

Edyta Szafranek

Uniwersytet Opolski
Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
e-mail: eszafranek@uni.opole.pl

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego

Streszczenie: Podejście terytorialne w polityce regionalnej umożliwia zastosowanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych do pobudzania rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. Zakłada finansowanie zadań z zakresu ZIT środkami z RPO. Tym samym miasta i ich obszary funkcjonalne podlegają szczególnemu wsparciu, a ich regionalne znaczenie może wzrosnąć. Celem artykułu jest identyfikacja wpływu ZIT na wzmocnienie potencjału i roli w rozwoju województw tych miast, które stanowią centra obszarów funkcjonalnych. W badaniach wykorzystano analizę zróżnicowania wielkości i struktury środków finansowych przeznaczonych w RPO na zadania z zakresu ZIT dla miejskich obszarów funkcjonalnych. Wyniki badań wskazują, że realizacja ZIT w miastach i na obszarach funkcjonalnych poprawia możliwości dynamizowania ich rozwoju i kształtowania silnych centrów rozwoju regionalnego.

Słowa kluczowe: rozwój ukierunkowany terytorialnie, zintegrowane inwestycje terytorialne, region, obszar funkcjonalny, miejskie centra rozwoju regionalnego

Wprowadzenie

Bieżąca polityka regionalna Unii Europejskiej realizowana jest z uwzględnieniem tzw. terytorialnego podejścia¹. Polityka ukierunkowana terytorialnie uwzględnia zmiany społeczne, gospodarcze i przestrzenne zachodzące w regionach oraz narastające oczekiwania wobec skuteczności podejmowanych działań i wydatkowania środków publicznych (Strategie... 2015, s. 5). W podejściu tym konieczne jest zaprojektowanie tzw. zintegrowanego pakietu inwestycji, opartego przede wszystkim na wykorzystaniu endogenicznych zasobów poszczególnych terytoriów. Koncepcja rozwoju ukierunkowanego terytorialnie zakłada między innymi

¹ Na temat genezy i istoty podejścia terytorialnego we współczesnej polityce rozwoju regionalnego UE piszą m.in. Davoudi i in. 2008, Barca 2009, Huebner 2009, Haseki 2011, Markowski 2011, Żuber 2011, Szlachta, Zaucha 2014.

konieczność realizacji celów rozwoju związanych ze spójnością, a także wielosektorowe, wieloletnie i zdecentralizowane podejście do problemów rozwojowych uwzględniających różnorodność poszczególnych obszarów (Krajowa... 2010, s. 7–8). Barca (2009) określił podejście terytorialne jako strategię polityczną, która ma na celu wspieranie rozwoju z zewnątrz poprzez działania dopasowane do danej sytuacji i danego terytorium. Stwierdził także, że rozwój pod względem gospodarczym i społecznym można wzmacniać w prawie każdym miejscu przez powiązanie odpowiednio dostosowanych instytucji oraz zintegrowanych inwestycji publicznych, planowanych w procesie interakcji czynników wewnętrznych i zewnętrznych dla danego miejsca. Pod względem formalnym podejście ukierunkowane terytorialnie oznacza zatem długoterminową strategię rozwoju, mającą na celu zmniejszenie trwałej niewydolności rozwoju i nierówności na określonym terenie. W nawiązaniu do koncepcji prezentowanej przez Barcę rekomendowane jest w Polsce praktyczne ujęcie podejścia terytorialnego, zgodnie z którym zakłada się, że (Zintegrowane... 2013, s. 11):

- aby nastąpił rozwój, potrzebna jest współpraca interesariuszy miejscowych i zewnętrznych, przy równoczesnym zahamowaniu tzw. „poszukiwania renty”;
- podmiot odpowiedzialny za rozwój danego obszaru ma za zadanie podkreślić wagę rozwoju określonego „miejsca” dla kraju oraz rozwoju kraju dla stanu tego „miejsca”;
- rozwój ma być wynikiem poziomych i pionowych kontaktów oraz współdziałania organów odpowiedzialnych za rozwój jednostek w różnych skalach przestrzennych.

W celu realizacji polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie UE, a w konsekwencji także Polska, wprowadziła nowe instrumenty rozwoju. Jednym z nich są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), które w sensie formalnym zostały zaproponowane do zastosowania po raz pierwszy w okresie 2014–2020. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej powinny one mieć szczególne zastosowanie w rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, poprzez zwiększanie ich zaangażowania w zarządzaniu środkami finansowymi UE (Słodowa-Hejpa 2014, s. 27). Znaczenie to podkreślane jest także w dokumentach odnoszących się do realizacji polityki regionalnej Polski.

