

ALEKSANDER NOWORÓL
BOLESŁAW DOMAŃSKI

Uniwersytet Jagielloński

CELE, ZASADY I INSTRUMENTY POLITYKI MIEJSKIEJ WOJ. MAŁOPOLSKIEGO

Abstract: Aims, Rules and Instruments of the Urban Policy of Małopolskie Voivodeship. The paper provides a contribution to the debate on the model of regional urban policy in Poland. The authors present aims, rules and major instruments of urban policy proposed for the self-government of the Małopolskie Voivodeship. They are a result of broader studies on urban development in the Małopolskie Region and its determinants carried out by the team of researchers of the Jagiellonian University and the Cracow University of Economics in 2012-2013. The authors argue that regional urban policy should focus on urban functional areas rather than on towns and cities only and should put strong emphasis on the facilitating of co-operation of various public and private stakeholders within the region.

Key words: Instruments of development, Małopolskie Voivodeship, regional policy, urban policy.

Wprowadzenie

Coraz większym zainteresowaniem cieszy się w Polsce w ostatnich latach problematyka polityki miejskiej. Wynika to z uznania podstawowej roli miast w systemie gospodarczym i społecznym kraju i regionów, co znajduje bardzo wyraźne odbicie w aktualnych dokumentach strategicznych krajowych i Unii Europejskiej.

Polityka miejska stanowi element polityki regionalnej, której współczesne ujęcie odchodzi od dążenia państwa do wyrównywania nierówności międzyregionalnych w kierunku polityki nastawionej na rozwój przez pobudzanie potencjałów endogenicznych i tworzenie trwałych zdolności konkurencyjnych regionów i układów lokalnych [Camagni 2011; Domański 2011; Gorzelak 2007; Markowski 2011; Szlachta 2009, 2011). Wiąże się z tym upodmiotowienie samorządów wojewódzkich i nadanie im roli głównego animatora w kreowaniu tzw. nowej polityki regionalnej. Oznacza to, że samorząd regionalny jest również ważnym podmiotem polityki miejskiej.

Przedmiotem rozważań w prezentowanym opracowaniu jest właśnie regionalna polityka miejska. Celem opracowania jest zarysowanie propozycji celów, zasad

oraz instrumentów polityki miejskiej samorządu regionalnego w województwie małopolskim, a tym samym włączenie się do krajowej dyskusji na temat kształtowania modelu regionalnej polityki miejskiej.

Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami przyjęto, że polityka miejska stanowi integralną część polityki regionalnej i obejmuje działania samorządu wojewódzkiego oraz jego zdolność do mobilizowania członków wspólnoty regionalnej do wspólnego wysiłku na rzecz rozwoju miast i obszarów zurbanizowanych. Aby stać się skutecznym narzędziem tworzenia podstaw do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i racjonalnego zagospodarowania przestrzennego, a jednocześnie – środkiem realizacji krajowych i regionalnych celów rozwojowych, polityka miejska powinna uwzględniać wymiar terytorialny, m.in. różnicowanie polityki w odniesieniu do różnych miejsc (*a place-based policy*). Oznacza to odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz definiowania ich na podstawie potencjałów i barier rozwoju poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Dotyczy to w szczególności miejskich obszarów funkcjonalnych, których typologię przyjęto za *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK)*. Wymiar terytorialny stanowi także istotny element *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, jest też wpisany w Umowę Partnerstwa, która stanowi podstawę realizacji dla działań wspieranych ze środków Wspólnych Ram Strategicznych, w tym w szczególności z funduszy strukturalnych w Polsce. Prezentowane przez autorów podejście traktuje wojewódzką politykę miejską, opracowaną w horyzoncie 2020 r., nie tylko jako realizację ustawowych zadań samorządu wojewódzkiego wobec miast. Regionalna polityka miejska powinna obejmować działania samorządu wojewódzkiego oraz jego oddziaływanie na aktywność innych podmiotów. W konsekwencji taka polityka miejska adresowana jest do wszystkich instytucji zaangażowanych w proces programowania oraz późniejszej realizacji wsparcia w odniesieniu do miast i funkcjonalnych obszarów miejskich. To rozszerzenie rozumienia polityki miejskiej, włączające obszary funkcjonalne miast, nawiązuje do konieczności dostrzeżenia ich roli w budowaniu konkurencyjności terytorialnej, niezależnie od przebiegu granic administracyjnych.

