzystania roli miast w rozwoju polskich regionów jest aktywna współpraca władz regionalnych i miejskich, wsparta wysokim poziomem kapitału społecznego oraz lokalnymi liderami, charakteryzująca się efektywnością zarządczą i administracyjną.

## BIBLIOGRAFIA

- Babbie E., 2003, *Badanie społeczne w praktyce*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Babiak J., 2005, *Geneza, rozwój i instrumenty polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Rola funduszy europejskich w społeczno-gospodarczym rozwoju Polski*, J. Babiak (red.). Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Poznań.
- Bailly A., 1998, *The Region: A Basic Concept for Understanding Local Areas and Global Systems*. „Cybergeo: European Journal of Geography”, Fragments of regional science in honour of Jean Paelinck, article 42, kwiecień (zmodyfikowany w maju 2007), [<http://cybergeo.revues.org/333>].
- Bajorek-Ziaja H., Ziaja S., 2006, *Podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego w nowym okresie programowania 2007-2013*. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- Berg L. van den, Pol P. M. J., Winden W. van, Woets P., 2005, *European Cities in the Knowledge Economy*. Ashgate, Rotterdam.
- Berg L. van den, Braun E., Meer J. van der, 2007, *Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Ashgate, Hampshire.
- Borsa M., 2004, *Gospodarka i polityka przestrzenna* [online]. Skrypt dla studentów Wyższej Szkoły Społecznej Ekonomicznej w Warszawie, Warszawa, [<http://www.wsseuczelnia.edu.pl/public/Borsa2.doc>].
- Borsa M., 2008, *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Budner W., 2011, *Geografia ekonomiczna. Współczesne zjawiska i procesy*. Wyd. UE w Poznaniu, Poznań.
- Burrell G., Morgan G., 1979, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Heineman Educational Books/Arena, London.
- Campbell T., 2012, *Beyond Smart Cities. How Cities Network, Learn and Innovate?* Earthscan, New York.
- Cartwright N., Hardie J., 2012, *Evidence-Based Policy. A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford University Press, Oxford.
- Casada P., 1998, *Polityka spójności*, [w:] *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, M. Kozak (red.). Łódź.
- Castells M., 1978, *Kwestia miejska*. PWN, Warszawa.
- Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, [<http://www.staff.amu.edu.pl/chur/bibliografia/czynnikirozwojuregionalnego.pdf>].
- Churski P., 2007, *Rozwój regionalny w warunkach transformacji gospodarczej i integracji europejskiej*. UAM w Poznaniu, Poznań, [[http://www.klin.cba.pl/studia/semestr6/Cw.2ob.ROZWOJ\\_REGIONALNY\\_W\\_WARUNKACH.pdf](http://www.klin.cba.pl/studia/semestr6/Cw.2ob.ROZWOJ_REGIONALNY_W_WARUNKACH.pdf)].

- Crescenzi R., Rodriguez-Pose A., 2012, *Infrastructure and Regional Growth in the European Union*. Papers in Regional Science, t. 9, nr 3.
- Cymerman R. (red.), 2009, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wyd. Uniwersytetu Warmińskiego-Mazurskiego, Olsztyn.
- Czarnecki W., 2002, *Podstawy urbanistyki*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
- Denzin N., 1970, *The Research Act: Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Aldine Publishinh Co., Chicago.
- Domański B., 2008, *Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju*, [w:] *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, T. Marszał (red.). Studia KPZK PAN, t. CXX, Warszawa.
- Domański R., 1978, *Geografia ekonomiczna*. PWN, Warszawa.
- Domański R., 2002, *Gospodarka przestrzenna*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Domański R., 2004, *Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne*. Studia Regionalne i Lokalne, nr 2(16), Warszawa.
- Drewe P., 2008, *Koncepcje rozwoju miast i regionów miejskich w Europie*, [w:] *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, P. Jakubowska, A. Kukulski, P. Żuber (red.). MRR, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Łukomska J., 2009, *Bieguny wzrostu, ośrodki centralne i metropolie – gdzie jesteśmy i dokąd zmierzamy?*, [w:] *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Z. Makiela (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXV, Warszawa.
- Encyklopedia PWN*, [<http://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/miasto.html>], dostęp: 19 luty 2015].
- Estes R., 1993, *Towards Sustainable Development: from Theory to Praxis*. Social Development Issues, t. 15, nr 3.
- Filipak B. et al., 2005, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Florida R., Mellander C., 2013, *The Geography of Inequality: Difference and Determinants of Wage and Income Inequality across US Metros*. Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation, nr 304, Royal Institute of Technology, CESIS, Stockholm.
- Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J., (red.), 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Giersig N., 2008, *Multilevel Urban Governance and the "European City"*. Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki, Berlin.
- Gill I., 2011, *Poprawa polityki rozwoju regionalnego. Wymiar terytorialny w politykach rozwoju*. Publikacja poseminaryjna, Ostróda.
- Głąbicka K., Grewiński M., 2005, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*. Elipsa, Warszawa.
- Golinowska S. (red.), 1998, *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne Polska, Czechy, Niemcy*. Raport IPiSS, z. 16, Warszawa.
- Gorzela G., 2008, *Miasto jako przedmiot badań ekonomii*, [w:] *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, B. Jałowiecki (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

- Gorzela G., Jałowiecki B., 2000, *Konkurencyjność regionów*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (1).
- Gorzela G., Jałowiecki B., 2000a, *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*. „Studia regionalne i lokalne”, nr 3, Warszawa.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gorzela G., Kozak M., 2011, *Doktryny polityk regionalnych – ich zalety i ograniczenia*, [w:] *Wymiar terytorialny w politykach rozwoju*. Publikacja poseminaryjna, Ostróda.
- Grosse T., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T., 2002, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(8).
- Grosse T., 2004, *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Hoover E. M., Giarratani F., 1999, *An Introduction to Regional Economics*. Regional Research Institute, West Virginia.
- „Inforegio”, nr 19, Bruksela, kwiecień 2006.
- Instrumenty finansowe polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, 2002.
- Isard W., 1998, *Methods of Interregional and Regional Analysis*. Ashgate, Aldershot.
- Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*. Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok.
- Jałowiecki B., 2002, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
- Jałowiecki B. (red.), 2008, *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jeżowski P., 2007, *Kategoria rozwoju zrównoważonego w naukach ekonomicznych*, [w:] *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego w XXI wieku*, P. Jeżowski (red.). Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Jeżowski P., 2007a, *Kapitał naturalny w ekonomii środowiska i ekonomii ekologicznej*, [w:] *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska... op. cit.*
- Kaczmarek G., 2005, *Czy strategie rozwoju lokalnego są strategiami zrównoważonego rozwoju?*, [w:] *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, A. Papuziński (red.). Bydgoszcz.
- Kaja J., Piech K., 2005, *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*. SGH, Warszawa.
- Kalupa Ł., 2006, *Klasy – geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych podmiotów jako narzędzie zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym*. „Problemy Zarządzania”, nr 3, Wydział Zarządzania UW, Warszawa.
- Klamut M., 2008, *Konkurencyjność gospodarki regionalnej i lokalnej*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Konecki K., 2000, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Korenik S. (red.), 2006, *Wprowadzenie do geografii politycznej i gospodarczej*. Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Kosiedowski W. (red.), 2001, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*. TNOiK, Toruń.

