

Regiony – aktywne podmioty polityki miejskiej?



PROF. IWONA SAGAN

Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej,
Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Gdański

Polityka miejska występuje na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju. Rozpoczynając od poziomu krajowego, poprzez regionalny – wojewódzki, subregionalny (ponadlokalny) – powiatowy, a na poziomie lokalnym – gminnym kończąc. Każdy z nich realizuje ją w perspektywie zadań właściwych swoim kompetencjom i określonej przestrzeni. Skuteczna polityka miejska wymaga spójnej, wielopoziomowej filozofii zarządzania, która zagwarantuje harmonijny rozwój zarówno poszczególnych miast, jak i całego systemu osadniczego kraju. Jak do tego doprowadzić? Jak zapewnić integrację prawną na poziomie lokalnym, ponadlokalnym i regionalnym? Na czym polega „czuła terytorializacja”?

Zgubione poziomy wieloszczeblowego zarządzania

Od dekad krajowa polityka miejska ma istotne znaczenie w strategiach rozwoju terytorialnego kraju, podczas gdy polityka miejska realizowana na szczeblu regionów jest słabo dostrzegana zarówno w dyskursie planistycznym oraz polityczno-administracyjnym, jak i szeroko rozumianym dyskursie społecznym. Wielopoziomowy system zarządzania terytorialnego został w praktyce zredukowany do dwóch: krajowego i gminnego. Szczeble pośrednie, czyli regionalny (wojewódzki) i ponadlokalny (powiatowy), ze względu na brak właściwych uregulowań wynikających z reformy samorządowej, zostały pozbawione narzędzi prawnych i finansowych, które są konieczne do

Splaszczanie wieloszczeblowego zarządzania do dwóch skrajnych poziomów – krajowego i gminnego – ma destruktywny wpływ na politykę rozwoju kraju takiej wielkości jak Polska.

skutecznej realizacji zadań wynikających z ich roli i znaczenia. Na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego brak ich decyzyjno-sprawczej roli ogranicza pełne wykorzystanie potencjału rozwojowego kraju i spowalnia jego dynamikę. Ważność tego problemu staje się w pełni czytelna w kontekście wielkości terytorialnej Polski, która lokuje się na szóstym miejscu wśród państw Unii Europejskiej. Splaszczanie wieloszczeblowego zarządzania do dwóch skrajnych poziomów – krajowego

i gminnego – ma destruktywny wpływ na politykę rozwoju kraju o takiej powierzchni jak Polska.

Tylko w ramach polityki miejskiej regionu możliwe jest właściwe, czyli wykorzystujące cały potencjał struktur ponadlokalnych i subregionalnych, planowanie sieci usług publicznych oraz ograniczanie niekorzystnych zjawisk, w tym niekontrolowanej suburbanizacji.

Miasta poza granicami administracyjnymi

Postępująca urbanizacja kraju doprowadziła do wykształcenia terytorialnych struktur miejskich dalece wykraczających poza obszary domknięte granicami administracyjnymi. Miejskie obszary funkcjonalne powstające w strefach zasięgu najbardziej intensywnych powiązań infrastrukturalnych i przepływów stały się podstawową jednostką funkcjonalno-przestrzenną w kraju. Te społeczno-gospodarczo-przestrzenne struktury, wykraczając poza administracyjne granice gmin, siłą rzeczy znajdują się poza zasięgiem gminnych polityk lokalnych. Istnieje zatem pilna potrzeba wdrożenia polityki i planowania na poziomie ponadlokalnym. Obecny system planistyczny nie daje ani regionom, ani powiatom narzędzi prawnych umożliwiających prowadzenie efektywnej polityki w zakresie kształtowania miejskich obszarów funkcjonalnych. Zrównoważony rozwój i ład przestrzenny nie są możliwe w sytuacji patchworkowego ograniczenia planów do podstawowych jednostek podziału terytorialno-administracyjnego

kraju, czyli do gmin. Brak skutecznej polityki regionalnej jest podnoszony w licznych raportach, opracowaniach i publikacjach opisujących koszty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe tego ogromnego bezładu (czy wręcz chaosu) przestrzennego. Do skutków społecznych tej sytuacji należy obniżona jakość warunków życia w miejskich obszarach funkcjonalnych i postępująca degradacja środowiska przyrodniczego. Tylko w ramach polityki miejskiej regionu możliwe jest właściwe, czyli wykorzystujące cały potencjał struktur ponadlokalnych i subregionalnych, planowanie sieci usług publicznych oraz ograniczanie niekorzystnych zjawisk, w tym niekontrolowanej suburbanizacji.

