

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 433

**Gospodarka regionalna
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-588-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Beata Bal-Domańska: Ocena zrównoważonego rozwoju Polski w układzie powiatów w ujęciu <i>przyczyna – stan – reakcja</i> . Przypadek <i>bezrobocie – ubóstwo – aktywność gospodarcza</i> / The evaluation of sustainable development in the system of counties in Poland from the <i>pressure – state – response perspective</i> . Example of <i>unemployment – poverty – economic activity</i>	9
Tomasz Bartłomowicz: Wielowymiarowa analiza porównawcza sytuacji społeczno-gospodarczej miast regionu dolnośląskiego / Multidimensional comparative analysis of the socio-economic situation of Lower Silesia region cities.....	19
Patrycja Beba, Ewa Kiryluk-Dryjska: Identyfikacja barier rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce na przykładzie regionu północno-zachodniego / Identification of rural development obstacles in Poland on the example of north-western region.....	29
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów / System of real estate taxation in Poland compared to chosen states	40
Maciej Filus: Szacowanie wielkości rynku jubilerskiego w Polsce / Assessment of Polish jewelry market size	53
Patrycja Gaździcka: Ocena innowacyjności polskiej gospodarki na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej / Evaluation of innovation in the Polish economy as compared to other European Union countries	63
Dariusz Głuszczyk: Problem pomiaru działalności innowacyjnej przedsiębiorstw na poziomie regionów / The problem of measuring innovation activities in enterprises at the level of regions.....	73
Jakub Hadyński: Konkurencyjność regionów transgranicznych w Unii Europejskiej / The competitiveness of trans-border regions in the European Union	82
Katarzyna Iwińska: Dekompozycja strumieni emigracyjnych w regionach Polski w latach 2002 i 2011 / Decomposition of emigration streams in Polish regions in the years 2002 and 2011.....	91
Ewa Kiryluk-Dryjska, Patrycja Beba: Zastosowanie metod ilościowych do regionalnej alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce / Application of quantitative methods to regional allocation of CAP structural funds in Poland.....	102

Maria Kola-Bezka: Perspektywy rozwoju rynku projektów hybrydowych w województwie kujawsko-pomorskim / Prospects of development of hybrid projects market in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship.....	110
Barbara Kryk: Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego jako przykład uwzględniania nowego paradygmatu terytorialnej polityki rozwoju / Regional Development Strategy of the West Pomeranian Voivodeship as an example of taking into account a new paradigm of territorial development policy.....	119
Florian Kuźnik: Regionalna polityka miejska w polityce spójności i programach operacyjnych na lata 2014–2020 / Regional urban policy in the cohesion policy and 2014–2020 operational programmes	129
Małgorzata Markowska: Regiony polskie w klasyfikacji pod względem poziomu inteligentnego rozwoju i wrażliwości na kryzys ekonomiczny / Polish regions classified in terms of smart growth level and sensitivity to economic crisis	138
Klaudia Plac: Regionalne różnicowania w zakresie wsparcia zielonej ekonomii z funduszy europejskich w latach 2007–2013 / Regional differences in supporting the green economy by the EU funds in the years 2007–2013	154
Jan Polski: Policentryczność rozwoju regionów na przykładzie województwa lubelskiego / The polycentricity development of regions on the example of Lublin Voivodeship.....	163
Beata Skubiak, Katarzyna Jurewicz: Praktyczne aspekty wdrażania innowacji społecznych. Rekomendacje dla decydentów / Practical aspects of implementing social innovation. Recommendations for decision makers .	172
Aldona Standar: Ocena poziomu pozyskanych środków PROW 2007–2013 na przedsięwzięcia środowiskowe w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Przykład gmin województwa wielkopolskiego / Evaluation of the level of RDP 2007–2013 funds on environmental projects in the aspect of sustainable development of rural areas. An example of Wielkopolska communes.....	180
Marek Szajt: Efektywność innowacyjna systemu <i>triple-helix</i> w Unii Europejskiej / The effectiveness of an innovative triple-helix system in the European Union	190
Marcelina Zapotoczna: Ceny mieszkań i zmiany demograficzne – czy istnieje związek? Doświadczenia polskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie miast wojewódzkich / Apartment prices and demographic changes – is there a connection? Experience of the Polish residential real estate market on the example of voivodeships capital cities	199
Marta Zarówna: Polaryzacja polskich obszarów metropolitalnych / Polarization of Polish metropolitan areas.....	211

Wstęp

Przekazujemy Państwu publikację poświęconą tematyce gospodarki regionalnej i problemów związanych z jej rozwojem. Zbiór zawartych w niej artykułów koncentruje się na różnych problemach, które omawiane są w perspektywie międzynarodowej i krajowej, ze szczególnym uwzględnieniem regionów, województw, powiatów oraz obszarów transgranicznych.