- Kozak M., 2014, *Konflikty wokół nowego paradygmatu a rozwój regionalny Polski po 1990 roku*. „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 37, 1.
- Kuciński K., 2004, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*. SGH, Warszawa.
- Kudłacz T., 2010, *Polityka rozwoju regionalnego Polski drugiej dekady XXI w. Spostrzeżenia i oceny dotyczące rozwiązań przyjętych w KSRR*, [w:] *Rozwój regionalny w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, T. Kudłacz (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXI, Warszawa.
- Kudłacz T., 2008, *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna... op. cit.*
- Leoński Z., 2001, *Samorząd terytorialny w RP*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Lösch A., 1961, *Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji*. PWE, Warszawa.
- Ładysz J., 2008, *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*. PWE, Warszawa.
- Łukasiewicz J., 2010, *Słowo o metodach działania administracji publicznej*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Z. Niewiadomski et al. (red.). Wolters Kluwer SA, Przemysł.
- Makiela Z. (red.), 2009, *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*. Studia KPZK PAN, t. CXXXV, Warszawa.
- Makiela Z., 2009, *Polska potencjalnych metropolii – Polska Wschodnia*, [w:] *Potencjalne metropolie... op. cit.*
- Malisz B., 2004, *Teoria progów – jej rozwój, zastosowanie i perspektywy*, [w:] *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, K. Kuciński. SGH, Warszawa.
- Malizia E., Feser E., 1999, *Understanding Local Economic Development*. Rutgers, Center for Urban Policy Research, New York.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. Wyd. Naukowe PWN; seria Przedsiębiorczość, Warszawa.
- Markowski T., 2008, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna, op. cit.*
- Markowski T., Stawasz D. (red.), 2001, *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Mazowsze w makroperpektywie, I raport tematyczny przygotowywany w ramach projektu Mazowsze 2020, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, 2012.
- Mega V., 2005, *Sustainable Development, Energy and the City. A Civilization of Visions and Action*. Springer, Brussels.
- Mindur M., 2005, *Polityka regionalna w Polsce wobec członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, J. Kaja, K. Piech. SGH, Warszawa.
- Nowa Encyklopedia Powszechna*, t. 5, PWN, Warszawa, 1999.
- OECD Urban Review. Poland*, OECD, Paris, 2011.
- OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, 2014.
- Olejniczak K., 2005, *Nowe teorie rozwoju regionalnego w praktyce Unii Europejskiej*, [w:] *Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, A. Adamczyk, J. Borkowski (red.). Centrum Europejskie UW, Warszawa.
- Parysek J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Perkowski M. (red.), 2008, *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.



- Pietrzyk I., 2004, *Polityka regionalna Unii Europejskiej; Regiony w państwach członkowskich*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Pollitt C., van Thiel S., Homburg V., 2007, *New Public Management in Europe*. Palgrave, New York.
- Postuła A., 2006, *Rola informatyków w organizacjach*. Praca doktorska, Wydział Zarządzania, UW, Warszawa.
- Porter M. E., 1990, *The Competition Advantage of Nation*. Free Press, New York.
- Potoczek A., 2003, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*. TNOiK i CKiDK, Toruń.
- Pyszkowski A., 2000, *Polityka regionalna – balast czy czynnik rozwoju*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(1).
- Rynek pracy – wyzwania strategiczne*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2011.
- Sagan I., 2004, *Współczesne studia regionalne. Teoria i metodologia, a także praktyka*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(16).
- Sagan I., 2007, *Teorie rozwoju regionalnego i ich praktyczne zastosowanie*. Prezentacja w ramach Akademii Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik [[http://www.euroreg.uw.edu.pl/doc/Akademia2007\\_2008/Sesja\\_III/SAGAN/teorie\\_rozwoju\\_regionalnego\\_Sagan.pdf](http://www.euroreg.uw.edu.pl/doc/Akademia2007_2008/Sesja_III/SAGAN/teorie_rozwoju_regionalnego_Sagan.pdf)].
- Secomski K., 1987, *Teoria regionalnego rozwoju i planowania*. PWE, Warszawa.
- Siekierska-Rosiak I., 2010, *Modernizacja struktur społeczno-gospodarczych a propozycje zmian w polityce spójności. Specyfika Polski i województwa mazowieckiego*. Studia i prace, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, nr 4, Warszawa.
- Siekierska-Rosiak I., 2014, *How Has Poland Done the EU Cohesion Policy Lesson? The Case of Polish Regional Development System Modification*. Problemy Zarządzania 4, t. 2, Wydział Zarządzania UW, Warszawa.
- Silverman D., 2009, *Prowadzenie badań jakościowych*, (tłum. J. Ostrowska). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Sługocki W., 2004, *Zmiana strategii województw*. „Wspólnota”, nr 14, Warszawa.
- Smętkowski M., 2001, *Nowe relacje między metropolią a regionem w gospodarce informacyjnej*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(7).
- Sokołowicz M. E. (red.), 2009, *Miasta i regiony wobec współczesnych wyzwań*. Wyd. Biblioteka, Łódź.
- Strzelecki Z., 2008, *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Strzelecki Z., 2011, *Czynniki i bariery w rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, Z. Strzelecki (red.). Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Śliwa P., *Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy*, [[http://www.staff.amu.edu.pl/~regional/Pracownicy/P\\_OEliwa/Regionalizm\\_w\\_Polsce\\_a\\_zjednoc/body\\_regionalizm\\_w\\_polsce\\_a\\_zjednoc.html](http://www.staff.amu.edu.pl/~regional/Pracownicy/P_OEliwa/Regionalizm_w_Polsce_a_zjednoc/body_regionalizm_w_polsce_a_zjednoc.html)].
- Thirlwall A., 2006, *Growth & Development with Special References to Developing Economies*. Palgrave Macmillan, New York.
- Tkaczyński J., Willa R., Świstak M., 2008, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013; Cele-Działania-Środki*. Wyd. UJ, Kraków.
- Tomaszewska A., 2009, *Wiedza i kapitał ludzki jako „nowe” czynniki rozwoju gospodarki a zdolności innowacyjne regionów*, [w:] *Miasta i regiony wobec współczesnych wyzwań*, M. E. Sokołowicz (red.). Wyd. Biblioteka, Łódź.

- Tomaszewski K., 2007, *Regiony w procesie integracji europejskiej*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków.
- Weiss E., 2003, *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*. Wyd. Wrocław.
- Węclawowicz G., *Charakterystyka głównych trendów i zmian w rozwoju obszarów miejskich Polski – wkład do Background Report (będącego podstawą opracowania Przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce)*, [[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/rozwoj\\_miast/rozwoj\\_miast\\_w\\_Polsce/Documents/Ekspertyza\\_miasta\\_GW.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_Polsce/Documents/Ekspertyza_miasta_GW.pdf)].
- Winiarski B., 1976, *Polityka regionalna*. PWE, Warszawa.
- Winiarski B. (red.), 2004, *Polityka gospodarcza*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Właźlak K., 2010, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Wojtaszczyk K. (red.), 2005, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*. Oficyna Wyd. Aspra-JR, Warszawa.
- Wpływ potencjału demograficznego i gospodarczego miast wojewódzkich na kondycję województw*, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa, 2013.
- Ziółkowski M., 2007, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, A. Zalewski (red.). Warszawa.
- Żuber P., 2000, *Teoria i praktyka opracowywania strategii rozwoju województwa – prace nad strategiami rozwoju województw w świetle ankiety Ministerstwa Gospodarki*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(3), Warszawa.

### Regulacje prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady* z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady* z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.* ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, art. 9.
- Rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady* z 5 lipca 2006 r. w sprawie Funduszu Spójności.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2012 C 326).
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. Urz. UE 2006 C 321E.
- Ustawa o samorządzie gminnym* z 8 marca 1990 r., Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa o samorządzie powiatowym* z 5 czerwca 1998 r., Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*, Dz.U. 2007 nr 65, poz. 437 z późn. zm.

- Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r.*, Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z 24 lipca 1998 r.*, Dz.U. 1998 nr 96, poz. 603 z późn. zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz.U. 1998 nr 96, poz. 603 z późn. zm.
- Ustawa z 27 października 2001 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 2002 nr 41, poz. 361 z późn. zm.).
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*, Dz.U. 2003 nr 166.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju*, Dz.U. 2004 nr 116, poz. 1206.
- Ustawa z 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz.U. 2004 nr 223, poz. 1655.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

### **Oficjalne dokumenty wspólnotowe i rządowe**

- Agenda 2000, Umocnienie i rozszerzenie Unii Europejskiej*, Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie Specjalne.
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, zaakceptowana na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, maj, 2007.
- An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, niezależny raport przygotowany przez prof. Fabrizio Barca na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, Bruksela, kwiecień, 2009.
- A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation*. Third report on economic and social cohesion, European Commission, Brussels, February, 2004.
- Długookresowa strategia Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, styczeń, 2013.
- Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i równoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, marzec, 2010.
- Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony*, Raport Polska, 2011, MRR, Warszawa, 2011.
- Inwestowanie w przyszłość Europy, V Raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela, listopad, 2010.

- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, Rada Europejska, Lipsk, 2007.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MRR, Warszawa, 2013 (przyjęta Uchwałą Rady Ministrów 16 stycznia 2013).
- Krajowa Polityka Miejska*, projekt, wersja I, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, marzec, 2014.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, lipiec, 2010.
- Miejski wymiar programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (2007-2013)*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2008.
- Najnowsze zmiany w polityce regionalnej w UE i w Norwegii*, EORPA, European Regional Policy Research Consortium, Glasgow, 2009.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2003.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, MRR, Warszawa, 2007.
- Nowa unijna strategia dla UE: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, zatwierdzona przez Radę UE 17.06.2010.
- Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2008)/371, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, czerwiec, 2008.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Dokument przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy 10 grudnia 2003 r. i przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r., Bruksela – Warszawa, grudzień, 2003.
- Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, COM(2006)/385, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2006.
- Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, COM(2005)/0299, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2005.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2009.
- Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030*, MRR, Warszawa, 2011.
- Projekt założeń krajowej polityki miejskiej*, MRR, Warszawa, kwiecień, 2011.
- Promoting Sustainable Urban Development in Europe, Achievements, and Opportunities*, European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Brussels, 2009.
- Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce, część II: Polityka i zarządzanie rozwojem miast w Polsce*, MRR, Warszawa, czerwiec, 2010.
- Realizacja agendy terytorialnej i karty lipskiej – w kierunku europejskiego programu działania na rzecz rozwoju przestrzennego i spójności terytorialnej*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 2008.
- Regions 2020, An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Sprawozdanie Komisji Europejskiej, Dokument roboczy, Bruksela, listopad, 2008.

- Regiony na rzecz zmian gospodarczych*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, COM(2006)/675, Komisja Wspólnot Europejskich, listopad, 2006, Bruksela.
- Reshaping Economic Geography*, World Development Report, The World Bank, Washington DC, 2009.
- Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010)*, *Utrzymanie zmian*, Komunikat Komisji do Rady, COM(2007)/803, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2007.
- Stanowisko KPZK PAN w sprawie zielonej księgi, nt. kohezji terytorialnej – opracowanie na podstawie dyskusji plenarnej 16 grudnia 2008 r.*, KPZK PAN, Warszawa, 2008, [<http://www.kpzk.pan.pl>].
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r., Warszawa, wrzesień, 2012.
- Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, COM(2005)0299, Bruksela, 2005.
- Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2009)/295, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, czerwiec, 2009.
- Terytorialny i miejski wymiar Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i programów operacyjnych (2007-2013) – pierwsza ocena*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2007.
- The Urban Dimension in Community Policies*, Komisja Europejska, maj 2007, Bruksela.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE)*, Dz.Urz. UE, 2006, C 321E, art. 2.
- W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Agenda Terytorialna Unii Europejskiej*, dokument zaakceptowany na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, 24/25 maja 2007, Lipsk, 2007.
- World and European Sustainable Cities*, Insights from EU research, European Commission, Directorate-General for Research, Communication Unit, Publication Office of the European Union, Brussels, 2010, (na podstawie *The SCATTER Project – Sprawling Cities and transport: from Evaluation to Recommendations*).
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, MRR, Warszawa, kwiecień, 2009.
- Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, COM(2008)/616, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2008.

### **Oficjalne dokumenty administracji regionalnej: strategię rozwoju województw**

- Małopolska 2015, Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007-2013*, Sejmik Województwa Małopolskiego, Kraków, 2006.
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku*, Zarząd Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, 2005.
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, 2013.

- Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007-2020*, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń, 2005.
- Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń, 2013.
- Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006-2020*, Zarząd Województwa Lubelskiego, Lublin, 2005.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin, 2013.
- Strategia rozwoju województwa lubuskiego, Aktualizacja z horyzontem czasowym do 2020 roku*, Zarząd Województwa Lubuskiego, Zielona Góra, 2005.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego do 2020 r.*, Sejmik Województwa Lubuskiego, Zielona Góra, 2012.
- Strategia rozwoju województwa łódzkiego na lata 2007-2020*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź, 2005.
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź, 2013.
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020*, Urząd Województwa Małopolskiego, Kraków, 2011.
- Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020 (Aktualizacja)*, Mazowieckie Biuro Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2006.
- Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa, 2013.
- Strategia rozwoju województwa opolskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole, 2005.
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole, 2012.
- Strategia rozwoju województwa podkarpackiego*, Zarząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, 2006.
- Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2020*, Samorząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, 2013.
- Strategia rozwoju województwa podlaskiego do 2020 roku*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok, 2006.
- Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok, 2013.
- Strategia rozwoju województwa pomorskiego*, Zarząd Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 2005.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020. Pomorskie 2020*, Sejmik Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 2012.
- Strategia rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2015*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice, 2000.
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice, 2012.
- Strategia rozwoju województwa świętokrzyskiego do roku 2020*, Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, Kielce, 2006.

- Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020*, Sejmik Województwa Świętokrzyskiego, Kielce, 2013.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, 2005.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, 2013.
- Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań, 2005.
- Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego do roku 2020*, Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin, 2005.
- Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin, 2010.
- Wielkopolska 2020, Zaktualizowana strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań, 2012.

**Oficjalne dokumenty administracji regionalnej: regionalne programy operacyjne**

- Lubuski regionalny program operacyjny 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa Lubuskiego nr 65/399/2007 z 16 października 2007 r., Zielona Góra, 2007.
- Małopolski regionalny program operacyjny na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa nr 780/07 z 4 października 2007 r., Kraków, 2007.
- Regionalny program operacyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa nr 748/III/07 z 25 września 2007 r. z późn. zm., Wrocław, 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego nr 70/892/07 z 23 października 2007 r., Toruń, 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa lubelskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa nr XCVI/1023/07 z 28 listopada 2007 r., Lublin, 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa łódzkiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa Łódzkiego nr 2264/11 z 27 grudnia 2011 r., Łódź, 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa mazowieckiego 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa nr 2283/89/07 z 6 listopada 2007 r., Warszawa 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa opolskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 57/2006 z 20 grudnia 2006 r., Opole, 2006.
- Regionalny program operacyjny województwa podkarpackiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa Podkarpackiego nr 61/989/07 z 17 września 2007 r., Rzeszów, 2012.
- Regionalny program operacyjny województwa podlaskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego nr 58/709/2011 z 11 października 2011 r., Białystok, 2011.

- Regionalny program operacyjny dla województwa pomorskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa Pomorskiego nr 70/892/07 z 23 października 2007 r., Gdańsk, 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa śląskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa z 28 sierpnia, 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa świętokrzyskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa nr 689/07 z 21 grudnia 2007 r., Kielce 2007.
- Regionalny program operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa nr 61/354/07/III z 14 listopada 2007 r., Olsztyn, 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa zachodniopomorskiego na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa w 2007 r., Szczecin, 2007.
- Wielkopolski regionalny program operacyjny na lata 2007-2013*, Dokument przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa w 2007 r., Poznań, 2007.

