

# Michał Kudłacz

---

## Rola metropolii w rozwoju regionów w świetle programów rozwoju szczebla regionalnego na przykładzie województw: małopolskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego

---

Zarządzanie Publiczne nr 10 (4), 53-72

---

2009

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Michał Kudłacz

## **Rola metropolii w rozwoju regionów w świetle programów rozwoju szczebla regionalnego na przykładzie województw: małopolskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego**

W artykule przyjęto założenie, że pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi a ich otoczeniem regionalnym występują naturalne interakcje. W badaniu przeprowadzonym na przykładach Krakowa i Małopolski, Warszawy i województwa mazowieckiego oraz Wrocławia i województwa dolnośląskiego analizowano, czy relacje te uwzględnia się w polityce rozwoju na szczeblu lokalnym (wielkomiejskim) oraz regionalnym (otoczenie miasta-rdzenia). Brak kompatybilności tych polityk przynosi negatywne skutki dla rozwoju województwa. Wpływ dużego miasta na rozwój jego otoczenia mógłby być większy, gdyby relacje rozwojowe pomiędzy metropolią i regionem zostały wzmocnione przez działania interwencyjne podmiotów polityki.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jaki może być udział polityki władz samorządowych w obserwowanym wpływie badanych metropolii na rozwój ich otoczenia regionalnego oraz jak wykorzystywane są naturalne interakcje zachodzące pomiędzy tymi podmiotami. Obecnie władzom lokalnym i regionalnym często zarzuca się, że dokumenty strategiczne tworzy się bez uprzedniej konsultacji z zainteresowanymi środowiskami. Połączenie wysiłków władz przyniosłoby korzyści dla obu szczebli terytorialnych i spowodowało spójny rozwój społeczno-gospodarczy.

Słowa kluczowe: rozwój metropolitalny, oddziaływanie na rozwój regionalny, polityka rozwoju lokalnego i regionalnego.

### **1. Cel i zakres rozważań**

Wraz z dynamicznymi przemianami współczesnego świata i powszechnością zjawiska globalizacji zmienia się wizerunek miast i metropolii. Nietrudno zauważyć, że miasto przeszło ogromne przeobrażenia w samym tylko XX w. W dzisiejszych czasach dekada stanowi wystarczający okres, aby niektóre cechy opisujące miasto i metropolię stały się nieaktualne.

Metropolia to jednostka osadnicza o wyjątkowo rozwiniętych funkcjach. Można uznać, że metropolia jest pewnym szczególnym rodzajem miasta lub mówiąc inaczej, miastem w pewnym szczególnym stadium rozwoju. Ośrodki metropolitalne są lokomotywami rozwoju gospodarki narodowej, ale w literaturze przedmiotu spotyka się także pogląd, że decydują również o rozwoju gospodarki regionalnej (Smętkowski, Gorzelak,

Jałowiecki 2008, s. 6–7). Przyjmując tę tezę, należałoby zatem spodziewać się pewnej dążności władz samorządowych szczebla regionalnego do wykorzystania potencjału, jakim jest niewątpliwie obecność ośrodka metropolitalnego na terenie województwa, co powinno mieć swoje odzwierciedlenie w odpowiednich zapisach w dokumentach strategicznych.

Ośrodki metropolitalne są miejscem produkcji dóbr, usług i informacji. Metropolie to także najjaśniejszy punkt na mapie generowania wiedzy, technologii i innowacji. Mają one ogromny potencjał rozwojowy, który w znacznej części jest pożytkowany przez samą metropolię. Poszukując możliwości rozwojowych, metropolie dążą do podnoszenia konkurencyjności przez zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej (tworzenie preferencyjnych warunków dla inwestorów, rozwój infrastruktury technicznej, dostępności komunikacyjnej, promowanie zrównoważonego rozwoju, turystyki, etc.). Przyciąganie inwestorów to jeden z głównych sposobów pobudzenia rynku

dóbr i usług, ale również podniesienia prestiżu metropolii. Globalne korporacje, które decydują się na założenie swojej siedziby w metropolii, oplatają świat siecią swoich powiązań gospodarczych, naukowych (badawczych), transportowych i informacyjnych.

Temu procesowi towarzyszy zjawisko przekształcania się przestrzeni miejskich m.in. przez zmianę relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim zapleczem. Istnieją dwa główne punkty widzenia dotyczące relacji metropolia–region (przeciwstawne, choć nie wykluczające się wzajemnie).

- Pierwszy zakłada, że duży ośrodek miejski może rozwijać się dynamicznie bez regionu; wytwarzają się specyficzne związki między dużymi miastami, natomiast ich zaplecze (peryferia) pozostają w cieniu miast.
- Drugi nawiązuje do założeń rozwoju zrównoważonego, zakłada ścisły związek między miastem i regionem, kładąc nacisk na ich współistnienie i harmonijny rozwój. W tym podejściu występuje ścisła relacja między rozwojem regionalnym a lokalnym (nie ma metropolii bez regionu).

Pierwszą perspektywę można by opisać w następujący sposób: polega ona na nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych i jest jednym z ważniejszych zjawisk związanych ze zmianą sposobu zagospodarowania przestrzeni. Zmiana tej relacji polega na osłabieniu lub zerwaniu związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpieniu ich silnymi więzami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej. Rola regionu zostaje ograniczona do pełnienia funkcji mieszkaniowej i rekreacyjnej dla mieszkańców metropolii. Z kolei nieciągłość przestrzeni oznacza, że „sąsiadem” w sensie gospodarczym i społecznym nie jest już otaczający region, lecz odległa nie raz o setki kilometrów inna metropolia (Korenik 2004, s. 25–26).

W myśl tej interpretacji należałoby stwierdzić, iż istnienie światowej sieci miast nie byłoby możliwe bez funkcjonowania doskonałej siatki połączeń transportowych i telekomunikacyjnych. Na istnienie nowej, gęstej, wielowarstwowej sieci transportowej składają się szybkie połączenia między centrami wymiany – sieć drogowa, wraz z systemami kontroli ruchu i mo-

nitingu satelitarnego, telekomunikacyjna oraz lotnicza. Węzłami tej sieci są wielkie miasta, które łączą regionalne (krajowe) otoczenie gospodarcze z gospodarką globalną. Dzięki temu metropolie stają się atrakcyjnym miejscem lokalizacji dla korporacji transnarodowych oraz firm świadczących wyspecjalizowane usługi na skalę globalną, a także centrami światowego rynku kapitałowego (Korenik 2004, s. 37).

Koncepcja ta mówi zatem, że metropolie do rozwoju nie potrzebują swojego otoczenia, a nawet rozwijają się jego kosztem. Metropolie są w wysokim stopniu samowystarczalne w rozwijaniu się: same potrafią „wyprodukować” swój „kapitał”, który przekłada się na wysoką jakość życia, kapitał ludzki i społeczny, poziom PKB, jakość usług oraz warunki sprzyjające poprawie wizerunku miasta oraz klimatu inwestycyjnego. Kiedy władze metropolii poszukują możliwości rozwoju, metropolia komunikuje się w tym celu z organizmem podobnym do siebie lub będącym na wyższym stopniu rozwoju. W dobie globalizacji metropolie jednocześnie rywalizują i współpracują ze sobą, zakładając, że jest to jedyny sposób na dynamiczny i trwały rozwój.

