

V Wnioski i rekomendacje

1 Ocena miast Małopolski ze względu na ich rolę, potencjał i tendencje rozwojowe

Bolesław Domański, Aleksander Noworól, Robert Guzik, Arkadiusz Kołoś

Wychodząc z założenia, że miasta odgrywają podstawową rolę w systemie osadniczym regionu, w niniejszej części raportu przedstawiono najważniejsze wnioski oraz rekomendacje dotyczące miast Małopolski jako węzłów aktywności gospodarczej oraz miejsc zaspokajania potrzeb społecznych. W pierwszej kolejności skupiono uwagę na ocenie małopolskich miast pod względem potencjału rozwojowego i poziomu życia, a następnie szansach rozwojowych związanych z rolą niektórych miast jako aktualnych lub potencjalnych biegunów wzrostu oraz na barierach w zakresie usług publicznych i transportu publicznego.

1.1 Potencjał miast jako centrów gospodarczych, ośrodków usług publicznych i miejsc zamieszkania

Wynikiem przeprowadzonej na potrzeby niniejszego raportu szerokiej analizy zjawisk i procesów gospodarczych na tle uwarunkowań demograficznych i społecznych w miastach Małopolski jest identyfikacja ich funkcji i bazy ekonomicznej, poziomu i dynamiki rozwoju gospodarczego oraz rangi w hierarchii osadniczej regionu. Pozwoliło to na dokonanie klasyfikacji miast z punktu widzenia ich potencjału rozwojowego.

Równolegle dokonano diagnozy poziomu życia oraz jakości usług publicznych w małopolskich miastach, a także skali występowania i rodzaju obszarów kryzysowych w miastach. Efektem tej diagnozy jest syntetyczna ocena miast regionu pod względem poziomu i warunków życia oraz poziomu usług publicznych.

Zestawienie oceny małopolskich miast z punktu widzenia z jednej strony ich potencjału rozwojowego a z drugiej poziomu i warunków życia prowadzi do wyróżnienia kilku grup miast o odmiennych cechach (Tab.V.1).

Widoczna jest, co oczywiste, generalnie duża zgodność obu cech, czyli współwystępowanie wysokiego poziomu życia z dużym potencjałem rozwojowym oraz niskiego poziomu życia z przeciętnym lub ograniczonym potencjałem rozwoju gospodarczego. Zwrócić trzeba uwagę na fakt, że zależność między tymi cechami nie ma jednak charakteru symetrycznego. Wszystkie miasta, z jednym tylko wyjątkiem, którym przypisano duży potencjał w zakresie rozwoju gospodarczego cechuje również ponadprzeciętny lub wysoki poziom życia. Równocześnie miasta o przeciętnym lub ograniczonym potencjale rozwojowym okazują się bardzo

silnie zróżnicowane pod względem poziomu życia – od niskiego do wysokiego. Pokazuje to, że szybki rozwój gospodarczy nie jest warunkiem koniecznym wysokiego poziomu życia w mieście.

Tab.V.1 Potencjał rozwojowy oraz poziom życia w miastach Małopolski

		Potencjał rozwojowy				
		ograniczony	przeciętny	ponadprzeciętny	duży	bardzo duży
Poziom życia	wysoki		Krynica-Zdrój	Zakliczyn	Niepołomice, Myślenice, Bochnia, <u>Zakopane</u>	<u>Kraków</u>
	ponad- przeciętny	Brzeszcze, Libiąż, Zator, Skąpa	Gorlice, Kęty, Alwernia, Rabka- Zdrój, Muszyna	Chrzanów, <u>Olkusz</u> , Oświęcim, Nowy Wiśnicz, Brzesko, Proszowice, Wol- brom	Tarnów, Nowy Sącz, Wieliczka, Dobczy- ce, Kalwaria Zeb., Wadowice, Lima- nowa	
	przeciętny	<u>Dąbrowa Tarn.</u> , Szczawnica, Chelmek, Sułkowice, Żab- no, Biecz	Trzebinia, Bukow- no, Świątniki Górne, Słomniki, Maków Podh., Jordanów, Mszana Dolna, Stary Sącz, Czchów, Ciężko- wice	Nowy Targ, Skawi- na, Krzeszowice, Miechów, Andry- chów	<u>Sucha Beskidzka</u>	
	niski	Ryglice	Piwniczna-Zdrój, Grybów, Wojnicz, Tuchów			
	nieokreślony	Bobowa, Radłów, Szczucin				

Uwaga: podkreślono miasta powiatowe

Źródło: badania własne.

Analizując zróżnicowanie obu cech w miastach Małopolski zauważamy, że determinowane są one w znacznym stopniu przez dwa wymiary: pozycję (rangę) miast w hierarchii osadniczej, która nawiązuje w pewnej mierze do rangi administracyjnej, oraz położenie w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym lub w jego bliskim sąsiedztwie. Wszystkie miasta o ponadprzeciętnym lub wysokim poziomie życia, a zarazem dużym potencjale rozwoju gospodarczego, są ośrodkami powiatowymi lub miastami usytuowanymi w obrębie KOM. Wśród miast o ponadprzeciętnym potencjale rozwojowym jedynie dwa, Wolbrom i Zakliczyn, nie spełniają tego warunku, oba położone są jednak na obrzeżu obszaru metropolitalnego.

Jedynym miastem, którego potencjał rozwojowy oceniono jako duży, a poziom życia zaklasyfikowano tylko jako przeciętny, jest Sucha Beskidzka. Pokazuje to jednoznacznie potrzebę interwencji władz samorządowych, zwłaszcza, że miasto to okazało się jedynym

ośrodkiem powiatowym Małopolski, który znalazł się w grupie 9 najniżej ocenionych miast regionu pod względem poziomu usług publicznych, wymagających zdecydowanego wsparcia w celu poprawy w tej dziedzinie (zob. rozdział III.3).

Interesującą grupę miast stanowią ośrodki, w przypadku których poziom życia jest relatywnie wyższy niż wynikałoby to z ich potencjału rozwoju gospodarczego (miasta widoczne w lewej górnej części tab.V.1). Obejmują one dwa podstawowe, odmienne typy miast. Pierwszy stanowią miejscowości uzdrowiskowe, takie jak Krynica-Zdrój, Rabka-Zdrój i Muszyna, których funkcje oraz atrakcyjność rezydencjalna nie wymagają lub wręcz ograniczają szybki wzrost gospodarczy. Drugi typ to miasta przemysłowe Brzeszcze, Libiąż i Alwernia, których dotychczasowe funkcje i dominacja jednego dużego zakładu, jak również położenie w cieniu silniejszych ośrodków ponadlokalnych, ograniczają możliwości rozwoju jako ośrodków usługowych. Są one natomiast w stanie utrzymać relatywnie wysoki poziom życia mieszkańców, o ile nie nastąpi katastrofalne załamanie lokalnego rynku pracy. W pewnym stopniu dotyczy to również ośrodka lokalnego Kęt. W grupie tej znalazły się także Zator i Skała, których przyszłość wiąże się raczej z funkcją mieszkaniową, czemu sprzyjać może, podobnie jak w przypadku wymienionych wcześniej ośrodków przemysłowych, położenie na obrzeżu obszarów metropolitalnych Krakowa i Katowic. Inaczej należy spojrzeć na obecność w tym gronie Gorlic. Ośrodek rangi powiatowej nie może ograniczać się do zapewnienia względnie dobrych warunków życia swoim mieszkańcom i powinien stanowić skupienie usług rynkowych i nierynkowych oraz, przynajmniej w pewnym stopniu, oferować możliwości pracy dla mieszkańców swojego zaplecza. Z tego punktu widzenia Gorlice jawią się jako miasto wymagające interwencji w sferze pobudzenia lokalnego rozwoju gospodarczego.

Grupą miast, która wymaga bardziej dogłębnej analizy z punktu widzenia polityki regionalnej i lokalnej, są ośrodki o przeciętnym lub niskim poziomie życia a zarazem przeciętnym lub ograniczonym potencjale rozwoju gospodarczego (miasta widoczne w lewej dolnej części tab.V.1). Uznanie ich wszystkich za obszary problemowe wymagające interwencji samorządu regionalnego byłoby nieuzasadnione. W celu dokonania takiej oceny należy uwzględnić dwie dodatkowe cechy różnicujące analizowane miasta: ich rangę w hierarchii osadniczej oraz położenie względem ośrodków wyższego rzędu.

Niewielki potencjał rozwojowy w powiązaniu z niewysokim poziomem życia jest cechą szczególnie niekorzystną w przypadku miast powiatowych, zwłaszcza wtedy gdy położone są one w obszarze peryferyjnym o słabej dostępności komunikacyjnej do większych ośrodków. Miastem takim jest leżąca na północno-wschodnich krańcach Małopolski Dąbrowa Tarnowska. Słabość takiego ośrodka powiatowego stanowi barierę rozwoju gospodarczego i

wzrostu poziomu życia w całym otaczającym obszarze wiejskim, podobnie jak w przypadku Gorlic. Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest w tym przypadku zarówno aktywizacja gospodarcza, jak i poprawa warunków życia mieszkańców miasta.

Inaczej wygląda sytuacja małych miast położonych w obrębie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego oraz w zachodniej części województwa w strefie nakładających się wpływów dwóch obszarów metropolitalnych. Słabsze wyposażenie tych miast w usługi publiczne nie pogarsza w istotny sposób poziomu życia ich mieszkańców, którzy mają do nich dostęp w nieodległych większych miastach. Nie wymaga to więc interwencji władz publicznych, która powinna natomiast mieć miejsce w tych miastach, gdzie mamy do czynienia z niskim poziomem infrastruktury technicznej. Ekspansja rezydencjalna sprzyjała będzie podnoszeniu standardu mieszkań, tworząc równocześnie rynek dla rozwoju podstawowych usług w skali lokalnej. Ze względów zarówno demograficznych, jak i gospodarczych, dużo korzystniej kształtują się jednak pod tym względem warunki w KOM niż w przemysłowych miastach na zachodzie Małopolski. W tych ostatnich utrzymanie i rozwijanie przez nie atrakcyjności rezydencjalnej w warunkach ubytku ludnościowego, prawdopodobnego osłabienia funkcji przemysłowej i związanych z tym problemów społecznych, uzależnione będzie od zapewnienia mieszkańcom odpowiedniego standardu życia.

Sytuację niewielkich miast usytuowanych w bliskim sąsiedztwie ośrodków subregionalnych Tarnowa (np. Tuchów, Wojnicz) i Nowego Sącza (np. Stary Sącz), które to ośrodki oferują szeroki wachlarz usług publicznych, należy ocenić podobnie jak miast wokół Krakowa. Należy jednak pamiętać, że przestrzenny zasięg procesów suburbanizacyjnych i pozytywnego oddziaływania Tarnowa i Nowego Sącza jest jak dotąd bardzo ograniczony, co ma także związek ze słabszymi powiązaniem komunikacyjnymi tych miast z ich zapleczem (zob. rozdział IV.1.3).

Miastami, w których poziom życia, w tym stan i dostępność usług publicznych, odbiegają od warunków w innych ośrodkach miejskich województwa, a potencjał rozwoju gospodarczego jest przeciętny lub ograniczony, są małe miasta w peryferyjnych południowych i wschodnich częściach Małopolski. Są wśród nich między innymi Maków Podhalański, Jordaków i Mszana Dolna, które w ciągu najbliższej dekady znajdą się najprawdopodobniej w zasięgu Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego. Ich pozycja na dzień dzisiejszy związana jest między innymi ze słabą pozycją ich miast powiatowych. W grupie tej znajdują się też dwie miejscowości uzdrowiskowe – Szczawnica i Piwniczna-Zdrój. Małe, peryferyjnie położone miasta wymagają niewątpliwie działań ze strony samorządów lokalnych oraz interwencji władz regionalnych, które ułatwią im przełamanie barier rozwojowych i podniesienie standar-

du życia mieszkańców. Interwencja ta nie może się jednak skupiać na wsparciu samych małych miast, ale stanowić element szerszej polityki rozwojowej wobec całych subregionów. Zakres i formy tej interwencji rozważane są szerzej w dalszej części wniosków.

Warto podkreślić, że – niezależnie od przedstawionych wyżej wyników – badania jakościowe (ankiety, wywiady zogniskowane) – potwierdziły odczucie korzystnych zmian, które obserwowane są przez mieszkańców małopolskich miast.¹ Pełniejsze poznanie postaw mieszkańców miast Małopolski oraz uchwycenie endogenicznego potencjału rozwoju tych miast wymagałoby przeprowadzenia pogłębionych badań społecznych w poszczególnych miastach w dłuższym okresie czasu. Badania takie wydają się w przyszłości niezbędne dla rozpoznania uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego miast województwa w sytuacji, gdy stan statystyki publicznej utrudnia uchwycenie wielu istotnych zjawisk i procesów zachodzących w przestrzeni regionu.

1.2 Szanse rozwojowe – bieguny wzrostu

Przeprowadzona analiza procesów gospodarczych oraz ciężeń i oddziaływań, jakie zachodzą w przestrzeni Małopolski, pokazuje jednoznacznie, że zasadniczą siłą rozwoju regionu jest Krakowski Obszar Metropolitalny. Stanowi on nie tylko teren koncentracji aktywności gospodarczej, a co za tym idzie rosnącej liczby miejsc pracy, ale również obszar szybkiego wzrostu poziomu życia. Zasięg KOM ulega w świetle prowadzonych badań systematycznemu poszerzeniu na zewnątrz, obejmując coraz to nowe obszary. Równocześnie poszerzeniu ulega strefa jego pozytywnego oddziaływania, widoczna między innymi w rozwoju przedsiębiorczości lokalnej i przyroście liczby miejsc pracy w miastach i gminach na jego obrzeżach.

