

INSTRUMENTY PROGRAMOWANIA WYMIARU MIEJSKIEGO POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2021—2027 NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Abstract

Instruments for programming of the urban dimension of the EU Cohesion Policy 2021—2027 on the example of Poland

This article aims to present the instruments for programming of the urban dimension of the Cohesion Policy as well as the principles and conditions for their implementation in Poland within the EU financial perspective for 2021–2027. This applies in particular to integrated territorial investments and the so-called other territorial tools. In the author's opinion, the instruments prepared at the EU and national (Poland) level in connection with the next EU financial perspective will contribute to the territorialisation of the Cohesion Policy, including by strengthening its urban dimension. Using the desk research method, the author analysed European, national and regional strategic and program documents and acts of generally applicable law constituting the formal basis for EU support for sustainable urban development in the programming period for 2021–2027.

Keywords: sustainable urban development, Cohesion Policy, territorialisation, urban policy, integrated territorial investments, other territorial tools

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie instrumentów programowania wymiaru miejskiego polityki spójności oraz zasad i warunków ich wdrażania w Polsce w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027. Dotyczy to w szczególności wykorzystywanych w ramach tej polityki zintegrowanych inwestycji terytorialnych oraz tzw. innych instrumentów terytorialnych. W ocenie autora instrumentarium przygotowane na szczeblach UE oraz krajowym (Polski) w związku z kolejną unijną perspektywą finansową będzie przyczyniać się do

dalszej terytorializacji polityki spójności, w tym zwłaszcza poprzez umacnianie jej wymiaru miejskiego. Wykorzystując metodę *desk research*, autor poddał analizie europejskie, krajowe oraz regionalne dokumenty strategiczno-programowe oraz akty powszechnie obowiązującego prawa stanowiące formalną podstawę wspierania przez UE zrównoważonego rozwoju miast w latach 2021–2027.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój miast, polityka spójności, terytorializacja, polityka miejska, zintegrowane inwestycje terytorialne, inne instrumenty terytorialne

Wprowadzenie

Wraz z kolejnymi wieloletnimi perspektywami finansowymi Unii Europejskiej (UE) znaczenie polityki miejskiej, rozumianej jako forma interwencji publicznej w rozwój miejski podejmowanej z poziomu wyższego niż samorząd miejski czy związki komunalne będące wyrazem zorganizowanego współdziałania miast i ich bezpośredniego otoczenia wiejskiego [Kuźnik, 2015], w ramach polityk europejskich, w tym zwłaszcza polityki spójności, systematycznie wzrastało. Rzecz jasna proces ten odbywał się stopniowo i z całą pewnością nie został dotychczas zakończony. W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele prób opisu najważniejszych etapów ewolucji polityki miejskiej na szczeblu europejskim, począwszy od całkowitego pominięcia miast w politykach wspólnotowych, poprzez okres domagania się utworzenia europejskiej polityki miejskiej i pierwsze pilotażowe inicjatywy na rzecz miast, a skończywszy na włączeniu wymiaru miejskiego w główny nurt unijnych działań poprzez ujęcie go wprost w programach realizowanych w ramach polityki spójności [Jadach-Sepiolo, 2009; Resiński, 2018; Mączarz 2019]. Jak zauważa Mączarz, wypracowywanie miejskiej perspektywy dla polityk unijnych stało się elementem dyskusji i programów pilotażowych podejmowanych w UE od końca lat 90., niemniej jednak działania w tym zakresie nabrały szczególnej dynamiki dopiero w ostatnich latach [Mączarz, 2019]. Wydaje się, że to w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 obszary miejskie oraz ich zrównoważony rozwój stały się pełnoprawną częścią polityki spójności. Fakt ten wiązać należy nie tylko z uznaniem przez Komisję Europejską oraz państwa członkowskie znaczenia miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego szerszych układów terytorialnych, ale przede wszystkim z postępującą terytorializacją unijnych polityk [Barca, 2009; Churski, 2018; Dziemianowicz, Gano, Tarnacki, 2017; Nowakowska, 2017; Noworól, Noworól, 2018; Słupińska 2017]. Podejście to przypisuje „terytoriom (czyli konkretnym miejscom) kluczową rolę w polityce regionalnej. Tak rozumiane «miejsca» są definiowane przez pryzmat funkcjonalności, jako terytoria, w których określone zbiory cech – istotnych dla rozwoju – wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku innych obszarów” [Noworól, Noworól, 2018: 21]. Niewątpliwie miasta wraz z ich obszarami funkcjonalnymi w pełni wpisują się w tak sformułowaną definicję miejsca. Konsekwentnie wspierając wdrożenie podejścia terytorialnego, w perspektywie

finansowej na lata 2014–2020 UE wzmocniła wymiar miejski polityki spójności zarówno w aspekcie finansowym (w szczególności poprzez obowiązek przeznaczenia na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich przez każde z państw członkowskich co najmniej 5% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego [EFRR]), jak i w aspekcie zarządczym (zwłaszcza poprzez stworzenie nowego instrumentu ukierunkowanego na zrównoważony rozwój obszarów miejskich w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych [ZIT]). Zwłaszcza ten ostatni aspekt wydaje się szczególnie istotny z perspektywy przebiegu procesu, jakim jest umacnianie się wymiaru miejskiego nie tylko w ramach polityk europejskich, ale również w poszczególnych państwach członkowskich. Jak bowiem słusznie zauważają A. Noworól oraz K. Noworól, „pomimo strategicznego znaczenia, proces terytorializacji ma charakter narzędziowy, co oznacza, że odnosi się nie tyle do celów rozwojowych, czy do wartości i zasad działania administracji publicznej, ile do sfery selektywnego stosowania określonego typu interwencji w relacji do stanu konkretnego miejsca. Różnicowanie to odbywa się przez stosowanie odpowiednich instrumentów” [Noworól, Noworól, 2018: 24]. Mając na uwadze ten pogląd, należy uznać, iż o pozycji polityki miejskiej, zarówno w kontekście europejskim, jak i krajowym, decyduje przede wszystkim instrumentarium oraz – rzecz jasna – jego możliwości oddziaływania na rzeczywistość (moc sprawcza), w które została ona wyposażona. W tym kontekście szczególną uwagę zwracają zwłaszcza ZIT, które w skali całej interwencji na lata 2014–2020 stanowiły najbardziej zaawansowaną i innowacyjną formę działania, w przypadku zaniechania której należałoby się liczyć ze stopniową likwidacją polityki spójności [Kozak, 2016].

