

ANNA AUGUSTYN*

Uwarunkowania oraz instrumenty rozwoju miast w okresie programowania 2014–2020

Wprowadzenie

Każda nowa era industrializacji wiąże się z rozwojem miast – ilościowym bądź jakościowym. Na przestrzeni ostatniego stulecia z kontynentu, na którym przeważały obszary wiejskie, Europa przeobraziła się w kontynent, na którym dominują obszary miejskie. Szacuje się, że około 70% ludności Unii Europejskiej (UE) – w przybliżeniu 350 mln ludzi – zamieszkuje aglomeracje miejskie, liczące ponad 5 000 mieszkańców. Chociaż nastąpiło zahamowanie tempa przekształceń, to odsetek ludności miejskiej nadal wzrasta¹.

Można stwierdzić, iż to właśnie miasta są ogniskami życia gospodarczego i społecznego. Stanowią główne centra biznesu i przedsiębiorczości, badań, innowacyjności, edukacji oraz włączenia społecznego i interakcji kulturalnych. Skupienie bowiem konsumentów, pracowników i podmiotów gospodarczych w jednym miejscu lub na jednym obszarze, w połączeniu z formalnymi i nieformalnymi instytucjami, które czynią daną aglomerację „gęstą” i spójną, sprzyja generowaniu efektów zewnętrznych i zwiększeniu efektu skali.

Rosnące, w wielopłaszczyznowym rozumieniu, czyli społecznym, gospodarczym, kulturowym, politycznym, ekologicznym, znaczenie

* Dr Anna Augustyn – Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

1 *World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych, Wydział ds. Ludności, Nowy Jork 2010.

miast sprawiło, iż uwaga Komisji Europejskiej w nadchodzącym okresie programowania 2014–2020 w dużym stopniu będzie zwrócona na rozbudowanie wymiaru terytorialnego i miejskiego. Wynika to bezpośrednio z zapisów Traktatu Lizbońskiego, w którym za kluczowy cel Unii Europejskiej uznano właśnie osiągnięcie spójności terytorialnej.

Celem artykułu jest omówienie uwarunkowań unijnych i krajowych oraz instrumentów odnoszących się do rozwoju miast w nadchodzącym okresie programowania 2014–2020.

Unijne uwarunkowania rozwoju miast

Komisja Europejska w najbliższej przyszłości oczekuje od miast przede wszystkim tego, iż odegrają one kluczową rolę w realizacji celów strategii „Europa 2020”, czyli rozwoju inteligentnego, zrównoważonego oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wynika to z faktu, iż w miastach właśnie pojawia się największy odsetek ludności posiadającej wyższe wykształcenie, który wdraża innowacyjne strategie, to w miastach są promowane ekologiczne i energooszczędne rozwiązania sprzyjające ochronie środowiska oraz inicjatywy sprzyjające włączeniu społecznemu, szczególnie w zakresie zwalczania polaryzacji społecznej i ubóstwa, unikania segregacji grup etnicznych i rozwiązywania problemów starzejącego się społeczeństwa.

Pomimo faktu, iż UE nie posiada formalnych kompetencji w zakresie planowania przestrzennego, istnieje konsensus co do kluczowych zasad, które mogą stanowić podstawę wspólnej europejskiej wizji rozwoju miast. Model przyszłego rozwoju terytorialnego miast przede wszystkim²:

- odzwierciedla zrównoważony rozwój Europy oparty na zrównoważonym wzroście gospodarczym i zrównoważonej organizacji terytorialnej o policentrycznej strukturze miejskiej,
- zawiera silne regiony metropolitalne i inne silne obszary miejskie, takie jak centra regionalne, szczególnie poza głównymi obszarami Europy, które zapewniają dobry dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,

2 *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, rozwiązania*, Unia Europejska, Bruksela 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesof_tomorrow/citiesoftomorrow_final_pl.pdf [data dostępu: 10.07.2013].

- charakteryzuje się zwartą strukturą zabudowy oraz ograniczeniem niekontrolowanego rozwoju miast poprzez sprawne kontrolowanie sprzedaży gruntów i działań rozwojowych o charakterze spekulacyjnym,
- charakteryzuje się wysokim poziomem ochrony i jakości środowiska wokół miast – natury, krajobrazu, lasów, zasobów wodnych, regionów rolniczych oraz mocnymi powiązaniem i połączeniami między miastami i ich środowiskami.

