

Dawid Krysiński*

ROLA WŁADZ REGIONALNYCH I KRAJOWYCH W KSZTAŁTOWANIU ROZWOJU I KONKURENCYJNOŚCI POLSKICH MIAST ŚREDNIEJ WIELKOŚCI

Abstrakt. Coraz popularniejszym wątkiem analiz na gruncie studiów miejskich jest poszukiwanie szans rozwojowych małych i średnich ośrodków miejskich, które pozostają na peryferiach globalnego systemu gospodarczego i stoją przed zadaniem znalezienia alternatywnych ścieżek rozwoju. Celem niniejszego artykułu jest próba pokazania, że wspomniane miasta mogą podjąć próbę przełamania impasu rozwojowego dzięki zależnościom, jakie łączą je z instytucjami regionalnymi oraz krajowymi. Samorządy lokalne oraz podmioty prywatne nadal bowiem podtrzymują kontakty z instytucjami publicznymi szczebla regionalnego i centralnego w celu uzyskania wsparcia merytorycznego, finansowego lub rzeczowego, które jest przydatne do pobudzania impulsów rozwojowych oraz do realizacji różnorodnych celów składających się na politykę lokalną. W artykule ukazano trzy potencjalne formy oddziaływania władz regionalnych i centralnych na szczebel lokalny, prowadzące się do transferów finansowych, obsługi administracyjnej oraz kreowania priorytetów rozwojowych. Na podstawie badań zrealizowanych w wybranych polskich miastach średniej wielkości określono również, czy status administracyjny miasta wpływa na wielkość wsparcia finansowego uzyskiwanego przez aktorów lokalnych oraz determinuje rangę danego ośrodka w dokumentach strategicznych.

Słowa kluczowe: instytucje regionalne i centralne, globalizacja, rozwój lokalny, wsparcie publiczne, małe i średnie miasta, odrodzenie miejskie.

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu, obok ujęć koncentrujących się na rosnącym znaczeniu miast globalnych jako centrów zarządzania globalną konsumpcją, produkcją i transferami kapitału (Sassen 1994; Castells 1989), oraz szansach rozwojowych tzw. *second cities* biorących udział w globalizacji dzięki kulturze, turystyce czy wielokulturowości (Hodson 2011), coraz mocniej zaznacza się także nurt akcentujący odradzanie się ośrodków miejskich ulokowanych na peryferiach gospo-

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Socjologii, Zakład Socjologii Miasta i Wsi, 51-149 Wrocław, ul. Koszarowa 3, dawid.krysinski@wp.pl

darki globalnej, które odznaczają się utratą zasobów społeczno-gospodarczych (w skali całej aglomeracji), niską konkurencyjnością i brakiem tzw. przemysłów kreatywnych (związanych z wytwarzaniem wiedzy i innowacji). Wśród propozycji sformułowanych na gruncie studiów miejskich można bowiem znaleźć szereg koncepcji podkreślających, że obszary te są w stanie nawiązywać współzawodnictwo o kapitał ekonomiczny z innymi układami terytorialnymi m.in. dzięki wzmocnieniu kapitału społecznego, odnowie dzielnic centralnych czy przygotowywaniu odpowiedniej oferty kulturalnej. W podejściach tych zakłada się, że miasta będą odzyskiwać swoją witalność dzięki inicjatywom o charakterze *stricte* gospodarczym, jak i poprzez starania mające na celu poprawę szeroko pojętej jakości życia. Za istotny element tych działań uznaje się też identyfikowanie i wykorzystywanie zasobów o charakterze endogenicznym, ułatwiających podnoszenie walorów społeczno-gospodarczych poszczególnych ośrodków (Majer 2011, 2014). Wśród koncepcji związanych z problematyką rozwoju obszarów peryferyjnych obecny jest również inny nurt refleksji, który upatruje szansy ośrodków miejskich w budowaniu klastrów przemysłowych i sieci współpracy między wytwórcami, co miałyby ułatwiać multiplikowanie dostępnych zasobów, a w konsekwencji wdrażanie innowacji, kreowanie produktów wchodzących z powodzeniem na globalny rynek i zachowanie żywotności lokalnej gospodarki (Porter 1990, 2001; Brodzicki, Szultka 2002; Mazurkiewicz-Pizło, Pizło 2011).

Warto podkreślić, że jednym z kluczowych elementów wspomnianych teorii jest kwestia aktywności instytucji publicznych na polu inicjowania oraz podtrzymywania zjawisk rozwojowych. Wątek zaangażowania agend publicznych ma charakter uniwersalny, stanowiąc integralny element dość różnorodnych ujęć, które proponują często całkowicie odmienne podejście do zagadnień rozwojowych (dość powiedzieć o podziale na podejścia egzogenne i endogenne, czy – według nieco innej klasyfikacji – rozwoju zrównoważonego oraz niezrównoważonego) (por. m.in. Grosse 2002; Szajnowska-Wysocka 2009; Grzeszczak 1999; Siłka 2012; Paul 2013; Ray 2003; Tolon-Beccera, Lastra-Bravo 2010). Jak podkreślają autorzy poszczególnych koncepcji, w przypadku obszarów odznaczających się regresem społeczno-gospodarczym – a do takich należy niewątpliwie znacząca część małych i średnich ośrodków miejskich (Schlappa, Neil 2013) – wsparcie instytucjonalne stanowi szansę na przełamanie negatywnych trendów rozwojowych.

W sformułowanych koncepcjach szczególną rolę odgrywają agendy regionalne i centralne, które, mimo tendencji decentralizacyjnych, nadal dysponują prawnymi i finansowymi instrumentami oddziaływania na kondycję społeczno-gospodarczą samorządów szczebla lokalnego (a więc i miejskiego). Jeśli zatem przyjąć, że wspomniane instytucje współkształtują rzeczywistość lokalną, warto postawić pytanie, w jaki sposób proces ten odbywa się w polskich warunkach ustrojowych, ukształtowanych w toku reform administracyjnych zapoczątkowanych w 1990 roku. Celem niniejszego artykułu jest więc próba uchwycenia roli

odgrywanej przez władze regionalne i centralne w procesie rozwoju polskich miast średniej wielkości oraz podnoszenia ich konkurencyjności².

W dalszej części artykułu szerzej wyjaśniono, dlaczego przedmiotem analiz stała się wskazana kategoria ośrodków miejskich. Przytoczono również badania i koncepcje w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego, które pokazują, w jaki sposób oddziaływanie instytucji publicznych – także szczebla regionalnego i centralnego – może kształtować trajektorię rozwojową miast średnich w Polsce (przyczyniając się zarówno do podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej danego ośrodka, jak i będąc alternatywnym sposobem pozyskiwania zasobów rozwojowych). Zwieńczeniem tekstu jest zaś prezentacja badań autorskich obrazujących udział instytucji regionalnych i centralnych w kształtowaniu trajektorii rozwojowej wybranych polskich miast średniej wielkości.

1. Rola instytucji regionalnych i centralnych w kształtowaniu rozwoju lokalnego

Autonomia jednostek samorządu terytorialnego w państwach zachodnio- i środkowoeuropejskich, jakkolwiek daje tym jednostkom znaczny zakres swobody w kształtowaniu polityki finansowej czy inwestycyjnej na szczeblu lokalnym, nie czyni ich w pełni niezależnymi od decyzji podejmowanych na poziomie regionalnym czy krajowym. Władze regionalne i centralne opierają swoje działania m.in. na instrumentach finansowych, rozbudowie infrastruktury technicznej i społecznej, a także na przedsięwzięciach niematerialnych (szkoleniach, doradztwie oraz badaniach i rozwoju technologii), wpływając tymi ścieżkami na sposób funkcjonowania szczebla lokalnego (Ch r i s i d u - B u d n i k, K o r c z a k 2013). Istniejące w tym względzie ograniczenia autonomii władz lokalnych stanowią odbicie specyfiki europejskich rozwiązań ustrojowych, które zostały ukształtowane na skutek wprowadzanych od lat 70. XX wieku reform administracyjnych. Podłoże tych przekształceń miało charakter internacjonalny i sprowadzało się zarówno do kwestii związanych z próbą przyspieszenia rozwoju prowincji oraz podniesienia efektywności wykorzystywania funduszy publicznych, jak i do konieczności neutralizacji oddziaływania ruchów nacjonalistycznych. W okresie przeprowadzania reform odnotowano bowiem wzrost aktywności politycznej wielu małych narodów europejskich, które stawały w opozycji do scentralizowanego państwa narodowego. Jak zauważa B. Woś: „W tej sytuacji rządy centralne, zapobiegając potencjalnym konfliktom, same inicjowały odpowiednie zmiany ustrojowe [...]”.