Konieczne jest również wyjaśnienie kategorii zrównoważonego rozwoju, będącego zasadniczym celem interwencji publicznej podejmowanej z zaangażowaniem środków europejskich na rzecz miast oraz ich obszarów funkcjonalnych. Idea zrównoważonego rozwoju zakłada rozwój zaspokajający społeczne, gospodarcze i środowiskowe potrzeby współczesnego pokolenia bez narażania na szwank możliwości przyszłych pokoleń w zakresie zaspokajania ich potrzeb [Mierzejewska, 2015]. Zgodnie z art. 11 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z 24.06.2021 r. ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, w latach 2021–2027 zrównoważony rozwój obszarów miejskich ukierunkowany został na rozwiązywanie problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych. Tym samym istota rozwoju zrównoważonego wyraża się w odpowiednim i świadomym kształtowaniu relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko a zaspokojeniem różnego typu potrzeb ludzkich, decydujących w znacznym stopniu o jakości życia [Mierzejewska, 2015].

Uwzględniając powyższe spostrzeżenia dotyczące systematycznego umacniania się wymiaru miejskiego w ramach europejskiej polityki spójności, jak również roli, jaką w tym procesie odgrywa służące jej programowaniu instrumentarium, autor sformułował tezę, zgodnie z którą w perspektywie finansowej na

lata 2021–2027 stworzone zostały warunki sprzyjające dalszemu umacnianiu się polityki miejskiej, a tym samym terytorializacji polityki spójności. Teza ta odnosi się w równym stopniu do poziomu UE i jej poszczególnych państw członkowskich. Pamiętać bowiem należy, że UE nie dysponuje formalną podstawą prawną przyznającą jej kompetencje w zakresie polityki miejskiej [Jadach-Sepioło, 2009; Resiński, 2018], co sprawia, że polityka ta wciąż charakteryzuje się domniemanym statusem, jest nieformalna i oparta na partycypacji [Mączarz, 2019], będąc jednocześnie czynnikiem wymuszającym krajowe polityki miejskie [Kuźnik, 2015]. Nadmienić też należy, że w niniejszym tekście polityka miejska rozpatrywana jest w wąskim, instrumentalnym kontekście, który koncentruje się przede wszystkim na jej podmiotach, celach oraz instrumentach składających się na interwencję publiczną ukierunkowaną na rozwiązywanie problemów wynikających z funkcjonowania miast [Kaczmarek, 2013].

W celu weryfikacji powyższej tezy autor przeprowadził analizę treści (*desk research*) europejskich, krajowych oraz regionalnych dokumentów strategiczno-programowych, które w okresie programowania na lata 2021–2027 określają zasady funkcjonowania oraz warunki wdrażania ZIT oraz tzw. innych instrumentów terytorialnych (IIT), będących zasadniczymi instrumentami programowania wymiaru miejskiego polityki spójności w Polsce. Ze względu na zdecentralizowany system wdrażania tej polityki w Polsce analizie poddana została także gotowość samorządów wojewódzkich do zastosowania obu instrumentów. Rozważania na ten temat poprzedzono syntetycznym podsumowaniem skali zastosowania instrumentów wspierających rozwój europejskich miast w latach 2014–2020, dzięki czemu uzyskano interesujący punkt odniesienia dla oceny analogicznych rozwiązań zaplanowanych w związku z kolejną perspektywą finansową UE.

Mając na uwadze, że niniejszy tekst powstał u progu wdrażania kolejnej perspektywy finansowej UE, stanowi on jedną z pierwszych analiz nowego instrumentarium polityki miejskiej, wpisując się jednocześnie w nurt badań nad tą polityką oraz jej instrumentarium prowadzonych w związku z wcześniejszymi perspektywami [Kogut-Jaworska, 2013; Kowalska 2017; Kozak 2016; Pancer-Cybulska, 2014; Szafranek 2015].

Skala wdrożenia instrumentów polityki miejskiej w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020

W perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 każde z państw członkowskich zobowiązane było przeznaczyć co najmniej 5% środków EFRR na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Interwencja publiczna finansowana przez te środki mogła być realizowana w trzech formach: ZIT, odrębnych programów operacyjnych bądź też osi priorytetowych poświęconych problematyce miejskiej.

Z danych Urban Data Platform Plus wynika, że w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 w skali całej UE przygotowano łącznie 982 instrumenty wspierające wymiar miejski polityki spójności. W największej liczbie przypadków (750) państwa członkowskie decydowały się na wsparcie miast poprzez interwencję publiczną wdrażaną z poziomu specjalnych „miejskich” osi priorytetowych programów operacyjnych. W 216 przypadkach wsparcie miast przybrało formę ZIT, zaś w 16 udzielane było w ramach odrębnego programu operacyjnego. Instrumentarium polityki miejskiej można różnicować również ze względu na zasięg terytorialny zastosowanych rozwiązań: w 396 przypadkach instrumenty te odnosiły się do obszaru całego miasta, w 267 do jego części (np. dzielnicy), w 198 do obszaru funkcjonalnego (w tym obejmującego obszary wiejskie), zaś w 13 do sieci miast.

Analiza poszczególnych instrumentów wsparcia obszarów miejskich pozwala także na zidentyfikowanie najważniejszych zagadnień, na których koncentrowała się interwencja publiczna realizowana w tym zakresie. Wśród najczęściej wybieranych celów tematycznych polityki spójności na lata 2014–2020, realizowanych przez instrumenty terytorialne adresowane do tego typu terytoriów, znalazły się:

- Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną (w 719 instrumentach).
- Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami (w 667 instrumentach).
- Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją (w 659 instrumentach).
- Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych (w 247 instrumentach).
- Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (w 148 instrumentach).
- Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie (w 145 instrumentach).

Główne źródło finansowania zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, zgodnie z danymi Urban Data Platform Plus, stanowiły środki EFRR, które zaangażowane były w realizację 982 instrumentów. Dodatkowo interwencja wdrażana za pośrednictwem 149 instrumentów współfinansowana była przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS), zaś w odniesieniu do 33 spośród nich również przez środki Funduszu Spójności (FS).

Instrumenty wsparcia obszarów miejskich w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 na przykładzie Polski

Ramy polityki miejskiej prowadzonej zarówno z poziomu UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, zarysowane zostały w *Nowej Karcie Lipskiej*. W dokumencie tym jednoznacznie zaakcentowano znaczenie funduszy i instrumentów finansowych oraz programów UE dla polityk realizowanych na rzecz europejskich miast. Stąd też oczekiwanie, że polityki te, w tym polityka spójności,

będą w dalszym ciągu konsekwentnie utrzymywać silny wymiar miejski. Programy finansowane ze środków UE powinny stymulować, przy wsparciu europejskiej inicjatywy miejskiej, zintegrowane, innowacyjne i partycypacyjne podejścia do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, promować spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, wspierać policentryczne struktury osadnicze i przybliżyć Unię mieszkańcom [Nowa Karta Lipska..., 2021].