**Oficjalne dokumenty administracji lokalnej:  
strategie rozwoju miast wojewódzkich**

- Katowice 2020, Strategia Rozwoju Miasta, Rada Miasta Katowice*, Katowice, 2005.
- Kielce – ambitne miasto liderów, Strategia rozwoju miasta Kielce na lata 2007-2020*, International Polska, Kielce, 2006.
- Rzeszów, Strategia rozwoju miasta do roku 2015*, Rada Miasta Rzeszowa, Rzeszów, 2008.
- Strategia rozwoju miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus*, Urząd Miejski w Białymstoku, Białystok, 2010.
- Strategia rozwoju Bydgoszczy do 2015 roku*, Urząd Miejski w Bydgoszczy, Bydgoszcz, 2004.
- Strategia rozwoju Gdańska do 2015 roku*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk, 2010.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wielkopolskiego: Gorzów Wlkp. 2000+*, Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, Gorzów Wielkopolski, 2000.
- Strategia rozwoju Krakowa*, Prezydent Miasta Kraków, Kraków, 2003.
- Strategia rozwoju miasta Lublin*, Prezydent Miasta Lublin, Lublin, 2005.
- Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+*, Urząd Miasta Łodzi, Łódź, 2012.
- Strategia Rozwoju Olsztyna na lata 2006-2020*, Rada Miasta Olsztyna, Olsztyn, 2006.
- Strategia rozwoju miasta Opola – Stolicy Polskiej Piosenki – na lata 2004-2020*, Rada Miasta Opola, Opole, 2004.
- Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030*, Urząd Miasta Poznania, Poznań, 2010.
- Strategia Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020*, Gmina Miasta Toruń, Toruń, 2010.
- Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku*, Rada miasta stołecznego Warszawy, Warszawa, 2005.
- Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus”*, R. Galar, G. Roman, J. Waszkiewicz, Wrocław, 2006.
- Szczecin dla Ciebie, Strategia rozwoju Szczecina 2025*, Urząd Miasta Szczecina, Szczecin, 2011.



### **Materialy z konferencji**

- Gaczek W., 2009, *Miejsce Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej w polityce regionalnej i przestrzennej województwa wielkopolskiego*. Materiał z konferencji otwierającej projekt: „Aglomeracja Kalisko-Ostrowska na rzecz zmian gospodarczych. Strategia. Partnerstwo. Współpraca”, Ostrów Wielkopolski.
- Hübner D., 2008, *The State of European Cities: the Urban Audit*. Wystąpienie na konferencji *Urban Audit*, Bruksela.
- Jahns H., 2008, *Rozwój regionalny w świetle terytorialnego wymiaru spójności*. Prezentacja, Warszawa.
- Malisiewicz E., 2002, *Rozwój „od dołu” jako szansa regionu podkarpackiego*. Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego w Rzeszowie, prezentacja na konferencji naukowej: „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Rzeszów.
- Piskorz W., 2008, *Wymiar miejski w ramach polityki spójności Unii Europejskiej*. Prezentacja, Bruksela.
- Struzik A., 2008, *Metropolia a rozwój regionalny – perspektywa województwa mazowieckiego*. Prezentacja na konferencji, Warszawa.

### **Materialy Internetowe**

- Portal edukacji ekonomicznej Narodowego Banku Polskiego, NBPortal, [<http://www.nbportal.pl/pl/commonPages/EconomicsEntryDetails?entryId=35&pageId=608>].
- [www.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction), Oficjalna strona Eurostatu [[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction)],

## Spis tabel

---

Tab. 1	Ujęcia miasta jako przedmiotu badań ekonomicznych. . . . .	17
Tab. 2	Podział środków na regionalne programy operacyjne w latach 2007-2013 . . . .	96
Tab. 3	Poziomy i nazewnictwo celów strategii wojewódzkich aktualnych na 1 stycznia 2007 r. . . . .	100
Tab. 4	Zapisanie wprost celu skierowanego do miast w wizji, misji oraz celach strategii rozwoju województw aktualnych na moment rozpoczęcia się okresu programowania 2007-2013 . . . . .	104
Tab. 5	Cele dotyczące „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” w strategiach rozwoju województw . . . . .	107
Tab. 6	Przyporządkowanie celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” według priorytetów w strategiach rozwoju województw	108
Tab. 7	Cele dotyczące „rewitalizacji obszarów miejskich” w strategiach rozwoju województw . . . . .	110
Tab. 8	Cele dotyczące „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” w strategiach rozwoju województw . . . . .	112
Tab. 9	Kierunki działań w ramach celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” – klasyfikacja według występowania danego kierunku działań w strategiach rozwoju województw . . . . .	115
Tab. 10	Poziomy i nazewnictwo celów rozwojowych określonych w regionalnych programach operacyjnych na lata 2007-2013 . . . . .	119
Tab. 11	Relacja celów i osi priorytetowych regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013 . . . . .	120
Tab. 12	Uwzględnienie wprost celu dotyczącego wsparcia rozwoju miast w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013 . . . . .	121
Tab. 13	Cele uwzględniające bezpośrednio rozwój obszarów miejskich zawarte w osiach priorytetowych oraz celach szczegółowych regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 . . . . .	122
Tab. 14	Zestawienie osi priorytetowych regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 w relacji do celów strategii rozwoju województw odnoszących się bezpośrednio do miast. . . . .	127
Tab. 15	Zestawienie osi priorytetowych RPO 2007-2013 oraz celów strategii rozwoju regionalnego dotyczących rewitalizacji obszarów miejskich. . . . .	128

Tab. 16	Zestawienie osi priorytetowych RPO 2007-2013 oraz celów strategii rozwoju regionalnego dotyczących „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” . . . . .	130
Tab. 17	Zestawienie osi priorytetowych RPO 2007-2013 oraz celów strategii rozwoju regionalnego dotyczących „wsparcia rozwoju wszystkich ośrodków miejskich w regionie” . . . . .	133
Tab. 18	Relacje między miastem wojewódzkim i regionem w strategiach rozwoju miast wojewódzkich . . . . .	135
Tab. 19	Wątki tematyczne KPM . . . . .	153
Tab. 20	Zapisanie wprost celu skierowanego do miast w wizji, misji oraz celach strategii rozwoju województw zaktualizowanych w latach 2010-2013 . . . . .	156

## Spis rycin

---

Ryc. 1. Czynniki wpływające na powstawanie biegunów wzrostu oraz procesy konwergencji i polaryzacji . . . . .	35
Ryc. 2. Relacje podstawowych dokumentów programowych i realizacyjnych polskiej polityki regionalnej (stan na początek okresu programowania 2007-2013). . . . .	87
Ryc. 3. Kierunki działań w ramach celu dotyczącego „wsparcia rozwoju głównego ośrodka miejskiego w regionie” w strategiach rozwoju województw – częstotliwość występowania . . . . .	114
Ryc. 4. Osie priorytetowe dotyczące wsparcia rozwoju miast w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013 według najczęściej występujących kategorii tematycznych. . . . .	123
Ryc. 5. Osie priorytetowe w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013 oraz cele strategii rozwoju regionalnego dotyczące wsparcia rozwoju miast według najczęściej występujących kategorii tematycznych . . . . .	126
Ryc. 6. Uwzględnienie wprost celów dotyczących wsparcia rozwoju miast w wizji, misji oraz celach strategii rozwoju województw aktualnych na dzień rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 oraz strategiach zaktualizowanych w latach 2010-2013 – zestawienie porównawcze . . . . .	157
Ryc. 7. Ważność celów ukierunkowanych terytorialnie według preferencji samorządów województw . . . . .	163
Ryc. 8. Czynniki zachęcające do współpracy między samorządem województwa a władzami miast . . . . .	165

## Załącznik 1

# Szczegółowy opis przebiegu badania, narzędzi oraz metod badawczych

---

Metody i narzędzia badawcze wykorzystane w pracy to analiza dokumentów zastanych, kwestionariusz ankietowy oraz wywiady indywidualne.

Analiza dokumentów polegała na kategoryzacji i interpretacji zawartych w nich treści, w szczególności w ramach celów i działań, pod kątem miejsca miast w polityce rozwoju polskich regionów w latach 2007-2013<sup>139</sup>. W dalszym etapie analizy dokumentów dokonano kategoryzacji działań skierowanych wprost do obszarów miejskich w ogólne kategorie tematyczne. Następnie dokonano analizy porównawczej działań skierowanych wprost do miast zawartych w strategiach rozwoju regionalnego aktualnych na moment rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 oraz w regionalnych programach operacyjnych 2007-2013.