Wojewódzka polityka miejska jest elementem regionalnego systemu planistycznego. W konsekwencji, staje się środkiem realizacji strategii rozwoju województwa. Tak jest też w odniesieniu do opisywanego opracowania, które wpisuje się w system realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020* w odniesieniu do głównych wyzwań rozwoju miast Małopolski i ich zagospodarowania przestrzennego. Podstawę formułowania celów, zasad i instrumentów polityki miejskiej stworzyła możliwość odniesienia się do zasobów wiedzy zgromadzonych przez Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju. Innym kluczowym odniesieniem polityki miejskiej był kontekst zewnętrzny, czyli – konkretyzowane w dokumentach europejskich i krajowych – założenia dotyczące wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej (UE) w latach 2014-2020. Podejście autorów polegało więc na oparciu się na analizie założeń, wytycznych i instrumentów polityki miejskiej wynikających z dokumentów

UE i dokumentów krajowych (m.in. *Karta Lipska 2007*; *EUROPA 2020*, 2010; *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*, 2011; *Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020. Projekt*, 2012), ale też na analizie sytuacji małopolskich miast na podstawie istniejących danych statystycznych i opracowań [m.in. Domański, Noworól 2010; *For-sight...* 2010; Golinowska 2010; Jarczewski *et al.* 2012; *Program Strategiczny Dziedzictwo i Przemysły Czasu Wolnego 2012*; *Subregiony...* 2011; *Wyniki badań...* 2012]. Diagnozę małopolskich miast opracowano w formie wskazania barier i potencjałów rozwojowych oraz wynikających z nich kierunków działań w polityce miejskiej. Diagnozę tę przeprowadzono dla różnych kategorii małopolskich miast, wydzielonych na podstawie następujących kryteriów:

- funkcjonalne obszary miejskie, zgodnie z typologią *KPZK 2030*,
- dominujące funkcje miast, m.in. przemysłowe, turystyczne i uzdrowiskowe,
- sytuację demograficzną miast, na podstawie aktualnych trendów i prognoz,
- położenie subregionalne ośrodków miejskich w obrębie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KOM), Małopolski Zachodniej, subregionów podhalańskiego, sądeckiego lub tarnowskiego.

Przeprowadzona analiza stanowiła podstawę do sformułowania celów, zasad i instrumentów polityki regionalnej województwa do 2020 r. Istotnym elementem opracowania było też określenie i uzasadnienie zróżnicowania polityki miejskiej w regionie w stosunku do różnych grup małopolskich miast. W ramach rekomendacji dotyczących instrumentów regionalnej polityki miejskiej zwrócono uwagę na wskazanie podmiotów (partnerów) samorządowych, gospodarczych i społecznych, którzy powinni współuczestniczyć w procesie tworzenia i wdrażania polityki miejskiej Małopolski.

Praca bazuje na opracowaniu eksperckim przygotowanym na zlecenie Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju przez zespół autorski, w którego skład wchodził, obok kierujących tematem autorów opracowania, Magdalena Dej, Jarosław Działek i Paweł Hałat [zob. Sepioł *et al.* 2013]. W cytowanym opracowaniu znaleźć można szersze omówienie diagnozy barier i potencjałów rozwojowych małopolskich miast oraz analizę założeń, wytycznych i instrumentów polityki miejskiej wynikających z dokumentów UE i dokumentów krajowych. Zawiera ono również pełny wykaz proponowanych instrumentów regionalnej polityki miejskiej woj. małopolskiego, z których tylko wybrane przedstawiono w prezentowanym opracowaniu.

1. Podstawowe cele polityki miejskiej woj. małopolskiego

Cele polityki miejskiej województwa muszą uwzględniać zdiagnozowany interes wspólnot zamieszkujących miasta i obszary zurbanizowane, a jednocześnie – ze względów praktycznych, związanych z dostępem do środków wsparcia polityki spójności UE – nawiązywać do celów polityk unijnych i krajowych, związanych z rozwojem miast. Uwzględniając powyższe, *Strategię Rozwoju Województwa Małopol-*

skiego 2011-2020 oraz obecną sytuację i determinanty rozwoju małopolskich miast, strategiczny cel polityki miejskiej woj. małopolskiego sformułowano następująco: „wzmocnienie znaczenia miast i obszarów zurbanizowanych, jako kluczowego warunku rozwoju gospodarczego, wzrostu spójności społecznej i przestrzennej Małopolski oraz poprawy jakości życia mieszkańców regionu” [Sepioł *et al.* 2013, s. 68]. Tak sformułowany cel strategiczny ma charakter syntetyczny i wymaga uszczegółowienia. Zaproponowano zatem, aby za jego rozwinięcie uznać, opisane poniżej, cele główne.

Cel 1. Wspieranie trwałego i inteligentnego rozwoju małopolskich miast, jako ośrodków wzrostu i węzłów w sieci powiązań krajowych i międzynarodowych.

