BIBLIOTEKA REGIONALISTY NR 13 (2013)

Marek Obrębalski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WSPÓŁCZESNE PROBLEMY KRAJOWEJ I REGIONALNEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

Streszczenie: Polityka miejska staje się coraz ważniejszą dziedziną życia publicznego na różnych poziomach terytorialnych. Wprawdzie kształtowana jest dopiero krajowa polityka miejska, lecz jej regionalny poziom i różne jej aspekty (zwłaszcza rewitalizacja obszarów zdegradowanych) znajdują już swoje miejsce w strategiach rozwoju oraz wśród priorytetów (osi priorytetowych) i działań RPO we wszystkich województwach w latach 2007-2013. Sprostanie aktualnym i przyszłym wyzwaniom wymaga starannego przygotowania i konsekwentnego wdrażania krajowej i regionalnej polityki miejskiej. Władze samorządowe miast oraz związanych z nimi obszarów funkcjonalnych wciąż oczekują konkretnych rozwiązań i instrumentów, w tym prawnych i finansowych.

Słowa kluczowe: miasto, miejski obszar funkcjonalny, polityka miejska, zintegrowane inwestycje terytorialne.

DOI: 10.15611/br.2013.1.11

1. Wstęp

Polityka prowadzona jest praktycznie we wszystkich dziedzinach i ich dotyczy, ukierunkowując się coraz wyraźniej terytorialnie. Wśród wielu jej ujęć na szczególną uwagę zasługuje definicja sformułowana przez S.D. Tanseya. Jego zdaniem polityka obejmuje szeroki wachlarz sytuacji, w których ludzie kierujący się odmiennymi interesami działają wspólnie dla osiągnięcia celów, które ich łączą, i konkurują ze sobą, gdy cele są sprzeczne [1]. Współczesna polityka uwzględnia zatem z jednej strony współpracę, a z drugiej – wszechobecną konkurencję. Rozważania te odnoszą się także do miast jako jednostek osadniczych o różnej skali, różnych funkcjach i różnej randze, sygnalizując kształtowanie się wyodrębnionej dziedziny polityki określanej mianem polityki miejskiej.

[1] S.D. Tansey, *Nauki polityczne,* Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1997, s. 18.

Polityka miejska to działalność publiczna krajowych i międzynarodowych organów i instytucji ukierunkowana na realizację określonych celów za pomocą różnorodnych środków (instrumentów) w odniesieniu do danego miasta, ich terytorialnych zbiorów lub ich ogółu.

W definicji tej ujawniają się zatem wymiary polityki miejskiej. Wynika z niej bowiem, że może być ona prowadzona na kilku poziomach, a mianowicie:

– międzynarodowym, m.in. poprzez organy i instytucje Unii Europejskiej;
– ogólnokrajowym, m.in. przez rząd, parlament i administrację rządową;
– regionalnym, m.in. przez organy samorządu województwa i wojewódzką administrację samorządową;
– lokalnym (miejskim), m.in. przez samorządowe władze poszczególnych miast i powiatów.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie problemów i wyzwań współczesnej polityki miejskiej prowadzonej na poziomie krajowym i regionalnym w kontekście ukierunkowanej na rozwój miast polityki spójności Unii Europejskiej.

2. Ewolucja europejskiej polityki miejskiej

Unia Europejska zrazu nie przywiązywała dużej wagi do miast. Okres, w którym zaczęto dostrzegać, że zarówno główne problemy, jak i możliwości rozwoju regionalnego tkwią właśnie w miastach, to początek lat 90. Opracowano i wdrożono wówczas UPP (*Urban Pilot Projects*) – pierwszy pilotażowy program skierowany bezpośrednio do miast. W kolejnych okresach unijnego programowania nastąpiło dalsze umocnienie pozycji miast w polityce spójności Unii Europejskiej.

