Polityka miejska jest częścią polityki przestrzennej państwa. Przestrzeń należy rozważać w różnych skalach. Zależnie od poziomu – kraj, region, obszar miejski… – cele i środki polityki przestrzennej mogą i powinny się różnić. Polityka miejska dotyka dwóch poziomów przestrzeni: w mniejszej skali – wewnątrz miejskich obszarów funkcjonalnych – to zarządzanie zjawiskami na styku miasta i wsi. W większej – na poziomie kraju bądź województw – to poszukiwanie właściwych zależności pomiędzy ośrodkami miejskimi.

W skali miejskich obszarów funkcjonalnych borykamy się z problemem suburbanizacji – rozpraszania funkcji miejskich w obszarach wiejskich. Zjawisko to jest bezsprzecznie szkodliwe i dobrze, że KPM jednoznacznie wzywa do jego ograniczenia. Zwróćmy uwagę, iż jakkolwiek problem ten jest powszechny, dotyka każdego z miast niezależnie od innych. Toteż zwalczając suburbanizację wokół jednego miasta nie szkodzimy (przynajmniej bezpośrednio) innym ośrodkom. Wobec tego słuszne jest myślenie o narzędziach możliwych do zastosowania jednocześnie we wszystkich miastach. Jest jeden wspólny cel.

Drugi – wyższy – poziom dotyczy wzajemnych stosunków miast: przepływów ludzi i zasobów pomiędzy nimi. Potrzeba tutaj określenia, na czym ma polegać równowaga w krajowej sieci osadniczej. Przepływ bowiem oznacza zawsze przyrost w jednym miejscu, a ubytek gdzie indziej. Czyli na tym poziomie przestrzennym interesy miast mogą być sprzeczne. Prawdopodobnie nie da się ustalić jednakowej polityki względem wszystkich ośrodków. Spróbujmy przyjrzeć się temu bliżej.

Według przedstawionego do konsultacji rządowego projektu[ref]Krajowa Polityka Miejska, projekt, wersja II do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, sierpień 2015 r.[/ref] Krajowa Polityka Miejska „adresowana jest do wszystkich polskich miast (niezależnie od ich wielkości czy położenia) oraz ich obszarów funkcjonalnych” (s. 4). W Polsce jest 915 miejscowości o statusie miasta. Ludność największych liczy się setkach tysięcy. Najmniejsze: Działoszyce koło kieleckiego Pińczowa i Wyśmierzyce koło Białobrzegów radomskich – nie mają nawet po tysiąc mieszkańców. Te drugie funkcjonalnie i wizualnie nie różnią się od podobnych osad pozostających na statusie wsi. Problemy Krakowa i Warszawy nijak się mają do uwarunkowań nie tylko Działoszyc i Wyśmierzyc, ale także Białobrzegów i Pińczowa; a może nawet Kielc i Radomia.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Łukasz Zaborowski.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

„Rozwój gospodarczy państwa zależy nie tylko od największych ośrodków miejskich, ale od potencjału rozwojowego wszystkich 915 polskich miast” (s. 77). Co do funkcjonalnej typologii przestrzeni wśród planistów panuje zgoda, iż słuszne jest dzielić ją na obszary miejskie i wiejskie. Przy czym typowe obszary miejskie tworzą miasta co najmniej średniej wraz z zapleczami w zasięgu swobodnych codziennych dojazdów. Pozostała przestrzeń to funkcjonalne obszary wiejskie. Ta obejmuje również małe miasta, będące ośrodkami usługowymi dla przyległych terenów „ściśle” wiejskich. Takie małe miasta nie pełnią funkcji o zasięgu większym niźli lokalny. Rozwój tych ośrodków powinna wspierać polityka przestrzenna dla obszarów wiejskich.

Mówiąc o rozwoju gospodarczym państwa warto uważać, by nie popaść w dwie skrajności. Pierwsza jest popularna wśród wyznawców modelu rozwoju zwanego polaryzacyjno-dyfuzyjnym. Chcieliby oni ograniczyć wsparcie do największych ośrodków metropolitalnych, wierząc, że zjawiska rozwojowe będą samoczynnie rozprzestrzeniać się na resztę kraju. Mechanizm ten jednak nie działa, co przyznają nawet sami jego zwolennicy. Natomiast drugą skrajnością jest powyższe stwierdzenie, jakoby rozwój kraju zależał od „od potencjału rozwojowego wszystkich 915 polskich miast”.

