

Daniel Wacinkiewicz

Rola miast wojewódzkich jako głównych ośrodków wzrostu społeczno-gospodarczego w kontekście polityki rozwoju regionalnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 99, 221-232

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DANIEL WACINKIEWICZ
Wydział Prawa i Administracji US

ROLA MIAST WOJEWÓDZKICH JAKO GŁÓWNYCH OŚRODKÓW WZROSTU SPOŁECZNO- -GOSPODARCZEGO W KONTEKŚCIE POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO

Polityka rozwoju¹, pojmowana jako zespół systemowych działań zmierzających do realizacji określonego celu (lub wiązki celów), jawi się jako zagadnienie o szczególnej złożoności. Złożoność ta dotyczy nie tylko koncepcyjnego zaprojektowania modelu polityki rozwoju, procesu jej kreacji i formułowania,

¹ Problematyka polityki rozwoju regionalnego doczekała się już znaczącej ilości opracowań. Wśród monografii uwagę należy zwrócić m.in. na: M. Kogut-Jaworska, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011; K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010; *Problemy rozwoju regionalnego*, red. R. Broł, Wrocław 2010; S. Jachowicz, *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Suwałki 2005; *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001. Patrz także: M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 3–21; B. Cupiał, *Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2, s. 231–244; E. Dynia, *Polityka regionalna UE i instrumenty wspierania rozwoju regionalnego (państw członkowskich)*, „Studia Prawnicze KUL (Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego)” 2007, nr 1, s. 79–97; E. Latoşek, *Finansowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i skutki włączenia Polski do polityki regionalnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 4, s. 65–83; J. Purchla, *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 11, s. 3–19; T.G. Grosse, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: jakie zasady i cele polityki regionalnej państwa?* „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1/2, s. 5–25; K. Bandarzewski, *Oddziaływanie zasad rozwoju zrównoważonego na instrumenty rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Problemy Ekologii” 2009, nr 3, s. 127–135; E. Domańska, *Zasady i cele polityki rozwoju regionalnego*, „Kontrola Państwowa” 2001, nr 1, s. 70–80; A. Mierosławska, *Wspieranie rozwoju regionalnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 3–15; J. Płoskonka, *Stan realizacji polityki rozwoju regionalnego*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 2, s. 72–102.

ale także – a może przede wszystkim – realizacji. O takim stanie rzeczy decyduje cały szereg uwarunkowań, o różnym pochodzeniu i znaczeniu (uwarunkowania prawne, ekonomiczne, polityczne czy organizacyjne). W swej istocie polityka rozwoju obejmuje różnorodne „węzłowe obszary tematyczne” (w wymiarze sektorowym i terytorialnym), przynależne różnym podmiotom (rządowym, samorządowym) i wymagające zastosowania różnorodnego instrumentarium działań. Pomimo wszystkich tych uwarunkowań, posiadanie nowoczesnej polityki rozwoju – o uporządkowanej strukturze, opartej o kooperację różnych partnerów i zmierzającej do efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów – jest dziś bezwzględną koniecznością. Co więcej, właściwie prowadzona polityka rozwoju nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w kontekście uczestnictwa w Unii Europejskiej, do rangi elementu kluczowego urasta zaś posiadanie sprawnego systemu zarządzania rozwojem.

W niniejszym opracowaniu w sposób syntetyczny nakreślona zostanie charakterystyka prawnych podstaw prowadzenia polityki rozwoju, by na ich tle ukazać rolę i znaczenie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego w systemie zarządzania rozwojem Polski. To w jej ramach właśnie zawarte zostały odniesienia wskazujące na szczególne znaczenie, jakie do realizacji polityki rozwoju posiadać mają miasta wojewódzkie jako tzw. główne ośrodki wzrostu społeczno-gospodarczego.

1. Prawne ramy prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego

Unormowania o zasadniczym charakterze, odnoszące się do problematyki prowadzenia polityki rozwoju, zawarte zostały w ustawie z 6 grudnia 2006 roku (u.z.p.p.r.)². Nie jest to jednak bezprecedensowa regulacja prawna, która „przeciera drogę” instrumentom prawnym służącym realizacji polityki rozwoju. W polskim porządku prawnym, analizując jedynie okres od roku 2000, wymienić należy jeszcze dwie inne ustawy odnoszące się do wymienionej problematyki. Pierwszą z nich była Ustawa z 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (u.z.w.r.r.)³, drugą zaś – Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju (u.n.p.r.)⁴. Obie te ustawy nie odegrały jednak roli, jaką przypisuje się do spełnienia ustawie z 6 grudnia 2006. U.z.w.r.r., co

² Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 ze zm. – dalej jako u.z.p.p.r.