Za podstawowy cel polityki miejskiej uznano wspieranie trwałego i inteligentnego rozwoju małopolskich miast. Stanowią one skupienia różnorodnych działalności gospodarczych oraz węzły w sieci powiązań w skali międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej. Wykorzystanie specyficznych potencjałów endogenicznych poszczególnych miast oraz możliwości rozwoju egzogenicznego na podstawie przyciągania inwestorów zewnętrznych jest istotnym wyzwaniem dla polityki zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Szczególne znaczenie będzie miało wzmacnianie potencjału innowacyjności małopolskich miast. Główne ośrodki miejskie Małopolski – Kraków, Tarnów i Nowy Sącz, powinny odgrywać rolę biegunów wzrostu, z których będzie zachodziła dyfuzja procesów rozwojowych do mniejszych ośrodków miejskich i na obszary wiejskie województwa. Działania na rzecz silniejszej integracji funkcjonalnej w skali wewnątrzregionalnej oraz w ramach funkcjonalnych obszarów miejskich, w tym przez poprawę dostępności komunikacyjnej i rozwój transportu publicznego, a także wzmacniania kapitału ludzkiego w ośrodkach zapóźnionych pod tym względem, będą sprzyjały lepszemu wykorzystaniu potencjału endogenicznego różnych części regionu oraz większej spójności terytorialnej Małopolski.

Cel 2. Poprawa standardu i dostępności usług publicznych w miastach regionu.

Drugą zasadniczą rolę, jaką odgrywają miasta z punktu widzenia całego regionu, obok funkcji ośrodków koncentracji aktywności gospodarczej i skupienia pozarolniczych miejsc pracy, jest ich rola, jako ośrodków usługowych zaspokajających potrzeby własnych mieszkańców oraz mieszkańców otaczających obszarów. Poprawa standardu i dostępności usług publicznych w miastach regionu powinna być drugim najważniejszym celem polityki miejskiej województwa. Wymaga to selektywnego wsparcia rozwoju wybranych usług publicznych w metropolii Krakowa, ośrodkach regionalnych i subregionalnych oraz ponadlokalnych, a także niektórych ośrodkach lokalnych. Lepsza dostępność usług publicznych wiąże się nierozdzielnie z działaniami na rzecz poprawy dostępności komunikacyjnej, zwłaszcza ośrodków regionalnych, subregionalnych i ponadlokalnych (powiatowych), oraz rozwoju transportu publicznego, co ma ścisły związek ze spójnością terytorialną oraz zrównoważonym rozwojem Małopolski.

Cel 3. Podnoszenie jakości życia mieszkańców.

Poprawa standardu i dostępności usług publicznych powinna być widziana, jako element realizacji szerszego celu, jakim jest podnoszenie jakości życia mieszkańców regionu. Działania na tym polu powinny obejmować m.in. tworzenie sprzyjających warunków do rozwoju usług rynkowych, dbałość o modernizację i wysoki standard zasobów mieszkaniowych, poprawę stanu środowiska przyrodniczego oraz ładu przestrzennego w miastach.

Cel 4. Dążenie do zwartej struktury zagospodarowania miejskiego przez wspieranie procesów rewitalizacji miast i kontrolowanie suburbanizacji.

Ważnym celem polityki miejskiej regionu powinno być dążenie do zwartej struktury zagospodarowania miejskiego przez wspieranie procesów rewitalizacji miast i kontrolowanie suburbanizacji. Rolą władz regionalnych powinno być tworzenie ram prawnych i wyznaczanie wysokich standardów działań rewitalizacyjnych w kryzysowych obszarach mieszkaniowych występujących w małopolskich miastach – śródmiejskich i wielkich osiedli powojennych. W przypadku rewitalizacji dużych terenów przemysłowych, kolejowych i powojennych niezbędne może być szersze zaangażowanie Samorządu Województwa Małopolskiego przez stworzenie regionalnej bazy danych terenów zdegradowanych i podjęcie interwencji w niektórych z nich przez wyspecjalizowany podmiot regionalny.

Cel 5. Poprawa efektywności energetycznej i rozwój zrównoważony miast.

Wśród celów polityki miejskiej woj. małopolskiego powinny się znaleźć również działania na rzecz rozwoju zrównoważonego i poprawy efektywności energetycznej miast. Obejmować mogą one m.in. wspieranie rozwoju transportu publicznego, ograniczenie potrzeby przemieszczeń na duże odległości mieszkańców małych miast i miejscowości wiejskich do podstawowych usług publicznych przez ich wzmocnienie w ośrodkach lokalnych, a także dążenie do zrównoważonego rozwoju usług komunalnych, w szczególności w zakresie gospodarki odpadami, oraz zmniejszenie zanieczyszczenia atmosfery związanego z tzw. niską emisją. Istotne znaczenie z punktu widzenia środowiskowego będą miały również działania służące oszczędnemu gospodarowaniu przestrzenią, m.in. zwartości zabudowy w obszarach miejskich i podmiejskich oraz większemu wykorzystaniu terenów zainwestowanych (*brownfield*) i ograniczeniu ekspansji na terenach zielonych.