Krakowski Obszar Metropolitalny powinien być traktowany w polityce regionalnej jako biegun wzrostu dynamizujący rozwój społeczno-gospodarczy znacznej części województwa. Dalszy szybki rozwój KOM stanowi warunek konieczny sukcesu Małopolski w nadchodzących dekadach. Podstawowym wyzwaniem w polityce regionalnej województwa jest natomiast integracja funkcjonalna obszaru metropolitalnego Krakowa z obszarami peryferyjnymi, do których nie sięga obecnie wpływ KOM. Integracja taka jest warunkiem spójności terytorialnej regionu i dyskutowana jest szerzej w rozdziale V.2.3.

Niezależnie od wyzwań rozwojowych, przestrzeń rozszerzającego się KOM wymaga również odpowiedniej polityki przestrzennej, na co zwrócono uwagę w rozdziale V.2.1.

¹ Ogólnie pozytywny obraz zmian zakłóciło zagrożenie powodziowe, które dotkliwie odczuli mieszkańcy Małopolski w okresie prowadzonych badań.

Trudną do przecenienia rolę w rozwoju Małopolski odegrać mogą subregionalne ośrodki Tarnowa i Nowego Sącza. Wykorzystanie potencjału endogenicznego całego regionu wymaga, aby stały się one biegunami wzrostu w skali subregionalnej, to jest, aby osiągnęły szybki samopodtrzymywalny rozwój społeczno-gospodarczy, który promieniował będzie na szersze otoczenie, a docelowo na cały subregion.

Diagnoza sytuacji obecnej nie pozostawia wątpliwości, że miasta te nie pełnią dzisiaj tej roli. Dynamika ich rozwoju gospodarczego w okresie ostatniej dekady jest zbyt słaba, aby generować silne impulsy rozwojowe w szerszym otoczeniu subregionalnym. Również siła ich powiązań komunikacyjnych z zapleczem oraz ciężarów usługowych jest niezadowalająca. Nie wynika to jednak tylko, a nawet nie głównie, z niedostatecznego potencjału endogenicznego tych miast. Potencjał ten jest stosunkowo duży, tworzą one zdywersyfikowaną strukturę gospodarczą zdolną do szybkiego rozwoju. Podstawową barierą jest słabość gospodarcza zaplecza subregionalnego, czyli otaczających obszarów wiejskich i małych miast. Ilustruje to najlepiej skoncentrowanie tu większości zidentyfikowanych miast o stosunkowo niskim potencjale rozwoju gospodarczego i niskim poziomie życia (rozdział V.1.1). Cechą pozytywną jest znaczący potencjał demograficzny (po około 460 tys. mieszkańców), który w świetle prognoz ulegnie jeszcze w subregionie nowosądeckim zwiększeniu. Poziom życia mieszkańców miejscowości wiejskich i małych miast jest jednak generalnie niski, co oznacza ograniczony rynek lokalny hamujący rozwój przedsiębiorczości. Mamy więc do czynienia z negatywnym sprzężeniem zwrotnym, gdzie mała aktywność ekonomiczna i niski standard życia zaplecza ograniczają rozwój ośrodków subregionalnych, a niewielka dynamika rozwojowa tych ośrodków oznacza z kolei słabe impulsy rozwojowe płynące z głównych miast do zaplecza.

Przy wszystkich istniejących barierach, działania na rzecz wykreowania Tarnowa i Nowego Sącza jako subregionalnych biegunów wzrostu powinny zostać podjęte i w sprzyjających warunkach mogą się zakończyć powodzeniem w perspektywie do 2020 roku.

Nie ma szans natomiast na rozwinięcie w tym okresie podobnych subregionalnych biegunów wzrostu w południowej i zachodniej części województwa. Przyczyny tego są w obu tych subregionach zupełnie różne.

W przypadku Nowego Targu potencjał demograficzny i gospodarczy jego obszaru funkcjonalnego stanowi jedynie nieco ponad połowę analogicznego potencjału subregionu tarnowskiego i nowosądeckiego. Jest on więc zdecydowanie zbyt mały, aby stanowić mógł zaplecze dla rozwoju subregionalnego bieguna wzrostu. Nie zmienia to faktu, że Nowy Targ powinien pełnić rolę silnego ponadlokalnego ośrodka usługowego.

W zachodniej Małopolsce mamy do czynienia z nakładaniem się strefy wpływów metropolii krakowskiej oraz konurbacji górnośląskiej. Stwarza to stosunkowo korzystne warunki do rozwoju gospodarczego położonych tu miast różnej wielkości, czemu służy także relatywnie wysoki poziom życia oraz wykształcenia także w miejscowościach wiejskich. W sytuacji blisko położonych i dogodnie skomunikowanych obszarów rdzeniowych dwóch metropolii oraz relatywnie słabych powiązań komunikacyjnych i funkcjonalnych (braku komplementarności funkcji) między trzema miastami powiatowymi, nie ma natomiast warunków do wykreowania jednego z nich lub wszystkich razem jako silnego subregionalnego bieguna wzrostu, który stymulowałby rozwój w szerszym obszarze. W przeciwieństwie jednak do sytuacji we wschodniej części województwa, nie wymaga to interwencji na poziomie regionalnym, gdyż rozwój subregionu zachodniego następować może w wyniku jego dyfuzji z krakowskiego i katowickiego obszaru metropolitalnego.

1.3 Bariery w zakresie usług publicznych i transportu publicznego

Sferami, które wymagają szczególnej uwagi w polityce miejskiej na szczeblu lokalnym i regionalnym są w Małopolsce usługi publiczne oraz transport publiczny. Są to dziedziny, w których obserwujemy występowanie silnych barier ograniczających rozwój społeczno-gospodarczy niektórych miast oraz wzrost poziomu życia mieszkańców ich obszarów funkcjonalnych.

1.3.1 Usługi publiczne

Przeprowadzona analiza pozwoliła zidentyfikować cztery grupy miast z punktu widzenia poziomu usług publicznych (rozdział III.3). Konfrontując wyniki tej analizy z szerszym spojrzeniem na poziom życia oraz potencjał rozwoju gospodarczego miast małopolskich w kontekście ich położenia względem ośrodków wyższego rzędu oraz rangi w hierarchii osadniczej regionu (rozdział V.1.1) wskazać można następujące grupy miast wymagające wsparcia w celu poprawy poziomu usług publicznych:

- Tarnów i Nowy Sącz jako ośrodki subregionalne,
- Nowy Targ jako ważny ośrodek usługowy południowej części regionu,
- Dąbrowa Tarnowska jako ośrodek o stosunkowo niskim poziomie życia i ograniczonym potencjale rozwojowym w północno-wschodniej części regionu,
- Sucha Beskidzka jako miasto o relatywnie najniższym poziomie usług publicznych wśród ośrodków powiatowych w Małopolsce,
- liczne małe i bardzo małe miasta w obszarach pozametropolitalnych.

Miasta te zajmują różną pozycję w hierarchii osadniczej i reprezentują niejednakowy poziom usług publicznych (najniższy w przypadku wymienionych na końcu), wymagają też różnych form i skali interwencji.

Tarnów i Nowy Sącz nie zostały w wyniku przeprowadzonych badań zaliczone do grupy miast o relatywnie najwyższym poziomie usług publicznych w Małopolsce, gdzie znalazły się natomiast mniejsze ośrodki powiatowe, np. Myślenice i Bochnia, czy nawet lokalne, np. Niepołomice. Ze względu na rolę, jaką odgrywać powinny oba ośrodki subregionalne w rozwoju tej części regionu niezbędne jest ich selektywne wsparcie dla wzmocnienia usług publicznych wyższego rzędu, między innymi z zakresu kultury, szkolnictwa i ochrony zdrowia. Wzmocnienie roli tych miast jako ośrodków zapewniających odpowiedni wachlarz i standard usług publicznych wpłynie będzie na generalne podniesienie poziomu życia mieszkańców wschodniej Małopolski, a pośrednio dynamizowanie jej rozwoju gospodarczego.

Ośrodkiem o przeciętnym poziomie usług publicznych jest Nowy Targ. Położenie tego miasta w południowej części województwa, która w świetle delimitacji obszarów funkcjonalnych ciąży w zakresie usług wyższego rzędu do Krakowa, ujawnia potrzebę silniejszego rozwoju usług w tym obszarze. Uwzględniając dodatkowo prognozowany wzrost ludnościowy południowej Małopolski, mający związek z atrakcyjnością rezydencjalną i wyższym przyrostem naturalnym, oraz intensywne przyjazdy turystyczne, uzasadnione jest wsparcie rozwoju szerszego wachlarza usług publicznych w Nowym Targu.

Warunkowego wsparcia na poziomie podstawowych usług publicznych wymaga w północnej części regionu Dąbrowa Tarnowska. W mniejszym stopniu dotyczy to także Miechowa, obsługującego gminy położone przy granicy z województwem świętokrzyskim, który znajduje się jednak pod coraz silniejszym wpływem Krakowa i przy polepszeniu warunków transportowych może korzystać z oferty usługowej stolicy regionu.

Zdecydowanego wsparcia w celu poprawy poziomu usług publicznych wymaga natomiast Sucha Beskidzka, zdiagnozowana jako miasto powiatowe o najbardziej niezadowolającej sytuacji w tym zakresie w Małopolsce.

Wśród małych miast o niskim poziomie usług publicznych znajdują się Maków Podhalański, Jordanów oraz Mszana Dolna, potwierdzając potrzebę interwencji w tym obszarze. Dotyczy to także dwóch miast uzdrowiskowych – Piwnicznej-Zdroju i Szczawnicy oraz małych i bardzo małych miast w południowo-wschodniej i wschodniej części województwa: Grybowa, Bobowej, Ciężkowic, Czchowa, Ryglic, Żabna i Szczucina. Poprawa jakości podstawowych usług publicznych w małych peryferyjnie położonych miastach tej części woje-

wództwa jest niezbędnym warunkiem zatrzymania procesu drenażu młodych, przedsiębiorczych mieszkańców, a tym samym rozwoju gospodarczego tych obszarów. Działania te należy widzieć jako komplementarne do równoległego wzmocnienia rangi Tarnowa i Nowego Sącza jako ośrodków skupiających usługi wyższego rzędu.

Analizując przedstawione w raporcie informacje, należy podkreślić, że relatywna ocena poziomu usług pozycjonuje małopolskie miasta wzajemnie wobec siebie. Nie oznacza to więc, że – nawet tam, gdzie sytuacja jest najlepsza – nie należy myśleć o poprawie sytuacji. Dotyczy to w szczególności tych miast, które pełnią rolę ponadregionalną, czyli przede wszystkim Krakowa wraz z miastami położonymi na terenie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego. Obszar ten wykształca się jako ważny ośrodek metropolitalny w skali kraju oraz Europy Środkowo-Wschodniej. Wyposażenie w usługi publiczne wysokiego rzędu (np. centrum kongresowe, stadiony, hala sportowo-widowiskowa, filharmonia) tworzy w tym przypadku wizytówkę nie tylko Krakowa, ale i całej Małopolski. KOM może stać się bramą Małopolski do Europy i świata, i w takim kontekście należy widzieć konieczność dalszego inwestowania w usługi publiczne o charakterze metropolitalnym, podnoszące konkurencyjność i wzmocniające pozytywny wizerunek obszaru metropolitalnego i całego regionu oraz podnoszące poziom życia jego mieszkańców.

1.3.2 Transport publiczny

Jedną z ważnych determinant rozwoju Małopolski jako regionu i jej miast jako węzłów aktywności gospodarczej i miejsc świadczenia usług, jest nowoczesny, sprawny i wydajny system transportowy, na który składa się system dróg różnych kategorii i linii kolejowych, ale również, o czym nie zawsze się pamięta, system transportu publicznego². Pomimo masowego rozwoju motoryzacji transport publiczny ma wciąż ważną rolę do spełnienia. Marginalizacja transportu publicznego wywiera szczególnie niekorzystny wpływ na:

- wyrównywanie szans rozwojowych młodzieży; dostępność do szkół ponadgimnazjalnych powinna być jednym z najważniejszych elementów polityki regionalnej, tymczasem poziom rozwoju transportu publicznego w Małopolsce realnie ogranicza możliwości kształcenia młodzieży w niektórych obszarach;
- umożliwienie mobilności w poszukiwaniu pracy, zwłaszcza dla mieszkańców obszarów wiejskich i małych miast, osób gorzej sytuowanych i niepełnosprawnych;
- dostępności do usług dla mieszkańców.

² Przedmiotem rozważań jest system transportu spajający miasta oraz otaczające je obszary wiejskie, bez komunikacji miejskiej.

Warto również zwrócić uwagę, że niedorozwój transportu publicznego, a zwłaszcza brak odpowiedniej informacji w tym zakresie, ogranicza dostępność miejsc atrakcyjnych turystycznie dla potencjalnych turystów. Rozwój funkcji turystycznej miejscowości bez jej powiązania z systemem transportu publicznego jest na większą skalę niemożliwy, co w regionie takim jak Małopolska powinno być przedmiotem szczególnej uwagi.