Miasta jako węzły sieci osadniczej

Politykę miejską najczęściej postrzega się w kontekście poszczególnych miast, podczas gdy równie fundamentalną kwestią jest rozwój całej sieci osadniczej, rozumianej jako spójny funkcjonalnie system, o kluczowym znaczeniu w stabilizowaniu transformacji zarówno regionów, jak i kraju. Miasta nie są izolowanymi ośrodkami, lecz silnie powiązanymi ze sobą elementami systemu osadniczego, gdzie rozwój lub upadek każdego z nich wpływa na pozostałe elementy sieci. W tym aspekcie jedynie szczebel regionalny jest w stanie prowadzić kompleksową politykę miejską. Do jej głównych zadań należy zachowanie wieloośrodkowości regionalnych sieci osadniczych, przy jednoczesnym uwzględnieniu hierarchiczności struktury organizacyjnej systemu. Tym samym to właśnie polityka miejska regionu może zapobiegać peryferyzacji obszarów, wynikającej z utraty funkcji miejskich świadczonych przez ośrodki niższego rzędu, a tym samym powstawaniu

nieciągłości i fragmentaryzacji całego systemu osadniczego regionu na skutek „znikania” miast z różnych poziomów hierarchicznych.

Przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom poprzez punktowo i celowo ukierunkowane działania w regionie ma obecnie strategiczne znaczenie. W okresie minionych trzech dekad można było zauważyć proces ubożenia wieloszczeblowej struktury osadniczej kraju. Mimo adresowania tego problemu w kolejnych politykach terytorialnych, skuteczność i tempo działań zapobiegających polaryzacyjno-centralistycznym kierunkom przemian pozostają dalece niesatysfakcjonujące. Utratą funkcji i rangi zagrożone są zarówno ośrodki IV i V poziomu hierarchicznego, czyli najniższego rzędu w systemie osadniczym, jak i ośrodki metropolitalne oraz aglomeracje regionalne, których tendencje rozwojowe są niewystarczające do pełnienia roli międzynarodowych, krajowych czy regionalnych centrów wzrostu. Zatem utrzymanie właściwej pozycji w strukturze hierarchicznej to problem nie tylko miast średnich i małych, ale także dużych. Stagnacja lub spadek rangi ośrodków II i III poziomu jest najpoważniejszym zagrożeniem dla policentryczności sieci osadniczej kraju.

Metropolie w polityce miejskiej regionów

Potrzeba krajowej ustawy metropolitalnej wynika z dwóch wymiarów polityki miejskiej. Po pierwsze – z konieczności objęcia spójnym systemem planowania i zarządzania rozwojem ponadlokalnych obszarów funkcjonalnych powstałych wokół największych miast, czyli obszarów metropolitalnych. Jej drugi, równie ważny wymiar stanowi zachowanie

policentryczności całego systemu osadniczego kraju. Istotą sieci policentrycznej nie jest gęsta sieć miast średniej i małej wielkości; są nią silne ośrodki metropolitalne, których obecność zapobiega powstaniu monocentrycznej sieci osadniczej zdominowanej przez miasto stołeczne, ale jednocześnie rozwija sieć ośrodków pośrednich poziomów, stanowiąc jej regionalne lub ponadregionalne centrum. Polityka metropolitalna to kluczowy element polityki decentralizacji. Brak silnych ośrodków ponadregionalnych i regionalnych wiąże się z utratą pozycji wszystkich miast regionalnej sieci osadniczej.

W okresie minionych trzech dekad można było zauważyć proces ubożenia wieloszczeblowej struktury osadniczej kraju. Stagnacja lub spadek rangi ośrodków II i III poziomu jest najpoważniejszym zagrożeniem, bo wiąże się z tym utrata pozycji wszystkich miast regionalnej sieci osadniczej.

Regiony powinny zapobiegać sytuacji, w której najsilniejsze ośrodki stają się czynnikami polaryzującymi przestrzeń i gospodarkę. Muszą być one planistycznie „zakotwiczone” w strukturach regionalnych. Konieczne jest kształtowanie „kaskadowego” systemu osadniczego, umożliwiającego przenoszenie impulsu wzrostowego z metropolitalnego centrum w głąb regionu. Należy zatem tworzyć lub udrażniać kanały infrastrukturalnych, komunikacyjnych, instytucjonalnych i społecznych powiązań oraz zapewniać dostępność metropolii w różnych wymiarach (nie tylko tym transportowym). Nie da się tego osiągnąć bez skutecznej, a więc posiadającej

adekwatne narzędzia prawne, regionalnej polityki miejskiej. Jej założenia powinny dawać gwarancję, że mniejsze ośrodki nie ulegną marginalizacji wraz z rozwojem centrum, a wręcz przeciwnie – jego rozwój posłuży wzmocnieniu całego regionalnego systemu. Nikła obecność samorządu regionalnego w dotychczasowej dyskusji nad ustawą metropolitalną jest dowodem na to, jak bardzo niedoceniane są rola i znaczenie regionu w wielopoziomowej polityce rozwoju kraju.