Cel 6. Sprawne zarządzanie systemami i strukturami organizacyjnymi samorządu wojewódzkiego dla realizacji celów polityki miejskiej.

Realizacja powyższych celów polityki miejskiej nie będzie możliwa bez stworzenia sprawnego mechanizmu zarządzania systemami i strukturami organizacyjnymi samorządu wojewódzkiego. Skuteczność regionalnej polityki miejskiej będzie zależeć – w sferze implementacyjnej – od stopnia jej zgodności z polityką spójności

UE. Zakłada się więc, że działania służące wspieraniu rozwoju obszarów miejskich powinny uwzględniać, określone w rozporządzeniach dla funduszy Wspólne Ramy Strategiczne (WRS), cele tematyczne oraz priorytety inwestycyjne.

2. Zasady polityki miejskiej woj. małopolskiego

Zasady polityki miejskiej woj. małopolskiego powinny przede wszystkim odnosić się do zasad prowadzenia krajowej polityki miejskiej, wywodzących się ze sformułowań *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* i *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Wprowadzona przez KPZK 2030 zasada hierarchiczności planowania, a także determinanty polityki miejskiej wynikające z innych – unijnych i krajowych – dokumentów sterujących polityką regionalną, skłaniają do uwzględnienia w polityce wojewódzkiej wobec miast opisanych poniżej zasad.

1. **Zasada integralności** – podporządkowanie wojewódzkiej polityki miejskiej polityce rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, zapisanej w *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020* oraz *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*. Polityka miejska woj. małopolskiego jest integralnym elementem polityki rozwoju, co oznacza, że jej cele, zadania i instrumenty są ściśle powiązane i podporządkowane celom, zasadom i instrumentom polityki rozwoju sformułowanej w głównych dokumentach strategicznych województwa. Powinno to zapewnić osadzenie polityki miejskiej w kontekście wyzwań i uwarunkowań rozwojowych województwa. Polityka miejska powinna pozwolić na integrację interwencji w sferze społeczno-gospodarczej i przestrzennej oraz w wymiarze regionalnym i lokalnym.
2. **Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego**, różnicującego interwencję publiczną w poszczególnych subregionach i obszarach funkcjonalnych województwa. Regułą powinno być różnicowanie interwencji publicznej w miastach w poszczególnych subregionach i obszarach funkcjonalnych województwa. Wyodrębnienie układów przestrzenno-funkcjonalnych, niekoniecznie pokrywających się z granicami administracyjnymi powiatów i gmin, powinno pozwolić na dostosowanie rodzaju i poziomu wsparcia do zidentyfikowanych barier i potencjałów poszczególnych terytoriów. Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego umożliwi lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych zasobów, w tym zasobów ludzkich oraz wspomoże specjalizację różnych typów ośrodków miejskich. Pozwoli na przeprowadzenie przedsięwzięć realizowanych w miejskich obszarach funkcjonalnych w sposób skoordynowany, komplementarny i synergiczny. Możliwe będzie przy tym zróżnicowanie wsparcia dla poszczególnych typów miejskich obszarów funkcjonalnych, uwzględniające ich charakterystyczne potrzeby, potencjał rozwojowy oraz ich rolę w procesach rozwoju regionu.

3. **Zasada wielopoziomowego zarządzania**, którego istotą jest współdziałanie wielu poziomów zarządzania rozwojem oraz wielu sektorów (publicznego, gospodarczego i społecznego). Uwzględnienie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego w realizacji działań wymaga wielopoziomowego zarządzania i koordynacji różnych podmiotów, zaangażowanych w programowanie, zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych, jak i realizację projektów (od poziomu krajowego, po regionalny i funkcjonalnych obszarów miejskich). Istotą zasady wielopoziomowego zarządzania jest współdziałanie podmiotów sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego na wielu poziomach zarządzania rozwojem terytorialnym. Wielopoziomowe zarządzanie w wymiarze krajowym realizowane jest przez współpracę i koordynację działań między administracją rządową, samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym. Obejmuje jednocześnie współpracę horyzontalną jednostek samorządu terytorialnego (JST) i innych podmiotów dla osiągnięcia wyznaczonych celów.
4. **Zasada warunkowości**, uzależniająca wsparcie efektami realizacji polityki rozwoju. W krajowym systemie zarządzania rozwojem, zasadę warunkowości wprowadzono w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020*. Zasada ta upatruje możliwości zwiększenia efektywności polityki regionalnej m.in. we wprowadzeniu mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych na podstawie realizacji założonych wskaźników rzeczowych. W polityce miejskiej zakłada się, że i przyznawanie i przekazywanie środków finansowych w ramach polityki miejskiej uzależnione będzie od osiągnięcia przez jej beneficjentów określonych efektów rzeczowych lub od wdrażania określonych projektów. Podstawą warunkowego przekazywania środków będzie także prowadzenie – wspieranej przez województwo – polityki przestrzennej.

