

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
Zeszyt 268, rok 2017, s. 101-117

Wojciech Dziemianowicz
Katarzyna Gano
Jakub Tarnacki

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej;
ul. Krakowskie Przedmieście 30; 00-927 Warszawa;
w.dziemianowicz@uw.edu.pl; katarzyna.gano@student.uw.edu.pl;
j.tarnacki@student.uw.edu.pl

OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI – W KIERUNKU MODYFIKACJI I USPRAWNINIENIA TERYTORIALNEGO WYMIARU POLITYKI REGIONALNEJ

Abstract: Areas of Strategic Intervention – towards Modification and Improvement of Territorial Dimension of Regional Policy. Areas of strategic intervention (ASI) are a manifestation of the territorial dimension of development policies at various levels of administration. Their introduction in the development strategies of the voivodeships has encountered methodological and political problems (the regional authorities were forced first to indicate separate approaches to the use of instruments in the various parts of the regions they manage). The article, based on a detailed comparison of ASI in two strategies of less developed voivodeships in Poland, seeks to answer the question of what should be changed in the current approach to strategic intervention areas so that the next generation of strategies has a qualitatively better territorial dimension. The problem analysis of ASI in the two strategies leads to the conclusion that the new approach should be more strongly based on dialogue with local communities and a stronger focus on monitoring and evaluation of development outcomes in specific areas.

Keywords: Areas of strategic intervention, regional development, regional policy.

JEL: R580, O180, O210

Wprowadzenie

Wymiar terytorialny polityk rozwoju nabrał zdecydowanie większego znaczenia na poziomie działań Unii Europejskiej i krajów członkowskich wraz z wprowadzeniem „spójności terytorialnej”, obok spójności gospodarczej i społecznej, w Traktacie Lizbońskim [Traktat... 2007]. Wprawdzie Traktat o Unii Europejskiej z 1992 r. [European... 1992] wskazywał problem zróżnicowań regionalnych, jednak nie był jeszcze podstawą do instrumentalizacji działań dla zapewnienia spójności terytorialnej [Szlachta 2016].

Sukcesywnie zatem zaczęto wprowadzać znacznie silniejsze akcenty terytorialne w dokumentach strategicznych, programowych oraz w badaniach, które miały nie tylko dostarczyć wiedzy na temat potrzeb, ale również ułatwić monitorowanie szeroko rozumianej spójności terytorialnej. W Polsce pierwszym dokumentem „potraktatowym”, pisany w formule nowego paradygmatu polityki regionalnej, zatem starającym się uwzględnić nowy wymiar terytorialny, była (wciąż obowiązująca) *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* [KSRR 2010]. Dokument ten wprowadził definicję obszaru strategicznej interwencji (OSI) i wyznaczył kierunek myślenia o terytorialnym wymiarze polityki rozwoju również dla przygotowywanych aktualizacji strategii rozwoju województw. Niemal wszystkie wojewódzkie strategie trzeciej generacji [Szlachta 2013] operują pojęciem *obszar strategicznej interwencji* i w różnorodny sposób, co należy uznać za zaletę, starają się wyrażać terytorialne podejście do instrumentów i działań w ramach polityki rozwoju województw.

W opracowaniu staramy się odpowiedzieć na pytanie, czy obecne podejście do sposobu wyznaczania i realizacji działań w ramach OSI, wskazuje na możliwości jakościowego usprawnienia terytorializacji polityki rozwoju województw? Nasza ocena oparta jest na analizie jakościowej dokumentów strategicznych, krytycznym przeglądzie literatury oraz wiedzy praktycznej wynikającej z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych¹. Nasza uwaga

¹ Wywiady pogłębione przeprowadzone były w ramach badań zmian ścieżek rozwoju regionów słabiej rozwiniętych (zob. podziękowania). W ramach badania przeprowadzono

koncentruje się na dwóch województwach: warmińsko-mazurskim i podkarpackim, które w swoich strategiach zastosowały odmienne podejście do obszarów strategicznej interwencji, a są jednocześnie dobrze znane autorom, również ze względu na zaangażowanie merytoryczne w proces tworzenia strategii i/lub prowadzonych ewaluacji dokumentów strategicznych.

1. Wymiar terytorialny polityki regionalnej

W literaturze przedmiotu zdomował się podział polityk rozwoju na interregionalną i intraregionalną [Sztando 2010]. Ta pierwsza oznacza interwencje państwa w poszczególnych regionach, utożsamiana jest z polityką regionalną krajów, druga zaś odzwierciedla politykę rozwoju województw (w przypadku Polski) realizowaną przez powołane w tym celu samorządy regionalne.