Postulaty zawarte w *Nowej Karcie Lipskiej* znalazły swoje odzwierciedlenie zarówno w celach polityki spójności sformułowanych w związku z nową unijną perspektywą finansową (zwłaszcza Cel Polityki 5 *Europa bliżej obywateli* [CP 5]), instrumentarium służącym ich osiągnięciu (zwłaszcza w postaci ZIT i IIT) oraz wartości alokowanych środków (obowiązek przeznaczenia przez państwa członkowskie co najmniej 8% środków EFRR na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich).

Wdrażając politykę spójności w latach 2021–2027, Polska będzie wspierać zrównoważony rozwój obszarów miejskich w szczególności w ramach CP 5, na co przeznaczone zostanie co najmniej 8% środków EFRR. W tym celu wykorzystane zostaną zarówno znane z poprzedniej perspektywy ZIT, jak również nowy instrument w postaci IIT. Instrumenty te będą służyć przede wszystkim realizacji interwencji publicznej na rzecz obszarów strategicznej interwencji (OSI) wskazanych w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030* (KSRR 2030) oraz w strategiach rozwoju poszczególnych województw. Dopuszczono możliwość jednoczesnego zastosowania więcej niż jednego instrumentu terytorialnego na tym samym obszarze, z zastrzeżeniem, że wdrożone zostaną mechanizmy zapobiegające podwójnemu finansowaniu [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, czerwiec 2022].

Zintegrowane inwestycje terytorialne

Zintegrowane inwestycje terytorialne wprowadzone zostały przez Komisję Europejską do instrumentarium polityki spójności w związku z perspektywą finansową na lata 2014–2020. W założeniu instrument ten miał wspierać zrównoważony rozwój terytorialny oraz przyczynić się do zwiększenia efektywności polityki spójności [Kowalska 2017; Kozak 2016; Szafranek 2015]. Dzięki niemu możliwe stało się wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez łączenie w pakiety środków finansowych pochodzących z kilku osi priorytetowych co najmniej jednego programu operacyjnego i wdrażanie wielowymiarowych lub międzysektorowych interwencji [Komisja Europejska, 2014]. Na atrakcyjność i skuteczność ZIT wpływała także możliwość elastycznego kształtowania przestrzennego zasięgu jego zastosowania, tak aby był on adekwatny do problemów danego obszaru miejskiego. Istota tego instrumentu wymagała jednak, aby terytorium, na którym był on wdrażany, było obszarem działań przekrojowych odnoszących się do jego potrzeb bądź też dysponowało strategią pozwalającą budować projekty wykorzystujące efekt synergii [Kozak, 2016].

W praktyce, na co wskazują dane Urban Data Platform Plus, w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 ZIT stosowane były w skali miast, małych miast lub przedmieść (np. w Zjednoczonym Królestwie, Szwecji, Słowenii, Włoszech, Grecji oraz na Łotwie), dzielnic miast (np. w Holandii, Zjednoczonym Królestwie, Francji, Włoszech, Grecji oraz na Litwie), obszaru funkcjonalnego (np. w Portugalii, Francji, Zjednoczonym Królestwie, Chorwacji, Włoszech, Grecji, Czechach, Słowacji oraz Polsce), sieci miast (np. w Portugalii, Zjednoczonym Królestwie, Włoszech, Grecji oraz na Litwie), a nawet regionów (np. w Portugalii, Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie, Belgii, Grecji oraz Słowacji).

W przypadku Polski, poprzez ukierunkowanie ZIT na miejskie obszary funkcjonalne (MOF) dążono do osiągnięcia celów związanych ze wsparciem rozwoju współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast (tj. miast wojewódzkich), promowaniem partnerskiego modelu współpracy oraz realizacją zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych [Kogut-Jaworska, 2013; Kowalska 2017; Kozak 2015, 2016; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013a; Szafranek 2015].

Zgodnie z *Umową Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce* w kolejnej odsłonie ZIT będzie wdrażany w celu wspierania MOF zidentyfikowanych w strategiach rozwoju województw. Co istotne, w tej perspektywie finansowej instrument ten adresowany jest do wszystkich typów miast oraz ich obszarów funkcjonalnych. Niemniej jednak w *Umowie Partnerstwa...* jedynie z pozoru dużą wagę przywiązano do konieczności delimitacji obszaru planowanego do objęcia ZIT w strategii regionalnej. Dopuszczono bowiem sytuację, w której w razie braku delimitacji MOF w strategii bądź też konieczności jej zmiany zarząd województwa może przyjąć odpowiednią uchwałę w tej sprawie. Projekt tego typu uchwały wymaga pozytywnej opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Delimitacja OSI (lub jej zmiana) wynikająca z uchwały zarządu powinna zostać uwzględniona przy najbliższej aktualizacji strategii rozwoju województwa. Uchwała zarządu w sprawie delimitacji (bądź też modyfikacji delimitacji) MOF nie jest wymagana w przypadku, gdy ZIT ma być realizowany na obszarze mniejszym niż określony w strategii regionalnej. Ostateczną decyzję dotyczącą obszaru, na którym realizowane będą ZIT, podejmuje zarząd województwa na poziomie kontraktu programowego oraz regionalnego programu operacyjnego [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, czerwiec 2022].

Należy zwrócić uwagę, że konsekwencją powyższego rozwiązania jest zasadnicze zwiększenie roli samorządu wojewódzkiego w wyznaczaniu obszarów realizacji ZIT. W perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 ZIT były wdrażane obligatoryjnie w przypadku miasta wojewódzkiego oraz powiązanego z nim pod względem funkcjonalnym obszaru. Samorząd regionalny miał ograniczony wpływ na delimitację tego obszaru, gdyż proces ten odbywał się na podstawie zasad i kryteriów opisanych w dokumencie opracowanym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego pn. *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych*

ośrodków wojewódzkich. Tym samym obszar realizacji ZIT był niezależny od wyników prac nad delimitacją MOF oraz ostatecznego ich zakresu wyznaczonego przez samorząd województwa w strategii rozwoju czy też planie zagospodarowania przestrzennego województwa [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020]. Recz jasna, wyznaczenie obszaru ZIT wymagało uprzednich uzgodnień pomiędzy zarządem województwa a jednostkami, które miały zostać objęte tym instrumentem. Ostatecznie obszar realizacji ZIT wyznaczony w danym regionie zgodnie z metodyką opisaną w *Kryteriach delimitacji...* zatwierdzany był w drodze uchwały zarządu. W praktyce oznaczało to, że obszar ten wcale nie musiał zostać ujęty w strategii rozwoju województwa – wystarczyło, że został określony w innym dokumencie przyjmowanym w formie uchwały zarządu województwa.