W myśl drugiego z zaprezentowanych stanowisk dotyczących interakcji pomiędzy metropolią a otoczeniem regionalnym, otoczenie korzysta z funkcji metropolitalnych i rozwoju ośrodka metropolitalnego. Staje się bogatsze dzięki obecności silnego ośrodka metropolitalnego w regionie. Dzieje się tak dlatego że chociaż metropolie współpracują między sobą z pominięciem otoczenia, otoczenie znajduje się pod bezpośrednim wpływem ośrodków metropolitalnych. Czerpie ono korzyści z samej tylko obecności metropolii i pozostaje w naturalnej strefie jej oddziaływania, co oddaje sens drugiej z głównych, przytoczonych powyżej koncepcji dotyczącej relacji metropolia–region. Zasięg, kierunek i rodzaj wpływów jest różny w przypadku każdej z metropolii, jednak z zasady taka interakcja występuje.

Przyjmuje się, że w realizowanych (zakładanych) koncepcjach polityki rozwoju danego regionu uwidaczniać się powinna rola miasta centralnego jako mniej lub bardziej ważnej determinanty rozwoju regionalnego. Dzięki rozwojowi metropolii region może się rozwijać dzięki przesuwaniu się bądź „rozlewaniu” rdzenia (centrum) metropolii na peryferie (otoczenie).

Jeżeli zakładamy, że rozwój metropolii jest determinantą rozwoju regionu, to o sile jej wpływu przesądzać będzie poziom potencjału rozwojowego, jakim dysponuje miasto. Zmiany tego poziomu zależeć mogą z kolei od bliższego i dalszego otoczenia regionalnego.

W niniejszym opracowaniu zamierzam ocenić spójność strategii rozwoju szczebla regionalnego w kontekście rozwoju otoczenia regionalnego metropolii. W ogólnym ujęciu głównym problemem badawczym związanym z analizą branych pod uwagę programów (planów) rozwoju jest rozpoznanie:

1. Czy w ich konstrukcji da się zauważyć świadomość podmiotów władzy dotyczącą synergicznych związków między rozwojem metropolii a rozwojem regionu (m.in. wykorzystanie odpowiednich koncepcji rozwoju regionalnego)?
2. W jakim stopniu realizacja ich ustaleń wpłynąć może na związki rozwojowe pomiędzy metropolią a otaczającym ją regionem?

Odpowiedzi na postawione wyżej zagadnienia starałem się formułować na podstawie analizy następujących dokumentów:

- *Strategia rozwoju województwa małopolskiego*
- *Małopolski Regionalny Program Operacyjny*
- *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego*
- *Mazowiecki Regionalny Program Operacyjny*
- *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego*
- *Dolnośląski Regionalny Program Operacyjny*

W odniesieniu do każdego z dokumentów podejmem próbę oceny, w jakim zakresie realizacja

zakładanych celów wpłynąć może na relacje metropolia – region. Nie jest to zadanie łatwe, ponieważ na ogół nie pojawiają się cele planów wprost nawiązujące do rozważanych relacji. Ocena bazować zatem musi na wnikliwej analizie zapisów zawartych w dokumentach, umożliwiającej odczytywanie intencji podmiotów przyjmujących zobowiązania planistyczne, by na tej podstawie podjąć próbę wnioskowania dotyczącego potencjalnych następstw realizacji ustaleń planów. W takiej sytuacji nie uniknie się subiektywizmu przedstawianych ocen.

## 2. Zastosowane podejście metodyczne

Dla przejrzystości przedstawianych analiz i formułowanych na tej podstawie wniosków przyjęto, że dominującym narzędziem badania – jednolitym dla wszystkich branych pod uwagę dokumentów – będzie tzw. macierz ocen. Jest ona rozumiana jako tabelaryczne zestawienie celów rozwoju (miasta lub województwa) ujmowanych w danym planie oraz autorskich ich ocen w świetle zakładanych kryteriów. Schemat takiej macierzy ujmuje tabela 1.

Przedstawiona tabela wymaga kilku wyjaśnień:

1. Pojęcie „cel” dotyczy oczywiście kierunku rozwoju zakładanego w dokumencie strategicznym lub operacyjnym. Mogą nim być także deklarowane kierunki działań będące elementem polityki danego samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Cele podlegające ocenie w przypadku każdego

Tab. 1. Schemat oceny wpływu ustaleń planu na relacje metropolia – region

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadreregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Cel – 1	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	A
Cel – 2	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	B
....	...	...	...	...	...	...	...
Cel – n	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	Z
<b>Suma</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>X</b>

Źródło: opracowanie własne.

<sup>1</sup> Cele rozwoju są to elementy wizji, jako najwyższego poziomu w strukturze celów strategicznych. Kierunki działań (działania) to elementy misji (czyli deklarowanych sposobów osiągnięcia zakładanych celów).

planu dotyczą odpowiedniego ich umiejscowienia w strukturze hierarchicznej drzewa celów. Na ogół są to cele najwyższego poziomu agregacji<sup>2</sup>. W niektórych przypadkach brany jednak będzie do oceny zestaw celów poziomów niższych. W takich sytuacjach podstawą rozważań będzie najczęściej jedynie pewna wiązka tych celów, wydzielona z uwagi na znaczenie dla badanego problemu.

2. Kluczowe znaczenie w prezentowanej metodyce analizy mają oczywiście autorskie oceny kierunku wpływu celu (jego realizacji) na kształtowanie się relacji między metropolią a regionem. W tabeli są one oznaczone symbolem „1/0” z uwagi na binarny sposób oceny. Jedyneką będzie stawiana w przypadku istnienia wpływu, zero w przypadku jego braku. Nie zdecydowano się na stopniowanie siły wpływu, z uwagi na złożoność problemu. Stopniowanie takie wymagałoby bowiem uwzględnienia skali skutków realizacji danego celu.

3. „Oddziaływanie bezpośrednie” oznacza potencjalny wpływ zrealizowanego celu na rozważane relacje metropolia–region, podczas gdy w „oddziaływaniu pośrednim” brany jest pod uwagę ewentualny wpływ zjawisk i procesów wygenerowanych skutkami danego celu. Uwzględnienie „oddziaływania pośredniego” wynika z chęci rozważenia skutków realizacji celów planu jako stymulatorów dłuższego łańcucha zdarzeń, w których dające się przewidzieć ogniwo może mieć związek z kształtowaniem relacji pomiędzy metropolią i całym województwem.

4. „Oddziaływanie sprzyjające” lub „oddziaływanie osłabiające” oznacza, że rozważany jest wpływ realizacji danego celu na kształtowanie się zależności między rozwojem danego miasta a rozwojem całego regionu. W budowanych dalej tabelach przyjmuje się upraszczające założenie, że oddziaływania te wykluczają się nawzajem. W rzeczywistości może zaistnieć jednak taka sytuacja, że dany cel w zakresie pewnych zjawisk sprzyja więziom pomiędzy rozwojem miasta i jego otoczenia, a w zakresie innych równocześnie je osłabia. W przedstawianych dalej anali-

zach wskazane oddziaływanie „sprzyjające” lub „osłabiające” należy więc interpretować jako wybór kierunku wpływu ocenianego jako mocniejszy.

5. W „syntezie uzasadnienia” (zaznaczonej w ostatniej kolumnie każdej z tabel podsumowujących analizę dokumentów strategicznych i operacyjnych, a rozwiniętej pod tymi tabelami) brane przede wszystkim będą pod uwagę znajdujące się w analizowanych planach szczegółowe opisy zakładanych celów rozwoju lub kierunków działań, a także ich dezagregacje na bardziej szczegółowe ustalenia. Istotne znaczenie będzie miała również wiedza własna autora o naturze rozważanych zjawisk społeczno-gospodarczych oraz możliwych ich interakcji.