³ Dz.U. nr 48, poz. 550 ze zm.

⁴ Dz.U. nr 116, poz. 1206 ze zm.

jednoznacznie określał jej tytuł, normowała jedynie jeden z elementów polityki rozwoju, jakim jest rozwój regionalny. Z kolei u.n.p.r. wprowadzała system, który „nie okazał się wystarczająco elastyczny i nie zapewnił skutecznego wdrażania funduszy strukturalnych”⁵. Było to notabene powodem ograniczenia zastosowania tej ustawy do pierwszego, poakcesyjnego okresu programowania 2004–2006 i zarazem asumptem do podjęcia działań legislacyjnych związanych z przygotowaniem nowej (w domyśle: lepszej) regulacji prawnej. Na tle wymienionych dwóch, nieobowiązujących już aktów prawnych, u.z.p.p.r. to niewątpliwie pierwsza w polskim systemie prawnym po roku 2000 ustawa, która ma na celu usystematyzowanie i skoordynowanie poszczególnych elementów polityki rozwoju. Można powiedzieć, że założony przez ustawodawcę cel jest nawet daleko głębszy. Otóż, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu, „ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju będzie (...) pierwszą regulacją prawną, kompleksowo ujmującą zagadnienie sposobu prowadzenia polityki rozwoju, dotyczącą wszystkich podmiotów realizujących tę politykę i wszystkich źródeł jej finansowania (...)”. Co prawda, tak daleko idące usystematyzowanie sposobu prowadzenia polityki rozwoju nie zrealizowało się, to jednak walor porządkujący wymienionej ustawy jest niewątpliwym. W uzasadnieniu do ustawy wskazuje się ponadto, że w Polsce polityka rozwoju nie była dotąd prowadzona w sposób wystarczająco skoordynowany, zaś jej cele nadrzędne nigdy nie zostały explicite zdefiniowane. W rezultacie „różne instytucje publiczne, odpowiedzialne za poszczególne sfery działań rozwojowych, wydatkują środki publiczne w sposób niespójny, a w najbardziej drastycznych przypadkach podejmują działania wzajemnie sprzeczne. (...) U źródła tych problemów leży brak mechanizmów, które wymuszałyby określenie jednolitej, długoterminowej strategii rozwoju i podporządkowanie cząstkowych działań, podejmowanych przez poszczególne instytucje publiczne, realizacji takiej spójnej strategii”⁶.

Powyższe założenia doprowadziły do określenia w treści u.z.p.p.r. zasad i mechanizmów koordynujących sposób realizacji polityki rozwoju, podmiotów ją prowadzących oraz trybu współpracy między nimi – a także do zdefiniowania samej polityki rozwoju. Zgodnie z definicją legalną jest nią zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz two-

⁵ Uzasadnienie do u.z.p.p.r.

⁶ *Ibidem*.

zenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej⁷. Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju za pomocą programów służących osiągnięciu wymienionych powyżej celów i z wykorzystaniem środków publicznych⁸.

2. Klasyfikacja strategii rozwoju

Zgodnie z regulacją u.z.p.p.r. strategię rozwoju podzielono na trzy kategorie (rodzaje): po pierwsze, długookresowa strategia rozwoju kraju, po drugie – strategia średniookresowa i, po trzeciej, grupa „innych strategii rozwoju”. Abstrahując od szerszej charakterystyki w przypadku dwóch pierwszych kategorii, zwrócić należy jedynie uwagę na kwestie zasadnicze. Otóż, tym co wyróżnia długookresową strategię rozwoju kraju, jest określenie w jego treści głównych trendów, wyzwań i scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunków przestrzennego zagospodarowania kraju (z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju). Strategia długookresowa obejmuje okres co najmniej 15 lat⁹. Z kolei średniookresowa strategia rozwoju kraju to dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres od 4 do 10 lat, realizowany przez strategię rozwoju oraz za pomocą programów (z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej).¹⁰ Co istotne, z systemowego punktu widzenia średniookresowa strategia rozwoju kraju uwzględnia ustalenia zawarte w strategii długookresowej. Należy również dodać, że oba dokumenty określić można jako horyzontalne i kompleksowe.