3. Instrumenty zarządzania polityką miejską województwa

Systematykę instrumentów polityki miejskiej dostosowano do logiki zarządzania rozwojem opisanej w dokumencie rządowym [*Założenia...* 2009]. Dokument ten wyróżnia trzy podsystemy zarządzania rozwojem, wyszczególniając: podsystem programowania, któremu odpowiadają instrumenty planowania rozwoju, podsystem instytucjonalny i odpowiadające mu instrumenty dotyczące organizowania procesu rozwoju oraz podsystem wdrażania (w tym monitorowanie, ewaluacja i finansowanie polityki rozwoju), dla którego proponuje się instrumenty wdrażania polityki, uwzględniające narzędzia monitoringu, kontroli i ewaluacji [zob. Noworól 2011a].

Propozycję instrumentów opracowano dla każdego z celów głównych, przyjmując, że instrumenty Celu 6. *Sprawne zarządzanie systemami i strukturami organizacyjnymi samorządu wojewódzkiego dla realizacji celów polityki miejskiej* mają charakter horyzontalny. Dla każdego z celów zaproponowano więc narzędzia planistyczne, or-

ganizacyjne i wdrożeniowe, pozwalające samorządowi wojewódzkiemu – w zgodzie z opisanymi powyżej zasadami – korzystnie oddziaływać na rozwój miast i obszarów zurbanizowanych Małopolski. Poniżej przedstawiono wybrane instrumenty regionalnej polityki miejskiej, uznane za charakterystyczne dla przyjętej koncepcji interwencji publicznej. Wybrane narzędzia przedstawiono zgodnie z typologią instrumentów.

Wśród instrumentów planistycznych polityki należy wyróżnić sugestie uwzględnienia w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego (PZP WM)* kluczowych dla polityki miejskiej elementów, a w szczególności:

- granic miejskich obszarów funkcjonalnych (OF);
- rozwiązań/ustaleń w zakresie planu sieci transportowej w kontekście dostępu do usług publicznych;
- ponadgminnych obszarów kryzysowych, np. obszarów charakteryzujących się brakiem zabezpieczenia przeciwpowodziowego, czy występowaniem zjawisk kryzysowych i wymagających rewitalizacji;
- gmin, w których istnieją możliwości ograniczenia procesów suburbanizacyjnych przez wprowadzanie stref wyłączonych z zabudowy ze względu na kwestie środowiskowe, politykę ochrony krajobrazu i dziedzictwa kulturowego;
- pożądaných stref rozwojowych – tzw. korytarzy urbanistycznych, czyli regionalnych układów funkcjonalno-przestrzennych formowanych wokół ciągów komunikacyjnych (tzw. Green Transport Oriented Development).

Inne kluczowe instrumenty planowania dotyczą interwencji wojewódzkiej, polegającej na uczestnictwie w przygotowaniu oraz opiniowaniu zarządzania obszarami funkcjonalnymi. Odnosi się to do opracowywania strategii zintegrowanego rozwoju obszarów funkcjonalnych miast oraz planów obszarów funkcjonalnych. Ważnym instrumentem związanym z tworzeniem podsystemu programowania rozwoju może być przeprowadzenie – w drodze projektu badawczego – identyfikacji endogenicznych potencjałów miast, które nie odkryły swoich szans rozwojowych i stagnują lub przeżywają regres. Województwo małopolskie powinno też kontynuować planowaną dywersyfikację interwencji w miastach położonych w różnych subregionach. Zaleca się też różnicowanie – w dokumentach planistycznych – interwencji wojewódzkiej z wyróżnieniem:

- bezpośredniej interwencji województwa, przez zaangażowanie aktywów własnych, w miastach o niskim poziomie usług publicznych oraz w 3 miastach stanowiących bieżący wzrost Małopolski,
- pośredniej interwencji województwa, przez animowanie współpracy międzysektorowej (zaangażowanie organizacyjne), w pozostałych miastach województwa.

W dokumentach planistycznych powinno się też określić zasady wsparcia rozwoju miast realizujących prototypowe projekty z wykorzystaniem zasad tzw. zielonej urbanistyki (m.in. rozwój zorientowany na transport zrównoważony, miasto zwarte o większej gęstości rozwijające funkcje wokół multimodalnych węzłów przesiadkowych, formy urbanistyczne zapewniające wielofunkcyjność i zróżnicowane źródła dochodu) oraz „metabolizmu miejskiego” (m.in. samowystarczalność energetyczna,

osiedla bezodpadowe, zamknięte zarządzanie zasobami wodnymi, miasto zintegrowane z krajobrazem, budownictwo pasywne). Kluczowym instrumentem planistycznym polityki województwa powinno też być określenie w *Regionalnym Programie Operacyjnym (RPO)* na lata 2014-2020 form wsparcia dla polityki miejskiej z uwzględnieniem zasady warunkowości.