Zgodnie z opracowanym na zlecenie Komisji Europejskiej raportem *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, europejska wizja miasta przyszłości polega ponadto na uwzględnieniu wszystkich wymiarów zrównoważonego rozwoju miast w zintegrowany sposób. Europejskie miasta przyszłości³:

- to miejsca zaawansowanego postępu społecznego,
- stanowią platformy demokracji, dialogu kulturowego i różnorodności,
- to miejsca przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej odnowy,
- to miejsca atrakcyjne, będące siłą napędową wzrostu gospodarczego.

Zdaniem Komisji Europejskiej, jedynie zintegrowane działania są kluczem do sukcesu, rozwiązującym w dużej mierze problemy europejskich miast. Miasta muszą przyjmować całościowe podejście do zwalczania nękających je problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych i społecznych oraz podejmować działania w kierunku rozwoju obszarów miejskich na podstawie zintegrowanych strategii. Dlatego też coraz większego znaczenia nabiera podejście funkcjonalne do rozwoju, w tym do obszarów miejskich, zakładające odchodzenie od postrzegania problemów i wyzwań jedynie przez pryzmat granic administracyjnych miast. Podejście to sprzyja lepszemu uwzględnieniu terytorialnie zróżnicowanych uwarunkowań rozwojowych (potencjałów i problemów) w realizacji zintegrowanej interwencji publicznej. W związku z tym w nadchodzącej perspektywie finansowej wsparcie dla ośrodków miejskich różnej wielkości będzie skierowane z jednej

³ Ibidem.

strony do miejskich obszarów funkcjonalnych⁴, a z drugiej strony do wyznaczonych obszarów miast, na przykład dzielnic lub ich zdegradowanych części⁵.

Podsumowując, wymiar miejski, stanowiący integralną część wymiaru terytorialnego, w nowym okresie programowania 2014–2020 ma zostać znacznie wzmocniony. W związku z powyższym, Komisja Europejska proponuje, aby udostępnić miastom środki specjalne w wysokości co najmniej 5% zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) przyznanych poszczególnym państwom członkowskim UE, z przeznaczeniem na zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich⁶.

Krajowe uwarunkowania rozwoju miast

Krajowe uwarunkowania rozwoju miast, które odnoszą się do unijnych wytycznych, są zawarte w strategicznych dokumentach, takich jak *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (KSRR), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK), *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (SRK).

Ponadto, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało dokument *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2012* (ZKPM), który przede wszystkim uszczegóławia wyżej wymienione dokumenty

4 Miejski obszar funkcjonalny, zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, definiowany jest jako układ osadniczy, ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski i powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Zgodnie z KPZK 2010 miejskie obszary funkcjonalne tworzone są przez ośrodek centralny (głównie miasto-rdzeń) oraz przez otaczająca go, powiązaną z nim funkcjonalnie i przestrzennie, strefę zewnętrzną. Odnaczają się one znaczną siłą wewnętrznych powiązań pomiędzy miastem rdzeniowym a jego obszarem funkcjonalnym, wyrażających się przede wszystkim w dojazdach do pracy, intensywnym zagospodarowaniem, dużym przepływem towarów i usług o zróżnicowanym charakterze, wzajemnym powiązaniem rynku pracy i mieszkaniowego, infrastruktury technicznej oraz struktur przyrodniczych.

5 *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Documents/ZIT_wymiar_miejski_4012013.pdf [data dostępu: 12.07.2013].

6 *Zrównoważony rozwój obszarów miejskich*, „Panorama Inforegio” nr 40 zima 2011/2012, Komisja Europejska, Bruksela 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40_pl.pdf [data dostępu: 13.07.2013].

strategiczne w kontekście przyszłego rozwoju miast w Polsce. W dokumencie tym sformułowana została również definicja krajowej polityki miejskiej „jako celowe, ukierunkowane terytorialnie działanie państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystania ich potencjałów w procesach rozwoju kraju. Jest programowana na poziomie krajowym i realizowana poprzez tworzenie optymalnych warunków rozwoju miast oraz poprzez działania inwestycyjne podmiotów publicznych i niepublicznych”⁷.