Nowe zasady modyfikują również katalog obszarów miejskich, na których możliwe jest zastosowanie ZIT. W latach 2014–2020 instrument ten był obligatoryjnie realizowany na terenie miasta wojewódzkiego oraz powiązanych z nim pod względem funkcjonalnym obszarów. Ten typ terytorium był niejako narzucany odgórnie przez zapisy obowiązującej w poprzedniej perspektywie *Umowy Partnerstwa...* [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020]. Do kompetencji samorządu regionalnego należała z kolei decyzja o wdrażaniu ZIT w miastach o charakterze regionalnym i subregionalnym oraz na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie lub na innych obszarach wymagających zintegrowanego podejścia. Podobnie jak przy ZIT wojewódzkich również w przypadku tego typu obszarów wskazanie zasięgu przestrzennego następowało w drodze uchwały zarządu województwa. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 powyższy mechanizm został zastosowany w przypadku 7 obszarów funkcjonalnych miast niebędących ośrodkami wojewódzkimi (OW), zlokalizowanych w 4 województwach. W tej grupie znalazły się obszary funkcjonalne: Częstochowy, Rybnika, Bielska-Białej (woj. śląskie), Jeleniej Góry, Wałbrzycha (woj. dolnośląskie), Kalisza–Ostrowa (woj. wielkopolskie) oraz Koszalina–Kołobrzegu–Białogrodu (woj. zachodniopomorskie). Tym samym w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 w Polsce ZIT realizowane były w przypadku 24 obszarów funkcjonalnych.

W kontekście powyższego warto rozważyć, w jaki sposób samorządy regionalne, opracowując swoje strategie rozwoju do roku 2030, wyznaczały obszary, które docelowo mogą zostać objęte ZIT. Na dzień 31 grudnia 2021 roku prace nad nowymi strategiami rozwoju zostały zakończone w 15 województwach. Jedynym województwem, w którym prace te nie zostały sfinalizowane przed końcem 2021 roku, było województwo mazowieckie, które z tego powodu zostało pominięte w niniejszej analizie.

Analiza strategii rozwoju województw ujawniła 95 MOF, w każdym regionie wyznaczonych zostało średnio po 6 tego typu obszarów. Na tym tle wyróżniają się województwa lubelskie i podkarpackie, w których wyznaczono odpowiednio 17 i 11 MOF. Zidentyfikowane obszary można podzielić na trzy typy: MOF OW, MOF miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz MOF pozostałych ośrodków miejskich. W analizowanej grupie największy udział mają MOF miast

średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (57,9%), którym miejsca ustępują MOF pozostałych miast (27,4%) oraz MOF ośrodków wojewódzkich (15,8%).

Przyczyną dominacji MOF miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze wśród obszarów zidentyfikowanych w strategiach rozwoju województw są zarówno zapisy dokumentów strategicznych opracowanych na szczeblu krajowym, jak i przepisy ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa. W obowiązującej obecnie średniookresowej strategii rozwoju kraju, której funkcję pełni przyjęta w 2017 roku *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą 2030 r.)* (SOR) miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obok obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, Śląska oraz Polski Wschodniej, zostały zidentyfikowane jako OSI. Status tej grupy miast został potwierdzony w przyjętej w 2019 roku KSRR 2030. Pierwotnie w skład OSI zaliczone zostały 122 (spośród 255) miasta średnie [Śleszyński, 2016]. W 2019 roku lista ta została poddana aktualizacji, wskutek czego status miasta średniego tracącego funkcje społeczno-gospodarcze uzyskało 17 nowych ośrodków, zaś 23 zostały z niej usunięte [Śleszyński, 2019]. Jednocześnie zgodnie z przepisami ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa elementem obligatoryjnym strategii rozwoju województwa są obszary strategicznej interwencji zidentyfikowane w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Mając na uwadze obligatoryjny charakter tego typu OSI, dziwić nie powinien fakt jego obecności we wszystkich strategiach regionalnych¹.

Największą liczbę obszarów funkcjonalnych miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze zidentyfikowano w województwach lubelskim i podkarpackim (po 9). W przypadku pozostałych regionów średnia liczba wyznaczonych MOF dla tego typu ośrodków nie przekracza 3 (2,8). Rzecz jasna nie dla wszystkich miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze zidentyfikowanych na poziomie krajowym wyznaczone zostały obszary funkcjonalne. Część spośród tego typu miast została zaliczona do obszarów funkcjonalnych innych ośrodków miejskich. Dotyczy to np. Nowej Soli (woj. lubuskie), która została zakwalifikowana do MOF OW – Zielona Góra, czy też Kluczborka i Namysłowa², stanowiących część Subregionu Północnego oraz Nysy i Rudnika wchodzących w skład Subregionu Południowego (woj. opolskie).

¹ W tym kontekście uwagę zwraca *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030*, w której nie wskazano wprost miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze jako typu OSI. Wydaje się jednak, że mimo takiego zabiegu redakcyjnego strategia ta w dalszym ciągu czyni zadość wymogom ustawowym, obejmując 6 miast średnich regionu zidentyfikowanych na poziomie krajowym, jako tracące funkcje społeczno-gospodarcze w ramach OSI Specjalna Strefa Włączenia [*Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego...*, 2019: 55–56].

² Pod koniec 2019 roku oba miasta zostały pozbawione statusu miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze [Śleszyński, 2019].

Tabela 1. MOF zidentyfikowane w strategiach rozwoju województw do roku 2030

Województwo	MOF OW	MOF miast średnich tra- cących funk- cje społeczno- gospodarcze	MOF pozostałych ośrodków miejskich	RAZEM MOF
		Liczba	Liczba	
Małopolskie	MOF Krakowa	5	0	6
Śląskie	Subregion Centralny	2	2	4
Zachodniopomor- skie	Szczeciński Ob- szar Metropolita- lny	4	1	6
Lubuskie	MOF OW Gorzo- wa i MOF OW Zielonej Góry	2	4	7
Wielkopolskie	Poznański MOF	3	2	6
Pomorskie	MOF OW Gdańska	3	5	9
Warmińsko- -Mazurskie	MOF Olsztyna	3	0	4
Podlaskie	MOF Białystok	1	1	3
Dolnośląskie	Wrocławski OF	2	1	4
Opolskie	Subregion Aglo- meracja Opolska	2	2	5
Świętokrzyskie	Kielecki Obszar Funkcjonalny	5	0	6
Podkarpackie	Rzeszowski OF	9	1	11
Lubelskie	Lubelski Obszar Metropolitalny	9	7	17
Łódzkie	MOF OW Łodzi	3	0	4
Kujawsko- -Pomorskie	MOF Bydgoszczy i MOF Torunia	2	0	3
RAZEM MOF	15	55	26	95

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiającego przepisy wspólne ZIT wdrażane będą na podstawie strategii rozwoju terytorialnego, pod warunkiem że w jej ramach realizowane są inwestycje finansowane ze środków co najmniej jednego funduszu, z więcej niż jednego programu lub z więcej niż jednego priorytetu tego samego programu (art. 24 ust. 1). Za opracowywanie tego typu strategii odpowiedzialne są właściwe organy lub instytucje miejskie, lokalne lub inne organy bądź instytucje terytorialne (art. 23 ust. 2).

