

Ewa Pancer-Cybulska

Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 37/3, 127-135

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Pancer-Cybulska¹

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

MIASTA W POLITYCE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono zmiany zachodzące w polityce rozwoju miast w Unii Europejskiej. Przeanalizowano dokumenty programowe i strategiczne polityki spójności na lata 2014–2020, które odnoszą się do jej wymiaru miejskiego. Wskazano inicjatywy wzmacniające rolę miast i nadające im odpowiedni status w polityce rozwoju.

Słowa kluczowe: miasta, polityka spójności, polityka miejska, UE

Wprowadzenie

Podobnie jak regiony, miasta stosunkowo niedawno stały się zauważalnym podmiotem polityki rozwoju UE. Wraz z powołaniem Komitetu Regionów wzrosły możliwości reprezentacji ich interesów, chociaż nie ma zgody co do konieczności wspierania ich rozwoju poza polityką spójności. W poszczególnych krajach UE istnieje duża dowolność w pojmowaniu zakresu i celów polityki rozwoju miast (miejska, komunalna, lokalna). Kompetencje w jej zakresie przypisuje się architektom, geografom, urbanistom, planistom, a także ekonomistom, co z pewnością można uzasadnić, ale mimo to z trudem przebija się zintegrowane podejście do rozwoju miast. Ostatni światowy kryzys gospodarczy, który przeordził się w kryzys zadłużenia sektora finansów publicznych niektórych państw UE, potwierdził znaczenie miast w rozwoju Europy w XXI wieku, co znalazło

¹ Adres e-mail: ewa.cybulska@ue.wroc.pl.

odbicie w polityce spójności na lata 2014–2020². W świetle dokumentów programowych przyjętych na ten okres zrównoważony rozwój miast w Europie powinien odbywać się zgodnie z zapisami strategii „Europa 2020”. W Polsce trwają prace nad sformułowaniem krajowej polityki miejskiej; jej projekt został opublikowany w marcu 2014 roku. Projekt, poddawany konsultacjom zainteresowanych środowisk, budzi liczne kontrowersje, wobec których pojawiły się propozycje przygotowania regionalnych polityk miejskich.

Celem opracowania jest ukazanie zmian zachodzących w UE w stosunku do polityki rozwoju miast. Omówiono inicjatywy zmierzające do wzmocnienia roli miast i nadania im odpowiedniego statusu w polityce rozwoju. W oparciu o analizę dokumentów programowych i strategicznych wskazuje się na działania proponowane na okres 2014–2020 w zakresie miejskiego wymiaru polityki spójności.

1. Wybrane dokumenty na temat roli miast w rozwoju Europy

Wśród współczesnych wyzwań rozwojowych dotyczących miast znalazło się stworzenie nowych wzorców urbanistycznych. W 2003 roku Europejska Rada Planistów Przestrzennych przyjęła Nową kartę ateńską, która przedstawia wizje miast przyszłości. Mówi ona o mieście spójnym w wymiarze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym, z poszanowaniem tradycji kulturowych. Wyznacza zakres funkcji i odpowiedzialności urbanistów za kształtowanie i realizowanie tej wizji (humanista i pracownik naukowy, projektant planów i twórca wizji, doradca polityczny i mediator, zarządca i administrator). Nowa karta ateńska, adresowana przede wszystkim do urbanistów, ale także wszystkich, którzy uczestniczą w procesach planistycznych w Europie, ma na celu ukierunkowanie ich działań na rzecz stworzenia sieci powiązań między miastami Europy na wszystkich szczeblach miast i we wszystkich dziedzinach ich funkcjonowania³.

² Należy tu jednak przywołać Inicjatywę Wspólnotową URBAN, skierowaną na rozwój społeczno-ekonomiczny miast i dzielnic oraz wsparcie rozwoju obszarów miejskich. Inicjatywa promowała działania innowacyjne oraz umożliwiające rozwój miast dotkniętych problemami społecznymi, ekonomicznymi i środowiskowymi.