Nie można pomijać faktu, że marginalizacja transportu publicznego prowadzi do zakłócenia równowagi w systemie transportowym na rzecz jednostronnej dominacji motoryzacji indywidualnej. Sytuacja taka jest zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia zasad zrównoważonego rozwoju. Co więcej, jednostronny wzrost motoryzacji indywidualnej stanie się nie tylko czynnikiem obniżającym poziom życia mieszkańców Krakowa i jego obszaru metropolitalnego (hałas, zanieczyszczenia, uciążliwe korki) oraz innych miast regionu, ale także poważną barierą rozwoju gospodarczego miast. Inwestycje w rozbudowę i modernizację systemu drogowego w regionie są niezbędne, ale nie przyniosą oczekiwanych efektów, jeśli nie będzie im towarzyszyła ciągła troska o transport publiczny.

Przeprowadzona na użytek niniejszego raportu kompleksowa analiza systemu transportu publicznego w województwie małopolskim pozwoliła na wiele obserwacji i wniosków istotnych z punktu widzenia polityki władz lokalnych i regionalnych. Rekomendacje w tym zakresie usystematyzowano w trzech grupach:

- dostęp do informacji pasażerskiej,
- systemy przesiadkowe,
- rekonstrukcja układu kolejowego oraz organizacja systemu kolei metropolitalnej.

Problem dostępności komunikacyjnej miast rozpatruje się zazwyczaj jako wypadkową fizycznej dostępności środka transportu oraz czasu trwania i jakości podróży. Tymczasem w warunkach obecnej deregulacji najpoważniejszym problemem okazuje się dostęp do informacji. Jak pokazano w rozdziale IV.1 informacje o połączeniach i rozkładach jazdy są wielu obszarach Małopolski trudno dostępne lub wręcz niedostępne.

Wydaje się, że koordynatorem przygotowania i publikowania rozkładów jazdy komunikacji publicznej w Internecie mogłyby stać się Urząd Marszałkowski. Źródłami mogłyby być zbierane w urzędach gminnych, starostwach i Urzędzie Marszałkowskim informacje o wydanych zezwoleniach, po ich aktualizacji i opracowaniu. Przygotowanie takiego informatora mogłoby się odbyć etapami: najpierw połączenia międzypowiatowe (Urząd Marszałkowski), potem międzygminne (starostwa) i na koniec pozostałe. Problem dostępności informacji można rozwiązać również systemowo – urząd udzielający zezwolenia i zatwierdzający rozkład jazdy miałby obowiązek publikowania go w Biuletynie Informacji Publicznej.

Drugim, znacznie kosztowniejszym zadaniem jest tworzenie systemów przesiadkowych, co wymaga wykreowania węzłów intermodalnych. Węzłów takich powinno być w Małopolsce co najmniej kilkanaście. Uruchomienie węzła obejmuje działania techniczne i organizacyjne. Te pierwsze to przede wszystkim przygotowanie łatwego i bezpiecznego sposobu przesiadania się: lokalizacja dworca autobusowego wraz z kolejowym, bezpieczne przejścia itd. Wiele takich rozwiązań już funkcjonuje, ale wymagają one modernizacji i dopracowania. Całkowicie pomijane są natomiast kwestie organizacyjne:

- informacja o połączeniach – pasażer musi mieć możliwość pozyskania informacji o całej planowanej podróży;
- wspólny bilet – wypracowanie tego rozwiązania zajmie niewątpliwie wiele miesięcy, ale podjęcie takiego zadania wydaje się niezwykle istotne.

Powiązania międzyregionalne Małopolski, a także plany ogólnokrajowe, stawiają na rozwój tras kolejowych Katowice – Kraków – Rzeszów i Warszawa – Kraków – Zakopane/Muszyna. Oprócz nich należy zwrócić uwagę na trasę Kraków – Kalwaria Zebrzydowska – Wadowice – Bielsko-Biała/Sucha Beskidzka – Żywiec. Za rozwojem tych linii przemawia fakt, że korytarz transportowy przez Wadowice jest obecnie jednym z najbardziej obciążonych ruchem pasażerskim w Małopolsce, a jako jedyny nie posiada alternatywy kolejowej.

Działaniem, które w dłuższej perspektywie będzie najbardziej skutecznym rozwiązaniem problemów komunikacji publicznej wychodzącym naprzeciw wyzwaniom postępującej metropolizacji i suburbanizacji jest budowanie (przede wszystkim w oparciu o istniejącą sieć kolejową) systemu kolei metropolitalnej. Powinna ona łączyć wszystkie miasta KOM, a nawet wychodzić poza jego dzisiejszy zasięg, obejmując np. Brzesko, Oświęcim i Kęty. Towarzyszyć temu musi budowa dużych parkingów przy istniejących i nowych przystankach kolejowych, system zintegrowanego biletu z komunikacją miejską w Krakowie, a być może również w innych miastach.

2 Polityka miejska w Małopolsce wobec aktualnych wyzwań

Andrzej Zborowski, Robert Guzik

Istotnymi wyzwaniami, przed jakimi stoi polityka miejska, są procesy metropolizacji, suburbanizacji i rewitalizacji miast oraz dążenie do rozwoju zrównoważonego systemu osadniczego regionu.

2.1 Metropolizacja – rozwój Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego

Przeprowadzona analiza wskazuje na wzmacniające się w czasie i rozszerzające w przestrzeni oddziaływanie Krakowa na otoczenie. Znajduje ono swój wyraz w rozrastającej się tak ludnościowo, jak i społecznie oraz gospodarczo strefie zewnętrznej obszaru metropolitalnego. Przeprowadzona delimitacja wykazała rozszerzenie się w stosunku do roku 1999 (Trafas, Praweńska-Skrzypek, Zborowski, 1999) przestrzennego zasięgu Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego do 52 gmin otaczających miasto centralne. Według stanu na koniec grudnia 2009 roku cały obszar metropolitalny zamieszkiwało około 1,5 mln osób na powierzchni 4,3 tys. km², w tym około 715 tysięcy mieszkańców w strefie zewnętrznej. Potencjał ludnościowy KOM stawia go na niekwestionowanym trzecim miejscu w Polsce, za obszarami metropolitalnymi górnośląskim i warszawskim. Należy jednocześnie zauważyć, że postępuje wzrost powiązań z zachodnią zurbanizowaną strefą województwa małopolskiego. W perspektywie najbliższych dziesięciu lat doprowadzi to do wytworzenia się obszaru metropolitalnego o znacznym potencjale społeczno-gospodarczym, liczącego około 2 mln mieszkańców.

Wpływ Krakowa na rozwój zewnętrznej strefy metropolitalnej jest już obecnie zaawansowany, co przejawia się w zwiększaniu dochodów mieszkańców położonych tu miast i obszarów wiejskich. Wpływ ten jest również widoczny w postaci rozwoju podstawowej bazy usług w ośrodkach ponadlokalnych oraz wzrostu gospodarczego obserwowanego w wielu z nich w oparciu o napływ inwestycji zewnętrznych oraz czynniki endogeniczne (przedsiębiorczość lokalną). Prawidłowy rozwój całego obszaru metropolitalnego wymaga prowadzenia aktywnej polityki rozwoju obejmującej cały KOM. Jej elementem powinno być dążenie do zaktywizowania rozwoju społeczno-gospodarczego miast pełniących rolę ośrodków ponadlokalnych, zarówno I jak i II stopnia, a także opracowania koncepcji rozwoju strefy zewnętrznej

jako bezpośredniego zaplecza miasta centralnego, wpływającego na przewagę konkurencyjną Krakowa w relacji do innych obszarów metropolitalnych, tak krajowych, jak i europejskich. Jednym z podstawowych zadań w tworzeniu podstaw aktywnej polityki rozwoju KOM jest wykreowanie racjonalnej i zgodnej z potrzebami półtoramilionowej metropolii polityki transportowej, która nie może się opierać wyłącznie na sieci powiązań autobusowych i busowych, bez sprawnego systemu komunikacji szynowej.

Potencjał gospodarczy i demograficzny oraz skala wyzwań stojących przed Krakowskim Obszarem Metropolitalnym wymaga powstania struktury instytucjonalnej umożliwiającej koordynację działań samorządów lokalnych oraz zintegrowane zarządzanie w wybranych sferach funkcjonowania KOM. Brak odpowiednich rozwiązań w skali całego kraju nie wyklucza podjęcia działań w tym kierunku przez samorzady terytorialne szczebla lokalnego i regionalnego.

Sferą, w której działanie na szczeblu ponadlokalnym w ramach KOM jest szczególnie pilne, jest polityka i planowanie przestrzenne. Podstawę tych działań stanowić powinno opracowanie spójnego planu zagospodarowania przestrzennego KOM.

Nie mniej istotnym zadaniem jest wspomniane już wcześniej stworzenie spójnej sieci transportowej, w tym rozwój kolei aglomeracyjnej, która powinna tworzyć zintegrowany system z transportem autobusowym poprzez powstanie intermodalnych węzłów przesiadkowych (rozdział V.1.3). Zrealizowanie tego zadania wymaga podjęcia nie tylko działań inwestycyjnych, ale w pierwszej kolejności organizacyjnych.

Odrębnym wyzwaniem, rozważanym szerzej w następnym rozdziale, są procesy intensywnej suburbanizacji w obrębie KOM. Wydaje się, że jednym z elementów nowej organizacji przestrzeni w strefie podmiejskiej Krakowa, hamującej rozpraszanie zabudowy i nadmierne potoki ruchu, byłoby utworzenie sieci miasteczek pełniących funkcje lokalnych ośrodków usługowych, które umożliwiłyby zaspokajanie wielu podstawowych potrzeb mieszkańców strefy podmiejskiej bez konieczności przemieszczania się do miasta centralnego. Tego rodzaju miasta krawędziowe (*edge cities*) powstać mogłyby na bazie istniejącej sieci dużych wsi gminnych, takich jak np. Zabierzów, Liszki oraz Kocmyrzów lub Luborzyca.

2.2 Urbanizacja – suburbanizacja – rewitalizacja

Procesy urbanizacji, rozumianej w sensie morfologicznym oraz społecznym i ekonomicznym jako rozszerzanie obszarów o funkcjach miejskich i miejskim stylu życia, są ściśle związane z coraz intensywniejszymi procesami suburbanizacji. Procesy te mogą wywoływać konflikty przestrzenne oraz wiązać się dysfunkcjami, interpretowanymi niekiedy jako kryzys

miast, o którym jednakże w przypadku Małopolski nie może być mowy. W niektórych miastach znajdujemy natomiast tereny o dużym nagromadzeniu dysfunkcji przestrzenno-funkcjonalnych oraz społecznych, gdzie mamy do czynienia ze zjawiskami kryzysowymi. Rozwiązywaniu problemu degradacji takich terenów, która wpływa negatywnie na funkcjonowanie i rozwój całych miast, służyć mają działania określane jako rewitalizacja miast. Rewitalizacja jest skoordynowanym procesem celowej interwencji w obszarach zurbanizowanych, angażującym władze publiczne i podmioty prywatne, mającym na celu poprawę jakości życia, równowagę rozwoju i wzrost konkurencyjności miast. Stanowi ona element polityki miejskiej realizowanej na każdym szczeblu od krajowego przez regionalny po lokalny.

Procesy rozwoju miast, rewitalizacji obszarów kryzysowych i suburbanizacji są ze sobą ściśle powiązane. Z jednej strony suburbanizacja wzmacnia urbanizację społeczną i ekonomiczną terenów wokół miast, zwiększając potencjał demograficzny i gospodarczy całych funkcjonalnych regionów miejskich, a poprzez intensyfikację powiązań przyczynia się też do zwiększenia spójności terytorialnej w skali lokalnej. Z drugiej strony, procesy suburbanizacji prowadzić mogą do osłabiania miast poprzez utratę zamożnych, wykształconych mieszkańców i obniżanie bazy podatkowej. Wspólną cechą degradacji dzielnic mieszkaniowych jest ich związek z procesami przenoszenia się mieszkańców o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym do nowych osiedli wznoszonych w obrębie miasta lub gmin podmiejskich.

Prowadzenie skutecznej rewitalizacji przy szybkim tempie suburbanizacji jest trudne. Ta druga drenuje potencjalny popyt na rewitalizowane tereny mieszkaniowe i przemysłowe. Związane to jest z dostępnością terenów wokół miast oraz niższym kosztem ich zagospodarowania. Niższy koszt występuje jednak tylko po stronie pojedynczego inwestora – z perspektywy całej społeczności, po uwzględnieniu kosztów środowiskowych, infrastrukturalnych i braku zmian w obszarze problemowym miasta, bilans jest jednoznacznie negatywny. Konflikt między procesami suburbanizacji i rewitalizacji ma różne natężenie w zależności od typu i struktury przestrzennej miasta. W miastach o bardzo dużej dynamice rozwoju gospodarczego i atrakcyjności rezydencjalnej, takich jak Kraków, suburbanizacja nie musi hamować zagospodarowania zdegradowanych terenów przemysłowych i dzielnic mieszkaniowych. W miastach podlegających silnej depopulacji, gdzie spada popyt na mieszkania (także w wyniku procesów starzenia demograficznego), oraz w ośrodkach przemysłowych, gdzie wiele terenów jest dzisiaj nieużytkowanych, suburbanizacja stanowi istotną barierę rewitalizacji miejskich terenów zdegradowanych.