Najwięcej uwagi poświęcono Unii Europejskiej w różnych wymiarach jej funkcjonowania, w tym ocenie innowacyjności (M. Szajt), (P. Gaździcka), konkurencyjności regionów transgranicznych (J. Hadyński), a przede wszystkim finansowaniu różnych zadań ze środków budżetu Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki spójności i programów operacyjnych: w kontekście polityki miejskiej (F. Kuźnik), alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej (E. Kiryluk-Dryjska, P. Beba), wsparcia zielonej ekonomii z funduszy europejskich (K. Plac) oraz pozyskanych środków PROW na przedsięwzięcia środowiskowe (A. Standar).

Problemy związane ze sferą finansów w skali kraju były kontynuowane w pracach poświęconych rynkowi nieruchomości (M. Zapotoczna, J. Cymerman) oraz problemowi szacowania rynku jubilerskiego. Tematyka innowacji natomiast pogłębiona została w: układach regionalnych Polski z punktu widzenia wdrażania innowacji społecznych (B. Skubiak), działalności innowacyjnej przedsiębiorstw (D. Głuszczyk), a także w ocenie pozycji konkurencyjnej regionów Polski, ze względu na poziom inteligentnego rozwoju (M. Markowska).

W pracach pojawiły się tak aktualne wątki dla współczesnej gospodarki kraju, jak: pomiar i ocena zrównoważonego rozwoju (B. Bal-Domańska), tematyka miast, w tym pomiar i ocena ich sytuacji społeczno-gospodarczej (T. Bartłomowicz), a także procesów rozwojowych (M. Zarówna) oraz barier rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (E. Kiryluk-Dryjska, P. Beba). Gospodarka regionalna była również analizowana w kontekście dekompozycji strumieni emigracyjnych (K. Iwińska).

Wśród rozważanych tematów nie zabrakło problemów związanych z zarządzaniem strategicznym w gospodarce regionalnej w kontekście zastosowania nowego paradygmatu polityki rozwoju omówionego na przykładzie strategii województwa zachodniopomorskiego (B. Kryk) oraz zagadnień rynku projektów hybrydowych i powiązanego partnerstwa publiczno-prywatnego w województwie kujawsko-pomorskim (M. Kola-Bezka).

Przekazujemy niniejszą publikację w Państwa ręce w przekonaniu, że stanie się ona źródłem inspiracji i będzie pomocna w rozwiązywaniu problemów w pracach badawczych i w przedsięwzięciach praktycznych, realizowanych przez odbiorców zainteresowanych tematyką gospodarki regionalnej, a wśród nich pracowników nauki, struktur samorządowych i ministerstw. Publikację polecamy również studentom kierunków ekonomia oraz gospodarka przestrzenna.

Małgorzata Markowska, Beata Bal-Domańska, Dariusz Głuszczyk

Florian Kuźnik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mail: florian.kuznik@ue.katowice.pl

REGIONALNA POLITYKA MIEJSKA W POLITYCE SPÓJNOŚCI I PROGRAMACH OPERACYJNYCH NA LATA 2014–2020

REGIONAL URBAN POLICY IN THE COHESION POLICY AND 2014–2020 OPERATIONAL PROGRAMMES

DOI: 10.15611/pn.2016.433.13

Streszczenie: Artykuł dotyczy polityki miejskiej prowadzonej przez samorząd województwa. Zakończony już proces programowania polityki spójności na lata 2014–2020 daje nadzieję na uruchomienie polityki miejskiej w Polsce, na poziomie zarówno krajowym jak i regionalnym. Zbudowanie systemu polityki miejskiej w państwie to proces długotrwały. System ten nie może być wyłącznie oparty na krajowej polityce miejskiej adresowanej wprost do gmin. Polityka miejska w regionach wydaje się niezbędnym zwiernikiem umożliwiającym partnerstwo i dialog wszystkich poziomów samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju miejskiego.