² Za miasta średniej wielkości uznano w niniejszym artykule ośrodki liczące do 150 tys. mieszkańców. Rozwój jest natomiast definiowany jako zdolność rozszerzonej reprodukcji zasobów społecznych, gospodarczych i kulturowych. Z kolei za konkurencyjność uznaje się w niniejszym artykule atrakcyjność miasta dla kapitału ludzkiego i ekonomicznego.

Okazało się [bowiem], że ustrojowe upodmiotowienie regionów może także skutecznie kanalizować istniejące ruchy irredentystyczne, na przykład hiszpańskiej Katalonii czy Kraju Basków, które mogą artykułować już w legalnej formie swoje postulaty funkcjonowania w ramach państwa” (Woś 2005: 18). W niektórych krajach europejskich, jak np. we Francji, ujawniła się również nieskuteczność planowania centralnego, które doprowadziło do wzrostu różnicowań międzyregionalnych, wobec czego zdecydowano się zdecentralizować uprawnienia planistyczne i zwiększyć udział regionów w przedsięwzięciach związanych z planowaniem działań prorozwojowych (Swianiewicz 1990).

W tym samym czasie państwa zachodnioeuropejskie musiały radzić sobie z szybko zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą rozwiniętego kapitalizmu, co przejawiało się przede wszystkim w przejściu od fordyzmu do postfordyzmu, wzrastającej mobilności kapitału oraz postępującej dezindustrializacji Europy Zachodniej. Z tego względu, przy okazji reform decentralizacyjnych rozpoczęto również szeroką dyskusję na temat kształtu i roli regionu w strukturze administracyjnej poszczególnych krajów. Podkreślano wówczas, że samorząd w skali lokalnej, nawet przy dobrze zaprojektowanej i wdrożonej decentralizacji, nie będzie w stanie efektywnie poradzić sobie z częścią zadań, które wiążą się z wyzwaniem endogenicznego potencjału rozwojowego oraz zapewnianiem poszczególnym obszarom międzynarodowej konkurencyjności. Wzmocnienie struktur ponadlokalnych postrzegano jako szczególnie funkcjonalne dla rozwoju m.in. infrastruktury naukowej, ośrodków badawczo-rozwojowych, czy też instytucji finansowych, kapitałowych oraz kulturalnych. Większe i silniejsze regiony traktowano również jako podmioty zdolne do wyzwolenia efektu skali, a przez to szybszego mobilizowania zasobów materialnych, ludzkich i finansowych, a także do prowadzenia skutecznych działań marketingowych w coraz bardziej zglobalizowanej rzeczywistości gospodarczej, która umożliwiała przechwytywanie inwestorów poszukujących atrakcyjnych lokalizacji dla swojego kapitału. Z tego względu, część krajów europejskich rozważała przekształcenia struktury administracyjnej i wzmocnienie jednostek regionalnych, a doktryna ustrojowa polegająca „na upowszechnieniu regionalnego układu terytorialnego (regionalizacji) na podstawie decentralizacji administracji publicznej (lub innych form poszerzania autonomii)” stała się w Europie Zachodniej dominująca (Pijewski 2012: 5).

Proces przenoszenia uprawnień na szczebel lokalny zderzył się zatem z rozbudową kompetencji regionalnych, co ograniczyło w pewnym stopniu autonomię lokalną. Rozwiązania charakterystyczne dla państw zachodnioeuropejskich stały się również wzorcem dla polskich reform samorządowych realizowanych od 1990 roku. Rola przypisana w trakcie wspomnianych reform agendom ponadlokalnym budziła nawet pewne wątpliwości wśród badaczy, m.in. ze względu na niejasne kryteria podziału środków regionalnych i krajowych, niedoprecyzowanie zadań władz regionalnych, a także nadmierny – jak twierdzono – zakres kontroli nad władzami lokalnymi (por. m.in. Gorzelak 1995; Gilowska i in. 1998; Ko-

larska-Bobińska 1999; Miszczuk 2003; Kulesza i in. 2009; Łotocka, Baucz 2010; Szewczuk 2011).

Biorąc pod uwagę specyfikę przyjętych w Polsce rozwiązań ustrojowych, można zauważyć, że samorządy lokalne orientują się na politykę władz regionalnych i centralnych dążąc do pozyskiwania wsparcia finansowego lub rzeczowego, polepszania zakresu obsługi administracyjnej na terenie miasta oraz zabiegania o jak najlepszą pozycję danego ośrodka w dokumentach regionalnych i krajowych. Agendy ponadlokalne mają bowiem – w świetle obowiązujących regulacji – wpływać na lokalizację kapitału egzogenego oraz uruchamiać na szczeblu lokalnym potencjał o charakterze endogennym, pełniąc rolę:

- dysponenta instrumentów ułatwiających podejmowanie inicjatyw prorozwojowych, w tym również funkcjonowanie wspomnianych już klastrów bądź sieci,
- kreatora priorytetów rozwojowych,
- dostarczyciela zasobów (finansowych czy infrastrukturalnych).

Istnieją wobec tego przesłanki do stwierdzenia, że aktywność instytucji szczebla regionalnego i centralnego może otwierać przed miastami pewne perspektywy trwania i rozwoju, przynajmniej częściowo niwelując negatywne konsekwencje wymywania kapitału ludzkiego oraz zapewniając dopływ zasobów publicznych, które pozwalają zwiększać konkurencyjność tych ośrodków (poprzez wdrażanie pryncypiów wybranej koncepcji rozwojowej) lub realizować przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia jakości życia mieszkańców. Każde z tych zagadnień scharakteryzowano bliżej w dalszej części artykułu, odwołując się do wyników badań zrealizowanych w wybranych polskich miastach średniej wielkości.

2. Miasta średniej wielkości jako przedmiot badań

Analiza roli instytucji regionalnych i centralnych na przykładzie polskich miast średniej wielkości ma przynajmniej dwa uzasadnienia. Po pierwsze, ośrodki te odznaczają się peryferyjnym położeniem względem procesów gospodarczych charakterystycznych dla doby globalizacji. Pełnią rolę centrów o charakterze regionalnym, wytwarzając powiązania przede wszystkim z najbliższym otoczeniem, a jednocześnie stanowiąc zaplecze dla większych miast (tzw. potencjalnych metropolii), którym oddają swoje zasoby. Wobec niekorzystnej lokalizacji, a często również niewystarczających kompetencji kapitału ludzkiego, stoją one przed zadaniem odnalezienia własnej ścieżki rozwojowej, która pozwoli zatrzymać odpływ ludności i poprawić strukturę bazy ekonomicznej, a w konsekwencji zapewnić reprodukcję kapitału ludzkiego i gospodarczego. Szansy na przełamanie impasu można upatrywać w działaniach proponowanych przez zwolenników tezy o tzw. odrodzeniu miejskim. Jak zauważa A. Majer: „Istnieją niepodważalne

dowody na zachodzenie przynajmniej dwóch tendencji przeczących wielu tezom na temat rozwoju miast i aglomeracji. Pierwszą z nich jest zjawisko ożywiania się – w znaczeniu demograficznym i ekonomicznym – całych aglomeracji, które przedtem systematycznie traciły populację i bazę ekonomiczną, drugą – wyraźne ożywienie centralnych miast [...]. Szanse na taki sukces nie są przy tym zastrzeżone tylko dla nowoczesnych miast w rozwiniętych gospodarkach. Nie są ich także pozbawione stare miasta przemysłowe, kluczowymi czynnikami pozostają bowiem w tym wypadku swoiste cechy miast, takie jak gęstość zaludnienia i różnorodność stylów życia” (M a j e r 2011: 40). Również M. Błaszczuk zauważa, że „procesom zahamowania, a często także odwrócenia tendencji kurczenia się miast, towarzyszy koncentracja w przestrzeniach miejskich powiązań między przedsiębiorstwami i inwestycji służących podnoszeniu jakości życia oraz ograniczających zjawisko *urban sprawl* przez zagęszczanie więzi społecznych w centrach miast”. Ze szczególną uwagą badaczy spotyka się w tym kontekście działalność związana „z produkcją i wymianą wartości symbolicznych oraz przestrzenie lokacji tzw. przemysłów kulturalnych” (B ł a s z c z y k 2015: 3).