W przypadku Polski funkcję strategii terytorialnej dla ZIT pełnić mogą:

- Strategia ZIT (samodzielnie);
- strategia rozwoju ponadlokalnego, o której mowa w przepisach ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, pod warunkiem spełnienia wszystkich wymogów formułowanych względem Strategii ZIT;
- dodatkowa część wdrożeniowa strategii rozwoju ponadlokalnego opisująca realizację ZIT oraz spełniająca wszystkie wymogi sformułowane wobec Strategii ZIT;
- Strategia ZIT przygotowana jako odrębny dokument wdrożeniowy do strategii rozwoju ponadlokalnego, zawierająca niezbędne elementy wymagane dla Strategii ZIT nieujęte w strategii rozwoju ponadlokalnego.

Jedynie w odniesieniu do MOF miast wojewódzkich, na obszarze których mają być wdrażane ZIT, sformułowano obowiązek opracowania do dnia 31 grudnia 2025 roku strategii rozwoju ponadlokalnego. Dla pozostałych ośrodków przygotowanie tego typu strategii jest fakultatywne.

Podobnie jak miało to miejsce w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020, również obecnie w *Projekcie Umowy Partnerstwa...* wskazano priorytety, na których powinny koncentrować się działania podejmowane na obszarze objętym ZIT. Interwencja wdrażana poprzez ZIT powinna przede wszystkim wzmocnić powiązania funkcjonalne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, z czego wynika formułowany względem niej wymóg ponadlokalności. Jeśli chodzi o jej zakres przedmiotowy, to może on obejmować wszystkie sformułowane na lata 2021–2027 cele polityki, niemniej jednak powinien koncentrować się w szczególności na:

- rozwoju zrównoważonego transportu publicznego łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny;
- poprawie stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta;
- zwiększeniu efektywności energetycznej w obszarze funkcjonalnym;
- przechodzeniu w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym;
- wsparciu rozwoju kształcenia i szkolenia zawodowego w odpowiedzi na potrzeby i wyzwania rynku pracy w obszarze funkcjonalnym [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, czerwiec 2022].

W opinii Kozaka:

ZIT z racji swej konstrukcji wynikającej z rozwiązań unijnych nie musi się opierać na modelu, w którym to zidentyfikowane istniejące (zatem wywołane przez przyczynty mające swe źródła w przeszłości, często odległej) problemy determinują wybór celów/priorytetów. Przeciwnie, wydaje się, że możliwe jest podejście oparte na modelu bardziej prospektywnym, odwołującym się do wizji (gdzie chcemy być po zakończeniu interwencji?). Zgodnie z tym modelem wszystkie zasoby (też intelektualne) koncentrują się nie na przewyciężaniu historycznych problemów, lecz zmianie i budowie przyszłości. W przypadku ZIT z góry ograniczających wybór celów wydaje się to podejściem w pełni uzasadnionym, znajdującym też uzasadnienie w teorii zarządzania strategicznego (...) [Kozak, 2016: 64].

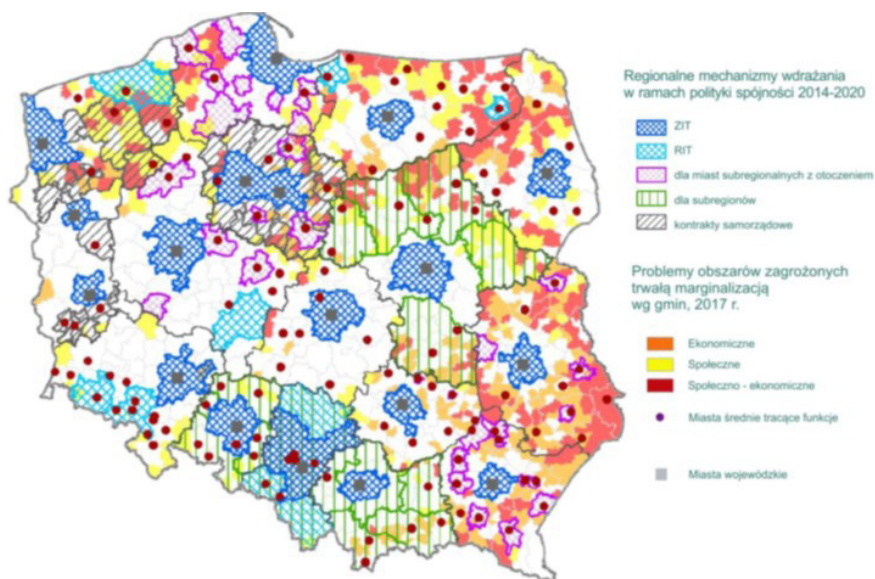
Podejście bazujące na ogólnym określaniu zakresu działania zdaje się jednak osłabiać terytorialny wymiar interwencji z wykorzystaniem instrumentu ZIT, która w założeniu powinna odpowiadać jego specyficznym potencjałom i wyzwaniom rozwojowym. Na zagadnienie to zwraca uwagę m.in. przywoływana wcześniej *Nowa Karta Lipska*, która wśród zasad dobrego zarządzania miastem wskazuje podejście lokalne, zgodnie z którym strategie i instrumenty finansowania należy opierać na rzetelnej analizie sytuacji lokalnej, w szczególności potencjalnych korzyści i ryzyk, podmiotów i ograniczeń, dzięki czemu możliwa będzie realizacja endogennej transformacji obszaru miejskiego i zmniejszenie lokalnych nierówności społeczno-ekonomicznych [*Nowa Karta Lipska...*, 2021]. Mając to na uwadze, zasadne było oczekiwanie, że w kolejnej odsłonie ZIT zakres interwencji w stosunku do poszczególnych terytoriów zostanie wyprowadzony na podstawie diagnozy odnoszącej się do ich specyficznych potrzeb i potencjałów rozwojowych.

Finansowanie działań wynikających ze Strategii ZIT może odbywać się ze środków EFRR i EFS+ dystrybuowanych w ramach wydzielonych działań regionalnego programu operacyjnego. Dodatkowe źródło finansowania mogą stanowić krajowe programy operacyjne.

Za wdrożenie interwencji publicznej opisanej w Strategii ZIT odpowiedzialny jest Związek ZIT, będący zinstytucjonalizowaną formą partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej również w latach 2021–2027 jego powołanie stanowi jeden z wymogów uruchomienia ZIT na danym obszarze. Zgodnie z zapisami *Umowy Partnerstwa...* Związek ZIT może zostać powołany w jednej z czterech form: stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, porozumienia międzygminnego, związku międzygminnego, powiatowego, gminno-powiatowego lub związku metropolitalnego województwa śląskiego. Co istotne, Związek ZIT nie jest odpowiedzialny wyłącznie za opracowanie Strategii oraz realizację opisanej w niej interwencji finansowanej ze środków EFSI. Przypisany mu zakres kompetencji czyni zeń nie tylko reprezentanta danego terytorium w kontaktach z władzami regionalnymi i krajowymi, ale przede wszystkim podmiot odpowiedzialny za zarządzanie polityką rozwoju na tym obszarze [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, czerwiec 2022].

