

# Policentryczność – *great reversal* w myśleniu europejskim



**dr Wiktor Szydarowski**

Dyrektor ogólnoeuropejskiego programu badawczego ESPON EGTC

**Great reversal w europejskim myśleniu powinno oznaczać wzmocnienie policentrycznego rozwoju dzięki silniejszej roli małych i średnich miast w kształtowaniu aktywnych, inkluzywnych i funkcjonalnych terytoriów. Jeśli chcemy osiągnąć funkcjonalny rozwój terytorialny ze zrównoważoną przestrzennie podażą usług publicznych, wsparcie dla tego typu ośrodków jest potrzebne na wszystkich szczeblach. Jak robić to skutecznie? Jakiego rodzaju inspiracje przynoszą doświadczenia europejskich państw?**

*Na potrzeby niniejszego artykułu pojęcie great reversal zostało użyte w pozytywnym znaczeniu<sup>1</sup> – jako możliwość wzmocnienia policentrycznego rozwoju w Europie dzięki silniejszej roli małych i średnich miast w kształtowaniu aktywnych, inkluzywnych i funkcjonalnych terytoriów.*

Uważa się, że inwestycje w usługi publiczne, infrastrukturę i umiejętności napędzają konwergencję społeczno-gospodarczą, realizując główną misję polityki spójności UE, jaką jest zmniejszanie dysproporcji regionalnych i promowanie trwałego rozwoju regionalnego. Jednakże z uwagi na to, że wysiłki inwestycyjne często koncentrują się w najbardziej zaludnionych obszarach, terytoria położone z dala od ich stref wpływów napotykają na poważne wyzwania o charakterze strukturalnym, co czyni je wysoce podatnymi na kryzysy demograficzne, społeczne, ekonomiczne i środowiskowe.

Małe i średnie ośrodki miejskie funkcjonują jako regionalne centra usługowe, a także jako centra rynku pracy. Zapewniają zatrudnienie i utrzymują lokalne i regionalne usługi – od edukacji i opieki zdrowotnej, po transport publiczny. Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się, że zaoferują one odpowiednie warunki życia i pracy, aby utrzymać wzrost i vitalność.

”

**Małe i średnie ośrodki miejskie funkcjonują jako regionalne centra usługowe, a także jako centra rynku pracy. Zapewniają zatrudnienie i utrzymują lokalne i regionalne usługi – od edukacji i opieki zdrowotnej, po transport publiczny.**

<sup>1</sup> Termin *great reversal* trafił niedawno do debaty publicznej za sprawą raportu Banku Światowego, w którym zwrócono uwagę na odwrócenie trajektorii rozwoju wielu krajów świata w wyniku pandemii i kolejnych nakładających się kryzysów. Przedstawiono ten termin w negatywnym świetle, nadając mu kontekst wolniejszego tempa wzrostu, stagnacji gospodarczej, słabszej odporności na wstrząsy, a nawet utraconej dekady w rozwoju społeczno-gospodarczym. Zob. World Bank, *The Great Reversal: Prospects, Risks, and Policies in International Development Association (IDA) Countries*, Washington 2024, <https://www.worldbank.org/en/research/publication/prospects-risks-and-policies-in-IDA-countries> [dostęp online].

Współczesne procesy metropolizacji warunkują los małych i średnich ośrodków miejskich. Te – zintegrowane w funkcjonalnym obszarze miejskim ze wspólnymi systemami transportowymi i usługami publicznymi – zyskały na znaczeniu, podobnie jak ośrodki ulokowane w korytarzach transportowych łączących duże aglomeracje miejskie w zasięgu dojazdu do miejsc pracy i akceptowalnego czasu dostępu do usług wyższego rzędu.

Tymczasem inne małe i średnie ośrodki miejskie, położone na obszarach wiejskich i geograficznie peryferyjnych w stosunku do krajowych centrów gospodarczych, znajdują się często na przeciwległym biegunie. Nie dysponują one niezbędnymi zasobami materialnymi, finansowymi i kompetencyjnymi, aby zapewnić odpowiedni poziom usług publicznych dla mieszkańców w swym otoczeniu. Szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że przy małej gęstości zaludnienia ów oczekiwany zasięg obsługi nierzadko przekracza wymiar „najbliższego otoczenia”.

Wzmocnienie małych i średnich miast na obszarach wiejskich i peryferyjnych powinno stać się kluczowym celem polityki, jeśli chcemy osiągnąć inkluzywny i funkcjonalny rozwój terytorialny, ze zrównoważoną przestrzennie podażą usług publicznych. Tego rodzaju zmiany potrzebujemy zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Małe i średnie ośrodki miejskie, stanowiąc kręgosłup policentrycznej struktury osadniczej w Europie, muszą stać się istotnymi ogniwami pomiędzy dużymi i prężnymi organizmami metropolii i aglomeracji miejskich a obszarami wiejskimi.