W obliczu stagnacji, jaka dotyka miasta średniej wielkości, nieodzownym elementem procesu poprawy walorów społeczno-ekonomicznych może stać się odpowiednio ukształtowana polityka władz regionalnych i centralnych. Jak bowiem wskazują autorzy wybranych koncepcji rozwoju lokalnego i regionalnego, przełamanie zjawisk kryzysowych bez kompleksowej interwencji publicznej o charakterze egzogennym wobec układu lokalnego może być trudne, a nawet niemożliwe³. Z tego względu warto przybliżyć instrumenty, za pomocą których agendy ponadlokalne mogą wpływać na kondycję społeczno-gospodarczą polskich miast średniej wielkości, kształtując w ten sposób konkurencyjność tych ośrodków.

Drugim powodem, dla którego przedmiotem analiz uczyniono miasta średniej wielkości, są konsekwencje reformy administracyjnej z 1999 roku. Znaczna część wspomnianych ośrodków została wtedy pozbawiona statusu miasta wojewódzkiego, co oznaczało dla nich likwidację szeregu wojewódzkich komórek administracyjnych, które zarówno wówczas, jak i obecnie utożsamia się z instytucjami o charakterze regionalnym. Choć po reformie agendy te zostały pozbawione wcześniejszych uprawnień – dających im istotny udział w finansowaniu inwestycji na terenie ówczesnych stolic województw – to jednocześnie przydzielono im nowe zadania z zakresu rozwoju regionalnego, korespondujące z zarysowanym wcześniej dwoistym ruchem ku decentralizacji i wzmocnieniu jednostek regionalnych (N i e w i a d o m s k i 1998; W ó j c i k 2009; P i j e w s k i 2012). Rozpatrywanie uwarunkowań decydujących o kształcie przemian zachodzących we wspomnianych miastach w oderwaniu od aktywności instytucji ponadlokalnych

³ Jako przykład takich podejść można wskazać m.in. koncepcje rozwoju nie zrównoważonego autorstwa F. Perroux, G. Myrdala czy J. Friedmana (D y j a c h 2010).

jawi się zatem jako nadmierne uproszczenie, tymczasem zagadnienie wpływu przestrzennej relokacji⁴ instytucji regionalnych na kondycję dawnych i obecnych ośrodków wojewódzkich nie spotkało się po reformie z 1999 roku z wyczerpującym omówieniem – szczególnie w perspektywie długookresowej. Z tego powodu w dalszej części artykułu odwołano się do autorskich badań o charakterze ilościowym i jakościowym, które przeprowadzono w 2014 roku w czterech polskich miastach średniej wielkości: Kaliszu, Legnicy, Opolu i Zielonej Górze. Ośrodki te wybrano do analizy nie tylko dlatego, że stanowią one miasta średniej wielkości, ale też z racji ich zróżnicowanego statusu administracyjnego (a co za tym idzie – odmiennej struktury instytucji publicznych, które istnieją na terenie tych miast). Przyjęto bowiem, że odmienna ranga administracyjna – powiatowa albo wojewódzka – może przekładać się na zróżnicowane możliwości samorządów lokalnych w zakresie wykorzystywania instytucji regionalnych i centralnych w celu poprawy walorów społeczno-gospodarczych badanych miast.

3. Miasta średniej wielkości w krajowych dokumentach strategicznych

Jednym z zadań instytucji regionalnych i centralnych jest przygotowywanie dokumentów, które wyznaczają strategiczne cele, a przez to stanowią podbudowę ideologiczną dla sposobu alokacji środków publicznych pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W tym sensie agendy regionalne i centralne stanowią **kreatora priorytetów rozwojowych**, predestynując wybrane miasta – w tym również ośrodki średniej wielkości – do otrzymania wsparcia publicznego na realizację określonych zadań. Dobrze obrazują to wybrane dokumenty strategiczne rangi krajowej (opracowywane na poziomie centralnym), takie jak Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 oraz Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku. Szczególną rolę pełnią w nich bowiem nie tylko potencjalne ośrodki metropolitalne, ale też miasta wojewódzkie, spośród których część zalicza się do kategorii ośrodków średniej wielkości – w tym również Opole i Zielona Góra.

W wymienionych dokumentach podkreśla się, że „tworzenie warunków, w ramach polityki regionalnej i innych koordynowanych przez nie polityk publicznych, dla lepszego wykorzystania potencjału miast wojewódzkich jako «węzłów sieci miejskiej» w Polsce oraz włączenie ich w konkurowanie z najważniejszymi ośrodkami w Europie i na świecie, jest jednym z najważniejszych, determinowanych przestrzennie wyzwań rozwojowych” (KSRR: 28). Dzięki pełnionej funkcji administracyjnej (której specyfika została bliżej sprecyzowana w dalszej części artykułu), a także ze względu na treść dokumentów strategicznych kreowanych na

⁴ Innymi słowy: ograniczenia liczby miast stanowiących siedzibę tych instytucji.

poziomie krajowym, miasta te zyskały szansę zwiększenia swojej konkurencyjności za pomocą zasobów generowanych poza nimi. Jak bowiem wskazują autorzy wymienionych strategii, ośrodki wojewódzkie cechują się w wielu przypadkach niedorozwojem funkcji, które są niezbędne do tego, by miasta te stanowiły konkurencyjne centra rozwoju. Z tego względu – zdaniem twórców KPZK 2030 – powinny one otrzymać wsparcie umożliwiające „wzmocnienie i dywersyfikację funkcji gospodarczych”, a także rozwój „potencjału badawczo-naukowego oraz [...] funkcji zarządzających o zasięgu krajowym i regionalnym [...]. Wzmacniane i eksponowane będą również funkcje symboliczne [...] w tym kulturowe – wspierana będzie renowacja i modernizacja istniejącej infrastruktury kultury (teatry, filharmonie, sale wystawowe, muzea galerie sztuki, biblioteki itd.)” (KPZK 2030).

Podobne założenie znaleźć można w KSRR 2010–2020, której autorzy zwracają uwagę na konieczność „wzmacniania funkcji metropolitalnych w sferze gospodarczej, społecznej, nauki i kultury (w tym funkcji symbolicznych) oraz wzmacniania roli ośrodków edukacji na poziomie wyższym – tworzących warunki dla gospodarki opartej na wiedzy”, a także rozwoju „wysokospecjalistycznych usług medycznych, który warunkuje zwiększenie zdrowotności”. Ponadto w dokumentach strategicznych podkreśla się, iż władze publiczne powinny być zaangażowane w rozwijanie „powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi”, a także rozbudowę połączeń między miastami wojewódzkimi a stolicą kraju. Wymienione dokumenty zwracają też uwagę na konieczność „wspierania rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych), usług komunalnych, rynku pracy” (KSRR: 96, SRT), co miałyby ułatwić dyfuzję procesów rozwojowych na obszar regionu otaczającego stolicę województw.

