

Paweł Wais¹

MIASTA JAKO REGIONALNE BIEGUNY WZROSTU – STUDIUM WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO Z UWZGLĘDNIENIEM PERSPEKTYWY SOCJOLOGICZNEJ

Streszczenie: Zmiana paradygmatu polityki regionalnej oraz wzrost znaczenia polityki miejskiej na poziomie krajowym powoduje konieczność zdefiniowania pozycji miejskich obszarów funkcjonalnych w przestrzeni regionu, oraz określenia ich roli w kreowaniu procesów rozwojowych regionu. Analizowany w artykule przykład województwa podkarpackiego pokazuje koncepcję rozwoju regionu, budowaną z uwzględnieniem roli ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych, która została określona w głównych dokumentach programowych samorządu województwa. Analiza uwzględnia perspektywę socjologicznego spojrzenia na problematykę miejską oraz na procesy zarządzania w zbiorowościach terytorialnych. Kaskadowy model rozwoju regionu, zakłada rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych w oparciu o sieć głównych miast i nawiązuje do koncepcji miast jako węzłów wymiany.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, wymiar terytorialny, miasta, miejskie obszary funkcjonalne.

Socjologiczne zainteresowanie miastem ma swoją długą tradycję. Postrzeganie miasta w perspektywie nauk humanistycznych, w tym również socjologii, mocno akcentuje wymiar bliskości ludzi zamieszkujących określone miejsce i zarazem ich oddzielenie od nieznanego, groźnego przestrzeni. Jest to zatem dychotomia pomiędzy miejscem, rozumianym jako przestrzeń bycia, terenem znanym – oswojonym, a przestrzenią, która jest nieznaną, obcą. Przykładem takiego ujęcia, jest definicja Czesłwa Bartnika, iż *miasto to przewyciężanie*

¹ dr Paweł Wais, Zakład Zarządzania, Instytut Politechniczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Piłonia w Krośnie.

*odległości między ludźmi, dalekości czasoprzestrzeni, oporu materii, a wreszcie dzikiego i złego losu. Jest to opoka życia, punkt oparcia, punkt stały w powszechnym przemijaniu*².

Florian Znaniecki wprowadził do socjologii miasta pojęcie współczynnika humanistycznego. W ten sposób podkreślał, że miasto należy analizować w taki sposób, w jaki wartościuje je każdy z jego mieszkańców. Uważał, że należy badać miasto w świadomości jego mieszkańców. Według Znanieckiego, fakty kulturowe realizują się w ludzkim doświadczeniu i nie można ich badać bez badania ludzi. Postrzegał on miasto jako całości nieprzestrzenne. Zauważał, że *ludzie zamieszkują wprawdzie terytorium miejskie i z tej racji uważają się za mieszkańców miasta (...); nie znaczy to jednak, że dają się oni całkowicie na tym terytorium umiejscowić, jak domy lub tramwaje. Wszak są oni nie tylko ciałami, ale doświadczeniami i czynnymi podmiotami, i w tym charakterze nie są oni w mieście, lecz (...) miasto jest w sferze ich wspólnego doświadczenia i działania*³.

Z kolei definicja miasta w ujęciu M. Malikowskiego wskazuje iż jest to *zwarta, wyodrębniająca się od otoczenia, zindywidualizowana, posiadająca ukształtowane centrum jednostka osadnicza zamieszkała przez ludność nierolniczą, która produkując dobra materialne, usługi i wartości oraz reprodukując swe zdolności do pracy i życia społecznego szczególnie intensywnie oddziałuje na swoje środowisko przestrzenne i sama jego oddziaływaniu podlega*⁴.

Istotną rolę w sposobie definiowania i zarazem spojrzenia na miasto odegrało powstanie *nowej socjologii miasta*. Za ojca tego nurtu uważa się Manuella Castellsa, który definiuje miasto jako *kolektywną jednostkę reprodukcji siły roboczej*. Jego koncepcja systemu miejskiego składa się z pięciu wzajemnie powiązanych elementów, które tworzą: konsumpcja wyrażająca na szczeblu jednostki miejskiej proces reprodukcji siły roboczej; produkcja; wymiana; administracja wyrażająca związek systemu miejskiego z układem politycznym i regulująca stosunki między wszystkimi jego elementami; symbolika jako konkretyzacja układu ideologicznego w przestrzeni miasta. Ponadto autor rozbudowuje ten system o kolejne podelementy, którymi są: układ ekonomiczny, polityczny i ideologiczny⁵.

² C.S. Bartnik: *Polska teologia miasta*, [w:] H. Imbs, (red.), *Miasto i kultura polska doby przemysłowej*, t. 3 *Wartości*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1993, s. 53.

³ F. Znaniecki, *Miasto w świadomości jego obywateli*, Poznań 1931, cyt. za E. Rybicka, *Modernizowanie miasta. Zarys problematyki urbanistycznej w nowoczesnej literaturze polskiej*, Universitas, Kraków 2003, s. 90.

⁴ M. Malikowski, *Socjologiczne badanie miasta. Problemy pojęciowe i metodologiczne*, WSP, Rzeszów 1992, s. 7-16.

⁵ M. Castells, *Kwestia miejska*, przeł. B. Jałowiecki, J. Piątkowski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 246-254.

Jednocześnie propozycja teoretyczna Castellsa mieści się w ramach perspektywy konfliktowej. Jego zdaniem, podstawowy konflikt miejski dotyczy dystrybucji dóbr publicznych, w tym subsydiów i dotacji władz miejskich do czynszów, oświaty, transportu publicznego czy służby zdrowia. Rozpatrywany przez Castellsa konflikt ma charakter ścierania się różnych grup interesów, w tym przede wszystkim jego istotą jest osiągnięcie wpływu na władze⁶.

Z pojęciem miasta wiąże się ściśle zagadnienie urbanizacji, które również znajduje swoje znaczące miejsce w literaturze socjologicznej. Bohdan Jałowiecki proponuje, aby określać ją jako *złożony proces ekonomiczny, społeczny i kulturowy powodujący koncentrację ludności, przechodzenie od zajęć rolniczych do nierolniczych, przekształcanie struktury społecznej, zmianę sposobu i stylu życia, która odzwierciedla się m.in. w sposobie użytkowania przestrzeni, a także postępujące uzależnienie zbiorowości ludzkich od środków technicznych*⁷. Z kolei, Marian Malikowski, obok elementów statystycznych, charakteryzujących urbanizację, podkreśla także jej znaczący wpływ na przekształcenie przestrzeni. W jego ujęciu, urbanizacja to *zespół procesów koncentracji przestrzennej ludności i centralizacji czynności oraz towarzyszące im procesy przekształcania przestrzeni, w wyniku których powstają lub (i) rozwijają się przestrzenne jednostki (systemy) rozszerzonej reprodukcji życia społecznego*⁸.

Zajmujący się tą problematyką autorzy, wskazują na złożoność i wielowątkowość procesu urbanizacji, który w różnych okresach historycznych oraz warunkach geograficznych miał odmienny przebieg i mógł prowadzić do różnych efektów społecznych. B. Jałowiecki wskazuje na dwie cechy omawianego procesu. Pierwsza z nich to aspekt demograficzny, czyli koncentracja ludności powodująca wzrost udziału ludności miejskiej w stosunku do ogółu ludności. Druga cecha, jego zdaniem, ma charakter kulturowy i oznacza proces intensyfikacji zachowań uważanych za typowo miejskie i przenikania ich na tereny otaczające miasto, a nawet na wieś⁹.

Analizy współczesnych procesów rozwojowych wyraźnie wskazują na rosnące znaczenie obszarów zurbanizowanych w kreowaniu rozwoju gospodarczego¹⁰. Należy wskazać, że obecnie procesy rozwoju społeczno-gospodar-

⁶ M. Gottdiener, R. Hutchison, *The New Urban Sociology*, Mc Graw-Hill Companies, Boston 2000, s. 134-135

⁷ B. Jałowiecki, *Charakterystyka procesów urbanizacji Polski*, „Studia Socjologiczne” 1978, nr 3, s. 101-126.

⁸ M. Malikowski, *Socjologiczne badanie miasta...*, op. cit., s. 22.

⁹ B. Jałowiecki, *Miasto i społeczne procesy urbanizacji. Problemy, teorie metody*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Kraków 1972, s. 44-45.

¹⁰ Por. OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, OECD Publishing, polskie tłumaczenie i wydanie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

czego są w dużym stopniu determinowane globalizacją gospodarki, która ma swoje silne odbicie we współczesnych procesach urbanizacyjnych. Podobnie jak zjawisko koncentracji kapitału czy zasobów, dostrzegamy również proces koncentracji ludności w wielkich miastach. Coraz większą rolę w życiu gospodarczym i społecznym odgrywają miasta, które przekształciły się z regionalnych ośrodków handlu i kultury w globalne centra zarządzania i światowe rynki usług. Widać zatem wyraźnie, iż zjawiskom narastającej globalizacji odpowiada szczególny proces urbanizacyjny dotyczący wielkich miast, który określamy jako metropolizację przestrzeni¹¹.