Drugie pojęcie, wymagające wyjaśnienia w kontekście podjętego w pracy tematu, to *wymiar terytorialny polityki rozwoju*. W szerszym kontekście terytorium można rozumieć jako konkretną przestrzeń geograficzną, ekonomiczną i społeczną [Jewtuchowicz 2013] i należy podkreślić, że często utożsamiane jest z regionem [np. społeczno-ekonomicznym – por. Sagan 2007], czy przestrzenią [Lisowski 2003]. Celem opracowania nie jest określenie subtelności różnic w definicjach, tym bardziej, że autorzy stoją na stanowisku, że punkt widzenia zależy bardziej od dyscypliny naukowej badacza. Dlatego z dużą łatwością można wskazać wspólne elementy tych „różnych” podejść do zjawisk i relacji zachodzących w wymiarze przestrzennym. Skoro jednak mowa jest o *terytorialnym wymiarze polityki*, warto przyjąć jedną z definicji, według której *terytorium* jest tworem interakcji między organizacją przemysłową i organizacją przestrzenną [Jewtuchowicz 2013: 71].

Jak pisze Nowakowska [2013: 40]:

W nowym paradygmacie, terytorium nie jest przestrzenią wyodrębnioną według kryterium geograficzno-administracyjnego, ale przestrzenią ukształtowaną historycznie, w której powstał specyficzny układ instytucjonalno-organizacyjny (...). Nie jest to przestrzeń określana wielkością czy granicami, lecz sposobem relacji i organizacji działających w nim [terytorium] podmiotów.

wywiady z przedstawicielami środowisk regionalnych m.in. województw podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego, w trakcie których podejmowano również tematykę efektywności stosowanych instrumentów rozwoju (m.in. zintegrowanych inwestycji terytorialnych). Informacje pozyskane w trakcie wywiadów wplecione są w treść opracowania. Ze względu na niewielką liczbę tych wywiadów nie wyodrębniliśmy części poświęconej samym wywiadom.

(...) terytorium definiowane jest przez pryzmat utożsamiających się z nim aktorów, zorientowanych na działanie i realizację wspólnych celów.

Nowy paradygmat polityki regionalnej odrzuca podejście sektorowe, homogeniczność regionu oraz granice administracyjne jako wyznacznik prowadzenia polityki. W zamian proponuje działania zintegrowane, wielopoziomowe zorientowane na obszary funkcjonalne, których podstawą jest dostrzeżenie różnorodności cech terytoriów. W związku z tym podejściem wprowadzono już w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (KSRR) pojęcie *obszarów strategicznej interwencji* (OSI), które przyjęło się w niemal wszystkich strategiach wojewódzkich trzeciej generacji [por. Szlachta 2013] oraz innych dokumentach przygotowywanych pod koniec perspektywy 2007-2013. Należy podkreślić, że nowe podejście w krajowych dokumentach strategicznych jest konsekwencją przyjęcia nowego paradygmatu oraz wzrostu znaczenia wymiaru terytorialnego w politykach Unii Europejskiej [por. Szlachta 2016: 29].

2. Obszary strategicznej interwencji jako przykład terytorializacji polityk rozwoju

Nowe dokumenty strategiczne przygotowywane na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym wprowadzają liczne odniesienia przestrzenne, mające nadać im terytorialny wymiar. Przykładowo, w *Umowie Partnerstwa dla Polski na lata 2014-2020* wskazane są obszary strategicznej interwencji (Polska Wschodnia, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji, obszary wiejskie, obszary przygraniczne, miasta subregionalne, obszary skrajnie peryferyjne i in.), a także „terytorialne” instrumenty, jak: rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS); zintegrowane inwestycje terytorialne; instrumenty kierowane do miast (np. URABCT, JESSICA); rozwój współpracy terytorialnej i strategie makroregionalne [Szlachta 2016].

Obszary strategicznej interwencji definiowane są w KSRR [KSRR: 59], jako ...*obszary, wobec których (a) wymagana jest interwencja rządu, ze względu na ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć oraz (b) obszary, które ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju.* Analogiczne podejście można zastosować w przypadku polityki rządów województw, które w ten sposób mogą podchodzić do różnych części regionów, których rozwojem kierują. Co szczególnie istotne, OSI nie mogą być

utożsamiane wyłącznie z tradycyjnymi obszarami problemowymi, co uwiadacza jakościową zmianę polityk, które obecnie, obok rozwiązywania problemów zajmują się również wzmacnianiem atutów.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na częściowe (czasem kompletne) pokrywanie się obszaru strategicznej interwencji z obszarem funkcjonalnym. Różnicę można zdefiniować w następujący sposób: obszar funkcjonalny odzwierciedla istotne powiązania przestrzenne, stanowiące o charakterze, dynamice i możliwościach rozwoju danego terytorium, zaś obszar strategicznej interwencji wskazuje terytorium, w którym odpowiednie władze będą stosowały określone instrumenty rozwoju (np. zintegrowane inwestycje terytorialne).