Charakterystyczne dla opisywanego projektu instrumenty organizacyjne związane są przede wszystkim z nowymi rozwiązaniami wynikającymi z założeń unijnej polityki spójności w nadchodzącym okresie programowania. Dotyczy to więc organizacyjnego wsparcia przez samorząd wojewódzki powoływania podmiotów zarządzających miejskimi obszarami funkcjonalnymi w postaci tzw. Związków Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) [*Zintegrowane Inwestycje Terytorialne 2011; Zasady...* 2013]. Dla miast, w których unijna i krajowa polityka miejska nie przewiduje tworzenia ZIT, proponuje się powoływanie tzw. wielośrodkowych i jednośrodkowych partnerstw miejskich. Realizacja ZIT przewidziana jest na terenie obszarów funkcjonalnych: Krakowa (w KOM – obligatoryjnie), Tarnowa i Nowego Sącza, co wymagać będzie stworzenia Związków ZIT, posiadających zdolności instytucjonalne do zarządzania częścią programu operacyjnego oraz zapewnienie współfinansowania realizowanych projektów. Postuluje się, aby Związki ZIT – posiadały status wielosektorowego stowarzyszenia JST oraz podmiotów gospodarczych i społecznych. Samoorganizacja współpracy ośrodków miejskich w innych obszarach funkcjonalnych lub/i terytorialnych, np. głównych miast Małopolski Zachodniej, lub innych układów wielośrodkowych (np. Andrychów – Kęty) mogłaby przybrać postać tzw. wielośrodkowych partnerstw miejskich, powoływanych w takich celach, jak: monitorowanie efektów polityki miejskiej, opracowanie zintegrowanych ofert inwestycyjnych i turystycznych, tworzenie efektywnych systemów świadczenia usług publicznych, czy określanie wspólnych działań wobec grup docelowych marketingu terytorialnego. Wsparcie województwa powinno objąć pomoc prawną i mediacje związane z ukonstytuowaniem się i określeniem zakresu i zasad współpracy międzysektorowej. Samorząd wojewódzki mógłby także działać na rzecz aktywnego uczestnictwa samorządów lokalnych oraz wpływowych przedstawicieli sektora gospodarczego w Związkach ZIT i partnerstwach miejskich [zob. Noworól 2011b].

Inne instrumenty organizacyjne związane są z powoływaniem – przez samorząd wojewódzki – do życia (na wniosek i w uzgodnieniu z samorządami miast), podmiotów z udziałem majątku województwa. Mogłoby to następować w celu wsparcia rozwoju miast, jako biegunów wzrostu, a dotyczyć powinno: instytucji wspierania biznesu, partnerstw publiczno-publicznych i publiczno-prywatnych tworzonych w sferze infrastruktury publicznej. Samorząd regionalny mógłby też zapewnić pomoc organizacyjną miastom w zakresie określonych działań gminnych, które – mimo wymiaru lokalnego – przyczyniają się do rozwoju regionalnego (integracja lokalnych MŚP, elastyczne formy organizacyjne uwzględniające udział mieszkańców w zarządzaniu miastem, tworzenie jednostek organizacyjnych, świadczących usługi społeczne w obszarach kryzysowych, w tym – obszarach rewitalizacji).

Wśród instrumentów wdrożeniowych, które należy uznać za kluczowe dla polityki miejskiej woj. małopolskiego należy wyróżnić kilka grup działań. Pierwsza wiąże się ze wsparciem, polegającym na uwzględnianiu odpowiednich projektów infrastrukturalnych w kontrakcie terytorialnym, promocji oraz animacji współpracy międzysektorowej w takich obszarach, jak: identyfikowanie potencjałów bazy ekonomicznej miast, ujawnianie potencjałów w sferze kapitału ludzkiego, świadczenie usług publicznych środkami komunikacji elektronicznej związane z upowszechnieniem sieci szerokopasmowej, czy też – poprawa dostępności komunikacyjnej miast oraz poprawy jakości transportu zbiorowego w korytarzach urbanistycznych wyznaczonych w PZP WM.