Na szczególną uwagę, ze względu na cel niniejszego artykułu i przyjęte założenia, zasługują tzw. inne strategii rozwoju¹¹. Tym pojęciem ustawodawca określa dokumenty wskazujące podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju

⁷ Art. 2 u.z.p.p.r.

⁸ Art. 4 ust. 1 u.z.p.p.r. Należy dodać, że zgodnie z brzmieniem ust. 3 tego artykułu polityka rozwoju może być prowadzona również na podstawie instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach.

⁹ Uszczegółowienie zawartości długookresowej strategii kraju ujęte zostało w art. 10 u.z.p.p.r., zaś kwestie związane z jej projektowaniem, przyjmowaniem, aktualizowaniem określają art. 11 i 12 u.z.p.p.r.

¹⁰ Art. 9 pkt 1 oraz 2 u.z.p.p.r. Uszczegółowienie średniookresowej strategii kraju ujęte zostało w art. 12a u.z.p.p.r.

¹¹ Art. 9 pkt 3 u.z.p.p.r.

kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane za pomocą programów. Strategie te są spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju i określają w szczególności: diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, określenie celów rozwoju w zakresie objętym strategią, wskaźniki realizacji, określenie kierunków interwencji, odpowiednio do rodzaju strategii, w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym, systemy realizacji i ramy finansowe¹². Jeżeli wynika to ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze, „inne strategie rozwoju” mogą obejmować okres wykraczający poza okres obowiązywania strategii średniookresowej. Wówczas w strategiach tych wydziela się okres odpowiadający okresowi obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju.

„Innymi strategiami rozwoju” odnoszącymi się do regionów są w szczególności: 1) krajowa strategia rozwoju regionalnego, 2) strategia ponadregionalna oraz 3) strategie rozwoju województw¹³, przyjmowane przez sejmiki województw¹⁴. Projekty krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz strategii ponadregionalnych, które opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, są następnie przyjmowane w drodze uchwały przez Radę Ministrów (na okres niewykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju).

Ustawa jednoznacznie wskazuje, co winno być przedmiotem uregulowania krajowej strategii rozwoju regionalnego (określenie: 1) uwarunkowań, celów i kierunków rozwoju regionalnego, 2) polityki państwa wobec regionów, oraz 3) zasad i mechanizmów współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych przez Radę Ministrów na poziomie krajowym, z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie regionu¹⁵).

¹² Art. 13 ust. 1 u.z.p.p.r., „inne strategie rozwoju” mogą także zawierać inne elementy, jeżeli wynika to ze zobowiązań międzynarodowych. Kwestii projektowania, opiniowania i przyjmowania strategii, o których mowa, określa art. 14 u.z.p.p.r.

¹³ O strategiach rozwoju województwa mowa jest w art. 11 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.).

¹⁴ Art. 14a ust. 1 u.z.p.p.r.

¹⁵ Art. 14b ust. 1 u.z.p.p.r.

3. Charakterystyka wybranych aspektów „Krajowej Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie

Przyjęty w lipcu 2010 roku dokument zatytułowany „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie” (KSRR)¹⁶ odpowiada charakterystyce „innych strategii rozwoju”, o których mowa powyżej¹⁷. Zanim analizie poddane zostaną wybrane (istotne z punktu widzenia roli miast wojewódzkich) kwestie merytoryczne, zawarte w treści wymienionej strategii, nakreślić należy kontekst jej powstania. Otóż, po uchwaleniu u.z.p.p.r. podjęte zostały działania zmierzające do wypracowania propozycji modelu systemu zarządzania rozwojem. Ich efektem było przyjęcie Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski (ZSZRP)¹⁸. Dokument ten, mający na celu zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych, definiuje system zarządzania rozwojem jako zespół działań¹⁹ 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, opierając się na zasadzie partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów²⁰. Jak zauważa się w ZSZRP, potrzeba opracowania tego dokumentu wynikała ze „słabości funkcjonowania obecnego systemu programowania strategicznego w Polsce (nie wypracowano spójnego modelu odpowiadającego nowym warunkom ustrojowym) oraz braku kompleksowego systemu zarządzania rozwojem”²¹.