Obecne strategie rozwoju województw operują pojęciem *obszarów strategicznej interwencji* (tab. 1). Są one wyróżniane z zastosowaniem różnych metod oraz różnej skali analizy.

Tabela 1

Obszary strategicznej interwencji w strategiach wojewódzkich

Województwo	Liczba OSI	Metody	Poziom analizy	Czy wyznaczono OSI dla poniższych kategorii?			
				miasto wojewódzkie	inne miasta	obszary wiejskie	inne terytoria
Dolnośląskie	12	IE	G	Tak	Tak	Tak	Tak
Kujawsko-Pomorskie	4	ADS/IE	G/P	Tak	Tak	Tak	Tak
Lubelskie	7	ADS	G/P	Tak	Tak	Tak	Tak
Lubuskie	8	ADS/IE	G/P	Tak	Tak	Tak	Tak
Łódzkie	5	ADS/IE	G	Tak	Tak	Tak	Tak
Małopolskie	0*	-	-	-	-	-	-
Mazowieckie	4	ADS/AS	P/PR	Tak	Tak	Tak	Tak
Opolskie	8	ADS	G/PR	Tak	Tak	Tak	Tak
Podkarpackie	21	AS/IE	G/P	Tak	Tak	Tak	Tak
Podlaskie	6	AS/IE	G/P	Tak	Tak	Tak	Tak
Pomorskie	19	AS/ADS/ADC	G	Tak	Tak	Tak	Tak
Śląskie	12	AS/ADS	G/P	Tak	Tak	Tak	Tak
Świętokrzyskie	6	AS/IE	G/P	Tak	Tak	Tak	Tak

Województwo	Liczba OSI	Metody	Poziom analizy	Czy wyznaczono OSI dla poniższych kategorii?			
				miasto wojewódzkie	inne zmiasta	obszary wiejskie	inne terytoria
Warmińsko-Mazurskie	9	AS/ADC	G / P	Tak	Tak	Tak	Tak
Wielkopolskie	13**	-	-	Tak	Tak	Tak	Tak
Zachodnio-pomorskie	0***	-	-	-	-	-	-

Metody: AS – analiza statystyczna, ADC – analiza dostępności czasowej, IE – ideowo-ekspercka, ADS – analiza dokumentów strategicznych; Poziom analizy: G – gmina, P – powiat, PR – podregion.

(*) – terytorializacja pojawia się w przypadku niektórych działań, jako „Obszary polityki rozwoju”.

(**) – w strategii wyznaczono typy obszarów, a ich delimitację pozostawiono dla prac nad *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego*.

(***) – w rozdziale dotyczącym zgodności strategii wojewódzkiej z innymi dokumentami strategicznymi, w odniesieniu do Kontraktu Terytorialnego zaznaczono, że OSI zostaną wyznaczone na podstawie propozycji Ministra właściwego do spraw rozwoju.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeglądu aktualnych strategii wojewódzkich.

Na podstawie przeglądu strategii wojewódzkich można sformułować następujące wnioski:

1. Powszechność OSI. W większości strategii OSI są jasno wymienione lub wypunktowane, co wyraźnie odzwierciedla trend wprowadzania wymiaru terytorialnego do dokumentów strategicznych.
2. Różnorodność metod. Najczęściej używaną przy wyznaczaniu OSI metodą jest analiza statystyczna. Bardzo rzadko przy OSI podana jest jasno określona metodyka i kryteria, na podstawie których obszary zostały wyznaczone. W większości strategii delimitacja dotycząca miast wojewódzkich, subregionów oraz obszarów wiejskich dotyczy założeń zawartych w KSRR, natomiast wyznaczenie jednostek „innych miast” oraz OSI innych niż wskazanych w KSRR, oparta jest na metodzie analizy statystycznej oraz ideowo-eksperckiej. Często w strategiach wojewódzkich nie tworzy się nazw własnych OSI, ale wykorzystuje się typy OSI określone w KSRR.
3. Różne powiązanie z celami strategicznymi. W części strategii OSI są wyznaczone kompleksowo dla całego dokumentu, a w części OSI są bezpośrednio przełożeniem celów strategicznych/operacyjnych na wymiar przestrzenny (OSI wynikają bezpośrednio z celów). Nieliczne strategie

zawierają odrębne rozdziały dotyczące charakterystyki OSI, w większości dokumentów, OSI wpisane są w strukturę innych rozdziałów lub jako podrozdziały o nazwie *Terytorializacja polityk/działań strategicznych*.