Uzupełnieniem analizy dokumentów poziomu regionalnego była analiza strategicznych dokumentów poziomu lokalnego, tj. strategii rozwoju miast wojewódzkich.<sup>140</sup> Analiza strategii rozwoju miast wojewódzkich miała na celu zbadanie relacji między miastem centralnym a regionem. W tej części badania podjęto próbę odpowiedzi na pytania, czy miasta centralne nastawione są na kreowanie powiązań sieciowych z innymi miastami centralnymi, czy też koncentrują się na relacjach z najbliższym otoczeniem oraz jakie działania skierowane są na wzmocnienie relacji między miastem a obszarem je otaczającym.

Trzon przeprowadzonego badania stanowi analiza aktualnych w momencie rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013 dokumentów strategicznych i realizacyjnych na poziomie regionalnym pod kątem celów skierowanych do miast. Lata 2007-2013 były okresem intensywnych zmian w zakresie miejsca miast w polityce regionalnej oraz rozwoju polityki miejskiej. W kolejnym kroku procesu badawczego skoncentrowano się na ukazaniu głównych tendencji tych zmian. Ten etap obejmował analizę dokumentów, które pojawiły się w trakcie trwania okresu programowania 2007-2013. Analiza zmian w zakresie miejsca miast w polityce regionalnej została przeprowadzona na trzech poziomach: wspólnotowym, krajowym oraz regionalnym. W przypadku dwóch pierwszych poziomów, skoncentrowano się na określeniu kierunku zmian w polityce miejskiej, a także polityce regionalnej.

---

<sup>139</sup> Dokumentami, na których oparte zostało badanie są strategie rozwoju regionalnego aktualne na moment rozpoczęcia okresu programowania 2007-2013, czyli na 1 stycznia 2007 r. oraz regionalne programy operacyjne 2007-2013 dla wszystkich polskich województw.

<sup>140</sup> W przypadku województw o dwóch miastach wojewódzkich (lubuskie i kujawsko-pomorskie), do badania wybrano miasto będące siedzibą przedstawicieli wojewódzkich władz samorządowych (marszałków i ich gabinetów). Są to Zielona Góra w przypadku woj. lubuskiego oraz Toruń w przypadku woj. kujawsko-pomorskiego.

Analiza zmian na poziomie regionalnym obejmowała zaktualizowane w tym okresie strategie rozwoju regionalnego pod kątem działań skierowanych do obszarów miejskich. Wszystkie województwa przeprowadziły aktualizację strategii rozwoju regionalnego podczas okresu programowania 2007-2013. W analizie zaktualizowanych strategii rozwoju regionalnego ograniczono się do określenia poziomu w strukturze celów, na którym został uwzględniony wprost cel skierowany do miast. W tej części pracy analizą nie zostały objęte regionalne programy operacyjne na lata 2014-2020, gdyż były one dopiero na etapie powstawania.

W celu bardziej kompleksowego ujęcia tematu analiza dokumentów została uzupełniona o badanie empiryczne. Obejmowało ono ankiety skierowane do jednostek odpowiedzialnych za opracowanie strategii rozwoju w każdym z województw. Badanie pozwoliło na uzupełnienie analizy dokumentów o czynnik społeczny, w tym wpływ relacji interpersonalnych między osobami pracującymi w departamentach lub jednostkach zajmujących się opracowaniem strategii rozwoju regionalnego a osobami pracującymi w departamentach lub jednostkach zajmujących się opracowaniem strategii rozwoju miasta na kreowanie polityki rozwoju regionalnego. Ponadto kwestionariusz ankietowy zawierał pytania ukierunkowane na ustalenie, jaki jest stopień świadomości osób odpowiedzialnych za tworzenie strategii rozwoju regionalnego na temat polityki miejskiej.

Uzupełnieniem badania ankietowego były indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone w trzech województwach: lubelskim, dolnośląskim oraz pomorskim. Kryterium wyboru województw był poziom rozwoju regionu mierzony PKB na jednego mieszkańca. Wybrano po jednym województwie z każdej z grup:

1. Województwa słabo rozwinięte – PKB poniżej 75%: lubelskie (PKB na jednego mieszkańca 69,7% średniej dla kraju w 2011 r.).
2. Województwa o średnim poziomie rozwoju – przedział 95-105% średniego PKB na mieszkańca w Polsce: pomorskie (PKB na jednego mieszkańca 95,9% średniej dla kraju w 2011 r.).
3. Województwa o wysokim poziomie rozwoju – PKB powyżej 110% średnio PKB na mieszkańca w Polsce: dolnośląskie (PKB na jednego mieszkańca 114% średniej dla kraju w 2011 r.).

Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami urzędów marszałkowskich (lub jednostek podległych tym urządzeniom) odpowiedzialnych za opracowanie strategii rozwoju regionalnego oraz z przedstawicielami urzędów miast wojewódzkich, odpowiedzialnymi za opracowanie strategii rozwoju miasta. Wywiady zostały skoncentrowane na określeniu zakresu (ewentualnej) współpracy między jednostkami (osobami) odpowiedzialnymi za tworzenie strategii rozwoju i RPO a władzami miast oraz na pokazaniu preferencji dla form przyszłej współpracy między tymi jednostkami.

## Załącznik 2

# Lista potrzeb informacyjnych wraz z pytaniami dodatkowymi do wywiadów

---

### POTRZEBY INFORMACYJNE:

#### 1. ROLA MIAST W ROZWOJU REGIONU

Pytania dodatkowe:

- Jaką rolę w rozwoju województwa odgrywają miasta znajdujące się na terenie województwa?
- Jak zmieniała się rola miast? Albo samo postrzeganie roli miast (istotne/nie istotne dla regionu)?
- Relacja między miastem głównym a pozostałymi ośrodkami?

#### 2. WSPÓŁPRACA i RELACJE między władzami regionu a władzami miast – STAN OBECNY

Pytania dodatkowe:

- Czy obecnie występują jakieś formy współpracy między władzami regionu a władzami ośrodków miejskich znajdującymi się na terenie województwa?
- Na czym polega współpraca? Jakiej przybiera formy (formalne/ nieformalne kontakty)?
- Na jakim poziomie się odbywa?
- Zależności między podstawowymi dokumentami strategicznymi: strategiami rozwoju miast i regionów. Jakich priorytetów trafiły do strategii rozwoju województwa? Czy były one wynikiem konsultacji czy inicjatywy własnej? Czy strategie miast były włączone ekstremalnie (na szczycie, końcu) do strategii województwa?

#### 3. WSPÓŁPRACA i RELACJE między władzami regionu i władzami miast – STAN POŻĄDANY

Pytania dodatkowe:

- Jak wyobraża Pan/Pani sobie współpracę między władzami regionu a władzami ośrodków miejskich znajdującymi się na terenie województwa?
- Jak ocenia Pan/Pani rozwiązania proponowane przez władze centralne w zakresie polityki miejskiej? (Zapisy dotyczące miast i polityki miejskiej w KSRR/ Projekt założeń polityki miejskiej)
- Czy powstające obecnie na poziomie krajowym wytyczne dla polityki miejskiej dają odpowiednie rozwiązania dla funkcjonowania w praktyce zarządzania rozwojem regionalnym?
- Jakich rozwiązań (formalne: instytucjonalne/prawne oraz nieformalne) zaproponowałby Pan/Pani dla współpracy między władzami regionu a władzami miast w zakresie polityki miejskiej?
- Jakich czynników wskazałby Pan/Pani jako istotnych dla dobrej współpracy?

## Załącznik 3

### Kwestionariusz ankiety

---

---

#### POLITYKA MIEJSKA W STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO OBOWIĄZUJĄCEJ WRAZ Z ROZPOCZĘCIEM OKRESU PROGRAMOWANIA 2007-2013 czyli jak było?