³ Karta ateńska podpisana w 1933 roku była podstawą tak zwanej urbanistyki modernistycznej, która odrzucała wielowiekowe wzorce projektowania miast. Zawierała postulaty określające wymogi urbanistyki w zakresie lokalizacji mieszkalnictwa, przemysłu, usług oraz komunikacji i transportu. Była odpowiedzią na problemy mieszkaniowe i ogólnorozwojowe miast europejskich na początku XX wieku. Wpłynęła na budowę i przebudowę setek miast. Urbanistykę modernistyczną poddano krytyce, co w krajach Europy Zachodniej miało miejsce w latach 60. ubiegłego stulecia, natomiast w Polsce znacznie później; www.gisplan.pl/pl/planowanie.../147-nowa-karta-atenska.html (14.09.2014).

Karta lipska w sprawie zrównoważonych miast europejskich nie posiada mocy wiążącej, stanowi jednak deklarację na rzecz zrównoważonego rozwoju miast w krajach UE⁴. Stanowi ona podstawę dla rozważań o jakości przestrzeni i kształtowaniu ładu przestrzennego w miastach Europy. We wstępie do Karty lipskiej przytacza się zasadnicze argumenty przemawiające za uznaniem miast za istotne podmioty polityki rozwoju nie tylko przestrzennego, ale i zrównoważonego. Sygnatariusze KL podkreślają unikatowe wartości kulturowe i architektoniczne miast, istnienie mechanizmów integracji społecznej oraz potencjał rozwojowy bazujący na kreowaniu wiedzy, wzrostu i innowacji. Wskazują także na zakres odpowiedzialności wynikający z zadań i funkcji przypisanych miastom, które odczuwają problemy demograficzne, występują w nich nierówność i ekskluzja konkretnych grup populacji, brak osiągalnego i odpowiedniego mieszkalnictwa oraz problemy środowiskowe. Mówiąc o znaczeniu KL, która jest tylko deklaracją, należy podkreślić, że poza diagnozą sytuacji miast zawiera ona także pewne wskazania o charakterze praktycznym, na przykład mówi o potrzebie wprowadzenia zintegrowanych strategii oraz skoordynowania działań wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces rozwoju miast. Wizja rozwoju miast, wykraczających poza istniejące granice administracyjne, oznacza powstanie odpowiedzialności za zintegrowaną politykę rozwoju miast na każdym poziomie władz – lokalnym, regionalnym, krajowym oraz europejskim.

Europejskie miasta przyszłości (tak zwana deklaracja z Toledo) to dokument dotyczący najważniejszych elementów tworzących miasta przyszłości⁵. Według zapisów tam zamieszczonych miasta będą rozwijane zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, integracji i spójności oraz energooszczędności. Tylko w ten sposób sprostają globalnej konkurencji i zapewnią odpowiedni standard życia mieszkańcom. Dokument ten jest ściśle związany z nową strategią unijną „Europa 2020”, która została zaakceptowana przez ministrów spraw zagranicznych 16 czerwca 2010 roku. Jest to także wspólna odpowiedź UE na problemy powstałe w wyniku kryzysu finansowego.

Miasta jutra; wyzwania, wizje, rozwiązania to kolejny dokument związany z uznaniem szczególnej roli miast w rozwoju Europy⁶. Miasta mają kluczowe

⁴ Karta lipska (Leipzig Charter on Sustainable European Cities) została przyjęta 24 maja 2007 roku podczas spotkania ministrów właściwych ds. rozwoju miast z krajów UE; www.regioportal.pl/pl32/def54/Karta_Lipska (14.09.2014).

⁵ 22 czerwca 2010 roku w Toledo ministrowie odpowiedzialni za rozwój miast europejskich podpisali deklarację znaną jako „Europejskie miasta przyszłości – deklaracja z Toledo”; www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka.../DeklaracjaToledo.aspx (14.09.2014).

⁶ Dokument opublikowany także pod tytułem: *Miasta przyszłości; wyzwania, wizje, perspektywy*, Komisja Europejska, Bruksela, październik 2011.