**Wzmocnienie małych i średnich miast na obszarach wiejskich i peryferyjnych powinno stać się kluczowym celem polityki, jeśli chcemy osiągnąć inkluzywny i funkcjonalny rozwój terytorialny, ze zrównoważoną przestrzennie podażą usług publicznych.**

W Europie istnieje wiele przykładów wdrażania polityk, które, uwzględniając specyfikę miejsca, pomogły małym i średnim ośrodkom miejskim wzmocnić konkurencyjność gospodarczą i stać się atrakcyjnym centrum do życia i pracy. Opublikowany w kwietniu 2024 roku dokument programu ESPON (*policy paper*), przygotowany wspólnie z hiszpańską prezydencją w Radzie UE, opisał ścieżki udanej transformacji społeczno-gospodarczej takich ośrodków za sprawą zsynchronizowanych i zharmonizowanych interwencji w ramach polityk rozwoju<sup>2</sup>. Interwencje te skupiły się na:

- lepszym dostępie do i wyższej jakości zasobów mieszkaniowych, z zabezpieczeniem odpowiedniej puli lokali mieszkaniowych dla lokalnej ludności – aby uchronić ten zasób przed wykorzystaniem do obsługi popytu turystycznego (np. pobyty krótkoterminowe);
- rehabilitacji, regeneracji i ponownym wykorzystaniu obiektów publicznych w staraniach stworzenia atrakcyjnej i wielofunkcyjnej przestrzeni publicznej zdolnej przyciągnąć mieszkańców i inwestorów;
- pobudzeniu biznesu i innowacji – co stanowi istotny warunek wstępny do ożywienia lokalnych gospodarek, zabezpieczenia miejsc pracy, przyciągania inwestycji i zatrzymywania talentów;
- poprawie połączeń z głównymi węzłami i centrami w międzynarodowych i krajowych korytarzach transportowych;
- inwestycjach w sektory: kultury, edukacji i usług społecznych, które są wyznacznikami jakości życia.

Przedstawione w przywołanym dokumencie doświadczenia portugalskie wskazują, że inwestycje w wiedzę i umiejętności lokalnej administracji, wraz z dostępem do nowoczesnych technologii komunikacyjnych, dają solidną podbudowę do działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców i umiędzynarodowienia działalności miejscowych przedsiębiorstw.

<sup>2</sup> ESPON, *Small and medium-sized towns and cities: policies strengthening their role in achieving active, inclusive, and functional territories*, red. W. Szydarowski, N. Rossignol, J. López Pagán, J. M. Llop, <https://www.espon.eu/sites/default/files/2024-05/working-paper-small-and-medium-sized-towns-and-cities.pdf> [dostęp online].

Stosowany we Włoszech instrument umów partnerskich zachęca małe i średnie ośrodki miejskie do „tworzenia koalicji i inicjatyw wykraczających poza granice gmin i budujących funkcjonalny system zarządzania terytorialnego”. W ten sposób mogą się one stać dynamicznymi węzłami w sieciowym układzie terytorialnym, co podkreśla narodowa strategia rozwoju peryferii wewnętrznych, a także program operacyjny dla regionu Kampanii.

W Niemczech wprowadzenie instrumentu międzygminnych strategii, wraz z egzekwowaniem wymogu podejścia funkcjonalnego do finansowania rozwoju obszarów miejskich, znacznie poprawiło sytuację małych ośrodków miejskich na obszarach słabo zaludnionych. Dzięki wsparciu finansowemu są one w stanie lepiej pełnić rolę centrów obsługi swojego zaplecza.



**Udana transformacja społeczno-gospodarcza małych i średnich ośrodków miejskich powinna opierać się na zsynchronizowanych i zharmonizowanych interwencjach w zakresie: dostępu do i podniesienia jakości zasobów mieszkaniowych, regeneracji obiektów publicznych, pobudzenia biznesu i innowacji, poprawy połączeń transportowych oraz zwiększenia inwestycji w kulturę, edukację i usługi społeczne.**

Jak wykazały wszystkie studia przypadków zebrane we wspomnianym dokumencie ESPON, kształtowanie kultury współdziałania jest niezbędnym czynnikiem sukcesu w lokalnej transformacji. Odnosi się to przede wszystkim do kompetencji miejscowej administracji w planowaniu rozwoju w formule otwartej – z udziałem innych podmiotów publicznych, grup obywatelskich i organizacji biznesowych.

Innym istotnym składnikiem w tym zakresie jest umiejętność kreowania pozytywnej narracji na temat rozwoju małych i średnich ośrodków miejskich. Taka narracja umacnia ich wizerunek jako miejsc skrojonych na ludzką miarę, bezpiecznych i przyjaznych dla pieszych, zdolnych przyciągnąć nie tylko nowych rezydentów, ale i dawnych mieszkańców, którzy wyjechali na studia i do pracy, lecz wrócili ze względu na wysoką jakość życia.