Inne instrumenty terytorialne

Jednym z efektów wdrażania polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020 był rozwój instrumentarium wspierającego podejście terytorialne (patrz rys. 1). Dokonało się to nie tylko za sprawą wdrażania ZIT oraz instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność, ale także dzięki autorskim instrumentom przygotowanym przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza samorządy regionalne. W tym kontekście należy wspomnieć o kontrakcie samorządowym (woj. zachodniopomorskie), regionalnych inwestycjach terytorialnych (woj. śląskie), subregionalnym programie rozwoju (woj. małopolskie), zintegrowanych porozumieniach terytorialnych (woj. pomorskie) czy też kontrakcie lubuskim (woj. lubuskie). Instrumenty te, tworzone przede wszystkim z zamiarem usprawnienia wdrażania polityki spójności, w efekcie stały się skutecznym instrumentem terytorializacji regionalnych polityk rozwojowych, a także zawiązywania partnerstw – nie tylko o charakterze publiczno-publicznym, ale również międzysektorowym.



Źródło: A. Noworól Consulting, Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014-2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów 2018 r.

Rysunek 1. Instrumenty terytorialne w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego, 2019.

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w zapisach KSRR 2030, której autorzy zauważają, że w latach 2014–2020 jednostki samorządu terytorialnego

zdołyły szczególnie cenne doświadczenie poprzez nawiązanie i wzmacnianie współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich i subregionalnych oraz w ramach wspólnych inicjatyw gmin, zaś zawiązane partnerstwa pozytywnie wpłynęły na poprawę jakości usług świadczonych przez administrację samorządową [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2019]. Dlatego też jedno z wyzwań sformułowanych w tym dokumencie odnosi się do zwiększenia zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym czy lokalnym. W tym celu za szczególnie istotną uznano potrzebę udoskonalenia lub wypracowania nowych mechanizmów współpracy w celu wzmocnienia systemu współzarządzania procesami rozwojowymi. Ważne jest zatem powszechne stosowanie praktyki współpracy samorządów w zakresie m.in. przygotowywania wspólnych strategii rozwoju i realizowania wspólnych inwestycji [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2019].

Instrumentem wspierającym realizację powyższych postulatów KSRR 2030 będą IIT – przygotowywane na potrzeby wdrażania CP 5, wspierające realizację oddolnych działań rozwojowych ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów w szczególności o znaczeniu ponadlokalnym, wymagających współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego zgodnie ze strategią rozwoju, a tym samym wzmacniających rozwój relacji funkcjonalnych. Instrument ten adresowany jest do OSI zidentyfikowanych na szczeblu krajowym (obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze) oraz regionalnym (inne obszary wymagające dodatkowego wsparcia).

Analiza OSI wyznaczonych w strategiach regionalnych, której wyniki zaprezentowano w tabeli 4., ujawnia dużą różnorodność obszarów, w stosunku do których możliwe jest zastosowanie IIT. Wśród nich znajdują się m.in. obszary:

- borykające się z określonymi problemami (gospodarczymi, społecznymi, środowiskowymi), np. obszar transformacji energetycznej – Małopolska Zachodnia, (woj. małopolskie), gminy z problemami środowiskowymi w zakresie jakości powietrza (woj. śląskie), OSI obszarów peryferyjności transportowej, obszar przemysłowego wielkoobszarowego skażenia środowiska (woj. kujawsko-pomorskie);
- posiadające potencjał w zakresie rozwoju gospodarczego, np. ośrodki wzrostu (woj. śląskie), Tygrys Warmińsko-Mazurski (woj. warmińsko-mazurskie);
- posiadające potencjał w zakresie turystyki, w tym uzdrowiskowej, np. obszar walorów turystyczno-środowiskowo-rolnych (woj. łódzkie), miejscowości uzdrowiskowe (woj. małopolskie), obszar uzdrowiskowy (woj. świętokrzyskie);
- posiadające walory przyrodnicze, np. gminy, w których zlokalizowany jest obszar prawnie chroniony (woj. małopolskie), obszary cenne przyrodniczo (woj. śląskie), obszar cenny przyrodniczo (woj. dolnośląskie), Światowy Rezerwat Biosfery „Bory Tucholskie” (woj. pomorskie);

- posiadające określone cechy funkcjonalne, np. obszary miejskie, obszary wiejskie (woj. śląskie), obszary wiejskie, w tym przyrodniczo cenne (woj. podlaskie), obszary wiejskie (woj. lubuskie i podkarpackie);
- pełniące określoną funkcję w układzie osadniczym, np. ośrodki lokalne (woj. podlaskie), miasta powiatowe i miasta mniejsze (woj. podkarpackie).

Tabela 4. Regionalne obszary strategicznej interwencji zidentyfikowane w strategiach rozwoju województw do roku 2030

Województwo	OSI
Małopolskie	Obszar transformacji energetycznej – Małopolska Zachodnia; Gminy zmarginalizowane; Miejscowości uzdrowiskowe; Gminy, w których zlokalizowany jest obszar prawnie chroniony
Śląskie	Obszary cenne przyrodniczo; Ośrodki wzrostu; Gminy tracące funkcje społeczno-gospodarcze; Gminy z problemami środowiskowymi w zakresie jakości powietrza; Gminy w transformacji górniczej; Obszary miejskie; Obszary wiejskie
Lubuskie	Ośrodki lokalne; Obszary wiejskie
Pomorskie	Światowy Rezerwat Biosfery „Bory Tucholskie”; Wschodnie Powiśle; Żuławy; Strefa Przybrzeżna; Środkowe Pomorze
Warmińsko-Mazurskie	Tygrys Warmińsko-Mazurski; Niebieski Zachód; Miasta Citaslow; OSI EGO
Podlaskie	Miasta powiatowe; Obszary wiejskie, w tym przyrodniczo cenne
Dolnośląskie	Obszary poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi – obszary peryferyjne; Obszar przygraniczny; Obszar górski; Obszar cenny przyrodniczo; Górski i Przygraniczny Obszar Funkcjonalny
Świętokrzyskie	Obszar uzdrowiskowy; Góry Świętokrzyskie; Ponidzie; Dolina Wisły
Podkarpackie	Miasta powiatowe i miasta mniejsze; Obszary zagrożone trwałą marginalizacją – wymiar regionalny; Obszar Bieszczad (Obszar objęty Programem Strategicznego Rozwoju Bieszczad, Obszar objęty Programem Strategicznym „Błękitny San”); Obszary wiejskie
Lubelskie	OSI Roztocze; OSI Powiśle; OSI Polesie; Podlaski OSI; Żywicielski OSI
Łódzkie	Obszar walorów turystyczno-środowiskowo-rolnych; Obszar transformacji górniczo-energetycznej
Kujawsko-Pomorskie	OSI gmin wykazujących negatywną sytuację społeczno-gospodarczą; OSI obszarów cechujących się skrajnym niedoborem wody dla rolnictwa; OSI obszarów peryferyjności transportowej; Obszar poprzemysłowego wielkoobszarowego skażenia środowiska

Źródło: opracowanie własne.