Zdaniem Bohdana Jałowieckiego, metropolizacja jest oznaką czasów ponowoczesnych. Definiuje on metropolizację jako *proces przejmowania przez niektóre wielkie miasta funkcji kierowniczych w zarządzaniu gospodarką post-industrialną w skali ponadnarodowej oraz politycznej i/lub funkcji wytwórczych w kulturze*¹². Należy zauważyć, że o ponowoczesnym charakterze współczesnych metropolii świadczy to, iż główni aktorzy metropolitalni wywodzą się nie z sektora tradycyjnego przemysłu, lecz z sektorów charakterystycznych dla epoki ponowoczesnej czyli usług finansowych, kulturalnych oraz ze świata mediów, konsumpcji i rozrywki. Ten właśnie aspekt, obok cechy, jaką jest koncentracja ludności, zawiera propozycja Grzegorza Gorzelaka i Macieja Smętkowskiego, dotycząca kryterium kwalifikowania miast do kategorii metropolii. Przyjmują oni, że pierwszoplanowym kryterium, jest liczba mieszkańców wynosząca minimum około miliona. Natomiast kolejnym wyznacznikiem jest rozwinięty sektor usług, a w szczególności pośrednictwo finansowe, media, telekomunikacja, a także ośrodki zarządzania gospodarką i administracją publiczną, instytucje nauki i kultury. Ponadto wskazują, że istotny dla dużych ośrodków miejskich jest rozwinięty potencjał innowacyjny oraz wyjątkowość i specyfika miejsca, na którą składa się wartość historyczna i architektoniczno-urbanistyczna¹³.

Kolejną, bardzo istotną wspólną cechą metropolii, jest ich wzajemna łączność przy wykorzystaniu globalnych sieci połączeń komunikacyjnych i telekomunikacyjnych. Relacje pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi są niezwykle intensywne. Powstające wzajemne zależności łączące poszczególne światowe centra, okazują się często bardziej intensywne niż relacje z ich bezpośrednim otoczeniem. To z kolei oznacza, że koncentrują one zasoby i czynniki rozwo-

¹¹ Por. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy podstawowe*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2006, s. 5.

¹² B. Jałowiecki, *Metropolizacja*, [w:] A. Majer, P. Starosta (red.), *Wokół socjologii przestrzeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 53.

¹³ G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005, s. 16.

jowe, stwarzając złudne wrażenie wzajemnej bliskości, sąsiedztwa. Przyjmuje się, że najbliższym sąsiedztwem metropolii czy miasta globalnego jest inna metropolia, nawet jeśli jest zlokalizowana na innym kontynencie. Nie oznacza to jednak zerwania wszelkich związków z otaczającym ją obszarem. Pojawiają się bardzo silne powiązania o charakterze komplementarnym, które powodują, że dla opisu takiego obszaru używa się terminu *obszar metropolitanalny*.

Metropolie można również postrzegać, za Castellsem, w kategoriach węzłów w globalnej sieci przepływów kapitału, informacji, technologii, interakcji organizacyjnych, obrazów, dźwięków i symboli¹⁴. Węzły zlokalizowane są w konkretnych miastach, charakteryzujących się określoną kulturą, społeczeństwem czy kształtem urbanistycznym. Jednocześnie tworzy się swego rodzaju hierarchia, gdyż niektóre z tych miejsc są centrami koordynującymi wymianę w sieci, inne z kolei pełnią funkcję organizatora otoczenia lokalnego.

Nikt zatem dzisiaj nie kwestionuje zasadniczej roli miast jako motorów rozwoju społeczno-gospodarczego państw czy regionów¹⁵. To właśnie miasta – metropolie, nawiązując do koncepcji Castellsa, uczestniczą jako główny aktor w globalnych procesach wymiany dóbr. Powoduje to konieczność uwzględnienia problematyki dotyczącej miast przy programowaniu polityki rozwoju, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Wzrost znaczenia problematyki miejskiej jest wyraźnie widoczny w dokumentach tworzonych w związku z nową perspektywą finansową polityki spójności Unii Europejskiej.

Przyjęta przez Komisję Europejską w 2010 r. nowa *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Europa 2020*¹⁶, wyznacza nowe cele i kierunki działań Unii Europejskiej w horyzoncie czasowym do 2020 r. W obliczu spektakularnej klęski *Strategii Lizbońskiej*¹⁷, nowa europejska strategia przedstawia koncepcję reagowania na dotychczasowe

¹⁴ Castells M., *Spółczesność sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2007.

¹⁵ Por. Aghion Ph., Williamson J.G., *Growth, inequality and globalization: theory, history, and policy*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 207; Kukliński, A. Kołodziejski J., Markowski T., Dziemianowicz W., *Globalizacja polskich metropolii*, Oficyna wydawnicza „Rewasz”, Warszawa, 2000 s. 480.

¹⁶ Komisja Europejska (UE): *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*; Bruksela, 3.03.2010; KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF> [dostęp: 15.03.2014].

¹⁷ *Strategia Lizbońska*, została przyjęta na szczycie przywódców UE w marcu 2000 r., a następnie została uzupełniona na szczycie w Goeteborgu w czerwcu 2001 r. o wymiar środowiskowy. Jej celem było uczynienie z Unii Europejskiej w ciągu 10 lat najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do zapewnienia zrównoważonego wzrostu, oferującej więcej lepszych miejsc pracy, większą spójność społeczną, jak również poszanowanie środowiska naturalnego.

we i nowe wyzwania, którym musi sprostać Unia Europejska, takie jak: kryzys ekonomiczny, konkurencja ogólnoswiatowa, starzenie się społeczeństw, czy ograniczenie zasobów naturalnych. Zapisy strategii *Europa 2020*, znajdują silne przełożenie na politykę spójności, która w perspektywie po 2013 r. staje się jednym z kluczowych obszarów realizacji tej strategii UE. Stąd też, w pracach nad reformą polityki spójności, związanych z programowaniem nowej perspektywy na lata 2014 – 2020, wyraźnie podkreślono, że musi być ona polityką rozwoju. Jest to również efekt uwzględnienia wniosków, przedstawionych w piątym raporcie kohezyjnym¹⁸, w którym zaproponowano rozwiązania mające zapewnić bardziej skuteczną realizację celów polityki spójności, poprzez zwiększenie jej skuteczności i większą efektywność realizowanych interwencji, tak, aby zmierzać do konwergencji w skali całego ugrupowania.

W przytoczonym powyżej raporcie stwierdzono bowiem, iż pomimo podejmowanych interwencji, w skali Unii Europejskiej, zamiast zakładanej konwergencji, obserwuje się dywergencję regionów¹⁹, czyli powiększanie się dystansu pomiędzy bogatymi a biednymi. Dzieje się tak zarówno w wymiarze europejskim, jak również krajowym i regionalnym. Jednocześnie wyraźnie zaznacza się polaryzacja procesów rozwojowych oraz koncentracja zasobów, przy czym kluczową rolę odgrywają w tym zakresie obszary metropolitalne.

Efektom debaty dotyczącej kształtu europejskiej polityki spójności po roku 2014 jest wprowadzenie nowych zasad, które mają sprawić, iż zaangażowane środki finansowe oraz podejmowane działania przyniosą spodziewane rezultaty. Są to zasady warunkowości, koncentracji i efektywności, które znajdują rozwinięcie w zapisach Rozporządzenia ogólnego²⁰.

Europejskie ramy polityki spójności znalazły swoje przełożenie na system nowych krajowych dokumentów programowych, tworzonych zgodnie z przyjętym uchwałą Rady Ministrów RP *Planem uporządkowania strategii rozwoju*²¹,

¹⁸ Raport Komisji Europejskiej: *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_pl.cfm [dostęp: 12.02.2014]

¹⁹ Por. ibidem, w szczególności Rozdział I.

²⁰ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE, L 347, 20.12.2013*, http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/strony/start.aspx [dostęp: 14.03.2014].

²¹ Por. *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, przyjęty decyzją Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., uwzględniający zmiany z 10 marca 2010, 30 kwietnia 2011 oraz 12 lipca

którego celem było uporządkowanie struktury dokumentów strategicznych tworzonych na poziomie rządowym.

Stworzony na poziomie rządowym system dokumentów programowych obejmuje *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju*²², *Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju*²³ oraz dziewięć tzw. strategii zintegrowanych, wśród których szczególne miejsce zajmuje *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*²⁴ (KSRR). Ponadto, ze względu na wagę problematyki kształtowania przestrzeni, należy tutaj jeszcze wskazać najważniejszy dokument strategiczny, dotyczący zagospodarowania przestrzennego Polski, którym jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*²⁵ (KPZK).

Na szczególną uwagę zasługuje tzw. *nowy paradygmat polityki regionalnej*, który stanowi o istocie nowego modelu krajowej polityki regionalnej określonej w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. Zakłada on odejście od polityki regionalnej rozumianej jako mechanizm redystrybucji środków, a przejście do polityki ukierunkowanej na wykorzystanie potencjałów endogenicznych poszczególnych terytoriów (regionów, a także innych obszarów, w tym miast) dla osiągnięcia celów rozwoju kraju. Zakłada się również przejście od modelu krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji dla najmniej uprzywilejowanych obszarów, do modelu wieloletnich, zdecentralizowanych polityk rozwojowych ukierunkowanych na wspieranie wszystkich regionów. Jest to zatem propozycja dedykowania wsparcia dla konkretnych obszarów, z uwzględnieniem ich specyficznych potencjałów rozwojowych, co oznacza odejście od modelu wypłacania *renty z tytułu biedy*.