W latach 1994-1999 podjęto kilka działań nakierowanych bezpośrednio na miasta. W 1994 r. powołano Inicjatywę Wspólnoty URBAN I nastawioną na problemy rewitalizacji miast oraz na zwiększanie ich spójności wewnętrznej. W 1997 r. rozpoczęto zaś realizację pilotażowego projektu URBAN AUDIT I, którego zadaniem było zbieranie danych dotyczących różnych aspektów jakości życia w miastach europejskich.

W okresie programowania 2000-2006 miasta uznano za motory rozwoju regionalnego. Komisja Europejska sformułowała wytyczne nakazujące państwom członkowskim zwrócenie szczególnej uwagi na politykę wobec obszarów miejskich. W okresie tym kontynuowana była ponadto Inicjatywa URBAN (jako URBAN II), jak również utworzono sieć URBACT promującą międzynarodową wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk pomiędzy miastami. Realizowano także kolejną edycję projektu URBAN AUDIT, którą objęto m.in. 23 miasta polskie. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej z początkiem maja 2004 r. i została włączona także do sieci wymiany doświadczeń URBACT.

Lata 2007-2013 przyniosły istotne zmiany w kwestiach rozwoju miast. Rozwój obszarów miejskich stał się jednym z kluczowych elementów europejskiej polityki spójności, a wymiar miejski tej polityki jest aktywnie wspierany i promowany.

W przyszłej perspektywie, tj. w latach 2014-2020, Komisja Europejska wyraża wolę dalszego wzmocnienia wymiaru miejskiego polityki spójności. Wsparcie dla miast, ich obszarów funkcjonalnych oraz dzielnic miast wprawdzie udzielane będzie głównie w ramach zarówno krajowych jak i regionalnych programów operacyjnych, lecz od 2014 r. do miast i ich obszarów funkcjonalnych skierowane będą nowe instrumenty, jak: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), Platforma Rozwoju Obszarów Miejskich (sieciowanie miast odnośnie do wymiany doświadczeń w zakresie ich wkładu w realizację strategii „Europa 2020" za pomocą polityki spójności) czy też innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju miejskiego (wsparcie realizacji innowacyjnych projektów studialnych i pilotażowych w miastach), przygotowywane i zarządzane na poziomie Komisji Europejskiej. Ponadto kontynuowany będzie program URBACT (III) promujący międzynarodową wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk pomiędzy miastami oraz inicjatywa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) jako instrument inżynierii finansowej pozwalający na wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w systemie zwrotnym, oferując odnawialne instrumenty finansowe (pożyczki, gwarancje).

W projektowaniu konkretnych rozwiązań dużą rolę odegrają państwa członkowskie. Stąd też niezwykle istotne będzie uwzględnienie wymiaru miejskiego w procesie przygotowywania programów operacyjnych na lata 2014-2020. Państwa członkowskie będą określać typy obszarów miejskich, jakie powinny uzyskać wsparcie, zakres interwencji oraz wskazywać odpowiednie rozwiązania.