Potrzeba lepszej sprawiedliwości przestrzennej skłania do refleksji nad wzajemnymi relacjami między obszarami miejskimi i wiejskimi, w tym nad znaczeniem małych i średnich ośrodków miejskich. Wspieranie ich potencjału rozwojowego przynosi pożytek natury politycznej, jako że pomaga przerwać błędne koło negatywnych trendów, np. wyludnianie się (emigracja najczęściej młodych i bardziej wykwalifikowanych osób) prowadzi do degradacji usług publicznych i zanikania tkanki gospodarczej, co skutkuje z kolei zamykaniem miejsc pracy, co przyspiesza depopulację. W efekcie w „miejscach, które się nie liczą”, rośnie poziom niezadowolenia i frustracji, który wykorzystują siły polityczne niechętnie wdrażaniu wspólnego, europejskiego projektu.

Najświeższa inicjatywa polityczna rządu hiszpańskiego jest interesującym przykładem podejścia do zarządzania terytorialnego z partnerstwami wielopoziomowymi i międzysektorowymi. Tzw. nowy kontrakt terytorialny stanowi instrument integrujący rozwój obszarów wiejskich i miejskich, umożliwiając bardziej równomierną dystrybucję dobrobytu, zapewniając odpowiedni poziom usług publicznych i zachowując bioróżnorodność ekosystemów. Profilowany do specyfiki lokalnych warunków rozwojowych nowy kontrakt terytorialny ma uwrażliwiać na kwestie społeczne, promując równość płci i oferując małym i średnim ośrodkom miejskim warunki do zatrzymania talentów, szczególnie młodych ludzi.



**Pakt na rzecz rozwoju terytorialnego ma być realizowany za sprawą wspólnych, ponadlokalnych strategii, w ramach których duże i małe ośrodki miejskie będą traktowane jak elementy tego samego wielofunkcyjnego terytorium ze zintegrowanymi narzędziami planowania i zarządzania rozwojem.**

Nowy pakt na rzecz rozwoju terytorialnego ma być realizowany za sprawą wspólnych, ponadlokalnych strategii, w ramach których duże i małe ośrodki miejskie będą traktowane jak elementy tego samego wielofunkcyjnego terytorium ze zintegrowanymi narzędziami planowania i zarządzania rozwojem. Niezbędne w tym celu będzie m.in. zidentyfikowanie, ponad granicami administracyjnymi gmin, wspólnych korzyści społecznych, gospodarczych i środowiskowych z dostępności usług podstawowych i specjalistycznych w szerszym obszarze funkcjonalnym.

Choć czas pokaże, czy ta inicjatywa polityczna zyska na sile i zakończy się sukcesem, ważne jest, aby zapewnić jej, a także podobnym modelom współdziałania, solidne wsparcie na poziomie europejskim. Oznacza to między innymi konieczność:

- rewizji instrumentów finansowania rozwoju na poziomie europejskim i krajowym, aby ułatwić realizację projektów miejskich i wiejskich zarządzanych przez miasta pośrednie (niezależnie od liczby mieszkańców);
- restrukturyzacji programów i narzędzi rozwoju terytorialnego poprzez ustanowienie bardziej elastycznej definicji granic miejskich i wiejskich, nieograniczonej do liczby ludności w samym osiedlu miejskim;
- wzmocnienia funkcjonalnego podejścia w kształtowaniu unijnych programów nakierowanych na rozwój miast, aby uwzględnić ich powiązania z otoczeniem wiejskim;
- skierowania środków publicznych ku obszarom o strukturalnych problemach rozwoju, aby zwiększyć ich odporność na globalne wstrząsy, które mogłyby zdestabilizować ich sytuację społeczno-gospodarczą i nasilić polaryzację przestrzenną.

## O autorze

Dr **Wiktor Szydarowski** – dyrektor ogólnoeuropejskiego programu badawczego ESPON EGTC, łączącego administrację publiczną, naukowców i praktyków ze wszystkich krajów członkowskich UE i czterech krajów partnerskich (Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii). Program pomaga im zrozumieć stale zmieniające się wyzwania i trendy związane z rozwojem terytorialnym.

Posiada ponad 25-letnie doświadczenie w planowaniu, zarządzaniu i wdrażaniu międzynarodowych inicjatyw współpracy. Jest certyfikowanym ekspertem UE w dziedzinie transportu multimodalnego, europejskiej współpracy terytorialnej, strategii makroregionalnych oraz relacji międzyrządowych w projektowaniu i wdrażaniu polityk rozwojowych.

Autor około 50 publikacji naukowych na temat polityki transportowej i spójności UE, rozwoju korytarzy transportowych, strategicznych stref rozwoju, rozwoju policentrycznego oraz dyfuzji innowacji. Posiada tytuł doktora (uzyskany na Wydziale Biologii, Geografii i Oceanologii Uniwersytetu Gdańskiego).