znaczenie dla zrównoważonego rozwoju UE, co potwierdziły raporty przygotowane pod kątem oceny wykonalności strategii „Europa 2020” oraz w związku ze światowym kryzysem gospodarczym, który przerodził się w kryzys finansów publicznych i w szczególny sposób wpłynął na funkcjonowanie wielu miast. Wnioski sformułowane w raportach wskazują na mocne i słabe strony miast w Europie, stojące przed nimi wyzwania oraz są podstawą formułowania wizji i rozwiązań na przyszłość. Kluczowe znaczenie dla oceny roli i znaczenia miast w rozwoju Europy ma poziom jej urbanizacji; Europa należy do najbardziej zurbanizowanych kontynentów, wskaźnik urbanizacji wynosi ponad 66% i ma tendencję rosnącą. W miastach tkwią istotne siły napędowe gospodarki, posiadają one przewagi konkurencyjne (związane ze sferą konsumpcji, produkcji, usług), cechują się kreatywnością i innowacyjnością. Istniejące zasady delimitacji miast stanowią barierę dla ich rozwoju. Zakres fizycznych, społecznych, ekonomicznych, kulturowych i środowiskowych potrzeb rozwojowych nie respektuje obowiązujących podziałów administracyjnych. Wskazuje to na konieczność stosowania podejścia funkcjonalnego oraz terytorialnego, co znalazło potwierdzenie w sformułowaniu założeń i kluczowych zasad rozwoju miast i terytorium w Europie. Wspólna wizja europejskiego miasta przyszłości wynika z przyjętych założeń, zgodnie z którymi miasta odznaczają się zaawansowanym postępem społecznym i wysokim poziomem spójności dzięki odpowiedniemu dostępowi do podstawowych usług społecznych, jak mieszkalnictwo, usługi socjalne, zdrowotne, edukacyjne. Europejskie miasta przyszłości tworzą platformę dialogu kulturowego i różnorodności, są miejscem rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej, są motorem wzrostu gospodarczego oraz terytorialnego Europy. W opinii Komisji Europejskiej rozwój powinien bazować na zrównoważonym wzroście gospodarczym i terytorialnej organizacji działań odbywających się w warunkach policentryczności struktury miejskiej. Powinien opierać się na silnych regionach metropolitalnych i innych obszarach miejskich, które mogą zapewnić dostępność usług świadczonych w ogólnym interesie społecznym i gospodarczym. Podkreślono, że warunkiem koniecznym jest przestrzeganie zwartej zabudowy oraz ograniczenie niekontrolowanego rozlewania się miast. Uznano także, że rozwój ten powinien charakteryzować się wysokim poziomem ochrony środowiska i jakości życia w miastach i wokół nich.

Zidentyfikowano również zagrożenia dla europejskiego modelu zrównoważonego rozwoju miast, wśród których najważniejsze to: niekorzystne zmiany demograficzne, wahania rozwoju oznaczające długotrwałe spowolnienia lub stagnację, brak zdolności do kreowania miejsc pracy, a w efekcie zmiany społeczne, pogłębianie dysproporcji rozwojowych prowadzące do polaryzacji społeczeń-

stwa, a co za tym idzie, także do segregacji społecznej i przestrzennej, nasilająca się marginalizacja, powstawanie subkultur zagrażających powszechnie akceptowanym wartościom społecznym, rozlewanie się miast, co ma negatywny wpływ na rozwój przestrzenny i społeczno-ekonomiczny.

2. Polityka spójności wobec miast

Rosnące znaczenie miast jako podmiotów polityki rozwoju znalazło swoje potwierdzenie w Założeniach polityki spójności na lata 2007–2013 (ujętych w formie Strategicznych wytycznych wspólnoty – SWW). W nawiązaniu do celów strategii lizbońskiej (2000) uwzględniono tam szczególnie potrzeby rozwojowe terytoriów miejskich, co następnie znalazło odbicie w wytyczeniu celów społecznych i środowiskowych oraz specyficznych form interwencji⁷. Wymiar miejski polityki spójności ujęto w następujących sześciu grupach działań:

- wzmocnienie atrakcyjności miast,
- wsparcie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz gospodarki opartej na wiedzy,
- zwiększenie liczby miejsc pracy i poprawa ich jakości,
- zarządzanie zróżnicowaniem wewnątrzmijskim,
- zarządzanie rozwojem miejskim,
- finansowanie odnowy terenów miejskich.

Do każdej grupy przypisano przykładowe działania pożądane czy niezbędne dla osiągnięcia założonych celów. W odniesieniu do zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej miast i w konsekwencji – tworzenia miejsc pracy – podkreślono mobilność i dostęp do transportu, nowoczesnych, efektywnych i przystępnych usług i infrastruktury, dbałość o środowisko naturalne i fizyczne, rozwój sektora kulturowego w powiązaniu z ofertą infrastrukturalną.