3. Kształtowanie polskiej krajowej polityki miejskiej

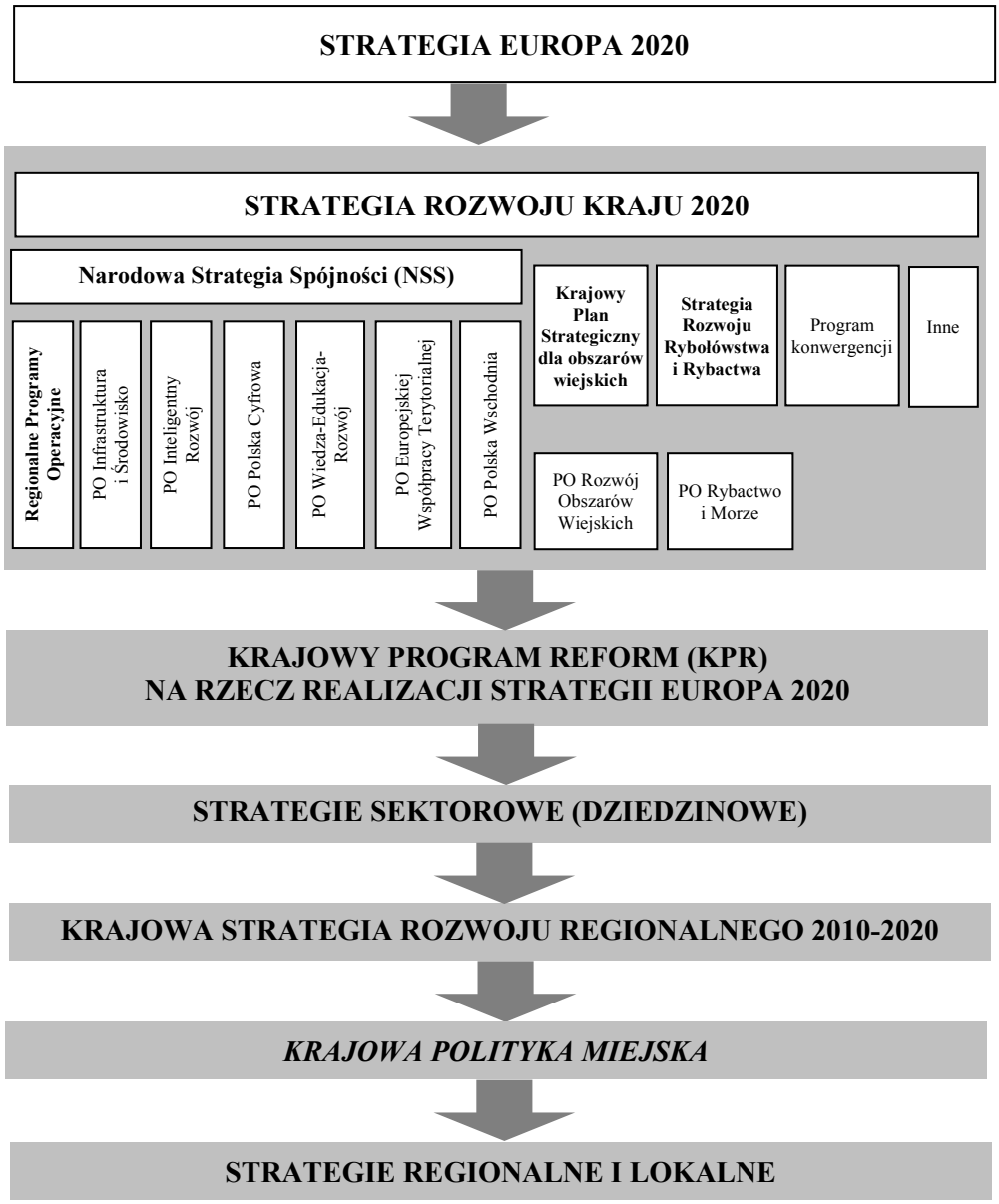
Mimo iż sieć osadnictwa miejskiego w Polsce obejmuje 908 miejscowości posiadających prawa miejskie, w których zamieszkuje 60,6% ludności kraju, nie ma jednak odrębnie prowadzonej polityki miejskiej. Jej aspekty znajdują póki co odzwierciedlenie jedynie w dokumentach strategicznych dotyczących polityki rozwoju społeczno-gospodarczej (zwłaszcza w Strategii Rozwoju Kraju 2020 [2] i 9 zintegrowanych strategiach dziedzinowych, w tym w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego[3]) oraz przestrzennego (przede wszystkim w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [4]). Zagadnienie relacji między tymi strategicznymi dokumentami a krajową polityka miejską obrazuje rys. 1.

Wprawdzie wpływ na rozwój miast mają różnorodne działania podejmowane na wszystkich poziomach administracji publicznej (centralnej, regionalnej i lokalnej),

[2] *Strategia Rozwoju Kraju 2020,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2012.