### 3. Województwo małopolskie

#### 3.1. *Strategia rozwoju województwa małopolskiego – zakres uwzględniania w polityce rozwoju roli Krakowa*

*Strategia rozwoju województwa małopolskiego* została uchwalona przez Sejmik województwa małopolskiego 30 stycznia 2006 r. Koncentruje się ona na trzech głównych polach aktywności (*Strategia rozwoju województwa małopolskiego...* 2006, s. 45):

1. rozwój społeczny i jakość życia,
2. konkurencyjność gospodarcza,
3. potencjał instytucjonalny.

Wyznaczono dla nich trzy główne cele strategiczne (*Strategia rozwoju województwa małopolskiego...* 2006, s. 45):

- cel strategiczny I: wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej regionu,
- cel strategiczny II: stworzenie warunków dla wszechstronnego rozwoju społecznego i wysokiej jakości życia,
- cel strategiczny III: wzmocnienie potencjału instytucjonalnego województwa.

Ze względu na dużą ogólność obszarów zawartych w polach aktywności i celach strategicznych, a także niejasną relację pomiędzy nimi, zdecydowano się na analizę celów niższego rzędu dla celu strategicznego najbardziej odpowiadającego przedmiotowi analizy, co prezentuje tabela 2.

<sup>2</sup> Wynika to z bardzo zróżnicowanej metodyki konstrukcji struktury drzewa celów przyjmowanych w danym planie. Jest to pochodną autorskich pomysłów podmiotów strategii.

Tab. 2. Relacje region–metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w *Obszarach polityki rozwoju dla celu strategicznego* i *Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Społeczeństwo wiedzy i aktywności	0	0	0	1	0	0	A
Gospodarka regionalnej szansy	0	0	0	0	0	1	B
Infrastruktura dla rozwoju regionalnego	1	0	1	1	0	0	C
Krakowski Obszar Metropolitalny	1	0	0	0	1	1	D
<b>Suma</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>X</b>

Źródło: opracowanie własne.

### Synteza uzasadnienia

A. Ponieważ komunikatywność tak sformułowanego obszaru polityki jest niewielka, należy wyjaśnić – zgodnie z interpretacją przedstawianą w treści *Strategii* – że władze regionu dążą do tego, by społeczność była lepiej wykształcona, twórcza i przedsiębiorcza, przesądzająca o wyższej dynamice rozwoju gospodarczego województwa. Władze Małopolski dostrzegają możliwości Krakowa odnośnie do podnoszenia jakości kształcenia oraz budowy narzędzi wsparcia i rozwoju przedsiębiorczości na rzecz całego regionu. Ważnym czynnikiem rozwoju konkurencyjności przedsiębiorstw jest podnoszenie ich innowacyjności oraz transfer nowoczesnych technologii, o czym także w dużym stopniu przesądzać będzie potencjał rozwojowy krakowskiej metropolii. Należy więc spodziewać się postępującego dalszego rozwarstwiania się regionu, z podziałem na Kraków i „resztę” obszaru (najprawdopodobniej Kraków będzie rozwijać się szybciej, ale jednocześnie otoczenie rozwijać się będzie dzięki Krakowowi). Prowadzi to do konkluzji, że chociaż w sposób bezpośredni realizacja omawianego celu nie zmienia powiązań rozwojowych Krakowa i regionu, to jednak pośrednio – przez stopniową dominację potencjału – prowadzić będzie do „uzależniania” województwa od koniunktury rozwojowej miasta.

B. Główną składową tego obszaru aktywności ma być aktywizacja potencjału endogenicznego województwa, prowadząca do poprawy konkurencyjności regionu. Jak się dowodzi w treści *Strategii*, istnieją zauważalne, niewykorzystane rezerwy. W takiej interpretacji omawiany cel zapewne nie odgrywa istotnej roli w kształtowaniu relacji region–metropolia. Ponieważ ważnym kierunkiem aktywności ma być m.in. wsparcie konkurencyjności firm międzynarodowych oraz poprawa atrakcyjności regionu dla lokalizacji bezpośrednich inwestycji, Małopolska może tym samym zintensyfikować powiązania międzyregionalne, pośrednio inicjowane wspomnianą poprawą konkurencyjności regionu.

C. Istotnym elementem dla rozwoju regionalnego są inwestycje w infrastrukturę, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji transportowych. Rozwój dostępności komunikacyjnej, wewnętrznej i zewnętrznej, sprzyja niewątpliwie zwiększeniu oddziaływania Krakowa na rozwój otaczających go obszarów. Rozwój infrastruktury transportowej (drogowej i kolejowej) oraz teleinformatycznej z pewnością polepszy dostępność komunikacyjną metropolii (choćbyż z uwagi na jej centralną w regionie lokalizację). Rozwój infrastruktury komunikacyjnej (drogowej i kolejowej) w regionie sprzyjać zatem będzie intensyfikacji interakcji pomiędzy metropolią

a regionem. Ważnym następstwem stanie się również wzrost powiązań ponadregionalnych, wynikający z rozbudowy głównego portu lotniczego regionu, a także z modernizacji – leżących w granicach regionu – europejskich korytarzy transportowych (TEN<sup>3</sup>).

D. Krakowski Obszar Metropolitalny (KOM) to strefa bezpośredniego wpływu Krakowa na społeczno-gospodarczo-przestrzenny rozwój otoczenia. Choć KOM nie obejmuje swoim obszarem całego regionu, jego rozwój będzie równoznaczny z poprawą wskaźników dla całego województwa, ale wyniknie to raczej z zabiegu statystycznego. Działania nakierowane na rozwój KOM, w tym zwłaszcza na integrację społeczno-gospodarczą Obszaru wprost przesądzą o wzroście znaczenia powiązań Krakowa i regionu. Istnieje przypuszczenie, że intensywny rozwój KOM w dłuższej perspektywie może w pewnym zakresie odbywać się kosztem poziomu zintegrowania całego województwa. To też jest przyczyną wskazania w powyższej macierzy ocen na pośrednie działanie osłabiające. Należy również zauważyć, że rozwój KOM oznaczać będzie pośredni wzrost powiązań ponadregionalnych Krakowa.

### 3.2. Rola Krakowa w rozwoju województwa małopolskiego zakładana w Regionalnym Programie Operacyjnym

*Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013* (MRPO) został uchwalony 4 października 2007 r. przez Zarząd Województwa Małopolskiego. MRPO jest podstawowym dokumentem operacyjnym służącym realizacji polityki rozwoju regionu.

Perspektywa finansowa przyjęta przez Unię Europejską na lata 2007–2013 będzie wielką szansą i wyzwaniem szczególnie dla regionów nowych państw członkowskich.

Analiza uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz wynikająca z tej charakterystyki analiza SWOT były podstawą do opracowania części dokumentu projektującej kierunki rozwoju Małopolski. Zaplanowano rozwój w ośmiu obszarach, które zostały nazwane osiami priorytetowymi. Są to (nie licząc pomocy technicznej):

- oś priorytetowa I: warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy,
- oś priorytetowa II: gospodarka regionalnej szansy,
- oś priorytetowa III: turystyka i przemysł kulturowy,
- oś priorytetowa IV: infrastruktura dla rozwoju gospodarczego,
- oś priorytetowa V: krakowski obszar metropolitalny,
- oś priorytetowa VI: spójność wewnątrzregionalna,
- oś priorytetowa VII: infrastruktura ochrony środowiska,
- oś priorytetowa VIII: współpraca międzyregionalna.

Podobnie jak we wcześniej prezentowanych ujęciach, w tabeli 3 dokonano oceny możliwych relacji region–metropolia w ramach poszczególnych osi priorytetowych.

### Synteza uzasadnienia

A. Ta oś priorytetowa wyraźnie nawiązuje do zapisów *Strategii rozwoju województwa małopolskiego*, w części dotyczącej „obszaru polityki” nazwanej „Społeczeństwo wiedzy i aktywności”. Aktywność w większym jedynie stopniu koncentruje się na jakości usług edukacyjnych. Takie same są też oceny następstw realizacji tej osi dla kształtowania się powiązań Krakowa z otoczeniem.

