Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało projekt Umowy Partnerstwa, która ma być podstawą wdrażania funduszy europejskich w Polsce w latach 2014-2020. W dziale poświęconym rozpoznaniu potrzeb rozwojowych czytamy, iż „Koncentracja PKB i wzrostu gospodarczego tylko w pewnych obszarach kraju wskazuje na to, że udział polskich regionów i generalnie całej polskiej przestrzeni w osiąganiu celów rozwojowych kraju – wzrostu i zatrudnienia – jest bardzo zróżnicowany”[ref]*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa* (projekt), październik 2013 r., s. 16[/ref].

Największe dysproporcje ujawniają się w dziedzinach o największym znaczeniu dla rozwoju endogenicznego. Połowa wydatków badawczo-rozwojowych skupia się w województwach mazowieckim i małopolskim.[ref]Tamże, s. 7[/ref] Zróżnicowanie to zachodzi nie tyle pomiędzy województwami, co między największymi metropoliami a resztą kraju. Analogicznie występuje dysproporcja między miastami wojewódzkimi a innymi obszarami województw. Na przykład w mazowieckim „różnice w wielkości PKB per capita pomiędzy Warszawą a najbiedniejszymi powiatami województwa wynoszą ponad 4:1”.[ref]Tamże, s. 25[/ref]

Czy te trafne spostrzeżenia diagnostyczne znajdują odzwierciedlenie w kierunkowych zapisach Umowy Partnerstwa? Projekt przewiduje, iż koncentracja działań w wymiarze przestrzennym będzie następowała w pięciu Obszarach Strategicznej Interwencji (OSI):

A. Polska Wschodnia,
B. Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne,
C. Miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji,
D. Obszary wiejskie w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług
warunkujących możliwości rozwojowe,
E. Obszary przygraniczne.[ref]Tamże, s. 16-19, 144-147[/ref]

[mc4wp_form id=”84″]

Warto zwrócić uwagę, iż tylko dwa obszary – Polska Wschodnia i obszary przygraniczne – są ograniczone terytorialnie. Ich delimitacja jest dyskusyjna, ale to temat na oddzielny artykuł. Natomiast trzy obszary (B-D) odnoszą się do całego kraju – wyróżniają je rodzaje jednostek osadniczych, do których są skierowane. Dwa obszary (B i C) obejmują miasta, jeden (C) – tereny wiejskie. Szczególny nacisk na miasta wynika z założeń polityki przestrzennej Unii Europejskiej. Kierunek ten

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

wydaje się słuszny, jako że zjawiska rozwojowe rozpoczynają się i skupiają w miastach. Również wzrost dobrobytu w obszarach wiejskich odbywa się nie inaczej jak przez związki z sąsiednimi ośrodkami miejskimi. Badania wykazują, iż obecnie największe znaczenie w obsłudze terytorium kraju zyskują miasta co najmniej średniej wielkości.[ref]B. Konecka-Szydłowska, *Znaczenie małych miast w rozwoju regionalnych układów osadniczych*, „Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych", t. 2: *Zmiany funkcjonalno-przestrzenne miast i obszarów wiejskich*, Wrocław 2011, s. 46[/ref] Te ośrodki tworzą tzw. regiony miejskie, to jest obszary swobodnych codziennych kontaktów z miastem centralnym. Wyzwaniem planistycznym pozostaje zarządzanie przestrzenią takiego regionu, gdzie zachodzi potrzeba ścisłej współpracy między niezależnymi od siebie jednostkami samorządu. Brak narzędzi gospodarki przestrzennej w skali aglomeracji jest bodaj największą luką w polskim systemie planowania.

Godne uznania jest zatem, iż Umowa Partnerstwa przewiduje wsparcie dla funkcjonalnych obszarów miejskich. Instrumentem tworzonym w tym celu są tzw. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Działania w ramach ZIT będą podejmowane wspólnie przez samorządy miast centralnych oraz otaczających je gmin. Zmierza to do wypełnienia wspomnianej luki systemowej. Nasuwa się pytanie, które ośrodki faktycznie będą mogły skorzystać z tego dobrodziejstwa. Spośród dwóch Obszarów Strategicznej Interwencji dla miast jeden dotyczy (teoretycznie) wszystkich miast, jeden zaś – wyłącznie miast wojewódzkich. Już sam ten podział pokazuje, gdzie położony jest nacisk. Analiza dalszych zapisów potwierdza tezę, iż w nowym okresie finansowania szczególnie uprzywilejowane mają być ośrodki wojewódzkie.

Po pierwsze tylko dla miast wojewódzkich obszary ZIT będą tworzone obligatoryjnie. Ewentualne powołanie obszaru ZIT dla innego ośrodka zależy od uznania samorządu województwa. Po drugie – utrudnienia w delimitacji. Sposób delimitacji obszarów ZIT miast wojewódzkich określa dokument „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich" opracowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Natomiast dla innych ośrodków „obszar, na którym realizowany jest instrument ZIT, uzgadniany jest wspólnie przez samorząd województwa oraz gminy zainteresowane realizacją ZIT".[ref]*Programowanie...*, s. 153[/ref] Niestety gminy podmiejskie często wolą konkurować, zamiast współpracować z centralną gminą miejską. Wynika to z oczywistej obawy, że mogą zostać zmuszone do udziału w finansowaniu infrastruktury miejskiej, z której przecież na co dzień korzystają ich mieszkańcy.