Istotnym krokiem jest propozycja wprowadzenia wielopodmiotowego i wielopoziomowego zarządzania rozwojem, z uwzględnieniem szczególnej pozycji i roli szczebla regionalnego. Jest to odejście od klasycznego już podziału polityki regionalnej na politykę inter- i intraregionalną, i propozycja prowa-

2012, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadkowanie_dokumentow_strategicznych/strony/porzadkowanie_dokumentow_strategicznych.aspx [dostęp: 14.02.2014].

²² *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów RP w dniu 5 lutego 2013 r.

²³ *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów R.P. w dniu 25 września 2012 r., wydawnictwo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2012.

²⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa 2010, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx [dostęp: 14.02.2014].

²⁵ Dokument przyjęty Uchwałą Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

dzenia jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych.

Szczególnie istotną zmianą jest propozycja uwzględniania w polityce regionalnej wymiaru terytorialnego, czyli konieczność dostosowania podejmowanych interwencji do specyfiki poszczególnych terytoriów. Jest on definiowany jako *realne efekty realizacji inicjatyw rozwojowych zarówno sektorowych, jak i horyzontalnych oraz ustawodawstwa na poziomie kraju i międzynarodowym, odczuwalne na poziomie lokalnym (m.in. rozwoju miast czy rozwoju obszarów wiejskich)*²⁶. Oznacza to obowiązek zróżnicowanego podejścia do różnych typów terytoriów, które *uwzględnia wielowymiarowość procesów rozwojowych i pozwala na prowadzenie polityki dostosowanej do miejsc z uwzględnieniem ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych*²⁷. Jest to również propozycja wprowadzenia kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających istotny wpływ terytorialny, z celami polityki regionalnej określonymi dla poszczególnych terytoriów. Wiąże się z tym postulat bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji, m.in. dzięki zintegrowanym programom dedykowanym obszarom strategicznej interwencji, przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej²⁸.

Konieczność uwzględnienia wymiaru terytorialnego w programowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, sprawia iż jako jeden ze specyficznych typów terytorium wyodrębniana jest kategoria obszarów miejskich. Jest to związane z postrzeganiem obszarów miejskich jako motorów kreatywności i innowacyjności, które oddziałują stymulująco na procesy rozwojowe, będąc zarazem miejscami generującymi największy wkład do Produktu Krajowego Brutto (PKB). Dostrzega się fakt, że *wzrost gospodarczy Polski charakteryzuje się wyraźną koncentracją w najsilniejszych pod względem ekonomicznym aglomeracjach i w największych miastach, które stały się motorami wzrostu gospodarki krajowej i tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym głównymi obszarami promocji zmian strukturalnych*²⁹.

Doceniając kluczową rolę miast w kreowaniu procesów rozwojowych kraju oraz regionów, a jednocześnie uwzględniając wymóg podejścia terytorialnego do programowania rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego, w dokumentach programowych tworzonych na poziomie krajowym³⁰ wskaza-

²⁶ *Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2010, s. 4.

²⁷ *Aktualizacja strategii rozwoju województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. Przewodnik*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 10.

²⁸ Por. ibidem, s. 10.

²⁹ KSRR, s. 26.

³⁰ Głównie KSRR 2010-2020, M.P. 2011, nr 36, poz. 423 z dnia 02 maja 2011 r. oraz KPZK

no obszary miejskie jako szczególny obszar działań polityki ukierunkowanej terytorialnie. Jednocześnie dostrzega się zarówno zróżnicowanie wewnętrzne tej kategorii, jaką tworzą obszary miejskie, jak i ich specyficzne problemy oraz stojące przed nimi wyzwania. Kierunki działań koncepcji krajowej polityki miejskiej są szczególnie uwypuklone w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* oraz w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

Ze względu na to, iż w *KSRR 2010-2020* akcentowany jest głównie aspekt odnoszący się do planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, natomiast w *KPZK 2030* wymiar przestrzenny, dokumenty te wskazują propozycje działań, które należy rozpatrywać komplementarnie. Dlatego, aby wypracować spójną koncepcję polityki skierowanej do miast, łączącej różne aspekty działań rozwojowych, Rada Ministrów przyjęła w dniu 16 lipca 2013. *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r.*³¹

Krajowa polityka miejska jest *celowym, ukierunkowanym terytorialnie działaniem państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystania ich potencjałów w procesie rozwoju kraju*³². Widać zatem wyraźnie z przyjętej definicji, że polityka miejska będzie oddziaływać zarówno na obszary gmin miejskich i powiatów grodzkich, jak również wchodzących z nimi w interakcje gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Jest to konsekwencją uznania, iż procesy kształtujące zmiany społeczne i gospodarcze nie pokrywają się z granicami administracyjnymi, czego wyrazem jest wprowadzenie terminu *miejski obszar funkcjonalny*.

Pojęcie miejskiego obszaru funkcjonalnego zostało zdefiniowane w *KPZK 2030*, jako układ osadniczy, ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek, obejmujący zwarty obszar miejski i powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną³³. Należy zauważyć, że zgodnie z *KPZK 2030*, obszary funkcjonalne tworzone są przez ośrodek centralny (główne miasto – rdzeń) oraz przez otaczającą go, powiązaną z nim funkcjonalnie i przestrzennie, strefę zewnętrzną. Odznaczają się one znaczną siłą wewnętrznych powiązań pomiędzy miastem rdzeniowym a jego obszarem funkcjonalnym, wyrażających się przede wszystkim w dojazdach do pracy, intensywnym zagospodarowaniem, dużym przepływem towarów i usług o zróżnicowanym

2030, M.P. 2012, poz. 252 z dnia 27 kwietnia 2012 r. oraz *SRK 2020*, M.P. 2012, poz. 882 z dnia 22 listopada 2012 r. oraz *DSRK 2030*, M.P. 2013, poz. 121 z dnia 01 marca 2013 r.

³¹ *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r.*, dokument dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pod adresem: http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Strony/NowyprojektZalozenKrajowejPolitykiMiejskiej_20072012.aspx [dostęp: 2.03.2014].

³² *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r.*, op. cit., s. 5.

³³ Por. *KPZK 2030*, s. 191.

charakterze, wzajemnym powiązaniem rynku pracy i mieszkaniowego, infrastruktury technicznej oraz struktur przyrodniczych.

Propozycja rządowa zakłada oparcie krajowej polityki miejskiej na trzech głównych zasadach: integralności, zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz zasadzie wielopoziomowego zarządzania³⁴. Pierwsza z wymienionych, zasada integralności, oznacza, iż polityka miejska jest integralnym elementem krajowej polityki rozwoju, a jej cele, zadania i instrumenty są ściśle powiązane i podporządkowane celom polityki rozwoju, określanej w dokumentach strategicznych rządu.

Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego obejmuje kilka elementów. Po pierwsze zakłada się stworzenie ram prawnych i instytucjonalnych, które będą adekwatne do współczesnych wyzwań. Po drugie, polityka miejska będzie ukierunkowana na wykorzystanie wewnętrznego potencjału obszarów miejskich oraz ich obszarów funkcjonalnych, tj. ponad podziałami administracyjnymi. Po trzecie, ma ona stworzyć optymalne warunki dla realizacji celów w stosunku do obszarów miejskich, które mają znaczenie dla osiągnięcia celów rozwojowych kraju, tak, aby umożliwić wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych. Po czwarte, wprowadzenie polityki miejskiej w wymiarze terytorialnym ma zwiększyć koordynację przedsięwzięć realizowanych przez różne podmioty w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Ma to równocześnie zapewnić komplementarność działań i zwiększyć efekt synergii, tak, aby lepiej osiągnąć cele formułowane w odniesieniu do danego obszaru. Celem zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego jest również zróżnicowanie podejmowanych interwencji, dla poszczególnych typów miejskich obszarów funkcjonalnych, przy uwzględnieniu ich charakterystycznych potrzeb, potencjału rozwojowego oraz znaczenia i roli, jaką odgrywają w procesach rozwoju kraju i regionu.

Trzecią zasadą polityki miejskiej, według propozycji rządowej, jest wielopoziomowe zarządzanie. Zakłada się tutaj ścisłą współpracę i koordynację działań między rządem (i całą administracją rządową), samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym oraz w układzie poziomym.

Jako cel główny projektowanej interwencji w ramach krajowej polityki miejskiej wskazano wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, jak również poprawę jakości życia mieszkańców tych obszarów. Ten cel będzie realizowany poprzez kilka celów szczegółowych. Pierwszym jest poprawa konkurencyjności i zdolności do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia głównych ośrodków miejskich. Następnym celem jest wspomaganie rozwo-

³⁴ Por. *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r.*, op. cit., s. 6-8.

ju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej. Chodzi tutaj w szczególności o ośrodki miejskie zlokalizowane na niektórych obszarach wiejskich, które mają uzyskać wsparcie na rzecz wzmacniania realizowanych przez nie funkcji oraz przeciwdziałania ich upadkowi ekonomicznemu. Jako obszar wsparcia wskazano tutaj miasta Polski Wschodniej, gdzie struktura miejska jest słabiej rozwinięta, a miasta wymagają wzmocnienia pełnionych przez nie funkcji.