Z drugiej strony udana rewitalizacja skutecznie przyczynia się do hamowania procesów suburbanizacji. Odwrócenie zachodzących w przestrzeni miejskiej procesów degradacji

technicznej, społecznej i gospodarczej, a jednocześnie tworzenie atrakcyjnych przestrzeni o funkcja rezydencjalnych, usługowych i produkcyjnych, jest z pewnością jednym z remediów na odpływ ludności z miast.

Z perspektywy polityki miejskiej ważnym zadaniem w odniesieniu do procesów urbanizacji i suburbanizacji jest dążenie do zachowania zerowego salda przyrostu i ubytku powierzchni terenów zainwestowanych poprzez tworzenie zachęt do wykorzystanie terenów zdegradowanych (*brownfield*) i ograniczanie możliwości zabudowy terenów zielonych (*greenfield*). Szersze rozważania na temat procesów rewitalizacji w miastach Małopolski zawarto w rozdziale III.4, w tym miejscu warto zwrócić uwagę na cechy zachodzących w ich otoczeniu procesów suburbanizacji oraz możliwych działań władz samorządowych w tym zakresie.

Tempo procesów suburbanizacji w województwie małopolskim uległo po 1995 wyraźnemu zwiększeniu. Suburbanizacja pojawiła się najpierw na większą skalę wokół Krakowa, z początkiem XXI wieku zaczęła czynić pierwsze kroki w zurbanizowanej, zachodniej części województwa oraz w gminach podmiejskich Tarnowa i Nowego Sącza. W pierwszej dekadzie XXI wieku obserwujemy wzrost natężenia suburbanizacji, szczególnie w strefie podmiejskiej Krakowa, gdzie wykroczyła ona zdecydowanie poza pierścień gmin bezpośrednio graniczących z miastem. Badania wykazały występowanie wyraźnych różnic w strukturze wieku i wykształcenia ludności napływającej do strefy podmiejskiej.

Prognozować można dalszą intensyfikację tych procesów w gminach objętych suburbanizacją w fazie inicjalnej. Dołączyć do nich mogą gminy zlokalizowane w sąsiedztwie ośrodków, gdzie słabiej dotychczas zaznaczały się procesy suburbanizacji, np. Bochni, Wadowic, Kęt, Nowego Targu i Gorlic. Gminy te generować będą procesy suburbanizacji ze względu na kurczące się zasoby gruntów przeznaczanych pod cele rezydencjonalne w wymienionych miastach oraz wzrost poziomu życia i aspiracji młodego pokolenia wyżu lat 1980. Wzrost tych procesów obejmie także gminy położone przy głównych ciągach komunikacji drogowej, tj. w kierunku Pcimia, Lubnia oraz Kłaja i Bochni, a także Słomnik i Proszowic.

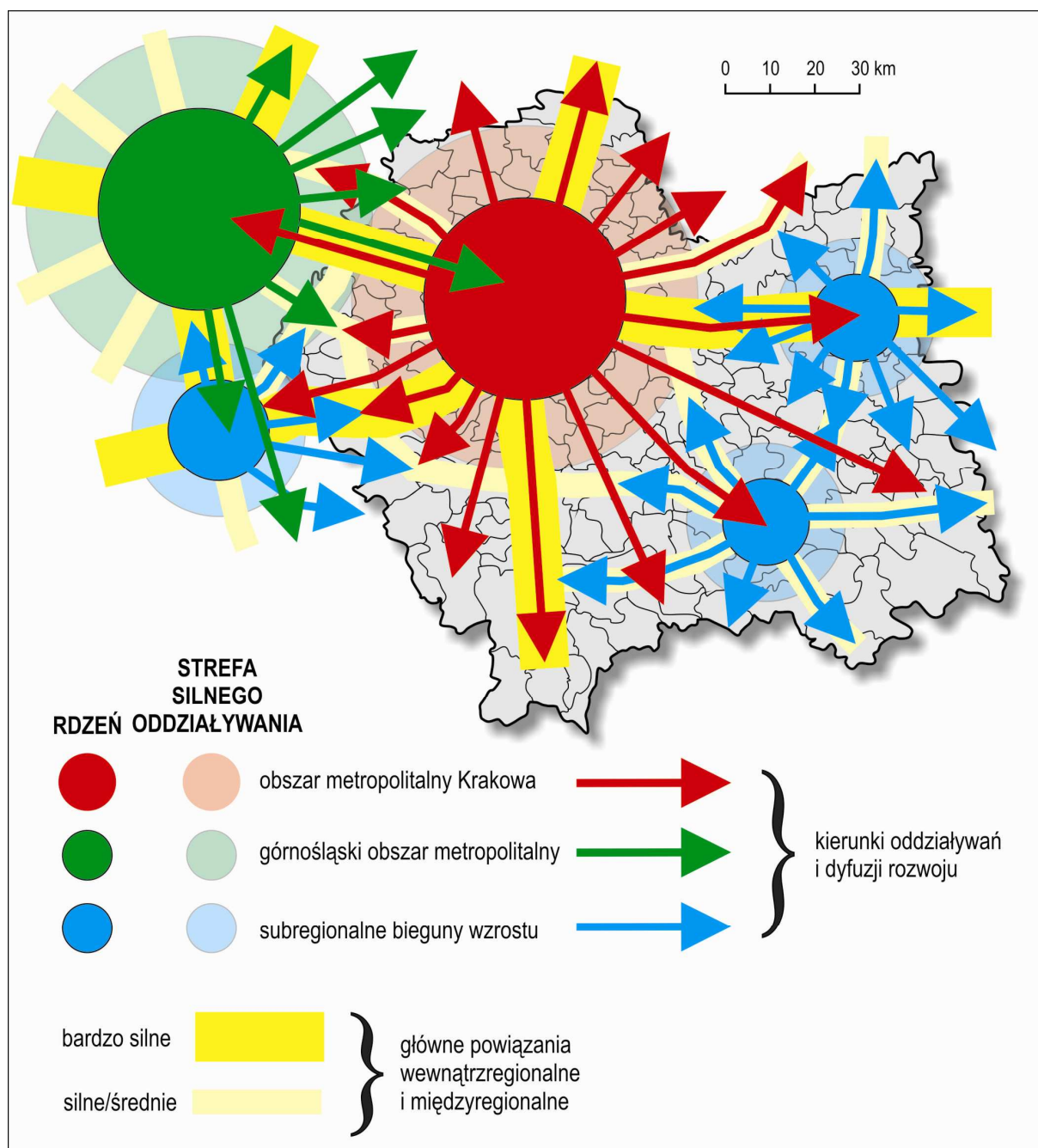
W konsekwencji procesy suburbanizacyjne i metropolizacyjne doprowadzą do wzrostu pola codziennych dojazdów do pracy, szkół, handlu, kultury i rozrywki do Krakowa, które zwiększy jeszcze bardziej swój zasięg przestrzenny obejmując miejscowości w wieloboku wyznaczonym przez takie miasta jak: postępując od północy – Olkusz, Miechów, Kazimierza Wielka, Brzesko, Rabka, Andrychów, Oświęcim, Chrzanów. Tereny te będą jednocześnie pod silnym oddziaływaniem zjawiska określanego mianem rozlewania się miasta (*urban sprawl*), oznaczającego niekontrolowane rozlewanie się osadnictwa o charakterze miejskim, zawłaszczającego często cenne krajobrazowo i przyrodniczo, wolne jeszcze od zabudowy tereny.

Zjawiska te występowały będą również w strefach podmiejskich innych miast objętych procesami suburbanizacji. Brak aktualnych i zatwierdzonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin będzie sprzyjał pogłębiającemu się chaosowi urbanistycznemu i degradacji środowiska przyrodniczego, może doprowadzić też do zapaści komunikacyjnej miast w regionie miejskim Krakowa oraz samego miasta centralnego.

Przeciwdziałanie negatywnym efektom procesów suburbanizacji wymaga działań na wielu polach. Jednym z instrumentów w tej dziedzinie mógłby być wymóg posiadania pełnego pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego gmin podmiejskich. Instrument ten byłby skuteczny, o ile plany te zostałyby skoordynowane ilościowo i jakościowo w skali metropolitalnej w zakresie ustalania terenów zabudowy mieszkaniowej. Dla gmin otaczających miasto rdzeniowe suburbanizacja oznacza postęp cywilizacyjny (większe wpływy z podatków zamożniejszej części społeczeństwa) i nie można liczyć na łatwe negocjacje. Stąd postulat wzmocnienia zarządzania obszarem środkami prawnymi. Tak więc faktyczne, istotne efekty przynieść mogłaby rewizja już istniejących planów w gminach podmiejskich pod kątem przeznaczenia gruntów na tereny budowlane, co wiązać musiałoby się zapewne z uzyskaniem przez samorząd regionalny lub nowe instytucje metropolitalne uprawnień nadzorczych w zakresie planowania przestrzennego należącego do zadań samorządu lokalnego. Zmniejszeniu presji suburbanizacyjnej służyłoby przyspieszenie procesów rewitalizacji śródmieść i wielkich osiedli miejskich jako działań hamujących odpływ ludności z miast. Daleko idące konsekwencje dla wsparcia procesów rewitalizacji kosztem suburbanizacji miałyby ograniczenie łatwości inwestowania w niezabudowanych terenach w granicach miast i w gminach podmiejskich, jako sposób zwiększenia zainteresowania i opłacalności inwestowania w zdegradowanych obszarach zurbanizowanych. Wymagałoby to nowych regulacji na poziomie krajowym.

2.3. Zrównoważony system osadniczy

Jednym z głównych celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, odnoszącym się także do działań na poziomie regionalnym i lokalnym, akcentowanym w rządowym Projekcie koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (do roku 2030) jest poprawa spójności wewnętrznej poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla dyfuzji rozwoju oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego (MRR 2010). Dla miast oznacza ona kształtowanie zrównoważonego systemu osadniczego polegającego na spójnej sieci miast, dobrze powiązanych ze sobą i z własnym zapleczem. Kluczowe dla osiągnięcia takiego stanu rzeczy jest zapewnienie dobrej dostępności przestrzennej w obrębie systemu, a także w stosunku do głównych węzłów osadniczych sąsiednich regionów.



Rys.V.1. Aktualne i potencjalne bieguny wzrostu oddziałujące na rozwój Małopolski

Źródło: opracowanie własne.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój Małopolski w perspektywie najbliższych 20 lat opierał się będzie w znacznej mierze na dyfuzji procesów rozwojowych z dwóch silnych biegunów wzrostu, jakie tworzą obszary metropolitalne Krakowa i konurbacji górnśląskiej, uzupełnionych o subregionalne bieguny wzrostu Tarnowa, Nowego Sącza i Bielska-Białej (Rys.V.1).

Główną szansą rozwojową dla obszarów peryferyjnych Małopolski, zwłaszcza jego części południowej i wschodniej, jest postępująca integracja funkcjonalna z Krakowskim Ob-

szarem Metropolitalnym. Radykalna poprawa dostępności czasowej sprzyjała będzie przyjmowaniu impulsów rozwojowych rozchodzących się z i za pośrednictwem metropolii Krakowa oraz umożliwi korzystanie z usytuowanych w nim specjalistycznych usług wysokiego rzędu (np. w zakresie kultury) mieszkańcom odległych miejscowości bez zmiany miejsca zamieszkania.

Równoległym procesem niezbędnym dla równoważenia sieci osadniczej i osiągnięcia spójności terytorialnej regionu jest rozwój Tarnowa i Nowego Sącza jako subregionalnych ośrodków usługowych oraz ich stopniowe przekształcanie w silne dynamiczne ośrodki gospodarcze (bieguny wzrostu) zdolne do pobudzania rozwoju sześciu powiatów na wschodzie i południowym-wschodzie województwa: dąbrowskiego, tarnowskiego, brzeskiego, gorlickiego, nowosądeckiego i częściowo limanowskiego. Elementarnym warunkiem zdynamizowania rozwoju Nowego Sącza jest włączenie tego miasta w krajowy system transportowy, zapewniające szybkie połączenia z ośrodkiem metropolitalnym Krakowa.

Nowy Sącz i Tarnów tworzą wraz z Krakowem główne węzły policentrycznego układu sieci osadniczej województwa małopolskiego, którego zachodnia część znajduje się w zasięgu oddziaływania górnośląskiego obszaru metropolitalnego oraz silnego ośrodka subregionalnego Bielska-Białej. Dyfuzja procesów rozwojowych z tych pięciu centrów stanowi najważniejszy mechanizm rozwoju społeczno-gospodarczego Małopolski.

W zachodniej części Małopolski próby kreowania jednego z miast jako ośrodka subregionalnego są niecelowe i skazane na niepowodzenie. Obszar ten, będący strefą przenikania się wpływów dwóch obszarów metropolitalnych, odznacza się niską spójnością wewnętrzną (niewielka komplementarność funkcji i słabe powiązania między miastami powiatowymi). Dominują w tym obszarze ciężenia na zewnątrz, zarówno w kierunku konurbacji górnośląskiej, jak i w kierunku Krakowa. Rozwój tego obszaru oraz zapewnienie odpowiedniego standardu usług publicznych wyższego rzędu należy realizować poprzez dalszą integrację tego obszaru i coraz lepsze połączenia z Krakowem jako ośrodkiem regionalnym.