Jednym z warunków realizacji wymiaru terytorialnego polityki rozwoju, w tym stosowania ZIT, jest formalne wyodrębnienie i powołanie w strukturze funkcjonalno-przestrzennej obszarów funkcjonalnych. ZIT zostały bowiem dedykowane obszarom funkcjonalnym, w szczególności miejskim. W Polsce wyznaczono 4 typy miejskich obszarów funkcjonalnych, ukształtowane wokół ośrodków (Koncepcja 2012, s. 185–210):

- wojewódzkich, w tym metropolitalnych;
- regionalnych – tj. miast nie pełniących funkcji ośrodków wojewódzkich, ale pełniących ważne funkcje administracyjne, gospodarcze, społeczne, a także mających duży potencjał dla rozwoju z punktu widzenia celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;

- subregionalnych – tj. miast liczących od 50 do 100 tys. mieszkańców, pełniących ważne funkcje w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym województw;
- lokalnych – tj. miast liczących poniżej 50 tys. mieszkańców, koncentrujących funkcje gospodarcze i służących obszarom wiejskim swoim zapleczem usługowym.

Z przedstawionego wykazu wynika, że jednostkami centralnymi, spajającymi i integrującymi obszary funkcjonalne, są miasta o różnej wielkości potencjału ludzkiego oraz zróżnicowanym poziomie rozwoju, na różnym stopniu hierarchii funkcjonalnej. W praktyce polityki regionalnej ZIT są realizowane w przypadku obszarów funkcjonalnych, ukształtowanych wokół miast wojewódzkich i regionalnych. Wynika to z uprzywilejowanego sposobu finansowania zadań z zakresu ZIT poprzez zarezerwowanie środków na ten cel w regionalnych programach operacyjnych na lata 2014–2020 (RPO). Dwa najważniejsze warunki realizacji ZIT to bowiem przygotowanie strategii ZIT dla powołanych obszarów funkcjonalnych oraz przeznaczenie na realizację ZIT w regionie środków z podstawowej alokacji RPO (jako uzupełnienie środków pochodzących z rezerwy programowej). Przyjęcie takich założeń powoduje, że wsparciu poprzez ZIT podlegają przede wszystkim największe miasta i ich obszary funkcjonalne. Można zatem oczekiwać, że w perspektywie 2020 r. staną się one realnymi biegunami rozwoju regionów.

W oparciu o przedstawione założenia w niniejszym artykule podjęto próbę identyfikacji wpływu ZIT na wzmocnienie potencjału i roli w rozwoju województw tych miast, które stanowią centra obszarów funkcjonalnych.

Badanie przeprowadzono na podstawie analizy finansowania w ramach RPO zadań z zakresu ZIT dla wyznaczonych w przestrzeni poszczególnych województw miejskich obszarów funkcjonalnych. Jako wskaźniki diagnozujące wzmocnienie rozwoju obszarów funkcjonalnych i ich miast centralnych w przestrzeni regionów przyjęto wartość środków skierowanych na realizację zadań z zakresu ZIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca, a także w relacji do całego budżetu RPO. Ponadto przeanalizowano strukturę źródeł finansowania ZIT oraz kierunki wydatkowania środków.

Jako źródła informacji wykorzystano RPO na lata 2014–2020 wszystkich województw² oraz strategię ZIT³ opracowane dla obszarów funkcjonalnych wybranych do badania, a także dane statystyczne z Banku Danych Lokalnych⁴. Wykorzystane materiały źródłowe dostarczają informacji o charakterze prognostycznym, bowiem prezentują założenia przyjęte do realizacji na okres 2014–2020. Uzyskany rezultat badań należy zatem traktować jako scenariusz możliwy do zrealizowania na podstawie dokumentów programowych. Ocena faktycznego wzmocnienia roli miast będących centrami obszarów funkcjonalnych poprzez realizację ZIT będzie możliwa po roku 2020.

² Wersje dokumentów dostępne na stronie www.mir.gov.pl (dostęp: 12–14.07.2015).

³ Wersje dokumentów dostępne na stronach internetowych poszczególnych obszarów funkcjonalnych (dostęp: 12–17.07.2015).

⁴ www.stat.gov.pl (dostęp: 17.07.2015).

Miasta i ich obszary funkcjonalne jako adresaci ZIT

Obszar funkcjonalny jest pojęciem o długiej tradycji w rozwoju regionalnym, zaistniałym na skutek rozwijającej się od drugiej połowy XX w. regionalistyce. Ten nurt badawczy zapoczątkowany został przez Isarda (1965) (Domański 1993, s. 43–45). Współczesne rozumienie obszarów funkcjonalnych jest związane z teorią biegunów wzrostu, które są ośrodkami wyróżniającymi się koncentracją i centralizacją działalności społecznych i gospodarczych. Wokół biegunów wzrostu, zgodnie z koncepcją teoretyczną, winna się kształtować zintegrowana funkcjonalnie z centrum strefa rozwoju, charakteryzująca się przewagą sił dośrodkowych nad odśrodkowymi (Bronsztejn 1974, s. 11–28, Klasik 1974, s. 23–36, Domański 1993). W bieżącej perspektywie programowania polityki rozwoju obszar funkcjonalny stał się jednostką, do której mają być kierowane środki rozwojowe.

