Znaczenie, potencjał i zadania samorządności szczebla regionalnego

Autor: Iwona Sagan, Uniwersytet Gdański

1. Znaczenie samorządu regionalnego w strukturze wielopoziomowego zarządzania krajem

2. Niewykorzystany potencjał regionów i subregionów

3. Strategiczne zadania samorządu szczebla regionalnego i subregionalnego

1. Znaczenie samorz?du regionalnego w strukturze wielopoziomowego zarz?dzania krajem

Polityka terytorialna jest polityką wieloszczeblową, co wynika bezpośrednio z terytorialnego podziału kraju wyróżniającego cztery poziomy władzy terytorialno-administracyjnej: centralny – krajowy, regionalny – wojewódzki, subregionalny/ponadlokalny – powiatowy i lokalny – gminny. Każdy z tych poziomów realizuje zadania właściwe swojemu zakresowi kompetencji i skali terytorialnej. Z wyjątkiem rządowej władzy centralnej, trzy pozostałe poziomy to szczeble władzy samorządowej. Województwo jest w tym względzie szczeblem wyjątkowym, gdyż na jego poziomie działa zarówno reprezentant władzy rządowej, czyli wojewoda, jak i samorządowej – marszałek.

W zamierzeniu reformy **dwuwładza na poziomie regionu** miała łączyć centralną kontrolę z regionalną autonomią, a podział kompetencji między samorząd i administrację rządową, ze względu na rangę szczebla regionalnego w zarządzaniu krajem, wzmacniać politykę regionalną. W praktyce dwoistość władzy nie tylko nie wzmocniła polityki regionalnej, lecz wręcz przeciwnie – prowadziła do jej destabilizacji zarówno z powodu sporów kompetencyjnych, jak i polityczno-partyjnych. Mimo że samorząd województwa odpowiada za jego rozwój oraz kierunki prowadzonej polityki, to władza wojewody jest znacznie bardziej ustabilizowana w regionie zarówno w zakresie kompetencji prawnych wynikających z ustaw rządowych, jak i umocowania finansowego ze względu na środki pochodzące z budżetu państwa. Marszałek województwa realizuje politykę rozwoju regionu i odpowiada za kluczowe obszary świadczenia usług publicznych takie jak transport, ochrona zdrowia, nauka czy kultura. Zadaniem regionu jest równoważenie rozwoju w wymiarze terytorialnym. Pomimo realizacji kluczowych w rozwoju regionu zadań, legislacyjne umocowanie kompetencji samorządu regionalnego jest słabe i zdecydowanie niedoszacowane w stosunku systemowego umocowania kompetencji szczebla lokalnego – gminnego, a jego budżet oparty jest w głównej mierze na środkach unijnych. Nie ma przesady w stwierdzeniu, że regionalny poziom władzy samorządowej został w Polsce zbudowany i funkcjonuje dzięki środkom polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Trudno uznać za ustabilizowany system wieloszczeblowego zarządzania krajem, w którym **strategiczny dla rozwoju państwa poziom regionalny uzależniony jest od polityki unijnej**, co siedem lat zmieniającej swoje priorytety, kierunki i sposoby finasowania zgodnie z potrzebami polityki europejskiej. W związku z tym co siedem lat dalsze możliwości prowadzenia samorządowej polityki regionalnej stają pod znakiem zapytania. Jakie będzie trzeba przyjąć kierunki rozwoju, skoro możliwości ich kształtowania wynikają w zdecydowanej mierze z dystrybucji celowych funduszy europejskich? To dzięki dystrybucji strukturalnych funduszy unijnych poprzez regionalne programy operacyjne możliwa jest realizacja pożądanych kierunków rozwoju województw w znacznie istotniejszym wymiarze, niż miałoby to miejsce w przypadku bazowania jedynie na posiadanych przez daną jednostkę kompetencjach w zakresie kształtowania rozwoju regionalnego czy dostępnych środkach krajowych. Symbolicznym wręcz dowodem na kreację polskiej polityki regionalnej w ścisłym powiązaniu z funduszami europejskimi jest fakt, że odpowiedzialne za rozwój regionalny ministerstwo nosi nazwę Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. O ile sytuacja taka byłaby zrozumiała w pierwszych latach transformacji i dostosowywania polityk terytorialnych do standardów unijnych, o tyle niełatwo jest wytłumaczyć obecny stan zahibernowania możliwości finansowych i prawnych samorządów regionalnych po 25-letnim okresie ich funkcjonowania oraz przy trudnym do zakwestionowania, newralgicznym znaczeniu tego poziomu zarządzania w polityce rozwoju kraju.