Wiele ośrodków miejskich w Polsce przeżywa trudności związane z przekształceniami gospodarczymi, które dotyczą niektórych branż tradycyjnej gałęzi gospodarki, co powoduje kumulację negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych, powiązanych z degradacją fizyczną zabudowy. Dlatego kolejnym celem jest odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich.

Jednym z głównych problemów systemu osadniczego kraju jest zjawisko niekontrolowanej suburbanizacji, które generuje szereg problemów, zarówno środowiskowych jak i planistycznych. Podkreśla się w szczególności problemy związane z rozlewaniem się miast i tworzeniem się chaotycznej zabudowy w strefach podmiejskich, która nie tylko powoduje degradację środowiska przyrodniczego, ale również wzrost kosztów usług świadczonych na rzecz mieszkańców. Niekontrolowana suburbanizacja stwarza ponadto problemy związane z niewydolnością systemów komunikacyjnych, skutkujących większymi zatorami komunikacyjnymi i dalszą degradacją środowiska. Oprócz tego chaos przestrzenny powoduje kurczenie się miejsc przeznaczonych na rekreację, jak również fragmentację terenów przeznaczonych pod inwestycje. Należy tutaj wskazać również problemy budżetów miejskich, związanych z ucieczką podatników poza granice administracyjne rdzeni miejskich obszarów funkcjonalnych. Dlatego jako jeden z celów polityki miejskiej wskazuje się wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji.

Jednocześnie należy wskazać, że miejskie obszary funkcjonalne obejmują zarówno miasto, jako rdzeń obszaru, jak również otaczający go pierścień gmin, które stanowią odrębne jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie te podmioty są wzajemnie od siebie niezależne, co powoduje istotny problem zapewnienia koordynacji prowadzonych przez te jednostki polityk i działań. Rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych obejmujących obszar kilku jednostek samorządu terytorialnego oznacza konieczność zapewnienia mechanizmów sprawnego zarządzania całym obszarem funkcjonalnym. Stąd też, jako istotny cel polityki miejskiej, wskazano stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich.

Krajowa polityka miejska ma być realizowana przy pomocy zestawu instrumentów planistycznych, instytucjonalnych oraz prawnych. Jednakże najważniejszym instrumentem oddziaływania jest instrument finansowy. Jako główne źródło finansowania krajowej polityki miejskiej wskazuje się środki krajowych podmiotów uczestniczących w jej realizacji, które zostaną uzupełnione o środki strukturalne pochodzące z budżetu UE. Przewiduje się również, że polityka ta zostanie wzmocniona dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań inwestycyjnych realizowanych ze środków budżetu państwa. Należy tutaj zauważyć, że ten ostatni element struktury finansowania może w praktyce powodować rywalizację ośrodków o lokalizację tzw. inwestycji centralnych.

W ramach środków strukturalnych UE proponuje się wprowadzenie nowego instrumentu rozwoju miast, w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych³⁵ (ZIT), realizowanych w miejskich obszarach funkcjonalnych, finansowanych w szczególności z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego.

Przedstawiony powyżej system krajowych dokumentów programowych uzupełniają strategie rozwoju województw. Są postrzegane jako istotny element systemu programowania rozwoju kraju, a ich zadaniem jest określenie celów rozwoju regionalnego na poziomie poszczególnych województw – regionów.

Zmiana paradygmatu polityki regionalnej wymuszała dokonanie korekty polityki rozwoju prowadzonej przez regiony. Wiązało się to z koniecznością weryfikacji dokumentów programowych samorządu wojewódzkiego oraz podjęciem prac nad ich dostosowaniem do zapisów dokumentów strategicznych europejskich i krajowych. Położenie silnego akcentu na wzmacnianie konkurencyjności regionów oraz odblokowanie procesów wzrostowych, poprzez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych³⁶, oznaczało konieczność wskazania takich specyficznych regionalnych potencjałów, które będą stanowić przewagi konkurencyjne. Jednocześnie wprowadzenie zasady terytorializacji nakładało obowiązek delimitacji przestrzennej zarówno obszarów wzrostu gospodarczego, jak również obszarów problemowych. Jako typ obszaru kreującego procesy rozwojowe, również

³⁵ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ZIT (skrót od nazwy angielskiej Integrated Territorial Investment – ITI) – instrument proponowany w ramach pakietu rozporządzeń polityki spójności po roku 2014, przeznaczony na rozwój miast, ale i innych obszarów, gdzie istnieje konieczność zaangażowania wsparcia z więcej niż jednego priorytetu z jednego lub kilku programów operacyjnych (w ramach ERDF i ESF lub Funduszu Spójności). Przewiduje on możliwość delegowania zarządzania i wdrażania ITI na niższy poziom, np. do władz miejskich, instytucji rozwoju regionalnego lub organizacji pozarządowych.

³⁶ Por. szerzej: *Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008 (wydanie drugie, poprawione), dokument pod adresem: http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/ [dostęp: 27.12.2013].

z poziomu regionalnego, wskazywane są ośrodki miejskie.

Analizując strategie poszczególnych województw, wyraźnie widać, że samorządy województw dostrzegają istotną rolę miast, zwłaszcza tych największych, w rozwoju społeczno-gospodarczym zarówno regionów jak i kraju. W związku z procesem globalizacji oraz integracji Unii Europejskiej odczuwalna jest zaostrzająca się konkurencja między miastami o zasoby rozwojowe, tj. nowe funkcje i ośrodki decyzyjne w sferze biznesowej, finansowej, badawczo-rozwojowej, o dobra i instytucje kultury, nowe inwestycje, wykwalifikowaną siłę roboczą itd. Dzieje się tak, gdyż wzrasta świadomość, że znaczenie kraju bądź regionu, determinuje międzynarodowa pozycja najważniejszych ośrodków miejskich. Problematyka miejska, jako kluczowa w programowaniu perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020, znajduje zatem swoje ważne miejsce w dokumentach tworzonych na szczeblu regionalnym. Dotyczy to zarówno strategii rozwoju, zawierających koncepcje rozwojowe, jak również dokumentów operacyjnych.

Jedną ze strategii regionalnych jest uchwalona przez Sejmik Województwa Podkarpackiego w dniu 26 sierpnia 2013 r. Uchwałą Nr XXXVII/697/13 *Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2020*. Jest to dokument tzw. *nowej generacji*, zbudowany w oparciu o zdiagnozowane uwarunkowania regionalne, a jednocześnie zachowujący spójność programowania z dokumentami krajowymi. Nowy dokument programowy samorządu województwa podkarpackiego zawiera koncepcję budowy modelu rozprzestrzeniania procesów rozwojowych w oparciu o sieć zidentyfikowanych regionalnych biegunów wzrostu.

Województwo podkarpackie zamieszkuje 2.128.921 osób³⁷, z czego w miastach mieszka 880.421 osób, zaś na wsi 1.248.500 osób. Wskaźnik urbanizacji w województwie wynosi 41,3% i jest najniższy w kraju. Na obszarze województwa zlokalizowanych jest 51 miast, wśród których przeważają miasta bardzo małe, o liczbie mieszkańców do 5 tys., które stanowią 38% wszystkich miast regionu. Miasta do 10 tys. mieszkańców stanowią 28%, natomiast miasta powyżej 30 tys. mieszkańców stanowią 20% wszystkich miast województwa. Najmniej liczna grupa (14%) to miasta średnie – pomiędzy 10 tys. a 30 tys. mieszkańców³⁸.

W województwie, poza największym Rzeszowem, do miast dużych (30 – 100 tys. mieszkańców), zalicza się 9 ośrodków: Przemyśl, Stalową Wolę, Mielec, Tarnobrzeg, Krosno, Dębicę, Jarosław, Sanok i Jasło. W strukturze administracyjnej ośrodki z tej grupy są siedzibami powiatów ziemskich, a trzy z nich, tj. Przemyśl, Tarnobrzeg i Krosno, są także siedzibami powiatów grodzkich. Ze względu na swoją wielkość, miasta te realizują wiele funkcji o charakterze regionalnym, a nawet ponadregionalnym. Łącznie w miastach tych mieszka około 72% ogó-

³⁷ Według danych GUS na 2012 rok.

³⁸ Por. Zarząd Województwa Podkarpackiego, *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego*, Miłel, Rzeszów, marzec 2013, s. 252.

łu ludności miejskiej regionu. Widać więc tutaj zjawisko koncentracji ludności w obszarach miejskich.

Do grupy miast średnich (10-30 tys. mieszkańców) zalicza się 7 miast: Łańcut, Przeworsk, Nisko, Ropczyce, Leżajsk, Lubaczów i Nowa Dęba. Miasta te skupiają wiele funkcji o znaczeniu lokalnym związanych z gospodarką, rynkiem pracy, administracją, czy usługami społecznymi. Wszystkie te ośrodki z wyjątkiem Nowej Dęby, są siedzibami powiatów ziemskich.