W północnej części regionu, która należy do obszarów o najsilniejszej funkcji rolniczej w województwie i stanowiła do niedawna jeden z peryferyjnych subregionów Małopolski, szybko postępuje integracja z Krakowem. Większość tego obszaru stanowi już obecnie część Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, co oznacza, że Miechów i Proszowice pełnić mogą rolę wewnątrzmetropolitalnych ośrodków ponadlokalnych o funkcjach właściwych tego typu miastom.

Potencjał ludnościowy i gospodarczy południowej części województwa jest zbyt mały, aby Nowy Targ mógł się rozwinąć jako ośrodek subregionalny rangi Tarnowa czy Nowego

Sąca. Biorąc jednak pod uwagę oddalenie tego obszaru od Krakowa i wymienionych ośrodków subregionalnych oraz duży ruch turystyczny należy wzmocnić zakres i standard usług dostępnych w Nowym Targu i częściowo Zakopanem, jako silnych ośrodków ponadlokalnych. Przyczyni się to do większego zrównoważenia układu osadniczego i automatycznie podniesie jego spójność i dostępność przestrzenną.

Ogólnie rzecz biorąc, rozwój społeczno-gospodarczy ośrodków ponadlokalnych (powiatowych), a także ich zaplecza wiejskiego, będzie w dużej mierze uzależniony od stopnia integracji funkcjonalnej z wymienionymi wcześniej metropoliami i ośrodkami subregionalnymi, w tym przede wszystkim z Krakowem. Miasta poziomu ponadlokalnego nie tworzą spójnej i jednorodnej sieci, potencjał społeczny i gospodarczy tych ośrodków jest zróżnicowany. Równoważenie sieci na tym poziomie jest możliwe przede wszystkim poprzez polepszenie dostępności przestrzennej i zwiększanie stopnia zintegrowania miast z ich zapleczem.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że sieć miejska na poziomie lokalnym wymaga w województwie małopolskim pewnych uzupełnień, zwłaszcza w obszarach wiejskich o dużej gęstości zaludnienia, która przekłada się na wielkość zaplecza ciężącego do ośrodka lokalnego. Jej dogęszczenie jest szczególnie wskazane w południowej części województwa, a ponadto w strefie podmiejskiej Krakowa i w jego obszarze metropolitalnym.

Podstawowym warunkiem kształtowania zrównoważonej sieci osadniczej całego regionu, której głównymi węzłami są miasta skupiające pozarolnicze funkcje gospodarcze i usługi różnego rzędu, jest odpowiednio rozwinięta sieć drogowa oraz funkcjonujący w oparciu o nią oraz o sieć kolejową sprawny system komunikacji publicznej. Komunikacja publiczna i zapewniana przez nią dostępność jest niezwykle istotna z perspektywy wzrostu poziomu życia, rozwoju gospodarczego i wyrównywania szans, dla których istotna jest zwłaszcza dostępność do usług publicznych, w szczególności edukacyjnych i z zakresu ochrony zdrowia. Rozwój komunikacji publicznej jest zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju.

3 Cele regionalnej polityki miejskiej i dywersyfikacja jej instrumentów w sferach planowania, organizowania, bieżącego zarządzania i kontroli

Aleksander Noworól, Bolesław Domański

Przeprowadzone, wszechstronne badania kondycji małopolskich miast pozwalają zarysować podstawowe elementy polityki regionalnej (i lokalnej), która winna być przedmiotem refleksji władz publicznych w Małopolsce. W szczególności, poniższy opis odniesie się do polityki wojewódzkiej, sygnalizując szczególnie istotne interwencje lokalne, które wymagać będą koordynacji i komplementarnych interwencji na poziomie i gminy, i regionu.

Cele polityki miejskiej Województwa Małopolskiego określić warto w kontekście trzech komponentów niniejszego Projektu, definiując cele integrujące aspekty gospodarcze, społeczne i przestrzenne. Proponowane cele polityki miejskiej województwa wiążą zatem poprawę kondycji miast z wyższym poziomem gospodarczym, poprawą poziomu życia i usług publicznych, a także wzmocnieniem relacji między ośrodkami.

Warto przypomnieć, że w projekcie Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020, sformułowano dwa cele strategiczne, związane z polityką miejską:

- dla Obszaru 5. „Krakowski obszar metropolitalny i inne obszary funkcjonalne” – cel strategiczny w brzmieniu „Silna pozycja konkurencyjna Krakowa i Krakowsko-Śląskiego Obszaru Współpracy w przestrzeni europejskiej oraz wzrost potencjału ekonomicznego subregionów w wymiarze regionalnym i krajowym”,
- dla Obszaru 6. „Rozwój miast i zespołów miejskich” – cel strategiczny w brzmieniu: „Rozwinięte funkcje małych i średnich miast jako lokalnych ośrodków gospodarczych i rynków pracy oraz centrów usług publicznych”. (Zarząd Województwa Małopolskiego, czerwiec 2010)

Cele te są właściwie skonstruowane i poniższe propozycje traktować należy, jako ich uszczegółowienie, wynikające z przeprowadzonych badań.

3.1 Cele strategiczne polityki miejskiej

Badania objęte niniejszym Projektem pozwoliły na sformułowanie strategicznych celów i instrumentów regionalnej polityki miejskiej. Cele te oraz niezbędne dla ich implementacji narzędzia, traktować należy, jako rekomendacje Projektu.

Proponuje się trzy cele strategiczne:

Cel 1: Spójność sieci miejskiej jako element spójności terytorialnej Małopolski

Cel 2: Wysoki standard i dostępność usług publicznych w miastach

Cel 3: Małopolska – regionem miast o zwartej strukturze urbanistycznej

Cel 1 – Spójność sieci miejskiej jako element spójności terytorialnej Małopolski

Realizacji celu strategicznego „**Spójność sieci miejskiej jako element spójności terytorialnej Małopolski**” służyć powinna aktywność regionu w trzech obszarach szczególnych:

- integracji funkcjonalnej w skali wewnątrzregionalnej,
- wzmocnieniu kapitału ludzkiego w peryferyjnych miastach i obszarach wiejskich,
- poprawy jakości i dostępności usług publicznych (co wiąże się bezpośrednio z Celem 2).

Integracja wewnątrzregionalna odbywać powinna się przede wszystkim poprzez rozwój Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego i jego integrację z obszarami peryferyjnymi. Opisane poniżej instrumenty polityki obejmują niezbędne inwestycje w sieć transportu szynowego i drogowego, poprawiające dostępność czasową obszarów peryferyjnych do obszaru metropolitalnego. Słaba dostępność stanowi podstawową barierę rozwoju obszarów pozametropolitalnych, a także czynnik obniżający poziom życia (poprzez ograniczenie dostępności do usług wyższego rzędu). Niezbędne jest ponadto wzmocnienie komunikacji publicznej w wybranych obszarach wskazanych szczegółowo w Raporcie.

Drugim koniecznym elementem wzmocnienia integracji wewnątrzregionalnej, a tym samym spójności terytorialnej Małopolski, jest wsparcie rozwoju Tarnowa i Nowego Sącza jako subregionalnych biegunów wzrostu. Wymaga to również przełamania barier infrastrukturalnych w zakresie transportu oraz rozwoju komunikacji publicznej.

Wzmocnieniu kapitału ludzkiego w peryferyjnych miastach i obszarach wiejskich stanowi, w dobie budowania gospodarki opartej na wiedzy, warunek konieczny wzmocnienia spójności terytorium województwa. Badania objęte Projektem potwierdziły znaczącą korelację pomiędzy zasobami kapitału ludzkiego a wielkością i rangą miasta. Im wyższa ranga, tym większe możliwości kształcenia na różnych szczeblach edukacji oraz wyższy poziom naucza-

nia. Warto nadmienić, że istotną rolę odgrywa przy tym kapitał społeczny, który – wraz z kapitałem ludzkim oraz innymi formami niematerialnych zasobów ludzi, przedsiębiorstw i całych społeczności – tworzy tzw. kapitał intelektualny, uznawany za główny motor rozwoju nowoczesnych gospodarek. Istnieje zatem konieczność wzmocnienia małych ośrodków w celu podniesienia wykształcenia, kompetencji i szerzej – kapitału ludzkiego. Należy przy tym zwrócić uwagę na dwa aspekty. Z jednej strony, istotną kwestią jest poprawa stanu szkolnictwa na terenach peryferyjnych, ze świadomością ograniczeń finansowych w sferze powstawania nowych szkół. Z drugiej – za kluczowy czynnik, a aktualnie – barierę rozwoju, uznać należy stan transportu publicznego, którego funkcjonowanie stanowi warunek dostępności istniejących szkół różnego stopnia. Wsparcie kapitału ludzkiego musi więc oprzeć się o poprawę dostępu do szkół, co wiąże się z zapewnieniem możliwości komunikacyjnych w zakresie transportu publicznego, także na terenach, gdzie nie jest to efektywne w sensie finansowym i oznacza dotowanie z budżetu publicznego dojazdów do szkół.

Trzecim czynnikiem spójności terytorialnej, a zarazem – wymagającym interwencji – obszarem działania władz publicznych jest **poprawa jakości i dostępności usług publicznych**. Zagadnieniu temu poświęcony jest osobny cel strategiczny. Wymaga jednak podkreślenia faktu, że poprawa jakości i dostępności usług publicznych stanowi istotne narzędzie spójności. Miasta Małopolski, jako zdrowe, bezpieczne i zasobne środowisko życia, wyposażone w usługi publiczne na wysokim i rosnącym poziomie, zaspokajając powinny potrzeby mieszkańców swoich i otaczających obszarów wiejskich.

Cel 2 – Wysoki standard i dostępność usług publicznych w miastach

Realizacji celu strategicznego „**Wysoki standard i dostępność usług publicznych w miastach**” służyć powinna aktywność regionu w dwóch obszarach szczegółowych, polegających na:

- selektywnym wsparciu rozwoju usług publicznych w ośrodkach ponadlokalnych i niektórych ośrodkach lokalnych,
- poprawie dostępności komunikacyjnej.

Małopolskie miasta realizują usługi publiczne na różnym poziomie. Wskazano przy tym grupy miast różniące się poziomem życia i usług, sugerując dywersyfikację polityki regionalnej wobec poszczególnych ośrodków. Zróźnicowanie owo powinno polegać na **selek-**

tywnym wsparciu rozwoju usług publicznych w ośrodkach ponadlokalnych i niektórych ośrodkach lokalnych. Szczegółowo przeanalizowano to i opisano w rozdziale III.3. Zarówno badania statystyczne, analiza ankiet, w których samorzady oceniały warunki życia i poziom usług, jak i badania prowadzone w postaci wywiadów zogniskowanych, potwierdzają, że – ogólnie w Małopolsce – poziom życia podnosi się i rośnie jakość usług publicznych. Wyniki analiz prowadzonych w rozdziale III nałożyć jednak trzeba na konkluzje innych komponentów Projektu. To zestawienie wskazuje na konieczność wskazania miast, które wymagają wsparcia w celu podniesienia poziomu usług publicznych i poziomu życia, przy uwzględnieniu rangi miast, ich sytuacji gospodarczej oraz położenia geograficznego i roli w strukturze funkcjonalnej regionu.

Po pierwsze, z uwagi na rolę motoru rozwojowego województwa, wsparcia usług publicznych najwyższego szczebla wymaga **Kraków**. Chodzi przy tym o usługi budujące pozycję konkurencyjną miasta w skali kraju i Europy Środkowo-Wschodniej. Interwencji wymagają usługi wzmacniające ponadregionalną rolę Krakowa (nauka, kultura, szkolnictwo wyższe, administracja oraz – pośrednio – funkcje gospodarcze, związane z gospodarką opartą na wiedzy, turystyką i przemysłami kultury). Odpowiednią rolę należy tedy przypisać Krakowowi, jako miastu rdzeniowemu Krakowskiego Obszarowi Metropolitalnemu, gdzie koncentrują się najbardziej produktywna i konkurencyjna działalność gospodarcza i gdzie realizowane są kluczowe dla regionu funkcje gospodarcze, administracyjne, polityczne i kulturowe.

Po drugie, na wsparcie zasługują dwa ośrodki subregionalne Małopolski: **Tarnów i Nowy Sącz**, które – ze względu na warunki życia i poziom usług publicznych – znalazły się w grupach wymagających wsparcia warunkowego (GRUPY III). Rola, jaką te miasta pełnią w Małopolsce wymaga podniesienia wyposażenia tych miast w lepsze usługi publiczne, dla umożliwienia im należytej obsługi – ciężących ku nim – obszarów funkcjonalnych. Wzmocnienie funkcji subregionalnych Tarnowa i Nowego Sącza wymaga tworzenia warunków dla dyfuzji procesów rozwojowych z tych ośrodków, co będzie możliwe dzięki poprawie dostępności transportowej, a także kreowaniu warunków dla lokalizacji inwestycji.