Ćwierć wieku istnienia samorządności w Polsce skłania do konkluzji, że **wieloszczeblowy system zarządzania terytorialnego kraju został zredukowany do dwóch poziomów: centralnego i gminnego**. Szczeble pośrednie, czyli szczebel regionalny i ponadlokalny (powiaty), zostały w praktyce pozbawione narzędzi prawnych i finansowych, które są konieczne do skutecznej oraz efektywnej realizacji zadań wynikających z ich roli i znaczenia. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej brak decyzyjno-sprawczej roli tych dwóch szczebli zarządzania terytorialnego staje się ograniczeniem w pełnym wykorzystaniu potencjału państwa i czynnikiem spowalniającym dynamikę jego rozwoju. Ranga problemu staje się w pełni czytelna w kontekście wielkości terytorialnej kraju, lokującego się na szóstym miejscu wśród państw Unii Europejskiej, a pod względem liczby ludności na piątym. Spłaszczenie wieloszczeblowego zarządzania do dwóch skrajnych poziomów – krajowego i lokalnego – ma destruktywny wpływ na system samorządności, zestawiając samorządność szczebla gminnego z rządową władzą centralną. Taka sytuacja nieuchronnie prowadzi do klientelizmu rozproszonej, sfragmentaryzowanej władzy lokalnej, czego przejawów doświadczała Polska w okresie sprawowania władzy przez prawicowe, narodowo-konserwatywne ugrupowania polityczne, dążące do uzyskania władzy autorytarnej. Wieloszczeblowość umocowanej prawnie i finansowo władzy samorządowej to szkielet wzmacniający system demokratyczny kraju.

Mimo prowadzonych od lat dyskusji na temat konieczności wzmocnienia szczebla regionalnej samorządności poprzez jej umocowanie w finansach krajowych, a nie niemal wyłącznie unijnych, a także wzmocnienie kompetencji legislacyjnych szczególnie w wymiarze polityki terytorialnej – nic się w tym zakresie nie zmienia. Paradoksem jest natomiast to, że mimo tych słabości poziom samorządu regionalnego jest silnie pożądanym przez lokalne struktury administracyjne szczeblem władzy, czego dowodzą stale obecne w dyskursie politycznym i

społecznym dążenia do tworzenia kolejnych województw. Jednocześnie próby wzmocnienia samorządowej władzy regionalnej spotykają się z silnym oporem samorządów lokalnych i pasywną postawą władz krajowych.

Słabość szczebla regionalnego jest też widoczna w ograniczonej roli politycznej krajowych organizacji zrzeszających regiony, czyli Związku Województw Polskich i Konwentu Marszałków Województw RP. Mimo że organizacje zrzeszające wszystkie regiony reprezentują całość potencjału ludnościowego i terytorialnego kraju, to nie one, ale Związek Miast Polskich (ZMP) jest krajową organizacją samorządową o największej sile politycznej i widoczności medialnej, mającą znacznie mocniejszy wpływ na decyzje rządowe i zdolności do działań lobbingowych. Siła polityczna ZMP wyrasta przede wszystkim z siły politycznej miejskich liderów i ich aktywności medialnej. Pozycja liderów regionalnych jest znacznie mniej rozpoznawalna. Niewątpliwie wynika to też z ordynacji wyborczej i faktu, że marszałek województwa nie jest wybierany w wyborach bezpośrednich. Analogiczna organizacja reprezentująca poziom subregionalny, czyli Związek Powiatów Polskich, właściwie w ogóle nie istnieje w przestrzeni politycznej i medialnej kraju. Poziom lokalnych struktur miejskich tworzy zatem najsilniejsze politycznie środowisko samorządowe.

Ćwierć wieku istnienia samorządności w Polsce skłania do konkluzji,że wieloszczeblowy system zarządzania terytorialnego kraju został zredukowany do dwóch poziomów: centralnego i gminnego

Stan bierności władz krajowych i niechętnych wzmocnieniu samorządności regionalnej samorządów gminnych może sugerować, że wraz ze zmianami polityki unijnej oraz zasadami finasowania polityk regionalnych **władza samorządowa na szczeblu województw zaniknie** na rzecz powrotu silnej, administracyjnej władzy rządowej, na wzór systemu PRL sprzed transformacji. Przy braku wsparcia funduszami unijnymi można z dużym prawdopodobieństwem założyć postępujący proces „powiatyzacji" regionów, czyli spadku ich samodzielności samorządowej do dzisiejszego poziomu powiatów, który jest przedmiotem debat na temat jego potencjalnej likwidacji.