Zastosowanie założeń polityki spójności ujętych w SWW na poziomie krajowym nastąpiło w formie uzgodnienia Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), w których zawarto informacje o wielkości oraz sposobie wykorzystania wsparcia finansowego z budżetu UE na lata 2007–2013 na realizację polityki spójności. Wybór działań dotyczących miast zawarto w regionalnych programach operacyjnych (RPO), także w programach zarządzanych centralnie przewidziano możliwości aplikowania o środki przez samorządy miast. Opcjo-

⁷ „Polityka spójności i miasta. Rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach”, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 13 lipca 2006 roku COM(2006) 385.

nalnie w ramach RPO można było realizować inwestycje z zakresu wsparcia obszarów problemowych wybranych miast oraz współpracy międzyregionalnej.

Kontynuacja działań w kierunku wzmacniania roli miast w polityce spójności UE jest widoczna w okresie programowania 2014–2020. Podstawowe informacje na temat wsparcia rozwoju miast w tym okresie zawarte są w jednym z rozporządzeń na temat EFRR, ujętych w pakiecie legislacyjnym UE⁸. Rozdział II rozporządzenia zawiera przepisy szczególne dotyczące traktowania szczególnych cech terytorialnych, spośród których 3 artykuły odnoszą się do miast i obszarów miejskich. W art. 7 omawia się zrównoważony rozwój obszarów miejskich, który powinien być osiągnięty za pośrednictwem zintegrowanych inwestycji terytorialnych, odrębnego programu operacyjnego lub odrębnej osi priorytetowej. W gestii krajów członkowskich pozostaje decyzja o sposobie kwalifikacji obszarów miejskich do wsparcia oraz szacunkowa wielkość alokacji środków na działania na poziomie krajowym, co zawiera się w umowie partnerstwa. Pula tych środków wynosi co najmniej 5% alokacji na cel „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. W programach operacyjnych określa się szacunkowe kwoty na działania władz miejskich odpowiedzialnych za realizację strategii zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. W art. 8 zawarte są ustalenia na temat wspierania innowacyjnych działań w tym zakresie. Chodzi o badania i projekty pilotażowe mające na celu zidentyfikowanie lub przetestowanie nowych rozwiązań odnoszących się do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, istotnych na poziomie UE. Art. 9 dotyczy tworzenia przez KE sieci na rzecz rozwoju obszarów miejskich w celu promocji budowy potencjału i wymiany doświadczeń z udziałem władz miejskich realizujących strategię zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz instytucji odpowiedzialnych za innowacyjne działania w tym obszarze. Natomiast załącznik zawiera wykaz wskaźników monitorujących rozwój miast.

Polityka spójności na lata 2014–2020 uległa reorientacji w kierunku wzmacniania efektów inwestycji ze środków UE i lepszego dostosowania ich do indywidualnych potrzeb regionów i miast. Nowa polityka spójności zawiera się w dziesięciu punktach:

1. Właściwe poziomy inwestycji w regionach.
2. Ukierunkowany wzrost gospodarczy.
3. Poczucie odpowiedzialności i wyniki.
4. Warunki wstępne, które należy spełnić w celu uzyskania środków.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 roku w sprawie EFRR i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE 2013 L 347, s. 289 i nast.

5. Koordynacja działań.
6. Uproszczenie procedur.
7. Wzmocnienie wymiaru miejskiego.
8. Współpraca transgraniczna.
9. Spójność i zgodność.
10. Instrumenty finansowe.

Rozbudowa wymiaru miejskiego polityki spójności (pkt 7) jest możliwa dzięki określeniu minimalnych środków z EFRR na realizację w miastach zintegrowanych projektów zawierających działania wpisujące się w zrównoważony rozwój⁹. Legislatorzy zadbali, aby rozdysponowanie środków dla miast w krajach UE było porównywalne (wobec stosowania odmiennych kryteriów nadawania praw miejskich), dlatego w dokumentach roboczych UE przyjęto nową klasyfikację zawierającą 3 kategorie jednostek dla celów polityki miejskiej. Są to:

- miasta,
- małe miasta i przedmieścia,
- obszary wiejskie¹⁰.