B. Uzasadnienie dla następstw realizacji tej osi jest identyczne, jak przedstawiono w ocenie *Strategii rozwoju województwa* (zob. cel B w tabeli 2). Istnieje tu bowiem pełna zbieżność zamiarów podmiotu polityki intraregionalnej w zakresie rozwoju „gospodarki regionalnej szansy”.

C. Hipotetycznie można założyć, że rozwój przemysłu turystycznego w Krakowie i Małopolsce może odbywać się niezależnie. Kraków i Małopolska prezentują odrębne walory i atrakcje. Inwestycje w infrastrukturę turystyczną oraz produkty lokalne odbywać się więc mogą bez wpływu na kształtowanie się interakcji metropolia–region. Logika podpowiada jednak wspólne prowadzenie polityki promocji, która dzięki efektom synergii może doprowadzić do rozwoju zharmonizowanych elementów „przemysłu wolnego czasu”, stymulując rozwój pożądanego segmentów ruchu turystycznego. Niestety, logiki tej

<sup>3</sup> TEN – Trans-European Networks.

Tab. 3. Relacje region – metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w osiach priorytetowych *Małopolskiego regionalnego programu operacyjnego na lata 2007–2013*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Oś priorytetowa I: warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy	0	0	0	1	0	0	A
Oś priorytetowa II: gospodarka regionalnej szansy	0	0	0	0	0	1	B
Oś priorytetowa III: turystyka i przemysł kulturowy	0	0	1	1	0	0	C
Oś priorytetowa IV: infrastruktura dla rozwoju regionalnego	1	0	1	1	0	0	D
Oś priorytetowa V: Krakowski Obszar Metropolitalny	1	0	0	0	1	1	E
Oś priorytetowa VI: spójność wewnątrzregionalna	1	0	0	1	0	0	F
Oś priorytetowa VII: infrastruktura ochrony środowiska	0	0	0	0	0	1	G
Oś priorytetowa VIII: współpraca międzyregionalna	0	0	1	1	0	0	H
<b>Suma</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>X</b>

Źródło: opracowanie własne.



trudno doszukać się w ustaleniach omawianego programu. Można jedynie zakładać, że realizacja omawianych przedsięwzięć zintensyfikuje powiązania międzyregionalne Małopolski i ewentualnie pośrednio wpłynąć może na wewnętrzną spójność rozwoju Krakowa i całego województwa (zwłaszcza na podstawie tej części osi, która dotyczy przemysłu kulturowego).

D. Jest to oś priorytetowa pokrywająca się w pełni z jednym z obszarów polityki zawartym w strategii rozwoju województwa (cel C w tabeli 2). Planowane do podjęcia w ramach omawianej osi priorytetowej działania zmierzają do poprawy infrastruktury drogowej w regionie, tym jakości połączeń komunikacyjnych z Krakowem, a przez to do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej miasta. Można przewidywać dwa kierunki rozwoju Krakowa w kontekście jego otoczenia: z jednej strony pogłębiać się będzie dystans gospodarczy pomiędzy metropolią a jej otoczeniem, z drugiej zaś strony powstaną nowe miejsca pracy, a skrócenie czasu dojazdu do Krakowa dzięki inwestycjom infrastrukturalnym rozszerzy zasięg oddziaływania lokalnego rynku pracy. Rozwój infrastrukturalny województwa prowadził będzie jednocześnie do poprawy relacji międzyregionalnych.

E. Syntetyczne uzasadnienie dla implikacji celu „rozwój Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego” zostało przedstawione przy okazji analizy strategii rozwoju województwa (tabela 2, cel D).

F. Mimo że sama nazwa osi priorytetowej „spójność wewnątrzregionalna” w świetle przeprowadzanej oceny chyba nie wymaga specjalnego uzasadnienia (sugeruje istotny wpływ na wzrost spójności w rozwoju Krakowa i Małopolski), to jednak przedstawiana w MRPO interpretacja bardziej szczegółowych celów prowadzi do wniosku o bezpośrednim i pośrednim wpływie na rozważane w niniejszej pracy procesy. Należy bowiem wyjaśnić, że aktywność podmiotów polityki koncentrować się ma przede wszystkim na poprawie spójności przez oddziaływanie na obszary problemowe województwa, do których – jak wiadomo – Kraków nie należy.

G. Województwo małopolskie należy do regionów o bogatych wartościach środowiska przyrodniczego. W pewnym stopniu pomagają to w rozwoju potencjału gospodarczego (turystyka, przemysł leczniczo-uzdrowiskowy), częściowo

natomiast przeszkadza z uwagi na istniejące restrykcje w zagospodarowywaniu licznych obszarów prawnie chronionych. Trzeba również zauważyć, że w obszarze województwa występują pewne „wyspy” o ekologicznie zdegradowanym środowisku (głównie większe miasta). Zapisane w programie działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego raczej nie przynoszą wzrostu spójności w relacji województwo–Kraków. Mogą mieć natomiast pośredni wpływ na kształtowanie się powiązań międzyregionalnych.

H. Oś priorytetowa „współpraca międzyregionalna” z definicji prowadzić ma do poprawy pozycji Małopolski, przede wszystkim – jak eksponuje się w programie – na arenie międzynarodowej. Wydaje się jednak, że dla rozwoju województwa jest to ważne także w skali kraju. Realizacja osi prawdopodobnie nie ma bezpośredniego wpływu na zmianę pozycji Krakowa w regionie, natomiast pośrednio wpływ ten pojawi się z uwagi na rolę miasta w kształtowaniu w skali europejskiej wizerunku całego województwa. Nie ulega oczywiście wątpliwości, że działania zawarte w omawianej osi wpłyną na rozwój relacji międzyregionalnych.

Przedstawione oceny prowadzą do wniosku, iż realizacja MRPO w stosunkowo małym stopniu zaważy na kształtowaniu się związków rozwojowych pomiędzy Krakowem i województwem małopolskim. Jeżeli już, to w większym zakresie będą to wpływy pośrednie, uwidaczniające się w dłuższym okresie.

## 4. Województwo mazowieckie

4.1. *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego* – zakres uwzględniania w polityce rozwoju roli stołecznego miasta Warszawy

*Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020* została uchwalona na posiedzeniu Rady Sejmiku województwa mazowieckiego 29 maja 2006 r. Władze Mazowsza zamierzają ugruntować swoją pozycję na tle innych regionów Polski, szczególnie w obszarze gospodarki, m.in. przez eliminowanie dystansu rozwojowego między poszczególnymi częściami regionu. Zaplanowano również działania na rzecz podniesienia jakości życia mieszkańców Mazowsza.

Z uwagi na dużą enigmatyczność ujęcia trzech celów strategicznych, charakterystykę *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* przedstawiono w ujęciu celów pośrednich, które stanowią uszczegółowienie celów strategicznych. Zredagowano pięć celów pośrednich, które staną się przedmiotem dalszej analizy:

- cel pośredni I: rozwój kapitału społecznego,
- cel pośredni II: wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu,
- cel pośredni III: stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy,
- cel pośredni IV: aktywizacja i modernizacja obszarów pozametropolitalnych,
- cel pośredni V: rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie wizerunku regionu.

Scharakteryzowane wyżej cele pośrednie znacząco rozjaśniają intencje podmiotów omawianej *Strategii* zawarte w wymienionych wcześniej celach strategicznych. Umożliwia to podjęcie próby oceny wpływu ich realizacji na kształtowanie się relacji rozwojowych pomiędzy metropolią warszawską a województwem mazowieckim. Oceny te zostały zaprezentowane w tabeli 4.