W regionalnych OSI miasta zostały ujęte w dwojaki sposób:

- bezpośrednio, tj. jako określony typ obszaru (np. obszary miejskie, woj. śląskie), miasta powiatowe (woj. podlaskie), miasta powiatowe i mniejsze (woj. podkarpackie);

- pośrednio, tj. jako jeden z elementów pewnego szerszego obszaru (np. gminy zmarginalizowane, woj. małopolskie; ośrodki wzrostu, woj. śląskie; Tygrys Warmińsko-Mazurski, woj. warmińsko-mazurskie; obszar transformacji górniczo-energetycznej, woj. łódzkie).

Podstawą realizacji IIT będą strategie terytorialne, o których mowa w art. 29 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wspólne. W Polsce rolą tego typu strategii w odniesieniu do IIT pełnić będzie strategia IIT, która może przyjąć formę gminnego programu rewitalizacji, strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub innych obowiązujących dokumentów strategicznych, o ile posiadają wszystkie elementy strategii terytorialnej, o której mowa w art. 29 rozporządzenia.

W odróżnieniu od ZIT, w przypadku IIT zakres tematyczny strategii został określony w bardziej elastyczny sposób, co sprawia, iż dysponują one większym potencjałem na rzecz wsparcia podejścia terytorialnego. Zgodnie z *Umową Partnerstwa...* IIT może realizować działania ze wszystkich Celów Polityki (1-6), o ile służą wzmocnieniu procesów funkcjonalnych na terytoriach objętych strategią [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, czerwiec 2022].

Zakończenie

Przeprowadzona analiza konstrukcji oraz zasad funkcjonowania instrumentów wspierających zrównoważony rozwój obszarów miejskich w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027 dostarczyła dowodów potwierdzających przyjętą we wstępie tezę dotyczącą stworzenia, zarówno na szczeblu europejskim, jak i Polski, warunków sprzyjających dalszemu wzmocnieniu wymiaru miejskiego, a tym samym terytorialnego charakteru, polityki spójności. W przypadku UE stan ten objawia się nie tylko w nałożeniu na państwa członkowskie obowiązku przeznaczenia większego niż w poprzedniej perspektywie finansowej odsetka środków EFRR na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (wzrost z 5 do 8%), czy też w decyzji o kontynuacji wdrażania w kolejnych latach ZIT, ale także w zaprojektowaniu nowego mechanizmu w postaci IIT. Przepisy powołujące do życia IIT stanowią z pewnością swoisty ułkon w kierunku państw członkowskich, które w latach 2014–2020 rozwijały we własnym zakresie instrumenty terytorialne wspierające rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych, ale także zachętę dla pozostałych państw do zainicjowania twórczego rozwoju tego typu instrumentarium. Warto również wspomnieć o symbolicznym aspekcie wzmocnienia wymiaru miejskiego polityki spójności. Otóż w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027 po raz pierwszy zagadnienia związane z rozwojem terytorialnym, w tym te dotyczące zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, doczekały się wyłącznie im poświęconej jednostki redakcyjnej w ramach pakietu legislacyjnego polityki spójności (patrz Rozdział II *Rozwój terytorialny* rozporządzenia ustanawiającego przepisy wspólne).

Z kolei przykład Polski potwierdza, iż rozwiązania przyjęte na szczeblu europejskim stanowią skuteczny impuls stymulujący rozwój krajowych polityk miejskich. W ramach polskich przygotowań do kolejnej wieloletniej perspektywy UE stworzono szereg rozwiązań wzmacniających nie tylko wymiar miejski polityki spójności, ale również krajową politykę miejską. W tym kontekście wskazać należy przede wszystkim na:

- doprecyzowanie definicji legalnych obszaru strategicznej interwencji oraz obszaru funkcjonalnego, które wymuszają bardziej selektywne podejście w procesie ich identyfikacji i delimitacji, a w konsekwencji czynią z nich skuteczne instrumenty terytorializacji polityki regionalnej;
- stworzenie nowych instrumentów wspierających współpracę jednostek samorządu terytorialnego, w postaci strategii rozwoju ponadlokalnego oraz porozumienia terytorialnego;
- rozszerzenie możliwości stosowania ZIT na inne niż wyłącznie wojewódzkie ośrodki miejskie oraz ich obszary funkcjonalne, w tym zwłaszcza miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze;
- zwiększenie zakresu kompetencji samorządu regionalnego w procedurze identyfikacji obszarów, w stosunku do których planowane jest zastosowanie instrumentów terytorialnych współfinansowanych ze środków polityki spójności, w tym zwłaszcza ZIT, co przyczyni się do większej skuteczności wdrażanej za ich pośrednictwem interwencji;
- dopuszczenie możliwości wykorzystania IIT, co będzie generować impulsy do dalszego rozwoju podejścia terytorialnego na szczeblach regionalnym oraz lokalnym.

Nie sposób nie wspomnieć także o pracy planistyczno-programowej wykonanej na poziomie regionów w związku z przygotowaniem kolejnej generacji strategii rozwoju. Dokonana w tych dokumentach analiza potrzeb oraz potencjałów rozwojowych poszczególnych terytoriów, jak również próba zaprogramowania ich rozwoju w perspektywie 2030 roku stanowią najlepsze potwierdzenie, iż to właśnie na tym poziomie zarządzania koncepcja terytorialnego ukierunkowania polityk publicznych nie tylko została w bardzo wysokim stopniu zaadaptowana, ale również podlega twórczej interpretacji i implementacji.