W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* wskazuje się na miasta, obok regionów i obszarów wiejskich, jako główne ogniwa rozwoju, do których odnosi się polityka regionalna. W myśl tego dokumentu polityka regionalna wspiera rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych i zwiększanie spójności wewnątrzregionalnej poprzez budowanie i rozwijanie powiązań funkcjonalnych między obszarami o największych potencjałach rozwojowych (najczęściej najbardziej zurbanizowanymi) a terytoriami cechującymi się barierami rozwojowymi. Związki te dotyczą nie tylko powiązań transportowych, lecz również gospodarczych, naukowych, społecznych, kulturalnych, instytucjonalnych. Budowanie i rozwijanie tych związków dotyczy zwłaszcza relacji między miastami a obszarami wiejskimi, których szczególna sytuacja wynika z różnych czynników rozwojowych⁸.

W KSRR stolice polskich regionów są postrzegane jako główne centra rozwoju województw, które w największym stopniu przyczyniają się do budowania ich siły konkurencyjnej w wymiarze międzynarodowym i krajowym. Dzięki silnym miastom, skupiającym nowoczesne i konkurencyjne przedsiębiorstwa, oferującym miejsca pracy, wysokiej jakości usługi edukacyjne i kulturalne, będzie wzmacniana pozycja każdego z regionów oraz zwiększany zasięg pozytywnego oddziaływania na cały obszar województwa. Dlatego też wspieranie ośrodków miejskich jest jednym z podstawowych kierunków polityki regionalnej⁹.

⁷ *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020 (Projekt)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/Projekt_Zalozen_Krajowej_Polityki_Miejskiej_maj_2012.pdf [data dostępu: 11.07.2013].

⁸ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

⁹ Ibidem.

Pozostałe miasta (ośrodki subregionalne), stanowiące sieć uzupełniającą strukturę osadniczą regionu, również są polem interwencji polityki regionalnej, która będzie oddziaływać na zwiększenie znaczenia gospodarczego i społecznego miast subregionalnych dla zapewnienia bardziej efektywnego wykorzystania potencjału całego regionu. Ośrodki subregionalne, stanowiące lokalne centra rozwoju, będą wspierane w zakresie integracji przestrzennej, społecznej i gospodarczej, zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej, rozwoju rynku pracy, poprzez wspomaganie otoczenia biznesu, rozwoju funkcji gospodarczych o ponadlokalnym obszarze oddziaływania oraz rozwoju wysokiej jakości usług publicznych¹⁰.

Pierwszoplanową uwagę w kształtowaniu polityki przestrzennej kraju kieruje się również w stronę miast. Pierwszym, wśród sześciu zdefiniowanych w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, celem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w horyzoncie roku 2030 jest podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności¹¹.

Zgodnie z zapisami KPZK, Polski system osadniczy wyróżnia się na tle innych krajów europejskich policentryczną strukturą oraz stosunkowo równomiernie rozmieszczonymi największymi i najważniejszymi w strukturze przestrzennej kraju ośrodkami miejskimi. Koncentrują one najwięcej funkcji metropolitalnych, skupiają działalność i pełnią funkcje, które wpływają na poziom oraz tempo rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego całego kraju, a także poszczególnych regionów. Druga grupa miast, to ośrodki regionalne o mniejszej skali oddziaływania. Wiele z nich pełni szereg funkcji metropolitalnych, ale w wielu aspektach pozostają nadal powiązane z ośrodkami metropolitalnymi i są im podległe funkcjonalnie¹².

Jedną z możliwości rozwoju dużych ośrodków miejskich, w myśl cytowanego dokumentu, jest ich funkcjonowanie w układach siecio-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

¹² Ibidem.

wych, ułatwiający wzrost, wymianę wiedzy i kreatywność. Taką misję od 1990 roku pełni Unia Metropolii Polskich zrzeszająca 12 głównych miast kraju (Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawę i Wrocław)¹³.

Powiązania funkcjonalne polskich miast, które docelowo mają tworzyć policentryczną sieć metropolii na chwilę obecną są niewystarczające, ponieważ brakuje współpracy ośrodków miejskich w ramach sieci osadniczej. Dominującą obecnie tendencją jest konkurencja, a nie budowanie kooperacji czy aliansów strategicznych systemów miejskich. Silniejsze związki funkcjonalne występują pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi, słabiej natomiast powiązane są z nimi i ze sobą ośrodki regionalne, w tym pozostałe miasta wojewódzkie¹⁴.