[3] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony – Miasta – Obszary wiejskie,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2010.

[4] *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.



Rys. 1. Relacje między strategiami rozwoju Unii Europejskiej i Polski a krajową polityką miejską

Źródło: opracowanie własne.

lecz w praktyce rozwój ten jest przede wszystkim naturalnym procesem prowadzenia polityki przez władze samorządowe gmin (miejskich i miejsko-wiejskich), a także miast na prawach powiatu.

Rozwój miast w Polsce odbywa się w ogólnych ramach prawnych określających zadania i kompetencje administracji publicznej zarówno rządowej, jak i samorządowej. Polskie prawo nie wyróżnia bowiem konkretnych zadań publicznych, które należą do obowiązków miast jako takich. Klauzula o ogólnej odpowiedzialności (zasada domniemania kompetencji samorządu)[5] stanowi jednak, że samorządy miejskie są odpowiedzialne za wszelkie kwestie publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały przydzielone zapisami prawa innym instytucjom lub władzom. Stąd też zadania miast skupiają się w istotnej mierze na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności w zakresie usług publicznych.

Polityka miejska państwa powinna zatem obejmować strategiczne działania, zwłaszcza w sferze legislacyjno-regulacyjnej, we współpracy z samorządami regionalnymi i miejskimi oraz podmiotami mogącymi i chcącymi współdziałać w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Po wielu kompetencyjnych sporach od 1 stycznia 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) przejęło zadania z zakresu polityki miejskiej oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym. Wedle przygotowanych już założeń strategicznym celem Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020 jest „wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i poprawy jakości życia mieszkańców”[6]. Cel ten możliwy będzie do osiągnięcia dzięki przedsięwzięciom podejmowanym w ramach następujących celów operacyjnych[7]:

– poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia;
– wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej, poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu;
– odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich;
– wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji;
– stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.

Krajowa polityka miejska ma być realizowana za pomocą różnorodnych – dotychczas nie w pełni jednak ukształtowanych – instrumentów:

---

[5] Art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

[6] *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020 (projekt),* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 20 lipca 2012, s. 11.

[7] Tamże, s. 12.

– planistycznych,
– instytucjonalnych,
– prawnych (w przygotowaniu m.in. przepisy wykonawcze do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [8]),
– finansowych.

W związku z tym wśród miejskich samorządów pojawia się wiele wątpliwości czy też wręcz dylematów związanych ze skutecznością i efektywnością projektowanych rozwiązań i przynależnych doń instrumentariów, a zwłaszcza zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

4. Kontrowersje wokół zintegrowanych inwestycji terytorialnych

Podejście terytorialne w latach 2014-2020 jako nowa zasada unijnej polityki regionalnej (*place-based policy*) zakłada zdecydowanie większe wykorzystanie potencjałów rozwojowych. Stąd też jednostki terytorialne, do których skierowane zostanie wsparcie, wyznaczane będą na podstawie ich cech funkcjonalnych. Coraz większego znaczenia nabiera zatem podejście funkcjonalne do rozwoju obszarów miejskich, zakładające odchodzenie od postrzegania problemów i wyzwań jedynie przez pryzmat granic administracyjnych.

Zintegrowane inwestycje terytorialne (*Integrated Territorial Investment* – ITI) są instrumentem rozwoju terytorialnego, mającym przyczynić się do realizacji zintegrowanych strategii rozwoju miejskiego (lub też innych strategii terytorialnych). Za pomocą tego instrumentu partnerstwa reprezentujące miasta i ich obszary funkcjonalne będą mogły realizować zintegrowane projekty, łączące działania finansowane z EFRR i EFS.