Po trzecie, na szczególną uwagę zasługuje **Nowy Targ**, jako centralne miasto nie do końca wykształconego, lecz dającego się zidentyfikować, subregionu podhalańskiego. Nowy Targ znajduje się w grupach miast o relatywnie słabych warunkach życia i niskim poziomie usług – miast wymagających selektywnego wsparcia (GRUPY II). Nie stwarza to odpowiednich możliwości na stworzenie lepszej oferty usług publicznych dla otaczających terenów. Należy przy tym podkreślić, że miasta te mają, ze względu na swoją atrakcyjność – najwięk-

sze szanse na rozwój funkcji rezydencjonalnych. Stąd potrzeba wzmocnienia potencjału Nowego Targu, zwłaszcza w sferze usług publicznych.

Po czwarte, zróżnicowanej interwencji wymagają dwa miasta powiatowe:

- **Dąbrowa Tarnowska** – słabość takiego ośrodka powiatowego stanowi barierę rozwoju gospodarczego i wzrostu poziomu życia w całym otaczającym obszarze wiejskim,
- **Sucha Beskidzka** – niezadowolający poziom życia, zwłaszcza pod względem poziomu usług publicznych – ośrodek powiatowy wpływający na sytuację miast w okolicy (Maków Podhalański, Jordanów).

Wreszcie, wsparcia w sferze usług publicznych wymagają małe peryferyjne miasta południowej i wschodniej części województwa. Zaliczyć do nich należy takie ośrodki, jak: **Szczawnica, Piwniczna-Zdrój, Żabno, Ryglice, Szczucin, Czchów, Ciężkowice, Bobowa i Grybów.**

Wymienione miasta należy traktować, jako wymagające „**wsparcia zdecydowanego**”.

Warto pamiętać, że interwencja ta nie może się jednak skupiać na wsparciu tylko tych miast, ale stanowić element szerszej polityki rozwojowej wobec całych subregionów. Przykładowo, sytuacja takich miast jak Maków Podhalański i Jordanów może się poprawić, jeśli polepszy się usługi publiczne w Suchoj Beskidzkiej i wzrośnie ogólna dostępność komunikacyjna. Wiąże się to z obserwowaną coraz silniej ekspansją KOM, która poprawi też sytuację Mszany Dolnej.

Należy zauważyć także, że małe miasta w KOM o słabych usługach publicznych i niewielkim potencjale z tytułu rozwoju gospodarczego nie wymagają interwencji w żadnej z tych sfer, poza infrastrukturą techniczną. Dotyczy to też ośrodków satelitarnych blisko Tarnowa i Nowego Sącza oraz małych miast w subregionie zachodnim. Mieszkańcy wymienionych miast mogą korzystać z potencjału gospodarczego i usług publicznych ośrodków rdzeniowych: Krakowa, Tarnowa, Nowego Sącza, Katowic (i innych miast konurbacji górnośląskiej) i Bielska-Białej. Środkiem poprawy sytuacji jest – znowu – transport wewnątrzregionalny.

Poprawa dostępności komunikacyjnej miast i całego terytorium województwa jest – jak się wydaje – najważniejszą, wielokrotnie powtarzającą się rekomendacją Projektu. Postulat ten obejmuje:

- niezbędne inwestycje w sieć transportu szynowego i drogowego,
- wzmocnienie komunikacji publicznej w obszarach wymagających interwencji.

Konieczność poprawy sytuacji w sferze komunikacji wyłania się z wszystkich komponentów badawczych projektu (zwłaszcza rozdziały III i IV), a ze szczególną mocą akcentowana była w trakcie wywiadów zogniskowanych. Niewystarczająca dostępność komunikacyjna miast, w tym dostępność do ośrodków regionalnych, subregionalnych i powiatowych oraz dostępność głównych węzłów i linii komunikacyjnych jest najpoważniejszą barierą rozwoju miast województwa, zwłaszcza tych, które są położone w południowo-wschodniej części Małopolski. Rola transportu, zwłaszcza transportu publicznego, jest kluczowa zarówno dla poprawy kapitału ludzkiego, dla podniesienia jakości życia i usług, wreszcie – dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Oznacza to, że cywilizacyjne konsekwencje postępującej informatyzacji województwa nie stanowią – na razie – wystarczająco silnej determinanty rozwoju.

Cel 3 – Małopolska – regionem miast o zwartej strukturze urbanistycznej

Realizacji celu strategicznego „**Małopolska – regionem miast o zwartej strukturze urbanistycznej**” służyć powinna aktywność regionu w dwóch obszarach szczegółowych, polegających na:

- regulowaniu / kontrolowaniu procesów suburbanizacyjnych,
- wsparciu procesów rewitalizacji obszarów kryzysowych w miastach.

Badania, szeroko opisane w rozdziale IV Projektu, podkreśliły potrzebę podjęcia działań – na szczeblu regionalnym – w kierunku **kontroli procesów suburbanizacyjnych**. Bogacące się społeczeństwo dąży do poprawy warunków mieszkaniowych, a walory krajobrazowe Małopolski zachęcają do migracji w kierunku suburbiów. W konsekwencji – rozrasta się obszar metropolitalny – zwłaszcza Krakowa, obejmujący już dziś znaczną część województwa. Niedoskonałe prawo budowlane i regulacje w sferze zagospodarowania przestrzennego prowadzą do niekontrolowanego rozlewania się osadnictwa o charakterze miejskim, co może prowadzić do chaosu urbanistycznego, degradacji środowiska przyrodniczego i dodatkowych problemów komunikacyjnych. Rośnie przy tym koszt zarządzania obszarem zurbanizowanym, co wiąże się z reaktywnym działaniem władzy publicznej na – wynikający z suburbanizacji i nie zawsze uzasadniony – wzrost potrzeb w sferze usług publicznych. W obecnej sytuacji prawnej, niezbędne jest wprowadzenie regulacji, wzmacniających integrację zarządzania obszarami metropolitalnymi. Z jednej strony, oznacza to działania lobbystyczne w Sejmie i

Senacie, ukierunkowane na określenie kompetencji województwa w kwestii władztwa w sferze zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. Doraźnie – uzasadnionym działaniem jest animacja współpracy różnego rzędu ośrodków (miast i gmin, także wiejskich) obszaru metropolitalnego, ukierunkowanej na wzajemne zrozumienie nadrzędnych, wspólnych interesów.

Rewitalizacja obszarów kryzysowych w miastach stanowi wyzwanie polityki rozwoju. W Projekcie z należytą starannością przeanalizowano lokalne programy rewitalizacji, uznając, że stanowią ważny element polityki miejskiej. Krytyczny ogląd terenów wymagających interwencji: śródmiejskich, popeerelowskich blokowisk oraz obszarów przemysłowych i powojkowych, pozwolił na całościowe określenie rangi kwestii odnowy dzielnic w Małopolsce (rozdział III.4). Rewitalizacja, poprzez zagospodarowanie terenów wcześniej zagospodarowanych (*brownfields development*) jest w dobie współczesnej ważnym instrumentem podnoszenia zwartości miasta. Prowadzenie działań prorozwojowych na obszarach wcześniej zagospodarowanych przynosi szereg korzyści, pomimo doraźnie kosztów większych, niż w przypadku inwestycji na terenach dziewiczych. Wśród korzyści tych wymienić należy: ograniczanie ingerencji w środowisko naturalne poprzez ograniczenie zabudowy terenów biologicznie czynnych (korzyść dla środowiska), zwiększenie zwartości miasta, co wiąże się z lepszym wykorzystaniem istniejących sieci miejskich oraz niższym, niż w przypadku ekstensywnego zagospodarowania, kosztem zarządzania infrastrukturą komunalną (korzyść dla budżetu publicznego) oraz szansę na integrację społeczną i wyrównywanie standardów życia osób zamieszkałych w terenach dotkniętych zjawiskami kryzysowymi (korzyść społeczna).

3.2 Instrumenty polityki miejskiej w Małopolsce

Wdrożenie wymienionych celów regionalnej polityki miejskiej wymaga zastosowania zdywersyfikowanych narzędzi implementacyjnych. Owa dywersyfikacja wiąże się ze zróżnicowaniem podmiotowym i przedmiotowym interwencji, a także z różnymi potrzebami w zakresie jej intensywności.

Wyniki badań, przeprowadzonych w ramach niniejszego Projektu, wskazują na konieczność różnicowania polityki miejskiej wobec ośrodków reprezentujących odmienny poziom warunków życia i usług, inną rangę w hierarchii osadniczej, wreszcie – inne położenie wobec zidentyfikowanych biegunów wzrostu. Instrumenty, ukierunkowane na – szeroko rozumiany – rozwój społeczno-gospodarczy, uporządkować można zgodnie z systematyką za-

proponowaną w „Raporcie Metodologicznym” Projektu.³ Systematykę instrumentów wsparcia i rozwoju terytorialnego, ułożonych także zgodnie ze zróżnicowanym poziomem interwencji publicznej, przedstawia tab.V.2.

Tab.V.2. Instrumenty rozwoju terytorialnego w różnych formach interwencji publicznej

Typ instrumentu	Rodzaje interwencji publicznej			
	Działania regulacyjne		Działania aktywizacyjne	
	Sterowanie	Delimitacja graniczna	Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
Instrumenty planistyczne	Ustalania ściśle wiążące	Ustalania graniczne	Definiowanie zasad wsparcia przy wykorzystaniu zasobów własnych	Definiowanie obszarów współpracy organizacji gospodarczych i społecznych
Instrumenty organizacyjne	Struktura organizacyjna zarządzania JST wynikająca z jej statutu i regulaminu organizacyjnego urzędu	Warunki powoływania organizacji opcjonalnych (np. stowarzyszeń)	Wspieranie powoływania organizacji (np. wyposażanie w majątek organizacji wspierania biznesu, partnerstwo publiczno-prywatne)	Współdział organizacyjny w powoływaniu do życia organizacji partnerskich
Instrumenty kierowania / wdrażania	Narzucanie ścisłych zasad, reguł, procedur aktywności społeczno-gospodarczej	Określanie dozwolonych zasad reguł, procedur aktywności społeczno-gospodarczej	Bezpośrednie stosowanie różnych form wsparcia przez organy władzy i jednostki administracji	Koordinacja, moderacja, mediacja podmiotów publicznych i prywatnych
Instrumenty monitoringu i kontroli	Identyfikacja nieprawidłowości	Identyfikacja odstępstw	Identyfikacja nieskuteczności	Identyfikacja konfliktów i rozbieżności

Źródło: Noworól, 2009

Wyróżnić zatem należy, z jednej strony, związane z etapami zarządzania rozwojem – 4 grupy narzędzi prowadzenia polityki regionalnej (Noworól 2007):

- instrumenty planowania rozwoju;
- instrumenty dotyczące organizowania procesu rozwoju, których kluczowym elementem jest stworzenie odpowiednich instytucji;
- instrumenty bieżącego zawiadywania rozwojem (kierowanie, przewodzenie, motywowanie);
- instrumenty monitoringu i kontroli.

Jednocześnie, opisując, ukierunkowaną na rozwój terytorialny, interwencję publiczną, wyróżnić warto (Noworól 2009):

- działania o charakterze regulacyjnym, które mogą przybrać postać:
 - sterowania, definiującego ściśle dopuszczalne formy aktywności gospodarczej i społecznej,

³ Pogłębiony opis ujęcia systematyki instrumentów zawiera Noworól 2007.

- delimitacji granicznej, dopuszczającej aktywność społeczno-gospodarczą w określonych przedziałach wartości;
- działania o charakterze aktywizacyjnym, które mogą przybrać postać:
 - aktywności własnej, z wykorzystaniem zasobów publicznych: terenowych, budżetowych, informacyjnych, organizacyjnych,
 - animacji współpracy międzysektorowej, a w szczególności – koordynacji prorozwojowych działań organizacji gospodarczych i społecznych, działających na terenie jednostki terytorialnej.

Różnicowanie polityki uzasadnione jest wymaganym poziomem wsparcia w odniesieniu do ośrodków, posiadających różną sytuację i – co za tym idzie – różne potrzeby. W rozdziale III dotyczącym poprawy warunków życia i usług publicznych posługiwano się trzema poziomami, wyróżniając wsparcie „zdecydowane”, „selektywne” i „warunkowe” oraz wskazując, do których miast poszczególne „nateżenia” wsparcia powinny być adresowane. Uwzględniając parametry miast ujawnione w innych komponentach projektu, często ukazujące endogeniczną zdolność do autonomicznego rozwoju – ograniczono podmiotowy zakres wsparcia do ośrodków wymienionych w rozdziale V.3.1. Nie zmienia to faktu, że wiele – wymienionych poniżej – instrumentów, stosowanych być powinno systemowo do wszystkich miast Małopolski, jako wyraz polityki miejskiej samorządu wojewódzkiego. W sensie ogólnym, na potrzeby uporządkowania rekomendowanych instrumentów, proponuje się, by przez odpowiedni poziom wsparcia rozumieć system narzędzi regulacyjnych lub aktywizacyjnych (Tab.V.2). W Tab.V.3 oznaczono ciemniejszym walorem ogólne zasady stosowania interwencji publicznej odpowiadające poszczególnym formom wsparcia przez władze regionalne.

Tab.V.3. Formy wsparcia miast w celu poprawy poziomu życia i usług publicznych

Formy wsparcia	Rodzaje interwencji publicznej		
	Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
		Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
Wsparcie zdecydowane			
Wsparcie selektywne			
Wsparcie warunkowe			

Źródło: opracowanie własne.