Jak pokazują badania, obecnie tendencją jest skupianie życia społeczno-gospodarczego w miastach średniej wielkości („subregionalnych”) i większych.[ref]Por.: Heffner K., 2009, *Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych*, [w:] *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 125, 2009, s. 10-17; Korcelli P., 2008, *System osadniczy Polski – tendencje i uwarunkowania przemian*, [w:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 122, s. 30-42[/ref] Dzieje się tak również w Polsce i to pomimo tego, że w krajowej sieci miast właśnie ta klasa wielkościowa jest stosunkowo słabo reprezentowana.[ref]Por.: Eberhardt P., 1986, *Krajowy system osadniczy*, Czasopismo Geograficzne, 57, 1, s. 20-45[/ref] Mniejsze ośrodki – lokalne – w kontaktach społecznych, zawodowych są niejako pomijane, co dzieje się zarówno wskutek rozwoju transportu, jak również wobec coraz większych wymagań człowieka, jeśli chodzi o zakres dóbr, z których chce korzystać. Zatem to właśnie w

takich miastach – od subregionalnych w górę – zachodzą, a przynajmniej chcielibyśmy, by zachodziły, zjawiska rozwojowe. Te ośrodki będą tworzyć funkcjonalne obszary miejskie, to jest skupiać codzienne dojazdy do pracy, oświaty i innych usług. One będą stanowić potencjalne bieguny wzrostu w skali regionu, województwa, kraju. I do nich należałoby kierować politykę miejską. Ile jest, a ile powinno być takich ośrodków w Polsce, to pole do dyskusji. Kilkadziesiąt? Sto kilkadziesiąt? W każdym razie na pewno nie 915. I raczej nie 335 (ile obecnie miast powiatowych). Odpowiedź na to zasadnicze pytanie – choćby przybliżona – powinna się znaleźć właśnie w Krajowej Polityce Miejskiej. Dopóki nie padnie, nie wiemy, do czego dążymy, jeśli chodzi o pożądany model krajowej sieci osadniczej.

Te ośrodki – od średniej wielkości wzwyż – rozpadają się znów na pewne kategorie, o zgoła odmiennych możliwościach rozwojowych. I jak wspomniano, prawdopodobnie sprzecznych interesach. Konieczne jest zatem zróżnicowanie polityki względem tych grup. Nie da się sprowadzić jej do tych samych celów. Jak to wygląda w obecnym projekcie KPM? Wśród pięciu „celów szczegółowych" kategorie ośrodków różnicują dwa ostatnie. Cel 4 obejmuje miasta wojewódzkie, 5 – ośrodki subregionalne i lokalne. Oto cel 4: „Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia". A oto jego wyjaśnienie: „Dotyczy to budowania i rozwijania funkcji metropolitalnych (w sferze gospodarczej, społecznej, naukowej i kulturze), stymulowania innowacyjności, budowania miasta niskoemisyjnego („zielonego"), zapewniającego wysoką jakość życia" (s. 13). Zakłada się zatem wzrost konkurencyjności miast wojewódzkich. Konkurencyjność jest pojęciem względnym: jest się konkurencyjnym – bądź nie – w stosunku do kogoś/czegoś. W opisie celu nie określono, względem których innych ośrodków polskie miasta wojewódzkie mają być bardziej konkurencyjne. Natomiast dalej czytamy, iż „polskie ośrodki miejskie często ustępują miastom Europy Zachodniej i Europy Północnej, ze względu na niską konkurencyjność oraz niedostatecznie rozwinięte funkcje. Budowanie przewagi konkurencyjnej opartej na wiedzy, innowacjach oraz wysokiej jakości kapitale ludzkim może zagwarantować trwały, zrównoważony rozwój" (s. 77).

Jeśli chodzi o konkurencyjność wobec ośrodków zagranicznych – nie ma wątpliwości, że to kierunek słuszny. Z drugiej jednak strony wewnątrz kraju problemem jest właśnie zbyt duża konkurencyjność ośrodków wojewódzkich, zwłaszcza metropolitalnych, w stosunku do ośrodków niższych kategorii. „Główne ośrodki miejskie, tj. ośrodki metropolitalne i pozostałe ośrodki wojewódzkie wraz z ich otoczeniem funkcjonalnym, dysponują największym potencjałem rozwojowym" (s.