Regiony powinny zapobiegać sytuacji, w której najsilniejsze ośrodki stają się czynnikami polaryzującymi przestrzeń i gospodarkę. Muszą być one planistycznie „zakotwiczone” w strukturach regionalnych.

Tymczasem prowadzenie polityk regionalnych ukierunkowanych na zachowanie policentryczności systemu osadniczego i ograniczających tendencje centralizacyjne ma i będzie miało kluczowe znaczenie w równoważeniu warunków życia mieszkańców w skali regionu i całego kraju, a tym samym w ich społecznej akceptacji. Utrzymanie wieloośrodkowego modelu rozwoju możliwe jest jedynie w silnym zespole z aktywną polityką miejską regionów, przejawiającą się w m.in.: zwiększaniu dostępności komunikacyjnej miast i poprawie zakresu oraz jakości świadczonych usług publicznych, w tym szkolnictwa i usług zdrowotnych. Brak skutecznej, regionalnej polityki miejskiej będzie skutkował postępującą centralizacją sieci osadniczej, ubożeniem jej struktury, a w efekcie – pogorszeniem warunków życia mieszkańców wielu obszarów.

„Czuła” polityka regionalna

Polska na obecnym etapie rozwoju nie może pozwolić sobie na brak skutecznej polityki miejskiej prowadzonej na poziomie regionów. Rosnącym potrzebom nie sprostą ani lokalna, ani krajowa polityka miejska. Jedynie samorząd regionalny jest w stanie prowadzić „czułą terytorializację”, czyli politykę wrażliwą na specyfikę regionu; na jego zasoby endogeniczne dające korzyści lub stwarzające ograniczenia rozwojowe wynikające z jego położenia, zasobów i walorów środowiska, istniejącego sposobu zagospodarowania czy też obecnego w regionie kapitału społecznego i ludzkiego. Regionalna polityka miejska wyrasta z lokalnych uwarunkowań, ale skala i efekty jej działania mają logikę i charakter ponadlokalny. Jest ona w stanie stymulować rozwój ośrodków miejskich poprzez wzmocnianie ich „sieciowania”, w tym wskazywanie nie w pełni wykorzystywanych, a obecnych w regionie potencjałów. Coraz powszechniej podejmowane, „transgraniczne” inicjatywy lokalne wspólnego utrzymywania i korzystania z obiektów infrastruktury społecznej czy technicznej są dowodem na to, jak silna jest potrzeba ponadlokalnych

Jedynie samorząd regionalny jest w stanie prowadzić „czułą terytorializację”, czyli politykę wrażliwą na specyfikę regionu; na jego zasoby endogeniczne dające korzyści lub stwarzające ograniczenia rozwojowe wynikające z jego położenia i walorów środowiska, istniejącego sposobu zagospodarowania czy też obecnego w regionie kapitału społecznego i ludzkiego.

rozwiązań. Najpilniejszym i najbardziej strategicznym wyzwaniem obecnej polityki miejskiej w kraju jest więc odzyskanie „zgubionych” poziomów regionalnego oraz subregionalnego planowania i zarządzania,

które wobec skali przemian społeczno-ekonomicznych są kluczowe dla prowadzenia polityki miejskiej zogniskowanej na kwestie gospodarcze i problemy urbanizującego się społeczeństwa. ■

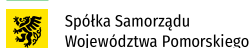
O AUTORCE

Prof. Iwona Sagan – Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej oraz Koordynator Centrum Doskonałości – RECURSE (Research and Education Centre of Excellence for Urban Socio-Economic Development) na Uniwersytecie Gdańskim. Kierowane przez nią Centrum jest ośrodkiem badań problemów rozwojowych obszarów miejskich oraz samorządowej polityki lokalnej i regionalnej. Prof. Iwona Sagan jest m.in. Członkiem Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitetu Nauk Geograficznych PAN, Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji Batorego, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Komitetu Doradczego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot i szeregu innych organizacji miejskich, regionalnych i krajowych.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



**2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI**



Lubuskie
Warte zachodu



Mazowsze.
serce Polski



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