Opisane założenia wybranych strategii rozwojowych – stanowiąc „punkt odniesienia dla prowadzenia zarówno działań o charakterze sektorowym (np. w zakresie powiązań transportowych), przestrzennie ukierunkowanych działań ministra rozwoju regionalnego, samorządów terytorialnych wszystkich szczebli, jak i innych podmiotów publicznych” – predestynują miasta wojewódzkie do otrzymania specjalnego wsparcia, które ma skutkować zwiększeniem atrakcyjności tych ośrodków „jako miejsc oferujących lepsze miejsca pracy oraz wyższą jakość życia” (KPZK 2030).

W poruszonym tu kontekście warto zauważyć, że proces przygotowywania wspomnianych dokumentów strategicznych ujawnił dualną rolę instytucji regionalnych i centralnych. Z jednej strony, instytucje regionalne i centralne postrzegano na etapie konstruowania wymienionych strategii w kategoriach kreatora głównych kierunków rozwoju kraju. W rezultacie agendy te stały się adresatem szeroko zakrojonego lobbingu ze strony elit reprezentujących miasta, którym w dokumentach przypisywano niezadowolającą pozycję (wyłączano je np. z gru-

py potencjalnych metropolii). Elity te wywierały presję na władze regionalne i centralne w celu poprawy pozycji wspomnianych miast w hierarchii ośrodków miejskich. Za tymi działaniami stało przekonanie, że pozwoli to w przyszłości na łatwiejszy dostęp do środków publicznych, postrzeganych jako istotny element funkcjonowania gospodarek lokalnych.

Z drugiej zaś strony, uprzywilejowująca okazała się sama obecność tych instytucji w przestrzeni wybranych miast, na co wskazuje przywoływany już przykład ośrodków wojewódzkich. Niezależnie bowiem od roli odgrywanej przez te instytucje w procesie rozwoju lokalnego, stolice województw zyskały we wskazanych dokumentach strategicznych uprzywilejowaną pozycję i – jeśli założenia strategii zostaną zrealizowane – mogą liczyć na odpowiednie wsparcie ze strony państwa. Pierwszą z konsekwencji tak sformułowanych założeń stanowią tzw. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – instrument opierający się na współpracy jednostek samorządu terytorialnego, które wchodzi w skład wybranych obszarów funkcjonalnych. Podejmowana współpraca dotyczyć ma wspólnej realizacji zadań m.in. z zakresu rewitalizacji miast, promocji dziedzictwa kulturowego, wdrażania rozwiązań niskoemisyjnych bądź też rozwoju transportu aglomeracyjnego, a podstawę podejmowanych przedsięwzięć stanowią będą środki pochodzące z Regionalnego Programu Operacyjnego.

W przypadku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych *a priori* założono, iż instrument ten realizowany będzie w obszarach funkcjonalnych wokół wszystkich miastach wojewódzkich, niezależnie od potencjału społeczno-gospodarczego tych ośrodków. W przygotowanym na poziomie rządowym dokumencie wyróżniono zatem wybrane miasta średniej wielkości, takie jak wspomniane już Opole oraz Zielona Góra. O tym, czy inne miasta średnie – pozbawione statusu wojewódzkiego – będą mogły skorzystać z omawianego tu instrumentu, zdecydować miały samorządy poszczególnych województw. Na skutek założeń przyjętych na poziomie rządowym, a także w rezultacie odmiennej polityki poszczególnych samorządów wojewódzkich, część miast średniej wielkości została wykluczona z grona beneficjentów Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Spośród czterech opisywanych w niniejszym artykule ośrodków, w grupie tej znalazły się trzy: Kalisz, Opole i Zielona Góra. Do programu nie zakwalifikowano natomiast Legnicy wraz z otaczającym ją obszarem funkcjonalnym. Omawiany tu instrument pokazuje więc, w jaki sposób polityka krajowa i regionalna przekłada się na szanse rozwojowe poszczególnych miast średniej wielkości. Wymierny wpływ przywoływanych tu rozwiązań prawnych i finansowych na dynamikę rozwoju poszczególnych ośrodków będzie można określić w perspektywie kilku najbliższych lat, kiedy to Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – stanowiące wszakże konsekwencję założeń przyjętych w opisanych wcześniej dokumentach strategicznych – zostaną zmaterializowane dzięki Funduszom Europejskim na lata 2014–2020.

4. Zakres obsługi administracyjnej jako element konkurencyjności miast

Szereg badaczy zwraca uwagę, że na skutek reform administracyjnych słabnie lub wzmacnia się rola funkcji administracyjnej poszczególnych ośrodków, co może oddziaływać na atrakcyjność i żywotność tych miast (por. m.in. Ba g i ń s k i 1998, 2004; C i e c h o c i ń s k a 1994). Jednym z elementów mogących zapewniać wspomnianym ośrodkom rentę rozwojową jest zakres obsługi administracyjnej oferowanej przez instytucje publiczne, które funkcjonują na terenie danego miasta. Agendy te – mając możliwość wydawania decyzji administracyjnych zarówno z inicjatywy własnej, jak i na wniosek innych podmiotów publicznych oraz niepublicznych funkcjonujących na obszarze miasta – kształtują tzw. dostępność administracji w granicach danego ośrodka, która odnosi się nie tylko do bliskości przestrzennej poszczególnych agend administracyjnych, ale również do sprawności podejmowania decyzji, a także do zakresu posiadanych przez te instytucje kompetencji (D z i e m i a n o w i c z 2012). Atrakcyjność inwestycyjna miasta jest zatem tym większa, im liczniej reprezentowane są tam instytucje istotne z punktu widzenia ich klientów.

O tym, że konkurencyjność miasta wzrasta dzięki przestrzennej bliskości agend administracyjnych, świadczyć może dyskurs kształtowany przez mieszkańców czterech wspomnianych wcześniej miast, które – warto przypomnieć – charakteryzują się zróżnicowanym statusem administracyjnym, co pociąga za sobą różnice w zakresie obsługi administracyjnej zapewnianej przez urzędy funkcjonujące na terenie tych ośrodków⁵. Odmienny zakres obsługi administracyjnej oferowanej na terenie miast powiatowych i wojewódzkich znajduje odbicie w wypowiedziach reprezentantów elit lokalnych, a zarazem pokazuje, że kwestia ta nie pozostaje bez wpływu na konkurencyjność danego ośrodka.

Zagadnienie jakości obsługi administracyjnej przywołuje się przede wszystkim w kontekście czasu, jaki trzeba przeznaczyć na uzyskanie potrzebnych decyzji administracyjnych. Mimo decentralizacji szeregu uprawnień skutkujących wzrostem kompetencji samorządu gminnego i powiatowego, instytucje wojewódzkie nadal są postrzegane jako centra decyzyjne, z którymi należy się kontaktować

⁵ Prezentowane w niniejszym punkcie rozważania stanowią efekt badań, które autor niniejszego artykułu zrealizował w latach 2012–2014 w Kaliszu, Legnicy, Opolu i Zielonej Górze. Badania te zostały oparte na wywiadach swobodnych z reprezentantami elit lokalnych (przedsiębiorcami, władzami lokalnymi oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych), a ich głównym celem było określenie wpływu reformy administracyjnej z 1999 roku na: (1) kondycję społeczno-gospodarczą miasta, (2) kondycję prowadzonej przez rozmówców działalności gospodarczej/pozarządowej, (3) dostępność środków publicznych rozdzielanych przez instytucje wojewódzkie i centralne, (4) jakość obsługi administracyjnej oferowanej na terenie wymienionych miast przez wspomniane instytucje (lub ich oddziały). Dzięki zrealizowanym wywiadom możliwe stało się porównanie warunków panujących w byłych i obecnych miastach wojewódzkich.