Słowa kluczowe: rozwój miejski, miejskie obszary funkcjonalne, programowanie rozwoju, polityka spójności, regionalna polityka miejska.

Summary: The paper refers to urban policy formulated and implemented by regional governments. The already agreed framework enables pursuit of urban policy on both levels: state and regional. Setting up the system in a country is a long-lasting process. The system cannot be based only upon relations between the state and municipalities. Regional urban policy seems to be the necessary link, enabling partnership and dialogue – towards urban development – at all levels of territorial government.

Keywords: urban development, functional urban areas, development programming, cohesion policy, regional urban policy.

1. Wstęp

Artykuł jest próbą przedstawienia pozycji regionalnej polityki miejskiej w warunkach, jakie ukształtowały się w Polsce po wprowadzeniu nowych rozwiązań legislacyjnych, dotyczących programowania rozwoju oraz zakończenia programowania

polityki spójności na lata 2014–2020 na poziomie krajowym i regionalnym. Polityka miejska jest sprawdzonym narzędziem interwencji publicznej w rozwój miejski i regionalny. O uruchomienie takiej polityki w Polsce upominały się od lat różne środowiska naukowe i profesjonalne zajmujące się procesami urbanizacji i gospodarką przestrzenną. Ważny w tym względzie był również głos środowisk samorządowych dużych miast i aglomeracji miejskich, które w polityce miejskiej widziały dodatkowe wsparcie dla współdziałania samorządów lokalnych na rzecz rozwiązywania problemów miejskich w skali regionalnej.

2. Status i misja regionalnej polityki miejskiej

Regionalna polityka miejska, podobnie jak i krajowa polityka miejska, jest interwencją w rozwój miejski i zagospodarowanie przestrzenne prowadzoną z poziomu wyższego niż władze miast. W przypadku regionalnej polityki miejskiej jest to:

- interwencja odnosząca się do procesów urbanizacji i użytkowania terenów, które dotyczą stref podmiejskich oraz relacji miasto – jego otoczenie, także wiejskie,
- interwencja wspomagająca działania władz lokalnych – miast, gmin podmiejskich, powiatów o wysokim wskaźniku urbanizacji i intensywnych procesach suburbanizacji,
- interwencja odnosząca się do przestrzeni zurbanizowanych i współdziałających ze sobą gmin, a w konsekwencji odnosząca się do miejskich obszarów funkcjonalnych.

Warto zwrócić w tym względzie uwagę na odrębność problemową regionalnego wymiaru rozwoju miejskiego i regionalnego poziomu polityczno-decyzyjnego dla rozstrzygania problemów rozwojowych obszarów miejskich. Wiele procesów rozwoju współczesnych gospodarek, w tym wiele procesów restrukturyzacyjnych i innowacyjnych, rozgrywa się w przestrzeniach lokalnych, regionalnych oraz narodowych i międzynarodowych. Nadal znaczenie mają lokalność i dystans, także geograficzny, mimo ogłaszanej czasami „śmierci dystansu”. Jeżeli miasta i aglomeracje miejskie traktowane są jako centra innowacji, to region staje się im najbliższy, jest ich otoczeniem i wsparciem [Miles, Gee 2013; Capello 2013]. Jakość sieci osadniczej regionu staje się jednym z podstawowych wyznaczników – atutów lub barier – dynamiki rozwojowej. Wysoka sprawność działania poziomu lokalnego powoduje lepsze dopasowanie i wykorzystanie interwencji zewnętrznej [Pickvance 2006].

Znaczenie przestrzeni i struktur miejskich regionu podlega pewnego rodzaju dowartościowaniu, jeżeli dołoży się do tego wymiar społeczny rozwoju regionalnego. Struktury osiedleńcze miast, poza strukturami przestrzeni biurowych dużych korporacji, przemysłowych, handlowych, edukacyjnych itp., układają się regionalnie, a nie lokalnie. W przestrzeni miejskiej regionu tworzą się nowe relacje praca – mieszkanie – wypoczynek, nowe ciągi dojazdów do pracy, nauki, kultury. Zmianie ulega waloryzacja przestrzeni miejskich, jakiej dokonują gospodarstwa domowe wspólnoty lokalne, powstają nowe układy więzi społecznych, tworzą się nowe terytoria życia.