13). „Współcześnie wiele miast, szczególnie małych, dotyka problem odpływu wykwalifikowanych pracowników do większych ośrodków miejskich” (s. 80). „Ze względu na to, że w procesach migracyjnych uczestniczą głównie ludzie młodzi, występuje zagrożenie miejscowym odpływem przedsiębiorczych jednostek oraz pogłębionym spadkiem przyrostu naturalnego. Powoduje to jeden z większych problemów rozwojowych w małych i średnich miastach” (s. 92). A zatem w skali kraju dalszy wzrost konkurencyjności ośrodków wojewódzkich względem pozostałych miast będzie skutkować wzmożeniem opisanego zjawiska. Oczywiście można się spierać, czy to źle. Ale nie wolno tego faktu pomijać.

Czy zatem w KPM znajdziemy propozycje dla ośrodków nie-wojewódzkich, które mogłyby zrównoważyć powyższe zagrożenie? Obejmujący je cel 5 brzmi następująco: „Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu” (s. 11). Już samo porównanie wydźwięku celów 4 i 5 wypada na niekorzyść ośrodków niższych kategorii. „Przeciwdziałanie upadkowi” i „wzmacnianie funkcji” – w zestawieniu ze „wzrostem konkurencyjności” miast wojewódzkich – jawią się jako postulaty minimalistyczne. Wychodzi na to, że milcząco dopuszcza się dalszy spadek konkurencyjności ośrodków średniej wielkości względem „głównych”, a celem planistycznym będzie co najwyżej spowalnianie tego procesu.

Opisy obu celów są zdawkowe. Poszukajmy konkretów w następujących dalej „wątkach tematycznych”. Pod hasłem „kierunki działań” czytamy: „Polskie miasta, bez względu na ich wielkość, dążąc do zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców, muszą mieć kompleksowy, a zarazem zindywidualizowany pomysł na własny rozwój. Powinny w tym celu prowadzić spójną politykę rozwoju, koncentrując się przede wszystkim na mocnych stronach lokalnej gospodarki oraz przewidywanych trendach rozwoju” (s. 77). „Samorządy powinny kłaść szczególny nacisk na wsparcie tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy”, „Samorządy, chcąc rozwijać długofalowo ten rodzaj kapitału, powinny oferować swoim mieszkańcom możliwie wysoki standard życia, gwarantować swobodę realizowania własnych pasji oraz możliwość kreatywnego i innowacyjnego kształtowania miasta, w którym żyją” (s. 80). „Działania podejmowane przez lokalną społeczność (samorządowców, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe) powinny mieć na celu kształtowanie rozwoju gospodarczego w sposób umożliwiający rozwijanie interakcji oraz współpracy w całym obszarze funkcjonalnym miasta” (s. 82).

Są to zapisy czysto życzeniowe. Samorządy również obecnie mają możliwości podejmowania takich działań. I jeśli któreś z nich rzeczywiście – skutecznie – je podejmują, są to przede wszystkim najlepiej rozwinięte duże miasta. Natomiast inne ośrodki zazwyczaj nie są w stanie zapewnić swoim mieszkańcom możliwości „kreatywnego i innowacyjnego kształtowania miasta, w którym żyją." Dlaczego tak się dzieje? Po pierwsze: potencjalni odbiorcy tych działań, którzy podchodziliby do życia „kreatywnie i innowacyjnie", w większości mieszkają już w Krakowie, Warszawie albo Londynie. Po drugie: potencjalni sprawcy tych działań – światli, pełni wiary w sukces swojego miasta urzędnicy samorządowi – są bytem rzadko występującym w rzeczywistości Polski „poza-metropolitalnej".

Problem ma zatem charakter „błędnego koła": rozwój napędza rozwój, zastój potęguje zastój. Jest to nie do rozwiązania bez interwencji z zewnątrz. W tym kontekście szczególnie wybrzmiewa miałkość powyższych zapisów. Czy w świetle obowiązującej ustawy[ref]*Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* z dnia 6 grudnia 2006 r., z późniejszymi zmianami, Dz. U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658, z 2009 r. Nr 84, poz. 712, Nr 157, poz. 1241, z 2011 r. Nr 279, poz. 1644, z 2012 r. poz. 1237, z 2013 r. poz. 714, z 2014 r. poz. 379[/ref] to miasta odpowiedzialne są za prowadzenie „spójnej polityki rozwoju"? Czy też rząd i samorządy województw? Czy KPM to rządowy dokument strategiczny czy poradnik dla samorządów lokalnych? Jeśli KPM jest dokumentem rządowym, powinien określać działania, które podejmie rząd. Tymczasem rząd próbuje przerzucić odpowiedzialność na samorządy miejskie. I to w działaniach, które są najbardziej typowym zakresem polityki regionalnej państwa: równoważenie rozwoju między ośrodkami w różnych regionach i między ośrodkami różnych kategorii. „Dla władz lokalnych i przedsiębiorców, szczególnie w mniejszych ośrodkach, szkoły wyższe oraz inne placówki edukacyjne mogą pełnić rolę centrów badawczo-rozwojowych oferujących zarówno zaplecze techniczne (laboratoria), jak i wykształconą oraz kompetentną kadrę specjalistów" (s. 80). Stwierdzenie to pokazuje, jak bardzo oderwani od realiów są autorzy dokumentu. W ilu ośrodkach subregionalnych widzieli oni szkoły działające jak ośrodki badawczo-rozwojowe oraz tę znakomitą „kadrę specjalistów"?