Obszar funkcjonalny w tradycyjnej formule jako przedmiot polityki regionalnej wiąże się z teorią regionów węzłowych, których granice wyznaczone są na podstawie zasięgu oddziaływania jego centrum. Region taki to teren wokół większego ośrodka miejskiego lub zespołu miast, związany z nim układem wzajemnych powiązań i ciężarów, czyli wielostronnej wymiany ludzi, dóbr, usług, kapitału, informacji. Integralnymi częściami takiego obszaru są centrum – ośrodek miejski oraz strefa wpływów – tzw. peryferie. Obie części pełnią ważne funkcje, wynikające z poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz jego zróżnicowania funkcjonalno-przestrzennego, wyrażonego dywersyfikacją produkcji i usług (Kuciński 1994).

Obszar funkcjonalny dla potrzeb bieżącej polityki został zdefiniowany w „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (KPZK) (2012, s. 178), a także w dokumencie „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie” (2010, s. 125) i przywoływany był kolejno w innych, podrzędnych dokumentach planistycznych i programowych, np. Krajowej Polityce Miejskiej (2013, s. 163). Sens formalnoprawny nadała im ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa o zasadach... art. 7, pkt 1a). Na użytek prowadzenia polityki rozwoju obszary te zostały także zdefiniowane w dokumencie wyznaczającym zasady programowania strategicznego, w myśl którego obszar funkcjonalny to wyodrębniony przestrzennie specyficzny kompleks terytorialny charakteryzujący się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi) (Aktualizacja... s. 33).

Zgodnie z wymienionymi dokumentami obszar funkcjonalny to zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju, a wyodrębniany jest dla wykorzystania jego potencjału geograficznego w celach rozwojowych kraju i regionów. Podstawowym kierunkiem działań dotyczących obszarów funkcjonalnych jest rozwijanie kultury współpracy jednostek samorządu. Powinna ona przyjąć postać realnego, partnerskiego i efektywnego współdziałania wszystkich podmiotów rozwoju – zarówno w układzie pionowym, jak i poziomym (Krajowa... 2014, s. 125). Zgodnie z założeniami polityki miejskiej szczególnym adresatem rozwoju ukierunkowanego terytorialnie są właśnie miasta i tereny podlegające procesom urbanizacji (Krajowa... 2014, s. 8–9).

Zatem w kontekście funkcjonowania obszarów funkcjonalnych i realizacji ZIT to miastom powierzono najważniejsze funkcje w organizowaniu rozwoju i zarządzaniu jego procesem. Stanowią one jednocześnie istotne części RPO, zarówno w kontekście organizacji i zarządzania rozwojem, jak i skali finansowania zadań ukierunkowanych na rozwój regionalny.

Ze względu na istotną rolę miast i obszarów funkcjonalnych w praktyce polityki regionalnej Polski wyznaczono miejskie obszary funkcjonalne we wszystkich województwach. Zostały one wyodrębnione w ramach KPZK 2030 oraz dokumentach programujących rozwój poszczególnych województw. W przypadku poziomu krajowego wskazanych do powołania zostało łącznie 17 miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym 10 metropolitalnych i 7 krajowych (Koncepcja... 2012, s. 192). Ponadto zalecono wyodrębnienie 14 obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym. W bieżącej polityce samorządowej podtrzymano istnienie wszystkich wyznaczonych w KPZK metropolitalnych i krajowych obszarów funkcjonalnych, natomiast w grupie obszarów funkcjonalnych ukształtowanych wokół ośrodków regionalnych zaobserwowano przyrost ich liczby. Warunkiem koniecznym realizacji ZIT na obszarach funkcjonalnych jest bowiem zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa (Zasady... 2013, s. 8). Oznacza to, że nie tylko zjawiska i procesy przestrzenne stanowiły podstawę do wyodrębnienia miejskich obszarów funkcjonalnych, ale także wola przynależności do takiej formy organizacyjnej wyrażona przez władze poszczególnych miast i gmin tworzących określoną formę partnerstwa. W konsekwencji geografia miejskich obszarów funkcjonalnych w realizowanej polityce rozwoju jest nieco inna niż zakładana w KPZK 2030. Różni się jednak przede wszystkim zasięgiem terytorialnym powołanych do funkcjonowania obszarów funkcjonalnych jako jednostki organizacyjne. Rzeczywistą listę przyjętych przez samorządy województw miejskich obszarów funkcjonalnych wraz z podstawowymi cechami przedstawiono w tabeli 1. Łącznie na terenie Polski powołano 25 miejskich obszarów funkcjonalnych, którym przyznano finansowanie ZIT w ramach RPO. Spośród ogółu województw w 10 przyjęto tylko po jednym obszarze funkcjonalnym, dla którego przewidziano finansowanie ZIT. W grupie tej są zarówno regiony z obszarami funkcjonalnymi rangi metropolitalnej, jak i regionalnej.

Najwięcej obszarów funkcjonalnych finansowanych w ramach środków z RPO ustanowiono w województwie śląskim (4) i dolnośląskim (3). Są to jednocześnie województwa o najwyższym poziomie urbanizacji w skali kraju (wskaźnik urbanizacji w 2013 r. dla województwa śląskiego wyniósł 77,4%, a dolnośląskiego 69,4%).