w wielu znaczących z punktu widzenia samorządu, podmiotu gospodarczego lub organizacji pozarządowej, kwestiach. Postępująca od początku lat 90. XX wieku odbudowa samorządności w Polsce, a także towarzysząca temu procesowi reforma terytorialnej organizacji kraju nie uczyniły zatem z samorządu lokalnego instytucji, która mogłaby zapewnić wyczerpujące wsparcie podmiotom gospodarczym, fundacjom, stowarzyszeniom czy innym organizacjom pozarządowym. Ze zgromadzonych wypowiedzi wynika bowiem, iż likwidacja województwa kaliskiego i legnickiego wytworzyła konieczność nawiązania kontaktów z instytucjami samorządu województwa ulokowanymi na terenie stolic nowych województw, a więc w Poznaniu i we Wrocławiu. Ze znaczącą krytyką badanych elit spotyka się także sposób funkcjonowania delegatur Urzędów Wojewódzkich, które znalazły swoje siedziby na terenie dawnych stolic województw. Dyskurs kształtowany przez badanych wskazuje, że są oni świadomi istnienia takich instytucji, przyznając jednocześnie, że zakres kompetencji tych agend pozostaje daleki od ich subiektywnych oczekiwań. Z doświadczeń przedsiębiorców czy liderów organizacji III sektora wynika, że lokalnym oddziałom instytucji wojewódzkich brakuje możliwości decyzyjnych, które mogłyby wyeliminować konieczność podróżowania do aktualnych stolic województw.

Wspomnianą obsługę administracyjną należy jednak rozumieć także w szerszym sensie, jako obszar, który niekoniecznie opiera się na oficjalnych decyzjach administracyjnych i obejmuje również szereg przedsięwzięć wykraczających poza ustawowo określone zadania instytucji wojewódzkich. Tego rodzaju działania postrzegane są przez rozmówców w kategoriach ułatwień dostępnych dzięki nieformalnym kontaktom z reprezentantami instytucji wojewódzkich. Na ich występowanie wskazywał przede wszystkim dyskurs reprezentantów Opola i Zielonej Góry, podkreślających, że instytucje wojewódzkie dysponują informacjami, kompetencjami, czy też bazą lokalową, które okazują się przydatne m.in. w bieżącym funkcjonowaniu organizacji pozarządowych. Instytucje te pomagają bowiem w organizacji wydarzeń społeczno-kulturalnych, a nade wszystko służą wsparciem na etapie przygotowywania różnorodnych dokumentów (w tym wniosków konkursowych).

Ostatnim elementem, który ujawnia funkcjonalną rolę statusu wojewódzkiego, jest kwestia promocji regionu. Stolicom województw – jako największym ośrodkom gospodarczym w regionie, a zarazem jego najbardziej rozpoznawalnym fragmentem – przyznaje się również wiodącą rolę w działaniach promujących całe województwo. W efekcie reklama regionu staje się jednocześnie promocją miasta centralnego, a w proces ten zaangażowane są przede wszystkim instytucje samorządu wojewódzkiego. Wojewódzka baza instytucjonalna okazuje się bowiem funkcjonalna z punktu widzenia interesów układu lokalnego, który jest jej siedzibą, co stanowi konsekwencję niewielkiej dekoncentracji funkcji na szczeblu regionalnym. W przeciwieństwie bowiem do rozwiązań obowiązujących np. w Niemczech, gdzie siedziby rejencji – jako odpowiedników polskich woje-

wództw na poziomie NUTS2 – ulokowane są poza największymi i najbardziej rozpoznawalnymi miastami (aczkolwiek często w jednej aglomeracji), polski system charakteryzuje się nakładaniem różnych funkcji w tej samej przestrzeni. Na skutek tych uwarunkowań, polityka marketingowa województwa spotyka się z aprobatą w stolicach województw, natomiast w ośrodkach postwojewódzkich wywołuje zarzut nadmiernego zaangażowania samorządu wojewódzkiego w realizację interesów miasta stołecznego.

Wnioski wypływające z omawianych badań potwierdzają więc wcześniejsze ustalenia autora niniejszego artykułu, który zwracał już uwagę, że „rzeczywistość instytucji wojewódzkich może stać się elementem świata lokalnego i zostać włączona w obieg idei oraz informacji, a także w proces wspólnego wypracowywania rozwiązań” (Krysiński 2015: 31). Jeśli reprezentanci instytucji regionalnych uczestniczą we wspomnianych przedsięwzięciach, powstaje tzw. kapitał łączący, którym elity lokalne zaczynają dysponować „z racji bezpośrednich powiązań z osobami zajmującymi ważne pozycje w strukturach władzy zarówno na poziomie mezo, jak i makro” (Starosta 2012: 14–15). Intensyfikacja takich kontaktów może zwiększać pulę informacji posiadanych przez osadzone w układzie lokalnym podmioty, co z kolei ułatwia pomnażanie zasobów, podnosząc tym samym atrakcyjność lokalizacji sprzyjającej powstawaniu wspomnianych sieci powiązań (Krysiński 2015: 31).

W zarysowanym świetle, instytucje regionalne (wojewódzkie), które istnieją na terenie danego miasta, jawią się jako **dysponent instrumentów ułatwiających podejmowanie inicjatyw prorozwojowych**. Choć obowiązujące rozwiązania prawne sugerują potraktowanie takich agend jako zasobu o charakterze egzogennym, to jednak na skutek odgrywanej przez nie roli stają się one zasobem *stricte* endogennym, zwiększając konkurencyjność ośrodka będącego ich siedzibą. W tym kontekście zrozumiałe stają się zabiegi lokalnych włodarzy o rozbudowę zaplecza instytucjonalnego miasta, szczególnie że obecność regionalnych czy centralnych instytucji publicznych przekłada się również na przypisanie danemu ośrodkowi odpowiedniej roli w krajowych dokumentach strategicznych.

5. Wsparcie finansowe dla miast średniej wielkości

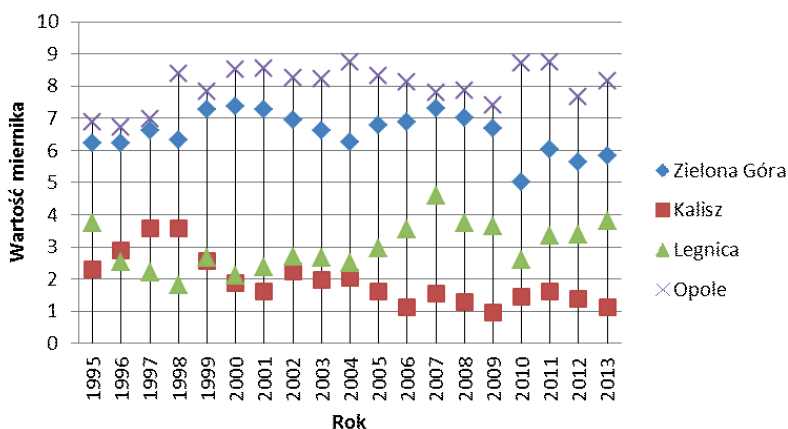
Jak wskazują analizy przeprowadzone przez R. Capello i U. Fratesi, dostęp do **publicznego wsparcia finansowego** stanowi jeden z ważniejszych elementów determinujących trajektorię rozwoju poszczególnych układów terytorialnych, kształtując w ten sposób ich konkurencyjność w skali globalnej. Autorzy koncentrują się w swoich badaniach na środkach strukturalnych pochodzących z Unii Europejskiej (Capello, Fratesi 2011), lecz trzeba tu podkreślić, że nie jest to jedyny sposób wspierania samorządów lokalnych przez region i centrum