Ze względu na zidentyfikowane problemy i szanse rozwojowe działania polityki przestrzennej dla wspomaganie konkurencyjności głównych miast Polski obejmą:

- wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich,
- intensyfikację powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi węzłami sieci osadniczej w układzie krajowym i międzynarodowym,
- integrację obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich.

W ramach obszaru strategicznego *Spójność społeczna i terytorialna oraz celów odnoszących się do wzmacniania ośrodków wojewódzkich oraz tworzenie warunków dla rozwoju miast subregionalnych i lokalnych* problematyka przyszłego rozwoju miast została podjęta w dokumencie *Strategia Rozwoju Kraju 2000*.¹⁵

W celu wzmacniania ośrodków wojewódzkich w SRK postuluje się między innymi rozwijanie usług publicznych wyższego rzędu i funkcji symbolicznych dla podniesienia znaczenia tych ośrodków w skali krajowej i międzynarodowej. Podejmowane działania powinny dotyczyć rozwijania funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ *Strategia Rozwoju Kraju 2000. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*. Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 25 września 2012 roku, poz. 882.

i krajowym, takich jak: funkcje gospodarcze, naukowe i badawcze, kulturowe oraz administracyjne¹⁶.

Miasta będące tak zwanymi biegunami wzrostu to jednak nie tylko największe ośrodki wojewódzkie, ale też miasta średnie i małe o znaczeniu subregionalnym i lokalnym, przez które przechodzą i rozprzestrzeniają się na pozostałą część regionu impulsy rozwojowe, wychodzące głównie z ośrodków metropolitalnych. Wzmacniana powinna być zatem sprawność funkcjonowania systemu osadniczego, obejmującego miasta różnej wielkości, położone poza głównymi miastami i ich obszarami funkcjonalnymi. Interwencja publiczna dostosowana powinna być do specyfiki i znaczenia miast subregionalnych oraz powinna uwzględniać zależności pomiędzy obszarami generującymi wzrost (największe miasta), obszarami funkcjonalnie z nimi powiązanymi oraz obszarami peryferyjnymi, w tym obszarami wiejskimi¹⁷.

W polskim systemie brakowało dotychczas jednego dokumentu, który pozwoliłby w sposób kompleksowy regulować sprawy związane z rozwojem miast. Opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego projekt *Założeń Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020* uzupełnia tę lukę.

W ramach ZKPM sformułowano trzy zasady, przesądzające o jej mechanice. Powinny być one brane pod uwagę w procesie programowania i realizacji krajowej polityki miejskiej, aby móc sprzyjać skuteczności i efektywności, a jednocześnie zapewniać jej zintegrowany, terytorialny charakter. Są to następujące zasady¹⁸:

- zasada integralności: podporządkowanie krajowej polityki miejskiej polityce rozwoju,
- zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego,
- zasada wielopoziomowego zarządzania.

Celem strategicznym krajowej polityki miejskiej w myśl ZKPM jest wzmocnienie zdolności miast do kreowania wzrostu gospodarczego i tworzenia wartościowych miejsc pracy oraz poprawa jakości życia ich

¹⁶ *Krajowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020...*, op. cit.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020 (Projekt)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/Projekt_Zalozen_Krajowej_Polityki_Miejskiej_maj_2012.pdf [data dostępu: 11.07.2013].

mieszkańców¹⁹. Do roku 2020 proponowanych jest ponadto pięć następujących celów krajowej polityki miejskiej²⁰:

1. Podwyższenie zdolności miast do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia (w ramach tego celu realizowane będą działania związane ze wzmacnianiem pozycji konkurencyjnej głównych ośrodków miejskich, wspierając w nich rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach).
2. Wspomaganie rozwoju obszarów problemowych (w tym niektórych obszarów wiejskich).
3. Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich.
4. Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie zjawiskom suburbanizacji.
5. Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.