O znaczeniu ZIT w procesie rozwoju regionalnego świadczy wielkość potencjału ludzkiego zamieszkującego na obszarach funkcjonalnych w poszczególnych województwach. Udział procentowy ludności stanowiącej zasoby ludzkie całości regionu jest najwyższy w województwie śląskim (67,3%), a najniższy w kujawsko-pomorskim (15%), co wskazuje na rozstęp równy 52,3%. Jest to zatem duża skala zróżnicowania. Przeciętnie w każdym województwie liczba ludności zamieszkująca obszary funkcjonalne wynosi 36,6%, natomiast mediana 34,05%. Uzyskane wartości wskazują, że w 10 województwach ponad 30% ludności za-

Tabela 1. Miejskie obszary funkcjonalne Polski, dla których ZIT finansowany jest w ramach RPO na lata 2014–2020

Lp.	Województwo	Nazwy MOF*	Ludność obszarów funkcjonalnych	
			liczba	%**
1.	dolnośląskie	Wrocławski OM, OF Wałbrzycha, OF Jeleńskiej Góry	1394020	47,9
2.	kujawsko-pomorskie	Bydgosko-Toruński MOF	313885	15
3.	lubelskie	MOF Lublina	548525	25,4
4.	lubuskie	MOF dla miasta Gorzów Wielkopolski, MOF dla miasta Zielona Góra	119001	26,6
5.	łódzkie	Łódzki OM	1098222	43,7
6.	małopolskie	Metropolitalny OF Krakowa	1034051	30,8
7.	mazowieckie	Metropolitalny OF Warszawy	2699891	50,8
8.	opolskie	Opolski OF	337383	33,6
9.	podkarpackie	OF Rzeszowa	356231	16,7
10.	podlaskie	Białostocki OF	412741	34,5
11.	pomorskie	MOT – Obszar Metropolii Trójmiejskiej	1267288	55,2
12.	śląskie	Centralny OF (Metropolia Górnośląska), Północny OF (Aglomeracja Częstochowska), Południowy OF (Aglomeracja Bielska), Zachodni OF (Aglomeracja Rybnicka)	3093128	67,3
13.	świętokrzyskie	OF Kielc	332486	26,2
14.	warmińsko-mazurskie	Obszar Strategicznej Interwencji Aglomeracja Olsztyna, OSI Elk, OSI Elbląg	447589	30,9
15.	wielkopolskie	Metropolia Poznań, Kalisko-Ostrowski OF	1372694	39,6
16.	zachodniopomorskie	Szczeciński OM, Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzki OF	986826	57,4

*zachowano nazwy wskazane w dokumentach programowych ZIT dla wymienionych obszarów; OM – obszar metropolitalny, OF – obszar funkcjonalny, MOF – miejski obszar funkcjonalny.

**w skali regionu.

Źródło: opracowanie własne.

mieszkuje na obszarach funkcjonalnych, co tworzy istotny potencjał. Jedynie w trzech regionach ludność skupiona na obszarach funkcjonalnych stanowi mniej niż 16% ludności regionu.

Potencjał ludnościowy miejskich obszarów funkcjonalnych jest silnie zróżnicowany w układzie regionalnym. Największa część ludności (ponad połowa w skali regionu) zamieszkująca na obszarach funkcjonalnych występuje w województwach: śląskim, zachodniopomorskim, pomorskim i mazowieckim. Dużą część ludności regionów zamieszkującą w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych stanowią także mieszkańcy województw dolnośląskiego, łódzkiego i wielkopolskiego. Wymienione województwa należą do grupy najbardziej zurbanizowanych regionów, z ukształtowanymi aglomeracjami, w tym miastami o charakterze metropolitalnym. Zatem można zauważyć, że powołanie obszarów funkcjonalnych jako adresatów ZIT jest uzależnione od skali urbanizacji województw oraz ukształtowanego systemu osadniczego. Potwierdzeniem tego faktu jest też lista

województw, w których obszary funkcjonalne skupiają niższy udział mieszkańców regionu. Do tej grupy należą województwa wschodniej Polski (podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie), ale także kujawsko-pomorskie. Można zatem uznać, że powoływanie obszarów funkcjonalnych w celu realizacji ZIT jest uwarunkowane kształtowaniem sieci osadniczej. Istotną rolę w budowaniu miejskich obszarów funkcjonalnych pełnią miasta metropolitalne i największe aglomeracje.

Założenia i cele realizacji ZIT

Podstawowym celem ZIT jest sprzyjanie rozwojowi miejskich obszarów funkcjonalnych. Realizacja ZIT polega przede wszystkim na współpracy jednostek samorządowych wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych oraz wykonywaniu wspólnych zintegrowanych projektów zawartych w strategii ZIT. Zgodnie z założeniem przyjętym przez UE dla realizacji polityki regionalnej, ZIT powinny znaleźć zastosowanie w takich sytuacjach, w których strategię rozwoju obszarów miejskich bądź inne strategię lub pakty terytorialne wymagają zintegrowanego podejścia obejmującego inwestycje w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej, jednego lub kilku programów operacyjnych (Zasady... 2013, s. 8) Przyjęte założenie, że ZIT stanowią instrument, który ma umożliwić odblokowanie niewykorzystanego potencjału na poziomie lokalnym, w tym miejskim, a także wspierać szerokie zaangażowanie lokalnych aktorów we współdziałanie na rzecz wspólnego rozwiązywania problemów (Słodowa-Hełpa 2014, s. 31–32).