Wskazanie problemów miejskich wymagających interwencji regionalnej nie prowadzi jeszcze do jednoznacznej konkluzji, że region powinien prowadzić odrębną politykę miejską. Można regionalne problemy miejskie rozwiązywać w ramach ogólnej polityki rozwoju regionu albo w ramach już wypracowanych w danym regionie polityk sektorowych. Nie ma jednoznacznych przesłanek prowadzących do wniosku, że region musi prowadzić politykę miejską. Może ją prowadzić, o ile uzna się, że łączna suma problemów miejskich wymaga dopracowania się w regionie odrębnego instrumentarium właściwego polityce, aby skutecznie rozwiązywać problemy rozwoju miast. Innymi słowy, zasadność zbudowania całego zaplecza narzędziowego na rzecz rozwiązywania problemów rozwoju miast rodzi konieczność prowadzenia polityki miejskiej regionu.

Regionalna polityka miejska jako polityka bliska miastom i wypełniająca „puste miejsca” w myśleniu własnym, wewnętrznym rozwoju samych miast jest ze swej istoty powołana do:

- ochrony i promowania wartości cywilizacji miejskiej regionu, w tym dziedzictwa kultury miejskiej obecnego w regionie,
- myślenia kategorią funkcjonalnych obszarów miejskich regionu i formułowania rozwiązań dla obszarów/zespołów miejskich wyróżnionych w przestrzeni krajowej lub regionalnej,
- przeciwdziałania niepożądanym zmianom w przestrzeniach miejskich regionu i negatywnym skutkom procesów suburbanizacji.

Misję regionalnej polityki miejskiej należy w pierwszej kolejności plasować w sferze ochrony wartości cywilizacji miejskiej regionu. Każdy region ma swoje dziedzictwo kulturowe skoncentrowane w miastach i zespołach miejskich. Szczególnie w regionach o wysokim wskaźniku urbanizacji i dużej gęstości miast nie może zabraknąć regionalnego oglądu dziedzictwa kultury miejskiej także jako potencjału rozwojowego regionu. Na władzach regionu spoczywa także podstawowy obowiązek strukturyzowania sieci osadniczej regionu i definiowania miejskich obszarów funkcjonalnych. Funkcjonalne obszary miejskie umożliwiają inne, trafniejsze widzenie procesów urbanizacji niż widzenie, które reprezentują poszczególne miasta. Pozwalają także skuteczniej przeciwdziałać negatywnym skutkom procesów urbanizacji. Miejskie obszary funkcjonalne regionu stanowią podstawowy układ przedmiotowy polityki miejskiej, zarówno krajowej, jak i regionalnej.

3. Regionalna polityka miejska jako składowa polityki rozwoju

W Polsce ukształtowała się stopniowo metodologia programowania rozwoju, którą można scharakteryzować jako proces i zarazem mechanizm:

- składający się z programowania strategicznego i programowania operacyjnego (z nadwartościowaniem programowania operacyjnego),
- podporządkowany mentalnie i organizacyjnie europejskiej polityce regionalnej/polityce spójności,
- dopasowany do wieloletniego programowania budżetowego UE.

Pozytywnymi stronami polskiej metodologii programowania rozwoju są z pewnością powszechna obecność i znajomość programowania strategicznego. Jednakże nadmierne poleganie na funduszach europejskich jako środkach rozwoju kraju w różnych wymiarach tego rozwoju powoduje od lat przywiązywanie bardzo dużej wagi do programowania operacyjnego. W programach operacyjnych następuje rzeczywiste rozdysponowanie środków pieniężnych na rozwój. W pierwszej kolejności konieczne staje się podporządkowanie procedurom UE dotyczącym wykorzystania poszczególnych funduszy europejskich. Przy takim mechanizmie, gdzie środki własne kraju członkowskiego są tylko dodatkiem do środków europejskich, programowanie strategiczne rozwoju schodzi na drugi plan. Z jednej strony, ważniejsze są procedury operacyjne programowania budżetowego w okresach 7-letnich. Z drugiej strony, presja czasu istotnie pomniejsza znaczenie programowania strategicznego, które jest ze swej natury programowaniem długoterminowym. Tym, co wydaje się najgorsze w tym mechanizmie, jest podporządkowanie mentalne różnym procedurom unijnym, a czasem i naciskom biurokracji europejskiej.