Niewątpliwie natomiast – świadomie bądź nie – dotknięto tutaj ważnego zagadnienia, które powinno stanowić jeden z filarów polityki regionalnej. Jeśli założeniem KPM jest równoważenie rozwoju sieci wszystkich miast, jako konieczne jawi się równoległe wprowadzenie polityki dekoncentracji instytucji publicznych. Miasta żyją z tego, że pełnią funkcje egzogeniczne, to jest zaspokajające potrzeby przyległych obszarów. Każde miasto, żeby się rozwijać, musi mieć przypisany

odpowiedni zakres funkcji. Taki zakres, dzięki któremu miasto byłoby konkurencyjne względem ośrodków sąsiednich. Oczywiście władze administracyjne mają ograniczony wpływ na kształtowanie funkcji pozostających w gestii podmiotów prywatnych. Okazuje się jednak, iż sektor prywatny w swoich decyzjach lokalizacyjnych często podąża za sferą publiczną.[ref]Por.: Sokołowski D., 2011, *Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji*, Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, 2, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, s. 11-24; Śleszyński, P., 2007, *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, Prace Geograficzne, 213, IGiPZ PAN[/ref]

W Polsce mamy do czynienia z niebywałą koncentracją funkcji publicznych.[ref]*Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej*, 2015, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Sejmu[/ref] Instytucje nauki, edukacji i kultury, specjalistyczna służba zdrowia, urzędy, agendy rządowe i publiczne media – w skali kraju skupione są w Warszawie, potem w nielicznych ośrodkach metropolitalnych, a w skali województw – w miastach wojewódzkich. A gdzie tego rodzaju instytucje, tam kwalifikowane kadry, tam twórcza warstwa społeczna będąca podstawowym czynnikiem rozwoju endogenicznego. I wbrew sloganom o równoważeniu rozwoju kraju ten proces koncentracji trwa. Niedawnym jego przejawem jest powołanie Instytutu Samorządności, postulowanego w projekcie KPM (s. 106). Został on umiejscowiony w Łodzi,[ref]*Andrzej Halicki: Jeszcze w tym roku w Łodzi rozpocznie funkcjonowanie Instytut Samorządności*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, aktualności, 20 V 2015, https://mac.gov.pl/aktualnosci/andrzej-halicki-jeszcze-w-tym-roku-w-lodzi-rozpocznie-funkcjonowanie-instytut[/ref] która jakkolwiek jest ośrodkiem wymagającym wszechstronnej rewitalizacji, należy jednak do ścisłej krajowej czołówki pod względem wyposażenia w instytucje naukowe.

Na koniec jeszcze jeden kuriozalny przypadek z projektu KPM. Skoro Polityka kierowana jest do wszystkich polskich miast, naturalnie powinny być w niej uwzględnione wszystkie kategorie ośrodków wyróżnione w systemie planowania przestrzennego. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju określa następujące klasy ośrodków miejskich: ośrodki metropolitalne, mniejsze miasta wojewódzkie, ośrodki regionalne, subregionalne i lokalne.[ref]Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, zał. do uchwały Rady Ministrów nr 239 z 13 XII 2011 r., s. 22-23[/ref] Jak przytoczono wyżej, w projekcie KPM jeden z celów dotyczy miast wojewódzkich (w tym metropolitalnych), a kolejny –

subregionalnych i lokalnych. A gdzie ośrodki regionalne? Czyli miasta większe niż subregionalne, porównywalne z mniejszymi miastami wojewódzkimi, ale pozbawione tej rangi. Kategorię tę wyróżniono w KPZK wychodząc z założenia, iż duże miasta niepełniące wyższych funkcji administracyjnych potrzebują odrębnego podejścia w polityce przestrzennej. Tymczasem Krajowa Polityka Miejska w ogóle nie dostrzega faktu ich istnienia. Czy to zwykłe przeoczenie, czy też świadome pominięcie problemu – dobrze podsumowuje wartość projektu KPM w zakresie polityki regionalnej...