## Synteza uzasadnienia

A. W realizacji tego celu trudno doszukać się możliwości bezpośredniego stymulowania wzrostu powiązań Warszawy z otoczeniem. Zawarty w *Strategii* opis projektowanych działań – m.in. w części dotyczącej tzw. „celów pośrednich” – wskazuje, że być może wyzwolą one procesy, które dopiero pośrednio, i to w dłuższym czasie, prowadzić będą do wzrostu analizowanych powiązań (np. bardziej wykształcone społeczności lokalne mogą bardziej doceniać szanse bieguny rozwoju). Wydaje się także, że pośrednio możliwy jest wzrost powiązań międzyregionalnych. Wynika to m.in. z zakładanego rozwoju wysokich technologii informatycznych i komunikacyjnych.

B. Również realizacja tego celu nie zwiększy interakcji rozwojowych Warszawy z otoczeniem. Podejmowanie działań na rzecz wzrostu konkurencyjności międzynarodowej regionu, z wykorzystaniem wskazywanych w strategii walorów województwa (głównie potencjału metropolii warszawskiej), pośrednio przyczynić się nawet może do regresu analizowanych powiązań. Już z samej nazwy celu wynika natomiast

Tab. 4. Relacje region–metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w wybranych celach strategicznych *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Budowa społeczeństwa informacyjnego i poprawa jakości życia mieszkańców województwa	0	0	0	1	0	1	A
Zwiększenie konkurencyjności regionu w układzie międzynarodowym	0	0	1	0	1	0	B
Poprawa spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu w warunkach zrównoważonego rozwoju	1	0	0	1	0	0	C
<b>Suma</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>x</b>

Źródło: opracowanie własne.

możliwość bezpośredniego wzrostu powiązań międzyregionalnych. Potwierdzają to również bardziej szczegółowe opisy projektowanych działań.

C. Z punktu widzenia rozważanego zagadnienia to najbardziej obiecujący cel *Strategii rozwoju województwa*. Jak pisze się w programie, istotnym problemem rozwoju Mazowsza jest konieczność pogodzenia szybkiego tempa rozwoju metropolii warszawskiej z jednoczesną potrzebą zwiększenia spójności regionu, m.in. modernizacji i rozbudowy sieci komunikacyjnej. Brak odpowiednio zaprogramowanych kompleksowych działań grozić może nawet zapaścią społeczno-gospodarczą obszarów peryferyjnych. Konieczne wydaje się zwiększenie roli miasta stołecznego w rozwoju całego województwa. Pojawić się tu może jednak pewien problem, wynikający z przedstawionej wcześniej ograniczonej spójności tych zamiarów z zamierzeniami zapisanymi w strategii rozwoju Warszawy.

#### 4.1. Zakładana w *Regionalnym Programie Operacyjnym* rola Warszawy w rozwoju województwa mazowieckiego

*Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013* (RPO WM) został uchwalony w październiku 2007 r. RPO WM zakłada rozwój w siedmiu obszarach (nie licząc pomocy technicznej), które zostały nazwane priorytetami.

- priorytet I: tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu,
- priorytet II: e-rozwoj województwa mazowieckiego,
- priorytet III: regionalny system transportowy,
- priorytet IV: inwestycje w ochronę środowiska,
- priorytet V: wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu,
- priorytet VI: wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji,
- priorytet VII: tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego.

Relacje pomiędzy regionem a metropolią wynikające z realizacji założeń zawartych w RPO WM zaprezentowane zostały w tabeli 5.

### Synteza uzasadnienia

A. Rozwój instytucji otoczenia biznesu i jednostek B+R może przyczynić się do większego i bardziej efektywnego transferu innowacji i technologii do przedsiębiorstw. Większość instytucji naukowo-badawczych zwiększających podaż innowacji znajduje się na terenie Warszawy, jednakże w myśl założeń RPO WM z usług instytucji B+R będą mogły korzystać firmy z całego województwa mazowieckiego. Osobną kwestią jest bezpośrednio dofinansowanie małych i średnich przedsiębiorstw, możliwe do zrealizowania dzięki środkom w ramach omawianego priorytetu. Nie zauważa się tu projektowanych działań wzmacniających interakcje region–metropolia. Wzrost potencjału innowacyjnego i wynikająca z jego istoty potrzeba przestrzennej koncentracji, najprawdopodobniej doprowadzi natomiast do intensyfikacji powiązań metropolia–metropolia.

B. Działania podejmowane w celu realizacji w ramach opisywanego priorytetu mają większą wagę dla podnoszenia znaczenia powiązań ponadregionalnych. W dobie procesów globalizacji powszechność połączeń internetowych sprawia, że świat ulega informacyjnemu przybliżeniu. Analiza działań pod kątem potencjalnej interakcji region–metropolia doprowadza do wniosku, że właściwie nie ma podstaw do twierdzenia o bezpośrednim wpływie ich realizacji na wzmocnienie teje interakcji.

C. Działania planowane do realizacji w ramach charakteryzowanego priorytetu zmierzają do poprawy infrastruktury drogowej na terenie województwa mazowieckiego. W dokumencie programu wskazuje się, że celem głównym priorytetu jest poprawa spójności komunikacyjnej i przestrzennej Mazowsza oraz wspomaganie dyfuzji procesów rozwojowych z głównego ośrodka regionu – Warszawy – oraz z ośrodków subregionalnych na pozostałe obszary województwa. Poprawa komunikacji drogowej Warszawy z resztą regionu prowadzić może do zwiększenia spójności całego województwa pod względem gospodarczym, społecznym oraz przestrzennym. Bezpośrednio może to usprawnić „kanały przenoszenia wpływów” metropolii warszawskiej na otaczające ją obszary. Rozbudowa głównych korytarzy transportowych oraz infrastruktury lot-

Tab. 5. Relacje region–metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w osiach priorytetowych *Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadreregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na mazowszu	1	0	1	0	0	0	A
E-rozwoj województwa mazowieckiego	1	0	0	1	0	0	B
Regionalny system transportowy	1	0	1	0	0	1	C
Inwestycje w ochronę środowiska	0	0	0	0	0	0	D
Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu	0	0	0	1	0	1	E
Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji	0	0	1	1	0	0	F
Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego	0	0	0	1	0	1	G
<b>Suma</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>x</b>

Źródło: opracowanie własne.

niskowej przyczyni się z pewnością do intensyfikacji powiązań ponadregionalnych.

D. Działania zmierzające do poprawy stanu środowiska naturalnego w województwie mazowieckim mają polegać na inwestycjach w system ochrony i monitoringu środowiska. Z istoty projektowanych w tym względzie przedsięwzięć nie wynikają zmiany jakości interakcji metropolia–region ani też ponadregionalne implikacje.

E. Planowane są w ramach omawianego priorytetu działania na rzecz rozwoju regionu, polegające głównie na inwestycjach w rozwój mniejszych miast, co wpłynie na rozwój ich najbliższego otoczenia. Osiągnięcie tych zadań ma

nastąpić m.in. dzięki inwestycjom w lokalną infrastrukturę drogową, komunikację zbiorową, rewitalizację tkanki miejskiej czy też rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Realizacja działań planowanych w ramach omawianego priorytetu doprowadzić może do wzrostu spójności pomiędzy metropolią warszawską a regionem, ale raczej będzie to wynikiem procesów pośrednio wywołanych działaniami opisywanego priorytetu.