Pomimo iż niniejszy tekst powstał u progu wdrażania perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027, już teraz zasadne staje się sformułowanie kilku spostrzeżeń, które mogą stanowić przyczynek do dalszej debaty naukowej, jak również stwarzać możliwości dalszego doskonalenia podejścia terytorialnego w polskiej polityce regionalnej. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na zagrożenie tkwiące w przyjętej w polskich warunkach konstrukcji IIT, które związane jest z dopuszczeniem możliwości realizacji zadań z zakresu rewitalizacji za ich pośrednictwem. Mając świadomość skali potrzeb gmin związanych z realizacją tego typu zadań, istnieje obawa, że zdominują one ten instrument oraz alokowane nań środki, co w konsekwencji może doprowadzić do zaledwie częściowego wykorzystania jego potencjału. Po drugie, pomimo iż jednoznacznie pozytywnie ocenić należy

nadanie samorządom regionalnym szerszych kompetencji w zakresie identyfikacji i delimitacji obszarów planowanych do objęcia instrumentami terytorialnymi finansowanymi ze środków polityki spójności, w dalszym ciągu konieczne jest uszczelnienie tej procedury. Wydaje się, że obszary te, jako podmiot specjalnej interwencji, powinny być identyfikowane przede wszystkim w ramach strategii rozwoju województwa jako głównego dokumentu określającego jego cele oraz kierunki rozwoju. Tymczasem zapisy *Umowy Partnerstwa...* dopuszczają sytuację, w której miejsca realizacji ZIT mogą w praktyce zostać wskazane wyłącznie na podstawie uchwały zarządu województwa oraz bez związku z zapisami strategii regionalnej. Co ciekawe, dużo bardziej restrykcyjna w tym względzie była wersja *Projektu Umowy Partnerstwa...* z stycznia 2021 r., której przepisy zakładały wskazanie przez samorząd regionalny na poziomie strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych desygnowanych do realizacji ZIT oraz, w przypadku ewentualnych zmian dotyczących ich delimitacji, konieczność wprowadzania ich do strategii w drodze uchwały właściwego organu województwa, za zgodą ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, styczeń 2021]. Przyjęcie bardziej restrykcyjnego rozwiązania z pewnością przyczyniłoby się do ograniczenia zjawiska nadpodaży obszarów realizacji ZIT, a tym samym do zmniejszenia ryzyka „rozwodnienia” prowadzonej z ich wykorzystaniem interwencji publicznej na rzecz miast. Po trzecie, zasadne wydaje się wypracowanie mechanizmu wiążącego w większym zakresie interwencję realizowaną w ramach ZIT z wynikami prac diagnostycznych przeprowadzonych dla danego terytorium, zamiast programowania jej na podstawie ogólnie zdefiniowanego uniwersalnego zestawu celów.

Bibliografia

Akty prawa powszechnie obowiązującego

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24.06.2021 r. ws. EFRR i FS.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS Plus, FS, FST i EFMRiA, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby FAMI, FBWM i IWFZGiPW.
- Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038.
- Ustawa z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057.
- Ustawa z dnia 15.07.2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 1378.

Artykuły w czasopismach

- Augustyn A. (2012), *Polityka miejska w Polsce w świetle polityki spójności UE na lata 2014–2020*, „Problemy Rozwoju Miast”, 9(2).
- Churski P. (2018), *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 41.
- Dziemianowicz W., Gano K., Tarnacki J. (2017), *Obszary strategicznej interwencji – w kierunku modyfikacji i usprawnienia terytorialnego wymiaru polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK PAN”, 268.
- Furman S. (2004), *Polska w przestrzeni europejskiej: perspektywa miejska*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3(17).
- Jadach-Sepioło A. (2009), *Ewolucja europejskiego stanowiska wobec polityki miejskiej w latach 1975–2007*, „Problemy Rozwoju Miast”, 6(1–2).
- Kaczmarek T. (2013), *Krajowa polityka miejska i jej implementacja na poziomie regionu*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 24.
- Kogut-Jaworska M. (2013), *Miejski wymiar polityki spójności Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 – implikacje dla polskich regionów*; „Zarządzanie i Finanse”, 11, 2, 3.
- Kowalska I. (2017), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w formule polityki spójności 2014–2020*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne”, 10(1).
- Kozak M.W. (2015), *Polityka Spójności 2014–2020: Rewolucja, reforma czy utrzymanie status quo?*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 4(62).
- Kozak M.W. (2016), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako eksperyment*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3(65).
- Kuźnik F. (2015), *Miejskie obszary funkcjonalne a polityka miejska*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 250.
- Mączar D. (2019), *Agenda Miejska Unii Europejskiej. W poszukiwaniu miejsca dla władz miejskich w europejskiej policy-making*, „Acta Politica Polonica”, 1(49).
- Mierzejewska L. (2015), *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast”, 3.
- Nowakowska A. (2017), *Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK PAN”, 268.
- Noworól A., Noworól K. (2018), *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 184.
- Pancer-Cybulska E. (2014), *Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej*, „Studia i Prace Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, 37(3).
- Resiński T. (2018), *Programy miejskie w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 17/18.
- Stupińska M. (2017), *Terytorialny paradygmat rozwoju w praktyce*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, 21.
- Szafranek E. (2015), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 32.
- Trojak E. (2014), *Kształtowanie się polskiej polityki miejskiej*, „Zarządzanie Publiczne”, 1(25).

Dokumenty programowo-strategiczne

- Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego (2019), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, Uchwała nr 102 Rady Ministrów z 17.09.2019 r.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2020), *Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020*.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (styczeń 2021), *Projekt Umowy Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce*, Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (30 czerwca 2022), *Umowa Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce*, Warszawa.
- Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra*, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. miejskich w dniu 30.11.2020 r.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą 2030 r.)*, Uchwała nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017 r.
- Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2030*, Uchwała Nr XXVII/458/20 SWP z 28.08.2020 r.
- Strategia Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”*, Uchwała Nr XXXI/422/20 SWM z 17.12.2020 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030*, Nr L/1790/18 SWD z 20.09.2018 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2030 – Strategia Przyspieszenia 2030+*, Uchwała nr XXVIII/399/20 SWKP z 21.12.2020 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku*, Uchwała Nr XXIV/406/2021 SWL z 29.03.2021 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2030*, Uchwała Nr XXVIII/397/21 SWL z 15.02.2021 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030*, Uchwała Nr XXXI/414/21 SWL z 6.05.2021 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego „Opolskie 2030”*, Uchwała Nr XXXIV/355/2021 SWO z 4.10.2021 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030*, Uchwała Nr XVIII/213/2020 SWP z 27.04.2020 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030*, Uchwała Nr 376/XXXI/21 SWP z 12.04.2021 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030”*, Uchwała Nr VI/24/1/2020 SWŚ z 19.10.2020 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego 2030+*, Uchwała Nr XXX/406/21 SWŚ z 29.03.2021 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2030 roku*, Uchwała Nr XVI/287/20 SWW z 27.01.2020 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030*, Uchwała Nr VIII/100/19 SWZ z 28.06.2019 r.
- Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego*, Uchwała Nr XIV/243/20 SWWM z 18.02.2020 r.

Analizy i ekspertyzy

- Barca F. (2009), *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, Bruksela–Warszawa.

- Komisja Europejska (2014), *Zintegrowane działania na rzecz rozwoju obszarów miejskich. Polityka Spójności na lata 2014–2020*.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013a), *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013b), *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, Warszawa.
- Śleszyński P. (2016), *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Warszawa.
- Śleszyński P. (2019), *Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy)*, Warszawa.

Bazy danych

- Urban Data Platform Plus, STRAT-Board: Territorial and Urban Strategies Dashboard, <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where> [dostęp: 21.01.2022].