Dobrego przykładu w tym zakresie dostarcza ewolucja systemu samorządowego na Węgrzech. Viktor Orbán po krótkiej pierwszej kadencji w latach 1998–2002 i ponownym objęciu władzy w 2010 r. rozpoczął swe trwające do dziś rządy od reformy ustrojowej ograniczającej rolę samorządów regionalnych. W latach 2010–2011 wprowadzono reformy, które praktycznie zneutralizowały regionalne instytucje samorządowe i przeniosły większość ich kompetencji na poziom centralny. Jak piszą autorzy *Farewell to Decentralisation…*[1], zmiany te dramatycznie zcentralizowały system władzy na Węgrzech. Sytuację regionalnej i ponadlokalnej (powiatowej) węgierskiej władzy samorządowej charakteryzował szereg analogii do struktury dwuwładzy obecnej w polskich regionach. Na Węgrzech na poziomie województw i powiatów istniały instytucje para-państwowe, czyli Rady Rozwoju Regionalnego i Rozwoju Powiatów, które miały charakter ogniw pośrednich między administracją centralną a samorządami regionów/powiatów, pełniąc funkcje planistyczne, koordynacyjne czy decyzyjne w dystrybucji funduszy unijnych. Były one współzarządzane przez agencje rządowe lub innych obecnych w ich składzie reprezentantów władzy centralnej. Zatem nie były to dwa, jak w przypadku polskich regionów, ośrodki władzy, ale jeden o hybrydowej naturze. Jednocześnie z powodu rozdrobnienia i braku chęci władz gminnych do nawiązywania międzygminnej współpracy węgierski system samorządowy stał się niezwykle kosztowny, a także w wielu przypadkach działał nieefektywnie i nie był w stanie zapewnić świadczenia usług publicznych na odpowiednim poziomie[2]. Niechęć gmin do współpracy i łączenia się w większe jednostki, nieefektywność w wypełnianiu zadań i jednocześnie stopniowe wypieranie rad powiatów przez organy oraz agencje państwowe przyczyniły się do wzrostu znaczenia rządu centralnego i ułatwiły drogę do recentralizacji.

Przejęcie pełnej władzy nad regionalnym i ponadlokalnym poziomem samorządowego zarządzania przez rząd Victora Orbána nie wymagało zatem głębokich zmian strukturalnych i zostało natychmiast wykorzystane do likwidacji szczebla samorządności wojewódzkiej oraz powiatowej. Podobny scenariusz w polskich warunkach jest równie prawdopodobny wobec słabości ulokowania prawnego i finansowego samorządu regionalnego oraz jeszcze głębszej w tym względzie słabości szczebla powiatowego. Przejawem tej tendencji było już doświadczone ograniczenie kompetencji samorządu regionalnego i powiatowego w zakresie ochrony środowiska, gospodarki wodnej, a także w obszarze szkolnictwa przez rząd Prawa i Sprawiedliwości.

Dyskutując o samorządowej polityce regionalnej, należy mieć na względzie, że jest to dyskusja o ustroju państwa, a nie jedynie o detalach finansowo-prawnych uregulowań pomiędzy poziomami władzy terytorialno-administracyjnej. Warto w tym miejscu zauważyć, że reforma administracji państwowej na Węgrzech, likwidująca samorządność na szczeblu regionalnym i powiatowym, jednocześnie stopniowo ograniczała niezależność finansową samorządu lokalnego. Osłabienie samorządu regionalnego i powiatowego doprowadziło do rozbudowy organów państwowych, które przejęły ich funkcje i w efekcie zwiększyły wpływy rządu centralnego na poziom gminny. Z biegiem czasu samorząd lokalny stawał się coraz mniej istotnym partnerem dla rządu centralnego. Rozproszenie i rozdrobnienie interesów czynią przedstawicieli samorządu lokalnego zbyt słabymi, aby walczyć o interesy lokalne oraz równoważyć wpływy rządu centralnego. Bez silnego poziomu samorządności regionalnej samorządność gminna nie jest w stanie ustabilizować i zapewnić samorządną demokrację w kraju.

