

Jesteśmy świadkami wysypu oddolnych inicjatyw "tworzenia", "powoływania do życia" różnych obszarów funkcjonalnych. Bo ktoś gdzieś usłyszał, że "teraz na to będą pieniądze". A tymczasem z obszarami funkcjonalnymi jest jak w tym dowcipie o rowerach, co to je niby mieli rozdawać na Placu Czerwonym w Moskwie. Po pierwsze, obszaru funkcjonalnego nie da się powołać, bo nie da się utworzyć czegoś co od dawna istnieje i nie jest samodzielny bytem. Po drugie, z samego określenia obszaru nie przybędzie nikomu pieniędzy, ani obowiązku ich przyznania. Pamiętajmy o tym, bo wówczas mniej będzie rozczarowań.

### **"Kogo by tu przyłączyć, albo do kogo się podłączyć"**

Przyjęty przez rząd polski nowy paradygmat polityki rozwoju, odpowiadający obecnym priorytetom europejskiej polityki spójności, przewiduje tzw. terytorializację polityk publicznych. Osobiście nie wierzę w wolę i determinację polityków oraz administracji rządowej przewyciężenia "Polski resortowej", jednak przynajmniej teoretycznie nowe założenie mówi, że poszczególne sektorowe polityki mają być integrowane i kierowane wobec konkretnego terytorium. Zdefiniowanego nie administracyjnie, a funkcjonalnie.

Pojęcie obszaru funkcjonalnego to kategoria geograficzna. A jednocześnie podmiot analiz i badań społeczno-gospodarczych, dotyczących wzajemnych relacji, powiązań i zależności jednostek przestrzennych. Celowo nie używam jednoznacznych pojęć dwóch kategorii: gmin i powiatów oraz wsi i miast. Każda jednostka samorządu terytorialnego, każda wieś i miasto znajduje się w jakimś obszarze funkcjonalnym. Należy zbadać tylko w jakim. Można określić jego zasięg i granice identyfikując cechy rozwoju społeczno-gospodarczego, wspólne dla okolicznych jednostek przestrzennych, oraz badając relacje pomiędzy nimi – ich skale oraz rodzaj i stopień nasilenia. Natomiast obszaru funkcjonalnego nie można założyć, jak tworzy się spółkę czy stowarzyszenie. Owszem, po zidentyfikowaniu relacji, powiązań poszczególnych jednostek oraz ich funkcji w systemie wzajemnych zależności - wyznaczając w ten sposób zasięg obszaru funkcjonalnego – można zawiązać partnerstwo jednostek wchodzących w jego skład, nadając mu wybraną przez partnerów formułę organizacyjną.

### **Uprzywilejowanie niektórych**

Obowiązującą typologię obszarów funkcjonalnych zawiera Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Aglomeracje miast wojewódzkich są w uprzywilejowanej sytuacji względem pozostałych. Przewidziano dla nich rolę "motorów rozwoju regionu" i uprzywilejowano przydzieleniem extra puli pieniędzy na ich rozwój. Mowa tu o pilotażowym mechanizmie najbliższego okresu polityki spójności, tzw. Zintegrowanych Inwestycjach Terytorialnych. Jest to decyzja o tyle ważna, że są to tzw. pieniądze znaczone, tj. przydzielone przez władzę centralną władzy regionalnej extra, ponad alokację na Regionalny Program Operacyjny, z przeznaczeniem wyłącznie na wsparcie obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego.

### **Podwójne ostrzeżenie**

W decyzyjność co do delimitacji obszarów funkcjonalnych na swoim terenie resort rozwoju wyposażył zarządy województw. Przy czym jako obowiązkowe mają być wyznaczone wyłącznie obszary miast wojewódzkich. Inne mogą, ale nie muszą być delimitowane. To pierwsza odpowiedź i jednocześnie ostrzeżenie dla spontanicznych, oddolnych inicjatyw powoływania obszarów funkcjonalnych.

Również do zarządów województw należy decyzja jakie typy obszarów na swoim terenie uznają za tzw. obszary strategicznej interwencji (OSI). Posługując się praktycznym skrótem myślowym, to takie obszary regionu, które będą mogły liczyć na pieniądze z polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich ze względu na ich potencjał rozwojowy albo wręcz odwrotnie - jego znaczny deficyt. Nadanie statusu OSI, to swoiste naznaczenie pewnych typów obszarów przywilejem ubiegania się o pieniądze z polityki spójności w pierwszej kolejności. To drugie ostrzeżenie dla oddolnego wysypu spontanicznego "tworzenia" obszarów funkcjonalnych.

Dopiero nałożenie na mapę typów obszarów funkcjonalnych mapy obszarów strategicznej interwencji, czyli mówiąc wprost wskazania przez zarządy województw, wyposażonych w taką władzę, że jedne obszary są ważniejsze od innych, uczyni z niektórych z nich "gwiazdy na regionalnym firmamencie". Wśród tych gwiazd są natomiast tacy, którzy z założenia będą prawdziwymi celebrytami. To obszary funkcjonalne miast wojewódzkich, którym zagwarantowano wspomnianą extra pulę na zintegrowane projekty rozwojowe. Dla porządku przyznać jednak należy, że wykorzystać tę pulę wcale nie będzie tak łatwo, ale to już inny wątek.