Kategorię miast małych (5-10 tys. mieszkańców) tworzy 14 ośrodków: Ustrzyki Dolne, Kolbuszowa, Strzyżów, Brzozów, Sędziszów Małopolski, Rudnik nad Sanem, Nowa Sarzyna, Dynów, Boguchwała, Lesko, Jedlicze, Radymno, Głogów Małopolski i Zagórz. W tej kategorii jedynie pięć ośrodków stanowi siedzibę powiatu ziemskiego, natomiast pozostałe są siedzibami gmin miejskich i miejsko-wiejskich.

Najliczniejszą kategorię miast w województwie (20) tworzą miasta bardzo małe (poniżej 5 tys. mieszkańców). Mają one znaczenie lokalne, zwykle nie wykraczające poza granice własnej gminy. W miastach tych są zlokalizowane siedziby gmin miejsko-wiejskich.

Można zauważyć zróżnicowanie poszczególnych subregionów województwa. Najślabiej zurbanizowany jest subregion krośnieński, a następnie przemyski. Najsilniej umiastowionym obszarem w województwie jest natomiast subregion tarnobrzeski.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na bardzo charakterystyczny przestrzenny układ regionalnej sieci miejskiej. Główne miasto regionu – Rzeszów, w promieniu 50-80 km otaczają średniej wielkości miasta liczące między 35 a 65 tys. mieszkańców. Miasta te zlokalizowane są dość regularnie na obwodzie o kształcie elipsy, w odległościach wzajemnych od 20 do 35 km. Oznacza to, że ośrodki miejskie na obszarze województwa rozmieszczone są w miarę równomiernie. Ponadto trzeba również zauważyć, że Rzeszów oraz były miasta wojewódzkie: Krosno, Przemyśl i Tarnobrzeg, stanowią ośrodki węzłowe, wokół których wytwarzają się struktury miejskie ściśle powiązane ze sobą. Powyższą grupę miast uzupełniają Stalowa Wola, Mielec, Dębica, Jarosław, Sanok i Jasło, tworząc swoisty pierścień wokół największego ośrodka w województwie.

Dominującą pozycję w województwie zajmuje Rzeszów, który jest największym ośrodkiem miejskim regionu i pełni jednocześnie funkcję stolicy administracyjnej województwa. Rzeszów, liczący w 2012 r. 182.028 mieszkańców, dysponuje dużym potencjałem gospodarczym i intelektualnym. Zgodnie z klasyfikacją miast stosowaną przez ESPON³⁹, został zakwalifikowany jako

³⁹ ESPON – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej. Program badawczy KE o silnym znaczeniu opiniotwórczym, w programie uczestniczy 27 państw UE oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

ośrodek o znaczeniu transnarodowym/krajowym. Miasto spełnia funkcje ponadregionalne i jest centrum strefy węzłowej i obszaru wykształcającej się aglomeracji miejsko-przemysłowej, przeobrażającej się w metropolię rzeszowską. W dokumentach krajowych Rzeszów wskazywany jest jako krajowy ośrodek rozwoju, w tym centrum i ośrodek przemysłowy z dominantą przemysłu elektromaszynowego i rolno-spożywczego, z produkcją o znaczeniu krajowym, stanowiącym ponad 19% produkcji przemysłowej całego województwa podkarpackiego. Pomimo wyraźnej przewagi wskazuje się, iż pozycja Rzeszowa w stosunku do pozostałych głównych miast regionu nie jest przytłaczająca.

Powoduje to, iż układ osadniczy województwa podkarpackiego jest podwójnie policentryczny. Z jednej strony cechuje go regularny rozkład wielkościowy miast, gdyż dominacja Rzeszowa nad pozostałymi miastami regionu nie jest bardzo duża, z drugiej strony zaś, widać ich równomierne rozmieszczenie w przestrzeni. Ta cecha struktury osadniczej jest podkreślana jako jeden z głównych atutów województwa⁴⁰. Oznacza to, że układ osadniczy stanowi wielką szansę na zbudowanie efektywnego modelu rozwoju regionalnego, który będzie sprzyjał wzmocnieniu rangi miast i zapewni możliwość jednolitego rozwoju całego województwa.

Ponadto silne powiązanie ośrodków miejskich ze swoim wiejskim zapleczem, stwarza specyficzne uwarunkowania, które powinny rzutować na regionalne procesy rozwojowe. Tworzy to szansę na zbudowanie komplementarnego modelu rozwoju, który w oparciu o sieć głównych miast regionu, jako ośrodków węzłowych rozwoju, zakładał będzie równomierny rozwój całego obszaru województwa.

Taki model rozwoju województwa, z wykorzystaniem specyficznych uwarunkowań terytorialnych wykorzystujących właściwości sieci osadniczej regionu, przedstawiony jest w *Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2020*, w szczególności w ramach trzeciej dziedziny działań strategicznych, która nosi nazwę *Sieć osadnicza*. Priorytety tematyczne tej dziedziny działań odnoszą się do dostępności komunikacyjnej, dostępności technologii informacyjnych, a kolejne trzy wskazują na specyficzne podejście do sieci osadniczej. Jeden wskazuje na konieczność rozwijania funkcji metropolitalnych Rzeszowa jako stolicy regionu, drugi odnosi się do obszarów wiejskich, a kolejny w sposób szczególny uwzględnia problematykę budowania spójności przestrzennej regionu i wzmocnienia funkcji regionalnych biegunów wzrostu⁴¹. Można tutaj

⁴⁰ Por. *Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego z identyfikacją biegunów wzrostu oraz wyróżnieniem obszarów funkcjonalnych na poziomie regionalnym i lokalnym*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa, październik 2012, s. 21-22.

⁴¹ Por. Samorząd Województwa Podkarpackiego, *Strategia rozwoju województwa: Podkarpackie 2020*, Mitel, Rzeszów 2013, s. 72-95.

doszukać się echa koncepcji węzłów i sieci przepływów Castellsa, oczywiście w regionalnym wymiarze, gdzie główne miasta stanowić będą takie węzły koncentracji wymiany.

W *Strategii Podkarpackie 2020* wskazano dziewięć regionalnych biegunów wzrostu, wyznaczonych w oparciu o analizę danych, jak również w oparciu o ekspertyzę *Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego z identyfikacją biegunów wzrostu oraz wyróżnieniem obszarów funkcjonalnych na poziomie regionalnym i lokalnym*, wykonaną przez zespół autorski IGiPZ PAN pod kierunkiem prof. Tomasza Komornickiego⁴², gdzie potencjał wzrostowy wszystkich ośrodków miejskich w regionie analizowano w oparciu o siedem zmiennych⁴³.

Pozwoliło to na wskazanie dziewięciu ośrodków, które stanowią rzeczywiste bieguny wzrostu w województwie. Są to samodzielne ośrodki, lub w przypadku ich bliskiej lokalizacji i występowania silnych wzajemnych powiązań, ich pary:

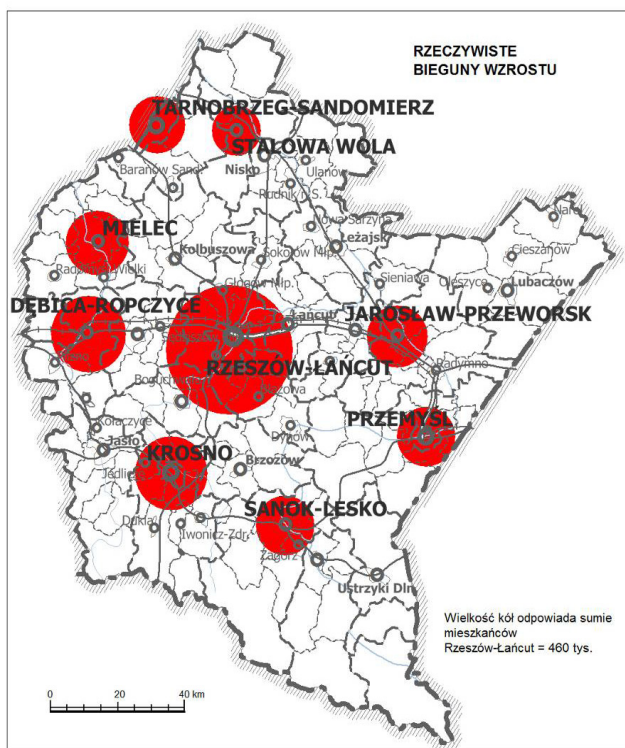
- Rzeszów-Łańcut (biegun o znaczeniu krajowym)
- Krosno
- Dębica-Ropczyce
- Przemyśl
- Mielec
- Tarnobrzeg-Sandomierz
- Jarosław-Przeworsk
- Sanok-Lesko
- Stalowa Wola⁴⁴.