F. Ze względu na to, że Warszawa i województwo mazowieckie dysponują zupełnie odrębnymi walorami naturalnymi przydatnymi dla rozwoju turystyki, należy myśleć raczej o odrębnej polityce rozwoju turystyki w Warszawie i na

Mazowszu. Jednakże istnieje możliwość, aby Warszawa i Mazowsze stały się w tym obszarze względem siebie komplementarne – w tym sensie, że część turystów odwiedzających Warszawę byłaby również zainteresowana zwiedzeniem Mazowsza i odwrotnie (zwłaszcza turyści zagraniczni). Jeżeli władze lokalne i regionalne połączą siły i będą prowadzić wspólne działania na rzecz promocji turystycznej regionu – jak zakłada się w RPO WM – może to przyczynić się pośrednio do rozwoju interakcji metropolia–region. Podejmowanie działań na rzecz rozwoju turystyki w regionie pośrednio przynajmniej wzmocni powiązania ponadregionalne (pozycję głównie Warszawy na turystycznej mapie Europy).

G. Z opisu priorytetu wynika, że uwaga koncentrować ma się na rozbudowie infrastruktury społecznej w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji, pomocy społecznej. W większości projektowanych przedsięwzięć jedynie pośrednio wiąże się zatem z rozwojem kapitału ludzkiego. Można przypuszczać, że realizacja tego priorytetu będzie tylko pośrednio oddziaływać na kształtowanie wpływu potencjału Warszawy na procesy rozwoju regionu, przede wszystkim z uwagi na rozbudowę wysoce wyspecjalizowanych urządzeń infrastrukturalnych.

Olbrzymia różnica w potencjale rozwojowym pomiędzy stolicą a województwem mazowieckim sprawia, że bezpośrednie interakcje rozwojowe są obecnie niewielkie. Zasadnym wydaje się również twierdzenie o niewielkiej tylko, pozytywnej zmianie w tym względzie w horyzoncie obowiązywania charakteryzowanego programu.

## 5. Województwo dolnośląskie

### 5.1. *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego* – zakres uwzględniania w polityce rozwoju roli Wrocławia

*Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego* została uchwalona 30 listopada 2005 r. Władze Dolnego Śląska wyznaczyły w *Strategii* pięć celów strategicznych:

- integracja dolnośląska,
- renesans cywilizacyjny,
- społeczeństwo obywatelskie,
- innowacyjna gospodarka,
- otwarcie na świat.

Dalej w dokumencie zostały wydzielone cele cząstkowe oraz priorytety, które w zamierzeniu mają być spójne z założeniami strategii lizbońskiej. Nie została niestety nigdzie wyjaśniona relacja (zależność) pomiędzy celami strategicznymi a priorytetami, co powoduje, że badany tekst nie jest przejrzysty. Do priorytetów *Strategii* zostały zaliczone (*Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego* 2005, s. 39–40):

1. tworzenie sprzyjających warunków powstawania i rozwoju firm innowacyjnych, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw oraz stymulowanie przedsiębiorczości,
2. rozwój aktywnej polityki zatrudnienia,
3. inwestowanie w zasoby ludzkie,
4. zabezpieczenie społeczne i promowanie integracji społecznej,
5. poprawa jakości zatrudnienia,
6. mobilność pracowników – otwarcie europejskich rynków pracy.

Ocenę wpływu realizacji założeń zawartych w priorytetach *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego* na relacje metropolia–region zaprezentowano w tabeli 6.

### Synteza uzasadnienia

A. Zbyt ogólny opis istoty tego priorytetu oraz kierunków przedsięwzięć służących jego realizacji jedynie w zarysie sugerować może potencjalne implikacje w relacjach region–metropolia. Mimo że jest on nakierowany na procesy możliwe do zaistnienia w skali całego regionu, to jednak zauważyć trzeba, iż jego osiągnięcie wymagać będzie szczególnej roli wrocławskiej metropolii. To tu bowiem zlokalizowano potencjał, który mógłby odegrać istotną rolę w stymulowaniu rozwoju innowacyjnych firm całego województwa.

B. Działania władz Dolnego Śląska na rzecz rozwoju regionalnego rynku pracy nie przyczynią się bezpośrednio do poprawy spójności pomiędzy województwem a metropolią wrocławską. Powinny natomiast zwiększyć znaczenie powiązań Dolnego Śląska z innymi regionami. Pośrednio być może będzie to okolicznością nieznacznie spójność tę poprawiającą, z uwagi chociażby na potencjał wrocławskiego rynku pracy.

C. Priorytet ten jest w pewnym stopniu rozwinięciem powyższego (B). Inwestowanie w zasoby ludzkie to przede wszystkim rozwój szkolnictwa wyższego oraz systemów doskonalenia

Tab. 6. Relacje region–metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w priorytetach *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadreregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Tworzenie sprzyjających warunków powstawania i rozwoju firm innowacyjnych, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw oraz stymulowanie przedsiębiorczości	1	0	0	0	0	0	A
Rozwój aktywnej polityki zatrudnienia	0	0	1	1	0	0	B
Inwestowanie w zasoby ludzkie	1	0	0	0	0	1	C
Zabezpieczenie społeczne i promowanie integracji społecznej	0	0	0	0	0	0	D
Poprawa jakości zatrudnienia	0	0	0	1	0	0	E
Mobilność pracowników – otwarcie europejskich rynków pracy	1	0	0	0	1	0	F
<b>Suma</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>x</b>

Źródło: opracowanie własne.

zawodowego. Zakłada się także oddziaływanie na wzrost mobilności studentów i kadry dydaktycznej, co może być podstawą wniosku dotyczącego intensyfikacji powiązań międzyregionalnych. W realizacji tego priorytetu zauważyć należy szczególne znaczenie wrocławskiego ośrodka naukowo-dydaktycznego.

D. Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczności terytorialnej to niewątpliwie ważne cele rozwoju każdego regionu. Wydają się jednak, że nie mają one istotnego znaczenia bezpośredniego czy też nawet pośredniego w kształtowaniu badanych relacji.

E. Jest to trzeci z kolei priorytet dotyczący rynku pracy. W tym przypadku główny akcent

strategia kładzie na stymulowaniu ilości i jakości miejsc pracy. Z opisu priorytetu, a nawet na podstawie szczegółowej analizy wskaźników projektowanego monitoringu trudno wnioskować o możliwych zmianach dotyczących badanych relacji. W każdym razie nie jawią się one wprost z ustaleń rozważanej *Strategii*. Można jedynie przypuszczać, że podejmowane w tej kwestii działania mogą przynajmniej pośrednio wzmacniać pozycję Wrocławia względem reszty regionu (np. poprawa jakości miejsc pracy wydaje się łatwiejsza w gospodarce o bardziej nowoczesnej strukturze).

F. Jedną z intencji dolnośląskich władz w ramach omawianego priorytetu jest zwiększenie

mobilności miejscowych pracowników. Dzięki temu będzie można łagodzić napięcia na lokalnych rynkach pracy. Biorąc pod uwagę potencjał wrocławskiego rynku pracy, zwiększenie mobilności z pewnością doprowadzi do zwiększenia wpływu miasta na procesy rozwoju otaczających je obszarów, co w krótszej perspektywie przyczyni się do zmian pozytywnych. W dłuższym okresie może ona spowodować zjawiska negatywne dla rozwoju regionu, ze względu na migracje najbardziej wartościowych pracowników do Wrocławia.