Zarysowany powyżej negatywny obraz polskiej metodologii programowania rozwoju wyraźnie się poprawia. Polska wypracowuje stopniowo własny model programowania polityki rozwoju. Jest to model:

- oparty na długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowych dokumentach planowania przestrzennego, takich jak koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju,
- posługujący się ograniczoną listą narodowych strategii dziedzinowych/sektorywnych, za które odpowiedzialność wykonawczą, w tym finansową, bierze rząd RP,
- uwzględniający krajową strategię rozwoju regionalnego oraz programowanie strategiczne w regionach,
- respektujący zdecentralizowany model zarządzania sprawami publicznymi, w tym programowanie rozwoju w regionach i znaczący udział programów regionalnych w alokacji środków rozwojowych,
- generujący nowe pomysły i nowe dokumenty programowania polityki, np. Narodowy Plan Rewitalizacji.

Proces programowania polityki rozwoju znalazł swoje oparcie w ustawie o wspieraniu rozwoju [Ustawa z 6 grudnia 2006]. Najważniejsze wydaje się tu jednak powszechne w kręgach środowisk profesjonalnych, a także w kręgach politycznych, przekonanie o posiadaniu własnych dokumentów strategicznych dla wyznaczenie zasad i kierunków rozwoju jako podstawy dobrego wykorzystania środków rozwojowych: europejskich i krajowych. Te ostatnie ulegają systematycznego powiększaniu. Dobrą stroną modelu polskiej polityki rozwoju jest również zasada decentralizacji programów rozwoju. Programy regionalne (RPO w wymiarze operacyjnym) mają istotny udział w wyznaczeniu założeń rozwoju regionu oraz w alokacji środków przeznaczonych na rozwój.

W modelu programowania polityki rozwoju, na poziomie zarówno krajowym jak i regionalnym, zasadniczo nie znalazła się polityka miejska. Ani rząd, ani samo-

rząd województwa nie ma przeszkód natury prawnej, by taką politykę prowadzić. Rzecz jednak w tym, że polityka miejska nie mieści się w powszechnie znanej, rozumianej i akceptowanej metodologii programowania rozwoju. Można obrazowo powiedzieć, że nie ma jej w głowach kręgów decyzyjnych na szczeblach samorządowych i administracji rządowej. Polityka miejska pojawiła się niedawno, począwszy od 2013 r., w programowaniu rozwoju jako dodatkowy, uzupełniający, można nawet powiedzieć ekstraordynaryjny wymiar polityki rozwoju. Została wprowadzona w już istniejący mechanizm programowania rozwoju pod wpływem:

- krytycznej oceny procesów rozwojowych zachodzących obecnie w przestrzeniach miejskich,
- nacisków środowisk samorządowych i profesjonalnych,
- nowych koncepcji dotyczących zarządzania różnymi obszarami miejskimi i prowadzenia polityki dla wyróżnionych obszarów miejskich,
- nowych rozwiązań w polityce spójności UE na lata 2014–2020 (tzw. wymiar miejski polityki spójności).

Ogląd stanu polskich przestrzeni zurbanizowanych i procesów urbanizacji dostarcza twardych dowodów na to, że takich kwestii, jak przykładowo masowa suburbanizacja z tzw. urbanizacją rozlewającą się nie da się rozwiązać jedynie poprzez strategię rozwoju miast oraz studia uwarunkowań i plany miejscowe. Podobnie zaczyna wyglądać sprawa programowania rewitalizacji miejskiej. Lokalne programy rewitalizacji to obecnie jedyny dokument programowy na temat rewitalizacji. Sensowne próby opracowywania takich programów dla miast sąsiadujące ze sobą pokazują stopniowo potrzebę regionalnego i subregionalnego myślenia o rewitalizacji. Środowiska urbanistów czy badaczy regionalnych przy aktywnym udziale środowisk samorządowych już od dawna upominały się o uruchomienie przez rząd polityki miejskiej. Głosy te zaowocowały projektami aktów prawnych na temat miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym obszarów metropolitalnych oraz na temat prowadzenia polityki miejskiej w wymiarze krajowym, regionalnym i subregionalnym. Nowe koncepcje zarządzania obszarami miejskimi odnoszą się głównie do obszarów metropolitalnych. Są one formułowane często w konwencji *metropolitan governance* ze wskazaniem na potrzebę współdziałania wielopodmiotowego i różnych form partnerstwa. W ramach nowego zarządzania publicznego także sformułowano modelowe rozwiązania dotyczące zarządzania dużymi zespołami miejskimi. Do tego wszystkiego dochodzą zrealizowane w 2015 r. rozwiązania prawne dotyczące samorządu metropolitalnego jako nowego podmiotu publicznego zarządzającego dużymi aglomeracjami miejskimi i prowadzącego politykę dla takiego obszaru miejskiego.