Przestrzenne rozmieszczenie biegunów wzrostu pokazuje rys. 1, gdzie widać wyraźnie, że w północno-wschodniej części regionu nie ma żadnego silnego ośrodka miejskiego, zatem jako potencjalny biegun wzrostu, który wymaga interwencji w zakresie wsparcia funkcji ponadlokalnych, został wskazany Lubaczów. Propozycja wzmocnienia pozycji rozwojowej Lubaczowa ma na celu wykreowanie w północno-wschodniej części regionu dominującego ośrodka miejskiego.

⁴² *Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego z identyfikacją biegunów wzrostu oraz wyróżnieniem obszarów funkcjonalnych na poziomie regionalnym i lokalnym*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa październik 2012, <http://monitoruj.podkarpackie.pl/analizy-raporty-ekspertyzy-badania-materiały/> [dostęp: 2.03.2014].

⁴³ Analiza opierała się na następujących zmiennych: ludność w wieku produkcyjnym; wpływ migracyjny; powierzchnia mieszkań oddanych do użytku; ludność z wyższym wykształceniem; liczba podmiotów gospodarczych; liczba podmiotów gospodarczych w sektorze usług wyższego rzędu; przychody największych spółek.

⁴⁴ Por: *Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego...*, op. cit., s. 46.

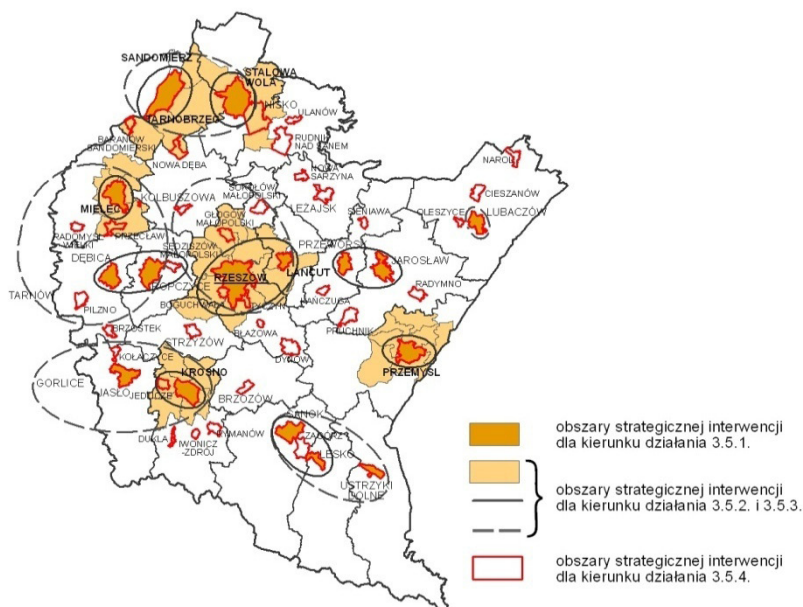


Rys 1. Rzeczywiste bieguny wzrostu w województwie podkarpackim.

Źródło: *Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego z identyfikacją biegunów wzrostu oraz wyróżnieniem obszarów funkcjonalnych na poziomie regionalnym i lokalnym*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa 2012.

Powyższe analizy diagnostyczne, zostały uwzględnione w strategii rozwoju województwa, w szczególności, w ramach priorytetu tematycznego 3.5. *Spójność przestrzenna i wzmacnianie funkcji biegunów wzrostu*. Wyrazem tego jest wskazanie obszaru strategicznej interwencji dla tego priorytetu, który obrazuje rys. 2.

Warto zwrócić tutaj uwagę na dynamiczne ujęcie biegunów wzrostu. Zostały one przedstawione w ujęciu rzeczywistym – na rys. 2 w postaci linii ciągłych, oraz w ujęciu potencjalnym, zaznaczonym linią przerywaną. To oznacza, że zostały uwzględnione wzajemne ciężenia ośrodków miejskich, w tym również wykraczające poza granice administracyjne województwa, które sprzyjają tworzeniu się układów multipolarnych. Widać to na przykładzie potencjalnych (docelowych w 2020 r.) układów: Stalowa Wola-Tarnobrzeg-Sandomierz, Dębica-Ropczyce-Mielec-Tarnów oraz Krosno-Jasło-Gorlice.



Rys. 2. Obszary strategicznej interwencji dla kierunków działań w ramach priorytetu tematycznego 3.5

Źródło: *Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2020*.

Warto zwrócić tutaj uwagę na dynamiczne ujęcie biegunów wzrostu. Zostały one przedstawione w ujęciu rzeczywistym – na rys. 2 w postaci linii ciągłych, oraz w ujęciu potencjalnym, zaznaczonym linią przerywaną. To oznacza, że zostały uwzględnione wzajemne ciężenia ośrodków miejskich, w tym również wykraczające poza granice administracyjne województwa, które sprzyjają tworzeniu się układów multipolarnych. Widać to na przykładzie potencjalnych (docelowych w 2020 r.) układów: Stalowa Wola-Tarnobrzeg-Sandomierz, Dębica-Ropczyce-Mielec-Tarnów oraz Krosno-Jasło-Gorlice.

Strategia zakłada rozwój dotychczasowych funkcji pełnionych przez Rzeszów, w tym funkcję gospodarczą, naukową i edukacyjną, kulturalną i turystyczną oraz polityczną i administracyjną. Jednocześnie, dostrzegając, że współczesne procesy globalizacji i koncentracji są związane ze zjawiskiem metropolizacji⁴⁵, w dokumencie wskazuje się na konieczność tworzenia i rozwijania funkcji metropolitalnych Rzeszowa⁴⁶. Należy tutaj zaznaczyć, że funkcje metropolitalne są zawsze

⁴⁵ Por. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy podstawowe*, PAN KPZK, Warszawa 2006, s. 12–13.

⁴⁶ *Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2020*, op. cit., s. 62.

funkcjami egzogenicznymi i charakteryzują te ośrodki wielkomiejskie, w których występują instytucje reprezentujące sektor usług wyższego rzędu (usług rzadko występujących), czyli wykraczające swoim zasięgiem działalności daleko poza granice miasta i realizowane w skali międzynarodowej.

W odniesieniu do biegunów wzrostu, *Strategia* stawia cel, którym jest: *wzmacnianie podstaw rozwojowych oraz dywersyfikacja funkcji biegunów wzrostu, w tym ośrodków subregionalnych w wymiarze regionalnym, krajowym i międzynarodowym*⁴⁷. Ma on być realizowany poprzez rozwój ich potencjału gospodarczego, wraz z rozprzestrzenianiem trendów rozwojowych na otaczające je obszary funkcjonalne, a także poprzez wzmocnienie ich roli w świadczeniu usług publicznych oraz usług wyższego rzędu, a w szczególności wzmacnianie potencjałów wyróżniających je w skali krajowej⁴⁸. Ponadto wskazano wszystkie miasta regionu jako obszary strategicznej interwencji dla działań dotyczących rewitalizacji.

Widać zatem, że władze regionalne dostrzegają szansę, jaką stanowi policentryczna sieć osadnicza oraz tworzące się sieci ciężów grawitacyjnych miast regionu do stworzenia swoistej sieci przepływu procesów rozwojowych, gdzie miasta – bieguny wzrostu – pełnić będą rolę węzłów koncentracji. Jest to zatem próba zbudowania kaskadowego modelu dyfuzji procesów rozwojowych. W modelu tym głównym ośrodkiem absorpcji będzie Rzeszów – stolica regionu, potencjalna metropolia z własnym obszarem metropolitalnym, a wertykalną strukturę przepływu tworzyć będzie hierarchiczny układ ośrodków miejskich. Z kolei oddziaływanie miast na otaczające je zaplecze terytorialne ma umożliwić uczestnictwo w procesach rozwojowych całego obszaru województwa.

Należy tutaj zauważyć, że władze regionalne na pierwszym miejscu akcentują funkcję gospodarczą, w oparciu o którą ma następować rozwój miast, co z kolej będzie stanowić podłoże rozwoju pozostałych funkcji. Szeroko rozpowszechnione przekonanie, iż dominującym sposobem rozwoju miast i regionów jest ich atrakcyjność inwestycyjna oraz funkcjonowanie w ich obrębie prężnych firm i nowoczesnych przemysłów, wiąże się z oczekiwaniem na zewnętrznego inwestora, który problemy gospodarcze miasta.

Jednakże obecnie z dużym odzewem wśród naukowców oraz władz miejskich i liderów rozwoju lokalnego spotyka się koncepcja miast kreatywnych sformułowana przez Richarda Floride'a. Wskazuje on, że motorem napędowym rozwoju miast i regionów jest potencjał twórczy i kreatywność mieszkańców⁴⁹.

⁴⁷ Tamże, s. 67.

⁴⁸ Por. tamże, s. 68-69

⁴⁹ R. Florida, *The Rise of the Creative Class: and how it transforming work, leisure, community and everyday lifes*, Basic Book, 2002; R. Florida, *Cities and the Creative Class*, Routledge, 2005.