### 5.1. Rola Wrocławia w rozwoju województwa dolnośląskiego zakładana w *Regionalnym Programie Operacyjnym*

*Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego* (RPO WD) jest dokumentem operacyjnym zapisującym zapisy o przestrzennej, gospodarczej i społecznej spójności Dolnego Śląska zawarte w *Strategii rozwoju województwa*. Ocena badanych związków region-metropolia zostanie przeprowadzona na podstawie zdefiniowanych w RPO osi priorytetowych. Są one następujące:

- oś priorytetowa I – wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw,
- oś priorytetowa II – rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku,
- oś priorytetowa III – rozwój infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku,
- oś priorytetowa IV – poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego Dolnego Śląska,
- oś priorytetowa V – regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku,
- oś priorytetowa VI – wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska,
- oś priorytetowa VII – rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku,
- oś priorytetowa VIII – modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia na Dolnym Śląsku,
- oś priorytetowa IX – odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska. Możliwy do przewidzenia wpływ re-

alizacji omawianych osi priorytetowych na kształtowanie się interakcji pomiędzy metropolią a regionem przedstawia tabela 7.

### Synteza uzasadnienia

A. Działania podejmowane na rzecz realizacji założeń w ramach osi priorytetowej I, zmierzające do finansowego wsparcia projektów dolnośląskich przedsiębiorstw podnoszących ich konkurencyjność poprzez transfer technologii i innowacji, w większym stopniu sprzyjać mogą rozwojowi przedsiębiorstw zlokalizowanych w dużych miastach. Tam bowiem na ogół funkcjonują jednostki o najlepszych warunkach absorpcji zewnętrznego wsparcia. Z drugiej strony ważna jest deklaracja zapisana w ustaleniach omawianego priorytetu, a mianowicie wskazująca, że „szczególna uwaga skierowana będzie na wspieranie rozwoju MSP inwestujących na terenach o wysokim bezrobociu oraz na obszarach wiejskich i małych miast” (*Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013*, s. 73). W efekcie należy się spodziewać raczej względnie równomiernej (zdekoncentrowanej) alokacji dostępnych w ramach tego priorytetu środków finansowych na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Prowadzi to do wniosku o pośredniej jedynie możliwości wpływu realizacji projektowanych tu przedsięwzięć na spójność procesów rozwoju Wrocławia i otaczającego go regionu. Pośrednich następstw można się także spodziewać w rozwoju współpracy międzyregionalnej.

B. Działania podejmowane w ramach tej osi priorytetowej służyć będą przede wszystkim rozbudowie infrastruktury informacyjnej (sieci światłowodowej, punktów dostępu do internetu), dzięki czemu nastąpić może wzrost intensywności powiązań międzyregionalnych. Jednakże nie znajduje się argumentów przemawiających za tezą o wzroście bezpośredniego oddziaływania metropolii wrocławskiej na otoczenie dzięki realizacji założeń zawartych w omawianej osi. Kwestią wartą podniesienia jest natomiast możliwość pośredniego, pozytywnego oddziaływania związanego z wzrostem spójności „regionalnego systemu informacji”.

C. Głównymi zadaniami w ramach omawianej osi priorytetowej mają być budowa i modernizacja sieci drogowej, infrastruktury kolejowej

Tab. 7. Relacje region – metropolia wynikające z realizacji działań przypisanych do osi priorytetowych. *Regionalnego programu operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw	0	0	0	1	0	1	A
Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku	0	0	1	1	0	0	B
Rozwój infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku	1	0	0	0	0	1	C
Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego Dolnego Śląska	0	0	0	0	0	0	D
Regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku	0	0	0	0	0	0	E
Wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska	0	0	1	1	0	0	F
Rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku	1	0	1	0	0	0	G
Modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia na Dolnym Śląsku	1	0	0	0	0	0	H
Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska	0	0	1	0	0	0	I
<b>Suma</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>x</b>

Źródło: opracowanie własne.



oraz transportu wodnego. Planuje się także inwestycje w rozwój transportu miejskiego (rozwój wewnątrzmięjskiej sieci drogowej, zakup taboru zbiorowej komunikacji miejskiej) oraz podmiejskiego (inwestycje w infrastrukturę drogową, rozwój kolei podmiejskiej i linie autobusowe). Realizacja tych działań przyczyni się niewątpliwie do zwiększenia wewnętrznej dostępności komunikacyjnej regionu. Może się skrócić czas dojazdu do metropolii wrocławskiej, co spowoduje zwiększenie się zasięgu i intensywności oddziaływania Wrocławia jako regionalnego bieguna rozwoju<sup>4</sup>. Wzrost połączeń komunikacyjnych sprzyjać będzie wymianie dóbr i usług pomiędzy metropolią a regionem, zintensyfikują się także powiązania w ramach regionalnego rynku pracy.

D. Działania zmierzające do przywrócenia właściwego stanu środowiska naturalnego oraz działania profilaktyczne, a także przedsięwzięcia rewitalizacyjne zdegradowanej tkanki miejskiej mają inny cel i charakter w przypadku metropolii wrocławskiej, a inny w odniesieniu do jej regionalnego otoczenia. Biorąc pod uwagę projektowane przedsięwzięcia, trudno doszukać się bezpośrednich, a nawet pośrednich ich następstw w kształtowaniu relacji metropolia–region. Podobnie ma się to również w odniesieniu do związków międzyregionalnych.

E. Jak przedstawiono w opisie priorytetu, ma on doprowadzić do poprawy stanu infrastruktury energetycznej regionu za pomocą modernizacji sieci dystrybucji energii, co spowoduje zmniejszenie strat i zapewni bezpieczeństwo dostaw energii. Istotnym celem ma być również zmniejszenie udziału paliw stałych oraz uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w procesie wytwarzania energii, w tym z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Realizacja tego rodzaju przedsięwzięć – ważnych, co prawda, dla rozwoju całego regionu – raczej nie ma istotniejszych związków z kształtowaniem relacji rozwojowych pomiędzy metropolią i regionem.

F. Wrocław i województwo dolnośląskie to uznane miejsca atrakcji turystycznych, jednakże posiadające inne walory, a tym samym odmienne oferty turystyczne. Działania na rzecz rozwoju infrastruktury turystycznej mogą prowadzić

do dalszego wzrostu atrakcyjności turystycznej Wrocławia i Dolnego Śląska, a tym samym do wzrostu liczby turystów. Mimo że z opisów omawianej osi priorytetowej wprost nie wynikają zamiary integrowania przedsięwzięć promocyjnych podejmowanych przez różne ośrodki rozwoju ruchu turystycznego w regionie, jednak zasadne wydaje się założenie rozwoju odpowiedniego współdziałania. W efekcie można spodziewać się pośrednich związków synergicznych pomiędzy rozwojem gospodarki turystycznej Wrocławia i całego regionu dolnośląskiego. Bezpośrednim następstwem realizacji projektowanych działań powinna być natomiast poprawa wizerunku turystycznego regionu w skali krajowej i europejskiej.

G. Z opisu priorytetu wynika dosyć szerokie spektrum projektowanych przedsięwzięć dotyczących rozwoju systemu edukacji w regionie. Największą uwagę przywiązuje się jednak do rozwoju szkolnictwa wyższego, głównie dzięki rozbudowie i modernizacji odpowiedniej infrastruktury. Troska o rozwój szkolnictwa wyższego prawie zawsze skutkuje wzrostem rangi w regionie głównych ośrodków koncentracji potencjału naukowo-badawczego. Przyczynia się to jednocześnie do rozwoju kontaktów naukowo-badawczych i edukacyjnych wykraczających poza skalę regionalną.

H. Przedsięwzięcia zakładane w ramach osi priorytetowej dotyczą wszystkich poziomów lecznictwa w systemie ochrony zdrowia, w tym m.in. w odniesieniu do najwyższej wyspecjalizowanych placówek. Te ostatnie są, jak wiadomo, domeną ośrodków metropolitalnych. Należy jednak wziąć pod uwagę specyfikę Dolnego Śląska, czyli występowanie placówek ochrony zdrowia oraz sanatoryjno-uzdrowiskowych. Jest to działanie sprzyjające rozwojowi turystyki oraz powiązań z ośrodkiem metropolitalnym.