Pobudzającym innowacyjność regionalną instrumentem wdrożeniowym może być wsparcie w trybie konkursowym – w ramach nowego instrumentu unijnej polityki miejskiej, określanego jako *Innowacyjne działania w zakresie zrównoważonego rozwoju miast* – projektów prototypowych związanych z *zieloną urbanistyką i metabolizmem miejskim*. Zapewne trudnym politycznie instrumentem będzie realizowanie zasady warunkowości polegające na tym, że wsparcie (uwzględnienie odpowiednich projektów w kontrakcie terytorialnym, promocja, animacja współpracy międzysektorowej) poprawy infrastruktury społecznej i technicznej byłoby ograniczone wyłącznie do interwencji w miastach oraz gminach podmiejskich, które wstrzymują ustalanie nowych lub/i redukują zakres terenów mieszkaniowych w MPZP. Jednocześnie zakłada się, że wsparcie to dotyczyć może wyłącznie projektów realizowanych na terenach wtórnie wykorzystywanych (tzw. *brownfield development*). Innym narzędziem wdrożeniowym byłoby realizowanie zasady warunkowości w projektach rewitalizacji dzielnic śródmiejskich wyłącznie na terenach, na których zostanie ustalony park kulturowy. Postuluje się też dokonanie analizy możliwości wykorzystania instrumentu finansowania Jessica w woj. małopolskim oraz upowszechnienie informacji na temat tego instrumentu.

Wśród instrumentów wdrożeniowych postuluje się też identyfikowanie nieprawidłowości funkcjonowania organów województwa, urzędu marszałkowskiego i jednostek organizacyjnych w sferze implementacji polityki miejskiej. W tej grupie narzędzi wskazać też należy identyfikację odstępstw od przyjętych kierunków działania oraz nieskuteczności funkcjonowania organów województwa, urzędu marszałkowskiego i jednostek organizacyjnych w realizacji procesu wsparcia miast. Jednym ze środków w tym zakresie byłoby m.in. prowadzenie badań opinii publicznej na temat wdrażania polityki miejskiej województwa.

Wnioski

Nowe wyzwania rozwojowe związane z globalizacją, kryzysem gospodarczym i demograficznym w Europie oraz zagrożeniami środowiskowymi wymagają nowego kształtu polityki regionalnej oraz, stanowiącej jej integralny element, polityki miejskiej w Polsce. W przypadku tej ostatniej szczególnie trudnym za-

daniem jest zbudowanie modelu polityki miejskiej na szczeblu regionu. Musi być ona zgodna z krajową polityką miejską, której ostateczne wykrystalizowanie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dopiero nastąpi, stanowić powinna element realizacji strategii rozwoju województwa, a ponadto musi być sprzężona w odpowiedni sposób z polityką samorządów lokalnych. W tym kontekście prezentowane krótkie opracowanie stanowi głos w dyskusji na temat modelu regionalnej polityki miejskiej w Polsce na przykładzie jej założeń, celów, zasad i wybranych instrumentów w przypadku woj. małopolskiego.

Autorzy są głęboko przekonani, że przedmiotem polityki miejskiej samorządu wojewódzkiego powinny być miejskie obszary funkcjonalne, a nie wyłącznie miasta w granicach administracyjnych. Tylko zintegrowane spojrzenie na obszary funkcjonalno-przestrzenne, jako spójną całość, a nie patrzenie przez pryzmat opozycji miasto – wieś, pozwala kreować skuteczną politykę rozwoju ukierunkowaną na wzmocnienie miast i otaczających je terenów zurbanizowanych oraz poprawę ładu przestrzennego. Wiąże się z tym również przekonanie, że regionalna polityka miejska nie ogranicza się do działań samego samorządu wojewódzkiego, ale obejmuje również jego oddziaływanie na aktywność wielu innych podmiotów wpływających na rozwój i zagospodarowanie przestrzenne miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Strategicznym celem polityki miejskiej regionu powinno być zdaniem autorów wzmocnienie znaczenia miast i obszarów zurbanizowanych, jako kluczowego warunku rozwoju gospodarczego, wzrostu spójności społecznej i przestrzennej Małopolski oraz poprawy jakości życia mieszkańców regionu. Cel ten uszczegółowiono w postaci sześciu celów głównych obejmujących: wspieranie trwałego i inteligentnego rozwoju małopolskich miast, jako ośrodków wzrostu i węzłów w sieci powiązań krajowych i międzynarodowych, poprawę standardu i dostępności usług publicznych, podniesienie jakości życia mieszkańców, dążenie do zwartej struktury zagospodarowania miejskiego przez wspieranie rewitalizacji i kontrolowanie suburbanizacji, poprawę efektywności energetycznej oraz sprawne zarządzanie.

Sformułowano cztery zasady polityki miejskiej obejmujące: podporządkowanie jej zapisom *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2020* oraz *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* (zasada integralności), zróżnicowanie interwencji publicznej w poszczególnych subregionach i obszarach funkcjonalnych województwa (zasada podejścia terytorialnego), nadanie istotnej roli współdziałaniu wielu poziomów zarządzania rozwojem oraz sektorów publicznego, gospodarczego i społecznego (zasada wielopoziomowego zarządzania) z uzależnieniem wsparcia od efektów realizacji polityki rozwoju (zasada warunkowości). Podkreślić należy, że zwłaszcza wykorzystanie zasady warunkowości, jakkolwiek politycznie trudne, może pozwolić władzom regionalnym w dużo większym stopniu wpływać na politykę samorządów lokalnych, m.in. w zakresie poprawy ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, np. szerszego wykorzystania terenów zainwestowanych (*brown-field*), przy ograniczeniu ekspansji na terenach zielonych.