(obok dotacji unijnych występują m.in. subwencje oraz szereg dotacji krajowych i regionalnych), a próba uregulowania zasad podziału środków publicznych doczekała się szerokiego omówienia na gruncie refleksji nad decentralizacją państwa. Jak zauważają O. Fjeldstad i R. Broadway, zainteresowanie tą kwestią wynika z przesunięcia szeregu uprawnień do samorządów lokalnych, co jednak wymaga zapewnienia im dostępu do środków, za pomocą których mogą realizować otrzymane zadania (Fjeldstad 2001; Broadway 2003). Z tego względu alokacji zadań towarzyszy zazwyczaj wprowadzenie możliwości pobierania przez samorzady tzw. podatków i opłat lokalnych, których wysokość zależy od indywidualnych decyzji samorządów (przy czym władze centralne mogą narzucać ich formy oraz maksymalną wysokość). W praktyce jednak samorzady, kształtując stawki podatkowe – przy założeniu mobilności kapitału, siły roboczej i czynników produkcji – muszą uwzględniać czynnik konkurencyjności względem innych układów lokalnych. Ta swoista wolnorynkowa rywalizacja powoduje presję na ograniczanie wysokości wspomnianych obciążeń. Ponadto – co zresztą pokazują teorie rozwoju lokalnego i regionalnego – poszczególne układy lokalne różnią się pod względem atrakcyjności inwestycyjnej także z innych powodów (położenie, zasoby, kwalifikacje siły roboczej etc.), a czynniki te oddziałują z kolei na wysokość wpływów budżetowych z tytułu podatków i opłat lokalnych. Stąd, jak twierdzi A. Shah: „Zdecentralizowany system rządzenia skutkuje odmiennymi wpływami budżetowymi do poszczególnych samorządów, bowiem wpływy te są uzależnione od ogólnych zdolności określonego terytorium do generowania wpływów podatkowych. Prowadzi to do powstania nierówności i nieefektywności budżetowej w zakresie alokacji zasobów. Nierówność oznacza w tym wypadku, że mieszkańcy o jednakowych dochodach są traktowani odmiennie, zależnie od miejsca zamieszkania” (Shah 2012). Podobne stanowisko zajmuje Broadway, zdaniem którego: „Decentralizacja obowiązków związanych z generowaniem dochodów może powodować zarówno nierówności, jak i nieefektywność, ponieważ pozostawia zróżnicowane regiony o odmiennych zdolnościach dochodowych z koniecznością samodzielnego finansowania usług publicznych” (Broadway 2007).

Rozdzielaniu zasobów publicznych towarzyszy szereg mniej lub bardziej zobiektywizowanych reguł, choć dopuszcza się również subiektywne zasady podziału. Abstrahując od zalet i wad poszczególnych rozwiązań, należy jednak podkreślić, że transfery międzyrządowe stanowią immanentny element praktycznie wszystkich ustrojów administracyjnych, w których obecne jest dążenie do decentralizacji uprawnień i zadań przenoszonych ze szczybla centralnego na niższe poziomy samorządu terytorialnego. Znacząca rola wsparcia finansowego z centrum lub regionu daje się również zauważyć w polskim kontekście, gdzie występuje złożony system transferów finansowych z centrum do samorządów regionalnych i lokalnych, a także z regionu na poziom lokalny.

Dotychczasowy sposób podziału wsparcia publicznego z regionu i z centrum nie ujawnia (przynajmniej w przypadku czterech opisywanych tu miast) dominującej pozycji ośrodków o najwyższej – wojewódzkiej – randze w podziale administracyjnym kraju, choć mogłaby to sugerować treść dokumentów strategicznych, które omówiono we wcześniejszych partiach artykułu. Nie oznacza to jednak, że pomoc tę należy postrzegać jako element pozostający bez wpływu na kondycję społeczno-gospodarczą miast. Istotną rolę wsparcia wojewódzkiego i centralnego ujawniają analizy przeprowadzone na podstawie wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego czterech wspomnianych wcześniej miast.

Do wykonania obliczeń wykorzystano tzw. taksonomiczne mierniki rozwoju (Małecką i in. 2006), które – dzięki procedurze standaryzacji – umożliwiają porównywanie ze sobą jakościowo odmiennych wskaźników. Pierwszy z zaprezentowanych wykresów (wykres 1) pokazuje wyrażony na skali od 1 do 10 poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, który obliczono na podstawie wskaźników związanych m.in. z liczbą krajowych i zagranicznych podmiotów gospodarczych, liczbą organizacji pozarządowych, wielkością wpływów podatkowych do budżetów miast, a także udziałem pracujących w ludności w wieku produkcyjnym i liczbą mieszkań (wskaźniki przeliczono na 10 tys. mieszkańców). Analiza ta nie uwzględnia natomiast wskaźników budujących drugi miernik i opisujących wielkość transferów finansowych z instytucji wojewódzkich i centralnych (na które składają się m.in. dotacje z budżetu państwa, dotacje unijne dzielone na poziomie ministerialnym, dotacje z funduszy celowych, dotacje unijne dzielone przez instytucje samorządu województwa, dotacje z budżetu województwa i dotacje dzielone przez wojewodę) do budżetu samorządu lokalnego, ale też do innych instytucji publicznych oraz niepublicznych funkcjonujących na terenie badanych miast.

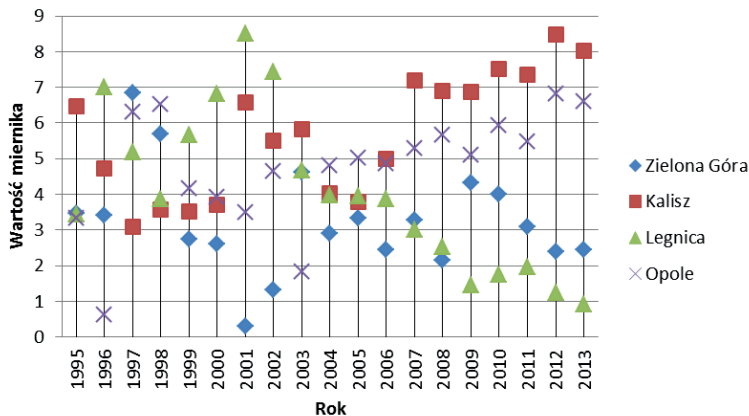


Wykres 1. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego czterech miast średniej wielkości

Źródło: opracowanie własne

W analizowanym kontekście, Opole i Zielona Góra stanowiły ośrodki o większej dynamice niż Kalisz i Legnica w całym badanym okresie. W latach 1995–1998 (gdy wszystkie badane miasta były stolicami województw) średnia analizowanego miernika wynosiła w przypadku Kalisza 3,08 pkt (w porównaniu ze średnią wynoszącą 2,57 pkt w Legnicy, 6,35 pkt w Zielonej Górze i 8,19 pkt w Opolu). Natomiast w latach 1999–2013 średnia dla Kalisza wyniosła 1,62 pkt, podczas gdy w Legnicy było to 3,10 pkt, w Zielonej Górze 6,59 pkt, a w Opolu 8,10 pkt. Oznacza to, że stolice Opolskiego i Lubuskiego charakteryzują się nieco większym potencjałem rozwojowym, który znalazł odzwierciedlenie w wartości taksonomicznego miernika rozwoju opisującego kondycję społeczno-gospodarczą.

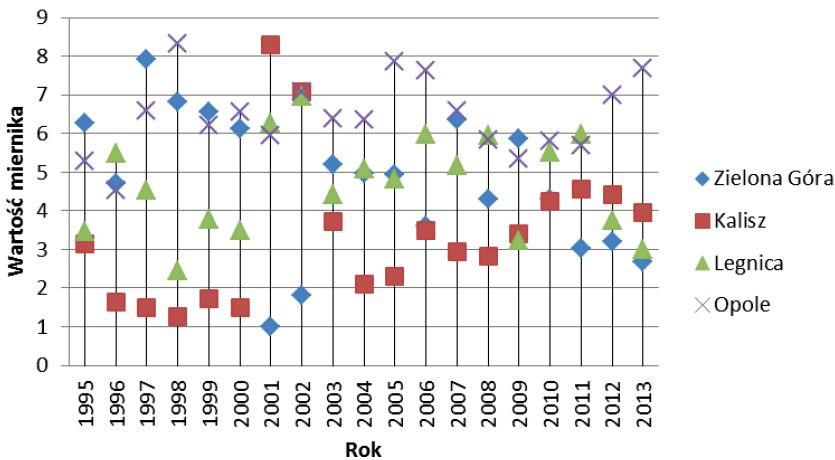
Inaczej prezentuje się sytuacja dotycząca mobilizacji wsparcia z instytucji regionalnych i centralnych, co dobrze obrazuje miernik uwzględniający wyłącznie transfery z instytucji regionalnych i centralnych. Choć w latach 1995–1998 jego wartość była zbliżona we wszystkich badanych miastach (osiągając w przypadku Kalisza 4,46 pkt., w Legnicy 4,87 pkt., w Opolu 4,20 pkt., a w Zielonej Górze 4,84 pkt.), to jednak pomiędzy 1999 a 2013 rokiem przewagę uzyskały w tym względzie Kalisz (średnia wyniosła 6,01 pkt.) oraz Opole (4,90 pkt.). Średnie w przypadku Legnicy i Zielonej Góry była natomiast niższe, wynosząc odpowiednio 3,85 pkt. oraz 2,79 pkt. (wykres 2).