W tę inicjatywę, zmierzającą do wypracowania efektywnego systemu zarządzania rozwojem kraju, wpisał się kolejny z istotnych (z punktu widzenia niniejszego opracowania) dokumentów – Plan uporządkowania strategii rozwoju

¹⁶ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Synteza”, Warszawa 2010.

¹⁷ Określonych w art. 9 pkt 3 u.z.p.p.r.

¹⁸ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, Warszawa 2009. Dokument ten, przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

¹⁹ W procesie zarządzania wyróżniono następujące funkcje: planowanie, organizowanie, podejmowanie decyzji, delegowanie zadań, koordynację, monitorowanie i kontrolowanie.

²⁰ Założenia systemu..., s. 3.

²¹ *Ibidem*.

(PUSR)²². Już sama nazwa przesądza o funkcji tego dokumentu. Przedstawiona koncepcja uporządkowania strategii rozwoju miała u swoich podstaw unormowania u.z.p.p.r. zmierzające do skonstruowania spójnej hierarchii dokumentów strategicznych oraz określające ich wzajemne zależności. Podejmowane na podstawie PUSR działania dążyły do ograniczenia liczby obowiązujących i opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym, w tym strategii rozwoju, przyjmowanych przez Radę Ministrów, oraz ich systemowego uporządkowania²³. Ograniczenie ich liczby²⁴ to krok do uzyskania przejrzystości procesu programowania strategicznego, bardziej efektywnego wydatkowania środków publicznych, a w konsekwencji skuteczniejszej realizacji celów rozwojowych kraju w perspektywie średnio- i długoterminowej²⁵.

Jedną ze strategii realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju, a zarazem instrumentem realizacji strategii średniookresowej, jest krajowa strategia rozwoju regionalnego. W treści PUSR określono w sposób szczegółowy, co strategia regionalna powinna obejmować swoim zakresem²⁶.

KSRR określa relację jej samej do innych polityk publicznych²⁷ o ukierunkowaniu terytorialnym²⁸. Należy zauważyć, że o randzie analizowanego dokumentu świadczy fakt, że owe inne polityki (jako podstawowe instrumenty realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju) będą podlegały ocenie zgodności właśnie z KSRR²⁹. Jak zauważa się w tym dokumencie, „szczególna rola

²² Plan uporządkowania strategii rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

²³ *Ibidem*, s. 2.

²⁴ W PUSR zaproponowano ograniczenie liczby strategii rozwoju i polityk, z wówczas obowiązujących 42 dokumentów tego typu, do 9 nowych strategii rozwoju, stanowiących „inne strategie rozwoju” w rozumieniu u.z.p.p.r.

²⁵ Plan uporządkowania..., s. 2.

²⁶ *Ibidem*, s. 10.

²⁷ KSRR stanowi jedną z dziewięciu strategii rozwoju, które będą realizować średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju. Poza KSRR są to: 1) Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (koordynator – minister gospodarki), 2) Strategia rozwoju zasobów ludzkich (koordynator – minister-członek Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów), 3) Strategia rozwoju transportu (koordynator – minister infrastruktury), 4) Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (koordynator – minister gospodarki), 5) Sprawne państwo (koordynator – minister spraw wewnętrznych i administracji), 6) Strategia rozwoju kapitału społecznego (koordynator – minister kultury i dziedzictwa narodowego), 7) Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (koordynator – prezes Rady Ministrów), 8) Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa (koordynator – minister rolnictwa i rozwoju wsi).

²⁸ Krajowa Strategia..., s. 2.

²⁹ Dla zapewnienia efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju, a także strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jej realizacji, powołany został Kom-

KSRR, jako międzysektorowej strategii, wskazującej cele polityki rozwoju w układzie przestrzennym, będzie polegać na integrowaniu i ukierunkowywaniu terytorialnym interwencji publicznej. Z tego względu KSRR, będąc dokumentem o charakterze horyzontalnym, będzie stanowiła kluczową referencję dla pozostałych ośmiu strategii. Ich projekty będą podlegały analizie krzyżowej pod kątem zgodności ich założeń z celami i interwencjami rozwojowymi określonymi w KSRR³⁰.