4. Gminy jako podstawowa jednostka analizy służącej wyodrębnieniu OSI. OSI wyznaczone są z bardzo zróżnicowaną szczegółowością. Od jasno zdelimitowanych obszarów (czasem z załącznikami graficznymi w postaci map) do ogólnych stwierdzeń określających tylko jakiego typu obszary znajdują się w OSI (delimitację pozostawiając na później albo stwierdzając, że pojawi się ona w innych dokumentach np. PZPW). W większości przypadków analiza opiera się na poziomie gminnym, w niektórych przypadkach dotyczy też powiatów lub podregionów. Nieliczne strategie wojewódzkie zawierają takie podejście do OSI, w którym odnoszą się one zarówno do obszarów problemowych, jak i biegunów wzrostu. Relatywnie rzadkie jest też podejście do OSI jako relacji sieciowych.
5. Różnorodność typów OSI. We wszystkich strategiach wojewódzkich OSI odnoszą się do wszystkich analizowanych typów obszarów (miasto wojewódzkie, inne miasta, obszary wiejskie, inne obszary).
6. Zróżnicowana liczba OSI. Liczba OSI jest zróżnicowana. Większość województw opiera się na OSI wyróżnionych w *KSRR* oraz wyznaczeniu specyficznych dla regionu obszarów. Województwa, gdzie odnotowano dużą liczbę OSI, w większości wyznaczają je na podstawie określenia odrębnych obszarów dla każdego działania strategicznego.
7. OSI związane ze specyfiką regionu. Wśród obszarów, które można zaliczyć do kategorii „inne” (tab. 1), występują bardzo zróżnicowane jednostki, związane ze specyfiką regionu – np. obszary występowania/wydobycia surowców, obszary zagrożone powodzią.

3. Obszary Strategicznej Interwencji w strategiach regionów słabiej rozwiniętych

Wybrane do pogłębionej analizy dwie strategie województw należących do grona regionów słabiej rozwiniętych mają uwidocznić różnice w podejściu do OSI. Strategia warmińsko-mazurska określa „tylko” 9 OSI, podczas gdy strategia podkarpacka przypisuje je do każdego kierunku działań, zatem łączna liczba OSI w tym dokumencie to 64. Oba zaprezentowane przykłady pokazują diametralnie różne podejście do OSI. Strategia warmińsko-mazurska bardzo konkretnie i zwięźle opisuje każdy z OSI, dla których podana została metodyka i kryteria wyznaczenia obszaru, a także uzasadnienie strategicznej interwencji,

atuty i słabości obszaru, oczekiwane efekty działania oraz nieduża mapa województwa z zaznaczonymi gminami tworzącymi dany OSI (tab. 2). W strategii podkarpackiej brak wyznaczenia stałych OSI, w ramach których zaplanowano konkretne działania. Zaletą rozwiązania podkarpackiego jest konsekwentne określanie OSI dla każdego kierunku działań, nawet jeśli OSI utożsamiane jest z całym województwem. Pryzmat kierunków działań pozwala jednoznacznie umiejscowić dany OSI w strukturze celów, czego nie osiągnięto w strategii warmińsko-mazurskiej (choć, jak wspomniano wyżej wskazano oczekiwane efekty, które można pośrednio przypisać do określonych celów).

Tabela 2

Metodyka wyznaczania OSI

Województwo podkarpackie	Województwo warmińsko-mazurskie
Sposób wyznaczenia OSI	
<ul style="list-style-type: none"> • wyznaczenie OSI oparte na terytorializacji działań w ramach priorytetów tematycznych • każde działanie terytorializowane na odpowiednim poziomie przestrzennym (gmina, powiat lub województwo) • OSI wyznaczone na podstawie analizy: obszarów problemowych; biegunów wzrostu; obecności konkretnego podmiotu; stopnia koncentracji danego zjawiska; wyróżniających funkcji; planowanego występowania podmiotu lub zjawiska 	<ul style="list-style-type: none"> • OSI odzwierciedlają potencjały i problemy rozwojowe w wymiarze terytorialnym • gmina jako podstawowa jednostka wyznaczenia OSI (w przypadku pokrywania się z KSRR dopuszczony powiat) • dla każdego OSI podano kryterium wyboru (np.: położenie ośrodka gminnego w odległości maksymalnie 15 km od drogi nr 7 lub nr 16; 11 wskaźników statystycznych określających dostęp do usług publicznych)
Nazwy OSI	
<p>Dla 38 kierunków działań, spośród wszystkich 64, jako OSI wyznaczono „obszar całego województwa”. Bardziej skonkretyzowane przykłady OSI, to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rzeszów oraz ośrodki subregionalne i lokalne posiadające szkoły wyższe • Rzeszów, jako ośrodek wojewódzki • Gminy i miejskie obszary funkcjonalne położone bezpośrednio w sąsiedztwie głównych drogowych szlaków komunikacyjnych (autostrada, drogi ekspresowe, drogi krajowe, 	<p>Tygrys warmińsko-mazurski</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aglomeracja Olsztyna • Ośrodki subregionalne • Nowoczesna wieś • Obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej • Obszary o słabym dostępie do usług publicznych • Obszary przygraniczne • Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji

Województwo podkarpackie	Województwo warmińsko-mazurskie
<p>drogi wojewódzkie łączące się z autostradą, drogą ekspresową)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rzeszów i gminy, na terenie których zlokalizowane są lotniska • Powiaty, w których udział miejscowości, gdzie dopuszczalna jest interwencja publiczna (tzw. obszary białe i szare), wynosi ponad 20% 	<ul style="list-style-type: none"> • Obszary o ekstremalnie niskiej dostępności komunikacyjnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii wojewódzkich.