2. Niewykorzystany potencja? regionów i subregionów

Biorąc pod uwagę potencjał terytorialny i ludnościowy kraju, a także etap rozwoju lokujący polską gospodarkę na 20 miejscu na świecie, należy stwierdzić, że ograniczanie znaczenia dwóch strategicznych poziomów w systemie zarządzania działa destruktywnie i hamująco na dynamikę rozwoju całego systemu społeczno-gospodarczego kraju. Gminny poziom zarządzania nie sprosta skali rosnących potrzeb rozwojowych, a zarządzanie z centralnego poziomu nie będzie w stanie zidentyfikować i wykorzystać potencjału zasobów tkwiących w regionach. To samorząd regionalny jest zdolny do prowadzenia polityki terytorialnej odpowiedniej wobec określonej specyfiki regionu, właściwych mu zasobów endogenicznych, które otwierają możliwości lub przeciwnie – stwarzają ograniczenia rozwojowe wynikające z położenia regionu, cech środowiska naturalnego, istniejącego sposobu zagospodarowania czy też zasobów obecnego w regionie kapitału społecznego i ludzkiego.

Polityka regionalna wyrasta z lokalnych uwarunkowań, ale skala i efekty jej działania mają logikę oraz charakter ponadlokalny. Z poziomu regionalnego możliwe jest stymulowanie rozwoju określonych ośrodków poprzez wzmacnianie ich

sieciowania i wskazywanie istniejących, a niewykorzystywanych potencjałów w regionie. Hirschman już w 1958 r. twierdził, że nie ma czegoś takiego jak brak zasobów i tym samym możliwości rozwoju; istnieją tylko niewykorzystane, gdyż często nierozpoznane zarówno materialne, jak i społeczne potencjały rozwojowe[3].

Polityka prowadzona z poziomu regionu jest w stanie rozwijać układy sieciowe, które uznaje się za najbardziej efektywny sposób organizacji działalności, przełamujący ograniczenia zarządzania hierarchicznego. Jak dowodzą liczne międzynarodowe badania, regiony potrafią skutecznie tworzyć sieci współpracy między gminami, sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim, co zwiększa ich zdolność do samodzielnego działania[4].

Sieciowanie międzygminne jest często ograniczone przez rywalizację i dominującą w polityce lokalnej partykularność interesów. Włoskie badania dotyczące planowania lokalnego pokazują, że zaangażowanie gmin w sieciowanie zależy w znacznej mierze od ich relacji z instytucjami wyższego szczebla[5]. Regiony są zatem naturalnymi węzłami sieciowania współpracy międzygminnej. Potwierdzeniem rezultatów włoskich badań na gruncie krajowym jest historia wdrażania i rozwoju współpracy międzygminnej w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Programy ZIT były przygotowywane i wdrażane ze szczebla regionalnego, którego rola w utworzeniu zespołów gmin wspólnie realizujących projekt była zasadnicza. W wielu wypadkach to negocjacyjna i sieciująca rola urzędów marszałkowskich sprawiła, że współpraca w ramach ZIT została rozpoczęta.

Coraz powszechniej podejmowane „transgraniczne" inicjatywy lokalne wspólnego utrzymywania i korzystania z obiektów infrastruktury społecznej czy technicznej dowodzą rosnącej potrzeby ponadlokalnych rozwiązań w celu sprostania potrzebom wynikającym ze skali i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Brak adekwatnych do rangi problemów prawnych oraz finansowych narzędzi zarządzania na szczeblach ponadlokalnych spowalnia i utrudnia pełne wykorzystywanie zasobów systemu regionalnego w ramach współpracy. Możliwości systemowego stymulowania inicjatyw z poziomu regionów miałyby ważne znaczenie w rozwijaniu i upowszechnianiu wspólnych rozwiązań międzygminnych.

Regiony w Polsce, realizując zadania unijnej polityki spójności i będąc jednostkami odpowiedzialnymi za zgodne z międzynarodowymi regulacjami wykorzystywanie środków strukturalnych, wykształciły **kapitał instytucjonalny wysokiej jakości**. Potencjał instytucjonalny regionów jest zatem zasobem o strategicznym znaczeniu w wyznaczaniu kierunków, planowaniu oraz prowadzeniu działalności gospodarczej i społecznej. Europeizacja krajowych polityk terytorialnych jest wdrażana głównie poprzez polityki regionalne. Niewykorzystanie tego potencjału to nie tylko spowalniane dynamiki rozwoju, ale brak możliwości równoważenia rozwoju w wymiarze terytorialnym, co jest sztandarowym hasłem polityk rządowych wszystkich opcji.