Metodologiczną podbudowę prowadzenia polityki miejskiej może być tzw. paradygmat terytorialny odnoszący się do polityk UE, w tym i do europejskiej polityki spójności. Składową podejścia terytorialnego w polityce spójności jest „wymiar miejski” tej polityki. Uwzględnienie wymiaru miejskiego w rozporządzeniach UE dotyczących perspektywy finansowej na lata 2014–2020 oraz wypracowanie nowego instrumentu w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) [Mi-

nisterstwo Rozwoju Regionalnego 2013] stało się w Polsce wyraźnym bodźcem do uruchomienia polityki miejskiej [Kuźnik 2013]. Na obecnym etapie (po ukazaniu się drugiej wersji projektu Krajowej Polityki Miejskiej w sierpniu 2015 r.) nadal nie wiadomo, czy i w jakiej formie polityka miejska przetrwa jako odrębny segment polityki rozwoju lub jako „nakładka” na politykę regionalną.

Krajowa polityka miejska zaczyna się plasować jako swoisty dodatek i korektor polityki rozwoju prowadzonej przez administrację rządową. Niebezpiecznym wyróżnikiem metodycznym tej polityki jest skłonność do prowadzenia dialogu rząd – gminy, z pominięciem poziomu wojewódzkiego. W polskich realiach, państwa ok. 38 mln ludzi, albo jest to po prostu niewykonalne, albo może przybrać formę spektaklu pod tytułem „rozmowa władz z masami gminnymi”. Regionalna polityka miejska jest, praktycznie biorąc, zaledwie lekko zauważalna w projekcie krajowej polityki miejskiej. Tak naprawdę polityka miejska w regionach w ogóle nie wystarowała. Zaledwie w kilku województwach (mazowieckim, śląskim, małopolskim) pojawiły się jej założenia koncepcyjne zmarginalizowane przez natłok spraw związanych z przygotowaniem końcowej wersji regionalnych programów operacyjnych i kontraktów terytorialnych. Regionalna polityka miejska ma szansę pojawić się z pewnym opóźnieniem jako brakujące ogniwo między krajową polityką miejską a polityką rozwoju miast prowadzoną przez samorządy w miastach, o ile sama krajowa polityka miejska przetrwa okres przewartościowań politycznych i organizacyjnych w administracji rządowej.

4. Modele prowadzenia polityki miejskiej

Istnieje wiele możliwych wariantów modelowych prowadzenia polityki miejskiej, w tym regionalnej polityki miejskiej. W polskich warunkach, z uwzględnieniem możliwych zmian prawnoorganizacyjnych w administracji czy nawet ustrojowych samorządu terytorialnego, typu przyjętej już ustawy metropolitalnej [Ustawa z 9 października 2015] i biorąc pod uwagę regionalny poziom tej polityki, można wskazać kilka modeli jej prowadzenia.