W myśl sformułowanego dokumentu, polityka miejska będzie realizowana za pomocą zestawu instrumentów, zarówno planistycznych, instytucjonalnych, finansowych, jak i prawnych. Będzie również proponować zmiany i nowe rozwiązania w odniesieniu do wszystkich poziomów zarządzania, czyli krajowego, regionalnego, jak i lokalnego.

Instrumenty wspierania rozwoju obszarów miejskich

Od 2014 roku miasta i ich obszary funkcjonalne będą miały możliwość korzystania z nowych, specjalnie dla nich przygotowanych instrumentów, które pozwolą skuteczniej wykorzystać środki strukturalne w określonych obszarach. Wśród instrumentów tych wymienić należy następujące instrumenty, które przygotowywane i zarządzane będą z poziomu Komisji Europejskiej²¹:

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Documents/ZIT_wymiar_miejski_4012013.pdf [data dostępu: 12.07.2013].

1. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ang. *Integrated Territorial Investments*).
2. Platforma Rozwoju Obszarów Miejskich (ang. *Urban Development Platform*).
3. Innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju miejskiego (ang. *Innovative actions in the area of sustainable urban development*).

Ponadto, będzie kontynuowana realizacja instrumentów istniejących już w obecnym okresie programowania, czyli:

1. Program sieciowania miast URBACT III.
2. Instrumenty finansowe typu JESSICA (ang. *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*).

Głównym założeniem powyższych instrumentów jest terytorialne ukierunkowanie interwencji publicznej, co determinuje wiele korzyści.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) to nowy instrument w najbliższym okresie programowania 2014–2020, który ma służyć realizacji zintegrowanej strategii rozwoju danego terytorium i przyczynić się do poprawy wykorzystania środków strukturalnych na danych obszarze oraz zwiększeniu efektywności realizacji polityki spójności. Celem realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jest²²:

- sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast, przede wszystkim tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek administracyjnych jest największa,
- realizacja zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych,
- zwiększenie udziału miast i ich obszarów funkcjonalnych w zarządzaniu programami operacyjnymi.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w pierwszym rządzie zostaną wykorzystane dla wsparcia obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich. Dzięki temu podejściu zostanie zrealizowany jeden z celów nowej polityki regionalnej do roku 2020, określonej w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, to jest wzmacnianie funkcji

²² Ibidem.

metropolitalnych ośrodków wojewódzkich oraz integracja ich obszarów funkcjonalnych. Będą one mogły być również realizowane w miastach o charakterze regionalnym i subregionalnym (i ich obszarach funkcjonalnych). Środki na ich realizację będą pochodzić z podstawowej alokacji poszczególnych *Regionalnych Programów Operacyjnych*, a decyzja o realizacji ZIT w tych miastach będzie zależna od woli poszczególnych samorządów województw²³.

Do otrzymania funduszy na realizację ZIT konieczne będzie spełnienie określonych warunków, do których należą²⁴:

- przygotowanie programu działań,
- zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa,
- posiadanie odpowiedniej zdolności instytucjonalnej,
- podpisanie porozumienia do realizacji ZIT w województwie z instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym.

Dodatkowo będzie pożądane przygotowanie strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego miasta.

Najważniejszym warunkiem realizacji ZIT będzie jednak udokumentowanie chęci jednostek samorządu terytorialnego do współpracy, która będzie wyrażać się zawiązaniem zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa, zwanej Związkiem ZIT. Możliwe są różne formy partnerstw, takie jak²⁵:

- Związek międzygminny lub powiatowy,
- Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego,
- Porozumienie międzygminne,
- Spółka założona wspólnie przez jednostki samorządu terytorialnego.

W skład Związku ZIT będą mogły wejść samorzady gminne, powiaty i samorząd wojewódzki – w zależności od zakresu jego działania. Zadania, jakie będzie pełnił Związek ZIT, jak też jego forma prawna będą uzależnione od stopnia powierzenia zadań w zarządzaniu Regionalnym Programem Operacyjnym. W sytuacji powierzenia pełnej delegacji zadań instytucja reprezentująca ZIT powinna mieć silne umo-

²³ *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Stroiny/Zintegrowane InwestycjeTerytorialne_01022013.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Stroiny/Zintegrowane_InwestycjeTerytorialne_01022013.aspx) [data dostępu: 12.07.2013].