Obecność dobrze wykształconej, kompleksowej struktury instytucjonalnej zyskuje szczególne znaczenie w okresie polikryzysu, w jakim funkcjonuje kraj. **Budowanie odporności jednostek terytorialnych** na szoki wywoływane kolejnymi kryzysami jest dziś wpisane w każdą strategię rozwoju. W wymiarze działań lokalnych możliwości absorbcji szoków wywołanych różnego typu wstrząsami czy też dokonywanie strategicznej transformacji strukturalnej celem neutralizacji zagrożeń są ograniczone ze względu na posiadanie określonych zasobów i kapitału terytorialnego. To region jest poziomem organizacji, którego zdolność budowania odporności jest największa. Wynika ona ze złożoności strukturalnej obejmującej różnorodność obszarową, gospodarczą, społeczną elementów budujących system regionu. Dyskutowana zdolność do tworzenia i rekonfiguracji sieci powiązań otwiera na poziomie regionu możliwości zmieniania przepływów kapitału, ludzi, innowacyjnych rozwiązań w odpowiedzi na pojawiające się zjawiska kryzysowe. Kapitał terytorialny może być mobilizowany z poziomu regionu w znacznie większej skali niż lokalnie. Jednocześnie skala regionu sprawia, że jest możliwość szybkiego reagowania, że powiązania i sieci komunikacji formalnej oraz nieformalne są gęste i możliwe do sprawnego wykorzystania. Inercja działań z poziomu kraju jest nieporównanie większa, co w pełni udowodniły kolejne fale kryzysów pandemicznego i migracji wojennej z Ukrainy. Wzmocnienie kompetencji decyzyjnych na poziomie regionu ma strategiczne znaczenie w budowaniu odporności społeczno-gospodarczej zarówno całego kraju, jak i lokalności, szczególnie w czasie niestabilnej sytuacji geopolitycznej.

3. Strategiczne zadania samorz?du szczebla regionalnego i subregionalnego

Wobec poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz postępujących procesów urbanizacji społeczeństwa rozwój ponadlokalnych działań planistycznych staje się koniecznością. Najlepszym dowodem potrzeby zmian w systemie planistycznym pomiędzy poziomami jednostek samorządu terytorialnego jest **bezradność planistyczna wobec wykształcenia się miejskich obszarów funkcjonalnych**. Ich powstanie, będące rezultatem żywiołowych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, praktycznie zmieniło terytorialny podział kraju, tworząc silnie wewnętrznie powiązane przestrzennie struktury ponadlokalne, których zasięgi ignorują istniejące granice administracyjne jednostek. Praktyczny monopol na działania planistyczne szczebla gminnego jest poważną barierą rozwojową kraju, sprzyjając nazbyt często patologicznym wręcz rozwiązaniom, których logika wynika z wąsko lokalnie zdefiniowanych interesów i skali działania, mimo że skutki decyzji odczuwa społeczność nie tylko regionalna, ale często krajowa.

Na poziomie powiatów zachodzą najintensywniejsze procesy urbanizacyjne, suburbanizacyjne, kształtowania się nowych przepływów ludzi i potoków towarów, powstają nowe układy wewnętrznie spójnych obszarów funkcjonalnych. Jednocześnie trwają akademickie i polityczne debaty, czy istnienie poziomu powiatów ma uzasadnienie. Nawet w stosunku do najsilniej w skali kraju wykształconych MOFów, jakimi są obszary metropolitalne, nie podejmuje się żadnych decyzji ustawodawczych i nie ma konsensusu co do konieczności ich utworzenia oraz potencjalnej formuły. Jednocześnie obecność władz regionalnych w dyskusji metropolitalnej jest marginalizowana, mimo faktu, że **kwestia metropolitalna jest kwestią regionalną**, nie lokalną. Zadaniem regionów jest to, aby najsilniejsze ośrodki nie stały się czynnikiem polaryzującym przestrzeń i gospodarkę. Muszą one być planistycznie „zakotwiczone" w strukturach regionalnych. Koniecznością jest tworzenie lub udrażnianie kanałów infrastrukturalnych, komunikacyjnych, instytucjonalnych i społecznych powiązań oraz zapewnienie dostępności metropolii w różnych wymiarach, nie tylko transportowym. Tego nie da się osiągnąć z poziomu gmin, nawet dużych gmin miejskich. To polityka regionalna daje gwarancje mniejszym ośrodkom w regionie, iż nie ulegną one marginalizacji wraz z rozwojem centrum regionalnego, a wręcz przeciwnie – że rozwój centrum posłuży wzmacnianiu całego regionalnego systemu.