Wykres 2. Skala wsparcia regionalnego i centralnego dla badanych miast

Źródło: opracowanie własne

Samorządy charakteryzują się w tym względzie odmienną skutecznością, która nie zawsze koresponduje z poziomem rozwoju opisywanym za pomocą pierwszego miernika. Dlatego też łączna analiza obu mierników (gdy do analizy zostały włączone wskaźniki budujące miernik dotyczący transferów finansowych z instytucji wojewódzkich i centralnych) spowodowała zmianę pozycji poszczególnych miast, co dobrze obrazuje zaprezentowany niżej wykres 3.



Wykres 3. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego badanych miast uwzględniający skalę wsparcia z instytucji regionalnych i centralnych

Źródło: opracowanie własne

W powyższym przypadku przewaga Opola i Zielonej Góry dotyczy przede wszystkim lat 1995–1998, a więc okresu poprzedzającego ostatnią reformę administracyjną, kiedy status wojewódzki posiadały wszystkie badane miasta. Średnia dla Zielonej Góry wyniosła we wspomnianym przedziale czasowym 6,43 pkt., a dla Opola 6,19 pkt. Natomiast w przypadku Kalisza było to 1,88 pkt., a w Legnicy 3,99 pkt. Po reformie administracyjnej sytuacja kształtowała się inaczej, bowiem najwyższą średnią z lat 1999–2013 charakteryzowały się Opole (średnia 6,53 pkt.) oraz Kalisz, w którym średnia wartość wspomnianego wskaźnika wyniosła 4,89 pkt. Niższe średnie wartości odnotowano natomiast w Zielonej Górze (4,26 pkt.), a także w Legnicy (3,77 pkt.).

W świetle zestandaryzowanej metody obliczeń można więc stwierdzić, że – podobnie jak w analizach Capello i Fratesi – wsparcie publiczne stanowi znaczący czynnik rozwoju, który modyfikuje wyrażoną w skwantyfikowany sposób kondycję społeczno-gospodarczą badanych miast. Dobrze pokazuje to przykład jednego z badanych ośrodków – Kalisza, gdzie z pomocy regionalnej i centralnej udało się uczynić element kompensujący stosunkowo słabą kondycję społeczno-gospodarczą. Jak wskazują zaprezentowane wyżej analizy, poprawa pozycji tego miasta wynika przede wszystkim ze zdolności do mobilizowania różnorodnych dotacji, które dzielone są zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym (tab. 1). W szczególny sposób wyróżniają się tu dotacje pochodzące z budżetu Unii Europejskiej – przewidziane zarówno dla samorządów lokalnych, jak i dla podmiotów niepublicznych, a rozdzielane przez samorządy województw oraz poszczególne ministerstwa.

Tabela 1. Średnia wielkość dotacji przekładających się na korzystną pozycję Kalisza w latach 1999–2013 (w zł na mieszkańca)^a

Lata 1999–2013				
Źródła finansowania	Zielona Góra	Kalisz	Legnica	Opole
Dotacje unijne (w tym przedakcesyjne) dzielone przez organy centralne i trafiające do budżetów lokalnych	63	132	59	148
Dotacje inne niż unijne, dzielone przez organy centralne i trafiające do budżetów lokalnych	356	448	454	378
Lata 2004–2013				
Dotacje unijne dzielone przez organy centralne i trafiające do podmiotów innych niż samorządy lokalne (w zł na mieszkańca)	16	33	14	24
Dotacje unijne dzielone przez samorząd województwa i trafiające do budżetów lokalnych	358	395	180	573
Dotacje unijne dzielone przez samorząd województwa i trafiające do podmiotów innych niż samorządy lokalne	78	105	37	97
Dotacje inne niż unijne, dzielone przez samorząd województwa i trafiające do budżetów lokalnych	144	393	180	573

^a Zaprezentowane źródła finansowania nie wyczerpują puli form finansowania samorządów lokalnych i obejmują tylko te pozycje, które ujawniły korzystną pozycję Kalisza. Należy również podkreślić, że z analizy wyłączono środki, które były adresowane do instytucji blisko związanych z samorządem województwa (zazwyczaj do urzędów marszałkowskich) lub odpowiedzialnych za aktywizację bezrobotnych (wojewódzkie urzędy pracy) i nie stanowiły przedmiotu konkurencji między samorządami lub innymi podmiotami niepublicznymi z terenu danego województwa.

Źródło: opracowanie własne.

Z pewnością sytuacja ta jest korzystna z perspektywy władz lokalnych oraz podmiotów prywatnych, zyskujących szansę na zdobycie wsparcia publicznego, mimo peryferyjnego położenia względem ośrodków, w których podejmuje się decyzje dotyczące podziału regionalnych i centralnych zasobów pomocowych. Ponadto, wsparcie z regionu i z centrum traktować można jako substytut napływającego w zbyt małym stopniu kapitału prywatnego – przede wszystkim w tym sensie, że pozwala ono samorządom lokalnym podejmować (mimo niedostatku środków finansowych generowanych przez endogeniczne zasoby gospodarcze danego ośrodka) inwestycje podnoszące jakość życia lub zwiększające konkurencyjność miasta.

Odrębną kwestią jest trwałość efektu rozwojowego osiąganego dzięki pozyskiwanym środkom. Warto bowiem pamiętać, że choć omówione wcześniej taksonomiczne mierniki rozwoju umożliwiają – dzięki standaryzacji – porównywanie jakościowo odmiennych danych (np. liczby podmiotów gospodarczych z wysokością uzyskiwanych dotacji), to jednak rzeczywiste oddziaływanie poszczególnych czynników na rozwój społeczno-gospodarczy może być diametralnie różne. Zależnie od decyzji podejmowanych przez beneficjentów, dotacje mogą poprawiać kondycję miasta w innych aspektach aniżeli czynniki uwzględnione w pierwszym z omawianych mierników (dotyczącym kondycji społeczno-gospodarczej miasta). Odmierna może być zatem również trwałość oddziaływania poszczególnych czynników rozwojowych, szczególnie że pomoc publiczna służy niekiedy wyłącznie zatrzymaniu procesu dekapitalizacji infrastruktury miejskiej. To zaś niekoniecznie przekłada się np. na atrakcyjność miasta dla kapitału zewnętrznego, a więc zasobu, który, dzięki swojemu napływowi, mógłby zapewnić efekt trwałego samorozwoju, tworząc nowe miejsca pracy i przekładając się na większe wpływy do miejskiego budżetu.