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

cowanie prawne na przykład związek międzygminny. Natomiast przy minimalnej delegacji zadań sprowadzającej się do wpływu na wybór projektów do dofinansowania zastosowana może być dowolna forma partnerstwa dopuszczona prawem o mniej sformalizowanej formule, na przykład stowarzyszenie, porozumienie administracyjne lub inne rozwiązania²⁶.

Komisja Europejska, chcąc zwiększyć swoje zaangażowanie we wdrażanie polityki spójności oraz zmniejszyć dystans do beneficjentów, w tym szczególnie do miast, zaproponowała stworzenie platformy rozwoju obszarów miejskich, która stanowi kolejny instrument wsparcia rozwoju miast. W ramach platformy miasta będą miały możliwość wymiany doświadczeń w obszarze realizacji polityki spójności. W praktyce wyglądać to będzie tak, iż na podstawie listy miast, sporządzonej przez państwa członkowskie w umowie o współpracy, Komisja utworzy platformę rozwoju obszarów miejskich obejmującą 300 miast na terenie całej Europy, aby stymulować bardziej ukierunkowany na politykę dialog w sprawie rozwoju tych obszarów między miastami na szczeblu europejskim a Komisją. Nie jest to źródło finansowania, lecz mechanizm lepszego wglądu we wkład wnoszony przez poszczególne miasta w realizację strategii „Europa 2020” na podstawie polityki spójności, ułatwienia zintegrowanych i innowacyjnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz lepszego wykorzystania rezultatów²⁷.

Dodatkowym narzędziem wspierającym rozwój miast będą innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju miejskiego. Działania te, podejmowane z inicjatywy Komisji Europejskiej, będą obejmować miejskie projekty pilotażowe, projekty demonstracyjne i powiązane z nimi badania dla Europy. Ich zakres może obejmować wszystkie cele tematyczne i priorytety inwestycyjne²⁸. Celem tego instrumentu będzie testowanie lub identyfikacja nowych rozwiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju miejskiego o znaczeniu unijnym.

²⁶ Ibidem.

²⁷ *Polityka spójności 2014–2020 – Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Unia Europejska, Luksemburg 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_pl.pdf [data dostępu: 12.07.2013].

²⁸ Ibidem.

Na działania innowacyjne zostanie zarezerwowane 0,2% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²⁹.

W przyszłym okresie programowania będzie kontynuowany europejski program wymiany wiedzy i doświadczeń miast – URBACT III, kolejny instrument wsparcia. Główną ideą tego programu jest organizowanie sieci współpracy miast europejskich w celu zwiększenia skuteczności polityk w zakresie niwelowania ekonomicznych, społecznych i środowiskowych problemów występujących w miastach. W programie szczególny nacisk kładzie się na szerzenie wiedzy na temat zintegrowanego zarządzania miejskiego i wymianę doświadczeń w tym zakresie. Ponadto, program promuje zrównoważony rozwój miejski i umożliwia miastom wspólne poszukiwanie rozwiązań będących odpowiedzią na pojawiające się w nich największe wyzwania. Według zaleceń Komisji Europejskiej program URBACT III powinien między innymi lepiej odzwierciedlać potrzeby miast nowych krajów członkowskich UE, umożliwiać wsparcie miast wdrażających Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz pomagać w przygotowaniu projektów, które mogłyby być na dalszym etapie finansowane w ramach polityki spójności³⁰.

Ostatni instrument wsparcia stanowi JESSICA – wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich. Ta inicjatywa Komisji Europejskiej opracowana została we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy (CEB). Wspiera regenerację i zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez mechanizmy inżynierii finansowej. Inicjatywa JESSICA promuje zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez wspieranie projektów w następujących dziedzinach³¹:

- infrastruktura miejska – z uwzględnieniem transportu, gospodarki wodnej i kanalizacyjnej, energii,

²⁹ *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Documents/ZIT_wymiar_miejski_4012013.pdf [data dostępu: 12.07.2013].

³⁰ Ibidem.

³¹ *JESSICA: wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich*, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jessica_pl.cfm#3 [data dostępu: 12.07.2013].