Zaletą ZIT jest fakt, że promują zintegrowane wykorzystanie funduszy europejskich oraz mają potencjał osiągnięcia lepszych wyników przy takich samych kosztach inwestycji publicznych (Ratuszniak 2013, s. 2). Przyjęto, że działania o charakterze terytorialnym realizowane w ramach ZIT powinny zachodzić w trzech podstawowych wymiarach (Zintegrowane podejście, s. 10):

- inteligentny wzrost gospodarczy (np. umocnienie zależności funkcjonalnych, korzyści aglomeracji, wzrost znaczenia kapitału społecznego, sieciowanie);
- zrównoważony wzrost gospodarczy (wykorzystanie zasobów przestrzeni dla odnawialnych źródeł energii, kształtowanie zwartych, zrównoważonych miast, rozwój proekologicznego transportu, korytarze ekologiczne);
- wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu (aktywizacja ludności oraz ułatwianie dostępności pracy, usług).

Wymienione wymiary wyznaczają możliwości finansowania zadań kierowanych do realizacji w określonych obszarach. Ponadto w polskiej polityce regionalnej wskazane jest, aby ZIT ukierunkowane zostały w szczególności na (Zasady... 2013, s. 6–7):

- rozwój zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny;
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego;
- wspieranie efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych;

- wzmacnianie rozwoju funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawę dostępności i jakości usług publicznych na całym obszarze funkcjonalnym;
- wzmacnianie badań, rozwoju technicznego oraz innowacji.

Wymienione kierunki działania wdrażane za pośrednictwem ZIT mogą być finansowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności. Postuluje się, by ZIT stanowiły połączenie projektów infrastrukturalnych z „miękkimi”, jednak nie jest to obowiązkowe (Zintegrowane..., 2013, s. 32). Udostępnienie zróżnicowanych strumieni środków stwarza większą szansę finansowania zintegrowanych działań, co pozwoli skutecznie rozwiązywać problemy dotyczące poszczególne ośrodki miejskie i obszary funkcjonalne.

W przypadku rozważanym w niniejszym opracowaniu, czyli realizacji ZIT poprzez środki przydzielone w ramach RPO, w praktyce ZIT realizowane są na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich oraz miast regionalnych i subregionalnych. W pierwszej sytuacji realizacja finansowana jest z rezerwy programowej i wynosi ona 10% alokacji funduszy strukturalnych (po uprzednim odjęciu 5% rezerwy wykonania). Środki te przeznaczone są na realizację ZIT, a także na wsparcie terytorialnego ukierunkowania interwencji programów operacyjnych do celów odnoszących się do Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI). Finansowanie ZIT na obszarach funkcjonalnych miast regionalnych i subregionalnych będzie pochodziło z podstawowej alokacji RPO i zależeć będzie od decyzji samorządów województw (Zasady... 2013).

ZIT jako instrument rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych – ujęcie empiryczne

Rozpatrując wpływ ZIT na kształtowanie miejskich centrów rozwoju regionalnego, wzięto pod uwagę planowane kierunki działań przyjęte w strategiach ZIT dla obszarów funkcjonalnych, a także wielkość i strukturę ich finansowania.

Przy analizie wyznaczonych kierunków działań w ramach ZIT dla poszczególnych miast i ich obszarów funkcjonalnych uwzględniono informacje dla 18 spośród 25 obszarów funkcjonalnych, co stanowi 72% ich ogółu. Wynika to z dostępności wiarygodnych informacji zawartych w strategiach ZIT dla tych obszarów. Dla pozostałej liczby badanych obszarów funkcjonalnych strategie ZIT albo nie są opublikowane, albo są jeszcze w fazie opracowywania. Jednocześnie dla tych jednostek nie wskazano kierunków działań również w RPO. Aby ujednoczyć szczegółowe kierunki działań, uznano, że są nimi priorytety inwestycyjne określone w ramach celów tematycznych wskazanych w Umowie Partnerstwa (2014) (Fundusze UE... 2014, s. 100–101, 164).

Biorąc pod uwagę zestawienie priorytetów inwestycyjnych dla 18 miejskich obszarów funkcjonalnych, dostrzega się wyraźną dominację kilku z nich (tab. 2).

Tabela 2. Najczęściej wskazywane priorytety inwestycyjne do realizacji w ramach ZIT (n=18)

Nr priorytetu	Nazwa priorytetu inwestycyjnego	Odsetek wskazań
4e	Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu.	78%
4c	Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią, wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym.	67%
10i	Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia.	61%
9i	Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie.	56%
9iv	Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym.	56%
3a	Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości.	50%
8i	Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników.	50%
9a	Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych.	50%
9b	Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich.	50%
10iv	Lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.	50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: RPO na lata 2014–2020 wybranych województw i strategii ZIT obszarów funkcjonalnych.