Podsumowanie

Choć funkcja administracyjna niejednokrotnie wzmacniała rolę poszczególnych ośrodków miejskich, oparcie lokalnej gospodarki na działalności agend administracyjnych stanowiłoby bardzo ograniczoną wersję miejskości, a w wielu przypadkach mogłoby wskazywać na sztuczne podtrzymywanie przy życiu miast, które wyczerpały swój dawny potencjał. Mimo to, w chwili gdy szereg ośrodków miejskich jest zmuszonych do poszukiwania nowych ścieżek rozwoju, rola wsparcia ze strony instytucji regionalnych i centralnych stanowi przedmiot wymagający większej uwagi, także od strony badawczej. W dobie decentralizacji i upodmiotowienia społeczności lokalnych, gdy jednostki samorządu terytorialnego postrzega się jako byty niezależne od innych szczebli administracyjnych (i uwikłane co najwyżej w sieć współzależności od prywatnego kapitału), agendy regionalne i centralne wciąż pełnią doniosłą rolę, zarówno gdy podnoszą jakość obsługi administracyjnej na obszarze danego układu terytorialnego, jak i wówczas, gdy dokonują podziału wsparcia finansowego między poszczególne samorządy. W artykule zaprezentowano trzy obszary działalności instytucji regionalnych i centralnych, które mogą decydować o atrakcyjności inwestycyjnej miasta lub zapewnić takiemu ośrodkowi dopływ środków finansowych zastępujących w pewnym sensie dochody uzyskiwane dzięki inwestycjom realizowanym przez kapitał prywatny.

Szereg koncepcji rozwoju lokalnego i regionalnego postrzega taką pomoc w sposób modelowy, ukazując funkcjonalny i jednoznacznie pozytywny wpływ instytucji regionalnych i centralnych na konkurencyjność lokalnej gospodarki.

W praktyce jednak dostęp do wsparcia publicznego z regionu i z centrum jest zróżnicowany oraz uwarunkowany m.in. polityką przestrzennego rozwoju kraju (lub regionu) kreowaną przez instytucje centralne (regionalne), przestrzennym rozlokowaniem poszczególnych komórek administracyjnych, aktywnością lokalnych elit politycznych, biegłością lokalnej kadry urzędniczej oraz posiadanymi przez nią umiejętnościami argumentacyjnymi, bądź też specyfiką politycznych powiązań między elitami lokalnymi a władzami regionalnymi lub centralnymi. To w dużej mierze od takich czynników zależy, czy samorządy miast średnich, w tym ośrodków postwojewódzkich, będą miały szansę podjąć działania, dzięki którym uczynią z instytucji regionalnych i centralnych element strategii przełamywania trudności społeczno-gospodarczych oraz podnoszenia własnej atrakcyjności inwestycyjnej, wchodząc dzięki interwencji zewnętrznej na ścieżkę odrodzenia miejskiego.

Bibliografia

- Bagiński E. (1988), *Nowe miasta wojewódzkie*, [w:] Jałowiecki B., Kaltenberg-Kwiatkowska E. (red.), *Procesy urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce*, Ossolineum, Wrocław.
- Bagiński E. (2004), *Sieć osadnicza województwa dolnośląskiego*, [w:] Bagiński E. (red.), *Wybrane wyniki badań nad miejską siecią osadniczą Dolnego Śląska*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Becerra-Tolon A., Lastra-Bravo X. (2010), *Planning and Neo-endogenous Model for a Sustainable Development in Spanish Rural Areas*, "International Journal of Sustainable Society", vol. 2.
- Błaszczak M. (2015), *Miejski system okazji i jego użytkownicy*, „Przestrzeń Społeczna”, nr 5.
- Broadway R. (2007), *Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective*, [w:] Broadway R., Shah A. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, The World Bank, Washington.
- Broadway R. (2003), *The Theory and Practice of Equalization*, "Working Papers" 1016, Queens University, Department of Economics.
- Brodzicki T., Szultka S. (2002), *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 4.
- Capello R., Fratesi U. (2011), *Globalization and endogenous regional growth*, ERSA conference papers, European Regional Science Association.
- Castells M. (1989), *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, Oxford.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J. (2013), *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] Korczak J. (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie administracyjnej*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław.
- Ciechocińska M. (1994), *Miasta północnego Mazowsza w procesach przemian ekonomicznych i politycznych*, [w:] Kaltenberg-Kwiatkowska E. (red.), *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach*, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. (2012), *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- Dyjach K. (2010), *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, t. XLVII, nr 1.
- Fjeldstad O. H. (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries. A Review of Issues*, “CMI Working Papers”, No. 11, Bergen.
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K. (1998), *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Seria „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 57.
- Gorzelak G. (1995), *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, Katedra UNESCO Trwałego Rozwoju, Warszawa.
- Grosse T. (2002), *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
- Grzeszczak J. (1999), *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Wydawnictwo Continuo, Wrocław.
- Hodos J. (2011), *Second Cities: Globalization and Local Politics in Manchester and Philadelphia*, Temple University Press, Philadelphia.
- Kolarska-Bobińska L. (1999), *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)* (2014), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 (KSRR 2010–2020)* (2010), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Krysiński D. (2015), *Status wojewódzki miasta jako czynnik wzrostu w dobie postindustrialnej*, „Folia Sociologica”, nr 52.
- Kulesza M., Regulski J., Stępień J. (2009), *20 lat samorządu. Historia i plany. Polski system samorządowy wymaga jedynie niewielkich poprawek*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 18.
- Łotocka M., Baucz A. (2010), *Polityka i zarządzanie rozwojem miast w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Majer A. (2011), *Odrodzenie miejskie*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 60.
- Majer A. (2014), *Odrodzenie miast*, Scholar, Warszawa.
- Mazurkiewicz-Piżło A., Piżło W. (2011), *Inspiracje teoretyczne konkurencyjności według Thunena, Marshalla i Portera*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 93.
- Miszczuk A. (2003), *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin.
- Niewiadomski Z. (1998), *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Difin, Warszawa.
- Paul V. (2013), *Hopes for Countryside's Future. An Analysis of Two Endogenous Development Experiences in South-Eastern Galicia*, „Journal of Urban and Regional Analysis”, no. 2.
- Pijewski M. (2012), *Założenia reformy administracji publicznej z 1998 roku ze szczególnym uwzględnieniem województwa samorządowego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 5.
- Porter M. E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- Porter M. E. (2001), *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ray C. (2003), *Governance and Neo-endogenous Development*, London.
- Sassen S. (1994), *Cities in a World Economy*, SAGE, Newbury Park.
- Schlappa H., Neill W. (2013), *From Crisis to Choice: Re-imagining the Future in Shrinking Cities*, URBACT, Saint-Denis.
- Shah A., Broadway R. (2009), *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Siłka P. (2012), *Potencjał innowacyjny wybranych miast Polski a ich rozwój gospodarczy*, IGiPZ PAN, Warszawa.

- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku* (2013), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Swianiewicz P. (1990), *Region w perspektywie europejskiej*, [w:] Kukliński A., Swianiewicz P. (red.), *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny”, nr 23.
- Szajnowska-Wysocka A. (2009), *Theories of Regional and Local Development – Abridged Review*, “Bulletin of Geography. Socio-Economic Series”, Vol. 12.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M. (2011), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Woś B. (2005), *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Wójcik S. (2009), *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* (2013), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

Dawid Krysiński

THE ROLE OF REGIONAL AND CENTRAL GOVERNMENTS IN THE PROCESS OF DEVELOPMENT OF SMALL AND MEDIUM SIZED TOWNS

Abstract. One of the more and more popular tendencies in current urban studies leads to analyses which try to explain how the small and medium sized towns can develop, even if they lay on the periphery of globalization. Taking into account the trend, the aim of this paper is to describe instruments and strategies of regional and central governments which influence socio-economic conditions of SMST (small and medium sized towns) and can be helpful for these urban areas in finding an alternative path of development. The article describes three potential forms of support created by regional and central public institutions. Firstly, it shows a role of financial grants transmitted from regional and central governments to local actors. Secondly, the text discusses how the institutions strengthen attractiveness of small or medium town due to the fact that they offer important administrative services. Finally, the paper shows how the strategic priorities which are shaped by regional and central governments may support the local actors in access to the financial grants mentioned above. The article also considers if an administrative status of a town determines the access of the local actors to public funds and shapes a position of this place in regional or central strategies.

Key words: regional and central institutions, globalization, local development, public support, small and medium sized towns, urban rebirth.