W strategii podkarpackiej Obszary Strategicznej Interwencji zostały umocowane w strukturze celów operacyjnych jako terytorializacja działań w ramach priorytetów tematycznych, przedstawiono je także na mapach (tab. 3). Z kolei w strategii warmińsko-mazurskiej OSI nie posiadają konkretnego umiejscowienia w hierarchii celów. Służą one kompleksowej realizacji całego dokumentu, a nie poszczególnych celów. OSI w tym przypadku, tak samo jak cele, wynikają bezpośrednio z diagnozy strategicznej, dlatego obejmują więcej niż jeden cel. W dokumencie warmińsko-mazurskim OSI, chociaż nie mają bezpośredniego umiejscowienia w hierarchii celów, to są z nimi powiązane. Dla każdego OSI podane zostało „uzasadnienie strategicznej interwencji”, wskazujące powody wyznaczenia konkretnego OSI, na podstawie celów strategii. W strategii podkarpackiej nie pojawia się takie uzasadnienie. Na podstawie tego dokumentu można wnioskować, że OSI wynikają głównie z celów operacyjnych, w których to wskazane zostały konkretne obszary interwencji. W obu dokumentach działania zawarte w OSI wpisują się w cele strategii. W strategii warmińsko-mazurskiej dla każdego z OSI podane zostało „powiązanie OSI z polityką krajową (*KSRR*)”. Pokazuje to, który/które z trzech celów polityki regionalnej zawartych w *KSRR 2010-2020* realizowane są w ramach danego OSI. Na podstawie umieszczonej w strategii tabeli, pokazującej zgodność celów operacyjnych strategii wojewódzkiej z celami polityki regionalnej *KSRR*, jasno widać, w realizację których celów operacyjnych wpisują się działania zawarte w poszczególnych OSI. W *Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego* zawarty został opis celów polityki krajowej oraz przełożenie ich na terytorializację działań w ramach OSI. „Zakładane efekty realizowanych działań” w OSI wpisują się w cele zawarte w *KSRR 2010-2020*, jednocześnie odpowiadają one założeniom zawartym w celach strategicznych i operacyjnych.

OSI a cele strategii

Województwo podkarpackie	Województwo warmińsko-mazurskie
Umiejscowienie OSI w strukturze celów	
<ul style="list-style-type: none"> • OSI umocowane w strukturze celów operacyjnych jako terytorializacja działań w ramach priorytetów tematycznych • OSI wynikają z wniosków i rekomendacji dla dziedzin działań strategicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak jasnego umiejscowienia OSI w hierarchii celów
Czy OSI wynikają z celów strategicznych/operacyjnych?	
W Strategii brak uzasadnienia dotyczącego konkretnej terytorializacji działań w odniesieniu do celów	Tak
Czy działania w OSI wpisują się w cele strategiczne/operacyjne?	
Tak	Tak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii wojewódzkich.

W obu strategiach wyznaczone zostały zróżnicowane typy Obszarów Strategicznej Interwencji (tab. 4). Obejmują one zarówno stolice województw, ośrodki subregionalne, inne miasta, jak i obszary wiejskie. W obu regionach wyznaczone zostało OSI obejmujące ośrodek wojewódzki wraz z jego najbliższym otoczeniem: na Podkarpaciu – Rzeszów i jego MOF, w województwie warmińsko-mazurskim Olsztyn wraz z gminami z nim sąsiadującymi. Działania w ramach OSI skupionych na ośrodkach wojewódzkich, odgrywają w obu województwach podobną rolę. Dążą do rozwoju funkcji metropolitalnych tych miast, na podstawie wspierania rozwoju gospodarczego, poprawy dostępności komunikacyjnej (szczególnie wewnątrz obszarów funkcjonalnych miast), czy rozwoju działalności badawczo-naukowej i akademickiej. W obu regionach zaznacza się istotność oparcia rozwoju ośrodków wojewódzkich na specyficznych zasobach, dostępnych w skali regionu tylko dla tych miast (np. funkcje ośrodka akademickiego) i pozwalających im na konkurowanie z innymi ośrodkami miejskimi w skali kraju. OSI w odniesieniu do ośrodków subregionalnych w obu regionach skupiają się na wykorzystywaniu zasobów wewnętrznych tych jednostek (podobnie jak w przypadku miast wojewódzkich). W strategiach tych zaznacza się też istotność ośrodków subregionalnych

jako elementów sieci (regionalnych i ponadregionalnych). W strategii podkarpackiej jako ważne działania w ramach OSI obejmujących te ośrodki wymieniane są m.in.: integracja różnych sektorów gospodarki, podnoszenie jakości kształcenia, wzmacnianie specjalizacji regionalnych. W województwie warmińsko-mazurskim zaznacza się wysoki, na tle regionu, potencjał demograficzny, czy aktywność gospodarczą i społeczną ośrodków subregionalnych.