---

1. Jednostką odpowiedzialną za opracowanie strategii rozwoju województwa jest:  
.....
2. Strategia rozwoju województwa została uchwalona przez sejmik w roku  
.....
3. Czy w celach i działaniach strategii rozwoju województwa zostały uwzględnione działania odnoszące się do rozwoju miast (zarówno miasta wojewódzkiego jak i pozostałych miast znajdujących się na obszarze województwa)?  
 tak  nie
4. W jakim stopniu w Pana/Pani opinii działania odnoszące się do rozwoju miast zostały uwzględniona w strategii rozwoju województwa?
  - a. Uważam, że problematyka rozwoju miast została uwzględniona w strategii w wyczerpującym stopniu (Proszę przejść do pytania 5, a następnie do pytania 8)
  - b. Uważam, że problematyka rozwoju miast została uwzględniona w strategii tylko częściowo (Proszę przejść do pytania 6, a następnie do pytania 8)
  - c. Nie została uwzględniona (Proszę przejść do pytania 7)
5. Proszę wymienić działania dotyczące rozwoju miast uwzględnione w strategii rozwoju województwa?  
.....
6. Jeżeli problematyka rozwoju miast została uwzględniona w strategii rozwoju województwa tylko częściowo proszę wymienić jakie obszary zostały uwzględnione a jakich obszarów brakowało/ jakie obszary zostały pominięte?.....
7. Dlaczego problematyka rozwoju miast nie została uwzględniona w strategii rozwoju województwa?  
.....
8. Czy w procesie konsultacji społecznych wśród partnerów społecznych, którzy wzięli udział w dyskusji, znaleźli się przedstawiciele miast?  
 tak  nie (przejdź do pytania 10)



9. Jak przebiegał proces konsultacji z władzami miast w zakresie projektu strategii, w szczególności w zakresie celów odnoszących się do miast?
- Władze miast złożyły wnioski (zgodnie z procedurą określoną w ustawie)
  - Konsultacje przybrały formę dobrowolnych kontaktów  
Między jakimi instytucjami (jednostkami/osobami) miały miejsce?  
.....  
Inne (proszę wpisać jakie?)  
.....

---

POLITYKA MIEJSKA w STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO W ROKU 2012  
czyli co się zmieniło? jak jest? I jak powinno być?

---

10. Czy w ostatnich latach wśród osób odpowiedzialnych za opracowanie strategii rozwoju województwa wzrosła świadomość spójności celów strategii rozwoju regionalnego z celami strategii rozwoju miast (na skutek wzrostu roli miast w polityce regionalnej UE oraz krajowej polityce regionalnej)?
- Nie, nie wiem nic o zmianach  
 Nie, chociaż słyszałem(-am) o zmianach  
 Tak
11. Czy podczas aktualizacji strategii rozwoju województwa z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych (rozpoczętej w 2011 roku) dokonano (zamierza się dokonać) uzupełnienia celów strategii rozwoju województwa w obszarze odnoszącym się do miast?
- tak  nie
12. Czy obecnie władze miejskie prezentują większe zainteresowanie strategią rozwoju województwa w kwestiach odnoszących się do miast niż miało to miejsce w momencie powstawania strategii obowiązującej wraz z rozpoczęciem okresu programowania 2007-2013?
- tak  nie  
 Jeżeli tak to, zdaniem Pani/a jakie mogą być tego przyczyny?  
 .....
13. Czy zmienił się zakres współpracy między władzami regionu a władzami miast w zakresie celów i działań strategii rozwoju województwa odnoszących się do miast?
- tak  
 Proszę opisać co się zmieniło?  
 .....
- nie  
 Dlaczego?  
 .....

14. Poniżej wymieniono cele ukierunkowane na przestrzenne (terytorialne) wspieranie poszczególnych obszarów z zakresu rozwoju regionalnego. Proszę zaznaczyć, oznaczając w kółko odpowiednią cyfrę (5-najbardziej istotne, 1 – najmniej istotne dla rozwoju regionu), które uważają Państwo za najważniejsze z punktu widzenia rozwoju województwa:

Zrównoważony rozwój województwa	5	4	3	2	1
Stymulowanie rozwoju ośrodków centralnych (największych miast)	5	4	3	2	1
Wspieranie rozwoju peryferii	5	4	3	2	1
Wspieranie rozwoju wszystkich miast	5	4	3	2	1
Wspieranie rozwoju terenów wiejskich	5	4	3	2	1

Inne, proszę wymienić jakie?

.....

15. Jakie instrumenty prowadzenia polityki miejskiej przez Samorząd Województwa są Pana/ Pani zdaniem najbardziej odpowiednie? Proszę zaznaczyć, oznaczając w kółko odpowiednią cyfrę (5- najbardziej odpowiednie, 1-najmniej odpowiednie):

Instrumenty prawne (zapisy w ustawach)	5	4	3	2	1
Zachęty finansowe (ulgi, dotacje)	5	4	3	2	1
Wydzielenie komponentu polityki miejskiej w strategiach i programach regionalnych, wraz z wyodrębnionym budżetem	5	4	3	2	1

Inne, proszę wymienić jakie?

.....

16. Poniżej wymieniono potencjalne czynniki wpływające na współpracę między Samorządem Województwa a Urzędami Miast w zakresie polityki miejskiej. Proszę zaznaczyć, oznaczając w kółko odpowiednią cyfrę (5-najbardziej zachęcające, 1 – najmniej zachęcające), które wskazałyby Państwo jako zachęcające do współpracy:

Wprowadzenie obligatoryjnego obowiązku współpracy (przepisy prawne)	5	4	3	2	1
Regulacje w przepisach (bez wynikającego z nich obowiązku współpracy)	5	4	3	2	1
Zapisy w dokumentach strategicznych na poziomie państwa	5	4	3	2	1
Zapisy w regionalnych dokumentach strategicznych	5	4	3	2	1
Lokalni liderzy ukierunkowani na partnerską współpracę	5	4	3	2	1

Inne, proszę wymienić jakie?

.....

17. Poniżej wymieniono możliwe rozwiązania koordynacji w zakresie polityki miejskiej między Samorządem Województwa a Urzędami Miast. Proszę zaznaczyć, oznaczając w kółko odpowiednią cyfrę (5-najbardziej odpowiednie, 1 – najmniej odpowiednie), które wskazały Pan(i) jako najbardziej odpowiednie:

Dobrowolna (np. porozumienie partnerskie)	5	4	3	2	1
Obowiązek prowadzenia współpracy według rozwiązań narzuconych przez administrację centralną (MRR)	5	4	3	2	1
Obowiązek prowadzenia współpracy, bez określenia jej formy	5	4	3	2	1
Utworzenie w Urzędzie Marszałkowskim dodatkowych jednostek odpowiedzialnych za koordynację polityki miejskiej i polityki regionalnej	5	4	3	2	1

18. Jaka powinna być Pana/Pani zdaniem rola samorządu wojewódzkiego w prowadzeniu polityki miejskiej?

.....

19. Informacje dodatkowe, uwagi, opinie (np.: Jak wyobraża sobie Pan/Pani współpracę w zakresie polityki miejskiej między władzami miast a władzami regionu?; Czy może Pan/Pani podać jakieś dobre praktyki z zakresu dotychczasowej współpracy na terenie województwa? I inne?)

.....

## Informacja o Autorce

---

**Izabela Siekierska-Rosiak** jest absolwentką Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego (2008) oraz Doktorem Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej (2015). Pracuje w Zespole Rozwoju Regionalnego w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie, gdzie zajmuje się opracowywaniem, realizacją oraz monitoringiem strategii rozwoju regionalnego, przygotowaniem opinii, stanowisk w sprawie polskich i unijnych dokumentów z zakresu polityki spójności oraz współpracą z innymi województwami w zakresie polityki regionalnej i polityki miejskiej. Autorka publikacji naukowych z zakresu rozwoju regionalnego i rozwoju miast.