- Model scentralizowany oparty na redystrybucji środków finansowania rozwoju.
- Model zdecentralizowany oparty na układzie regionów prowadzących samodzielnie własne polityki miejskie. Model zdecentralizowany musiałby także uwzględniać nowe rozwiązania prawno-ustrojowe dotyczące samorządu województw lub samorządu wyróżnionych miejskich obszarów funkcjonalnych.
- Model dialogowy/wspólnotowy oparty na konsultacjach i kontraktach z regionami oraz wyróżnionymi koalicjami miast w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Istotą tego modelu są kontrakty odpowiadające inicjatywom miast zdolnych zorganizować się do wspólnego i wspólnotowego działania na rzecz rozwoju i zagospodarowania przestrzennego wyróżnionych terytoriów miejskich.
- Model polityki deklaracji oczekiwanych efektów i korzyści. Jest to model polityki pozornej, rozpoczynającej myślenie strategiczne o zasadności interwencji

w rozwój miejski, ale nie kończącej się systemem wdrożeń i budową systemu zarządzania polityką miejską odnoszącą się do miejskich obszarów funkcjonalnych.

- Model polityki oparty na rozbudowanych strukturach urbanistycznego *governance*, w efekcie którego uzyskuje się lepsze jakościowo systemy zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi. Tworzy się sfera *politics*, może to z czasem zaowocować powstaniem sfery *policy*.

Model scentralizowany oparty na redystrybucji środków przeznaczonych na rozwój miejski jest niemożliwy do zastosowania w polskich warunkach, gdyż nie ma już takich środków finansowych. Projekt Krajowej polityki miejskiej odsyła w tym względzie miasta do już ustalonych programów operacyjnych. Model zdecentralizowany musiałby zasadzać się na wyraźnej odrębności regionalnej polityki miejskiej zdolnej do istnienia nawet przy braku krajowej polityki miejskiej. U progu 2016 r. nie widać ani jednego województwa, które byłoby skłonne do uruchomienia swojej polityki miejskiej jako swobodnego koła zamachowego nowej ścieżki rozwoju regionu. Model zwany tu dialogowym lub wspólnotowym zakłada w pierwszej kolejności duże skłonności samorządów lokalnych do współdziałania. Współdziałanie takie powinno by zaowocować wspólnym rozwiązywaniem zagadnień swojego obszaru funkcjonalnego, czyli miasta i jego otoczenia gminnego. Natłok spraw lokalnych i ukształtowany już system finansowania jednostek samorządu terytorialnego skłania raczej władze miast do zajmowania się w pierwszej kolejności swoimi kwestiami. Współdziałanie wydaje się możliwe w przypadku pojawienia się dodatkowych bodźców/bonusów, także finansowych. Praktyka związania z pierwszymi programami wykorzystania takiego instrumentu finansowego, jak zintegrowane inwestycje terytorialne, pokazuje wyraźnie, że miasta są bardziej zainteresowane udziałem w tym instrumencie niż generowaniem wspólnych, ponadlokalnych czy subregionalnych projektów rozwojowych i współdziałaniem podczas ich realizacji.

Wymienione modele prowadzenia polityki miejskiej można uznać za tradycyjne. Pojawiają się one często na marginesie rozważań o modelach zarządzania miastem czy regionem, o decentralizacji funkcji państwa, o metodach prowadzenia polityki rozwoju. Tak rozumiane modele tradycyjne warto jeszcze uzupełnić o dwa dodatkowe. Pierwszy z nich, model deklarowanych efektów, znany jest w teorii polityki publicznej jako pewna forma inicjatywy strategicznej władz publicznych, które pragną uruchomić debatę na jakiś temat. Nie wiedzą jednak jak dokończyć swoją inicjatywę lub nie chcą rozwijać pełnej procedury prowadzenia polityki. Model polityki deklarowanych efektów, zwany też modelem polityki pozorowanej, nie ma tu charakteru pejoratywnego. Tego typu podejście znane jest w teorii polityki publicznej i nie można odmówić mu sensowności [Baslé 2010, s. 25–27]. Często bowiem dzieje się tak, że władza publiczna, przeważnie rządowa, deklaruje zamiar określonych działań i tym samym już wywołuje pozytywną reakcję, a także oczekiwaną aktywność różnych środowisk. Sama deklaracja działań i korzyści, które mogą przynieść, ułatwia prowadzenie debaty publicznej i krystalizowania się koncepcji strategicznych. Ostatni

model, oparty na nowym *governance* integrującym obszary miejskie i zmieniającym zarządzanie miastami, prowadzi do czegoś, co, używając terminologii angielskiej, jest położeniem akcentu na budowanie *politics* jako struktur zdolnych prowadzić politykę, *policy* zaś pozostaje sferą wynikową, do późniejszych rozstrzygnięć. Struktury zdolne prowadzić politykę to również sieci współpracy i powiązania międzyorganizacyjne, tak ważne w złożonych strukturach podmiotowych dużych obszarów miejskich [Eppel i in. 2014]. Polska polityka miejska znajduje się na styku modelu scentralizowanego i polityki deklaracji oczekiwanych efektów.