W tabeli 2 wskazano te z priorytetów, które przyjęte zostały co najmniej w połowie spośród rozpatrywanych obszarów funkcjonalnych. Z uzyskanego zestawienia wynika, że działania w ramach ZIT będą głównie ukierunkowane na cele związane z niskoemisyjną gospodarką, a także przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i rozwój kapitału społecznego i ludzkiego. Realizacja zadań z zakresu ZIT powinna też przyczynić się do poprawy warunków na rynku pracy poprzez uzyskanie trwałe-

go zatrudnienia o wysokiej jakości oraz wzrost mobilności pracowników. Relatywnie mały (39%) był udział wskazań dotyczących priorytetu inwestycyjnego związanego z kształtowaniem zrównoważonego transportu i usuwaniem niedoborów przepustowości w sferze infrastruktury sieciowej. Jest to jednak istotny priorytet działań, gdyż zapewnia proces wielostronnej wymiany dóbr, ludzi czy kapitału na obszarze funkcjonalnym. Ujęty jest w większości strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, ale finansowany ma być również przez krajowe programy operacyjne. Skuteczna realizacja wskazanych priorytetów inwestycyjnych może gwarantować dostosowanie się polskiej gospodarki do wymogów UE w zakresie gospodarki niskoemisyjnej. Priorytet ten jest wymogiem unijnej polityki regionalnej, co powoduje, że konieczność jego realizacji przeniesiono także na obszary funkcjonalne. W przypadku badanych obszarów podejście do kształtowania niskoemisyjności gospodarki jest związane przede wszystkim z pozyskiwaniem energii z odnawialnych źródeł, inteligentnym zarządzaniem energią oraz kształtowaniem zrównoważonego, niskoemisyjnego transportu. Równocześnie wskazywane priorytety inwestycyjne zakładają znaczącą poprawę miejskich obszarów funkcjonalnych w sferze rynku pracy oraz kapitału społecznego i ludzkiego. Aspekty te uważane są za najistotniejsze w procesie rozwoju regionalnego, zatem wzmocnią ośrodki miejskie jako centra rozwojowe regionów.

Cechą umożliwiającą określenie roli miast i ich obszarów funkcjonalnych w rozwoju regionalnym jest wielkość przeznaczonych środków z budżetu RPO na realizację ZIT. Rozpatrując wartość finansowania zadań w ramach ZIT, wzięto pod uwagę wysokość przeznaczonych środków ogółem, a także wskaźniki: procent środków przeznaczonych na ZIT w relacji do wielkości budżetu RPO i wartość środków na 1 mieszkańca obszaru funkcjonalnego (tab. 3).

W przypadku ogólnej wartości przeznaczonej na ZIT, najwyższa dotyczy województwa śląskiego, a następnie dolnośląskiego, wielkopolskiego, pomorskiego, małopolskiego, łódzkiego. Są to jednostki, w których strukturze przestrzennej zlokalizowane są obszary metropolitalne. Zatem to przede wszystkim obszary metropolitalne są podstawowymi miejscami koncentrowania środków na finansowanie ZIT. Należy podkreślić, że w województwach niemetropolitalnych potencjał ludzki (wyrażony w procencie ludności regionu) zamieszkujący obszary funkcjonalne jest zwykle mniejszy, zatem środki finansowe przeznaczone na wsparcie zadań z zakresu ZIT w przeliczeniu na mieszkańca są większe. Najwyższą wartość w relacji do liczby ludności przeznaczono na ZIT w województwie lubuskim (904,43 euro), a także w województwach kujawsko-pomorskim (531,38 euro) i dolnośląskim (435,49 euro). Jednakże w województwach: dolnośląskim, śląskim i małopolskim wskaźnik ten jest również relatywnie wysoki. Najniższym wskaźnikiem charakteryzują się województwa zachodniopomorskie i mazowieckie. Z tego punktu widzenia można uznać, że realizacja ZIT w tych jednostkach będzie uwarunkowana relatywnie niskimi nakładami finansowymi.

Kolejnym istotnym aspektem jest wysokość środków zagwarantowanych w ramach RPO na projekty związane z ZIT w poszczególnych województwach. O wadze tego instrumentu świadczyć może wysokość udziału środków skierowanych na ZIT w relacji do całkowitej wielkości budżetu poszczególnych regionów. Pod

Tabela 3. Finansowanie ZIT z budżetu w województwach Polski

Województwo	Wartość przeznaczona na finansowanie ZIT			% ze źródeł	
	ogółem (euro)	% RPO	na 1 mieszkańca OF (euro)	EFRR	EFS
Dolnośląskie	607 075 000	26,95	435,49	80,55	19,45
Kujawsko-pomorskie	166 790 732	8,8	531,38	85,89	14,11
Lubelskie	105 405 932	4,72	192,16	88,54	11,46
Lubuskie	107 628 028	11,87	904,43	82,98	17,02
Łódzkie	226 000 000	10,02	205,79	85,47	14,53
Małopolskie	236 060 000	8,2	228,29	85,60	14,40
Mazowieckie	165 756 619	7,94	61,39	85,70	14,30
Opolskie	71 400 000	7,56	211,63	79,69	20,31
Podkarpackie	72 815 604	3,44	204,41	90,00	10,00
Podlaskie	149 100 000	9,31	361,24	88,46	11,54
Pomorskie	259 281 039	13,9	204,60	74,61	25,39
Śląskie	1 107 808 551	31,86	358,15	87,73	12,27
Świętokrzyskie	82 397 514	6,04	247,82	83,25	16,75
Warmińsko-mazurskie	112 987 345	5,55	252,44	72,10	27,90
Wielkopolskie	265 700 000	10,84	193,56	88,70	11,30
Zachodniopomorskie	149 100 000	9,31	151,09	88,50	11,50