W kreatywnej gospodarce o przewadze konkurencyjnej regionu czy miasta decyduje obecnie kapitał twórczy, czyli kreatywni, utalentowani pracownicy oraz potencjał innowacyjny miast. Sformułowana przez niego koncepcja miast kreatywnych została wyrażona w formule trzech T: technologia, talent i tolerancja. Jest to triada czynników ściśle ze sobą powiązanych i warunkujących się wzajemnie. Obecnie główną siłą rozwoju gospodarczego jest technologia. Z kolei rozwój jest bezpośrednio zależny od kapitału ludzkiego, czego dowodem jest fakt, że miejsca o jego większym potencjale rozwijają się zdecydowanie najszybciej. Trzecim z elementów to tolerancja, która stanowi czynnik przyciągający i mobilizujący do działania ludzi niezależnych, kreatywnych i utalentowanych.

Oczywiście, warunkiem osiągnięcia sukcesu jest nie tylko trafna diagnoza, a następnie sporządzenie strategii. Nawet najlepsza strategia, jeśli nie będzie skutecznie realizowana, w konsekwencji poniesie klęskę. Wyraźnie widać to na przykładzie *Strategii Lizbońskiej*, której spektakularną porażkę mogliśmy obserwować. Dlatego przyjęto, że strategia *Podkarpackie 2020* będzie wdrażana w oparciu o zasady wielostronnej koordynacji oraz wielopodmiotowego i wielopoziomowego zarządzania. Przyjęcie takiego modelu ma zachęcić poszczególnych interesariuszy (sektor publiczny, prywatny, społeczny) do włączenia się w proces wdrażania zapisów strategii oraz skutkować synergią podejmowanych działań.

Głównym instrumentem realizacji zapisów dokumentu strategicznego będzie *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020*. Jest to dokument obecnie w trakcie opracowywania, a jego ostateczny kształt będzie znany w drugiej połowie 2014 r. Jednak można już na obecnym etapie dokonać wstępnych analiz dotyczących zawartych w nim instrumentów polityki miejskiej.

W odniesieniu do polityki ukierunkowanej na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych, zakłada się realizację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych adresowanych do Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz regionalne inwestycje terytorialne realizowane w trybie pozakonkursowym, adresowane do regionalnych biegunów wzrostu, zidentyfikowanych w strategii. Wskazuje się, iż Zintegrowane/Regionalne Inwestycje Terytorialne będą jednym z elementów kształtowania polityki miejskiej w regionie, a przede wszystkim pozwolą na prowadzenie kompleksowych działań w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych⁵⁰. Zakłada się, że w ramach Zintegrowanych/Regionalnych Inwestycji Terytorialnych, interwencja zostanie skierowana na zwiększenie atrakcyjności gospodarczej ośrodków, przy wykorzystaniu ich

⁵⁰ Por. Projekt RPO WP 2014-2020, op. cit. s. 249.

wewnętrznych atutów. Ma to w efekcie doprowadzić do umocnienia pozycji Rzeszowa i jego obszaru funkcjonalnego, oraz wzmocnić pozycję regionalnych biegunów wzrostu jako węzłów rozwoju regionalnego.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) są nowym instrumentem zaproponowanym przez Komisję Europejską, który ma wspierać rozwój terytorialny, a w szczególności sprzyjać zintegrowanemu rozwojowi miast. Instrument ten ma na celu zwiększenie udziału obszarów zurbanizowanych w zarządzaniu i wdrażaniu programów operacyjnych poprzez delegowanie części uprawnień Instytucji Zarządzającej programem na poziom władz lokalnych. Ma to również sprzyjać rozwojowi współpracy i integracji w miastach i na ich obszarach funkcjonalnych i przyczynić się do realizacji zintegrowanej strategii rozwoju miejskiego lub też innych strategii terytorialnych⁵¹. Chodzi tutaj w szczególności o realizację, poprzez instrument, jakim jest ZIT, dokumentu strategicznego, który będzie określał cele i kierunki rozwoju całego obszaru funkcjonalnego ośrodka miejskiego. Partnerstwo ZIT wymaga również zawiązania zinstytucjonalizowanej formy współpracy w zależności od stopnia delegacji zadań, może to być np.: związek międzygminny, porozumienie bądź stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego.

Dzięki zastosowaniu formuły instrumentu ZIT można będzie realizować komplementarne przedsięwzięcia łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz działania finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Pozwoli to na bardziej efektywne ich wykorzystanie. Połączenie interwencji finansowanych z obu instrumentów strukturalnych jest szczególnie istotne w obszarach zurbanizowanych, przede wszystkim w kontekście planowanych przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji przestrzeni miejskiej.

Na poziomie krajowych dokumentów operacyjnych, przewiduje się, że instrument ZIT skierowany będzie jedynie do stolic województw. Natomiast samorządy województw, w ramach własnych regionalnych programów operacyjnych, mogą wprowadzić ten instrument dla innej kategorii miast oraz terytoriów. Samorząd województwa podkarpackiego jest w tej kwestii niekonsekwentny. W projekcie regionalnego programu uwzględnia instrument ZIT w odniesieniu do Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, natomiast dla pozostałych biegunów wzrostu przewiduje instrument w postaci Regionalnych Inwestycji Terytorialnych.

Formuła ZIT, w kształcie proponowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wymaga spełnienia określonych warunków dotyczących formalnego zawiązania porozumienia jednostek samorządu, utworzenia instytucji

⁵¹ Por. *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2013, s. 3.

odpowiedzialnych za zarządzanie oraz opracowania strategii rozwoju dla obszaru objętego ZIT. Jest to konsekwencją przyjęcia możliwości delegowania na poziom lokalny zadań związanych z wdrażaniem działań w ramach programu operacyjnego. Ze względu na swoją konstrukcję jest to zatem instrument, który może wspomóc odblokowanie niewykorzystanego potencjału na poziomie lokalnym, miejskim i regionalnym. Przyjęcie takiej konstrukcji zakłada, że stworzenie formuły partnerstwa samorządów lokalnych pozwoli zagwarantować szerokie zaangażowanie lokalnych podmiotów we współdziałanie na rzecz rozwijania potencjałów i rozwiązywania problemów dotyczących wybranych obszarów.

Należy jednak zauważyć, że jest to instrument wyraźnie ukierunkowany na realizację polityki miejskiej, dlatego zakłada się, iż wiodącym podmiotem w ramach partnerstwa ZIT będzie miasto stanowiące rdzeń obszaru funkcjonalnego. Jednym z problemów współczesnej sieci osadniczej jest nieskoordynowana, chaotyczna suburbanizacja. Powoduje ona wiele problemów, z którymi muszą sobie radzić władze miast, nie posiadając instrumentów oddziaływania na przestrzeń poza granicami administracyjnymi miasta. Instrument w postaci ZIT ma, w mojej opinii, umożliwić władzom miast wpływanie na obszary znajdujące się w obszarze bezpośredniego oddziaływania miasta, a znajdujące się poza jego granicami administracyjnymi. Istotą ZIT jest bowiem możliwość realizowania projektów komplementarnych obejmujących obszar funkcjonalny ośrodka miejskiego. Wiąże się to z otrzymaniem gwarancji finansowania i uprawnień w zakresie zarządzania, w tym wyboru projektów, co jest elementem stanowiącym zachętę do włączania się samorządów gmin otaczających miasto do współpracy i partnerstwa.

Instrument ZIT ma umożliwić realizację wspólnych przedsięwzięć przekraczających granice administracyjne jednostek samorządu oraz posiadających znaczenie dla całego obszaru funkcjonalnego. Tymczasem analiza wstępnie identyfikowanych przedsięwzięć pokazuje, iż w dużej mierze są to wiązki projektów indywidualnych, zgłaszanych przez samorządy gmin, które łączy jedynie podobna kategoria interwencji. Na zgłaszane uwagi w tym zakresie, odpowiedzią było wskazanie, że każdy z burmistrzów lub wójtów będzie rozliczany ze skuteczności pozyskiwania środków unijnych dla własnej gminy. Jedną z przyjętych praktyk było dokonanie podziału środków wstępnie alokowanych na obszar funkcjonalny na poszczególne gminy, z uwzględnieniem wskaźnika budowanego w oparciu o liczbę mieszkańców i powierzchnię gminy. Potwierdza to głosy przedstawicieli samorządu terytorialnego, zgłaszane w trakcie prac nad strategią rozwoju województwa, iż przez ostatnie dwie perspektywy finansowe UE stawiano na konkurencję, uczono samorządowców konkurować ze sobą, a w latach 2014-2020 zmienia się koncepcja i premiuje się współpracę. Dodatkową okolicznością niesprzyjającą myśleniu w katego-

riach partnerstwa jest fakt, iż w roku 2014 odbędą się wybory samorządowe, w związku z czym element konkurencji będzie przeważał w podejściu do projektowanych przedsięwzięć.

Ważną kwestią jest zasięg przestrzenny realizowanych przedsięwzięć, stąd też pojawia się istotna kwestia delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych. Wstępne alokowanie kopert finansowych dedykowanych dla poszczególnych ośrodków miejskich wraz z ich obszarem funkcjonalnym, bez konieczności rywalizowania z innymi podmiotami w trybie konkursowym, zachęca władze jednostek samorządu terytorialnego do zgłaszania swojego akcesu do porozumienia ZIT. W praktyce, niejednokrotnie oznaczało to rozciągnięcie obszaru funkcjonalnego miasta na całe terytorium powiatu, gdy tymczasem wyznaczenie obszaru funkcjonalnego miasta powinno mieć charakter obiektywny i uwzględniać rzeczywiste jego oddziaływanie, potwierdzane przy użyciu danych mierzalnych⁵².