Dowodem na strategiczną rolę samorządów regionalnych w stymulowaniu rozwoju są realizowane z ich poziomu inwestycje w transport kolejowy, które zmieniają oblicza niejednokrotnie wykluczonych z dostępności, borykających się z trudnościami gospodarczymi gmin. To regiony mimo braku ustawy metropolitalnej w praktyce prowadzą politykę metropolitalną, wyposażając transportowo i komunikacyjnie obszar metropolitalny czy przygotowując przestrzenne plany zagospodarowani metropolitalnego wpisane w wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego. Pomijanie kluczowej roli regionów w kształtowaniu obszarów metropolitalnych to polityka rozwoju metropolii na szczeblu lokalnym, nie krajowym i nie międzynarodowym.

Coraz bardziej jaskrawe **dysfunkcje systemu planistycznego w kraju** wynikają z wykształcenia się na szczeblu lokalnym menedżersko-autorytarnego stylu władzy, charakteryzującego się koncentracją kompetencji w rękach lidera, którego działania są kluczowe w realizacji polityk planowania przestrzennego[6]. Rady gminne, miejskie i miast, które formalnie stanowią prawo lokalne, uchwalają budżety i kontrolują władze wykonawcze, w praktyce są zdominowane przez silną pozycję lidera wynikającą z jego umocowania politycznego, organizacyjnego lub z lokalnych powiązań i wpływów społecznych. Częsty brak profesjonalnych kompetencji radnych dodatkowo wzmacnia władzę lidera.

Wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obok miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, narzędzia planistycznego w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania dało do ręki silnym liderom lokalnym **narzędzie niekontrolowanej władzy w zakresie decyzji planistycznych**. Narzędzie to skutecznie eliminuje jedyną wobec silnej, autorytarnej władzy lokalnej przeciwwagę w postaci partycypacji społecznej. Wykreowana poprzez system prawny sytuacja w praktyce oznacza swego rodzaju sprywatyzowanie znacznych zasobów terytorialnych gminy na rzecz jej władz. W efekcie, na podstawie WZ podejmowane są decyzje niejednokrotnie godzące w narodowe dobro wspólne, jak np. zaplanowana budowa budynków hotelowych o wysokości 18 m i towarzyszącego im 13-metrowego garażu w lesie na Cyplu Helskim, którego wartość środowiskowa i walory krajobrazowe są nie mniejsze niż słynnego Przylądka Skagen w Danii. Uzasadnieniem decyzji jest jej „zgodność z prawem", którą stwierdzono, mimo że zabudowywany obszar jest objęty aż siedmioma różnymi formami ochrony środowiska, w tym wynikającymi z przynależności do Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, dwóch obszarów Natura 2000 i szczególnego zagrożenia powodzią. Wobec braku skutecznych możliwości kontroli tego typu decyzji planistycznych na wyższym, regionalnym szczeblu, który jednocześnie został pozbawiony sprawowania pieczy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, skutki ponad 20 lat wykorzystywania decyzji WZ są dewastujące w skali kraju. Zagospodarowanie polskiej przestrzeni znacznie łatwiej jest dziś opisać poprzez różne formy chaosu przestrzennego niż ład przestrzenny[7].

Kształtowanie sieci osadniczej wpisuje się w problem budowania ładu przestrzennego. Ze względu na dominację polityk samorządowych prowadzonych w skali lokalnej problem równoważenia regionalnego układu sieci osadniczej znika z szeroko dyskutowanych perspektyw rozwojowych. Dominacja traktowania w politykach terytorialnych miast i ośrodków jako izolowanych, lokalnych elementów sprawia, że niedoceniane jest ich znaczenie w budowaniu spójnego systemu osadniczego, w którym rozwój lub upadek jednego elementu wpływa na wszystkie pozostałe ośrodki w sieci. W tym aspekcie szczebel regionalny jest w stanie prowadzić dostosowaną do potrzeb całego systemu politykę miejską. Głównym jej zadaniem jest zachowanie wieloośrodkowości regionalnych sieci osadniczych i utrzymywanie stabilnej, hierarchicznie uporządkowanej struktury organizacyjnej systemu. To polityka regionalna może zapobiegać peryferyzacji obszarów wynikającej z zaniku funkcji miejskich świadczonych przez ośrodki niższego rzędu. Identyfikacja w ramach regionalnej polityki miejskiej procesów utraty roli i znaczenia przez poszczególne miasta w systemie, a tym samym powstawania nieciągłości i fragmentaryzacji całego systemu osadniczego regionu w efekcie „znikania" miast z różnych poziomów hierarchicznych, daje możliwość zatrzymania niekorzystnych tendencji oraz przeciwdziałania im poprzez punktowo i celowo ukierunkowane działania. Ten wymiar polityki miejskiej prowadzonej z poziomu regionalnego ma obecnie strategiczne znaczenie. W okresie minionych trzech dekad obserwowana jest w kraju tendencja do ubożenia wieloszczeblowej struktury osadniczej w wyniku zanikania funkcji pełnionych przez ośrodki niższych rzędów. Mimo adresowania tego problemu w kolejnych krajowych politykach terytorialnych skuteczność działań zapobiegających polaryzacyjno-centralistycznym kierunkom przemian pozostaje dalece niesatysfakcjonująca.