5. Uwagi końcowe; regionalna polityka miejska w programowaniu polityki spójności w Polsce (2014–2020)

Programowanie polityki rozwoju w Polsce przeszło wielostopniową ewolucję. Ukształtowała się metodologia tego programowania, która łączy w sobie programowanie strategiczne i operacyjne. Ze względu jednak na to, że polityka miejska pojawiła się stosunkowo późno, a może i za późno, programowanie samej polityki miejskiej napotyka trudności wpisania się w ogólny mechanizm programowania rozwoju. Widać to szczególnie wyraźnie na poziomie regionalnym i na przykładzie regionalnej polityki miejskiej.

Regionalna polityka miejska, chociaż można podać dobre przykłady jej koncepcyjnego rozwinięcia, pozostała na marginesie programowania polityki spójności w regionie [Kuźnik i in. 2015]. Tu nadal w centrum pozostaje regionalny program operacyjny, który wielkością swoich środków finansowych zaświadczyć może o sukcesie władz samorządu województwa i sukcesie jednostek samorządu lokalnego jako potencjalnych beneficjentów tego programu. Przy powszechnym nastawieniu władz publicznych, także w regionach, na pełne wykorzystanie środków z polityki spójności, głównie z funduszy europejskich, regionalna polityka miejska staje się jednym z wielu petentów programów operacyjnych, głównie regionalnego i w części programów krajowych. To z kolei oznacza, że będzie miała trudności w utrzymaniu się jako odrębna forma prowadzenia polityki rozwoju w regionie. Być może jednak, że skala czy nawet swoisty natłok nierozwiązanych problemów miejskich w regionie spowoduje powrót przemyślanej i dobrze zorganizowanej interwencji w rozwój miejski z poziomu regionalnego jako poziomu właściwego do programowania tego rozwoju we współdziałaniu z zainteresowanymi miastami.

Literatura

- Baslé M., 2010, *Connaissance et action publique*, Editions Économica, Paris.
- Capello R., 2013, *Territorial patterns of innovation*, [w:] Capello R., Lenzi C. (red.), *Territorial Patterns of Innovation. An Inquiry on the Knowledge Economy in European Regions*, Routledge, London–New York, s. 129–150.

- Eppel E., Gill D., Lips M., Ryan B., 2014, *The cross-organizational collaboration solution? Conditions, roles and dynamics in New Zealand*, [w:] O'Flynn J., Blackman D., Halligan J. (red.), *Crossing Boundaries in Public Management and Policy*, Routledge, London–New York, 2014, s. 54–61.
- Kuźnik F., 2013, *Polityka miejska w polityce spójności Unii Europejskiej w perspektywie 2014–2020*, [w:] *Wyzwania polityki spójności w Polsce 2014–2020 – opinie ekspertów*, Wydawnictwo „Wokół nas”, s. 45–57.
- Kuźnik F., Klasik A., Szczupak B., Baron M., 2015, *Koncepcja Regionalnej Polityki Miejskiej. Metodyka i studium przypadku*, Studia, t. CLXIV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, s. 154–182.
- Miles I., Gee S., 2013, *Innovations and creative places*, [w:] Cox D., Rigby J. (red.), *Innovation Policy Challenges for the 21st Century*, Routledge, London–New York, s. 227–243.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013, *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego w polityce spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020, projekt z 4 stycznia 2013, http://rpo.lubuskie.pl/documents/10184/77013/2.+Material_wymiar_miejski_i_ZIT_11+01+203.pdf/c9e42d51-3433-4d68-9b2d-ed81590a5890.
- Pickvance C.G., 2006, *Introduction. The institutional context of local economic development: Central controls, spatial policies and local economic policies*, [w:] Harloe M., Pickvance C.G., Urry J. (red.), *Place, Policy and Politics. Do Localities Matter?*, Unwin Hyman, London, s. 1–32.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.
- Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. 2015 poz. 1890.