Przyjęcie obiektywnych kryteriów jest niezbędne, ze względu na konieczność określenia rzeczywistej skali oddziaływania miasta na jego otoczenie. Powinno to wyeliminować dowolność przy doborze partnerów porozumienia ZIT, często w oparciu o subiektywne odczucia dotyczące możliwości współpracy⁵³. Z drugiej zaś strony, jeżeli ZIT ma być instrumentem efektywnym, to nie należy rozszerzać zbytnio obszaru objętego interwencją, tylko dążyć do koncentracji działań.

Ponadto zachodzi obawa, czy instrument ten będzie w pełni wykorzystany i przyniesie efekt w postaci realizacji projektów kompleksowych, mających znaczenie dla całego obszaru funkcjonalnego miasta. Idea partnerstwa, wskazana w formule ZIT, nie ogranicza się do partnerstwa instytucjonalnego, w tym jedynie do jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem analiza wstępnych strategii ZIT⁵⁴ oraz propozycji przedsięwzięć zgłaszanych do realizacji na obszarach funkcjonalnych miast wskazuje, iż głównymi partnerami będą władze publiczne. Pomimo tego, że w ramach ZIT finansowanie będzie pochodziło również ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, wyraźnie

⁵² Jedną z propozycji wskaźników delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych zawiera: Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju regionalnego, Warszawa, październik 2012 roku.

⁵³ Jako przykład takich subiektywnych odczuć można przywołać koncepcję Podkarpackiego Trójmiasta tworzonego przez Jasło, Krosno i Sanok. Samorządy te podpisywały wzajemne deklaracje o utworzeniu takiego wspólnego obszaru współpracy, natomiast badanie rzeczywistych ciężarów nie potwierdziło istnienia takich silnych relacji.

⁵⁴ Por. np. Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, dokument z grudnia 2013 r., przekazany do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego.

widać ostrożność w podejściu do partnerów społecznych, głównie z trzeciego sektora. W trakcie dyskusji przedstawiciele władz samorządowych podkreślali, że przyjęcie zadań związanych z wdrażaniem działania, wiąże się również z odpowiedzialnością i koniecznością zagwarantowania prawidłowego rozliczenia operacji finansowych. Jednocześnie pojawiały się głosy, iż w przypadku niewywiązania się przez partnerów społecznych z realizacji przedsięwzięcia, bądź nieosiągnięcia zakładanych efektów, skutkować to będzie odpowiedzialnością finansową z budżetu jednostek samorządu. W takich wypowiedziach wyraźnie widać znaczny poziom nieufności władz publicznych wobec organizacji pozarządowych, co budzi obawę o proces budowania kapitału społecznego oraz podważa zasadę wielopodmiotowego zarządzania.

Efektom przewagi strony samorządowej przy opracowaniu strategii ZIT dla obszarów funkcjonalnych, jest również znaczna przewaga projektów infrastrukturalnych, a marginalne potraktowanie projektów z zakresu wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego. Natomiast instrument ZIT, dopuszczając możliwość finansowania z obu źródeł strukturalnych, preferuje przedsięwzięcia komplementarne, łączące działania infrastrukturalne z aktywizacją społeczności. Przykładem mogą być tutaj przedsięwzięcia z zakresu rewitalizacji przestrzeni miejskiej. Trzeba jednak zauważyć, że doświadczenia z obecnego okresu finansowania zawarte w raportach ewaluacyjnych wskazują, na niepełne wykorzystanie tego instrumentu. W jednym z raportów ewaluacyjnych można przeczytać: *Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych wykazała jednak, że kompleksowe narzędzie polityki miejskiej, jakim jest rewitalizacja zintegrowana, nie zostało w praktyce zastosowane przez beneficjentów w porównaniu z proponowanym modelem rewitalizacji. Wszystkie projekty były inwestycjami o charakterze twardym, infrastrukturalnym. Brak uzupełniającego komponentu społecznego był, z punktu widzenia procesów rewitalizacyjnych, jedną z najbardziej zauważalnych słabych stron przeprowadzonych działań*⁵⁵.

Z kolei wprowadzenie przez samorząd województwa kategorii Regionalnych Inwestycji Terytorialnych, jest działaniem, które z jednej strony ma ułatwić realizację przedsięwzięć w miejskich obszarach funkcjonalnych, ale z drugiej stanowi też przejaw pewnej nieufności wobec władz lokalnych. Z jednej strony rezygnuje się z wymogów formalnych przewidzianych dla formuły ZIT, co ma wprowadzić większą elastyczność w tworzeniu partnerstw, jednak z drugiej strony nie przewiduje się przekazania na szczebel lokalny zadań związanych z zarządzaniem, co, moim zdaniem jest przejawem braku zaufania.

⁵⁵ Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego, raport ewaluacyjny opracowany przez Centrum Studiów Regionalnych UniRegio, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, listopad 2012, s. 7.

Samorząd województwa pragnie pozostawić sobie prawo decydowania o ostatecznej liście przedsięwzięć, które będą finansowane ze środków przewidzianych dla danego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Wynika stąd, że jedynym obszarem realizacji ZIT w województwie podkarpackim będzie Rzeszowski Obszar Funkcjonalny, który został wyznaczony do realizacji ZIT w dokumentach operacyjnych na szczeblu krajowym. Można odnieść wrażenie, że tylko z tego powodu, dla zachowania spójności programowania, samorząd województwa musiał wprowadzić we własnym regionalnym programie operacyjnym odpowiednie zapisy.

Jak zatem widać, z powyższych analiz, znaczenie miast i obszarów zurbanizowanych, jako węzłów sieci dystrybucji procesów rozwojowych, znalazło swoje odzwierciedlenie w nowym modelu polityki spójności. Konieczność uwzględnienia wymiaru terytorialnego przy programowaniu interwencji znajduje swoje odzwierciedlenie w nowej koncepcji polityki miejskiej, realizowanej zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Przedstawiony tutaj przykład województwa podkarpackiego, pokazuje próbę wypracowania własnego modelu rozwoju regionu w oparciu o miasta postrzegane jako regionalne bieguny wzrostu. Jest to próba wykorzystania potencjału, jakim jest układ sieci osadniczej w regionie.

Można ocenić, że jest to próba stworzenia modelu kaskadowego, gdzie procesy rozwojowe będą rozchodzić się wertykalnie, uwzględniając hierarchiczną strukturę sieci osadniczej, z głównymi miastami pełniącymi rolę biegunów wzrostu. Akcentowanie konieczności rozwoju Rzeszowa, jako ośrodka metropolitalnego, włączonego w globalną sieć wymiany, a zarazem będącego dyfuzorem procesów rozwojowych do regionalnych biegunów wzrostu jest założeniem słusznym i koniecznym. Wydaje się jednak, iż uwzględniając wzrastającą rolę głównych ośrodków miejskich, w tym szczególnie metropolii, w większym stopniu powinna zostać wykorzystana zasada partnerstwa, oraz wielopoziomowego zarządzania. Znaczny stopień nieufności świadczy o niskim kapitale społecznym, stanowiącym współcześnie kluczowy czynnik rozwojowy, a który należy wzmacniać. Pozostawia to jeszcze wiele otwartych kwestii dotyczących sposobu realizacji zakładanego modelu.

Jak widać, nowa konfiguracja instrumentów, proponowana w dokumentach programowych, zarówno europejskich, jak i krajowych, rodzi wiele problemów stających przed podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie procesami rozwoju. Przedstawione tutaj kwestie pokazują niektóre, szczególnie istotne dylematy, które należy rozstrzygnąć w trakcie programowania strategicznego i operacyjnego. W szczególności wymaga to uwzględnienia zarówno regionalnej skali oddziaływania i osiągania efektów mierzalnych, jak i uwzględnienia lokalnej skali podejmowanych interwencji i odczuć spo-

łecznych. Takie podejście jest obecnie szczególnie ważne, gdyż wprowadzenie w ramach europejskiej polityki spójności zasady efektywności i konieczność osiągnięcia zakładanych wskaźników ilustrujących rzeczywisty rozwój, wymaga odpowiedzialnego podejmowania decyzji.

CITIES AS THE REGIONAL GROWTH POLES – THE STUDY OF PODKARPACKIE REGION INCLUDING THE SOCIOLOGICAL PERSPECTIVE

Summary: A change of the regional politics paradigm as well as the urban politics importance growth at the national level create the necessity to determine the position of the functional urban areas of the region along with designating their roles in the formation of regional development processes. The case of Podkarpackie Region analysed in the above article presents a concept of the regional development being shaped with the view of the urban centres' importance and their functional areas, which was described in the Region Government's main programming documents. The analysis includes the sociological perspective on the urban issues as well as on the governance processes in territorial communities. Waterfall model of the regional development assumes the development processes expansion based on the main cities network and refers to the concept of cities as the exchange points.

Keywords: regional politics, territorial aspect, cities, functional urban areas.

Translated by Paweł Wais