Powyższy schemat ma charakter kierunkowy. Wiele działań polegać będzie na różnych formach aktywizacji. Konkretnie propozycje działań regionalnych przedstawiono w dal-

szej części rekomendacji, wskazując właściwe narzędzia stymulowania poprawy istniejącej sytuacji.

3.2.1 Instrumenty planistyczne

Instrumenty planistyczne obejmują system planowania stosowany w jednostce terytorialnej. System ten – w odniesieniu do województwa samorządowego – wynika głównie z porządku prawnego i obejmuje:

- strategię rozwoju województwa,
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
- regionalne programy operacyjne, w tym wieloletni plan inwestycyjny zawierający projekty o charakterze strategicznym: transportowe, telekomunikacyjne, itd. (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm.)⁴

Dodatkowo, w systemie planistycznym jednostki terytorialnej mogą pojawić się dokumenty nieobligatoryjne, lecz konieczne do prowadzenia określonej polityki (np. plany koordynacyjne ustalające działania o charakterze strategicznym w sferze aktywizacji gospodarczej czy programy rewitalizacji). W relacji do tego typu planów i programów zadaniem władz jest określenie hierarchii planów, czyli ich wzajemne powiązań oraz horyzontu i systemu czasowego planowania (planowanie konsekwentne a kroczące, planowanie trwałe a jednorazowe).

W odniesieniu do polityki regionalnej, w nawiązaniu do wyników Projektu, celowe jest zapisanie w **strategii wojewódzkiej** konieczności różnicowania działań o charakterze dyfuzyjnym. Dotyczy to programowego wsparcia ośrodków (wymienionych w opisie Celu 2), w których nawarstwiają się determinanty związane z sytuacją społeczno-gospodarczą oraz położeniem w stosunku do regionalnych biegunów wzrostu. Celowe jest, w horyzoncie czasowym 2020 r., wskazanie – w części implementacyjnej strategii – tych właśnie konkretnych miast, w których polityka Województwa Małopolskiego zostanie skoncentrowana na wzmocnieniu spójności regionalnej, szczególnie poprzez wsparcie „zdecydowane” działań ukierunkowanych na poprawę warunków życia, poziomu usług publicznych i pobudzenie rozwoju gospodarczego. Przypomnijmy, że chodzi tu o:

- Kraków,
- dwa ośrodki subregionalne: Tarnów i Nowy Sącz,
- trzy miasta powiatowe: Nowy Targ, Dąbrowę Tarnowską i Suchą Beskidzką,

⁴ Opis systemu planistycznego jednostek terytorialnych w relacji do obligatoryjności opracowywania planów i programów oraz ich konsekwencji przestrzennych zawiera Noworól 2009.

- grupę małych miast południowej i wschodniej części województwa: Szczawnicę, Piwniczną-Zdrój, Żabno, Ryglice, Szczucin, Czchów, Ciężkowice, Bobową i Grybów.

Celowym wydaje się ujęcie tego wykazu w strategii wojewódzkiej. Należy podkreślić, że równoległe opracowywanie i przygotowanie do uchwalenia przez Sejmik planu zagospodarowania przestrzennego województwa stwarza okazję do zapisania potrzeby interwencji wobec wybranych miast w postaci – także zdywersyfikowanej – polityki przestrzennej. Odpowiednie zapisy w wojewódzkich programach operacyjnych będą konsekwencją decyzji strategicznych, ujętych także w planie zagospodarowania przestrzennego. Ważne jest, by zapisy te, które – na obecnym etapie można jedynie ukierunkować – znalazły się w zintegrowanym programie operacyjnym, który – wedle zamierzeń Zarządu i Urzędu Marszałkowskiego – obejmie dostępne formy wsparcia, przy zasilaniu finansowym z Unii Europejskiej programów rządowych.

W Tab.V.4 przedstawiono proponowane instrumenty planistyczne rozwoju miast, uwzględniające problematykę ujawnioną we wszystkich komponentach Projektu.

Tab.V.4. Rekomendowane instrumenty planistyczne regionalnej polityki miejskiej

Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
	Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie spójności dokumentów województwa z zasadami polityki państwa i UE w odniesieniu do spójności społeczno-gospodarczej, udziału społecznego w tworzeniu dokumentów programowych i rewitalizacji obszarów kryzysowych • Doprecyzowanie w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego (PZPMM): <ul style="list-style-type: none"> ○ zakresu oddziaływań subregionalnych poprzez uzupełniającą analizę obszarów wiejskich w relacji do obszarów funkcjonalnych, zidentyfikowanych w niniejszym Projekcie ○ zakresu terytorialnego i ustalenie jego nowych granic Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego ○ przestrzennych narzędzi stopniowej integracji funkcjonalnej z KOM południowej i wschodniej Małopolski, czego elementarnym warunkiem jest poprawa dostępności komunikacyjnej • Ustalenie zasad polityki regionalnej w dokumentach programowych regionu (strategia rozwoju, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, zintegrowany program operacyjny zawierający 	<ul style="list-style-type: none"> • Określenie kryteriów dostępności zasobów publicznych (regionu, państwa i UE) dla wdrożenia polityki miejskiej • Przeprowadzenie – w drodze projektu badawczego – identyfikacji endogenicznych potencjałów miast w dwóch grupach: <ul style="list-style-type: none"> ○ miast ujawnionych jako regionalne i lokalne bieguny wzrostu i potencjalne motory rozwoju województwa ○ miast, które nie odkryły swoich szans rozwojowych i stagnują lub przeżywają regres • Uwzględnienie w dokumentach planistycznych kryteriów odgórnej alokacji środków krajowych i UE na cele związane z podniesieniem poziomu życia i usług publicznych (wsparcie „zdecydowane”) • Wyodrębnienie puli środków na procedury o charakterze konkursowym (wsparcie „warunkowe”) • Weryfikacja rozwiązań / ustaleń w zakresie planu sieci transportowej i nadanie szczególnej roli infrastruktury 	<ul style="list-style-type: none"> • Uwzględnienie w dokumentach planistycznych animacji współpracy administracji z sektorami: gospodarczym i pozarządowym w celu promocji: <ul style="list-style-type: none"> ○ udziału społecznego (miast, jako jednostek administracyjnych i obywateli) w tworzeniu spójnego i proaktywnego systemu zarządzania regionem ○ partnerstwa publiczno-prywatnego ○ dostępności środków UE ○ systemów wsparcia przedsiębiorczości (inkubatory, kredyty, poręczenia) ○ rozwoju z wykorzystaniem atutów lokalnych (turystyka, przemysł kultury)

Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
	Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
m.in. wytyczne dot. rewitalizacji), w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> o dywersyfikacji polityki w subregionach, z uwzględnieniem zidentyfikowanych obszarów funkcjonalnych oraz kondycji małopolskich miast o dywersyfikacji polityki w stosunku do miast wymagających różnych form wsparcia o określenia zasad uwzględniania udziału społecznego, o ustalenie granic ponadgminnych obszarów kryzysowych i problemowych, np. dot. zabezpieczenia przeciwpowodziowego, rewitalizacji 	rze dla dostępności komunikacyjnej przy uwzględnieniu: <ul style="list-style-type: none"> o nowego zakresu terytorialnego KOM, o dwubiegunowych relacji miast Zachodniej Małopolski (KOM i aglomeracja górnośląska) o potrzeb w sferze aktywizacji rozwoju i wsparcia ośrodków tego wymagających <ul style="list-style-type: none"> • Uchwalenie dokumentów planistycznych (w tym programów inwestycyjno-finansowych angażujących budżet województwa) • Opracowanie programu marketingu terenów inwestycyjnych Małopolski w porozumieniu z samorządami miast • Identyfikacja wdrażanych instrumentów partycypacyjnych i struktur odpowiedzialnych za komunikację społeczną 	

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na kluczową rolę narzędzi planistycznych w tworzeniu polityki rozwoju, poniżej zawarto rekomendacje dotyczące także **poziomu lokalnego**.

W celu zidentyfikowania polityk miejskich dotyczących poziomu życia i usług publicznych, przeprowadzono analizę strategii lokalnych i programów rewitalizacji. Otrzymane wyniki wskazują na brak współzależności pomiędzy zidentyfikowanymi problemami miast w sferze warunków życia i jakości usług publicznych, a:

- słabymi stronami, ujętymi w analizach SWOT, a także
- celami strategicznymi, przyjmowanymi w dokumentach programowych gmin.

Tak więc, porównanie zidentyfikowanych problemów miast z ujętymi w strategiach słabymi stronami oraz celami i priorytetami strategicznymi wykazuje istotne braki korelacji. Istnieje zatem potrzeba rewizji strategii lokalnych i głębszego spojrzenia organów miast na warunki życia i poziom zaspokajania usług publicznych. Jest to szczególnie ważne, gdyż większość analizowanych dokumentów – 49 z 60 – powstała już po wejściu Polski do Unii Europejskiej, a 29 (blisko połowa) w ostatnich 3 latach.

Także wyniki ankiety i badań prowadzonych w formie wywiadu zogniskowanego, świadczą o – nie zawsze uzasadnionym – optymizmie urzędu miasta i nadmiernie dobrym samopoczuciu władz, lokalnych liderów i reprezentantów środowisk opiniotwórczych.

Poniżej w Tab. V.5 przedstawiono instrumenty planistyczne polityki lokalnej.

Tab.V.5. Rekomendowane instrumenty planistyczne lokalnej polityki miast

Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
	Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie spójności dokumentów gminy z z zasadami polityki regionu, państwa i UE w odniesieniu do spójności społeczno-gospodarczej, udziału społecznego w tworzeniu dokumentów programowych i rewitalizacji obszarów kryzysowych • Ustalenie zasad polityki lokalnej w dokumentach programowych gminy (strategia rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, programy operacyjne, w tym - program rewitalizacji) w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> ○ dywersyfikacji polityki miejskiej w stosunku do obszarów wymagających różnych form wsparcia ○ określenia zasad uwzględniania udziału społecznego ○ ustalenie granic gminnych obszarów kryzysowych i problemowych, np. dot. rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • Określenie kryteriów dostępności zasobów publicznych gminnych dla wdrożenia polityki miejskiej • Uwzględnienie w dokumentach planistycznych gminy celów i priorytetów związanych z rozwojem gospodarczym oraz podniesieniem poziomu życia i usług publicznych • Uchwalenie dokumentów planistycznych (w tym programów inwestycyjno-finansowych) • Identyfikacja wdrażanych instrumentów partycypacyjnych i struktur odpowiedzialnych za komunikację społeczną 	<ul style="list-style-type: none"> • Ustalenie w dokumentach planistycznych, po wcześniejszym zbadaniu, możliwości kooperacji w celu zintegrowania oferty inwestycyjnej oraz stworzenia ponadlokalnego systemu realizacji usług publicznych • Uwzględnienie w dokumentach planistycznych animacji współpracy administracji z sektorami: gospodarczym i pozarządowym w celu promocji: <ul style="list-style-type: none"> ○ udziału społecznego w tworzeniu spójnego i proaktywnego systemu zarządzania miastem ○ partnerstwa publiczno-prywatnego ○ dostępności środków UE ○ systemów wsparcia przedsiębiorczości (inkubatory, kredyty, poręczenia) ○ rozwoju z wykorzystaniem atutów lokalnych

Źródło: opracowanie własne.

3.2.2 Instrumenty organizacyjne

Instrumenty dotyczące organizowania procesu rozwoju polegają głównie na tworzeniu odpowiednich struktur organizacyjnych, zdolnych do wdrożenia tego, co założono w dokumentach planistycznych. Określając rodzaje instrumentów organizacyjnych należy zdefiniować:

- wykaz **organizacji odpowiedzialnych** za realizację (określanie, ustanawianie, wdrażanie i monitorowanie) celów – zadań – ustaleń w obowiązującym systemie prawnym⁵,
- wykaz **organizacji i podmiotów zainteresowanych** (interesariuszy), tzn. takich, których włączenie w proces zarządzania rozwojem ma kluczowe znaczenie⁶,
- określenie wskazanych i dopuszczalnych systemów współpracy organizacji odpowiedzialnych i zainteresowanych (podporządkowanie hierarchiczne, związki o charakterze umownym, luźne sieci powiązań etc.), w tym – zasady partnerstwa publiczno-publicznego i partnerstwa publiczno-prywatnego.

⁵ Przez organizację rozumie się tu: jednostkę terytorialną, instytucje publiczne i prywatne, organizacje pozarządowe etc.

⁶ Do szerokiego grona interesariuszy planów i programów zaliczyć należy: całą wspólnotę terytorialną, reprezentowaną przez: władze, partnerów gospodarczych i społecznych, podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów środowiskowych, organizacje pozarządowe, instytucje promujące równość mężczyzn i kobiet, instytucje naukowe.

Propozycję narzędzi regionalnej polityki miejskiej, ukierunkowanej na podniesienie poziomu życia i usług publicznych, zawarto w Tab.V.6.