Zintegrowane inwestycje terytorialne dotyczyć będą:
– obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich; miasta te wraz z obszarami funkcjonalnymi stanowią jeden z kluczowych obszarów strategicznej interwencji;
– obszarów funkcjonalnych innych miast o charakterze regionalnym i subregionalnym oraz innych obszarów wymagających zintegrowanego podejścia i potrzebujących zachęt do współpracy; realizacja tych ZIT będzie zależała od woli samorządów wojewódzkich oraz układu osi priorytetowych i działań w regionalnych programach operacyjnych.

Założenia organizacyjne, finansowe i funkcjonalne zintegrowanych inwestycji terytorialnych spotykają się z jednej strony z entuzjastycznym przyjęciem przez jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej – z wieloma obawami i niewiadomymi.

[8] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU 2009, nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

ZIT-y stały się jednym ze współczesnych aksjoafektywnych czynników przestrzennej integracji obszarów funkcjonalnych miast. Dla tychże obszarów przewiduje się opracowanie wieloletnich strategii rozwojowych, a także, w miarę potrzeb, odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego. Te strategiczne dokumenty staną się zapewne kolejnymi czynnikami przestrzennej integracji miejscowości współtworzących miejski obszar funkcjonalny, choć w tym zakresie pojawić się może wiele sporów programowych, związanych z partykularyzmem lokalnych interesów, co do kierunków oczekiwanego wsparcia.

Ponadto pojawiają się już dylematy dotyczące kryteriów delimitacji przestrzennych zasięgów związków ZIT, które w praktyce powstają głównie w wyniku suwerennej (często politycznej) woli organów samorządu terytorialnego. Proces powstawania tych związków odbywa się najczęściej w formie „zapisów" poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nieuwzględniających siły i zakresu powiązań funkcjonalnych miasta i jego otoczenia. Rozstrzygnięcia zatem wymagają kwestie związane ze spójnością przestrzenną między miejskimi obszarami funkcjonalnymi a zasięgami powstających stowarzyszeń, które w przyszłości przybiorą postać związków ZIT.

Miejski obszar funkcjonalny, zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, jest bowiem układem osadniczym, ciągłym przestrzennie, złożonym z wielu odrębnych administracyjnie jednostek terytorialnych. Obejmuje zatem ośrodek centralny (główne miasto – rdzeń) oraz otaczającą go, powiązaną z nim funkcjonalnie i przestrzennie, strefę zewnętrzną. Miejskie obszary funkcjonalne wyróżniają się znaczną siłą wewnętrznych powiązań pomiędzy miastem głównym a jego obszarem funkcjonalnym, wyrażających się przede wszystkim intensywnością dojazdów do pracy, dużą skalą przepływu towarów i usług o zróżnicowanym charakterze, wzajemnym powiązaniem rynku pracy i mieszkaniowego, ponadlokalnym zasięgiem obsługi poszczególnych podsystemów infrastruktury technicznej oraz spójnością struktur zagospodarowania przestrzennego i środowiska przyrodniczego [9].

Sądzić zatem można, że w świetle przedstawionych wyjaśnień terminologicznych w wielu przypadkach konieczne będzie dokonanie właściwej delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych, na których będą lokowane zintegrowane inwestycje terytorialne.

Założenia ZIT wzbudziły ponadto finansowe nadzieje i oczekiwania jednostek samorządu terytorialnego tworzących miejskie obszary funkcjonalne. Biorąc jednak pod uwagę z jednej strony ograniczoność środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć w ramach ZIT, a z drugiej – możliwość powstania nieograniczonej liczby związków ZIT związanych z miastami o charakterze regionalnym i subregionalnym, to wspomniane samorządowe oczekiwania finansowe mogą być

[9] *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej...*, s. 14.