Po drugie obszary ZIT przy miastach wojewódzkich będą korzystać z szerszego

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

finansowania: nie tylko z Regionalnych Programów Operacyjnych, ale również z krajowych – „Infrastruktura i Środowisko" i „Polska Wschodnia", a ponadto ze specjalnej rezerwy funduszy strukturalnych. Natomiast ewentualne obszary ZIT przy miastach niewojewódzkich będą finansowane wyłącznie środkami z podstawowej alokacji RPO.[ref]Tamże, s. 151[/ref] Ustalenia te pozbawiają samorząd województwa motywacji finansowej, by wyznaczać obszary ZIT wokół miast niewojewódzkich.

Utrudnienie tworzenia i finansowania obszarów ZIT wokół miast niewojewódzkich stoi w sprzeczności z ideą tego narzędzia, które ma służyć integracji funkcjonalnych obszarów miejskich. Jeśli bowiem chodzi o względy funkcjonalne, dlaczego przyjęto rozróżnienie według statusu administracyjnego? Twórcy tych zapisów sami zakładają tworzenie obszarów ZIT tam, „gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek samorządu terytorialnego jest największa."[ref]*Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, lipiec 2013 r., s. 4[/ref] Skala problemów zależy zwykle od wielkości miasta, a nie od jego rangi w podziale terytorialnym. Czy zintegrowane zarządzanie aglomeracją jest bardziej potrzebne Opolu i Zielonej Górze, liczącym po 120 tysięcy mieszkańców, niźli dwukrotnie większej Częstochowie? A dlaczego z mechanizmu nie miałaby korzystać na równi Bielsko-Biała, tworząca z kilkoma sąsiednimi miastami ponad-ćwierćmilionową aglomerację?

Miasta niewojewódzkie będą mogły ubiegać się o wsparcie z kolejnego obszaru: C. Miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji.[ref]*Programowanie...*, s. 146[/ref] Dochodzi tu jednak konieczność wykazania, że dany ośrodek rzeczywiście wymaga rewitalizacji. Natomiast nie przewiduje się działań wzmacniających miasta bądź dzielnice znajdujące się we względnie dobrej kondycji, co jest wręcz założeniem obszarów ZIT dla miast wojewódzkich. Tym bardziej nie ma mowy o inwestycjach integrujących aglomeracje dużych miast niewojewódzkich. Warto przy tym zauważyć, iż w kategorię miast wymagających rewitalizacji mogą się wpisać również ośrodki wojewódzkie. Umowa Partnerstwa nie wprowadza ograniczeń co do korzystania przez nie z tego obszaru wsparcia. Zatem ośrodki niewojewódzkie – po pierwsze nie tworzące obligatoryjnie obszarów ZIT, po drugie w przypadku fakultatywnego utworzenia takiego obszaru pozbawione pełnych możliwości jego finansowania – będą musiały konkurować z miastami wojewódzkimi o środki z jedynego przewidzianego dla nich Obszaru Strategicznej Interwencji.

Poza kluczowymi OSI projekt Umowy Partnerstwa przewiduje jeszcze jeden: F. Inne

obszary interwencji w układzie terytorialnym. Pozwala on „wskazać dodatkowe obszary interwencji w układzie terytorialnym, o szczególnym znaczeniu dla zakresu tematycznego.”[ref]Tamże, s. 147[/ref] Zapis ten nie zmienia jednak zasadniczego podziału na obszary opisane wyżej. Nie daje też żadnej rękojmi powstania specjalnych narzędzi interwencji dla ośrodków pominiętych w głównej części rozdania. Podsumowując: projekt Umowy Partnerstwa wyraźnie zmierza do uprzywilejowania nielicznych dużych miast względem innych ośrodków. Skutki takich rozstrzygnięć będą dokładnie odwrotne, niż wynikałoby to z założeń polityki spójności terytorialnej. Powiększy się dysproporcja pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi a resztą terytorium kraju, zaś w skali województw – pomiędzy miastami wojewódzkimi a obszarami zewnętrznymi.

Nadzieja w tym, że Umowa Partnerstwa jest wciąż na etapie projektu. Pożądanym kierunkiem zmian byłoby zrównanie zapisów dla miast wojewódzkich i porównywalnych z nimi miast, to jest ośrodków regionalnych określonych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Ośrodki regionalne powinny tworzyć obszary ZIT obligatoryjnie i posiadać taki sam dostęp do środków finansowania jak miasta wojewódzkie. Z drugiej strony należałoby zastrzec, iż uprzywilejowane w ten sposób ośrodki nie będą konkurować o fundusze z innych obszarów wsparcia. Ponadto celowe byłoby stworzenie narzędzia integracji regionów miejskich wokół miast średniej wielkości, zaś w obszarach, gdzie brak takich ośrodków – wzmocnienia mniejszych miast, które mogą awansować do tej kategorii. Powstanie takich biegunów wzrostu ograniczałoby odpływ kapitału ludzkiego, stanowiący największą barierę endogenicznego rozwoju regionów peryferyjnych. Pożądane byłoby wreszcie wprowadzenie zapisów, które wielkość wsparcia dla poszczególnych ośrodków uzależniałyby od rzeczywistego poziomu rozwoju, od rozpoznania potrzeb inwestycyjnych w oparciu o obiektywne miary, a nie od statusu administracyjnego bądź powiązań politycznych z organami odpowiedzialnymi za podział środków.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].