Tab.V.6. Rekomendowane instrumenty organizacyjne regionalnej polityki miast

Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
	Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
<ul style="list-style-type: none"> • Udział samorządu regionalnego w pracach na rzecz formalnego określenia statusu prawnego oraz instrumentów zarządzania obszarem metropolitalnym • Uwzględnienie w strukturze instytucjonalnej zarządzania województwem komórek organizacyjnych, ukierunkowanych na zarządzanie, a – w wersji minimum – koordynowanie polityki miejskiej i subregionalnej w odniesieniu do: <ul style="list-style-type: none"> o monitorowania, o planowania, o integracji z kontraktem wojewódzkim o uczestnictwa społecznego 	<ul style="list-style-type: none"> • Powołanie komórki organizacyjnej zarządzającej (koordynującej) politykę miejską • Powoływanie do życia podmiotów (instytucji rozwojowych) z udziałem majątku województwa, w celu wsparcia miast, co dotyczy: <ul style="list-style-type: none"> o lokalnych instytucji wspierania biznesu (wsparcie „zdecydowane”) o lokalnych partnerstw publiczno-publicznych i publiczno-prywatnych w sferze infrastruktury publicznej (wsparcie „zdecydowane”) o instytucji zarządzających rozwojem obszarów o charakterze strategicznym, o ile takie zostaną ustalone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa • Umocowanie Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, jako organizacji koordynującej działania wojewódzkie w sferach: <ul style="list-style-type: none"> o tworzenia i promocji zintegrowanych (wynikających z współpracy miast) ofert inwestycyjnych o tworzenia i promocji stref aktywności inwestycyjnej w miastach wymagających wsparcia „zdecydowanego” (przy udziale środków krajowych i UE) • Określenie potrzeb własnych urzędu marszałkowskiego w zakresie: szkoleń, zasobów technicznych, źródeł i zasobów finansowych 	<ul style="list-style-type: none"> • Animacja współdziałania w ramach makroregionalnego obszaru funkcjonalnego opartego na komplementarnych oraz wspólnych potencjałach Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego i Aglomeracji Górnośląskiej, • Uzgodnienie zasad współpracy w ramach KOM, do czasu powstania odpowiednich regulacji ustawowych • Pomoc organizacyjna na rzecz miast w zakresie powoływanie do życia podmiotów (instytucji rozwojowych) bez udziału majątku województwa, co dotyczy: <ul style="list-style-type: none"> o lokalnych instytucji wspierania biznesu (wsparcie „warunkowe”) o lokalnych partnerstw publiczno-publicznych i publiczno-prywatnych w sferze infrastruktury publicznej (wsparcie „warunkowe”) • wsparcie organizacyjne współpracy miast, polegającej na powoływaniu porozumień i związków gminnych w celu: <ul style="list-style-type: none"> o monitorowania efektów polityki miejskiej, w szczególności dotyczących: rozwoju gospodarczego, warunków życia i poziomu usług publicznych o opracowania zintegrowanych ofert inwestycyjnych i turystycznych o tworzenia efektywnych systemów świadczenia usług publicznych o wspólnej działań wobec grup docelowych marketingu terytorialnego • Pomoc organizacyjna (wsparcie „selektywne”) na rzecz miast w zakresie działań gminnych, dotyczących: <ul style="list-style-type: none"> o wsparcia organizacyjnego integracji lokalnych MSP o wsparcia organizacyjnego NGO o wprowadzania elastycznych form organizacyjnych uwzględniających udział mieszkańców w zarządzaniu gminą: komitety, zespoły zadaniowe, grupy doradcze, panele, sesje strategiczne, sesje projektowe o „otwarcia” urzędu na współpracę poprzez organizowanie: otwartych drzwi urzędu, debat i spotkań publicznych oraz wykorzystywanie Internetu jako platformy współpracy o uaktywnienia organów pomocniczych gminy (rad osiedli i sołectw) jako platformy wymiany i współpracy o promocji tworzenia innych jednostek publicznych świadczących usługi społeczne w obszarach kryzysowych (w tym – obszarach rewitalizacji)

Źródło: opracowanie własne.

3.2.3 Instrumenty bieżącego zarządzania terytorialnego

Instrumenty bieżącego zawiadywania rozwojem obejmują bezpośrednio narzędzia wdrożeniowe: kierowanie działaniami, przewodzenie, motywowanie. Bieżące sterowanie rozwojem wymaga stworzenia systemu implementacji treści zapisanych w dokumentach planistycznych w ramach powołanych do życia struktur prawno-organizacyjnych. Kluczowym problemem implementacji jest takie powiązanie narzędzi sterowania, monitoringu i kontroli, by powstał całościowy, spójny i skuteczny system działań wszystkich jednostek oraz interesariuszy współtworzących pożądaną zmianę w obrębie organizacji terytorialnej.

Identyfikując rodzaje instrumentów bieżącego sterowania – na poziomie polityki regionalnej – wyróżnić należy: systemy zarządzania finansowego, gospodarkę nieruchomościami oraz rozwiązania w zakresie zbierania, przetwarzania i udostępniania informacji (danych) oraz promocji rozwoju.

Rekomendacje w zakresie zastosowania przez władze wojewódzkie tego typu instrumentów przedstawia Tab.V.7.

Tab.V.7. Rekomendowane instrumenty wdrażania polityki miejskiej i bezpośredniego wspierania miast

Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
	Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
<ul style="list-style-type: none"> Realizacja zadań samorządu wojewódzkiego z uwzględnieniem obowiązujących ustaw i rozporządzeń krajowych i UE Umocowanie prawne polityki wobec miast wymagających wsparcia „zdecydowanego”, wymienionych w opisie Celu 2, poprzez system uchwał gwarantujących alokację zasobów wojewódzkich w trybie pozakonkursowym 	<ul style="list-style-type: none"> Pozyskiwanie środków publicznych: krajowych i UE na realizację celów związanych z wzmocnieniem konkurencyjności i spójności wewnątrzregionalnej, z uwzględnieniem potrzeb małopolskich miast Zarządzanie procesem alokacji środków krajowych i UE, kierowanych na politykę konkurencyjności i spójności wewnątrzregionalnej z rozróżnieniem: <ul style="list-style-type: none"> trybu pozakonkursowego – także przy wykorzystaniu kontraktu wojewódzkiego – w odniesieniu do uzgodnionych przedsięwzięć w miastach wymagających „zdecydowanego” wsparcia, trybu konkursowego, w odniesieniu do projektów w pozostałych miastach Stosowanie finansowych instrumentów wydatkowych (inwestycje własne) – wsparcie finansowe rozwoju miast ze środków krajowych i UE, co odnosi się szczególnie do zapewnienia finansowania inwestycji o charakterze strategicznym, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji transportowych, a w tym związanych z transportem publicznym (m.in. węzły intermodalne) Stosowanie finansowych instrumentów wydatkowych (granty, dofinansowanie inwestycji) na realizację programów, konkursów, stypendiów, kierowanych do samorządów miejskich, organizacji pozarządowych i mieszkańców miast wymagających wsparcia Stworzenie systemu dotacji, uwzględniających środki wojewódzkie, powiatowe i gminne, do transportu pu- 	<ul style="list-style-type: none"> Wsparcie organizacyjne samorządów miast w odniesieniu do systemu promocji: <ul style="list-style-type: none"> lokalnych terenów inwestycyjnych, lokalnych przedsiębiorców, zainteresowanych wejściem na rynki eksportowe oferty turystycznej, oferty mieszkaniowej i usług publicznych Pomoc organizacyjna (wsparcie „selektywne”) na rzecz miast w zakresie działań gminnych, dotyczących: <ul style="list-style-type: none"> animowania i/lub koordynowania programów i projektów szkoleniowych kierowanych do mieszkańców i organizacji obszarów problemowych i kryzysowych (warsztaty aktywizujące, szkolenia przekwalifikujące, kursy przedsiębiorczości) animowania i/lub realizacji i koordynacji oferty kierowanej do dzieci i młodzieży z grup marginalizowanych (świetlice, warsztaty, zajęcia sportowe, ar-

Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
	Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
	<p>blicznego, poprawiającego dostępność szkół wszystkich szczebli w Małopolsce</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ułatwianie (w granicach prawa) w uzyskaniu przez samorządy miast zgody na stosowanie pomocy publicznej, w przypadku przedsięwzięć podnoszących rangę gospodarczą, jakość życia i usług, np. w odniesieniu do wybranych inwestycji typu PPP, • Wykorzystanie nieruchomości wojewódzkich zlokalizowanych w obszarach problemowych i kryzysowych na cele związane z rozwojem gospodarczym, podniesieniem poziomu życia i usług publicznych • Uwzględnienie w działaniach województwa instrumentów marketingu terytorialnego na rzecz miast wymagających wsparcia „zdecydowanego”, co odnosi się do: <ul style="list-style-type: none"> ○ tworzenia baz danych o terenach inwestycyjnych i innych, posiadających znaczenie strategiczne dla rozwoju miast, ○ opracowania systemów informacji promocyjnych o miastach i subregionach województwa (Internet, publikacje, targi, wizyty studyjne) ○ czynnego udziału w przedsięwzięciach dotyczących współpracy międzynarodowej i transgranicznej • Promocja transportu publicznego w miastach i otaczających je obszarach, w szczególności poprzez koordynowanie przygotowania i publikowania rozkładów jazdy komunikacji publicznej w Internecie 	<p>tystyczne)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ animowania i/lub realizacji i koordynacji oferty projektów integrujących społeczność (festyny, jarmarki, dni dzielnicy) ○ upowszechnienia dobrych praktyk – działalność szkoleniowa ○ koordynacji, moderacji, mediacji współpracy podmiotów publicznych i prywatnych podejmujących aktywność prorozwojową

Źródło: opracowanie własne.

3.2.4 Instrumenty monitoringu i kontroli

Instrumenty monitoringu i kontroli pomagają podmiotom sterującym polityką w utrzymaniu założonych celów strategicznych oraz weryfikują zgodność działań z obowiązującymi przepisami. Kontrolna część systemu wdrażania polityki rozwoju terytorialnego powinna obejmować, poza elementami kontroli finansowej:

- **monitorowanie realizacji planów i programów**, służące mierzeniu postępu realizacji priorytetów, działań i projektów oraz ocenie ich efektywności w ujęciu rzeczowym i finansowym, obejmujące monitoring rzeczowy oraz monitorowanie wskaźników finansowych (jako uzupełnienie systemu zarządzania finansowego),
- **ocenę (ewaluację)** przez niezależnych ekspertów skuteczności podejmowanych działań, na podstawie określonych wskaźników rzeczowych i finansowych,
- **okresowe sprawozdania** z realizacji polityki miejskiej, prezentujące wyniki monitoringu oraz ocen, a także wnioski na przyszłość.

Syntetycznie instrumenty monitoringu i kontroli przedstawiono w Tab.V.8.

Tab.V.8. Rekomendowane instrumenty monitorowania i kontroli polityki miejskiej

Narzędzia regulacyjne		Narzędzia aktywizacyjne	
Sterowanie	Delimitacja graniczna	Aktywność własna	Animacja współpracy międzysektorowej
Identyfikacja nieprawidłowości funkcjonowania organów województwa, urzędu marszałkowskiego i jednostek organizacyjnych	Identyfikacja odstępstw od przyjętych kierunków działania przez organy województwa, urząd marszałkowski i jednostki organizacyjne w realizacji procesu wsparcia miast w podnoszeniu ich konkurencyjności oraz jakości życia i usług publicznych	Identyfikacja nieskuteczności funkcjonowania organów województwa, urzędu marszałkowskiego i jednostek organizacyjnych w realizacji procesu wsparcia miast w podnoszeniu ich konkurencyjności oraz jakości życia i usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> Wdrożenie mechanizmów monitoringu i ewaluacji procesu wsparcia miast w podnoszeniu ich konkurencyjności oraz jakości życia i usług publicznych Badania opinii publicznej

Źródło: opracowanie własne.

3.3 Przywództwo

Przedstawiony zestaw narzędzi polityki miejskiej stanowi rekomendacje, ukierunkowane na eliminację deficytów zidentyfikowanych w niniejszym Projekcie badawczym. Proponowane narzędzia czynią także z samorządu wojewódzkiego ważnego gracza o wszechstronny rozwój regionu i wykorzystanie jego unikalnych cech, a zarazem – szans rozwojowych.

Warunkiem realizacji polityki miejskiej, jak każdej polityki publicznej, jest odpowiednie przywództwo, powołane do ukierunkowania procesów rozwojowych. Kryterium podstawowym oddziaływania przywódców jest przy tym zaufanie, którym obdarzają ich członkowie wspólnoty. Prawdziwi liderzy polityczni charakteryzują się: uczciwością i wiernością określonym wartościom i zasadom, zdolnościami charyzmatycznymi, rozumianymi jako umiejętność komunikowania się ze społeczeństwem, otwartością i rozumieniem procesów kulturowych i społeczno-gospodarczych, wreszcie – zdolnościami zarządczymi, pozwalającymi na skuteczne i sprawne zawiadywanie sprawami jednostki terytorialnej. Konkludując opis rekomendowanej polityki miejskiej warto zatem podkreślić, że proponowane interwencje będą sukcesem Małopolski, o ile Zarząd i Sejmik Województwa Małopolskiego – myśląc strategicznie – tak ukierunkują działania członków wspólnoty regionalnej, by podnosił się kapitał społeczny, by wykorzystany był endogeniczny potencjał regionu (szczególnie – przedsiębiorczość i wizjonerstwo społeczeństwa), by dla przyszłości „wygrać” aktywność społeczną mieszkańców i działających w Małopolsce organizacji. Dialog ze społeczeństwem, klimat współpracy z inwestorami i biznesem, pobudzanie przedsiębiorczości mieszkańców i otwarta polityka informacyjna będzie przy tym właściwą i skuteczną formą działania.