Zarówno w strategii podkarpackiej, jak i warmińsko-mazurskiej w skład OSI, oprócz stolic województw i ośrodków subregionalnych, weszły też inne miasta. W obu regionach inne miasta pojawiają się w OSI w związku z potrzebą przeprowadzenia rewitalizacji na ich obszarach. W województwie warmińsko-mazurskim miasta te włączane były do OSI głównie na podstawie utraty przez nie konkurencyjności, wysokiego stopnia natężenia problemów społecznych w ich obrębie oraz odgrywania przez nie roli węzłów komunikacyjnych na osiach przebiegu dróg nr 7 i nr 16 (wokół których wyznaczony został OSI: *Tygrys Warmińsko-Mazurski*). W województwie podkarpackim oprócz ww. rewitalizacji, działania w ramach OSI odnoszących się do innych miast, skierowane są także na: wzmocnienie ich funkcji jako potencjalnych biegunów wzrostu, wykorzystanie potencjału istniejących szkół wyższych, rozwój sektora B+R oraz polityki na rzecz odnawialnych źródeł energii.

W obu regionach w skład OSI wchodzi też obszary wiejskie. Na Podkarpaciu działania dotyczące tego typu obszarów mają na celu aktywizację zawodową lokalnych społeczności, dopasowanie ich kwalifikacji do potrzeb rynku, zahamowanie procesów wykluczenia społecznego, rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej oraz modernizację przestrzeni wiejskiej. Na Warmii i Mazurach głównymi celami działań prowadzonych w OSI dotyczącymi obszarów wiejskich jest wzrost konkurencyjności obszarów o najlepszych warunkach dla produkcji żywności wysokiej jakości oraz wzrost produktywności produkcji rolniczej. Działania te mają na celu zwiększenie specjalizacji produkcji żywności na bazie regionalnych zasobów przyrodniczych.

Tabela 4

OSI w strategiach województw podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego

Województwo podkarpackie	Województwo warmińsko-mazurskie
Rola ośrodka wojewódzkiego	
<ul style="list-style-type: none"> • Rzeszów wraz ze swoim MOF • Rozwój funkcji metropolitalnych na podstawie specyficznych zasobów • Budowa marki miasta jako regionalnego centrum kultury • Wzmacnianie pozycji miasta jako lidera regionalnego • Wszystkie działania zlokalizowane w ramach Rzeszowa i MOF Rzeszowa, aby wzmocnić funkcje metropolitalne ośrodka opierają się na integracji działań oraz uporządkowaniu przestrzennym wewnątrz MOF 	<ul style="list-style-type: none"> • Olsztyn wraz z gminami sąsiadującymi • Olsztyn wchodzi też w skład innych OSI (OSI: Tygrys Warmińsko-Mazurski i OSI: Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji) • Rozwój funkcji metropolitalnych na podstawie specyficznych zasobów • Wzrost konkurencyjności miasta w skali kraju • Wzmacnianie rozwoju regionu, przez rozwój ośrodka wojewódzkiego
Rola ośrodków subregionalnych	
<ul style="list-style-type: none"> • Wykorzystanie współpracy w sieciach oraz zasobów wewnętrznych • Działania integrujące różne dziedziny: jakość kształcenia istniejących ośrodków naukowo-badawczych oraz uczelni wyższych, dostosowanie programów nauczania do potrzeby rynku (specjalizacje regionalne) • Ośrodki subregionalne jako bieguny wzrostu – zwiększenia powiązań sieciowych (współpraca w klastrach) oraz komunikacyjnych wewnątrz, jak i na zewnątrz obszaru biegunów wzrostu • Ośrodki subregionalne – bieguny wzrostu mają szansę stać się liderami w skali kraju, co do jakości świadczenia usług w sektorze usług publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • Dwa ośrodki subregionalne: Elbląg i Elk (wraz z gminami sąsiadującymi) • Rozwój na podstawie specyficznych zasobów wewnętrznych • Ośrodki subregionalne jako istotny element sieci regionalnych i ponadregionalnych • Wykorzystanie wysokiej, na tle regionu, konkurencyjności • Ośrodki subregionalne wchodzi też w skład innych OSI