Utratą funkcji i rangi w systemie zagrożone są zarówno ośrodki IV, V poziomu hierarchicznego, czyli ośrodki najniższego rzędu w systemie osadniczym, jak i ośrodki metropolitalne oraz aglomeracje regionalne, których dynamika i tendencje rozwojowe są niewystarczające do pełnienia funkcji międzynarodowych, krajowych czy regionalnych centrów wzrostu. Zatem problem utrzymania pozycji w strukturze hierarchicznej miast to nie tylko problem miast średnich i małych, ale także dużych. **Stagnacja lub spadek rangi ośrodków II i III poziomu jest najpoważniejszym zagrożeniem dla policentryczności sieci osadniczej** kraju, która jest uznawana za jedną z najbardziej pożądanych cech systemu osadniczego państwa. Rozwój najsilniejszych ośrodków miejskich równoważy w wymiarze społecznym, gospodarczym i funkcjonalnym dominację stołecznego centrum. Brak adekwatnych do skali rozwoju największych miast regulacji, takich jak m.in. ustawa metropolitalna, które zapobiegną wytracaniu tempa i hamowaniu rozwoju, grozi spadkiem rangi tych miast w stosunku do miasta centralnego, a w efekcie ukształtowaniem monocentrycznej struktury zdominowanej przez centralnie wzmacniany ośrodek stołeczny. Trudno jest zatem przecenić znaczenie polityk samorządów regionalnych w tym zakresie[8].

Nie tylko **rozwój regionalnych systemów transportowo-komunikacyjnych** ma kluczowe znaczenie w polityce kształtowania sieci osadniczej. Równie ważna jest w tym zakresie **polityka świadczenia usług publicznych**. To w ramach regionalnych polityk możliwe jest właściwe, czyli wykorzystujące cały potencjał istniejących struktur lokalnych i ponadlokalnych planowanie sieci usług publicznych oraz ograniczanie niekorzystnych zjawisk, w tym zjawiska niekontrolowanej suburbanizacji. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej miast, poprawianie nie tylko zakresu, ale również jakości świadczonych usług publicznych, w tym szkolnictwa, usług zdrowotnych, oferty kulturalnej – to narzędzia polityki regionalnej służące kształtowaniu regionalnego systemu osadniczego. Polityka regionalna może wspierać sektor MŚP, którego aktywność ma newralgiczne znaczenie dla ożywiania upadających gospodarek miast małych i średnich. Brak skutecznej regionalnej polityki miejskiej na rzecz utrzymania wielopoziomowego systemu osadniczego będzie skutkował postępującą centralizacją sieci osadniczej, ubożeniem jej struktury, a w efekcie pogorszeniem warunków życia mieszkańców wielu obszarów.

Coraz bardziej jaskrawe dysfunkcje systemu planistycznego w kraju wynikają z wykształcenia się na szczeblu lokalnym menedżersko-autorytarnego stylu władzy, charakteryzującego się koncentracją kompetencji w rękach lidera, którego działania są kluczowe w realizacji polityk planowania przestrzennego

Samorząd regionalny i jego polityka mają jeszcze jedno kluczowe zadanie, a mianowicie przełamywanie dominacji sektorów gospodarczych w polityce rozwoju kraju. Samorząd wojewódzki tworzy strategię rozwoju województwa oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa, które łączą aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe w ujęciu terytorialnym. Dzięki temu rozwój nie jest definiowany wyłącznie przez jeden sektor (np. przemysł), ale uwzględnia także edukację, kulturę, transport czy ochronę środowiska. Tym samym to szczebel regionalny jest w stanie prowadzić politykę zintegrowanego rozwoju, której potrzeba od lat pozostaje jedynie w sferze apeli. Regionalna polityka rozwoju może równoważyć dominację strategicznych sektorów poprzez inwestowanie w branże o znaczeniu lokalnym, które są pomijane w politykach krajowych, i tym samym przyczyniać się do dywersyfikacji gospodarczej. Badania wskazują, że krajowa polityka zdominowana przez sektory osłabia rozwój lokalny. Przeciwwagą dla tych procesów jest regionalne planowanie przestrzenne prowadzone przez instytucje samorządowe[9].