### Zasady recenzowania w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki, w której afiliowani są autorzy publikacji.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej, innej niż narodowość autora pracy.
3. W procesie recenzowania stosowane jest rozwiązanie, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*).
4. Wyznaczając recenzentów redakcja wydawnictw KPZK PAN zachowuje ponadto zasadę zapobiegania konfliktom interesów między recenzentem a autorem; za konflikt interesów między autorem a recenzentem uznaje się:
  - a) bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt personalny),
  - b) relacje podległości zawodowej,
  - c) nawiązanie bezpośredniej współpracy naukowej w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzje mają formę pisemną i kończą się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia, lub warunkowego dopuszczenia tekstu do publikacji po jego poprawieniu przez autora według uwag zawartych w recenzji. W takiej sytuacji, recenzent może zastrzec sobie prawo do ponownego zrecenzowania pracy, po dokonaniu przez autora poprawek wskazanych w pierwszej recenzji. Do publikacji dopuszczane będą prace posiadające dwie pozytywne recenzje (zawierające wniosek o dopuszczenie do publikacji).
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji oraz formularz recenzji, który stanowi załącznik do niniejszego dokumentu, są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej wydawnictw KPZK PAN (zasady recenzowania publikacji podawane są również w każdym numerze czasopisma).
7. W przypadku wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) mających charakter monografii naukowej nazwiska recenzentów są ujawniane.
8. W przypadku wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) mających charakter wydawnictw zbiorowych (zbiór artykułów poświęconych zagadnieniu określonymu w tytule tomu), nazwiska recenzentów poszczególnych artykułów nie są ujawniane. Raz w roku w ostatnim tomie każdego z wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) podaje się do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących z redakcją w danym roku. Lista stałych recenzentów zamieszczona zostaje również na stronach internetowych KPZK PAN.

## Zasady przygotowania publikacji w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

### Dotyczy redaktorów tomów:

Materiały przeznaczone do Biuletynu KPZK PAN, Studiów KPZK PAN i serii anglojęzycznej Studia Regionalia KPZK PAN powinny być kompletne, obejmować stronę tytułową, spis treści wskazujący kolejność artykułów, przedmowę oraz wszystkie artykuły wraz z abstraktami w jęz. angielskim, tabelami i rycinami.

### Dotyczy autorów artykułów:

#### I. Wytyczne i uwagi edytorskie

1. Struktura artykułu naukowego składanego do publikacji w wydawnictwach KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) powinna przedstawiać się w sposób następujący:
  - tytuł – maksymalnie 2-3 linijki maszynopisu;
  - abstrakt w języku angielskim – nie więcej niż pół strony maszynopisu standardowego (ok. 100 słów), powinien zawierać: sformułowanie celu pracy/badań, identyfikację obiektu badań, przedmiotu rozważań, istotę stosowanej metody, najważniejsze wyniki i wnioski; abstrakt powinien zawierać słowa kluczowe (5-10 słów);
  - wstęp – zawierający np. identyfikację problemu badawczego, pytania badawcze, hipotezy, cele pracy, opis wykorzystanych materiałów, zastosowanych metod badawczych itp.;
  - zasadnicza część pracy (rozwińcie) – zawierająca: wyniki badań, studiów, analiz, wnioski, dyskusję, polemikę z innymi pracami, rekomendacje zaadresowane przedmiotowo, podmiotowo itp.;
  - zakończenie – będące rodzajem podsumowania przeprowadzonych rozważań, zawierające np. zestawienie najistotniejszych wniosków, rekomendacji itp.;
  - podziękowania – opcjonalnie oraz ewentualna informacja o źródłach finansowania publikacji i wkładzie innych podmiotów w opracowanie publikacji (zgodnie z wymogami jakościowymi i standardami etycznymi opisanymi niżej);
  - spis literatury (bibliografii) – tylko pozycji cytowanych/przywoływanych w tekście artykułu;
  - afiliacja autora/współautorów (informacja o autorze/autorach powinna zawierać następujące dane: stopień naukowy, nazwa uczelni, wydziału, instytutu, katedry, adres uczelni, e-mail, telefon kontaktowy);
  - załączniki/dodatki/suplementy – opcjonalnie (będą publikowane tylko w szczególnie uzasadnionych sytuacjach po uzgodnieniu z Redakcją wydawnictw KPZK PAN);
  - indeksy – opcjonalnie (głównie do wydawnictw w formie monografii naukowej).
2. Prace powinny mieć objętość ok. 1 ark. wydawniczego (1 ark. = 40 000 znaków); prace o większej objętości powinny być uzgadniane i zaakceptowane przez Redakcję wydawnictw KPZK PAN.
3. Strona tekstu w dostarczonej pracy powinna być zgodna z maszynopisem standardowym – liczyć ok. 1800 znaków – tzn. 30 wierszy po 60 znaków (spacje to też znaki). Strony powinny być ponumerowane.
4. Prace powinny być dostarczone na nośniku typu CD-R lub przesłane drogą elektroniczną w programie uzgodnionym z Redakcją (np. MS Word, Word Perfect). W przypadku stosowania nietypowego edytora tekstu należy przygotować plik w formacie RTF lub ASCII.

5. Uwagi dotyczące przygotowania map, rycin i zdjęć:
  - a) Jakość ilustracji powinna pozwalać na ich bezpośrednią reprodukcję. Ilustracje w formie map bitowych muszą mieć rozdzielczość wynoszącą co najmniej 300 dpi i być zapisane w typowym formacie graficznym. Materiał ilustracyjny powinien być dostarczony na foliach, kalkach lub dobrej jakości odbitkach, nie wymagających przerysowania, nadających się do skanowania lub też na nośniku w plikach.
  - b) Najlepszą formą są ryciny zapisane wektorowo w programie Corel Draw, Adobe Illustrator, MS Word, MS Excel lub podobnych, dających się odczytać w wymienionych programach. Ryciny wektorowe pozwalają na zmianę czcionki i jej wielkość na przyjętą w publikacjach KPZK PAN, ewentualnie zmianę kolorów na szrafy (w druku czarnobiałym).
  - c) Ryciny bitmapowe (fotografie, mapy, reprodukcje, skany, ryciny postscriptowe) powinny być przygotowane w rozdzielczości co najmniej 300 dpi i podstawie 130 mm dających się odczytać w programie Adobe Photoshop lub Adobe Acrobat (np.: .tif, .jpg, .eps, .pdf).
  - d) **Materiał ilustracyjny ściągnięty z Internetu nie nadaje się do druku, ze względu na małą rozdzielczość.**
6. Notki (odsylacze, przypisy) w tekście powinny mieć jednolitą numerację.
7. Przypisy dolne służą wyłącznie do komentowania pewnych wątków pobocznych zaanonsowanych w tekście głównym pracy – tzn. odnoszą się do pewnego fragmentu tekstu głównego, zawierającego objaśnienia do tego fragmentu, np. informacje o innych pracach, komentarze, dygresje, polemiki. Nie mogą natomiast służyć jako odnośniki do literatury (tzn. zamiast odnośników w nawiasach w tekście głównym pracy).
8. Cytaty zawarte w pracy muszą być wyraźnie oznaczone w tekście – „wzięte w cudzysłów”. Cytaty muszą być udokumentowane: należy wskazać, skąd pochodzą.
9. Powiązania cytatu z opisem bibliograficznym cytowanego dzieła/dokumentu, zawartym w spisie literatury na końcu pracy, dokonuje się przez wstawienie w odpowiednim miejscu tekstu odnośnika do literatury, w nawiasie, w którym podaje się: nazwisko autora cytowanej pracy, rok wydania cytowanej pracy, stronę lub zakres stron, z których cytat zaczerpnięto. Przykład:  
[Tyrała 2001, s. 10] lub [*Strategia...* 2000, s. 10].  
Jeżeli nazwisko autora pojawia się jako naturalny element tekstu, w nawiasie podaje się tylko rok wydania cytowanej pracy – np.:  
Według Tyrały [2001, s. 10] lub Zgodnie z zapisami *Strategii...* [2000, s. 10].  
Cytując dwie prace tego samego autora wydane w tym samym roku, dla uniknięcia nieporozumień, przy roku wydania dodaje się małe literki „a”, „b”, „c” itd., np.:  
[Tyrała 2001a, s. 10], a w innym miejscu tekstu [Tyrała 2001b, s. 33].  
Pełen opis bibliograficzny cytowanej pozycji zamieszczany jest w spisie literatury przedmiotu na końcu pracy.
- Uwaga:** W wydawnictwach KPZK PAN nie stosuje się powoływania literatury w tekście przez zastosowanie odnośników numerycznych w nawiasach kwadratowych [#] lub w postaci indeksu górnego # lub [#], odsyłającego do przypisu dolnego lub przypisów końcowych, gdzie umieszczane byłyby wówczas opisy bibliograficzne cytowanych prac.
10. Spis literatury przedmiotu (spis bibliografii) powinien być umieszczony na końcu pracy i obejmować tylko pozycje, na które powołuje się autor publikacji w tekście, w wykazie ułożonym alfabetycznie. Poszczególne opisy bibliograficzne powoływanych prac (książek, artykułów, rozdziałów w monografiach, dokumentów itp.) powinny zawierać kolejno: nazwisko i pierwszą literę imienia autora, rok wydania, tytuł pracy napisany kursywą, nazwę wydawcy, miejsce wydania. Przykład:

**Artykuł:** Besala J., 2002, *Żywioły sterują historią*. „Focus” nr 4(79).

**Książka:** Tyrła P., 2001, *Zarządzanie kryzysowe*. Wyd. PWE, Toruń.

**Rozdział w książce:**

Berliński T., 2000, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, P. Tyrła (red.). Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

**Dokument:**

*Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, 2000, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

11. Teksty powinny być przygotowane tak starannie, aby mogły być drukowane bez zmian, z wyjątkiem rutynowych poprawek edytorskich.

## II. Wymogi jakościowe i standardy etyczne

W trosce o dochowanie najwyższych standardów redakcyjnych oraz w celu zapobieżenia nierzetelności w publikacjach naukowych określanych jako tzw. *ghostwriting*<sup>1</sup> i *guest authorship*<sup>2</sup> redakcja wydawnictw naukowych KPZK PAN wymaga od autorów ujawniania informacji o podmiotach przyczyniających się do powstania publikacji (wkład merytoryczny, rzeczowy, finansowy *etc.*). W tym celu zobowiązuje się autorów do zachowania następujących standardów podczas przygotowywania tekstów składanych do publikacji w Biuletynie KPZK PAN, Studiach KPZK PAN, oraz serii Studia Regionalia KPZK PAN:

1. W przypadku publikacji naukowych, które nie zostały wykonane samodzielnie, tzn. opracowano je we współautorstwie, lub z wykorzystaniem pomocy wyspecjalizowanego podmiotu (osoby fizycznej lub prawnej), w końcowej części pracy (w punktach: „podziękowania”, „afiliacje autorów”) należy zawrzeć notę, w której ujawniany jest wkład poszczególnych autorów (współautorów) w powstanie publikacji (artykułu, monografii). Oznacza to konieczność podania ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji kto jest autorem koncepcji, założeń, zastosowanych metod, protokołu itp., wykorzystywanych w toku pracy badawczej – przygotowywania publikacji; główną odpowiedzialność ponosi autor zgłaszający manuskrypt.
2. Autor/współautorzy podają ponadto informację o ewentualnych źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów w opracowanie publikacji (*financial disclosure*).

**Redakcja wydawnictw naukowych KPZK PAN informuje, że wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce, w tym wykryte przypadki *ghostwriting*, *guest authorship* będą dokumentowane i oficjalnie demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).**

Redaktor Naczelny  
Redakcji Wydawnictw KPZK PAN

*Prof. dr hab. Tadeusz Markowski*

<sup>1</sup> Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

<sup>2</sup> Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a mimo to jest wykazywany jako autor/współautor publikacji.



### Szanowni Państwo,

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN uprzejmie informuje o możliwości zakupu i zaprenumerowania prac Komitetu, wydawanych w trzech seriach: Biuletyn KPZK PAN, Studia KPZK PAN i Studia Regionalia w języku angielskim. Wydawnictwa nasze można zamówić w dowolnym czasie, zamówienie może obejmować zarówno wszystkie pozycje, jak i pojedyncze zeszyty Biuletynów i tomy Studiów.

Ze względu na ograniczone nakłady jedynie złożenie imiennego zamówienia w Redakcji KPZK PAN zapewni Państwu zakupienie naszych wydawnictw. Wielkość nakładu zależy od liczby zgłoszonych zamówień.

Pozycje wydawnicze KPZK PAN można kupić lub zamówić w Redakcji KPZK PAN oraz w Warszawskiej Drukarni Naukowej PAN.

Uprzejmie informujemy, że w 2014 r. wydaliśmy następujące pozycje:

#### Biuletyn KPZK PAN:

- z. 256 Uwarunkowania rozwoju turystyki. Wybrane problemy. W. Kamińska red.
- z. 257/258 Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce. J. Martyniuk-Pęczek i M. Nowak red.
- z. 259 Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych. P. Lorens i S. Ledwoń red.

#### Studia KPZK PAN:

- t. CLXI Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki. T. Kudłacz i P. Lityński red.
- t. CLXII Turystyka wiejska i agroturystyka – nowe paradygmaty dla XXI w. W. Kamińska, M. Wilk-Grzywna red.
- t. CLXIII Innowacyjność w turystyce wiejskiej a nowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich. W. Kamińska red.
- t. CLXIV Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów. A. Klasik, F. Kuźnik red.
- t. CLXV Procesy gentryfikacji w obszarach śródmiejskich wielkich miast na przykładzie Warszawy, Łodzi i Gdańska. J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz red.
- t. CLXVI Uwarunkowania rozwoju turystyki aktywnej na obszarach wiejskich. W. Kamińska red.

#### Studia Regionalia KPZK PAN:

- vol. 41/42 Modern Challenges of Regional Research – European, National, Regional and Local Perspective. Eds. P. Churski, K. Kopczevska
- vol. 43/44 Integrated Development and Spatial Management of Urban Areas. Polish Experience. A. Klasik, T. Kudłacz Eds.

**W 2016 r. przewidujemy wydanie następujących pozycji:** Obszary wiejskie – wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość. K. Heffner i B. Klemens red.; Izabela Siekierska-Rosiak: Miasta w polityce regionalnej Polski w latach 2007-2013; Powrót do centrum miasta - wyzwanie dla Krajowej Polityki Miejskiej. T. Markowski red.; Specjalizacja regionalna – współczesne podejścia. A. Klasik red.; Gospodarka przestrzenna miast i regionów. Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych, T. Kudłacz red.; Klastry turystyczne. W. Kamińska red.; Gospodarka przestrzenna – potrzeby praktyki i nowoczesne formy kształcenia - T. Kudłacz red.; Obszary metropolitalne w Polsce – delimitacja, planowanie i rozwój. T. Kaczmarek, P. Lorens red.; The Socio-Spatial Dimension of the Quality of Life in the City. M. Mularska-Kucharek, K. Brzeziński Eds.

## **Lista recenzentów wydawnictw KPZK PAN**

Bożena Degórska, Bolesław Domański, Ryszard Domański, Marek Dutkowski,  
Wojciech Dziemianowicz, Wanda Gaczek, Krystian Heffner, Andrzej Hopfer,  
Ryszard Janikowski, Michał Jasiulewicz, Wioletta Kamińska, Mariusz Kistowski,  
Piotr Korcelli, Stanisław Korenik, Marek Kozak, Tadeusz Kudłacz, Florian Kuźnik,  
Krzysztof Malik, Andrzej Miszczuk, Bogdan Ney, Ewa Pancer-Cybulska, Feliks Pankau,  
Dominika Rogalińska, Janusz Słodczyk, Grzegorz Ślusarz, Zbigniew Ziolo, Piotr Żuber,  
Maciej Żurkowski

Wydanie I. Nakład 200 egz.  
Ark. wyd. 15  
Druk ukończono we wrześniu 2016 r.  
Skład i druk: Millroy s.j.