I. Działania planowane do realizacji w ramach ostatniej z omawianych osi priorytetowych mają przede wszystkim znaczenie w odniesieniu do poprawy wizerunku całego regionu, w tym atrakcyjności inwestycyjnej. Biorąc pod uwagę specyfikę województwa (potrzeby rewitalizacyjne w stosunkowo mniejszym zakresie dotyczą Wrocławia) trudno byłoby doszukiwać się w realizacji omawianego priorytetu czynnika kształtującego relacje pomiędzy metropolią

<sup>4</sup> Tego typu podpowiedzi wprost wynikają np. z modelu grawitacji.

i regionem. Może to natomiast mieć bezpośredni wpływ na intensyfikację powiązań międzyregionalnych.

*Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013* – podobnie jak charakteryzowana wcześniej strategia rozwoju regionu – w stosunkowo małym stopniu uwzględniają możliwości metropolii wrocławskiej jako regionalnego bieguna rozwoju. W zaprojektowanych celach szczegółowych dominują dążenia wyrównawcze, z pewnością dobrze wpisujące się w oczekiwania społeczne, ale też w relatywnie mniejszym stopniu nakierowane na bardziej ekspansywne stymulowanie procesów wzrostu gospodarczego.

## 6. Podsumowanie

W niniejszym artykule sformułowano oczekiwania związane z analizą branych pod uwagę strategii rozwoju oraz regionalnych programów operacyjnych. W odniesieniu do niektórych z nich pomocne okazać się mogą oceny i wskaźniki zamieszczone w tabelach 8 i 9. Pierwsza z nich to proste zestawienie sumy ocen zawartych w tabelach charakteryzujących dokumenty planistyczne rozważanych miast i województw. Wykazano w niej także liczbę celów (priorytetów) rozwoju ujmowanych w danym planie i będących przedmiotem przeprowadzanej analizy. Należy zauważyć, że ze względu na różną liczbę celów przyjmowanych w poszczególnych planach sumy ocen nie są wprost porównywalne. Dla wyeliminowania tej nieporównywalności dokonano prostego przeliczenia, dzieląc oceny zawarte w tabeli 8 przez liczbę celów danego planu. W ten sposób otrzymano wskaźniki ocen, które ujmuje tabela 9. Wyznaczone zostały także wskaźniki sumaryczne (ostatnia kolumna tabeli 9).

Przedstawione oceny potencjalnej siły i kierunku wpływu realizacji ustaleń badanych planów na kształtowanie relacji rozwojowych metropolia – region, wskazują na kilka interesujących prawidłowości.

1. Plany poziomu wojewódzkiego zazwyczaj uwzględniają potrzebę ograniczania różnic w rozwoju wewnątrzregionalnym, w mniejszym stopniu koncentrując się na możliwych do wykorzystania czynnikach rozwojowych.

2. Nie jest także zaskoczeniem większa rola pośredniego oddziaływania na kształtowanie wskazywanych relacji. Możliwość oddziaływania bezpośredniego ogranicza się na ogół do jednego, a najwyżej dwóch stawianych celów (priorytetów) rozwoju.
3. W śladowym jedynie stopniu doszukiwać się można negatywnych dla badanych relacji następstw realizacji przyjmowanych ustaleń.
4. Spośród planów rozwoju badanych miast i województw najsilniejsze pozytywne oddziaływanie zauważa się w odniesieniu do Wrocławia i województwa dolnośląskiego, nieco słabsze zaś w przypadku pozostałych badanych jednostek terytorialnych.

Tab. 8. Sumaryczne zestawienie ocen potencjalnego wpływu ustaleń planów rozwoju badanych miast i regionów na kształtowanie się relacji „metropolia – region”

Województwo	Wyszczególnienie	<i>Oceny siły i kierunku oddziaływania</i>		
		<i>Strategia rozwoju województwa</i>	<i>Regionalny program operacyjny</i>	
Małopolskie	Liczba celów w planie	4	8	
	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	2	3
		osłabiające	0	0
		ponadregionalne	1	3
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	2	5
		osłabiające	1	1
		ponadregionalne	2	3
	Mazowieckie	liczba celów w planie	3	7
		oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	1
osłabiające			0	0
ponadregionalne			1	3
oddziaływanie pośrednie		sprzyjające	2	4
		osłabiające	1	0
		ponadregionalne	1	2
Dolnośląskie		liczba celów w planie	6	9
		oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	3
	osłabiające		0	0
	ponadregionalne		1	4
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	2	3
		osłabiające	1	0
		ponadregionalne	1	2

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 9. Wskaźniki ocen potencjalnego wpływu ustaleń planów rozwoju badanych miast i regionów na kształtowanie się relacji „metropolia – region”

Województwo	Wyszczególnienie		<i>Strategia rozwoju województwa</i>	<i>Regionalny program operacyjny</i>	Suma
Wskaźniki siły i kierunku oddziaływania					
Małopolskie	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	0,50	0,37	0,87
		osłabiające	0,00	0,00	0,00
		ponadregionalne	0,25	0,37	0,62
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	0,50	0,62	1,12
		osłabiające	0,25	0,12	0,37
		ponadregionalne	0,50	0,37	0,87
Mazowieckie	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	0,33	0,43	0,76
		osłabiające	0,00	0,00	0,00
		ponadregionalne	0,33	0,43	0,76
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	0,67	0,57	1,24
		osłabiające	0,33	0,00	0,33
		ponadregionalne	0,33	0,29	0,62
Dolnośląskie	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	0,50	0,33	0,83
		osłabiające	0,00	0,00	0,00
		ponadregionalne	0,17	0,44	0,61
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	0,33	0,33	0,66
		osłabiające	0,17	0,00	0,17
		ponadregionalne	0,17	0,22	0,39

Źródło: opracowanie własne.

## Bibliografia

- Korenik S. (2004). „Metropolie we współczesnej gospodarce z uwzględnieniem realiów polskich”, w: S. Korenik, K. Szótek (red.), *Konkurencyjność i potencjał polskich metropolii – szanse i bariery*, Biuletyn KZPK PAN, nr 214, s. 25–26.
- Regionalny Program Operacyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, s. 73.
- Smętkowski M., Gorzelak G., Jałowiecki B. (2008). *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*. Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski, s. 6–7.
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku* (2005). Wrocław: Sejmik Województwa Dolnośląskiego.
- Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013* (2006). Kraków: Małopolski Urząd Wojewódzki, s. 45.

## **The Role of Metropolitan Centers in the Development of Regions in the Light of Programmes of Development of Regions, on the Example of the Malopolskie, Mazowieckie and Dolnoslaskie Voivodships**

The main hypothesis of the article is that there are natural interactions between metropolitan centers and their surrounding areas (regions). In the present study, focused on the following three examples: Krakow and the Malopolska region, Warsaw and the surrounding Mazowieckie Voivodship, and Wroclaw with the Dolnoslaskie Voivodship, the author analyzes if these interactions are taken into consideration in the development of policies at the local (metropolitan) and the regional level (region surrounding the core city). A lack of compatibility of these policies has a negative impact on the development of the region. The impact of large cities on the development of their environment would be greater if it was encouraged by politicians and their interventions.

The author attempts to determine how local governments can influence the impact of metropolitan cities on their surrounding areas, and what use can be made of their natural interactions. Nowadays, local and regional authorities are often accused of creating strategies without prior consultation with the interested parties. Combining the efforts of local and regional authorities would ensure a coherent socio-economic development and could be beneficial for both levels of self-government.

Key words: metropolitan development, impact on regional development, local and regional development policy.