W wielu krajach europejskich obserwuje się przechodzenie od polityki sektorowej, wspierającej wybrane branże gospodarcze, do polityki regionalnej opartej na aktywizacji potencjału regionów oraz wykorzystywaniu endogenicznych zasobów. Łączy się to bezpośrednio z omówionymi możliwościami budowania odporności regionów. Jednym z najszerzej opisywanych w literaturze światowej przykładów wpływu polityki regionalnej na przełamanie społeczno-gospodarczego kryzysu jest sukces, jaki osiągnięto w ożywieniu upadającej gospodarki Oxfordshire w Wielkiej Brytanii. Budowa tzw. potrójnej helisy, czyli układu współpracy między administracją, nauką i biznesem, zapoczątkowała regionalną politykę innowacyjną opartą na rozwoju biotechnologii i zmieniła dotychczasową logikę rozwoju gospodarczego hrabstwa, wzmacniając nowe sektory działalności w regionie[10].

W Polsce regionalna polityka przełamuje dominację tradycyjnych sektorów jedynie dzięki możliwościom inwestycyjnym, jakie dają fundusze unijne, a nie finansowe umocowanie samorządów regionalnych w krajowym systemie podziału funduszy publicznych.

Analizując strategiczne znaczenie samorządności regionalnej w rozwoju kraju, trudno zrozumieć brak inicjatyw mających na celu jej wzmocnienie i ustabilizowanie poza horyzont kolejnych perspektyw programowych dystrybucji funduszy Unii Europejskiej. Bierność w tym względzie prowadzi do wniosku, że działania na rzecz wzmocnienia samorządu regionalnego nie mają wsparcia ani z poziomu polityki rządowej niezainteresowanej zwiększeniem znaczenia i autonomii regionów, ani z poziomu samorządów lokalnych bezkompromisowo broniących nienaruszalności zakresów swej władzy, ani ze strony silnych podmiotów gospodarczych funkcjonujących w domenie poszczególnych branż i dążących do utrzymania zasady dominacji sektorowego podziału budżetu krajowego. Wobec tak wielowymiarowej i silnej opozycji rozbieżnych interesów decyzje polityczne wzmacniające pozycję samorządów regionalnych w terytorialno-administracyjnej strukturze państwa będą raczej odkładane w czasie, niż realizowane, pomimo ich fundamentalnego znaczenia dla rozwoju kraju i jego demokratycznej przyszłości.

[1] I. Kovács et. al. (2016). Farewell to Decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications. *Croation and Comparative Public Administration*. 16, 4, 789–816.

[2] L. Rajca (2020). Reforms and centralization trends in Hungary and in Poland in a comparative perspective. *Przegląd Sejmowy*. 5, 160, 133–151.

[3] A.O. Hirschman (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.

[4] S. Bieker, F. Othengrafen (2005). Organising Capacity — the ability to act at regional level at a time of demographic changes. ***Raumforschung und Raumordnung – Spatial Research and Planning*. 63, 167–178.**

[5] J. M. Barrutia, C. Echebarria (2011). Explaining and Measuring the Embrace of Local Agenda 21s by Local Governments. *Environment and Planning A*. 43, 2, 451–469.

[6] P. Swianiewicz (2024). Ewolucja stylów lokalnego przywództwa politycznego. Luka między preferencjami mieszkańców a ich postrzeganiem faktycznego zachowania burmistrzów (prezydentów) miast w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*. 1, 95, 70–84; R. Matyja (red.). (2025). *Regeneracja miast*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

[7] Por. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). (2018). *Studia nad chaosem przestrzennym. Tom I–III*. Studia KPZK PAN.

[8] I. Sagan (2025). Regiony – aktywne podmioty polityki miejskiej. *Pomorski Thinkletter*. 1, 20, 74–78.

[9] R. Amdam (2002). Sectoral Versus Territorial Regional Planning and Development in Norway. *European Planning Studies*. 10, 1, 99–111.

[10] H. Smith, S. Bagchi-Sen (2010). Triple helix and regional development: a perspective from Oxfordshire in the UK. *Technology Analysis and Strategic Management*. 22, 7, 805–818.