- dziedzictwo lub miejsca istotne dla kultury – na rzecz turystyki lub innego trwałego ich wykorzystania,
- zagospodarowywanie terenów pod ponowną zabudowę – z uwzględnieniem oczyszczania i odkażania terenu,
- tworzenie nowych lokali komercyjnych dla sektorów MSP, IT i/lub B+R,
- budynki uniwersyteckie – ośrodki studiów medycznych, biotechnologicznych i w innych wyspecjalizowanych dziedzinach,
- poprawa wydajności energetycznej.

Środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego są przekazywane do miejskich funduszy inwestycyjnych, które inwestują je w partnerstwo publiczno-prywatne lub inne projekty włączone do zintegrowanego planu na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Inwestycje te mogą mieć postać kapitału własnego, pożyczek i/lub gwarancji. Instytucje zarządzające mogą ewentualnie zdecydować o skierowaniu zasobów do miejskich funduszy inwestycyjnych przy zastosowaniu funduszy holdingowych, zakładanych w celu inwestowania w różne miejskie fundusze inwestycyjne. Nie jest to obowiązkowe, ale umożliwia instytucjom zarządczym delegowania profesjonalistom i ekspertom niektórych zadań niezbędnych dla wdrożenia inicjatywy JESSICA³².

Ze względu na odnawialny charakter tego instrumentu zwrot z inwestycji jest ponownie inwestowany w nowe projekty rozwoju miejskiego, dzięki czemu środki publiczne znów trafiają do obrotu, promowany jest zrównoważony rozwój oraz wpływ krajowych i unijnych środków publicznych³³.

Zakończenie

Nowe spojrzenia na politykę rozwoju i nowe instrumenty wspierające rozwój miast cechują propozycje Komisji Europejskiej w polityce spójności na lata 2014–2020. Miasta będące biegunami wzrostu gospodarczego, w których rozwija się przedsiębiorczość i innowacje, często muszą radzić sobie z trudnymi problemami, takimi jak bezrobocie, wykluczenie społeczne czy degradacja środowiska naturalnego.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

W nowej perspektywie fundusze unijne będą miały za zadanie rozwiązywanie problemów konkretnych terytoriów, przyczyniając się tym samym do realizacji celów unijnej strategii „Europa 2020”. W związku z powyższym Komisja Europejska zaproponowała zobligowanie państw członkowskich do przeznaczenia co najmniej 5% alokacji EFRR z poziomu krajowego na rozwój miast. Działania na rzecz rozwoju miast będą ponadto realizowane za pomocą specjalnie do tego celu zaprojektowanych instrumentów.

Nowy okres programowania przyniesie również zmianę podejścia do podziałów administracyjnych. Według nowych propozycji, podziały te będą miały wtórne znaczenie, na kluczowe ma stać się pojęcie obszaru funkcjonalnego – terytorium, którego elementy uzupełniają się w zachodzących procesach gospodarczych, społecznych czy przyrodniczych.

Słowa kluczowe: rozwój miast, uwarunkowania rozwoju, instrumenty rozwoju, polityka spójności

Streszczenie

Nadchodzący okres programowania na lata 2014–2020 UE przyniesie znaczne wzmocnienie wymiaru miejskiego w polityce spójności. Nowe, zintegrowane podejście do rozwoju miast, a konkretnie ich obszarów funkcjonalnych, pozwoli stworzyć mechanizmy zapewniające wsparcie rozwoju lokalnego. Zasady, cele oraz kierunki działań służące rozwojowi miast w latach 2014–2020 wynikać będą ze strategii „Europa 2020”, ale również rozporządzeń unijnych oraz krajowych dokumentów strategicznych. W realizacji zawartych w nich założeń będą pomocne różnego rodzaju instrumenty, odpowiadające na specyficzne potrzeby oraz potencjał rozwojowy poszczególnych miast.

CONDITIONS AND INSTRUMENTS OF URBAN DEVELOPMENT UNDER EU PROGRAMMING PERIOD FOR YEARS 2014–2020

Summary

The forthcoming EU programming period for years 2014–2020 will strengthen the urban dimension of cohesion policy. The new, integrated approach to urban development, specifically that concerning the functional areas of cities, will create mechanisms to provide support for local development. The principles, objectives and lines of action for the development of cities in 2014–2020 will follow the strategy “Europe 2020”, as well as EU regulations and national strategic documents. The implementation of the principles contained in the above documents will be possible thanks to different instruments that respond to the specific needs and development potential of cities.