Województwo podkarpackie	Województwo warmińsko-mazurskie
Rola innych miast	
<ul style="list-style-type: none"> • Wzmocnienie ich funkcji jako potencjalnych biegunów wzrostu • Rewitalizacja ładu przestrzennego (plany zagospodarowania przestrzennego całego terytorium, rozwój infrastruktury wodno-ściekowej i komunalnej) • Poprawa funkcjonowania i rozwoju jednostek naukowo-badawczych oraz wykorzystania potencjału istniejących szkół wyższych • Rozwój sektora B+R • Polityka na rzecz OZE 	<ul style="list-style-type: none"> • Inne miasta są szczególnie widoczne w OSI – Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji oraz OSI – Tygrys Warmińsko-Mazurski • Duże znaczenie rewitalizacji w OSI obejmujących te miasta • Inne miasta jako węzły na najważniejszych szlakach komunikacyjnych regionu
Rola obszarów wiejskich	
<ul style="list-style-type: none"> • Polityka na rzecz wzrostu aktywizacji lokalnej społeczności oraz dopasowania ich kwalifikacji do potrzeb rynku • Działania umożliwiające zahamowanie procesów wykluczenia społecznego, rozwój obszarów wiejskich pod kątem kulturowym, przestrzennym i gospodarczym • Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich 	<ul style="list-style-type: none"> • Obszary wiejskie pojawiają się w większości wyznaczonych w strategii OSI, • najważniejszą rolę odgrywają w OSI – Nowoczesna wieś (działania są nastawione na specyficzną problematykę tego typu terenów)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii wojewódzkich.

Odrębnym zagadnieniem objętym analizą był **monitoring** OSI. W SRW – Podkarpackie 2020 wskazano wskaźniki monitoringu dla każdego priorytetu tematycznego, które odnoszą się do monitorowania sytuacji w wyznaczonych OSI. Do każdego kierunku działania w ramach OSI można dopasować minimalnie jeden wskaźnik monitoringu, dzięki wskazaniu dla każdego OSI „zakładanych efektów realizowanych działań”. Strategia Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego posiada wskaźniki monitoringu odnoszące się do celów strategicznych i operacyjnych. Do poszczególnych OSI nie zostały przypisane konkretne wskaźniki, ale w każdym przypadku wskazano dla OSI „oczekiwane efekty interwencji”, których odzwierciedlenie można znaleźć w kompleksowym (opierającym się na celach strategicznych i operacyjnych) systemie wskaźników znajdującym się w dokumencie.

4. Ku lepszemu terytorializacji polityki rozwoju

Przeprowadzona szczegółowa analiza OSI w strategiach województw podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego oraz szersze zestawienie OSI wszystkich województw, które zostały wskazane pozwalają sformułować kilka wniosków dotyczących wdrażania terytorialnego wymiaru polityki intraregionalnej:

- Konieczne jest inteligentne połączenie polityk interregionalnej i intraregionalnej w zakresie delimitacji OSI oraz wyraźne rozróżnienie definicyjne obszarów strategicznej interwencji i obszarów funkcjonalnych. Oznacza to konieczność nowego sposobu odpowiedzi na pytanie: jaki jest cel interwencji polityki krajowej lub polityki samorządu wojewódzkiego? Często dochodzi do nieporozumień – szczególnie wśród gmin – prowadzących do utożsamiania interwencji w OSI z rozwojem obszaru funkcjonalnego (najlepszym przykładem są konflikty wokół Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, wynikające z traktowania tego instrumentu, jako „pieniędzy dla wszystkich gmin, które należą do ZIT i w proporcjach odzwierciedlających udział ludnościowy”).
- OSI należy traktować jako przedmiot współzarządzania, zatem wielopoziomowego porozumienia między szczeblem krajowym, regionalnym i lokalnym. Oznacza to, że polityka krajowa, uwzględniając interesy rozwojowe państwa w określonym terytorium, powinna być dostosowana do specyfiki tego obszaru i uwzględniać jednocześnie politykę samorządu wojewódzkiego. Zakres interwencji powinien jednak być wypracowany w formule co najmniej trójstronnej, w której powinni uczestniczyć przedstawiciele rządu, samorządu wojewódzkiego oraz samorządów lokalnych tworzących OSI. Oczywiście taka sytuacja ma miejsce tylko wówczas, gdy w danym obszarze nakładają się polityki intraregionalna i interregionalna. W sytuacji, gdy współwystępowanie interesów nie ma miejsca, zapraszanie „trzeciego” partnera do rozmów (czy to będzie rząd czy samorząd wojewódzki) powinno przyczyniać się do rozwoju dyskusji i być może tworzenia nowych pomysłów, które pozwoliłyby możliwie efektywnie wykorzystywać potencjał danego OSI lub pokonywać bariery jego rozwoju.
- Lepsze podejście do stosowania polityki zorientowanej terytorialnie w strategiach krajowych i wojewódzkich powinno przejawiać się również w odejściu od tworzenia odrębnych celów np. poświęconych spójności terytorialnej (np. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju powieła