### **Na łasce marszałka**

Dla pozostałych typów obszarów funkcjonalnych dodatkowych środków nie przewidziano. Owszem, teoretycznie nowy paradygmat rozwoju nie dotyczy wyłącznie tej jednej, wyróżnionej kategorii, ale w praktyce znaczenie roli pozostałych obszarów można sprowadzić do kolokwialnego *"tyle jesteś wart, ile ci marszałek zapisał w RPO"*.

Na to określenie zżymają się koledzy z resortu rozwoju regionalnego. Można to zrozumieć. Dążą, przynajmniej deklaratywnie, do wypracowania na bazie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego niezależnego, naszego krajowego systemu wdrażania tego nowego paradygmatu. I należy to docenić. Ale nie zmienia to niestety rzeczywistości. Praktyki samorządowej gdzie walki o przetrwanie i rozwój bywa nieubłagana.

### **Niepotrzebne rozczarowania**

Niestety wielu samorządowców nie zwróciło uwagi na powyższe ostrzeżenia lub zlekceważyło je. I jak grzyby po deszczu zaczęły mnożyć się inicjatywy oddolnego "powoływania" takich czy innych obszarów funkcjonalnych. Jakby samo ich utworzenie miało być gwarancją, swoistą promesą, przepustką do przyszłości.

Trudno to krytykować. Póki co dostępu do innych, niż fundusze europejskie, pieniędzy finansujących rozwój polscy samorządowcy nie mają. Trudno się więc dziwić, że praktycznie myślący i działający gospodarze lokalnych wspólnot stosują różne rozwiązania, które ich zdaniem, na przysłowiowego "nosa" mogą dać szansę na zdobycie pieniędzy. Należy wręcz wyróżnić i pogratulować tym, którzy świadomi wyzwania potrafili szybko się zmobilizować w grupie sąsiednich samorządów i wspólnie przygotować się na te wyzwania.

Jednak wiele oddolnych inicjatyw, wśród których są i takie, których trudno merytorycznie bronić, nie zostało ujętych w aktualizowanych strategiach rozwoju regionów. I w konsekwencji także w projektach Regionalnych Programów Operacyjnych. Nie wszystkie spontanicznie, oddolnie "powołane" obszary funkcjonalne znalazły tam swoje miejsce. I przez wiele regionów przebiegła fala samorządowego żalu i

rozczarowania.

### Do kogo pretensje?

Trudno o taki stan rzeczy obwiniać Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Co prawda wiele kontrowersji wzbudziła delimitacja obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, poczyniona na zlecenie resortu przez prof. Śleszyńskiego, według jego autorskich wskaźników, przyjęta następnie przez resort jako jego oficjalne wytyczne. Jednak przyznać należy, że resort rozwoju zachowywał się w tej sprawie konsekwentnie. Jego urzędnicy nie ukrywali, że chcą mieć jedną, spójną kompleksową metodykę wytyczania obszarów funkcjonalnych. Gdyby zdecydowali się na dyskusję różnych wariantów, a następnie, jak to często bywa, dopuścili ich kompromisowy mix, to pewnie do dziś nie byłoby gotowe żadne rozwiązanie, a potworek, który byłby produktem takiego "podejścia" nie zadowalałby nikogo i niczemu nie służył.

Po drugie trzeba dostrzec, że ministerstwo przeznaczyło ponad 60 mln zł (wartość konkursów z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i Programu Regionalnego Funduszu Norweskiego) na badanie relacji i powiązań funkcjonalnych oraz wyznaczanie granic obszarów i budowanie ich strategii. Wiele samorządów skorzystało z tej propozycji. Problem w tym, że gdy beneficjenci rozpoczęli realizację swoich projektów, niektórzy z nich spotkali się z zaskakującym oczekiwaniem ze strony urzędników marszałkowskich *"musicie szybko przedstawić nam te strategie, jeśli chcecie, byśmy zakwalifikowali was do RPO"*. Po czym gminom i powiatom wyznaczono bardzo krótki czas na dostarczenie dokumentów, które powinny zawierać nie tylko diagnozę stanu rozwoju obszaru funkcjonalnego, ale także identyfikacje i opis przedsięwzięć. Zamiast więc poczekać na merytoryczne produkty projektów, finansowanych ze specjalnie w tym celu uruchamianych dotacji MRR, urzędnicy samorządowi nie mają wyjścia i robią to samo, na co dostali pieniądze i odpowiedni czas. Tylko, że robią to sami i w zawrotnym tempie, bo czas goni, a nie chcą, by ktoś kiedyś powiedział *"przykro nam, nie wyrobiliście się w terminie"*. Zatem, gdy projekty zostaną ukończone za kilkanaście miesięcy na biurkach wójtów, burmistrzów, starostów wylądować może i świetny, ale nikomu niepotrzebny już kawałek dobrej roboty. Decyzje zapadną bowiem w oparciu o prowizorkę.

### Proste rozwiązanie

Oby takich przypadków było jak najmniej. A czy jest na to jakaś prewencyjna szczepionka? Jest. Coś, co powinno być naturalnym składnikiem współpracy w administracji, a jednocześnie stało się jedną z zasad ogólnie obowiązujących w obszarze realizacji polityki spójności. Pisaliśmy o tym wielokrotnie w Dzienniku Warto Wiedzieć. To zasada partnerstwa. Partnerstwa w tym przypadku już nie poziomego – pomiędzy jednostkami tworzącymi obszar funkcjonalny, a partnerstwa pomiędzy władzą regionalną a samorządami lokalnymi. Świadomość wspólnego, dobrze pojętego interesu, powinna być najlepszym spoiwem takiego partnerstwa.

Jarosław Komża