Taka kategoryzacja jednostek osadniczych służy także określeniu normatywnej podstawy aplikowania do KE o przyznanie środków na wsparcie innowacyjnych działań na rzecz rozwoju obszarów miejskich. Zgodnie z art. 2 pkt 2 rozporządzenia wnioski mogą składać następujące instytucje:

- a) dowolny organ władzy miejskiej lokalnej jednostki administracyjnej zdefiniowanej jako miasto lub przedmieście i obejmującej co najmniej 50 tysięcy mieszkańców;
- b) dowolne stowarzyszenie lub ugrupowanie władz miejskich, lokalnych jednostek administracyjnych, zdefiniowanych jako miasto lub przedmieście i obejmujących co najmniej 50 tysięcy mieszkańców (dotyczy to także stowarzyszeń lub ugrupowań transgranicznych).

Kwota dotacji dla każdego innowacyjnego działania nie przekracza 5 milionów euro i musi być ono zrealizowane w terminie 3 lat¹¹.

⁹ *Polityka spójności na lata 2014–2020*, „Panorama” 2013, nr 48, s. 8–9.

¹⁰ *A Harmonised Definition of Cities and Rural Areas: The New Degree of Urbanisation*, European Commission, Brussels 2014.

¹¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 522/2014 z 11 marca 2014 roku uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013, Dz. Urz. UE 2014 L 148.

Podsumowanie: wnioski dla Polski

Specjalne traktowanie miast w ramach polityki spójności UE określono w ramach Inicjatywy Wspólnotowej URBAN, przekształconej po 2006 roku w program. Na liście beneficjentów znalazły się jednak wyłącznie miasta z krajów przyjętych do UE przed 2004 rokiem. Polskie samorządy mogły aplikować o wsparcie w ramach programów operacyjnych. W polskiej Umowie Partnerstwa zostały uwzględnione obowiązujące nowe unijne zasady dysponowania środkami na politykę miejską. Wymiar miejski uznawany jest za zasadniczą część wymiaru terytorialnego, a miasta są traktowane jako oś państwa. Umowa wyodrębnia dwie kategorie jednostek:

- miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne,
- miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji.

W umowie przeznaczono dla nich specjalne instrumenty, jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne albo kompleksowe działania rewitalizacyjne¹². Zgodnie z zasadami określonymi przez Komisję polskie miasta mają zagwarantowane 5% udziału z puli środków przyznanych naszemu krajowi na cel „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (czyli 3,8 miliarda z kwoty 76,8 miliarda euro w cenach 2013 roku) oraz 0,1 miliarda euro na „Innowacje w zrównoważonym rozwoju obszarów miejskich” (tu o projektach nie decyduje MIiR, ale KE) w ramach drugiego, mniejszego komponentu. W świetle zapowiedzi MIiR wymiar miejski polityki spójności nie będzie miał charakteru wyrównawczego, gdyż uznaje się, że nawet w bogatej Warszawie istnieją dzielnice dotknięte problemami ekonomicznymi i społecznymi, wymagające specjalnego wsparcia.

Literatura

- A Harmonised Definition of Cities and Rural Areas: The New Degree of Urbanisation*, European Commission, Brussels 2014.
- Miasta przyszłości; wyzwania, wizje, perspektywy*, Komisja Europejska, Bruksela, październik 2011.
- „Polityka spójności i miasta. Rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach”, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 13 lipca 2006 roku COM(2006) 385.
- Polityka spójności na lata 2014–2020*, „Panorama” 2013, nr 48.

¹² *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, MIiR, Warszawa, 21 maja 2014 roku, s. 217.

Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa, MiiR, Warszawa, 21 maja 2014 roku.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 522/2014 z 11 marca 2014 roku uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013, Dz. Urz. UE 2014 L 148.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 roku w sprawie EFRR i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE 2013 L 347.

www.gisplan.pl/pl/planowanie.../147-nowa-karta-atenska.html.

www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka.../DeklaracjaToledo.aspx.

www.regiportal.pl/pl32/def54/Karta_Lipska.

CITIES IN THE COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

This paper presents the changes in the urban development policy in the European Union. It analyzes the strategic and programming documents of cohesion policy for 2014–2020, which relate to the urban dimension. Initiatives strengthening the role of cities and giving them appropriate status in development policy are also indicated.

Keywords: cities, Cohesion Policy, urban policy, EU

JEL Codes: R1, H5

Translated by Ewa Pancer-Cybulska