Źródło: opracowanie własne.

tym względem najlepsza sytuacja występuje w województwach: śląskim i dolnośląskim. W regionach tych przeznaczono na zadania z zakresu ZIT odpowiednio: 31,86% oraz 26,95%. Są to udziały znacząco przekraczające przewidziane w innych regionach. Sytuacja ta obrazuje dużą wagę finansowania ZIT na rzecz budowania miejskich centrów rozwoju w polityce samorządowej obu województw. Kolejne trzy regiony, w których przeznaczono relatywnie wysokie części środków na zadania związane z ZIT, to: pomorskie (13,9%), lubuskie (11,8%), wielkopolskie (10,84%) oraz łódzkie (10,02%). Jednakże udziały środków w relacji do całości budżetu są wyraźnie niższe niż w poprzednio wskazanych regionach. Wnioskować zatem można o mniejszym udziale ZIT w tych regionach. Najmniejszą część środków kierowanych na zadania z zakresu ZIT w RPO zidentyfikowano w województwach wschodniej Polski, w tym: świętokrzyskim (6,04%), warmińsko-mazurskim (5,56%), lubelskim (4,72%), podkarpackim (3,44%).

Informacją diagnostyczną na temat wspierania miejskich obszarów funkcjonalnych może być także struktura finansowania ZIT ze względu na źródło. Podstawą całości środków wskazanych w ramach RPO są fundusze strukturalne UE. EFRR jest przeznaczany na finansowanie zadań infrastrukturalnych, natomiast EFS ukierunkowany jest na wspieranie inwestycji w kapitał ludzki i społeczny. W przypadku pierwszego ze źródeł mającego kluczowe znaczenie w finansowaniu ZIT przeciętny udział wynosi 84,5% całości środków unijnych. Można zatem stwierdzić, że zadania infrastrukturalne mają być podstawowe w budowaniu miejskich ośrodków wzrostu. Analiza strategii ZIT dla obszarów funkcjonalnych w Polsce wskazuje, że największą część zadań infrastrukturalnych stanowią inwestycje w linie komunikacyjne i rozwój transportu. Ponadto istotne są inwe-

stycje z zakresu wspierania efektywności energetycznej i rewitalizacji. Rozkład udziału środków z ogólnej ich wartości wskazuje, że inwestycje infrastrukturalne będą miały relatywnie duże znaczenie na obszarach funkcjonalnych województw: podkarpackiego (90%), wielkopolskiego (88,71%), lubelskiego (88,56%), podlaskiego i zachodniopomorskiego (po 88,46%). Jednocześnie wymienione regiony będą charakteryzował najniższy udział środków z EFS, zatem tzw. inwestycji „miękkich”. Z kolei województwami o wysokim udziale przeznaczenia środków z EFS są: warmińsko-mazurskie (27,89%), pomorskie (25,39%), opolskie (20,31%), dolnośląskie (19,45%). Zróżnicowanie struktury finansowania ZIT ze środków UE nie wskazuje na wyraźne geograficzne zależności. Jednakże w przypadku jednostek o relatywnie wyższym udziale finansowania zadań infrastrukturalnych dominują położone we wschodniej Polsce. Są to obszary wymagające wsparcia w zakresie modernizacji i budowy nowej infrastruktury, aby podnieść atrakcyjność inwestycyjną i pobudzić proces rozwoju regionalnego. Natomiast największe wsparcie ze środków EFS otrzymały województwa, których istotnym problemem rozwoju jest depopulacja wynikająca w szczególności z ubytku migracyjnego (przede wszystkim województwa: opolskie, dolnośląskie, warmińsko-mazurskie). Inwestycje z EFS w kapitał ludzki ukierunkowane są głównie na poprawę sytuacji na rynku pracy, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i poprawę dostępności usług społecznych. Na podstawie struktury finansowania zadań z zakresu ZIT można stwierdzić, że planowane zadania dostosowane są do potrzeb poszczególnych obszarów funkcjonalnych.

Podsumowanie

Zagadnienie omawiane w niniejszym opracowaniu dotyczy potencjalnego wpływu ZIT na kształtowanie centrów rozwoju regionów, rozumianych jako miasta i ich obszary funkcjonalne. Badania literaturowe oraz empiryczne wskazują, że realizacja zadań z zakresu ZIT może przyczynić się do budowania silnej pozycji miejskich obszarów funkcjonalnych w przestrzeni społeczno-gospodarczej i organizacyjnej regionów. Dowodzi tego fakt, że w praktyce polityki regionalnej odnotowano wzrost liczby miejskich obszarów funkcjonalnych powołanych jako organizacje partnerskie w stosunku do wyodrębnionych w KPZK 2030. Wskazuje to na upatrywanie szansy na dynamizowanie procesów rozwoju w miastach i na ich obszarach funkcjonalnych przez władze samorządowe.