Dla każdego z wymienionych wcześniej sześciu celów głównych, oraz uwzględniając powyższe zasady, skonstruowano zestawy instrumentów planistycznych, organizacyjnych i wdrożeniowych, ukierunkowujących działania samorządu wojewódzkiego na wsparcie rozwoju miast i obszarów zurbanizowanych. Szczególny nacisk położono na nowe instrumenty rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w postaci tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, które – w nadchodzącym okresie programowania – powinny wyzwolić mechanizmy współpracy na rzecz zintegrowanego, zakorzenionego terytorialnie rozwoju miast.

Literatura

- Camagni R., 2011, *'Local Knowledge, National Vision': Challenges and Prospect for the EU Regional Policy*, [w:] *Territorial Dimension of Development Policies*. MRR, Warszawa.
- Domański B., 2011, *Czy regiony słabo rozwinięte potrzebują wyrównywania nierówności regionalnych?* [w:] *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*. MRR, Warszawa.
- Domański B., Noworól A. (red.), 2010, *Małopolskie miasta – funkcje, potencjał i trendy rozwojowe*. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków.
- Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014-2020 dla EFRR*, EFS, Funduszu Spójności, EFR na rzecz ROW oraz EFM i R, 2012, Komisja Europejska, Bruksela.
- EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Foresight Perspektywa technologiczna Kraków – Małopolska 2020. Wyzwania rozwojowe*, 2010, Krakowski Park Technologiczny, Kraków–Warszawa, <http://www.foresight.kpt.krakow.pl>.
- Golinowska S., 2010, *Wyzwania Małopolski w kontekście starzenia się społeczeństwa. Podejście strategiczne*. Małopolskie Studia Regionalne, nr 2-3 (19-20), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Gorzela G., 2007, *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, G. Gorzela (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jarczewski W. et al., 2012, *Ocena skuteczności zastosowania wybranych mechanizmów programowych wpływających na efekty wdrażania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym planów rozwoju uzdrowisk oraz programów rewitalizacji*. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju/Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, przyjęta z okazji spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r., 2007, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_miedzynarodowy/polityka_przestrzenna_ue/rozwoj_miast/Documents/Karta%20Lipska_PL_tlumaczenie%20Komitetu%20Regionow_1.pdf.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011 r., 2011, MRR, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, 2010, MRR, Warszawa.

- Markowski T., 2011, *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, [w:] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, J. Szlachta, J. Woźniak (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXVII, Warszawa.
- Noworól A., 2011a, *Animowanie współpracy międzysektorowej, jako instrument rozwoju lokalnego i regionalnego*. Optimum Studia Ekonomiczne, 2 (51), s. 54-70.
- Noworól A., 2011b, *Kierunki i zmiany niezbędne do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym (uwzględniające dotychczasowe dokumenty strategiczne)*, MRR, Warszawa–Kraków, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Ekspertyzy/Documents/Noworol_System_zarzadzania_rozwojem_kierunki%20i%20zmiany.pdf.
- OECD, 2011, *OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011*. OECD Publishing; <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*, <http://www.malopolskie.pl/RozwojRegionalny/Plan/index.aspx>.
- Program Strategiczny Dziedzictwo i Przemysł Czasu Wolnego*, 2012, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Sepioł J., Noworól A., Domański B., Dej M., Działek J., Hałat P., 2013, *Polityka miejska województwa małopolskiego. Opracowania eksperckie*, Małopolskie Studia Regionalne nr 1 (27), Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków.
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020*, 2011, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Subregiony funkcjonalne województwa małopolskiego*, 2011, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju/Instytut Badań Strukturalnych/Reytech, Kraków.
- Szlachta J., 2009, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Szlachta J., 2011, *Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego, w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej*, [w:] *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, M. Kolczyński, P. Żuber (red.). MRR, Warszawa, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Dokumenty/Documents/6_Nowyy_paradygmat_robotcza.pdf.
- Wyniki badań i konsultacji społecznych przeprowadzonych w ramach Subregionalnego Programu Rozwoju 2014-2020*, <http://www.malopolskie.pl/RozwojRegionalny/Subregiony/>.
- Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020. Projekt*, 2012, MRR, Warszawa.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów, 27 kwietnia, 2009, MRR, Warszawa.
- Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, Projekt z 4 stycznia 2013 r., MRR, Warszawa.
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Polityka Spójności na lata 2014-2020*, 2011, Komisja Europejska, Bruksela.