w praktyce wyraźnie ograniczone [10]. Wsparcie finansowe realizowane za pośrednictwem ZIT przede wszystkim w wysokości 5% alokacji krajowej Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będzie bowiem zakresowo określone w osiach priorytetowych oraz działaniach w ramach regionalnych programów operacyjnych. Realizacja zintegrowanych inwestycji terytorialnych, w tym przypadku na terenie poszczególnych regionów, zależeć będzie więc od woli samorządu wojewódzkiego. W praktyce można zatem oczekiwać przyjęcia przez tenże samorząd różnych rozwiązań (np. wykluczenia niektórych powstających obecnie entuzjastycznie związków ZIT), różnych kryteriów oceny i kierunków wsparcia w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

Wszystkie przedstawione dylematy związane z proponowanymi jednostkom samorządu terytorialnego rozwiązaniami dotyczącymi tego nowego instrumentu rozwoju terytorialnego powinny być jednoznacznie rozstrzygnięte.

5. Podsumowanie

Polityka miejska staje się coraz ważniejszą dziedziną życia publicznego na różnych terytorialnych poziomach. Misją tej polityki jest służenie rozwojowi miast jako biegunów wieloaspektowego wzrostu regionów i krajów.

Wprawdzie w Polsce kształtowana jest dopiero krajowa polityka miejska, lecz jej regionalny poziom i różne jej aspekty (zwłaszcza rewitalizacja obszarów zdegradowanych) znajdują już istotne miejsce w strategiach rozwoju oraz wśród priorytetów (osi priorytetowych) i działań regionalnych programów operacyjnych we wszystkich województwach w latach 2007-2013. Praktyczna realizacja przedsięwzięć ukierunkowanych w ramach RPO na rozwój miast i rozwiązanie ich różnorodnych problemów przyniosła już wiele wymiernych efektów gospodarczych, społecznych i przestrzennych. Trwające obecnie prace nad kształtem regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 potwierdzają także istotną rolę miast w rozwoju poszczególnych regionów i kraju.

Niemniej jednak pojawia się wciąż wiele wątpliwości czy też wręcz dylematów związanych ze skutecznością i efektywnością projektowanych rozwiązań i przynależnych doń instrumentariów, a zwłaszcza zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Sprostanie aktualnym i przyszłym wyzwaniom wymaga zatem starannego przygotowania i konsekwentnego wdrażania krajowej i regionalnej polityki miejskiej. Władze samorządowe miast oraz związanych z nimi obszarów funkcjonalnych

[10] Przykładowo na terenie województwa dolnośląskiego do końca czerwca 2013 r. powstało 7 stowarzyszeń związanych z miastami, o charakterze regionalnym bądź subregionalnym, których zamiarem było instytucjonalne przeobrażenie w związki zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Zarząd Województwa natomiast postrzega możliwość wsparcia finansowego jedynie dwóch (poza wrocławskim obszarem funkcjonalnym) związków ZIT (tj. miejskich obszarów funkcjonalnych Jeleniej Góry i Wałbrzycha).

oczekują bowiem konkretnych rozwiązań i instrumentów, w tym prawnych i finansowych. Czas jak zwykle okaże się najlepszym weryfikatorem wszelkich dylematów, oczekiwań i problemów.

Literatura

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (DzU 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony – Miasta – Obszary wiejskie. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2010.

Strategia Rozwoju Kraju 2020. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2012.

Tansey S.D., *Nauki polityczne*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1997.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU 2009, nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020 (projekt), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 20 lipca 2012.

CONTEMPORARY PROBLEMS OF NATIONAL AND REGIONAL URBAN POLICY

Summary: Urban policy becomes a more important domain of public life on several territorial levels. National urban policy is still formed in Poland, but different aspects of its regional level (especially revitalization of degraded areas) have their place in development strategies and among priorities (pre-emptive pivots) or operations of regional operative programmes (RPO) in all voivodeships in 2007−2013. Coping with current and future challenges requires careful preparation and consequent realization of national and regional urban policy. Self-governmental authorities of towns and connected with them functional areas still expect concrete solutions and instruments, including legal and financial ones.

Keywords: town, urban functional area, urban policy, integrated territorial investments.