ten tradycyjny już błąd). Wskazywanie celu terytorialnego nie wydaje się być dobrym sposobem na terytorializację polityki rozwoju. To cele „sektorowe”, „branżowe” *etc.* powinny mieć w sobie wymiar terytorialny, by świadomie prowadzić politykę wiedząc, jakiego rodzaju efektów przestrzennych powinniśmy po tej polityce oczekiwać. Warto podkreślić, że w ramach celu „spójność terytorialna” zazwyczaj powielane są działania, które występują w celach „nieteritorializowanych”. Uwzględniając wciąż silne aspiracje sektorów i branż, z natury rzeczy cel „spójność terytorialna” realizowany jest przy okazji, a terytorializacja sprowadza się do oceny efektów przestrzennych stosowania polityk sektorowych (*post factum*).

- Terytorializacja polityk rozwoju wymaga zdecydowanie lepszych instrumentów monitoringu, przy czym nie chodzi tylko o poszerzenie zasobów informacji, jakie może dostarczyć Główny Urząd Statystyczny. Wymiar terytorialny powinien stanowić integralną część systemów monitorowania strategii krajowych i wojewódzkich, ale nie w postaci opisu zjawisk w podziale na gminy, a w postaci wiedzy o podejmowanych działaniach i ich efektach w określonych terytoriach.

Na zakończenie warto zwrócić również uwagę na fakt gromadzenia doświadczenia instytucjonalnego związanego z terytorialnym wymiarem polityk. Zarówno prace w analizowanych strategiach, jak i stosowane instrumenty ukierunkowane na określone terytoria dają podstawę do optymistycznego myślenia o ulepszaniu polityk interregionalnej i intraregionalnej, których efektem będzie właściwa i dopasowana do potrzeb społeczności lokalnych interwencja.

Podziękowania

Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego „Zmiana modeli procesów innowacji: szansa na zmianę ścieżek rozwoju regionów słabiej rozwiniętych”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (umowa nr: UMO-2014/13/B/HS5/03612), realizowanego na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Literatura

- European Union, 1992, *Treaty on European Union (Treaty of Maastricht)*, Official Journal of European Communities, nr 191 of 29.7
- Jewtuchowicz A., 2013, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Wyd. UŁ, Łódź.

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, 2010, MRR, Warszawa.
- Lisowski A., 2003, *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*. UW, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.
- Nowakowska A., 2013, *Terytorium – źródło procesów innowacji*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020* (Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 33/629/15 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z 3 marca 2015 r., Rzeszów, 2015).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020* (RPO WiM 2014-2020) (Załącznik do Uchwały Nr 16/150/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 24 marca 2015 r, Olsztyn, 2015).
- Sagan I., 2007, *Teorie rozwoju regionalnego i ich praktyczne zastosowanie*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, G. Gorzelak, A. Tucholska (red.). MRR, Warszawa: 91-108.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* (Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, 2013).
- Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020* (Załącznik nr 1 do Uchwały Nr XXXVII/697/13 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z 26 sierpnia 2013 r., Rzeszów, 2013).
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* (Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego).
- Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+* (Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 21 października 2013 r., Toruń, 2013).
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020* (Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódzkie 2020).
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 z perspektywą do 2030 r.* (Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, Lublin, 2014).
- Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020* (Zarząd Województwa Lubuskiego, Zielona Góra, 2012).
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020* (Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XII/183/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 26 września 2011 r.).

- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze.* (Załącznik do Uchwały nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 28 października 2013 r.).
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.* (Zarząd Województwa Opolskiego, Załącznik do Uchwały Nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z 28 grudnia 2012 r., Opole, 2012.).
- Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego* (Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok, 2013).
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020* (Załącznik nr 1 do Uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z 24 września 2012 r., Gdańsk, 2012).
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego “Śląskie 2020+”* (Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice, 2013).
- Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020* (Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, Kielce, 2013).
- Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego* (Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin, 2010).
- Szlachta J., 2013, *Europejskie uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce – poziom województw*, [w:] *Polityka rozwoju regionów oparta na specjalizacjach inteligentnych*, K. Malik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLV, Warszawa: 24-40.
- Szlachta J., 2016, *Polityka Unii Europejskiej w kontekście rozwoju lokalnego*, [w:] *Łańcuch wartości gminy*, W. Dziemianowicz, J. Szlachta (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXIX, Warszawa: 27-41.
- Sztando A., 2010, *Polityka intraregionalna – pojęcie, podmioty, cele i instrumenty*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, R. Broł (red.). Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 110, Wrocław: 184-194.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, sporządzony w Lizbonie z 13 grudnia 2007 r., Dz. U. nr 203.
- Wielkopolska 2020. Zaktualizowana Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku* (Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań, 2012).