ZIT stanowią szansę dla pobudzenia rozwoju obszarów funkcjonalnych, gdyż z założenia powinny być dostosowane do ich warunków oraz potrzeb rozwojowych. Mimo nałożonych ograniczeń poprzez zdefiniowanie przez UE priorytetów inwestycyjnych podlegających wsparciu finansowemu w ramach ZIT, w każdym z miejskich obszarów funkcjonalnych prowadzone będą działania odpowiadające zarówno na ich potrzeby rozwoju, jak i wyzwania gospodarki kraju i UE. Przejrzysty rozkład struktury finansowania ZIT wskazuje, że na obszarach funkcjonalnych w województwach wschodniej Polski relatywnie większe wsparcie uzyskają zadania infrastrukturalne, co wynika z luki inwestycyjnej na tych terenach.

Istotną rolę w kształtowaniu miejskich centrów rozwoju regionalnego pełnić mogą środki finansowe. W tym aspekcie największe szanse na wzmocnienie swojej pozycji w przestrzeni regionów mają ośrodki metropolitalne i największe aglomeracje, zwłaszcza z województwa dolnośląskiego i śląskiego.

ZIT ze względu na zagwarantowane środki finansowe i w dużym stopniu dopasowanie do potrzeb rozwoju poszczególnych obszarów funkcjonalnych i regionów, mogą korzystnie wpływać na proces przestrzennej integracji obszarów funkcjonalnych, który jest ukierunkowany na wzmocnienie roli jednostek centralnych.

Literatura

- Aktualizacja strategii rozwoju województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. Przewodnik 2011. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Barca F. 2009. An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (tłum. Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście terytorialne w osiąganiu celów i oczekiwaniach Unii Europejskiej, kwiecień 2009).
- Bronsztejn S. 1974. *Ekonomia i planowanie regionu*. Materiały do nauczania. Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. 2008. Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices. *Boletín de la A.G.E.*, 46.
- Domański R. 1993. *Gospodarka przestrzenna*. PWN, Warszawa.
- Fundusze UE 2014–2020. 2014. Beck InfoBiznes, Warszawa.
- Haseki M. 2011. Regional Development with Cooperative Marketing Strategy: A Case of Cukurova Region, Turkey. *International Journal of Business and Management*, 6, 6.
- Huebner D. 2009. Reflection Paper on future Cohesion Policy, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Marianske Lazne, 22–24 April 2009.
- Isard W. 1965. *Metody analizy regionalnej*. Wprowadzenie do nauki o regionach. PWN, Warszawa.
- Klasik A. 1974. *Optymalna struktura przestrzenna a rozwój regionalny*. PWE, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. 2012. MRR, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska 2014 (projekt, wersja I). MiiR, Warszawa, marzec.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie 2010. MRR, Warszawa.
- Kuciński K. 1994. *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*. SGH, Warszawa.
- Markowski T., 2011. Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych. Warszawa.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Umowa Partnerstwa – projekt. 2013. MRR, 7 czerwca.
- Ratusznik I. 2013. Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. Ekspertyza. Wrocław, styczeń.
- Słodowa-Hełpa M. 2014. Dokąd zmierzamy – odnowa czy od nowa...? Nadzieje, obawy i dylematy związane z instytucjonalnym stymulowaniem zintegrowanego rozwoju w Polsce. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 37(1).
- Strategie ponadregionalne – wymiar terytorialny polityki rozwoju. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, s. 5.
- Szlachta J., Zaucha J. 2014. Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020. [W:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Miasta – metropolie – regiony. Nowe orientacje rozwojowe WUE w Katowicach*, Katowice, s. 29–54.
- Umowa Partnerstwa. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską 23.05.2014.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce 2013. MRR, Warszawa, lipiec.
- Zintegrowane Porozumienia Terytorialne oraz Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w okresie programowania 2014–2020. 2013. Posiedzenie Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej, Gdańsk, 17 kwietnia.

Żuber P. 2011. Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych. [W:] T. Markowski, P. Żuber (red.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. Studia KPZK PAN, 134. Warszawa.

Integrated Territorial Investments as a tool supporting the forming strong centers of regional development

Abstract: The territorial approach in the regional policy enables applying Integrated Territorial Investment for stimulating the development of urban functional areas. Financing assignments on the scope ITI is establishing from regional operational programmes. Besides cities and their functional areas are reporting to the specific support and their regional meaning can grow. Purpose of the article is to identification the influence of ITI for strengthening the potential and the role in the voivodeship development of these cities which are the centers of functional areas. Research were use an analysis of diversifying the size and structures of allocated financing, which were intended in regional operational programs for assignments on the scope ITI for urban functional areas. Results of research shows that integrated territorial investment in the cities and functional areas determines possibilities of dynamizis of their development and strong centers of regional development.

Key words: territorially oriented development, Integrated Territorial Investment, functional areas, region, centers city of region.