Abstrahując w tym miejscu od ocen jej zawartości treściwej, należy odnotować fakt jednoznacznego sformułowania określonej wizji rozwoju regionalnego³¹. U podstaw KSRR niewątpliwie znajdowała się analiza możliwych ścieżek rozwoju w kontekście wyzwań rozwojowych. Nakreślona wizja (zmodernizowanego) rozwoju regionalnego stanowi wyraz świadomości potrzeby zmiany dotychczasowego modelu polskiej polityki rozwoju regionalnego. Oczekiwanym rezultatem realizacji strategii – w założeniu jej twórców – jest „zwiększenie siły i spójności gospodarczej i społecznej regionów w skali krajowej i europejskiej”³². Ma się to dokonać m.in. poprzez zasadniczą zmianę roli samorządu województwa, która musi ewoluować od zwykłego zarządcy środkami unijnymi („szafarz dóbr”) do świadomego oraz aktywnego planisty i zarządcy procesów rozwoju regionalnego³³. W kontekście tak zakreślonej wizji rozwoju za główne dążenia uznano: 1) spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, 2) zmniejszenie dystansu rozwojowego od pozostałych regionów UE, 3) silną konkurencyjność i innowacyjność, 4) skuteczność, efektywność i partnerstwo w realizacji celów rozwojowych oraz 5) bezpieczeństwo ekologiczne, wysoki poziom i skuteczność ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych³⁴. Układ celów KSRR odzwierciedla podstawowe obszary oddziaływania tej strategii do 2020 roku i tworzy triadę: konkurencyjność – spójność – sprawność (opierającą się

tet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju. Patrz Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z 11 marca 2009 r. w sprawie **Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju**.

³⁰ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020..., s. 4.

³¹ Wizja rozwoju regionalnego zawarta w strategii znajduje wyraz w sformułowaniu: „W 2020 roku polskie regiony mają stanowić lepsze miejsce do życia dzięki zwiększeniu poziomu i jakości życia oraz przez stworzenie takich ram gospodarczo-społecznych i instytucjonalnych, które zwiększają szanse rozwojowe we wszystkich regionach oraz realizacji aspiracji i możliwości zamieszkujących je jednostek i wspólnot lokalnych”. Patrz: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020..., s. 6.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, s. 6–7.

na założeniach przekształcenia sposobu myślenia o roli polityki regionalnej i jej realizacji)³⁵.

4. Rola i funkcja miast wojewódzkich w KSRR

KSRR łączy na pozór przeciwstawne interesy rozwojowe Polski: zarówno te związane ze wzmacnianiem potencjałów konkurencyjnych regionów w skali krajowej i międzynarodowej, jak i te z niedopuszczeniem do nadmiernych i nieakceptowanych dysproporcji rozwojowych: między- i wewnątrzregionalnych³⁶. W tym kontekście zwracają uwagę istotne odniesienia do miast jako aktorów polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Dostrzegając generalną konieczność wzmacniania i wykorzystania endogenicznych potencjałów wszystkich terytoriów, wyraźnie uwypuklono potencjał rozwojowy głównych ośrodków wzrostu (utożsamianych w KSRR ze stolicami województw). Podkreślono w szczególności potrzebę „rozwijania mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych” z tychże ośrodków na całe obszary województw³⁷. KSRR nawiązuje także do roli miast w kontekście działań zwiększających spójność terytorialną, wskazując na wykorzystanie budowy powiązań funkcjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi a ich otoczeniem regionalnym.

Sięgając do bardziej szczegółowych zapisów KSRR, wprowadza ona kategorię obszarów, do których będzie w szczególności adresowana polityka regionalna – obszary strategicznej interwencji (OSI). Obejmują one w szczególności podstawowe obszary koncentracji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i regionów, tj. główne ośrodki miejskie wraz z ich zapleczem funkcjonalnym³⁸.

Tak pojmowane „metropolitalne ośrodki wojewódzkie” posiadać winny zdolność oddziaływania na rozwój całego regionu. Ośrodki te (wraz z ich obszarami funkcjonalnymi i obszarami pozostającymi pod wpływem ich oddziaływania) stanowić mają zwartą, wewnętrznie zintegrowaną przestrzeń charakteryzującą się wysoką dynamiką wzrostu. Jak wskazuje się w KSRR, do 2020 ro-

³⁵ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 6.

³⁶ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020..., s. 2.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020..., s. 8.

ku nastąpi wzmocnienie powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi w poszczególnych regionach a miastami subregionalnymi i lokalnymi, a także między miastami i otaczającymi je obszarami, co pozwoli na – wspomniane już wcześniej – rozprzestrzenienie procesów rozwojowych na obszary słabiej rozwijające się³⁹. Nie ma wątpliwości, że takie podejście wymagać będzie: 1) usieciowienia procesów decyzyjnych, 2) zwiększenia koordynacji działań i współpracy wszystkich uczestników gry o rozwój, 3) oparcia realizacji polityki regionalnej na wspólnych standardach, a także 4) wprowadzenia skutecznych mechanizmów zarządzania rozwojem.

Z wymienionych powyżej względów, w KSRR do strategicznych wyzwań polityki regionalnej zaliczono: lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów⁴⁰. Obszary miejskie, poza znaczeniem społeczno-gospodarczym, naukowym i kulturowym, są centrami przyciągającymi kapitał materialny i ludzki. Stąd „tworzenie warunków, w ramach polityki regionalnej i innych koordynowanych przez nie polityk publicznych, dla 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”⁴¹.

Wśród trzech celów szczegółowych polityki regionalnej do 2020 roku, które zawierają się w celu strategicznym („wzrost, zatrudnienie i spójność w horyzoncie długookresowym”), wskazuje się „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów”. Nie ma wątpliwości, że największe ośrodki miejskie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi są współcześnie swoistymi „motorami rozwoju kraju i poszczególnych regionów”. Można wręcz stwierdzić, że regiony tworzą swoją pozycję konkurencyjną w układach międzynarodowych i krajowych, zwłaszcza przez pozycję, jaką osiągają ich główne ośrodki miejskie. W warunkach polskich policentryczna struktura najważniejszych polskich miast oferuje znaczny potencjał do wykorzystania w ramach procesów rozwojowych kraju⁴².

Kierunki działań polityki regionalnej w ramach celu 1, w interesującym nas obszarze związanym z miastami, obejmują: „Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych” –

³⁹ *Ibidem*, s. 7.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 24.

⁴¹ *Ibidem*, s. 28.

⁴² *Ibidem*, s. 95.

w odniesieniu do Warszawy (potraktowanej indywidualnie) oraz pozostałych ośrodków wojewódzkich. Kluczowe jest tutaj oddziaływanie na te czynniki rozwojowe, które stanowią o sile konkurencyjnej najważniejszych ośrodków miejskich, a w szczególności koncentrują się na: 1) rozwijaniu powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi (węzłami sieci w układzie międzynarodowym i krajowym), 2) wzmacnianiu funkcji metropolitalnych w sferze gospodarczej, społecznej, nauki i kultury (w tym funkcji symbolicznych) oraz wzmacnianiu roli ośrodków edukacji na poziomie wyższym – tworzących warunki dla gospodarki opartej na wiedzy, 3) wspieraniu rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych), usług komunalnych, rynku pracy⁴³.

Na zakończenie trzeba podkreślić, że na gruncie KSRR kluczowe znaczenie ośrodków miejskich, które – dzięki rozwojowi i wspieraniu w ich obszarach funkcji metropolitalnych – wynika z faktu traktowania ich jako węzłów sieci współpracy gospodarczej, społecznej, naukowej, kulturalnej i instytucjonalnej. Zrozumienie dla roli, jaką mają do odegrania w procesie rozwoju regionalnego – i szerzej rozwoju kraju, stanowić musi jednocześnie wyraźny sygnał do pogłębionych analiz poświęconych uwarunkowaniom i barierom, jakie dotyczą ich funkcjonowania.

⁴³ *Ibidem*, s. 96.

THE ROLE OF VOIVODESHIP CITIES AS MAIN AREAS OF SOCIO-ECONOMIC GROWTH IN THE CONTEXT OF THE REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY

Summary

Article is dedicated to the regional development policy and in that context an important role urban areas. The basic document – National Strategy of Regional Development 2010–2020. Regions, cities, rural areas – sets out the objectives of the regional policy in respect to individual territories of the country and provides new model of thinking about development in terms of main principles, ways of establishing goals and the most important challenges of the regional policy until 2020.

NSRD constitutes one of the nine national development strategies. The strategic objective of regional policy is “Growth, employment and cohesion over a long-term time horizon”. It covers three detailed objectives – including “Support for the competitive growth of the region”.

Translated by Daniel Wacinkiewicz